



REVISTA

ARTIGOS ESTRATÉGICOS

Vol 8 n. 1 Jan/Jun 2020





REVISTA

ARTIGOS ESTRATÉGICOS

Vol 8 n. 1 Jan/Jun 2020





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 Com Jomar Barros de Andrade

ANALISTAS

Cel Eng Paulo Vitor Cabral Monteiro
Cel Cav André Luiz Baumgratz Andrino
Cel R1 Guilherme Otávio Godinho de Carvalho

COORDENADOR DE PESQUISA

Ten Cel QCO Oscar Medeiros Filho

ADJUNTO DE INFORMÁTICA

2º Ten OTT Regina Oliveira Rossi

AUXILIARES

ST Com Vanderson Martins
Cb Breno Lourenço da Silva

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 Com Jomar Barros de Andrade
Cel Cav André Luiz Baumgratz Andrino
Cel Eng Paulo Vitor Cabral Monteiro
Cel R1 Guilherme Otávio Godinho de Carvalho
Ten Cel QCO Oscar Medeiros Filho

REVISÃO TÉCNICA

Ten Cel QCO Oscar Medeiros Filho
ST Com Vanderson Martins Barbosa

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Ten Cel QCO Oscar Medeiros Filho
2º Ten OTT Regina Oliveira Rossi
ST Com Vanderson Martins Barbosa

DISTRIBUIÇÃO GRATUITA

Quartel General do Exército – Bloco A – 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 5. Nº 1. Jan/Jun 2020. Brasília. Exército Brasileiro. Estado Maior do Exército. Centro de Estudos Estratégicos do Exército. 82 p.

ISSN:2525-7099.



SUMÁRIO

Editorial	5
Cel Jomar Barros de Andrade	
O Entorno Estratégico Brasileiro na Geopolítica das Grandes Potências: a Crise da Venezuela e seus Impactos para o Brasil	7
Augusto W. M. Teixeira Júnior	
Planejamento Baseado em Capacidades e Transformação da Defesa: desafios e oportunidades do Exército Brasileiro	27
Fernanda das Graças Corrêa	
A Estratégia da Presença no contexto da transformação militar como peculiaridade de defesa no Brasil	55
Fernando da Silva Rodrigues	
Crime organizado transnacional, terrorismo e insurgência armada no arco noroeste da América do Sul: tendências recentes e implicações para a segurança e a ação do Exército Brasileiro	71
Alcides Costa Vaz	

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.

Editorial

Prezados leitores,

Esta edição apresenta os artigos conclusivos de nossas linhas de pesquisa adotadas no ciclo 2019-2020: Geopolítica e Estratégias Militares; Conflitos Armados e Emprego das Forças Armadas; Planejamento Estratégico e Gestão de Defesa; e Forças Armadas e História Militar.

O artigo *“O Entorno Estratégico Brasileiro na Geopolítica das Grandes Potências: a Crise da Venezuela e seus Impactos para o Brasil”*, Prof. Dr. Augusto Teixeira Jr., apresenta as conclusões da linha *“Geopolítica e Estratégias Militares”*, que teve como foco a influência de potências mundiais no entorno estratégico e seus reflexos para a segurança regional. Nele, o autor avalia os impactos dessa presença para a segurança nacional brasileira, com ênfase para o Exército Brasileiro.

O artigo *“Planejamento Baseado em Capacidades e Transformação da Defesa: desafios e oportunidades do Exército Brasileiro”*, da Profa. Dra. Fernanda Corrêa, encerra a linha *“Planejamento Estratégico e Gestão de Defesa”*, que teve como foco a relação entre Transformação Militar e Planejamento Baseado em Capacidades (PBC). Nele, a autora busca avaliar o estágio atual de implantação do PBC no Brasil com base em outros parâmetros (Chile, França e Alemanha).

O artigo *“A Estratégia da Presença no contexto da transformação militar como peculiaridade de defesa no Brasil”*, do Prof. Dr. Fernando Rodrigues, encerra a linha

“Forças Armadas e História Militar”, que teve como foco o estudo da Estratégia da Presença. Nele, o autor avalia a adequabilidade da permanência dessa estratégia em meio ao atual processo de transformação militar.

O artigo *“Crime organizado transnacional, terrorismo e insurgência armada no arco noroeste da América do Sul: tendências recentes e implicações para a segurança e a ação do Exército Brasileiro”* do Prof. Dr. Alcides Costa, encerra a linha *“Conflitos Armados e Emprego das Forças Armadas”*, que teve como foco o estudo de atores não-estatais como vetores com potencial de desestabilização regional. Nele, o autor discute o *modus operandi* de grupos criminais, a suposta presença de grupos terroristas e de movimentos insurgentes no canto noroeste da América do Sul, avaliando suas implicações para a Segurança e Defesa do Brasil.

Para além de um periódico acadêmico, o presente número se constitui em um documento de fundamental importância para o trabalho dos analistas do CEEEx e um interessante instrumento de gestão do conhecimento, oferecendo transparência às atividades do Centro e permitindo maior diálogo com a academia, a sociedade e as Forças Armadas.

Aproveitem a leitura!

Jomar Barros de Andrade– Cel Com

Chefe do CEEEx

O Entorno Estratégico Brasileiro na Geopolítica das Grandes Potências: a Crise da Venezuela e seus Impactos para o Brasil

The Brazilian Strategic Environment in the Geopolitics of the Great Powers: the Venezuela Crisis and its Impacts for Brazil

Augusto W. M. Teixeira Júnior*

RESUMO

A América Latina passa por um processo de reposicionamento no tabuleiro internacional. Com a emergência de polos de poder alternativos, a multipolaridade traz consigo a retomada da competição geopolítica, notadamente entre os Estados Unidos, Rússia e China. Percebida por estudiosos como uma Segunda Guerra Fria, a competição geopolítica contribui para reorganizar a América Latina e Caribe como um espaço de atuação geoestratégica no jogo global de poder. Nesse contexto, urge indagar como as potências mundiais influenciam o entorno estratégico brasileiro e quais seus reflexos para a segurança e defesa do Brasil e da América do Sul? O artigo desenvolve a sua análise a partir do ferramental teórico da geopolítica e conceitos clássicos do realismo em Relações Internacionais. Busca-se apresentar uma análise compreensiva de como a incorporação da América Latina e Caribe como tabuleiro estratégico da competição geopolítica entre grandes potências produz desafios de segurança para o Brasil.

Palavras-chave: Geopolítica; Grandes Potências; América Latina e Caribe; Entorno Estratégico; Brasil.

ABSTRACT

Latin America is going through a process of repositioning itself on the international stage. With the emergence of alternative poles of power, multipolarity brings with it the resumption of geopolitical competition, notably between the United States, Russia and China. Perceived by scholars as a Second Cold War, geopolitical competition contributes to reorganize Latin America and the Caribbean as a space for geostrategic action in the global power game. In this context, it is urgent to ask how the world powers influence the Brazilian strategic environment and what are their consequences for the security and defense of Brazil and South America? The article develops its analysis based on the theoretical tools of geopolitics and classic concepts of realism in International Relations. We seek to display a comprehensive analysis of how the incorporation of Latin America and the Caribbean as a strategic board for the geopolitical competition between great powers produces security challenges for Brazil.

.Keywords: Geopolitics; Great Powers; Latin America and the Caribbean; Strategic Environment; Brazil.

*Doutor em Ciência Política (UFPE). Pós-doutor em Ciências Militares (ECEME). Professor do Departamento de Relações Internacionais e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e Relações Internacionais (UFPB). Pesquisador Sênior do Núcleo de Estudos Prospectivos do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (NEP - CEEEx) e do INCT-INEU.

Sumário Executivo

O presente artigo é a síntese de uma agenda de pesquisa mais ampla produzida na área de Geopolítica e Estratégias Militares de “Geopolítica e Estratégias Militares” do Núcleo de Estudos Prospectivos (NEP) do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx). O artigo em tela é o trabalho final do ciclo de investigação 2019/2020, estruturado a partir dos dados coletados e análises empreendidas disponíveis em outros três ensaios preparatórios referenciados na bibliografia.

O objetivo central dessa agenda buscou descrever e explicar o perfil da atuação das grandes potências no entorno estratégico brasileiro. Para tal, o trabalho buscou responder a seguinte indagação: como as potências mundiais influenciam o entorno estratégico brasileiro e quais seus reflexos para a segurança e defesa do Brasil e da América do Sul? Embora a investigação tenha no Brasil a sua preocupação central, a análise empreendeu o estudo comparado da atuação de China, Rússia e Estados Unidos na América Latina, com ênfase na participação deles na crise da Venezuela.

Na seção “Fundamentos Teóricos para uma Geopolítica do Brasil na Multipolaridade” apresentamos como o problema de pesquisa deve ser pensado à luz do ferramental teórico da Geopolítica e de teorias e conceitos das Relações Internacionais. Parte-se da premissa de que para se compreender a geopolítica das grandes potências no entorno estratégico brasileiro se faz necessário atentar para como a mudança hodierna no padrão de polaridade (multipolar) dialoga com o primado da geografia no contexto mais amplo da rivalidade interestatal. A seção explorará a questão da polaridade e de sua mudança e como ela produz rebatimentos geopolíticos para a segurança internacional e para o Brasil. Dentre esses, iremos explorar a retomada da competição geopolítica impulsionada pela desconcentração de poder a nível global e como esse dado estrutural reacende a disputa pela mudança do equilíbrio de poder em diversas regiões, inclusive na América Latina e Caribe.

Exploramos como a aludida retomada da disputa interestatal entre grandes poderes traz para a literatura o léxico tradicional do realismo, em particular aquele cuja época de ouro fora a Guerra Fria. Sobre essa expressão, a própria literatura aponta a emergência de uma nova ou segunda guerra fria como elemento explanatório do atual padrão de competição entre grandes potências. A construção mais ampla desse debate entre teóricos e a literatura especializada no presente texto, mais do que um referencial teórico puro, se presta a construir o problema empírico à luz de uma literatura de referência, problematizando-o. Isso servirá para numa perspectiva dedutiva melhor captar como a América Latina e o Brasil se inserem nessa conjuntura.

A segunda seção do artigo tem como título “Rússia, China e Estados Unidos na América Latina: impactos para o Brasil”. Nela discorreremos sobre como ao se projetar para o Hemisfério Americano Moscou logrou conquistar aquilo que chamamos de triângulo caribenho, composto por Venezuela, Nicarágua e Cuba. Em especial, a análise sobre o tandem Moscou-Caracas explora como a internacionalização da crise da Venezuela reflete a competição que se processa no nível do sistema entre Rússia e Estados Unidos. Exploraremos os meios de atuação da Rússia no país sul-americano – gás, petróleo e armas – tal como Moscou procede como fator de sustentação do regime bolivariano e sua contribuição para o quadro de instabilidade regional na região setentrional da América do Sul.

Em seguida, a seção se volta para o tandem sino-venezuelano, entretanto com uma lente mais ampla, captando os vínculos de Pequim com um leque maior de países na América Latina. A seção versa igualmente sobre a conexão entre a atuação chinesa na Venezuela e região e a sua confluência com preceitos de grande estratégia, mais notadamente o “Rejuvenescimento Chinês” (fim) e o conceito de “1+3+6” (meios). Não obstante a atuação chinesa na América Latina tenha um perfil mais brando que o apresentado pela Rússia, caracterizando-se pela predileção por meios comerciais, investimentos e crédito, exploramos como o comportamento de Pequim também produz impactos geopolíticos e militares, em particular em virtude de sua participação na composição de capacidades militares

Em sequência, lançamos luz em como os Estados Unidos reagem à conversão de uma porção de sua zona de influência histórica em território de disputa com potências Eurasiáticas. Exploramos como a administração Trump busca responder ao desafio geopolítico e busca assegurar o seu espaço hemisférico, embora não aparente possuir uma estratégia organizada para a região. Ao passo que a crise da Venezuela e sua reação a mesma repercute a internacionalização da crise e a sua captura pelo balanceamento entre grandes potências, analisamos como os tandens Estados Unidos-Colômbia e Estados Unidos-Brasil podem ser percebidos como afetando os alinhamentos e o equilíbrio de poder na região, consagrando a sua conversão em tabuleiro geopolítico. Por último, apresentamos as considerações finais.

1. Fundamentos Teóricos para uma Geopolítica do Brasil na Multipolaridade

Para compreender a conjuntura geopolítica e de segurança internacional que desafia o Brasil em seu entorno estratégico se faz necessário atentar para a articulação entre polaridade e geopolítica e como as suas mudanças nas últimas décadas têm sido decisivas para o atual estado de coisas.

Na conjuntura de competição internacional entre grandes potências, o léxico conceitual das teorias de equilíbrio de poder retoma seu lugar como lentes de análise. Acompanhando os contornos da disputa geopolítica em curso, a feição e formas de balanceamento transitam cada vez mais de feições suaves (*soft balancing*) para duras (*hard balancing*) (PAUL, 2004). O balanceamento através da formação de coalizões, instituições e regras tem na ameaça e uso da força um componente cada vez mais claro. Nas últimas décadas, a mudança da polaridade global afetou não apenas a segurança e a geopolítica das grandes potências, mas também a de países latino-americanos como o Brasil. Ao se processar uma redistribuição de poder e de capacidades entre as principais potências do sistema, velhos antagonismos ressurgem e novos alinhamentos podem ser moldados, afetando assim alinhamentos e alianças em diversas regiões, inclusive na América Latina.

Tradicionalmente percebida como uma região secundária e distante dos grandes polos de tensão internacional, a América Latina passa por um processo de reposicionamento no tabuleiro internacional. Com a emergência de polos de poder alternativos, a multipolaridade traz consigo a retomada da competição geopolítica, notadamente entre as grandes potências, a saber: Estados Unidos, China e Rússia. A disputa geopolítica em curso, percebida por estudiosos como uma Segunda Guerra Fria, contribui para reorganizar a América Latina e Caribe como um espaço de atuação geoestratégica no jogo global de poder político e econômico entre Washington, Pequim e Moscou. Para

compreender essa ideia, se faz necessário pensar a configuração de distribuição de poder internacional.

Destarte um profícuo debate teórico sobre polaridade (KRAUTHAMMER, 1990; HUNTINGTON, 1999; MEARSHEIMER, 2001; BUZAN, 2004), é possível afirmar que nos últimos trinta anos, o padrão de distribuição de poder global (polaridade) mudou: de bipolar na guerra fria para de polaridade indefinida¹ nos anos noventa e, estruturando-se na atualidade em um padrão multipolar. Fortemente apoiado por processos de transformação, reforma e modernização militar em décadas recentes, o fenômeno de distribuição de poder entre unidades do sistema internacional é propiciado pelo incremento de capacidades representativas das expressões do poder nacional. A condição percebida de declínio relativo do poder militar dos Estados Unidos (ESTADOS UNIDOS, 2017), contribui para tornar manifesta a competição geopolítica entre as grandes potências, ampliando o seu o escopo e alcance, particularmente no campo militar. Diante desse contexto de mudança estrutural, a geoestratégia retoma um lugar de relevância a que se julgava perdido com o fim da Guerra Fria.

Uma característica fundamental de uma distribuição de poder multipolar consiste na emergência de distintos polos de poder. Em um mundo marcado pela presença global dos Estados Unidos e seus efeitos (des)estabilizadores em todas as regiões do globo, polos de poder emergentes tem o potencial de contestar a primazia de Washington e disputar a reorganização do equilíbrio de poder regional. Essa estrutura conflitiva possui impactos geopolíticos. Mais especificamente, a realidade da presença

¹ Também conhecida como “momento unipolar”. Ao longo dos anos 1990 houve um importante debate sobre qual padrão de polaridade preponderava no pós-guerra fria. Dentre as principais posições, destacavam-se a que considerava um padrão unipolar (KRAUTHAMMER, 1990), uni-multipolar (HUNTINGTON, 1999) e multipolar desequilibrado (MEARSHEIMER, 2001) e modelo 1+4 (BUZAN, 2004).

global dos Estados Unidos, alicerçada na necessidade de projetar-se globalmente e de sustentar a sua presença nas áreas mais diversas do globo², constitui um óbice aos esforços sino-russos³. A presença americana nas mais distintas regiões do planeta permite a Washington agir no equilíbrio de poder de diversas regiões, favorecendo aliados e contendo antagonistas.

Fig. 1: Comandos Combatentes dos EUA



Fonte: ESTADOS UNIDOS. Department of Defense. United States Unified Combatant Commands. December 2013. Disponível em: https://archive.defense.gov/home/features/2013/1213_cocom/. Acesso em 24 jan. 2020.

Como resultado desse espraiamento global dos Estados Unidos, em particular em contato com a área de influência histórica da Rússia na Europa e da China na Ásia de Leste, é que os esforços de ordenamento regional envidados pelo tandem sino-russo esbarram inevitavelmente na resistência dos Estados Unidos e de seus aliados em cada uma dessas regiões. Conseqüentemente, se coloca em curso e em patamares mais

manifestos uma competição geopolítica que agora se mostra aberta.

O ambiente regional, horizonte natural de expansão das potências que buscam prevalência regional, se vê constrangido pelo peso da presença dos EUA na organização da geopolítica regional e de seus desdobramentos. Tradicionalmente, polos de poder são calcados na busca ou realização da prevalência regional, constituindo assim zonas ou áreas de influência (BUZAN e WAEVER, 2003). A capacidade de organizar geopoliticamente uma região pode ser entendida como uma forma de buscar segurança e poder. Ademais, a dimensão regional de uma potência global é um fator potencializador de sua projeção global; ou seja, um entorno regional seguro e estável habilita à potência se projetar globalmente com maior segurança e liberdade de que seus flancos geopolíticos estarão guarnecidos. Por essa razão que a Rússia reemergente luta a duas décadas para cessar a perda de espaço de sua outrora área de influência na Europa de Leste e Cáucaso⁴. Eventos como a guerra russo-georgiana (2008), a guerra civil no Leste da Ucrânia (2014 – presente) e a anexação da Criméia exemplificam esforços russos no sentido de cessar a redução de sua antiga área de influência europeia. Pela mesma razão, a China envida esforços para ordenar o Leste Asiático à sombra do que fora o Império do Meio⁵. Os esforços de aproximação sino-russa no campo militar, como exemplificado pela participação da

² Ver United States Department of Defense (2013). “United States Unified Combatant Commands”. Disponível em: https://archive.defense.gov/home/features/2013/1213_cocom/. Acesso em: 14 out. 2019.

³ Desenvolvemos essa questão em trabalhos anteriores. Para mais informações, ver: TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto W. M.. *Postura Estratégica dos Estados Unidos e uso da Força*. Centro de Estudos Estratégicos do Exército: Análise Estratégica, [S.l.], v. 9, n. 3, p. 5-17, ago. 2018. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/CEEEExAE/article/view/1636>. Acesso em: 15 out. 2019.

⁴ Desenvolvemos essa questão em trabalhos anteriores. Para mais informações, ver: TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto W. M.. *Postura Estratégica da Rússia e Uso da Força no Século XXI*. Centro de Estudos Estratégicos do Exército: Análise Estratégica, [S.l.], v. 10, n. 4, p. 5-20, nov. 2018. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/CEEEExAE/article/view/1837>. Acesso em: 15 out. 2019.

⁵ Desenvolvemos essa questão em trabalhos anteriores. Para mais informações, ver: TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto W. M.. *Grande Estratégia e Modernização Militar da China Contemporânea*. Centro de Estudos Estratégicos do Exército: Análise Estratégica, [S.l.], v. 12, n. 2, p. 11-26, maio 2019. Disponível em: <http://www.ebrevistas.eb.mil.br/index.php/CEEEExAE/article/view/2247>. Acesso em: 15 out. 2019.

China no exercício militar Vostok 2018⁶ e na aproximação relativa à área de petróleo e gás se somam aos esforços de Pequim no sentido de reordenar a região em iniciativas que caminham desde a criação de ilhas artificiais em águas contestadas do Mar do Sul da China até as ações da Iniciativa do Cinturão e Rota. Em ambos os casos, Moscou e Pequim jogam um delicado jogo geopolítico em antagonismo com os Estados Unidos e seus aliados, seja a OTAN no Ocidente, ou o Japão, Índia e países do ANZAC⁷ no Oriente. Com efeito, potências como Rússia e China aspiram a condição de primazia em suas regiões, não apenas no campo do poder militar, mas fundamentalmente na capacidade de ordenação regional, principalmente em relação à normas, valores, instituições e liderança.

Como se percebe nas linhas anteriores, a mudança de polaridade, associada ao declínio relativo do poder americano concomitante ao acréscimo de poder de potências rivais, possui rebatimentos na geopolítica da construção dos espaços regionais, em especial das zonas de influência. Como resultante, contribui para a manifestação mais efetiva da outrora latente competição entre grandes potências. Um segundo efeito da multipolaridade em formação é que traz consigo a retomada da competição geopolítica (KAPLAN, 2013). Na prática a competição geopolítica nunca cessou, as mudanças abordadas acima conferem novo ânimo à competição geopolítica existente, que em certos momentos é latente e em outros é manifesta.

Na contemporaneidade, os principais antagonistas da competição em curso no plano global são os Estados Unidos, Rússia e China, grandes potências aptas a afetar o sistema internacional em várias áreas, como

segurança, comércio e política. Geograficamente, a contra-pressão à supremacia geoestratégica dos Estados Unidos se dá onde a potência hegemônica se projeta com mais força: na Eurásia. A Rússia emergente que se projeta para a Europa de Leste e Oriente Médio e a China em ascensão que se lança ao Leste Asiático e à África são forças que alteram se não a geografia contemporânea do poder americano, alteram sim a geopolítica de uma multipolaridade em curso (IISS, 2017).

No contexto de uma multipolaridade em formação, a emergência de polos de poder alternativos aos dominantes contribui para a retomada de padrões de conflito e competição já percebidos em momentos anteriores na história. É nesse sentido que parte da literatura especializada que se debruça sobre a geopolítica das grandes potências considera a existência de uma Nova ou Segunda Guerra Fria (KRAMER, 2018; KAPLAN, 2019). Para além do renovado antagonismo entre opositores da época – EUA/OTAN *versus* Rússia/China – a ideia de Segunda Guerra Fria contribui para pensar a competição geopolítica entre os atores supracitados como um confronto sistêmico, de longa duração.

No contexto em que tanto Rússia como a China apostam em estratégias globais de atuação, o tabuleiro estratégico centrado na Eurásia se expande para incorporar outros continentes e regiões como a América Latina e Caribe. Como metáfora, essa movimentação geopolítica pode ser interpretada à luz da ideia de Nova ou Segunda Guerra Fria que bate às portas do Brasil. Apesar de não estar em voga um confronto no campo ideológico como na Guerra Fria clássica, existem interpretações e valores em oposição entre os contendores supracitados. Questões relacionadas ao primado de valores como soberania, direitos humanos e autonomia do indivíduo face à sociedade são dispostas à luz de um embate de caráter civilizacional por parte de Estados Unidos (UNITED STATES OF AMERICA, 2017), Rússia (RUSSIAN FEDERATION, 2015) e China (CHINA, 2016), que muito lembra a ideia de

⁶ SPUTNIK, “Exércitos russo e chinês podem funcionar de forma integrada graças a manobras Vostok 2018”, disponível em: <https://br.sputniknews.com/defesa/2018091112181542-russia-china-manobras-vostok-2018/>. Acesso em: 14 out. 2019.

⁷ Austrália e Nova Zelândia.

Huntington sobre o choque de civilizações (1996).

Imerso nesse grande contexto geopolítico denominado por autores como Bandeira (2013) de Segunda Guerra Fria, que a competição geopolítica tratada assim a contribui para reorganizar a América Latina e Caribe nos modelos geopolíticos contemporâneos. A reavaliação e inserção da região no quadro da competição global se processa fundamentalmente na conformação de espaços regionais latino-americanos como ambientes de atuação geoestratégica no jogo global de poder para Moscou, Pequim e Washington.

Em síntese, a partir do entendimento sobre a formação de polos de poder alternativos aos Estados Unidos e da subsequente redistribuição de poder internacional, infere-se o desafio à condição de proeminência incontestada dos Estados Unidos. A noção de declínio relativo do poder americano, além de alimentada pela emergência do tandem sino-russo, apoia-se na dispersão de vantagens – tecnológicas, geopolíticas, energéticas econômicas e financeiras – com potencial de afetar o equilíbrio de poder internacional. Nesse cenário, como Brasil se vê afetado pela disputa geopolítica entre as grandes potências? Para melhor compreender esses desdobramentos, veremos a seguir como a América Latina e o Brasil se inserem na geopolítica das grandes potências na atualidade.

Historicamente, a Geopolítica se desenvolveu à luz de um prisma ocidental, calcada nos ditames e necessidades de homens de seu tempo que tinham por razão prática a resolução de problemas geopolíticos presentes. Com isso em mente, uma parte substantiva da geopolítica formal se desenvolveu com olhos para a Eurásia (CAIRO, 2008; KAPLAN, 2013). Como bem ilustra a cartografia de Mackinder, essa orientação de caráter eurocêntrico teve entre seus efeitos aquilo que Cairo (2008) chamou de marginalização da América Latina e Caribe dos grandes esquemas geopolíticos. Essa região, situada numa das “ilhas” que orbitam

o Crescente Externo pensado por Mackinder (MELLO, 1994), era percebida em diversos escritos geopolíticos como um espaço de atuação prioritário da potência marítima dominante, no caso, os Estados Unidos. Desprovida de centralidade nas principais dinâmicas geopolíticas globais, a América Latina estruturava-se historicamente como uma periferia geopolítica. No entanto, conforme demonstrado pela história do século XX, a região em tela se viu envolvida e afetada por grandes questões internacionais no decorrer do século.

Conforme se pode inferir a partir da reflexão apresentada, a retomada de uma distribuição multipolar associada a uma renovada competição geopolítica entre grandes potências contribui para um reposicionamento da América Latina na geopolítica contemporânea. A antiga condição de periferia geopolítica, tradicionalmente marginalizada, se vê paulatinamente alterada em face da atuação de grandes potências na região. A atuação na América Latina de Estados Unidos, China e Rússia gera um efeito de compressão sobre o espaço geopolítico do subcontinente, com consequências para o Brasil. Entendemos que esse processo, apesar de aportar significado estratégico à região, poderá fomentar desafios de segurança ao Brasil.

Como é possível concluir nas páginas anteriores, a competição global entre Estados Unidos, Rússia e China tem na América Latina e Caribe mais um tabuleiro. Dos casos supramencionados, o exemplo da Venezuela talvez seja a face mais evidente de como a região vem sendo capturada por dinâmicas de segurança de um jogo geopolítico cuja lógica é centrada no tabuleiro euroasiático. Conforme demonstrado, seja pela expansão da OTAN para o Leste e aproximação atlantista junto a países da antiga esfera de influência russa, os Estados Unidos visam lograr a contenção da Rússia em seu próprio entorno estratégico regional, restringindo suas opções e reduzindo a sua liberdade de ação junto a suas fronteiras. O mesmo ocorre na Ásia, quando da presença estadunidense no Japão, Coreia do Sul e seu apoio a Taiwan somado à retaguarda estratégica na Oceania

com a Austrália e alinhamento tácito com a Índia.

Nos marcos de um esquema de contenção eurasiático em curso, a América Latina surge como uma oportunidade para aliviar a pressão exercida por Washington na Ilha Mundial mackinderiana, tornando possível balancear os Estados Unidos em sua retaguarda ao Sul – como faz a Rússia – ou atuar no sentido de alterar os vínculos de aproximação e dependência a partir de ferramentas geoeconômicas, de crédito e investimento – como faz a China. Não obstante serem distintas as estratégias da China e da Rússia para a América Latina e Caribe, elas possuem efeitos significativos sobre o Brasil.

É possível afirmar que a atual crise venezuelana é ilustrativa de uma mudança mais geral na inserção da América Latina na geopolítica e segurança internacional. Num primeiro momento, a crise do país sul-americano possibilita um espaço privilegiado para a disputa geoestratégica entre Estados Unidos e Rússia (ROUVINSKI, 2019). Essa disputa estrutura-se em termos da lógica de balanceamento (PAUL, 2004; KAPLAN e PENFOLD, 2019), especialmente como oportunidade de resposta à contenção americana à Rússia na Eurásia (ROUVINSKI, 2019). Essa resposta organiza-se como contra-contenção, ou uma manobra de cerco através da projeção de Moscou na América Latina, notadamente na Venezuela, Nicarágua e Cuba (TEIXEIRA JÚNIOR, 2018). Retomando à Mackinder, a luta entre o continentalismo russo e a oceanopolítica estadunidense retorna à América Latina, tendo na região um campo de batalha.

Por sua vez, a China emerge como ator a lançar-se na América Latina condicionada por uma lógica robusta no campo da grande estratégia (NIU, 2015; EVANS, 2017). Como a Rússia, desde o advento do premiê Xi Jinping em 2013, a China vem percebendo a região como uma oportunidade para expandir-se, consolidar fontes de fornecimento de *commodities* e ampliar oportunidades de investimentos

(VADELL, 2018). Distinto da pretensão russa de balancear os Estados Unidos, a presença chinesa na região oscila entre a busca por espaço, posicionamento e a acomodação com a potência hegemônica.

Conforme afirmamos, a reconfiguração do tabuleiro estratégico a nível global reinsere a América Latina nos esquemas geopolíticos em disputa. Para os Estados Unidos coloca-se na mesa um possível reposicionamento da região em sua estratégia internacional de segurança, em particular diante dos desafios apresentados pela presença sino-russa do Caribe ao Cone Sul. É no quadro geral desses processos que a retomada da competição geopolítica, tão em evidência entre o final do século XIX e início do XX, redescobre a retomada de doutrinas geopolíticas calcadas na primazia regional por parte dos Estados Unidos. Em tempos recentes, a necessidade de manter a garantia da dominância hemisférica faz eco a doutrinas clássicas como a Monroe (THE ECONOMIST, 2019).

Nos marcos de uma participação limitada nas grandes questões de segurança internacional e de uma marginalização geopolítica decorrente de sua posição periférica diante da centralidade eurasiática, a geopolítica contemporânea da América Latina e Caribe é novamente afetada por dinâmicas extrarregionais. O cenário abordado acima aponta para mudanças relacionadas a tendências de segurança regional vigentes nos últimos 20 anos. Conforme analisado por autores como Buzan e Waever (2003), com o fim da Guerra Fria a segurança no nível regional ganharia preponderância face às tendências globais. Isto posto, reduzir-se-ia o peso das grandes potências nas dinâmicas e gerenciamento da segurança regional, ocasionando um papel de maior relevo para potências regionais. Contudo, o retorno da competição geopolítica entre potências de *status quo* e revisionistas se dá também na disputa por espaço, posicionamento e acesso (KAPLAN, 2013; RUSSIAN FEDERATION, 2015). Consequentemente, regiões que outrora gozavam de maior autonomia de segurança, tornam-se cada vez mais espaços

em disputa. Discorremos na próxima seção como as relações Rússia-Venezuela, China-Venezuela e Estados Unidos-Venezuela são elucidativas da conversão do canto noroeste da América do Sul como zona de confronto entre grandes potências no interior do Entorno Estratégico Brasileiro.

Rússia, China e Estados Unidos na América Latina: Impactos para o Brasil

Para que se entenda o comportamento russo diante da crise da Venezuela se faz necessário ponderar sobre a sua estratégia para a região. Segundo Gurganus (2019), o apoio de Moscou a Caracas se baseia fundamentalmente em dois vetores, um simbólico e outro geográfico. O primeiro consiste em que ao apoiar a Venezuela a Rússia tem reforçado o seu *status* de grande potência, a despeito do não reconhecimento de Washington. O que seria uma aparente dispersão de esforços por parte de Moscou – o apoio à Caracas – converge na verdade com objetivos regionais e globais do país. De acordo com o *Conceito de Política Externa da Federação Russa* (RUSSIAN FEDERATION, 2016) Moscou nutre o interesse em defender a sua área de influência euroasiática ao passo que se ancora em sua projeção global para reconquistar – material e simbolicamente – seu *status* de grande potência no século XXI. O segundo se refere ao posicionamento a que a aproximação com a Venezuela confere: norte da América do Sul e Mar do Caribe. Ambos são espaços sensíveis para a geopolítica dos EUA no Hemisfério Americano, seja pela proximidade sua com o território continental, como por estar próximo ao Canal do Panamá.

A projeção da Rússia para o tabuleiro geopolítico da América Latina e Caribe se dá principalmente para a porção leste do hemisfério sul, com ênfase na costa atlântica e principalmente caribenha. Nas últimas décadas, a estratégia de projeção global da Rússia conferiu à Moscou um posicionamento privilegiado frente à Washington. O triângulo

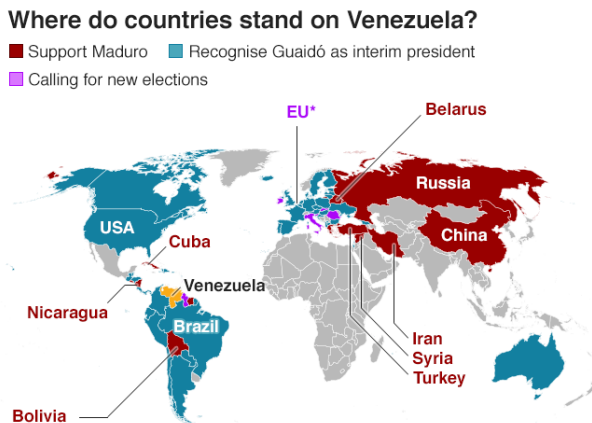
caribenho composto por Nicarágua, Venezuela e Cuba compreende três importantes interlocutores de Moscou ao sul da fronteira dos Estados Unidos, o que proporciona à potência eurasiática a vantagem da distância para melhor balancear os Estados Unidos (IISS, 2019).

Para autores como Rouvinski (2019), Kaplan e Penfold (2019), Moscou encontrou na Venezuela o lugar essencial para a sua estratégia no hemisfério americano. Ao apoiar Caracas, Moscou logrou um parceiro na construção da sua versão de uma ordem policêntrica ao passo que ao estreitar os laços com Nicarágua e Cuba, obtém outras possibilidades de desafiar os interesses geopolíticos na área de influência dos Estados Unidos. Ademais, segundo Rouvinski (2019), o engajamento russo da Venezuela era representativo da ambição global do presidente Putin em recrutar para a sua órbita países parceiros na construção de uma ordem multipolar calcada na contestação da primazia dos EUA. Para Gurganus, a geopolítica e postura estratégia da Rússia para a América Latina e Caribe se liga umbilicalmente à atual crise da Venezuela.

É nesse cenário que o embate e competição estratégica entre Estados Unidos e Rússia ganha novas arenas. Competição que tradicionalmente se processa na Europa do Leste, na última década tem tido na América Latina e Caribe um espaço estendido no qual Washington e Moscou medem forças. A internacionalização da crise Venezuela faz refletir na América Latina e Caribe a competição sistêmica entre Rússia e Estados Unidos, se expressando claramente na formação de alinhamentos internacionais antagônicos marcados pela dicotomia a favor ou contra Maduro (GURGANUS, 2018; KAPLAN e PENFOLD, 2019; ONER E SHEHDEH, 2019).

Fonte: Adaptado de Zerpa e Millard (2019).

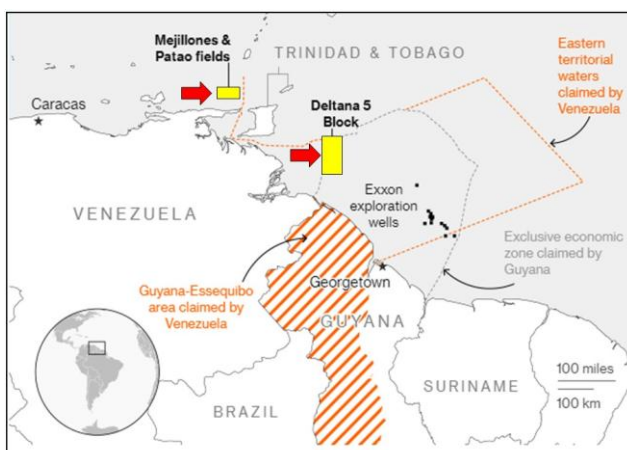
Fig 2: Maduro: alinhamento internacional



Fonte: BBC (2019).

A presença russa na região ocorre principalmente através do intercâmbio de energia (gás e petróleo) e transferência de armamentos (IISS, 2018). Analistas como Kaplan e Penfold (2019), Kurmanaev (2019) e Rouvinski (2019) afirmam em seus estudos que os princípios que guiam o envolvimento de Moscou nos setores de petróleo e gás na Venezuela são muito mais políticos do que comerciais. O papel de protagonismo econômico-comercial desempenhado pela indústria de defesa russa no intercâmbio com a Venezuela foi progressivamente assumido pelo setor de petróleo e gás, com destaque para a importância da Rosneft na sobrevivência da PDVSA (KAPLAN e PENFOLD, 2019).

Fig 3: Áreas de Exploração de Gás pela Rosneft na Venezuela



Não obstante a presença da Rússia como exportador de material de emprego militar para diversos países da América Central, Caribe e América do Sul, a relação russo-venezuelana possui uma proporção de magnitude diferenciada. Enquanto atualmente a articulação entre Moscou e Caracas esteja fortemente entremeada pela problemática geopolítica e energética, a cooperação e intercâmbio no campo militar e da indústria de defesa foi o pilar fundamental para o relacionamento⁸ (KURMANAEV, 2019; KAPLAN e PENFOLD, 2019).

Embora a presença russa na Venezuela contribua para impactar toda a região, seus efeitos são potencialmente sensíveis para o Brasil. Tendo em consideração o papel da Venezuela na estratégia internacional da Rússia, o país é central para a sustentação do regime bolivariano (IISS, 2019), claro fator de instabilidade para o Brasil. Nesse sentido, a direção Leste-Oeste (Europa-América Latina) da projeção russa exerce uma atenção superlativa por parte de Brasília. É importante atentar para o quadro crescente de instabilidade regional provocada pela crescente crise da Venezuela e o seu complexo processo de internacionalização.

Um exemplo robusto para essa afirmativa consiste no papel desempenhado por Moscou em afetar a balança militar na região na última década. Mais recentemente, a atuação da aviação estratégica russa na Venezuela reacendeu o debate sobre o possível uso das posições russas no Caribe em apoio a sua estratégia de dissuasão convencional e nuclear contra os Estados Unidos (FROLOV, 2018). Quando a administração Trump afirmou a possibilidade de medidas de força militar contra Caracas, a Venezuela recebeu a visita da aviação estratégica russa (FROLOV, 2018; KURMANAEV, 2019). Em 2015, dias após a

⁸Anexo 1:quadro de Transferência de Armas da Rússia para a Venezuela (2000 a 2018).

Casa Branca declarar a Venezuela uma “ameaça não-usual e extraordinária” para a segurança nacional, ocorreram no país sul-americano dez dias de exercícios militares que envolveram tropas e equipamentos russos (IISS, 2019).

Outro aspecto que realça a instabilidade produzida pela penetração russa nas dinâmicas de segurança na porção setentrional da América do Sul refere-se ao fato de que ao possuir fronteira com a Venezuela, o Brasil se vê na zona de contato em que se dá a oposição entre Rússia e Estados Unidos na Venezuela. No norte do subcontinente existe a possibilidade de escalada militarizada da crise venezuelana, seja pela implosão do regime em guerra civil ou pela guerra interestatal entre atores regionais mobilizados por potências extrarregionais. Para além da crise humanitária vivenciada, da qual a Operação Acolhida é uma resposta exemplar, torna-se cada vez mais plausível a ocorrência de Disputas Militarizadas Interestatais (MARES, 2001). Padrão tradicional de conflito-crise na América Latina, as MID decorrentes da crise em apreço podem ensejar ações de ameaça ou uso da força limitado em regiões de fronteira com o Brasil. Estas poderão ocorrer tanto entre Venezuela-Colômbia, Venezuela-Guiana, Venezuela-Estados Unidos ou Rússia-Colômbia.

Em caso de guerra (civil e/ou interestatal), em regiões onde o Brasil compartilha tríplices fronteiras (Brasil, Colômbia, Venezuela ou Brasil, Guiana, Venezuela) o território brasileiro pode ser usado por atores beligerantes como área de passagem, corredor logístico informal ou santuário. A depender da dinâmica de um potencial conflito, a presença (estável ou pendular) de forças estrangeiras no território nacional poderá ser acompanhada da articulação ou conflito com atores do crime organizado transnacional que já disputam essas regiões. Em síntese, a crise da Venezuela, por seu caráter internacionalizado e potencial violento tem uma elevada capacidade de provocar instabilidade regional com potencial episódios de uso da força interestatal.

Embora Moscou se destaque pela ênfase na retórica confrontacionista e pelo desdobramento de meios militares em países da América Latina e Caribe – o que habilita a Rússia a jogar geopoliticamente com Washington em sua área de influência (KAPLAN e PENFOLD, 2019) – o seu engajamento na região é menos estruturante que a projeção chinesa na América Latina e Caribe. Centrado mais no Caribe, a Rússia contrasta com a direção da projeção chinesa, advinda prioritariamente do Pacífico no sentido Oeste-Leste (Leste Asiático-América Latina). Enquanto a projeção da Rússia para a América Latina e Caribe se dá principalmente para a Venezuela, Nicarágua e Cuba, com ênfase na indústria e *commodities* energéticas e na transferência de armas, a projeção da China para a região é muito mais ampla e profunda. Contrastando com o perfil russo, reduzido aos vetores de energia e armamentos, o engajamento chinês na região se expande desde o México à Argentina, do Chile ao Brasil (LEE, 2016; DINATALE, 2018). Baseado em dados de 2018 (IISS, 2018a), a China figurava como segundo maior parceiro comercial dos países latino-americanos e caribenhos, atrás apenas dos Estados Unidos.

Se a atuação de Moscou segue a sua estratégia internacional (RUSSIAN FEDERATION, 2016), o mesmo pode-se dizer do comportamento de Pequim na região, articulada ao ideário de Rejuvenescimento Chinês (CHINA, 2016) e instrumentalizado pelo conceito de “1+3+6” (NIU, 2015). Conforme define Xi Jinping (2014), o “1” significa um único plano, representado pelo Plano de Cooperação Sino-América Latina e Caribe a ser levado a cabo pela China e pelos países da CELAC (CHINA, 2016). Para céticos como Ellis (2017), o “um só plano” explicita a estratégia ampla de Pequim para engajar a América Latina nas mais diversas áreas como política, economia e poder militar. Para Jinping (2014), o número “3” consiste nos “três motores” dessa relação, ou seja o comércio, cooperação financeira e investimentos. O número “6” corresponde às “seis áreas” prioritárias (energia e recursos, construção de infraestrutura, agricultura,

manufatura, ciência e inovação tecnológica e tecnologias de informação) para a cooperação sino-latino-americana.

Representando uma visão crítica da presença chinesa no Hemisfério Americano, Ellis (2017) afirma que as ações envoltas no conceito de “1+3+6” podem contribuir para a China moldar o ambiente América Latina e Caribe a seu favor. Por essa razão, apesar de se destacarem as relações econômicas e comerciais de Pequim com a região, na avaliação de autores como Niu (2015) e Ellis (2017), percebe-se que os objetivos chineses na América Latina transcendem a lógica de curso prazo, sendo em si estratégicos.

Ao dispor de mais recursos que a Rússia, a atuação chinesa na América Latina vai além da atuação concernente à energia (ELLIS, 2018), se destacando pesadamente pelo uso dos Investimentos Externos Diretos (IEDs), crédito e comércio (NIU, 2015). Em primeiro lugar, a região é uma das principais produtoras de *commodities* e insumos fundamentais para o acelerado processo de desenvolvimento chinês. Em segundo lugar, além de mercado consumidor a ser conquistado por suas companhias, países latino-americanos são receptores por excelência de investimentos externos diretos chineses. A China é o principal parceiro comercial da América do Sul. Mais recentemente, a atuação chinesa na região se destaca fortemente pelo seu papel no perfil do crédito e dívida de países latino-americanos junto à Pequim e por seu processo de construção de infraestrutura e logística na região, ligado em parte à Iniciativa do Cinturão e Rota (IISS, 2018b). No entanto, a rápida aproximação entre China e América Latina ocorrida durante o *boom* das *commodities* nos anos 2000 sofre agora os impactos da desaceleração da economia chinesa. Essa situação evidencia as vulnerabilidades dos países latino-americanos no contexto de uma economia permeada cada vez mais por disputas geopolíticas. Não obstante a ênfase em recursos brandos de poder, para Ellis (2017), a presença chinesa na região já produz efeitos geopolíticos e militares, como ilustra o seu apoio ao

presidente Maduro na Venezuela ou por seu papel na transferência de armas para países como Venezuela⁹.

Em terceiro lugar e não menos relevante, o engajamento chinês de países latino-americanos permite à Pequim reconfigurar o ambiente econômico regional previamente dominado por seu competidor estratégico global, os Estados Unidos. A crise da Venezuela apresenta um balanço de riscos e oportunidades para a estratégia chinesa nas Américas. Baseado nesse cenário, a atuação chinesa na América Latina é sensível para o Brasil. Pequim constitui seu principal parceiro comercial e atende por volumes importantes de investimentos. Assim sendo, a presença chinesa na região, além do aspecto econômico e comercial, postula importantes impactos geopolíticos. Primeiramente, pode incorporar a região à órbita econômica chinesa, calcada nas dinâmicas da Ásia-Pacífico. Segundo, acirra o potencial de disputa e competição já instigada pela rivalidade Moscou-Washington na América Latina e Caribe.

Outra dimensão relevante do componente militar da estratégia chinesa na Venezuela e região diz respeito a sua participação na composição de capacidades militares, especialmente através da transferência de armas. Como disposto nos documentos orientadores do engajamento chinês na região (CHINA, 2009, 2015, 2016), a diplomacia militar de Pequim tem outros destinos para além de Caracas, dos quais listamos os seguintes: Antígua e Barbados e Trinidad e Tobago, Cuba, Costa Rica, El Salvador, Bolívia, Equador, Guiana, Suriname (IISS, 2017, IISS, 2019). Para além de IEDs e comércio tradicional, a presença chinesa se expande por toda América Latina e Caribe, em particular tendo aumentado o perfil de suas exportações militares, com destaque para a Venezuela nos últimos anos.

No entanto, distinto da Rússia, que tem na Venezuela o seu ápice na presença no Hemisfério Americano, a China pulverizou

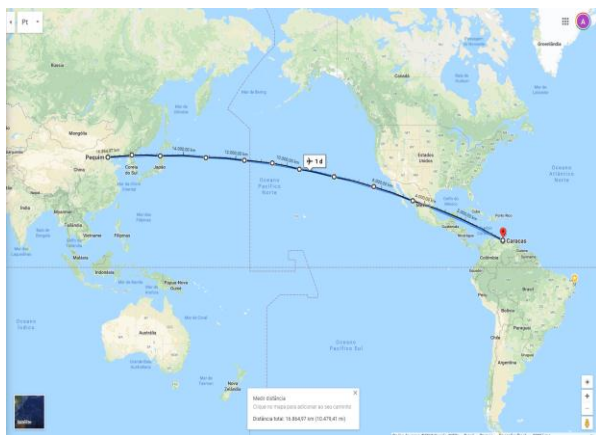
⁹Anexo2:quadro de Transferência de Armas da China para a Venezuela (2000 a 2018).

fortemente a sua atuação em toda a região. Para Pequim, apesar de timidamente se postar a favor do atual regime em Caracas, tem como desafio claro garantir o pagamento de seus empréstimos ao país caribenho e o retorno de seus investimentos. Embora o pragmatismo chinês seja notável, Pequim igualmente percebe a relevância de poder ter na Venezuela uma carta útil em sua relação com os Estados Unidos. Entretanto, o apoio de Pequim a Caracas dificilmente tende a se travestir em expressivo apoio militar, calcado na presença. Lançamos algumas razões a seguir, as quais são de interesse para pensar a segurança do Brasil.

Em primeiro lugar, embora uma potência global, a China prioriza a sua modernização militar e construção de meios com ênfase em seu entorno imediato. Esse foco transparece na importância atribuída na estratégia de Pequim aos seus mares próximos, como Mar do Sul da China, Mar do Leste da China e no Mar Amarelo (LAGUE, 2019).

Em segundo lugar, não obstante possua atualmente um número superior de navios de guerra que os Estados Unidos (IISS, 2019), este ainda possui um número superior de porta-aviões, fundamentais para a projeção de poder aeronaval numa doutrina naval ofensiva (LAGUE, 2019). Em terceiro lugar, impõe-se contra o eixo Pequim-Caracas o desafio da distância. Não menos que 10 mil quilômetros separam ambos os países.

Fig 4: Distância entre Pequim e Caracas.



Fonte: Google Maps, Disponível em: <https://bit.ly/32b38yj>, Acesso em: 04 jul. 2019.

Para que um apoio militar seja dado entre ambos, meios marítimos cumpririam papel basilar. Entretanto, além da distância, esse apoio teria que lidar com o domínio exercido pelos Estados Unidos no Pacífico Norte e Sul (ELLIS, 2017, 2018). Por sua vez, a presença chinesa e a sua articulação com países caribenhos podem criar condições futuras para ameaçar a liberdade de ação dos EUA na região do Canal do Panamá, com efeitos disruptivos para a América Latina e o Brasil.

Em que pese os obstáculos apresentados acima para a projeção em força da China na América Latina, deve-se atentar para que a região é estratégica para Pequim dada a sua relevância no presente como fornecedora de insumos e no futuro como reserva estratégica. Como afirmado anteriormente, a América Latina e o Brasil se associam de forma expressiva ao desenvolvimento chinês, fazendo parte assim de sua grande estratégia. Essa relação abre caminhos para pensar a articulação possível e desejável entre Brasília e Pequim. Embora consista num desafio, Pequim pode ser fundamental ao Brasil caso deseje manter a tradição de buscar uma ordem internacional multipolar. Por sua vez, o perfil da inserção internacional a qual o Brasil ingressa com o seu intercâmbio com a China se caracteriza por um quadro de potencial reprimarização produtiva. Em adição, em que pese a superlativa relevância da China, os Estados Unidos ainda são uma variável central em qualquer cálculo estratégico sobre a geopolítica no entorno estratégico brasileiro.

Enquanto na última década Moscou e Pequim se projetavam para o Hemisfério Ocidental, com ênfase na América Latina e Caribe, Os Estados Unidos priorizaram sua projeção na Eurásia. Refletindo a ênfase na sua projeção de poder para a contenção eurasiática de seus antagonistas, a porção meridional do Hemisfério Americano viu-se

mais uma vez fora das prioridades de Washington, com exceção de algumas pautas atreladas as chamadas “novas ameaças”.

Como efeito da presença sino-russa em sua zona de influência histórica, exemplificada pela crise venezuelana, a América Latina recebe renovada atenção na administração Trump (SCHAKE, 2019; THE ECONOMIST, 2019). No contexto de uma crescente presença sino-russa no cenário latino-americano, ambiente de tradicional influência dos Estados Unidos, os Estados Unidos buscam reagir através da tentativa de negação de acesso e espaço na região a seus rivais. Embora ideias como Doutrina Monroe tenham aparecido com frequência nos últimos anos, não se observa ainda uma clara estratégia por parte de Washington para a América Latina. Muito menos, não se postulam sinais de uma busca por construir um esquema de contenção similar ao existente na Europa entre sócios latino-americanos. Apesar da crescente presença sino-russa na América Latina constar como problema de segurança nacional na *National Security Strategy* de 2017, as ações de coordenação na região ainda são fundamentalmente para temas ligados a ameaças de segurança, como tráfico de drogas, assistência humanitária e alívio a desastres.

Ao passo que ainda não seja possível afirmar uma estratégia para a região, os Estados Unidos têm buscado incrementar o seu engajamento com parceiros regionais positivamente, ao passo que recrudescem sanções contra o governo de Nicolas Maduro, *proxy* da disputa geopolítica entre as grandes potências no Hemisfério Americano. Um dos principais parceiros latino-americanos dos Estados Unidos, a Colômbia tem sido diretamente afetada pela crise da Venezuela e por sua evolução em campo de disputa geopolítico entre grandes potências.

Buscando melhorar as condições de segurança, Bogotá optou por se alinhar a Washington e a OTAN. Espelhando um relacionamento de mais de duas décadas, em 2018 a Colômbia ascendeu à condição de sócio global da OTAN (DUSSÁN, 2018). De

acordo com a sua condição de “partners across the globe¹⁰” (NATO, 2018), a Colômbia adentra o seletivo grupo de países que similarmente ao se relacionar de forma especial com a OTAN, cumprem também um papel relevante na estratégia global dos Estados Unidos, o fazem a Austrália, Coreia do Sul e Nova Zelândia.

Para a perspectiva brasileira, cabe notar que Bogotá se alinha claramente a um dos lados da disputa geopolítica, com isso cede espaço e posicionamento para os Estados Unidos balancearem não apenas a Venezuela, mas Rússia e China. Somada à inferência anterior, observa-se que os efeitos da articulação dos EUA com países da região apresentam resultados ambíguos para o Brasil, o que afetam o seu cálculo sobre alinhamento e equidistância com Washington.

Embora historicamente o Brasil tenha sustentado uma postura reticente e ambivalente sobre possíveis alinhamentos com os Estados Unidos, em tempos recentes Brasília esboça uma aproximação com os Estados Unidos ao longo da administração Bolsonaro. Alguns resultantes dessa aproximação são abordados a seguir. Em particular, destaca-se a designação unilateral pelos Estados Unidos do Brasil como *Major Non-NATO Ally* (MNNA) em 2019. Além de facilidades previstas para a aquisição de material bélico, a condição supracitada é conferida a um grupo seletivo de países e possui um significado geopolítico que transcende interesses comerciais imediatos. Conforme afirma Barreira (2019), no contexto em que China e Rússia buscam aumentar suas vendas de material bélico na América Latina, os EUA estendem ao Brasil com o MNNA acesso preferencial ao seu excedente militar dentre outras oportunidades de acesso ao mercado americano para a Base Industrial de Defesa brasileira.

Outra iniciativa que denota um alinhamento entre Brasil e Estados Unidos é a mudança de status do país junto ao Comando Sul dos Estados Unidos (USSOUTHCOM). No ano de 2019 um general do Brasil foi

¹⁰ Sobre *Nato Partners*, ver NATO (2019).

designado para atuar junto ao USSOUTHCOM, sinalizando assim uma elevação da condição do Brasil no órgão. Deve-se notar que o USSOUTHCOM é parte da estrutura burocrática americana que divide o globo em áreas de responsabilidade regionais, nos quais atuam os Comandos Combatentes Unificados (*Unified Combatant Commands*). Ademais, as áreas de responsabilidade (AOR) compõem parte da geoestratégia global dos EUA.

Na atual conjuntura, o Brasil altera o seu status de atuação e importância na principal instituição dos EUA que versa sobre o preparo e emprego do poder militar para o Hemisfério Americano, área em que Washington se vê em disputa com Rússia e China. Como resultado, apesar de um histórico de não-alinhamento, pragmatismo e autonomia, a Política Externa atual do Brasil sinaliza para um padrão de alinhamento com os Estados Unidos, apesar de não tão explícito como aquele da Colômbia. Indo além de uma potencial mudança no campo da Política Externa Brasileira, o possível relacionamento entre Washington e Brasília poderá espelhar muito mais as mudanças geopolíticas impulsionadas pelos fenômenos abordados no presente artigo: mudança de polaridade, acesso a tecnologias e sistemas, reavaliação de tabuleiros geopolíticos e seus impactos em alinhamentos e no equilíbrio de poder na América Latina.

Considerações Finais

O presente artigo teve como tema central a questão da competição geopolítica entre Estados Unidos, Rússia e China na América Latina e seus impactos para o Brasil. Nesse escopo, o texto teve como pergunta de pesquisa a seguinte questão: como as potências mundiais influenciam o entorno estratégico brasileiro e quais seus reflexos para a segurança e defesa do Brasil e da América do Sul?

Discorreremos sobre como o status de marginalização da América Latina como

periferia geopolítica vem sendo alterado na última década. Não obstante a participação de países da região em eventos marcantes no século XX, nos últimos 20 anos observa-se um paulatino reposicionamento da América Latina e Caribe como extensão do tabuleiro geopolítico em que disputam grandes potências, notadamente os Estados Unidos, Rússia e China.

Demonstramos a lógica de atuação sino-russa na América Latina e Caribe, que apesar de distinta, em função de culturas estratégicas diferentes e distintas fontes de poder disponíveis, parece corresponder a um movimento de contra-contenção; ou seja, uma resposta à ação de contenção exercida pelos Estados Unidos na Eurásia. Demonstramos que a transformação da América Latina e Caribe em tabuleiro geopolítico das grandes potências não apenas potencializa tendências de conflito e crise endógenas à região – evidenciada pelo caso da Venezuela – como reduz a autonomia do Brasil em ordenar o seu exterior imediato. Essa inferência se robustece pelos indícios de alinhamento entre Brasil e Estados Unidos apontados no artigo.

Como observado acima, o acirramento da competição internacional entre grandes potências e o seu transbordamento para a América Latina podem constranger significativamente o espaço de decisão e ação do Brasil. Em especial, no que compete a sua capacidade de manter-se neutro. Com a internacionalização de crises e conflitos regionais, capturados por dinâmicas geopolíticas globais, dificilmente o Brasil possuiria sozinho excedente de poder com o qual pudesse encaminhar soluções pacíficas sem o apoio das partes ou de um dos lados em disputa (grandes potências). Distinto de crises e conflitos anteriores em que o Brasil exerceu protagonismo no gerenciamento de segurança (ex. Guerra de Cenepa), conflitos com baixa adesão de grandes potências extrarregionais, a atual crise da Venezuela exhibe um panorama que constrange expressivamente a liberdade de ação de Brasília. Esse *spillover* negativo é reforçado especialmente no contexto em que o país carece de instituições regionais habilitadas a impulsionar o diálogo e a busca por soluções regionais para problemas

regionais, como competia ao Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL.

Adicionado a esse quadro de paradoxal redução do espaço de ação em paralelo a emergência da multipolaridade, disputas no campo tecnológico, econômico e comercial, ganham uma tônica cada vez mais geopolítica. Talvez, um dos melhores exemplos que ilustra o que chamamos de constrangimento seja a necessária opção do Brasil por um modelo de internet 5G: chinês, estadunidense ou europeu? Em um contexto como esse, dissociar escolhas de oportunidade de alinhamentos fixos transcende a habilidade diplomática, é em si uma necessidade de Estado.

Diante do exposto sobre a atuação das potências mundiais – Estados Unidos, Rússia e China – no entorno estratégico brasileiro, inferimos que como resultado essas dinâmicas arrastam o Brasil para o seio de uma disputa geopolítica maior, a qual transcende a crise venezuelana em curso. Diante do quadro de mudança da polaridade global, da retomada mais evidente a competição geopolítica e da recorrência do uso da força nas relações internacionais, se faz prudente sustentar um importante legado da tradição de política externa do Brasil: a articulação entre a busca por autonomia e a operacionalização de sua condição como país intermediário. Afinal, distinto das grandes potências acima mencionadas, o Brasil tem na Venezuela um vizinho, que em virtude da contiguidade territorial possui a certeza de transbordamento de segurança para o seu próprio território quanto a externalidades negativas de segurança advindas da Venezuela.

Essa avaliação incide em considerar a tomada de uma posição de cautela no trato da crise em questão. Sob a ótica de Estados Unidos e Rússia, a crise da Venezuela atende a um jogo geopolítico que nos escapa e do qual possivelmente pouco temos a ganhar em termos do interesse nacional. Conforme analisado no artigo, a Rússia possui interesses robustos na Venezuela (geopolíticos e energéticos), tal como os Estados Unidos (posição, prestígio e segurança) e China (investimentos externos diretos, energia e acesso).

A resolução da crise em curso nos moldes de um jogo de soma zero poderá produzir externalidades negativas para o Brasil ainda não ponderadas. Diante de um cenário de incertezas, consideramos que a posição de ambivalência estratégica, da qual o Brasil se valeu antes de sua entrada na Segunda Guerra Mundial, possa inspirar a estratégia mais segura para maximizar seus ganhos com as grandes potências em tela, ao passo que busca mitigar os custos da deterioração do cenário de segurança regional, cujo epicentro atual é a Venezuela.

Referências

BANDEIRA, Luiz Alberto. *A segunda guerra fria: geopolítica e dimensão estratégica dos Estados Unidos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

BARREIRA, Victor. “US designates Brazil as a major non-NATO ally”. *Jane’s Defense Weekly*, August 05, 2019. Disponível em: <https://www.janes.com/article/90292/us-designates-brazil-as-a-major-non-nato-ally>. Acesso em: 14 nov. 2019.

BBC. “Maduro and Guaidó: Who is supporting whom in Venezuela?”. *BBC NEWS World*, Latin America. 5 february, 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-47053701>, Acesso em: 12 set. 2019.

BUZAN, Barry; WAVER, Ole. *Regions and Powers: the structure of international security*, Cambridge/New York: Cambridge University Press, 2003.

CAIRO, Heriberto. *A América Latina nos modelos geopolíticos modernos: da marginalização à preocupação com sua autonomia*. Cad. CRH [online]. 2008, vol.21, n.53, pp.219-235. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792008000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 out. 2019.

CHINA, The People’s Republic of China. China’s Policy Paper on Latin America and the Caribbean. April 20, 2009. USC US-China Institute. Disponível em: < <https://china.usc.edu/chinas-policy-paper-latin-america-and-caribbean>>, Acesso em: 02 jul. 2019.

CHINA, The People’s Republic of China. White Paper China’s Military Strategy (full text). May 27, 2015. The State Council - The People’s Republic of China. Disponível em: < http://english.gov.cn/archive/white_paper/2015/05/27/content_281475115610833.htm>, Acesso em: 02 jul. 2019.

CHINA. *Ministry of Foreign Affairs of China*. “Basic Information about China-CELAC Forum”. April, 2016. Disponível em: http://www.chinacelacforum.org/eng/ltjj_1/P020161207421177845816.pdf. Acesso em: 24 jan. 2020.

CHINA. *Full text of China’s Policy Paper on Latin America and the Caribbean*. Nov. 24, 2016. The State Council - The People’s Republic of China. Disponível em: <http://english.gov.cn/archive/white_paper/2016/11/24/content_281475499069158.htm>, Acesso em: 02 jul. 2019.

DINATALE, Martín. “China envía una misión de Defensa a la Argentina para avanzar en un acuerdo de producción militar conjunto”. *Política*. Infobae. 10 de julio de 2018. disponível em: <https://www.infobae.com/politica/2018/07/10/china-envia-una-mision-de-defensa-a-la-argentina-para-avanzar-en-un-acuerdo-de-produccion-militar-conjunto/>. Acesso em: 17/07/2018.

DUSSÁN, Yolina. “Colômbia se torna sócio global da OTAN”. *Dialogo*, 08 de agosto, 2018. Disponível em: <https://dialogo-americas.com/pt-br/colombia-a-global-nato-partner/>. Acesso em: 14 nov. 2019.

ELLIS, Evan. “The strategic Context of China’s Advance in Latin America: an update”. *Asia Centre / DGRIS, Note – observatoire China 2017/2018*. Disponível em: <https://centreasia.hypotheses.org/files/2017/08/17-Ellis-Ame%CC%81rique-Latine_180417.pdf>, Acesso em: 02 jul. 2019.

ELLIS, Evan. *The Future of Latin America and the Caribbean in the Context of the Rise of China*. Center for Strategic and International Studies, CSIS Americas Program. November 21, 2018. https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/publication/181119_FutureofLatinAmerica.pdf?fMECdCfwt7zdU7MyR9OFme08CFXWHti >, Acesso em: 02 jul. 2019.

FROLOV, Andrei. “Russian Bombers in Venezuela: No Need for Permanent Air Base”. *Valdai Discussion Club*, Expert Opinion. 27 dezembro 2018. Disponível em: <http://valdaiclub.com/a/highlights/russian-bombers-in-venezuela/>, Acesso em: 12 set. 2019.

GURGANUS, Julia. “Russia: Playing a Geopolitical Game in Latin America”. *Carnegie Endowment for Peace*. May 03, 2018. Disponível em: <https://carnegieendowment.org/2018/05/03/russia-playing-geopolitical-game-in-latin-america-pub-76228>, Acesso em: 12 set. 2019.

- HUNTINGTON, Samuel P. The lonely Superpower. *Foreign Affairs*, Volume 78, Number 2, March/April, 1999.
- IISS. International Institute for Strategic Studies. *Strategic Survey: The Annual Assessment of Geopolitics*. Londres, 2018a.
- IISS. International Institute for Strategic Studies. China's Belt and Road Initiative in Latin America and the Caribbean. Vol. 24, Comment 40. 20th December 2018b. Disponível em: <<https://www.iiss.org/publications/strategic-comments/2018/chinas-bri-in-latin-america>>, Acesso em: 02 jul. 2019.
- IISS. International Institute for Strategic Studies. *The Military Balance 2019: The annual assessment of global military capabilities and defence economics*. London, 2019.
- _____. *The Military Balance 2018: The annual assessment of global military capabilities and defence economics*. London, 2018.
- _____. *The Military Balance 2017: The annual assessment of global military capabilities and defence economics*. London, 2017.
- KAPLAN, Robert D. "A New Cold War Has Begun". *Foreign Policy*. January 7, 2019. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2019/01/07/a-new-cold-war-has-begun/>>, Acesso em: 29 mai. 2019.
- KAPLAN, Robert D. *A vingança da geografia: a construção do mundo geopolítico a partir da perspectiva geográfica*. Tradução Cristiana de Assis Serra. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- KAPLAN, Stephen B., PENFOLD, Michael. "China and Russia have deep financial ties to Venezuela. Here's what's at stake." *Washington Post*, Monkey Cage Analysis. February 22 2019. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/politics/2019/02/22/china-russia-have-deep-financial-ties-venezuela-heres-whats-stake/>. Acesso em: 12 set. 2019.
- KRAMER, Mark. "U.S.-Russian Relations and the 'New Cold War' Metaphor". PONARS Eurasia Policy Memo No. 547. November 2018. Disponível em: <<http://www.ponarseurasia.org/memo/us-russian-relations-and-new-cold-war-metaphor>>, Acesso em: 29 mai. 2019.
- KURMANAEV, Anatoly. "Venezuela's Collapse Frays Its Economic Ties With Russia". *The New York Times*. June 17, 2019. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2019/06/17/world/americas/venezuela-russia-economy.html>, Acesso em: 12 set. 2019.
- LEE, Robert Victor. "China builds space-monitoring base in the Americas". *The Diplomat*. May 24, 2016. Disponível em: <http://thediplomat.com/2016/05/china-builds-space-monitoring-base-in-the-americas/>. Acesso em: 02.06.2017.
- MARES, David R. *Violent Peace: militarized interstate bargaining in Latin America*. New York: Columbia University Press, 2001.
- MARES, David R. *Latin America and the Illusion of Peace*. International Institute for Strategic Studies, Adelphi series. Londres/Nova Iorque: Routledge, 2012.
- MELLO, Leonel Itaussu Almeida. A geopolítica do poder terrestre revisitada. *Lua Nova*, São Paulo, n. 34, p. 55-69, Dec. 1994. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451994000300005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 15 Out. 2019.
- NIU, Haibin. A New Era of China-Latin America Relations. *Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES)*. Anuario de Integración 11. 2015. Disponível em: <<http://www.cries.org/wp-content/uploads/2016/02/03-Niu.pdf>>, Acesso em: 02 jul. 2019.

ONER, Imdat; SHEHADEH, Lana. “In Venezuela, an isolated Maduro searches for allies across the globe”. *War on the Rocks*. January 30, 2019. Disponível em: <https://warontherocks.com/2019/01/in-venezuela-an-isolated-maduro-searches-for-allies-across-the-globe/>. Acesso em: 12 mar. 2019.

PAUL, T. V. “The enduring axioms of balance of power theory and their contemporary relevance”. In: PAUL, T. V.; WIRTZ, JAMES J.; FORTMANN, MICHEL (Eds). *Balance of Power: Theory and Practice in the 21st century*. Stanford: Stanford University Press, 2004.

ROUVINSKI, Vladimir. “Russian-Venezuelan Relations at a Crossroads”. *Latin American Program, Kennan Institute*. February 2019. Disponível em: https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/russia-venezuela_report_rouvinski_final_0.pdf, Acesso em: 12 set. 2019.

RUSSIAN FEDERATION. *The Foreign Policy Concept of the Russian Federation*. APPROVED by President of the Russian Federation Vladimir Putin on November 30, 2016. Disponível em: https://www.rusemb.org.uk/rp_insight/, Acesso em: 12 set. 2019.

SCHAKE, Kori. “Let the Monroe Doctrine Die”. *Foreign Policy, Argument*. May 29, 2019. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2019/05/29/let-the-monroe-doctrine-die-venezuela-bolton/>, Acesso em: 12 set. 2019.

TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto W. M.. “A Reconfiguração do Tabuleiro Internacional e suas Implicações Geoestratégicas para o Brasil”. Centro de Estudos Estratégicos do Exército: Artigos Estratégicos, v. 5, n. 2, p. 7-30, dez. 2018. Disponível em: <<http://www.ebrevistas.eb.mil.br/index.php/CEEEExArE/article/view/2096>>. Acesso em: 13 mar. 2019.

TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto W. M. A Geopolítica da China na Crise da Venezuela. Centro de Estudos Estratégicos do Exército: Análise Estratégica, [S.l.], v. 13, n. 3, p. 7-22, ago. 2019a. Disponível em: <http://www.ebrevistas.eb.mil.br/index.php/CEEEExAE/article/view/2587>. Acesso em: 15 nov. 2019.

TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto W. M.. Geopolítica e Postura Estratégica da Rússia na Crise da Venezuela. Centro de Estudos Estratégicos do Exército: Análise Estratégica, [S.l.], v. 14, n. 4, p. 21-42, nov. 2019. Disponível em: <<http://www.ebrevistas.eb.mil.br/index.php/CEEEExAE/article/view/3195>>. Acesso em: 24 jan. 2020.

TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto W. M.. Geopolítica e Postura Estratégica dos Estados Unidos na Crise da Venezuela. Análise Estratégica. Brasília: Centro de Estudos Estratégicos do Exército, 2019. [No Prelo].

THE ECONOMIST. “John Bolton and the Monroe Doctrine”. *The Economist*. May 9th 2019. Disponível em: <https://www.economist.com/leaders/2019/05/09/john-bolton-and-the-monroe-doctrine> THE ECONOMIST 2019, Acesso em: 12 set. 2019.

UNITED STATES OF AMERICA. The White House. *National Security Strategy of the United States of America*. December 2017.

ZERPA, Fabiola; MILLARD, Peter. “Russia Squeezing Embattled Venezuela for Tax-Free Gas Expansion”. *Bloomberg, Markets*. June 20, 2019. Disponível em: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-06-20/russia-squeezing-embattled-venezuela-for-tax-free-gas-expansion>, Acesso em: 12 set. 2019.

Anexo 1: Transferência de Armas da Rússia para a Venezuela (2000 a 2018).

Designação	Descrição	Ano de Entrega	Quantidade entregue
Mi-26	Helicóptero de transporte	2007	1
Mi-35M	Helicóptero de combate	2006	3
Mi-35M	Helicóptero de combate	2006	5
Mi-8MT/Mi-17	Helicóptero de transporte	2006	6
KAB-500/1500	Bomba guiada	2007-2008	200
Kh-29/AS-14 Kedge	Míssil ar-terra	2008	50
Kh-31A1/AS-17	Míssil anti-navio	2008	50
Kh-59ME Ovod/AS-18	Míssil ar-terra	2008	50
Mi-35M	Helicóptero de combate	2008	2
Mi-8MT/Mi-17	Helicóptero de transporte	2009-2010	14
Mi-8MT/Mi-17	Helicóptero de transporte	2009-2010	18
R-27/AA-10	Míssil além do alcance visual	2007-2008	100
R-73/AA-11	Míssil ar-ar de curto alcance	2008	150
Su-30MK	Aeronave de caça e ataque ao solo	2006-2008	24
Igla-S/SA-24	SAM ¹¹ portátil	2009-2010	2000
S-125 Pechora-2M	Sistema SAM	2011-2014	11
V-601/SA-3B	SAM	2011-2014	550
2S19 MST-A-S 152mm	Arma autopropulsada	2011-2013	48
2S23 Nona-SVK	Morteiro autopropulsado	2011	13
9M117 Bastion/AT-10	Míssil antitanque	2011-2013	1000
9M317/SA-17 Grizzly	SAM	2013	250
9M82M/SA-23A	SAM	2013	40
9M83M/SA-23B	SAM	2013	150
BM-21 Grad 122mm	Lançador múltiplo de foguetes autopropulsado	2011	24
BM-9A52 Smerch	Lançador múltiplo de foguetes autopropulsado	2013	12
BMP-3	IFV ¹²	2011-2013	123
BTR-80A	IFV	2011-2014	114
Buk-M2/SA-17	Sistema SAM	2013	12
S-300VM/SA-23	Sistema SAM	2013	3
T-72M1	Carro de combate	2011-2013	92
2B11 120mm	Morteiro	2011-2012	24
Igla-S/SA-24	SAM portátil	2012	2000

Fonte: SIPRI, *SIPRI ArmsTransfersDatabase*, 2018. Disponível em: http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade_register.php.

Anexo 2: Transferência de Armas da China para a Venezuela (2000 a 2018).

Designação	Descrição	Ano de Entrega	Quantidade entregue
JYL-1	Radar de busca aérea	2006-2007	3
JYL-1	Radar de busca aérea	2008-2009	7
JY-11	Radar de busca aérea	2010-2011	3
K-8 Karakorum-8	Aeronave de treinamento/combate leve	2010	18
PL-5E	Míssil Ar-Ar de curto alcance	2010	100
Y-8	Aeronave de transporte	2012-2014	8
Red Arrow-73	Míssil antitanque	2015	250
SM-4 81mm	Morteiro autopropulsado	2014-2015	18
Type-07P/VN-1	IFV	2014-2015	40
VN-4	APV13/APC14	2013-2015	121
ZBD-05/VN-18	IFV	2015	25
ZTD-05/VN-16	Carro de combate leve	2015	25
K-8 Karakorum-8	Aeronave de treinamento/combate leve	2016	9
C-802/CSS-N-8	Mísseis anti-navio	2017	s/d
SRS	Artilharia MRL 18 220mm	2017	18

Fonte: SIPRI (2018), IISS (2017, p. 478). s/d = sem dados.

¹¹ *Surface-to-Air Missile* (míssil terra-ar).

¹² *Infantry Fighting Vehicle* (Veículo de Combate de Infantaria).

¹³ *Armored Patrol Vehicle* (Veículo Blindado de Patrulha).

¹⁴ *Armored Personnel Carrier* (Veículo Blindado de Transporte de Pessoal).

Planejamento Baseado em Capacidades e Transformação da Defesa: desafios e oportunidades do Exército Brasileiro

Capacity Based Planning and Defense Transformation: the challenges and opportunities of the Brazilian Army

Fernanda das Graças Corrêa*

RESUMO:

O Exército Brasileiro (EB) diagnosticou a necessidade de se transformar em um processo de transição da Era Industrial para a Era do Conhecimento para que as suas capacidades se tornem compatíveis com o anseio político estratégico do Brasil de se tornar uma potência mundial. A atual conjuntura do EB, mais do que a modernização da Força Terrestre, demanda por transformação, capaz de ser operacional e estar em prontidão em qualquer área de interesse geoestratégico do Brasil. Este processo sistemático de Transformação do EB exige, portanto, um planejamento de longo prazo coerente com a conjuntura nacional que determine um conjunto de ações estratégicas baseado em capacidades militares. Muitos países e organizações militares internacionais têm adotado o Planejamento Baseado em Capacidades (PBC) como parte de seu processo de Transformação da Defesa.

Palavras-chave: Transformação Militar; Planejamento baseado em Capacidade; Exército Brasileiro.

ABSTRACT:

The Brazilian Army has diagnosed the need to transform itself into a process of transition from the Industrial Age to the Knowledge Age so that its capabilities become compatible with Brazil's strategic political longing to become a world power. The current situation of Brazilian Army, rather than the modernization of the Earth Force, demands transformation, capable of being operational and in readiness in any area of geostrategic interest in Brazil. This systematic process of transformation of the Brazilian Army, therefore, requires a long-term planning that is in accordance with the national reality that determines a set of strategic actions based on military capabilities. Many countries and international military organizations have adopted Capability Based Planning (PBC, acronym in Portuguese) as part of their Defense Transformation process.

Keywords: Military Transformation; Capacity based planning; Brazilian Army.

* Pós-doutora em Ciências Militares pela ECEME, doutora em Ciência Política na área de concentração em Estudos Estratégicos pela UFF, pesquisadora do GT Ciência, Tecnologia e Inovação & Gestão (CTI&G) em Defesa - perspectivas e desafios para o Brasil e pesquisadora sênior na área de Planejamento Estratégico e Gestão de Defesa do Centro de Estudos Estratégicos do Exército Brasileiro.

Sumário Executivo

Este artigo científico faz parte de uma série de textos publicados ao longo de 2019 e no primeiro semestre de 2020 pelo Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEEx) na linha de pesquisa Planejamento Estratégico & Gestão da Defesa no biênio 2019/2020.

No primeiro ensaio publicado por esta autora na revista *Análise Estratégica* no ano 2019, analisou-se o processo de Transformação da Defesa e a implementação do PBC nas Forças Armadas chilenas. Analisou-se como o conceito de segurança ampliada se adapta ao processo de Transformação que, inclui programas de modernização, sendo o fluxo orçamentário contingenciado o principal motivo para a implementação do PBC na Defesa Nacional chilena.

O segundo caso investigado foi o das Forças Armadas francesas, em que o PBC é entendido como um instrumento metodológico utilizado pelo governo e por empresas privadas para gerenciar processos e programas. Dentre as razões da França adotar o PBC no seu planejamento estratégico se encontram: garantir a superioridade e liderança tecnológica, a independência e autonomia da sua base industrial de defesa e soberania do território francês dentro e fora do continente europeu.

O terceiro caso estudo é o processo de transformação da defesa e a implementação do PBC nas Forças Armadas da Alemanha. A Alemanha se especializou, de forma peculiar, no gerenciamento de crises e na prevenção de conflitos no exterior. Há um consenso tanto no Parlamento quanto a própria sociedade alemã de que os interesses nacionais da Alemanha quase sempre se assemelham com os interesses da União Europeia. Daí a implementação do PBC nas Forças Armadas da Alemanha atenderem também interesses da política externa da União Europeia e da própria OTAN.

Neste último texto, será analisada a evolução conceitual da metodologia do Sistema de Planejamento Estratégico do Exército Brasileiro, será debatido o processo de transformação em consonância com as mudanças complexas provocadas pela Era do Conhecimento e da Quarta Revolução Industrial, o processo de implementação do PBC no Ministério da Defesa e no Exército Brasileiro e os principais desafios que esta Força enfrentará no futuro.

1. Origens da Transformação Militar

O Exército Brasileiro (EB) tem por missão contribuir para a garantia da soberania nacional, dos poderes constitucionais, da Garantia da Lei e da Ordem (GLO), salvaguardando assim, os interesses nacionais e cooperando com o bem-estar social e o desenvolvimento nacional. Assim sendo, cabe ao EB preparar a Força Terrestre e mantê-la em permanente estado de prontidão.

Por visão de futuro, o EB espera que o processo de Transformação do Exército chegue até 2022

em uma nova doutrina – com o emprego de produtos de defesa tecnologicamente

avancados, profissionais altamente capacitados e motivados – para que o exército enfrente, com os meios adequados, os desafios do século XXI, respaldando as decisões soberanas do Brasil no cenário internacional.¹

Dentre os valores que norteiam a cultura organizacional do EB, encontram-se patriotismo, dever, lealdade, probidade e coragem. Além do comprometimento com a missão, a visão de futuro e os valores, a coesão alicerçada na camaradagem e no espírito de corpo e liderança, o EB considera como principais fatores críticos que tornarão

¹ Para ver a visão de futuro do Exército Brasileiro, acesse: <http://www.eb.mil.br/missao-e-visao-de-futuro>

bem sucedida sua missão a qualificação profissional dos militares, a modernização e o desenvolvimento de tecnologias que reduzam o hiato entre o EB e os exércitos de países desenvolvidos e, principalmente, a dependência das indústrias de defesa estrangeiras, o caráter dissuasório da Força Terrestre e o emprego sistêmico de modernas ferramentas de gestão tecnológica de defesa que impacte na melhor otimização de recursos, de processos, de produtos e de serviços a cargo do EB.

Para compreender melhor o processo de Transformação Militar que o Exército vem passando desde a década de 1980, primeiramente, é importante conceituar a Transformação Militar (aqui entendida também como Transformação da Defesa). Em um segundo momento, analisaremos o histórico do processo de Transformação do EB. E em um terceiro momento, analisaremos atual estágio do processo de Transformação do EB.

A partir do ano 2000, nos Estados Unidos (EUA), o termo Transformação da Defesa passou a fazer parte dos discursos oficiais do governo para melhor atender às demandas do futuro das Forças Armadas do País. De acordo com o Departamento de Defesa dos EUA,

transformação é acima de tudo um processo contínuo que não tem um ponto final. Destina-se a criar ou antecipar o futuro. A transformação é destinada a lidar com a co-evolução de conceitos, processos, organizações e tecnologia. Mudança em qualquer uma dessas áreas exige mudanças em todos. (...) A transformação se destina a criar novas áreas competitivas e novas competências. Destina-se a identificar, alavancar e até mesmo criar princípios subjacentes para a maneira como as coisas são feitas. A transformação serve para identificar e alavancar novas fontes de energia. O objetivo geral dessas mudanças é simplesmente a vantagem competitiva americana na guerra.²

² Para ver o conceito de Transformação Militar do o Departamento de Defesa dos EUA, consultar: https://archive.defense.gov/transformation/about_transformation.html . Acessado em 20 de junho de 2019.

Desde o começo do século XXI, o Departamento de Defesa (DoD) dos EUA tem empreendido medidas e ações profundas na sua cultural organizacional. Isso se traduz e repercute na atual gestão governamental à medida que continua a busca por maior flexibilização das relações hierárquicas entre os militares, ampliação do diálogo nas relações civis-militares e, principalmente, maior encorajamento por parte dos militares para que seus subordinados experimentem novas ideias e saiam das suas zonas de conforto. Segundo documento oficial do Escritório de Transformação da Força do Gabinete do Secretário de Defesa publicado em 2004,

isso deve ser feito através do desenvolvimento e educação de liderança, uma ênfase crescente no desenvolvimento e experimentação de conceitos e mudanças no sistema de pessoal e na estrutura de incentivos. A liderança sênior deve dar o exemplo promovendo a inovação e adotando tecnologias e conceitos da era da informação. (EUA, 2004, p. 6)

Mais do que aquisição e o desenvolvimento de novos sistemas de armas e tecnologia de ponta, o atual processo de Transformação da Defesa dos EUA é também concebido sob o ponto de vista sociocultural.

Na esfera interagências, as lições aprendidas com os atentados de 11 de setembro, permitiram uma maior compreensão e adoção de ações mais eficientes de interagir com outras agências do governo dos EUA e com seus parceiros multinacionais. Segundo este mesmo documento, a coordenação vem sendo aprimorada em todos os níveis promovendo maior cooperação, resposta rápida e capacidade de conduzir operações continuadas.

No teatro de operações militares, a Transformação da Defesa tem como parâmetro as inovações conceituais sobre operações conjuntas com base em rigorosas condições de simulação de combate em nas instalações nacionais de treinamento e nas

lições aprendidas nas guerras globais recentes com foco no terrorismo.

Na área de negócios, o DoD tem buscado identificar e adotar modelos de negócios e planejamentos transformacionais adaptados a ciclos de tempo compacto do século XXI, tais como ciclos de aquisição acelerados construído em desenvolvimento espiral, gerenciamento de produtos e empreendimentos *output*, capacidade analítica estratégica e planejamento estratégico conjunto de alocação de recursos baseado em capacidades para melhor identificar e avaliar opções específicas para mitigar os riscos futuros. Segundo Daniel Hamilton,

podemos encarar a Transformação como uma mudança no planejamento e condução de operações militares, onde a orientação com base em forças foi substituída por capacidades; onde as operações de desgaste deram lugar aos efeitos; onde a separação entre ramos deu origem à coordenação de operações conjuntas. (HAMILTON Apud VICENTE, 2007, p. 11)

Segundo documento oficial do Departamento de Defesa dos EUA, a Transformação de Defesa no País é sustentada por quatro pilares de força: o primeiro pilar se refere ao fortalecimento das operações conjuntas através do desenvolvimento de conceitos e arquiteturas de operações conjuntas. Segundo documento oficial do Gabinete do Chefe do Estado-Maior Adjunto de Operações do Exército dos EUA,

um Exército de qualidade de campanha com capacidades conjuntas e expedicionárias permite que a Força Conjunta exerça controle direto, contínuo e abrangente sobre terreno, recursos e pessoas. (EUA, 2014, p. 3)

Importante ressaltar que as operações conjuntas das Forças Armadas dos EUA são, ordenadamente, elaboradas no âmbito da Orientação do Planejamento Estratégico (SPG, sigla em inglês), da Estratégia Militar Nacional (NMS, sigla em inglês), da Revisão Quadrienal de Defesa (QDR, sigla em inglês), da Orientação de Planejamento de Transformação (TPG, sigla em inglês), dos

Conceitos de Operações Conjuntas (JOpsC, sigla em inglês) e dos Conceitos Operacionais Emergentes (JOCs, sigla em inglês).

O segundo pilar se refere a exploração das vantagens da inteligência dos EUA existentes através de uma maior disseminação de informações globais de vigilância e reconhecimento. O terceiro pilar se refere ao desenvolvimento de conceitos inovadores e experimentação através de jogos de guerra, simulações e exercícios de campo. O quarto e último pilar, mas não menos importante, o desenvolvimento de novas capacidades de transformação com base no sucesso dos três primeiros pilares. São estes pilares que o DoD acredita que, desde o início do século XXI, estão acelerando o processo de Transformação da Defesa migrando da era industrial para a era da informação.

Espera-se que processo de Transformação da Defesa conduza, futuramente, operações militares centradas em redes seguras de compartilhamento de informações em todos os níveis de comando, permitindo maior velocidade de comando e maiores oportunidades de padronização em todos os teatros de operações. Sobre estas oportunidades de padronização, flexibilidade volta a ser considerada uma palavra-chave na doutrina orgânica das Forças Armadas. Segundo António José Telo,

no moderno campo de batalha o grupo de combate passa a ser menor, com uma arquitetura variável, de modo a adaptar-se a muitos tipos de missões, dentro de uma filosofia de operações conjuntas, ou seja, integrando todas as armas. A sua composição não é fixa, pois depende muito do tipo de missão e cada uma delas implica uma orgânica, táticas e até um armamento diferente. Significa isto que o futuro grupo de combate operacional, terá uma construção modular, que depende das circunstâncias e é decidida caso a caso. (TELO, 2002, p.p. 241-242)

Mais apropriada para grupos de combate reduzidos, nenhum manual ou doutrina rígida elabora operações conjuntas de forma eficiente no cumprimento de

missões a nível estratégico ou tático se não houver flexibilidade na doutrina orgânica.

Este nível de complexidade sistêmica torna o processo de Transformação da Defesa dos EUA um dos principais objetos de investigação das academias civis e militares de todo o mundo.

2. O modelo de Planejamento Baseado em Capacidade

Na área de Gestão Estratégica da Defesa, dentre os modelos de negócios e planejamentos transformacionais adaptados a ciclos de tempo compacto do século XXI que os EUA têm buscado para identificar e adotar para impulsionar seus sistemas de C,T&I se encontra o Planejamento Baseado em Capacidades (PBC). Esta ferramenta metodológica de gestão estratégica tem sido adotada por Forças Armadas de muitos países por muitas razões e motivações estratégicas, dentre elas proporcionar um fundamento mais racional para a tomada de decisões, oferecer soluções integrais às necessidades associadas, definir pacotes de atualização e aplicar em cada uma das capacidades militares que influenciarão na compra de armas e/ou de sistema de armas, sua possível modernização ou a determinação dos gastos com manutenção ou baixa do serviço, melhor identificação e avaliação de opções específicas para mitigar os riscos em aquisições futuras, questões de restrição orçamentária, evita dispersão de recursos e redundâncias, facilita estabelecimento de prioridades etc.

Na condução estratégica militar, existem numerosos modelos de planejamento estratégico, entre eles o de ameaças e o de cenários. Em geral, o modelo de planejamento estratégico mais empregado é o de ameaças, no qual as capacidades ou o sistema de requerimentos militares exploram soluções qualitativas e quantitativas com base em critérios de identificação de inimigos potenciais e da avaliação de suas reais capacidades. Já no planejamento estratégico militar por cenários, toma-se por base situações especificadas por parâmetros ambientais e operacionais que, segundo os objetivos estratégicos, constituem as bases

para avaliar as capacidades para o emprego de força. Ambas metodologias orientam os estrategistas a remeterem conceitos de operação que descrevem como as Forças Armadas deverão operar em resposta às ameaças. Importante ressaltar que a análise de cenários também está presente no planejamento baseado em ameaças.

De maneira geral, conceitualmente, entende-se aqui por capacidade um meio de alcançar os efeitos desejados, sob condições e padrões específicos, pela combinação de recursos e formas de executar conjuntos de tarefas. A capacidade, no âmbito de uma organização, é o resultado de uma estrutura organizacional, das habilidades, dos talentos e das competências do pessoal, da infraestrutura, avaliação, monitoramento e controle, dos processos de gestão e dos equipamentos que a integra. Garcia Sieiro define capacidades militares como

o conjunto de fatores-chave para alcançar um objetivo militar específico e que não se limitam a uma arma ou sistema de armas, mas sim a áreas de atributos, como superioridade no confronto, comando e controle, sustento, entre outros. (GARCÍA, 2006 Apud PUIG MORALES, 2015, p. 8)

Corroborando com Garcia Sieiro, Carl Marowski Pilowsky afirma que

este novo processo de PBC, se concretiza mediante um conjunto integrado de subprocessos ou bloqueios processuais, os quais incluem um procedimento de curto prazo para o emprego da força e outro de longo prazo para o desenvolvimento das capacidades institucionais, normatizando, relacionando e coordenando intimamente o planejamento político, o planejamento estratégico, o programa de aquisições, o orçamento, a gestão de projetos e os investimentos da defesa através de uma completa normativa ministerial, que impõe tremendos desafios às instituições, ao EMCO e ao MINDEF. (PILOWSKY, 2018, p. 7)

Analisando o processo de implementação do PBC pelo Ministério da

Defesa (MINDEF) e pelo Estado Maior Conjunto (EMCO) das Forças Armadas do Chile, Pilowsky defende que cabe ao EMCO, integrar, coordenar e sincronizar as capacidades das forças em tempo, espaço e propósitos, em concordância com os objetivos estratégicos das missões das Forças.

O planejamento baseado em capacidades está planejando, sob incerteza, o fornecimento de capacidades adequadas para uma ampla gama de desafios e circunstâncias modernas, enquanto trabalha dentro de uma estrutura econômica que requer escolha. (DAVIS, 2007, p.2)

A incerteza é uma das principais questões que Paul Davis chama a atenção ao analisar as vantagens de se adotar o PBC nas Forças Armadas dos EUA. Qualquer estrategista pode elaborar o desenvolvimento de estrutura de força calculando riscos com regras e probabilidades conhecidas; no entanto, a natureza onipresente na incerteza se dá quando nem as regras nem as probabilidades são conhecidas. Davis remete as lições históricas para alertar sobre elaborar estruturas de força com base em cálculos sem considerar a onipresença da incerteza como a Guerra da Coreia, a invasão do Iraque ao Kuwait, a bomba nuclear do Paquistão e os atentados de terroristas de 11 de setembro, provocaram surpresas estratégicas, sobretudo, nos ambientes operacionais e no nível de armamento. Muitos estrategistas previram estruturas de força com redução de pessoal em 20%, idealizaram ambientes operacionais futuros dominados pelo poder aéreo tal qual na Operação Tempestade no Deserto em 1991 e nos conflitos na região dos Balcãs no final da década de 1990 e, nas vésperas do século XXI, o pensamento militar “*cada vez mais focado na exploração das vantagens tecnológicas e da proeza dos EUA em manobras em larga escala*” (DAVIS, 2007, p. 4).

Outra vantagem é que o PBC descreve detalhadamente de forma sistêmica, analítica e descritiva quais capacidades e tarefas os atores envolvidos na Defesa Nacional devem executar em situações de hipóteses de emprego e/ou com orçamentos reduzidos no

cumprimento de objetivos estratégicos. Após os atores envolvidos na Defesa Nacional definirem o fluxo processual para o desenvolvimento do PBC, os próximos passos são a programação de aquisições com a estruturação do portfólio de capacidades, a programação financeira e, por último, a programação do orçamento e sua aprovação.

Ao promover uma perspectiva holística, o PBC enfrenta "problemas perniciosos" complexos, caracterizados por mudanças e relações causais indeterminadas. Isso resultou no reconhecimento da necessidade de planejamento contínuo e demonstrou a ineficácia dos processos tradicionais. (HALES, CHOUINARD, 2011, p. 6)

Quando as ameaças são visíveis à nação e seus interesses passam a estar comprometidos por inimigos com capacidade e intenção reais, a elaboração de propostas para o desenvolvimento de estrutura de força está sujeita a menos restrições orçamentárias e o Estado tende a promover maiores gastos em defesa. No entanto, quando as ameaças são incertas e/ou assimétricas e a nação não percebe que seus interesses podem estar comprometidos, a elaboração de propostas de desenvolvimento de estrutura de força é submetida à orçamentos reduzidos e/ou contingenciados e o Estado gasta em defesa. Daí a relevância da perspectiva holística que os autores Hales e Chouinard atribuem ao PBC; pois, esta metodologia permite que, mesmo com orçamento restrito e menos engajamento de autoridades políticas em questões de defesa, seja possível elaborar propostas para o desenvolvimento de estrutura de força capaz de fazer frente à variedade e à multiplicidade de desafios e ameaças do século XXI.

Em países em que há um maior engajamento de lideranças governamentais e da sociedade na formulação de políticas públicas de defesa, o planejamento estratégico é elaborado no primeiro nível de análise, ou seja, nível político. Esse processo é denominado *top down approach* porque a tomada de decisão na promulgação da grande estratégia ocorre de cima para baixo se aproveitando da orientação de recursos

políticos, econômicos, diplomáticos e militares do Estado. Em países em que há um menor engajamento de lideranças políticas e/ou da sociedade na formulação de políticas públicas de defesa e na promulgação da grande estratégia nacional ou os estrategistas militares decidem os aportes do Estado em matéria de capacidades, formas de emprego e ameaças esse processo é denominado *bottom up approach*.

Em geral, a metodologia de PBC pode ser dividida em duas fases: a primeira fase é a da taxonomia, na qual serão sistematicamente definidos e descritos os conceitos, as capacidades necessárias para executar as operações e as relações entre estas capacidades. A segunda fase corresponde ao desenvolvimento de estrutura de força, na qual serão desenvolvidas as capacidades requeridas para enfrentar as ameaças. A estrutura de força atual se torna objeto de análise dos estrategistas para identificar *gaps* de capacidades. Depois de identificados estes *gaps* de capacidade, são formulados programas e projetos, de forma sistemática, oportuna e eficiente, para adquirir as capacidades futuras. Em geral, o desenvolvimento de estrutura da força, no médio prazo, dura entre três e cinco anos e o de longo prazo leva dez anos ou mais.

Em virtude das atuais dificuldades de se prever os desafios e ameaças do século XXI, o PBC reconhece a complexidade de imaginar que é possível prever onde, com quem e em que circunstâncias, as Forças Armadas serão acionadas com base em

uma longa lista de cenários desconfortáveis de planejamento [no caso dos EUA], aprovados por oficiais superiores, que são usados por todos os departamentos militares para considerar quais capacidades eles precisam desenvolver, adquirir ou aprimorar. (DAVIS, 2007, p. 8)

As capacidades e as áreas de capacidade são analisadas, selecionadas e definidas com base nas ameaças, em geral, apontadas pela avaliação de cenários. Neste sistema de análise, as capacidades são desagregadas ou decompostas. Na maioria

dos países que adotaram o PBC, as capacidades desagregadas ou decompostas são nas áreas de material, infraestrutura, recursos humanos, adestramento, doutrina, organização, liderança, interoperabilidade.

Todos os cenários devem ser considerados ao ser avaliados a fim de determinar os mínimos requerimentos militares necessários para contemplar missões e ações em qualquer hipótese de emprego. Se todos os cenários gerais e específicos não forem considerados na avaliação, o plano estratégico corre o risco de definir missões incompletas ou descompensadas. Após analisar e avaliar as ações dos possíveis adversários apontados pelas ameaças confirmá-los como adversários, as intenções fundadas ou os propósitos do adversário para atuar contra os interesses nacionais e identificadas as capacidades do adversário cujo valor relativo pode causar efetivamente danos, a metodologia implica no desenvolvimento de forças focado em equilibrar ou inclinar o peso da balança de forças existente em relação a ameaça definida.

Faz-se necessário esclarecer que não se trata simplesmente de estabelecer uma equiparação de forças. As considerações acerca das vulnerabilidades, a visão prospectiva de futuro e objetivos estabelecidos nos níveis estratégico e operacional, compromissos internacionais, restrições orçamentárias, entre outras apreciações, podem orientar para se estabelecer um patamar maior, igual ou menor de capacidade em relação ao contrapondo da força adversa. (LEITE, 2011, p. 4)

Além dos cenários prospectivos, a elaboração deste planejamento estratégico envolve a análise da disponibilidade de recursos humanos, tecnológicos e financeiros em território nacional e cria alternativas para a aquisição destes recursos no exterior.

Outra vantagem de se adotar o PBC é que os resultados são frutos de orientações de médio e longo prazo e influenciam decisivamente,

na preparação e execução mais eficiente das operações militares de guerra e

outras que não a guerra, através do cumprimento das diferentes atividades descritas nas Áreas de Missão definidas pelo PBC e pela gestão estratégica dos meios pelo EMCO. (PILOWSKY, 2018, p.p. 8-9)

As Áreas de Missão (AM) constituem grupos de missões gerais e inter-relacionados designadas para as instituições militares por diferentes órgãos legais ou reguladores do país. Além das AM, existem também as Subáreas de Missão (SAM), as quais especificam as atividades que, nas diferentes AM, são designadas nominalmente e permitem a realização de tarefas de acordo com a missão em questão, impedem que haja tarefas repetidas ou que haja semelhanças doutrinárias entre as tarefas de cada área, a construção de um marco comum de ação para atender aos desafios setoriais e facilitam a determinação de prioridades estratégicas para alcançar sinergia na elaboração de estratégias de ação.

No Brasil, cabe ao Ministério da Defesa (MD) coordenar e consolidar o processo de fluxo orçamentário para as três Forças Armadas e demais órgãos subordinados à pasta ministerial, a partir das prioridades estabelecidas na Estratégia Nacional de Defesa (END). Cabe à Secretaria Geral do MD elaborar, conjuntamente, a proposta orçamentária das Forças e a consolidação dos planos plurianuais no âmbito do Ministério.

Em virtude do fluxo orçamentário reduzido e contingenciado na área da Defesa, o PBC passou a ser debatido e, posteriormente, implementado no MD e nas três Forças Armadas brasileiras.

As bases preliminares para implementação do PBC no MD foram lançadas na primeira versão da END, em 2008, quando definiu-se que, a estrutura do potencial estratégico brasileiro seria em torno de capacidades.

Em 2013, durante a realização do seminário realizado pela Subchefia de Operações da Chefia de Operações Conjuntas do MD, o PBC voltou a ser discutido.

Em março de 2016, o PBC se tornou pauta de diversas reuniões envolvendo diversas Chefias, Subchefias e Seções do

Estado Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) e as Chefias dos Estados Maiores das Forças Singulares, seus Comandos Operacionais, Escolas e órgãos relacionados ao desenvolvimento doutrinário, pesquisa e estudo.

No ano de 2017, um relatório foi entregue com o resultado do trabalho dessas reuniões cujo conteúdo tem sido utilizado como parâmetro na implementação do PBC no MD e nas Forças Armadas brasileiras. Neste mesmo ano, o MD tornou público o documento Cenário de Defesa 2020-2039. Este documento, além de contribuir para o desenvolvimento do processo de planejamento estratégico do MD, irá fundamentar a redação da Política Nacional de Defesa, da Estratégia Nacional de Defesa, da Política e Estratégia Setoriais de Defesa, do Plano Estratégico de Defesa e os planejamentos estratégicos das três Forças Armadas.

O Cenário de Defesa 2020-2039 é um dos insumos que Domingues da Silva se refere. Como estudo preliminar, o tema do documento é o binômio Segurança e Defesa Nacional. Este documento conceitua o Ambiente Externo como o ambiente que o MD interage, porém não controla, e o classifica em três âmbitos: nacional, regional e mundial. O âmbito mundial se refere ao mundo, o âmbito nacional se refere ao Brasil e o âmbito regional se refere à América do Sul, ao Atlântico Sul, ao continente Antártico e à África Subsaariana.³ Dimensões, conceitualmente, são áreas de análise e são consideradas as seguintes dimensões: econômica, social, ambiental, tecnológica, política e militar. Dentro de cada dimensão, foram considerados apenas Fatos Portadores de Futuro (FPF) que estão relacionados com este binômio no horizonte temporal 2020-2039.

Em relação a FPF Capacidades Militares Globais na dimensão militar do âmbito mundial, o Cenário de Defesa 2020-2039 considera que,

³ Importante ressaltar que o Âmbito Regional não tem relação direta com o entorno estratégico de interesse, o qual será (re)definido na atualização da Política e da Estratégia Nacionais de Defesa.

em função da magnitude da assimetria a seu favor, EUA e OTAN manterão sua superioridade militar, com capacidade de atuação global, mesmo que haja incrementos orçamentários significativos na China e na Rússia, ou que estas se aliem, e se desconsiderem aliados tradicionais dos primeiros, como Japão, Austrália e Coreia do Sul ou, ainda, possíveis acordos com Arábia Saudita e Índia. (Brasil, 2017, p.19)

Dois FPF importantes são considerados na dimensão militar do âmbito regional: os Gastos Militares Regionais e os Contingentes Militares na América do Sul. Em relação aos gastos militares, o documento aponta a probabilidade da estabilidade no nível de gastos com defesa na região em função de atendimento a demandas reprimidas e que, em virtude do atual nível de cooperação na região sul-americana, da dimensão relativa do Produto Interno Bruto (PIB) do Brasil e do histórico de gastos em defesa na região, mesmo restrito, o orçamento de defesa no Brasil será superior aos dos vizinhos. Em relação aos contingentes militares, o documento aponta que a diminuição de conflitos armados como consequência das restrições orçamentárias e das melhorias tecnológicas e maior cooperação, impactarão na redução dos efetivos das Forças Armadas sul-americanas.

Como decorrência, poderá ser necessária a adaptação dos modelos de capacitação dos recursos humanos das forças armadas sul-americanas para essa nova realidade. Isso propiciará maior confiança e incentivará a cooperação em todas as atividades por elas exercidas. (Brasil, 2017, p.31)

No âmbito nacional não há análise da dimensão militar; no entanto, o documento cria o âmbito Ministério da Defesa, o qual se refere ao ambiente interno e analisa os FPF na dimensão militar. Na FPF Localização dos Centros de Gravidade Brasileiros, o documento aponta que quaisquer ações bélicas convencionais contra o Brasil, ainda que improváveis, e independentemente da área geográfica ou motivo da disputa, terão

por objetivo os centros de gravidade concentrados nas regiões sudeste e sul e o DF, e

virão pelo ar, pelo mar e pela dimensão cibernética, lançados por países com capacidade de projeção de poder e tecnologias suficientes para interferir (guerra cibernética) em sistemas bancários e de comunicações, principalmente. (Brasil, 2017, p. 45)

No FPF Amazônia, o documento chama a atenção para a possibilidade de que, em virtude da possibilidade de maior eficácia do combate ao narcotráfico por parte dos governos vizinhos, laboratórios de refino de drogas e rotas do tráfico de drogas da América Central e Caribe migrem para território brasileiro, para a possibilidade de haver demandas internacionais por autonomia indígena e internacionalização de áreas de proteção ambiental na Amazônia, com apoio de organizações estrangeiras e para a possibilidade de tensões decorrentes das demarcações ou da ausência de delas em terras indígenas, da exploração de garimpos e grandes obras de infraestrutura na região, as quais excederão as capacidades dos órgãos de segurança pública estaduais e municipais, e demandarão atenção por parte da esfera federal. Conforme apontado no documento,

tentativas de internacionalização da Amazônia ou partes dela, embora improváveis, devido à qualidade da inserção internacional brasileira, se ocorrerem, não o serão mediante ocupação militar da região, mas por meio de eventuais embargos e zonas de exclusão. (Brasil, 2017, p.46)

As características futuras dos conflitos, as oportunidades e ameaças se encontram na sessão “*Implicações para a Segurança e Defesa (ID)*”. As ameaças à Segurança e Defesa do Brasil identificadas e analisadas no Cenário de Defesa 2020-2039 são as seguintes: dependência tecnológica, escassez mundial de recursos naturais, manipulação da opinião pública, terrorismo, crime organizado transnacional, tensões sociais no Brasil, hostilidades contra cidadãos

e bens brasileiros no exterior, insuficiente capacidade operacional das Forças Armadas, insegurança de sistemas de informação, catástrofes naturais e pandemias, fricções e tensões na América do Sul e militarização do Atlântico Sul.

Embora o MD tivesse concedido às três Forças Armadas autonomia para implementar a metodologia de PBC que julgasse mais adequada às suas próprias estruturas de força, a implementação do PBC no Exército é anterior a este processo.

No Manual de Fundamentos EB20-MF-10.101 intitulado *O Exército Brasileiro*, em sua 1ª edição datado de 2014, já estava previsto que o EB deveria estruturar a força por meio do PBC atendendo aos seus fatores determinantes – Doutrina, Organização (e processos), Adestramento, Material, Educação, Pessoal e Infraestrutura (DOAMEPI).

A fim de obter as capacidades para estar preparado para os complexos ambientes operacionais do futuro, o Manual previa que o EB deveria

- modernizar, com oportunidade, as concepções doutrinárias de emprego, adequando-as aos diferentes ambientes operacionais do território nacional;
- aperfeiçoar o sistema de instrução militar, buscando, em todas as situações, inovações de métodos de ensino e de execução, enfatizando a realização de exercícios simulados;
- reestruturar a Força, sempre que necessário, buscando a racionalização de meios, conjugada com o aumento da capacidade dissuasória em todos os rincões do País;
- buscar continuamente a melhoria de qualificação dos recursos humanos, com prioridade na área de ensino, mas sem descuidar da operacional, preservando valores como o amor às tradições castrenses, respeito à ética, à prática das virtudes militares e dos preceitos morais e, principalmente, os pilares que sustentam a Instituição, quais sejam, a hierarquia e a disciplina; e
- modernizar, quando conveniente, o sistema de administração do Exército, adotando métodos inovadores de administração e

gerenciamento.(BRASIL, 2014, p. 65)

Em 2016, por meio da Portaria nº 233, de 15 de março, o EB criou o documento “*Instruções Gerais para a Gestão do Ciclo de Vida dos Sistemas e Materiais de Emprego Militar (EB10-IG-01.018)*”, o qual tinha por principais objetivos ordenar, descrever e padronizar os principais processos, atividades e eventos que ocorrem durante o ciclo de vida dos Sistemas e Materiais de Emprego Militar (SMEM)⁴, fixando a ordem e os órgãos responsáveis, estabelecer uma sistemática para as atividades e eventos que ocorrem nesse processo e atribuir responsabilidades aos órgãos envolvidos.

Dessa forma, a IG 01.018 é a linha mestra que conduz a Força Terrestre na obtenção e gestão de capacidades possíveis e sustentáveis, através de processos administrativos legalmente robustos, customizados e eficazes, contribuindo com a melhoria na qualidade das entregas e reduzindo, significativamente a despesa pública, riscos e possíveis prejuízos à Administração Pública. (COSTA, REIS, 2018, p.11)

Diante do exposto, entre os anos de 2014 e 2018, caracteriza-se a primeira etapa da implementação do PBC, na qual o EB buscou definir e descrever sistematicamente os conceitos, as capacidades necessárias para executar as operações e as relações entre estas capacidades.

Em 2018 foi criada a Assessoria Especial do Planejamento Baseado em Capacidade (APBC), subordinada ao EMCFA. Embora o MD tivesse concedido às três Forças Armadas autonomia para implementar a metodologia de PBC que julgasse mais adequada às suas próprias estruturas de força, a implementação do PBC no Exército é anterior a este processo.

Em 2019, marcando a segunda etapa da implementação do PBC na Força Terrestre que corresponde ao desenvolvimento da estrutura de força, o EB criou a Seção de

⁴ Será melhor abordado mais a frente.

Planejamento Baseado em Capacidades/Exército do Futuro, subordinada à 3ª Subchefia do seu Estado Maior.

Documentos como o Cenário de Defesa 2020-2039 e Cenário Militar de Defesa 2020-2040 constituem os insumos que as Forças Armadas irão atuar. Conforme ressalta Domingues da Silva,

a partir das diretrizes do nível político, o Ministério da Defesa, com a participação das Forças Singulares, é responsável pela construção dos insumos. O insumo contém as Possibilidades de Atuação (PA) do poder militar, em um espaço temporal de médio a longo prazo, a concepção de emprego conjunto das Forças Singulares para cada Possibilidade de Atuação considerada, e as Prioridades de Defesa, definidas pelo nível político. (DOMINGUES DA SILVA, 2019, p. 25)

As Possibilidades de Atuação (PA) do poder militar são realizadas de maneira conjunta no MD e cada Força Armada apresenta quais capacidades são necessárias para a resolver as PA consideradas, sendo que, segundo Domingues da Silva, o produto da análise contém as capacidades conjuntas que atendem a maioria ou a totalidade das PA especificadas pelas Forças e gera as metas de capacidades. Estas metas apresentam capacidades conjuntas, as quais são apreciadas, analisadas e aprovadas pelo Conselho Superior de Governança, constituído pelos tomadores de decisão do MD e das Forças Armadas. Cabe a cada Força realizar a análise da defasagem de capacidade⁵ e, partindo do diagnóstico de suas capacidades existentes, decidir quais capacidades deseja desenvolver, comprar ou manter. Após esses processos, as Forças Armadas encaminham ao MD os custos para suprir as defasagens de capacidades especificadas.

O Plano de Obtenção de Capacidades Militares (POCM), constituído por projetos e produtos em desenvolvimento e à adquirir por

⁵ Esta etapa equivale ao processo descrito anteriormente de desagregação ou decomposição de capacidades.

meio de contrato de serviços, é o resultado que o PBC pretende alcançar.

Do exposto, pode-se inferir que a integração do PBC ao SIPLEX [Sistema de Planejamento Estratégico] é facilitada pela existência de diversos pontos de contato, necessitando apenas de equipes envolvidas integralmente na adaptação dos dois modelos de planejamento, e no estabelecimento de interfaces com os planejamentos estratégicos de outras Forças Singulares, uma vez que uma das premissas do planejamento por capacidades é o Emprego Conjunto. (DOMINGUES DA SILVA, 2019, p. 27)

Como será discutido mais a frente, o Plano Estratégico do Exército (PEEx) 2020-2023 e o Portfólio de Projetos Estratégicos do EB já apresentam um catálogo de capacidades militares terrestres.

Domingues da Silva acrescenta que o ciclo de vida dos materiais de emprego militar mapeado está em execução e já se encontra em fase de concepção a elaboração de um programa de gerenciamento a fim de processar dados e insumos, permitindo rápida visualização das fases de produção de capacidades. (DOMINGUES DA SILVA, 2019, p. 27) A perspectiva é que este programa de gerenciamento traga mais transparência ao processo de implementação desde a fase de concepção conceitual até o emprego das capacidades.

3. Transformação Militar e Exército Brasileiro

Qualquer discussão sobre reestruturação no EB deve remontar às últimas décadas do século XX.

Na década de 1980, o EB implementou a metodologia de planejamento estratégico orientada pela Escola Superior de Guerra (ESG), mais conhecida na Força Terrestre como Sistema de Planejamento Estratégico (SIPLEX), como parte do seu processo de Transformação. O objetivo do EB era homogeneizar o pensamento militar brasileiro de forma que englobasse “*a missão do Exército, sua interpretação, concepções estratégicas, diretrizes e planos de execução*”

(VALENTINI DA SILVA, 2013, p.103) Neste sentido, o SIPLEX elaborou um ambicioso Plano de Estruturação do Exército em três horizontes temporais diferentes: um de curto prazo (1985-1990), um de médio prazo (1985-2000) e outro de longo prazo (1985-2015). Ou seja, planos militares de cinco, quinze e trinta anos. Deste Plano de Estruturação nasceram os FT 90, FT 2000 e FT 2010.⁶

Primeiramente, a FT 90 objetivava diminuir a defasagem tecnológica da Força Terrestre, por meio da aquisição de novos MEM visando à obtenção de novas capacidades, especificamente a implementação da aviação do Exército e meios de Guerra Eletrônica. (MONTEIRO FILHO, 1992, p. 12 Apud VALENTINI DA SILVA, 2013, p. 104)

Além da redução da defasagem tecnológica do EB, modernização de meios, da implementação da Aviação do Exército e mecanização de unidades motorizadas, o FT 90 objetivava também a desconcentração de unidades na região sudeste, em especial do Rio de Janeiro, com a finalidade de melhor distribuir as Organizações Militares (OM) pelo território nacional. O Programa Calha Norte (PCN) nasceu como parte do cumprimento deste objetivo do FT 90 de distribuir unidades na região norte, em especial na Amazônia. “*O objetivo mais longínquo era a obtenção de capacitação operacional em caráter permanente*” (VALENTINI DA SILVA, 2013, p. 104)

Importante ressaltar que nesse processo de desconcentração de unidades, tanto a FT 90 quanto a FT 2000 previam um substancial aumento de efetivos com a criação de novas unidades (U), Grandes Unidades (GU) e Divisões de Exército (DE).

À princípio, a FT 2000 era considerada continuidade da FT 90. Ou seja, a FT 90 era a meta de curto prazo e a FT 2000 como meta de médio prazo. Contudo, Valentini da Silva atesta haver uma descontinuidade entre as duas Forças Terrestres a medida que o próprio documento *Concepção Estratégica do Exército – SIPLEX*

4 ano 1995 atesta a FT 90 como ponto de partida e a FT 2000 como meta estratégica de curto prazo. (2013, 109) Dentre os objetivos da FT 2000, destaca-se

na impossibilidade de, a curto prazo, aumentar a capacitação operacional de toda a atual FT, adotar-se-á a seguinte estratégia: Selecionar e investir num “núcleo de forças”, dentro da atual FT, que constituam o “Núcleo de Modernidade”. Manter a Base existente em condições adequadas de preparo, particularmente quanto às atividades de sobrevivência da FT. Investir na profissionalização da tropa, no adestramento dos quadros e na mobilização. Priorizar as estratégias da dissuasão, da presença e da projeção de poder. (VALENTINI DA SILVA, 2013, p. 110)

O Núcleo de Modernidade que a FT 2000 se refere seria constituído pelas Forças de Pronto Emprego, pela Aviação do Exército, pelas tropas de guerra eletrônica, por sistema de comando e controle, por instituições de ensino e unidades-escola.

Além da ativação de um Núcleo de Comando de Mobilização, a FT 2000 tinha por previsão estabelecer uma Força de mobilização, integrada por grandes comandos como os de Teatro de Operações, de Força Terrestre de Teatro de Operações e de Exército de Campanha, Grandes Unidades, como Brigadas de Infantaria, e Grupamentos e/ou Bases Logísticas, Nesta FT, a Força de Ação Rápida (FAR) e a Força de Paz estavam previstas para se integrarem às Forças de Pronto Emprego.

A FAR era composta pela “reserva geral”, que consistia no “núcleo profissional” das Forças de pronto-emprego (Bda Inf Pqdt, 12a Bda Inf L, Av Ex, e 1º BF Esp), tinha por missão a atuação imediata em quaisquer áreas estratégicas, e se caracterizava por elevada mobilidade estratégica (VALENTINI DA SILVA, 2013, p. 110)

E a Força de Paz, constituída, á princípio, por um único batalhão reforçado com a missão de participar de operações de

⁶ FT é a sigla de Força Terrestre.

paz sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU).

A partir de 2005, por meio da Portaria Nº 221 do Estado Maior do Exército (EME), o SIPLEX passou por profundas revisões com a finalidade de apresentar uma nova metodologia que incluísse o detalhamento dos processos, as atividades, os procedimentos, modelos de documentos, produtos, ferramentas e os responsáveis pela execução. Os estudos para propor uma nova metodologia apontaram que o SIPLEX deveria passar a ser integrado pelos seguintes documentos: Missão, Avaliação, Política Militar Terrestre, Estratégias, Planos, Necessidades Gerais do Exército e a Proposta Orçamentária do Exército. Desde então, o SIPLEX vem sendo revisto continuamente.⁷

A FT 2000 passou a ser a meta de curto prazo e a FT 2010, já com os resultados das mudanças que o SIPLEX estava passando, se tornou a meta estratégica de médio prazo do Plano de Estruturação do Exército.

O Plano de Estruturação do Exército de 1995, traçou como perfil da Força Terrestre de 2010 uma evolução “qualitativa”, focada no homem, sem modificações significativas da estrutura básica da FT, com grande valorização da ciência e da tecnologia, e a necessidade do militar dominar a informática para conviver com sistemas administrativos e operacionais “exclusivamente automatizados e integrados”, e com grande valorização das missões de forças de paz e expedicionária, bem como das estratégias da presença dissuasão e projeção de poder. (VALENTINI DA SILVA, 2013, p.112)

⁷ Como será analisado mais à frente, o Plano Estratégico do Exército (PEEx) é um documento quadrienal atualizado anualmente pelo SIPLEX, o qual contém a missão do EB, a visão de futuro, as orientações para a execução, a tabela que relaciona os Objetivos Estratégicos do Exército (OEE) às Estratégias e Ações Estratégicas, a lista das atividades Impostas, os projetos estratégicos e estruturantes e os órgãos e pessoas interessadas, o Plano de Obtenção de Capacidades Materiais (PCM), as Prioridades de Reacompletamento de Material, as Prioridades de Reacompletamento de Pessoal e o Plano de Obtenção de Capacidades.

Com a previsão de criação de um comando de divisão na Amazônia, mais unidades de comandos, operações psicológicas, de inteligência, de Defesa, Química, Biológica e Nuclear (QBN), de Aviação do Exército, de Artilharia Antiaérea, logística e guerra eletrônica, o efetivo permanente passou a ser de cerca de 200 mil militares e uma Força de Mobilização de cerca de 70 mil militares.

Após o lançamento da primeira versão da Estratégia Nacional de Defesa (2008), a Estratégia do Braço Forte (EBF) se somou aos esforços das FT, das formulações do SIPLEX, das diretrizes de planejamento estipuladas pelo EME e demais documentos internos normativos e, juntos, passaram a constituir parte do novo processo de Transformação do EB. Isso pode ser endossado pelas palavras de Augusto Wágner Menezes Teixeira Junior quando, em uma análise comparada com o processo de Transformação Militar dos EUA, China e Rússia, analisa a dimensão política, a reforma organizacional, a questão tecnológica e a dimensão da doutrina. Na dimensão política, este autor analisa a busca pela coordenação entre objetivos de grande estratégia e a expressão do poder militar com ênfase na capacidade de engajamento direto de lideranças políticas, como chefes de governo e ministros, agindo para manter a coerência entre objetivos nacionais, objetivos militares e equilíbrio institucional entre as Forças. Sob o ponto de vista da reforma organizacional, Teixeira Junior cita as experimentações organizacionais por *brigadização* dos EUA, China e Rússia e ressalta que o mais relevante no processo de Transformação foi a busca por criar “*mecanismos fixos para promover interoperabilidade entre as Forças*” (TEIXEIRA JUNIOR, 2019, p. 2). Na questão tecnológica, este autor ressalta que os três países buscaram responder ao dilema qualidade/quantidade. Outra diferenciação que Teixeira Júnior cita em sua análise comparada é a dimensão da doutrina.

Nos casos analisados, a evolução doutrinária ocorreu não em função de novas tecnologias ou capacidades, mas como resposta a problemas ligados ao

preparo e emprego da Força no mundo real ou em cenários plausíveis. Conceitos operacionais e doutrinas, tais como as “Operações Multidomínio” (EUA), “Guerra Híbrida” (Rússia) ou “Guerra Informatizada” (China), são desenvolvidos em consonância não apenas com capacidades que se almejam, mas também com uma compreensão sólida sobre o caráter mutante das operações militares no século XXI. (TEIXEIRA JÚNIOR, 2019, p. 2)

É de suma importância que o atual estágio do processo de Transformação do EB considere estes aspectos. O EB dispõe de relativo grau de autonomia governamental e ministerial para conduzir seu próprio processo de Transformação.

Desde que a primeira versão da Estratégia Nacional de Defesa colocou como missão elevar o patamar das Forças Armadas, cada Força apresentou a sua concepção de mudança militar: a Marinha do Brasil priorizou a modernização, o Exército Brasileiro optou pela transformação e a Força Aérea adotou um programa de reorganização. Sem que esteja claro se, e como, o Ministério da Defesa (MD) realiza efetivo controle e coordenação, cada Força possui concepções distintas sobre o estágio final de seu processo de mudança e cada uma realiza, de forma independente, seu processo de modernização, transformação ou reorganização. (TEIXEIRA JUNIOR, 2019, p. 1)

Essa autonomia, do ponto de vista da grande estratégia, compromete o processo de Transformação a medida que torna pouco visível o esforço direto ou indireto de lideranças governamentais e militares para coordenar e articular conjuntamente os objetivos da grande estratégia com a expressão do poder militar.

No processo de reforma organizacional, o EB está no mesmo caminho de experimentação que os Exércitos dos EUA, China e Rússia. Conforme assinala a END,

O Exército, embora seja empregado de forma progressiva nas crises e na guerra,

deve ser constituído por meios modernos e por efetivos muito bem adestrados. A Força deverá manter-se em permanente processo de transformação, buscando, desde logo, evoluir da era industrial para a era do conhecimento. A concepção do Exército como vanguarda tem, como expressão prática principal, a sua reconstrução em módulo brigada, que vem a ser o módulo básico de combate da Força Terrestre. (BRASIL, 2012, p. 76)

Como modelo de experimentação bem sucedido, a END cita as brigadas das Forças de Ação Rápida Estratégicas (FAR-E) como as que melhor simbolizam o ideal de flexibilidade. Flexibilidade, segundo este documento, é um dos conceitos que orientará as missões do EB. Sendo este conceito entendido na END como a

capacidade de empregar forças militares com o mínimo de rigidez preestabelecida e com o máximo de adaptabilidade à circunstância de emprego da força. (BRASIL, 2012, p. 75)

Diferente de operações convencionais no EB, em operações de brigadas de FAR-E, como as de Infantaria Paraquedista e as de Operações Especiais, são as demandas específicas das missões que vão determinar o tipo de adestramento, o armamento e o equipamento a ser utilizado. Em geral, essas brigadas não fazem uso de meios logísticos próprios; mas sim, de acordo com a missão, podem fazer uso de meios logísticos da Força Aérea, da Marinha e do próprio EB. Neste sentido, o EB está em sintonia com a busca por maior interoperabilidade entre as Forças Armadas. A END assinala que este modelo de composição das FAR-E “*não precisa nem deve ser seguido rigidamente, sem que se levem em conta os problemas operacionais próprios das diferentes regiões em conflito*”. (BRASIL, 2012, p. 77) Contudo, toda brigada do EB para se adequar ao conceito de flexibilidade deveria, obrigatoriamente, dispor de

(a) Recursos humanos com elevada motivação e efetiva capacitação operacional, típicas da Brigada de

Operações Especiais, que hoje compõe a reserva estratégica do Exército;

(b) Instrumentos de comando e controle, de tecnologia da informação, de comunicações e de monitoramento que lhes permitam operar em rede com outras unidades da Marinha, do Exército e da Força Aérea e receber informação fornecida pelo monitoramento do terreno a partir do ar e do espaço;

(c) Instrumentos de mobilidade que lhes permitam deslocar-se rapidamente por terra, água e ar – para a região em conflito e dentro dela. Por ar e por água, a mobilidade se efetuará comumente por meio de operações conjuntas com a Marinha e com a Força Aérea; e

(d) Recursos logísticos capazes de manter a brigada mesmo em regiões isoladas e inóspitas por um determinado período. (BRASIL, 2012, p. 77)

O modelo de *brigadização* também pode ser problematizado do ponto de vista tecnológico, a medida que as brigadas devem dispor de recursos humanos, materiais e tecnológicos para cumprirem suas missões. Recursos humanos com elevada motivação e efetiva capacitação operacional, típicas da Brigada de Operações Especiais, são caros. Além da capacidade e aptidão física e psicológica, o nível de treinamento para os militares que desejam servir nesse modelo de brigada é extremamente exigente. Dentre as excepcionais habilidades que se exige para servir nestas brigadas, se encontram saltar de paraquedas, mergulho, escalar montanhas, manejo de vários tipos de armas e munições, comunicação por meio de diferentes tipos de rádio e, principalmente, capacidade de operar em ambientes hostis por longos períodos com um mínimo de apoio.

A mobilidade é uma condição imperativa no conceito de flexibilidade, a qual exigirá do EB a aquisição e/ou o desenvolvimento de meios logísticos terrestres, aéreos e navais de combate e de transporte. Se por um lado a interoperabilidade das Forças Armadas atenuam os custos de treinamento e emprego destes recursos humanos; por outro, ressuscitam a questão dos custos menos elevados da estratégia da presença, legado do

passado colonial brasileiro. Cabe aqui destacar que a própria END já definiu que,

a transformação de todo o Exército em vanguarda, com base no módulo brigada, terá prioridade sobre a estratégia de presença. Nessa transformação, será prioritário o aparelhamento baseado no completamento e na modernização dos sistemas (BRASIL, 2012, p. 78)

Neste sentido, o modelo de *brigadização* do EB se constitui como um processo em experimentação, impactando diretamente no processo de maior profissionalização do EB. Importante destacar que, em áreas específicas, como a região amazônica, o EB manterá a estratégia da presença com unidades militares situadas nas fronteiras funcionando como destacamentos avançados de vigilância e de dissuasão. (BRASIL, 2012, p. 80)

Em 2019, o EB tornou público o Plano Estratégico do Exército (PEEx) 2020-2023⁸. Como o PBC ainda está em implementação, o EB entende o conteúdo do PEEx como de transição.



Imagem: PEEx 2020-2023
Exército Brasileiro

Dentre as capacidades militares terrestres que o EB pretende desenvolver para atender aos seus objetivos estratégicos, encontram-se a Superioridade no

⁸ O Plano Estratégico do Exército (PEEx) é resultado da missão e da visão de futuro do Exército estabelecidas na primeira fase do SIPLEx, das Indicações Estratégicas levantadas na segunda fase do SIPLEx e pela Diretriz do Comandante do Exército.

Enfrentamento, a Superioridade de Informações, Comando e Controle, Proteção, Pronta Resposta Estratégica, Apoio aos Órgãos Governamentais, Defesa Cibernética, Interoperabilidade e Sustentação Logística. (BRASIL, 2019a, p.p. 8-49) Para o EB alcançar o objetivo estratégico de aumentar a capacidade de projeção de poder, dentre as atividades que pretende desenvolver para obter a capacidade de Pronta Resposta Estratégica, por exemplo, se encontram a experimentação da metodologia afeta ao planejamento, constituição, adestramento e manutenção de uma força expedicionária e a participação de exercícios e operações multinacionais que contribuam para a prontidão, a interoperabilidade e o aperfeiçoamento da doutrina. (Brasil, 2019a, p. 15) Assim sendo, além da *brigadização*, outro modelo de experimentação internacional que o EB vem acompanhando e estudando implementar no curto prazo de tempo é o de criar uma força expedicionária. As análises sobre a criação de uma força expedicionária, como subárea do projeto estruturante do novo Sistema Operacional Militar Terrestre (SISOMT), no EME e no COTER datam de 2014. Em janeiro de 2015, o EME e o COTER determinaram que se iniciasse o planejamento para a implantação da força expedicionária. De acordo com o Centro de Comunicação Social do Exército (CCOMSEx), em matéria publicada no Defesanet Agência de Notícias,

a F Expd [Força Expedicionária] deverá ter condições de prover pronta resposta para, isoladamente ou em conjunto (com organismos internacionais) salvaguardar interesses nacionais ou atuar em Operações de Amplo Espectro que abrangem desde ações humanitárias de guerra à pacificação. (2015, p. 2)

A previsão é de que, na primeira fase de implantação, a força expedicionária seja constituída de um batalhão com mil militares em 2022. Em uma segunda fase, o batalhão se transformará uma brigada de três mil militares com diversas aptidões, entre elas infantaria, apoio de fogo e logística, em 2030, já dispondo de capacidade de flexibilidade/mobilidade com apoio de

veículos blindados dotados de tecnologias de comando e controle.

Quanto a questão doutrinária, desde a END, o EB vem priorizando a Ciência, Tecnologia & Inovação (CT&I) como parte do seu processo de Transformação. Assim sendo, a adoção de novas tecnologias também impactará a doutrina militar em constante processo de evolução. A flexibilidade também impacta na doutrina, à medida que, na era do conhecimento, o ambiente de operações militares terrestres muda constantemente. Neste novo ambiente de operações militares terrestres, no contexto das novas ameaças, os conflitos não ocorrem apenas entre oponentes armados. Este novo ambiente é denominado Operações de Amplo Espectro (OAE).

As operações [OAE] constituem-se, também, na aplicação dos meios de combate, de forma simultânea ou sucessiva, combinando atitudes ofensiva, defensiva, de pacificação, de Garantia da Lei e da Ordem, de apoio às instituições governamentais e internacionais e de assistência humanitária, em ambiente interagências. (NASCIMENTO, 2013, p. 9)

Dentre as OAE, encontram-se as ofensivas, as defensivas, as de GLO, as de apoio à órgãos governamentais, as de pacificação e as de ajuda humanitária. As operações em centros urbanos, como as de pacificação nas comunidades do Rio de Janeiro, estão incluídas no rol de OAE e tem exigido mudanças doutrinárias no contato direto do militar com a população do ambiente operacional, no relacionamento com as mídias, com o Judiciário e com a opinião pública. Um erro tático cometido por um integrante da tropa em uma operação em centros urbanos tem repercussão imediata no entorno estratégico do ambiente operacional e compromete o sucesso da missão. (NASCIMENTO, 2013, p. 10) A interoperabilidade e a parceria interagências, inclusive com os órgãos de segurança pública, de inteligência e de logística urbana são essenciais para o sucesso da missão.

Nas palavras do atual Comandante do EB, General de Exército Edson Leal Pujol,

partindo da era industrial rumo à era do conhecimento, o processo de Transformação da Força Terrestre prepara uma nova doutrina baseada em produtos de defesa tecnologicamente avançados e em profissionais altamente capacitados e motivados, sempre alinhados à visão de futuro do Exército. Assim, o grande objetivo é enfrentar, com meios adequados, os desafios do século XXI, respaldando as decisões soberanas do Brasil no cenário internacional. (LEAL PUJOL, 2019b, p.1)

A END direcionou os esforços do EB na criação de estruturas que pudessem impulsionar a aquisição e/ ou o desenvolvimento de Produtos de Defesa

(PRODE) tecnologicamente avançados. Após a conclusão da elaboração da EBF, em dezembro de 2009, o EME propôs a criação de uma estrutura que avaliasse, propusesse, coordenasse e integrasse as ações e esforços que viabilizassem a aquisição e/ ou o desenvolvimento desses produtos. Em abril de 2010, foi criada a Assessoria Especial de Gestão e Projetos (AEGP), com a finalidade de gerenciar quatro principais projetos estratégicos: a família de blindados Guarani, o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), Defesa Antiaérea e o Programa de Obtenção da Capacidade Operacional Plena (OCOP).

Figura 1 – Capacidade Operacional Plena (OCOP).



Fonte: Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx).

O OCOP, em especial, foi concebido para atender às demandas operacionais do PEEEx, não contempladas em outros programas no âmbito do trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença. Este Programa visa recuperar e/ou obter novas capacidades militares para o EB, substituindo SMEM tecnologicamente

obsoletos ou defasados ou que estejam no final de seus ciclos de vida úteis. SMEM, conceitualmente, são

todo e qualquer armamento, munição, equipamentos militares, e outros materiais, sistemas ou meios navais, aéreos, terrestres e anfíbios de uso

privativo ou característicos das Forças Armadas e seus sobressalentes e acessórios. (COSTA, REIS, 2018, p.2)

No final do ano de 2016, o EB criou as Instruções Gerais EB 10-IG-01.018 com finalidade de padronizar os principais processos que ocorrem durante o ciclo de vida dos SMEM, sob sua responsabilidade.

O OCOP está inserido no Plano de Articulação e Equipamento da Defesa (PAED), sob responsabilidade do MD.

Segue tabela do Escritório de Projetos do Exército (EPEX)⁹ com as principais entregas do OCOP entre os anos de 2013 e 2017:

Dentre os principais objetivos do OCOP, se encontram: aumento da capacidade de pronta resposta da Força Terrestre, aumento da capacidade dissuasória, contribuição para a proteção da sociedade e o fortalecimento da Base Industrial de Defesa (BID).

O EPEX foi implantado por Portaria Nº 134 do EME, em setembro de 2012, substituindo a AEGP, e assumindo a gestão do Sistema ASTROS 2020, da Defesa Antiaérea, da família Guarani, do SISFRON, do Proteger, do OCOP, da Defesa Cibernética e da Parceria Público-privada (PPP). Cada projeto contido neste Portfólio Estratégico contribui para que o EB atinja seus objetivos estratégicos e gere capacidades militares necessárias para o cumprimento das suas missões constitucionais.

Tanto o Portfólio Estratégico quanto o Plano Estratégico sinalizam as prioridades do direcionamento de esforços a serem empreendidos pelo EB na aquisição/desenvolvimento de produtos e na geração/obtenção das capacidades militares terrestres e capacidades operativas. Conceitualmente, capacidade militar terrestre

é constituída por um grupo de capacidades operativas com ligações funcionais, reunidas para que os seus desenvolvimentos potencializem as

aptidões de uma força para cumprir determinada tarefa dentro de uma missão estabelecida. (BRASIL, 2015, p. 23)

E capacidade operativa é “a aptidão requerida a uma força ou organização militar, para que possam obter um efeito estratégico, operacional ou tático” (Brasil, 2015, p. 23). Dentre as capacidades operativas do EB, encontram-se: flexibilidade, letalidade seletiva, adaptabilidade, modularidade, elasticidade e sustentabilidade.

Outras estruturas criadas pelo EB que também buscam viabilizar produtos e capacidades militares são o Novo Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação do Exército (SCTIEx) com ênfase no modelo da Hélice Tríplice, a Diretoria de Sistemas e Material de Emprego Militar (DSMEM) e a Agência de Gestão e Inovação Tecnológica (AGITEC).

Nesse diapasão, o Exército Brasileiro vem passando por um processo de transformação, visando o desenvolvimento, de maneira autônoma, de capacidades militares terrestres para cumprir novas missões e desempenhar inovadoras funções operacionais no futuro. Para alcançar este objetivo, o Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação (SCT&I) é considerado elemento central, uma vez que é efetivamente capaz de orientar e impulsionar as áreas operacional, logística e administrativa do Exército Brasileiro. (GALDINO, 2019, p. 10)

O Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT) do EB também passou por reestruturações cujo principal objetivo era aprimorar o planejamento estratégico do novo SCTIEx em suas três vertentes, com foco na Gestão da Inovação: 1) ensino, pesquisa, desenvolvimento e inovação, 2) tecnologia da informação e comunicação e 3) PRODE.

As áreas de pesquisa aplicáveis aos projetos de desenvolvimento de PRODE de curto prazo propostas pelo DCT apresentadas no PEEEx 2020-2023 são as seguintes: mísseis e defesa antimísseis, defesa cibernética, sistemas de guerra eletrônica, munições de alcance estendido, sistemas de informação, engenharia de sistemas, Defesa Química, Biológica, Radiológica e Nuclear (DQBRN),

⁹ Para acessar a tabela na página oficial do EPEX, acesse <http://www.epex.eb.mil.br/index.php/ocop/entre-gas-ocop>.

fusão de dados, processamento de sinais, simulação e simuladores, sistemas remotamente pilotados, sistemas autônomos com ênfase em robótica, Inteligência Artificial (IA), geoinformação, segurança da informação, sensores ativos e passivos, materiais energéticos, fibras naturais, grafeno, biocombustíveis, novos materiais para uso militar, tecnologia anti-*jamming*, computação de alto desempenho, camuflagem ativa (ou adaptativa), Energia Dirigida (laser ou partículas), sistemas incapacitantes de baixa letalidade, tecnologias furtivas, nanotecnologia para uso militar, fontes de energia elétrica e dispositivos de conversão, antenas, potência pulsada, biotecnologia, física de plasma e redes de dados com ênfase na *Internet of Things* (IoT). (BRASIL, 2019a, p.p. 54-56) No âmbito destas áreas de pesquisa propostas pelo DCT, já estão previstas as linhas de pesquisa que deverão

ser aplicáveis a futuros projetos de desenvolvimento tecnológicos de médio prazo (2024-2031). Na lista de 28 linhas de pesquisas aplicáveis no médio prazo, apenas a de Computação quântica com ênfase em alto desempenho foi sinalizada que deverá ser realizada, preferencialmente, por meio de transferência de tecnologia. (BRASIL, 2019a, p.p. 57-56)

A capacidade de moldar o futuro ambiente em que o Sistema estará inserido é fundamental para que o EB disponha da BID capaz de produzir produtos e sistemas que possibilitem o pleno êxito na aquisição das capacidades militares terrestres e capacidades operativas nos horizontes temporais de médio e longo prazos. (VILLAS BOAS, 2009, p. 7)

Ano	Principais entregas do OCOP
2013	<ul style="list-style-type: none"> - Aquisição de viaturas, motocicletas, cozinhas de campanha, paraquedas, Fuzil 5,56 mm IA2, geradores, coletes salva-vidas, rádios veicular e portátil, embarcações e óculos de visão noturna LORIS. - Fabricação de morteiro 120 mm. - Manutenção de viatura blindadas M113, M60 e M578. - Manutenção de portadas leves.
2014	<ul style="list-style-type: none"> - Aquisição de viaturas, motocicletas, cozinhas de campanha, paraquedas, Fuzil 5,56 mm IA2 e ponte para Vtr VBC LEOPARD. - Manutenção e modernização de viatura blindada. - Fabricação de morteiro 120 mm, 81 mm e 60 mm. - Suprimento para manutenção de armamento. - Desenvolvimento do Sistema GÊNESIS (protótipo). - Adequação de postos de abastecimento, lavagem e lubrificação.
2015	<ul style="list-style-type: none"> - Aquisição de cozinhas de campanha, munição, embarcações, geradores, coletes salva-vidas, rádios veicular e portátil, Sistema de Aeronaves Remotamente Pilotadas (SARP), material de Defesa Química, Biológica, Radiológica e Nuclear (DQBRN) e aparelhos de pontaria. - Manutenção de pontes, portadas e passarelas. - Fabricação de balsa logística.
2016	<ul style="list-style-type: none"> - Aquisição de viaturas, motocicletas, Fuzil 5,56 mm IA2, munição e óculos de visão noturna LORIS. - Revitalização de VBR CASCAVEL. - Adequação de postos de abastecimento, lavagem e lubrificação.
2017	<ul style="list-style-type: none"> - Aquisição de viaturas operacionais e motocicletas de escolta; paraquedas e dispositivos abertura; Fuzil 5,56 mm IA2 e kits de manutenção; munição leve e pesada; coletes balísticos flutuantes, rádios veicular e comunicadores SOTAS; ponte RIBBON e equipagens; óculos de visão noturna LORIS; suprimento para manutenção de armamento. - Manutenção e fabricação de morteiro 81mm. - Manutenção de viaturas blindadas. - Modernização de viaturas blindadas (VBCOAP M109A5+BR e M113 BR)

No entanto, a questão das restrições orçamentárias oriundas de contingenciamentos e crises econômicas cria entraves ao processo de Transformação do EB. Conforme sinaliza o PEEEx 2020-2023,

as restrições orçamentárias, durante o quadriênio 2020-2023, apontam para uma média de orçamento que equivale a $\frac{1}{4}$ (um quarto) do necessário à Transformação do Exército, conforme consta no Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED). (Brasil, 2019a, p. 7)

Consequentemente, o PEEEx 2020-2023 reduziu significativamente a quantidade de atividades para se adequar às restrições orçamentárias impostas, especialmente, pela Emenda Constitucional nº 95/2016. No entanto, a fim de preencher *gaps* específicos em algumas capacidades militares terrestres e garantir uma visão ampliada ao PEEEx 2020-2023, foram mantidas algumas atividades fundamentais e de elevado custo que foram denominadas *janelas estratégicas*.

Tais atividades possibilitam ao Exército assessorar de forma eficiente ao Ministério da Defesa (MD), com relação a essas demandas. Além disso, orientam a destinação de aportes adicionais no orçamento que, por ventura, surjam no decorrer do quadriênio. Ademais, as referidas “janelas estratégicas” amparam a busca de recursos adicionais, inclusive, extra orçamentários, propiciando a antecipação e a previsão necessárias ao desenvolvimento dos Programas Estratégicos do Exército. (BRASIL, 2019a, p. 7)

Além das dimensões de C,T&I, organizacional e doutrinária, é importante que o processo de Transformação do EB gere impactos também no sistema de Ensino e Cultura, no Preparo e Emprego de Força, na Gestão Estratégica e Corrente, na Gestão de Recursos Humanos e na Logística.

4. Desafios e oportunidades do Exército Brasileiro

O Brasil ambiciona ser no futuro um *global player* com condição de negociar em

plena igualdade com países desenvolvidos que farão parte da estrutura do sistema internacional. Conforme consta na Política Nacional de Defesa (PND),

o Brasil defende uma ordem internacional baseada na democracia, no multilateralismo, na cooperação, na proscrição das armas químicas, biológicas e nucleares, e na busca da paz entre as nações. Nesse sentido, defende a reforma das instâncias decisórias internacionais, de modo a torná-las mais legítimas, representativas e eficazes, fortalecendo o multilateralismo, o respeito ao Direito Internacional e os instrumentos para a solução pacífica de controvérsias. (BRASIL, 2012, p. 25)

Embora busque soluções pacíficas para resolver conflitos, o Brasil precisa ter plenas condições e capacidades de se defender caso seja preciso. As atuais potências mundiais já reconhecem que a estabilidade política e o ritmo de crescimento econômico do Brasil em cenários futuros apresentam condições de posicioná-lo como um *global player*. (CORRÊA, 2019, p. 54) Desta forma, as Forças Armadas brasileiras precisam estar plenamente preparadas e em prontidão para responder eficaz e eficientemente aos desafios que o século XXI impõe.

Em comparação à todas as Forças Armadas brasileiras, o EB é o que tem o maior contingente e é o que mais envia tropas para participar de OAE em território nacional. Além dos desafios normativos, conceituais e processuais, os desafios do EB também podem ser analisados sob os pontos de vista operacionais, institucionais, doutrinários e políticos.

Enquanto a estrutura de força visa desenvolver capacidades, o emprego de força conduz as operações militares e elabora planos operacionais e de contingência, treinam e participam de exercícios para responder prontamente quando houver a necessidade. O emprego de força é regido a luz da doutrina, a qual pode ser multinacional, conjunta ou de uma Força Armada em particular. A doutrina militar representa um conjunto de valores, princípios, conceitos, normas, métodos e processos que tem por objetivo orientar a organização, o preparo e o

emprego de força com base nas lições de História e experiências de guerra sobre a melhor forma de realizar uma tarefa com as capacidades existentes na atualidade. As Forças Armadas desenvolvem planos operacionais e de contingência, treinam e participam de exercícios militares conjuntos e combinados para melhorar as capacidades doutrinárias existentes e, assim, responder prontamente. Contudo, devido ao caráter mutante, diversificado e complexo do entorno estratégico dos Estados no século XXI, tanto a estrutura de força quanto o emprego de força exigem transformações doutrinárias.

Uma das maiores rupturas que reformulou as doutrinas militares foi a adoção do conceito de novas ameaças e, conseqüentemente, as respostas militares que se suscitam. Estas ameaças têm norteado os planejamentos estratégicos militares subsequentes para empregar meios e recursos contra ameaças como terrorismo internacional, mudanças climáticas, desastres e catástrofes naturais, desigualdades, tráfico de drogas, tráfico de armas, tráfico de pessoas, proliferação de armas de destruição em massa, crime organizado transnacional, potenciais agressores estatais entre outros.

O envolvimento das Forças Armadas brasileiras, principalmente, do EB em OAE em território nacional é um caso recorrente. Além das operações inerentes ao preparo, emprego e prontidão da Força, o EB participa de operações como a Operação Pipa em que realiza atividades desde fiscalização de documentos e distribuição de água potável em municípios carentes da região Nordeste, a Operação Vulcão de destruição de armas de fogo e munições apreendidas pela Justiça Federal, a Operação Ágata, em conjunto com as forças de segurança, para combater delitos transfronteiriços e ambientais na faixa de fronteira da Amazônia, a Operação Guaíba de duplicação da BR 116 no estado do Rio Grande do Sul, a Operação Acolhida que presta apoio pessoal, material e instalações na montagem de estruturas e a organização de atividades necessárias ao acolhimento de venezuelanos em situação de vulnerabilidade em Roraima, a Operação Dengue que visita residências na prevenção dos focos do mosquito *Aedes aegypti*, além da participação

do Exército em operações de combate as queimadas na região Norte, de apreensão de carretas que transportam madeira ilegal, remoção de petróleo cru na faixa litorânea dos estados da região Nordeste e de operações de GLO em que militares assumem provisoriamente o papel de polícia para garantir a segurança pública, em graves situações de perturbação da ordem.

Se por um lado, o emprego de militares do EB em OAE gere séries de debates entre especialistas da área de Segurança, Defesa & Desenvolvimento e na opinião pública, por outro, representa oportunidades para a Força Terrestre. Conforme mencionado, entre as capacidades previstas na END para serem obtidas pelo EB é a de flexibilidade. Em tempos de paz, a flexibilidade, por meio da mobilidade, pode ser compreendida como a capacidade de fazer presente através do monitoramento e controle. Em tempos de guerra, a flexibilidade gera o efeito surpresa golpeando e desequilibrando o adversário. O emprego de militares em operações em centros urbanos, por exemplo, cria oportunidades para o EB treinar, experimentar, preparar e qualificar pessoal para operações em futuros ambientes operacionais complexos convencionais e não convencionais que exijam atributos, como força não convencional e inteligência. O envolvimento da Brigada de Infantaria Paraquedista, subordinada ao Comando de Operações Terrestres (COTER) e ao Comando Militar do Leste (CML), nas operações de pacificação em comunidades dominadas pelo crime organizado no Rio de Janeiro, em 2010, se tornou um modelo de experimentação para o futuro emprego de mais militares do EB em operações de pacificação em comunidades que criminosos façam de reduto para suas atividades ilícitas no País.

Para atender aos requisitos de monitoramento e controle como componente imperativo da capacidade de flexibilidade, de acordo com a END, o EB precisa dispor de meios como veículos lançadores de satélites, satélites de baixa e de alta altitude, em especial, satélites geoestacionários multipropósitos, meios aéreos e terrestres para monitoramento focado de alta resolução,

Defesa Cibernética para assegurar comunicações entre os monitores espaciais e aéreos e a Força Terrestre, sistemas de armas e de guiamento preciso de tiro e munições (BRASIL, 2012, p.p. 79-80).

O processo de aquisição e/ou desenvolvimento autônomo exige que o EB disponha de capacidade industrial de defesa. Embora as políticas públicas de defesa reconheçam que o envolvimento do Brasil em uma guerra de grande escala hoje seja considerado uma hipótese remota (Brasil, 2012, p. 82), exige-se do EB a capacidade de preparo e pronta resposta em cenários de guerra e de não guerra.

De acordo com o PEEEx 2020-2023, para desenvolver a capacidade militar terrestre de superioridade e enfrentamento na guerra, por exemplo, a ação estratégica do EB será mecanizar a Força Terrestre. Isso inclui a obtenção de plataformas e de implementos de engenharia para a família de blindados Guarani, a mecanização das brigadas e batalhões de infantaria, a aquisição ou modernização de forças mecanizadas e a modernização da estrutura do Sistema de Comando e Controle das Forças Mecanizadas. (BRASIL, 2019a, p. 13) Embora o projeto blindado Guarani seja nacional, por exemplo, a italiana *Iveco* é a empresa líder na construção desses blindados. Diversas outras empresas participaram da construção, entre elas ARES, AEL, CBC, Euroar, Geocontrol, Hutchinson, Alltec, Usiminas, Harris, Cemaco e EMGEPON. Processos de aquisição de defesa, como transferência de tecnologia, importação de cérebros, cooperação tecnológica e/ou compras de oportunidade sempre poderão ser alternativas ao desenvolvimento autônomo de armas e sistemas de armas para atender estas capacidades. No entanto, o desenvolvimento autônomo consolidado numa base industrial de defesa instalada em território nacional terá maiores êxitos no atendimento às capacidades militares terrestres e operacionais do EB em cenários de guerra no futuro.

Embora a Indústria de Material Bélico (IMBEL) seja a única estatal vinculada ao MD por meio do Comando do EB, há dezenas de indústrias de defesa privadas brasileiras cadastradas no MD como Empresas

Estratégicas de Defesa (EED) com benefícios e isenções fiscais que podem cooperar no desenvolvimento de projetos e programas autônomos da Força Terrestre.

O EB tem criado diversas estruturas para viabilizar a base industrial de defesa, como o SCTIEx com foco na Hélice Tríplice, a AGITEC e o DCT. Além disso, o EB ainda pode contar com recursos humanos, materiais e instalações do Instituto Militar de Engenharia (IME) e do Centro Tecnológico do Exército (CTEx).

Ao revermos os casos de aquisição de PRODE nos ensaios científicos produzidos pela pesquisadora do CEEEx responsável pela linha de pesquisa “*Planejamento Estratégico e Gestão de Defesa*” entre os anos de 2019 e 2020 na Revista Análise Estratégica sobre o processo de Transformação da Defesa e a implementação do PBC nas Forças Armadas da França e da Alemanha, o termo interoperabilidade foi muito citado. Ou seja, há um esforço multilateral de países europeus parceiros em adquirirem e desenvolverem PRODE que possam ser empregados conjuntamente em missões militares no exterior.

No Brasil, a interoperabilidade entre as três Forças Armadas ainda se encontra em estágio inicial. O fato de cada Força Armada ter autonomia governamental e ministerial para estudar metodologias e implementar o PBC em suas próprias instituições e o próprio entendimento que cada uma tem sobre seus processos de Transformação são exemplos disso.

O PEEEx 2020-2023 cita as diversas atividades que serão desenvolvidas na Força Terrestre para obter a capacidade de interoperabilidade e maioria delas está relacionada à evolução doutrinária nas áreas Ensino e Operações de Informação, de Guerra na Selva, de Comando e Controle, de Informação, de Inteligência Militar, de Defesa Antiaérea, de Mobilidade e Contra-mobilidade, de Logística, de Defesa Química, Biológica, radiológica e Nuclear (QBRN), das Brigadas Blindadas e das Brigadas Mecanizadas. No entanto, no POCM anexado ao PEEEx 2020-2023, há poucos projetos e programas previstos no PEEEx 2020-2023 que buscam desenvolver projetos ou adquirir por

meio da contratação de serviços produtos em conjunto com as três Forças Armadas.

De uma lista total de 27 projetos em desenvolvimento do POCM anexado ao PEEEx 2020-2023, podemos citar cinco que demandam coordenação com o MD e demais Forças Singulares. São eles: o Rádio Definido por *Software* (RDS), Radares (prioritariamente, M200 e SENTIR M20), equipamentos de visão noturna, diurna, termal e fusão de imagens, simuladores para Defesa Nacional e Adestramento da Força Terrestre e Sistema de Veículo Terrestre Remotamente Pilotado (SVTRP). O POCM anexado ao PEEEx 2020-2023 não apresenta nenhum projeto em desenvolvimento conjunto com a Marinha do Brasil ou a Força Aérea Brasileira. Este Plano Estratégico prevê o desenvolvimento de mísseis de cruzeiro e foguete guiado do Sistema ASTROS, mísseis de superfície-superfície anticarro, simulador de helicóptero Pantera K2 e Sistemas Aéreos Remotamente Pilotados (SARP). Neste Plano Estratégico não há qualquer menção da participação da Força Aérea.

De uma lista total de 29 projetos e produtos para aquisição ou contratação de serviços do POCM anexado ao PEEEx 2020-2023, apenas quatro demandam coordenação com o MD e demais Forças Singulares são: helicópteros de médio porte, emprego geral e ataque, equipamentos, sistemas e materiais para Defesa QBRNE¹⁰, sistemas de mísseis de DAAe de baixa altura e de média altura e sistemas de simulação. Nesta lista apenas o de embarcações fluviais de patrulhamento e de transporte de tropa com proteção blindada está em processo de aquisição ou contratação de serviços em coordenação com a Marinha do Brasil. Segundo o então Tenente-Coronel do EB, Antonio Jorge Meirelles Iunes,

a tradição de emprego doutrinário do EB classifica, na maior parte dos manuais, um curso d'água como um obstáculo a ser transposto pela tropa, a pé ou motorizada, durante o seu deslocamento, ficando essa transposição a cargo da arma de engenharia no sistema proteção, mobilidade e contra mobilidade.

¹⁰ Defesa Química, Biológica, Radiológica, Nuclear e Explosivo.

(IUNES, 2015, p. 63)

A logística de transporte de carga e de passageiros na Amazônia torna os rios a principal rota de suprimentos. Há mais de 50 anos, o EB vem realizando o abastecimento de diversas classes de suprimento e o recompletamento de pessoal das brigadas de infantaria de selva, como as de São Gabriel da Cachoeira e Tefé, na Amazônia, e de brigadas de suprimento para a de Porto Velho, em Roraima e sendo bem sucedido na estratégia da presença na ocupação da fronteira da Amazônia Ocidental. Os militares do EB realizavam cursos na Marinha do Brasil e repassavam seus conhecimentos para os tripulantes das embarcações. Devida o aumento da importância política, econômica e estratégica da Amazônia no contexto nacional e internacional no final do século XX, o EB iniciou estudos para viabilizar a aquisição de embarcações fluviais de patrulhamento e de transporte de tropa. Em 2004, o EB considerou realizar a aquisição de embarcação do tipo Combat Boat 90 (CB90), de origem sueca. Este modelo atendia aos requisitos de manobrabilidade, velocidade, planeio, blindagem, comunicações, conforto da tropa e poder de fogo entre outros, mas não navegava em locais com grande concentração de material em suspensão, como folhas e galhos, o preço girava em torno de quatro milhões de reais e o custo de manutenção era excessivamente alto.

Em 2010, o EB decidiu pela aquisição da embarcação tipo Guardian 25, de origem estadunidense. Em 2013, o MD adquiriu a Lancha de Patrulha de Rios (LPR 40), de origem colombiana. Vários estudos de viabilidade e testes têm sido realizados a fim de decidir qual modelo de embarcação fluvial de patrulhamento e de transporte de tropa com proteção blindada deve ser adquirido no esforço conjunto entre o EB e a Marinha.

a pesquisa sobre o melhor tipo de embarcações está longe de ser concluída, pois, como dito anteriormente, vários são os fatores que limitam ou direcionam a fabricação das mesmas, com destaque para o terreno e o emprego ao qual se destinam. (IUNES, 2015, p. 65)

O POCM anexado ao PEEEx 2020-2023 prevê aquisição ou contratação de serviços dos seguintes projetos e produtos: aeronave de asa fixa, mísseis táticos de cruzeiro e foguetes guiado, SARP e helicópteros de médio porte, emprego geral e ataque. Não há qualquer menção da participação da Força Aérea.

A capacidade de interoperabilidade constitui um dos grandes desafios do EB e exigirá que o EMCFA e o MD exerçam maior capacidade de harmonizar e reorganizar os interesses das Forças Armadas de forma que os meios de defesa empregados possam ser desenvolvidos/ adquiridos e operados de forma conjunta. Pensar a Defesa Nacional conjuntamente será o grande desafio das instituições militares no futuro.

Embora, nos últimos anos, o envolvimento da sociedade civil nos assuntos da Defesa Nacional tenha crescido, em especial, pela criação de espaços de debate público, cursos de graduação, pós-graduação e extensão e de associações acadêmicas voltadas para a temática, é nítida a ausência ou, talvez, a sutil presença de civis na elaboração de políticas públicas de defesa. Ainda há necessidade de uma maior integração entre civis e militares na análise, nas discussões e na elaboração de documentos que dão diretrizes às Forças Armadas.

Em geral, países em crise econômica e restrições orçamentárias sofrem profundos questionamentos quando priorizam investimentos em Defesa. Daí a vantagem na adoção do PBC como ferramenta metodológica de gestão estratégica capaz de atender as demandas das novas ameaças. Indubitavelmente, a necessidade de uma maior integração entre civis e militares influenciará na mudança de mentalidade e na formulação de políticas públicas da Defesa Nacional que represente os reais interesses brasileiros. Os debates que se iniciaram em 2012 sobre PBC entre as Forças Armadas têm surtido efeito em outras áreas para a além da Defesa.

5. Considerações finais

Como é possível constatar, Transformar a Defesa é um processo contínuo de longo prazo que envolvem mudanças

organizacionais, operacionais, de concepção estratégica, doutrinária e política. Assim como o Exército dos EUA, o EB busca liderar o pensamento da Transformação da Defesa e tem buscado reformular seus objetivos estratégicos de forma que atendam plenamente as aspirações de projeção internacional do Brasil. Como continuidade ao seu processo de modernização, por meio das FT 90 e FT2000, o EB lançou diversas estratégias como EBF e o PEEEx.

Efetivando a sua reformulação de concepção estratégica, seguindo as diretrizes da END, passou a estudar a metodologia do PBC como ferramenta de gestão estratégica para melhor otimizar seus meios e recursos. Dentre as capacidades militares terrestres em sintonia com os objetivos estratégicos do EB, a interoperabilidade é a que mais tem sido debatida nos principais centros e fóruns militares mundiais. É imperativa a necessidade de fortalecer a maior interoperabilidade entre as Forças Armadas, criando mais centros, canais de diálogo, fóruns que envolvam especialistas militares e civis nos debates sobre os desafios políticos, doutrinários, operacionais, institucionais, tecnológicos e as tendências na guerra do século XXI e na elaboração de políticas públicas de defesa com foco em capacidades.

As transformações doutrinárias que impactem em planos operacionais e de contingências adequados às novas ameaças deste século estão atreladas ao desenvolvimento de capacidades futuras. No entanto, o desenvolvimento destas capacidades leva tempo para serem implementadas na estrutura da força. É necessário que haja tempo para que as ideias e conceitos sejam analisados, definidos e descritos, para desenvolver ou adquirir peças, equipamentos e tecnologias essenciais, recrutar, instruir, treinar e qualificar pessoal e aprimorar a infraestrutura.

Tanto o PBC no MD quanto o PBC nas Forças Armadas brasileiras estão em processo de implementação. O EB já dispõe de um catálogo de capacidades previsto em seus documentos internos como o PEEEx 2020-2023 e o Portfólio Estratégico de Projetos, os quais estão amparados em estruturas de C,T&I do EB, como o SCTIEx,

o DCT e a AGITEC. Os dois processos mencionados por Domingues da Silva que se encontram em execução no EB (ciclo de vida dos materiais de emprego militar mapeado e programa de gerenciamento para processar dados e insumos) contribuirão para promover maior transparência e velocidade ao processo de desenvolvimento de capacidades militares terrestres. Como analisado minuciosamente no POCM anexado ao PEEEx 2020-2023, o EB já dispõe de projetos em desenvolvimento e projetos e produtos para aquisição ou contratação de serviços no curto (2020-2023) e de médio prazo (2024-2031). Falta, então, o EB elaborar e tornar públicos os projetos em desenvolvimento e projetos e produtos para aquisição ou contratação de serviços de longo prazo.

Como analisado, a questão orçamentária e a difusão das ameaças no

século XXI são umas das principais motivações para a adoção do PBC nas Forças Armadas das principais potências mundiais. Expostas essas considerações, importante acrescentar que não são os militares que precisam convencer a sociedade de que a Defesa é de todos para ter recursos financeiros aprovados para os seus programas e projetos estratégicos. É a sociedade que precisa compreender que sem Forças Armadas plenamente capacitadas e em prontidão o Brasil não será um ator capaz de influenciar as decisões globais nem muito menos negociar em posição de igualdade com potências mundiais. Para que isso se concretize, é necessária a maior participação da sociedade tantos nos debates quanto na elaboração de políticas públicas de defesa.

Referências

[Brasil] Cenários de Defesa 2020 – 2039 – sumário executivo / Ministério da Defesa, Assessoria Especial de Planejamento. Brasília: A Assessoria, 2017. Disponível em https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/revista/revista_cenario_de_defesa.pdf . Acessado em 03 de março de 2020.

[Brasil] Cenários Militares de Defesa 2020-2040. Ministério da Defesa. 2019c. Disponível em https://pt.scribd.com/document/446165795/CENARIOS-MILITARES-DE-DEFESA-2020-2040#from_embed . Acessado em 04 de março de 2020.

[Brasil] Estratégia Nacional de Defesa. Ministério da Defesa. 2012. Disponível em https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf . Acessado em 03 de fevereiro de 2020.

[Brasil] Planejamento Baseado em Capacidade. Doutrina Militar do Exército. Estado Maior do Exército. Disponível em https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/300/4/RCOD2015_04-CDoutex.pdf . Acessado em 04 de fevereiro de 2020.

[Brasil] Plano Estratégico do Exército (PEEx) 2020 – 2023. Exército Brasileiro. 2019a. Disponível em https://r.search.yahoo.com/_ylt=AwrE18njDjheA38Avhfz6Qt.;_ylu=X3oDMTByOHZYb21tBGNvbG8DYmYxBHBvcwMxBHZ0aWQDBHNIYwNzcg--/RV=2/RE=1580760932/RO=10/RU=http%3a%2f%2fwww.sgex.eb.mil.br%2fsistemas%2fbc%2fcopiar.php%3fcodarquivo%3d938%26act%3dsep/RK=2/RS=pZoKtTKiykuKtdk6Kv5MsBDgo90- . Acessado em 03 de fevereiro de 2020.

[Brasil] Política Nacional de Defesa (PND). Ministério da Defesa. 2012. Disponível em https://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf . Acessado em 03 de fevereiro de 2020.

[Brasil] Manual de Fundamentos EB20-MF-10.101. Exército Brasileiro. 2014. Disponível em <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/125/1/EB20-MF-10.101.pdf> . Acessado em 04 de março de 2020.

[Brasil] Sistema de Planejamento do Exército. Política Militar Terrestre. Exército Brasileiro, 2011. Disponível em http://www.decex.eb.mil.br/port_/leg_ensino/2_educacao_eb-decex/37_siplex3_2011_PoliticMilTer.pdf . Acessado em 20 de novembro de 2019.

[Brasil] Sistema de Planejamento do Exército. Política Militar Terrestre. Exército Brasileiro, 2007. Disponível em https://r.search.yahoo.com/_ylt=AwrJ7F7QfSpekSUAasybz6Qt.;_ylu=X3oDMTrByOHZyb21tBGNvbG8DYmYxBHBvcwMxBHZ0aWQDBHNlYwNzcg--/RV=2/RE=1579871824/RO=10/RU=https%3a%2f%2fportal.tcu.gov.br%2fflumis%2fportal%2ffile%2ffileDownload.jsp%3ffileId%3d8A8182A24F0A728E014F0B1CC7900D70/RK=2/RS=1tZzqH.gycE86Ie6h.IGCGY0Xlg- . Acessado em 20 de novembro de 2019.

[Brasil] Diretriz do Comandante do Exército. Exército Brasileiro. 2019b. Disponível em <http://www.eb.mil.br/documents/10138/9474894/DIRETRIZ+DO+COMANDANTE+DO+EX%C3%89RCITO+2019+OTIMIZADO.pdf/eca42421-8af4-ddfa-e94a-0572f280c37b> . Acessado em 19 de janeiro de 2020.

[Chile] AZIMUT 2026 Estrategia de Desarrollo del Ejército de Chile. 2015. Disponível em https://www.ejercito.cl/descargador.php?file=1492681855_1780573206.pdf&path=documentos . Acessado em 04 de fevereiro de 2020.

[EUA] Elements of Defense Transformation. Office of Force Transformation, Office of the Secretary of Defense. Pentagon, Washington, DC. October 2004. Disponível em <http://users.clas.ufl.edu/zselden/Course%20Readings/Elementstransformation.pdf> . Acessado em 03 de fevereiro de 2020.

[EUA] Army Transformation Roadmap. A Campaign Quality Army with Joint and Expeditionary Capabilities. Office of the Deputy Chief of Staff, U.S. Army Operations, Army Transformation Office, Washington. Disponível em <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a440478.pdf> . Acessado em 03 de fevereiro de 2020.

Brasil cria Força Expedicionária para atuar em missões internacionais. Defesanet Agência de Notícias, nove de outubro de 2015. Disponível em <http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/20508/Brasil-cria-Forca-Expedicionaria-para-atuar-em-missoes-internacionais/> . Acessado em 05 de fevereiro de 2020.

CORRÊA, Fernanda. Dissuasão Nuclear, Capacidades Militares e Transformação da Defesa das Forças Armadas francesas. Revista Análise Estratégica. Centro de Estudos Estratégicos do Exército. V. 14, Nº 4. Setembro/Novembro de 2019. Disponível em <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/CEEEExAE/article/view/3196/2566> . Acessado em 05 de fevereiro de 2020.

COSTA, Diego Simões dos Reis da. REIS, Camila Oliveira. Análise comparativa das contratações públicas sob a ótica das instruções gerais EB 10-IG-01.018. Curso (Especialização) em Gestão, Assessoramento e Estado-Maior, Escola de Formação Complementar do Exército, Exército Brasileiro. 2018. Disponível em <https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/3146/1/DIEGO%20SIM%20C3%95ES%20DOS%20REIS%20DA%20COSTA.pdf> . Acessado em 04 de março de 2020.

DAVIS, Paul. Rethinking Defense Planning. John Brademas Center for the Study of Congress. 2007. Disponível em <https://wagner.nyu.edu/files/admissions/davis.rethinking.defense.pdf> . Acessado em 04 de março de 2020.

DOMINGUES DA SILVA, Charles. Planejamento Baseado em Capacidades e suas perspectivas para o Exército Brasileiro. Revista Análise Estratégica. Centro de Estudos Estratégicos do Exército. Ano 5, V. 7, Nº 2 de Julho/ Dezembro de 2019.

FURCOLIN, Felipe. BARBOSA, Frederico Da Silveira. PEREIRA, Bruno Ramos. CORTADA, Antonio Martins. Planejamento baseado em capacidades operacionais: da defesa à segurança pública. Revista Brasileira de Segurança Pública. V. 7, Nº. 2, São Paulo. Agosto/Setembro de 2013. Disponível em

- https://www.researchgate.net/publication/268390312_Planejamento_baseado_em_capacidades_operacionais_da_defesa_a_seguranca_publica . Acessado em 04 de fevereiro de 2020.
- GALDINO, Juraci Ferreira. Reflexos da Era do Conhecimento e da 4ª Revolução Industrial na Defesa. Revista Artigos Estratégicos. Centro de Estudos Estratégicos do Exército. V. 6, n. 1, p. 7-27, jun. 2019. Disponível em <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/CEEEExArE/article/view/2492> . Acessado em 23 de dezembro de 2019.
- HALES, Doug. CHOUINARD, Paul. Implementing Capability Based Planning within the Public Safety and Security Sector - Lessons from the Defence Experience. Defence R&D Canada – Centre for Security Science. December 2011. Disponível em <https://apps.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a555463.pdf> . Acessado em 03 de março de 2020.
- IUNES, Antonio Jorge Meirelles. A navegação fluvial no Exército Brasileiro. Doutrina Militar Terrestre em Revista. Julho a Dezembro/2015. Disponível em <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/DMT/article/download/715/768/> . Acessado em 05 de fevereiro de 2020.
- PILOWSKY, Carl Marowski. El proceso de planificación de la defensa nacional en los segmentos de la planificación primaria (o política) y de la planificación secundaria (o estratégica). Revista del Centro de Estudios Estratégicos de la Academia de Guerra. Número 20. Noviembre 2018. Disponível em <http://www.ceeag.cl/wp-content/uploads/2018/11/Estudio-CEEAG-N-20.pdf> . Acessado em 03 de fevereiro de 2020.
- PUIG MORALES, Mario. Planificación y diseño de la fuerza militar por capacidades: la importância de una correcta comprensión y aplicación. Cuaderno de Trabajo. Centro de Estudios Estratégicos. Nº 17/2015. Disponível em <http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/maqueta-cuaderno-N%C2%BA17.pdf> . Acessado em 03 de fevereiro de 2020.
- LASTRES, Helena Maria Martins. ALBAGLI, Sarita. LEMOS, Cristina. LEGEY, Liz-Rejane. Desafios e Oportunidades da Era do Conhecimento. Revista São Paulo em Perspectiva. V.16, Nº 3, São Paulo, 2002. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392002000300009 . Acessado em 20 de novembro de 2019.
- LEAL PUJOL, Edson. O Exército Brasileiro, a LAAD e o desenvolvimento nacional, Blog do Exército Brasileiro. Março de 2019. Disponível em <http://eblog.eb.mil.br/index.php/menu-easyblog/o-exercito-brasileiro-a-laad-e-o-desenvolvimento-nacional.html> . Acessado em 03 de fevereiro de 2020.
- LEITE, Márcio Dantas Avelino. Planejamento estratégico das forças armadas baseado em capacidades: reflexos para o Exército Brasileiro. Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares, Rio de Janeiro, n. 24, dez. 2011. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/article/view/77> . Acesso em 04 de fevereiro de 2020.
- NASCIMENTO, Hertz Pires do. A Abrangente Concepção de Emprego da Força Terrestre. Military Review. Maio-Junho de 2013. Disponível em https://www.armyupress.army.mil/Portals/7/military-review/Archives/Portuguese/MilitaryReview_20130630_art005POR.pdf . Acessado em 04 de fevereiro de 2020.
- TEIXEIRA JUNIOR, Augusto W. M. Para pensar a transformação do Exército. Blog do Exército Brasileiro, 2019. Disponível em <http://eblog.eb.mil.br/index.php/menu-easyblog/para-pensar-a-transformacao-do-exercito.html> . Acessado em 20 de novembro de 2019.
- TELO, António José. Reflexões sobre a Revolução Militar em Curso. Revista Nação & Defesa. N.º 103, 2.ª Série. Outono-Inverno 2002. Disponível em https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/1275/1/NeD103_AntonioJoseTelo.pdf . Acessado em 03 de fevereiro de 2020.

VALENTINI DA SILVA, Fernando Augusto. O Processo de Transformação do Exército: extensão, fontes e fatores intervenientes. Dissertação (Mestrado) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em http://www.eceme.eb.mil.br/images/IMM/producao_cientifica/dissertacoes/fernando_augusto_valentini_da_silva.pdf . Acessado em 03 de fevereiro de 2020.

VICENTE, João. Inovação, Revolução e Transformação Militar em Curso: Contributos para um Enquadramento Conceptual. Empresa da Revista Militar. Nº 2/3. Fevereiro/ Março 2007. Disponível em <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/1133> . Acessado em 03 de fevereiro de 2020.

VILLAS BOAS, Eduardo Dias da Costa. O papel da Ciência e da Tecnologia no processo de Transformação do Exército Brasileiro. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. 2009. Disponível em http://www.iea.usp.br/publicacoes/textos/o-papel-da-ciencia-e-tecnologia-no-processo-de-transformacao-do-exercito-brasileiro/at_download/file . Acessado em 03 de fevereiro de 2020.

A Estratégia da Presença no contexto da transformação militar como peculiaridade de defesa no Brasil

The Presence Strategy in the context of military transformation as a peculiarity of defense in Brazil

Fernando da Silva Rodrigues*

RESUMO:

O artigo tem por objetivo analisar o lugar que ocupa a Estratégia da Presença no planejamento de defesa brasileiro no contexto do processo de transformação militar. Nesta investigação foi analisada a evolução militar terrestre no Brasil, caracterizada pelo aspecto fundamental da expressão militar, que é a presença, no território nacional e suas extensões, com a finalidade de cumprir a destinação constitucional e as atribuições subsidiárias, no momento de importantes processos de modernização e de reestruturação do Exército. O lugar da presença territorial na evolução militar foi observada pelo prisma da evolução das forças regulares de terra, nos seus diferentes aspectos: natureza, legislação, organização, instrução, doutrina, missões e o preparo da tropa para o cumprimento do seu papel legal.

Palavras-chave: Estratégia da Presença; Transformação. Evolução Militar.

ABSTRACT

The article aims to analyze the place occupied by the Presence Strategy in Brazilian defense planning in the context of the military transformation process. In this investigation the land military evolution in Brazil was analyzed, characterized by the fundamental aspect of military expression, which is the presence, in the national territory and its extensions, with the purpose of fulfilling the constitutional destination and the subsidiary attributions, at the moment of important processes of modernization and restructuring of the Army. The place of the territorial presence in the military evolution was observed from the perspective of the evolution of the regular forces of land, in its different aspects: nature, legislation, organization, instruction, doctrine, missions and the preparation of the troops to fulfill their legal role.

Keywords: Presence Strategy. Transformation. Military Evolution.

* Doutor em História Política, professor do Programa de Pós-Graduação em História da Universidade Salgado de Oliveira, coordenador do Grupo de Pesquisa História Militar e Fronteiras, vice coordenador do GT de História Militar da ANPUH Nacional, pesquisador sênior do Centro de Estudos Estratégicos do Exército, e Jovem Cientista do Nosso Estado, da FAPERJ.

Sumário Executivo

Este artigo integra uma agenda de pesquisa construída ao longo dos últimos oito meses, cuja investigação central buscou discutir a adequabilidade da permanência da estratégia da presença para o Exército brasileiro. Na atualidade, o modelo de estratégia da presença adotado é um desafio para a força terrestre brasileira, no contexto do processo de transformação militar. Para subsidiar o planejamento estratégico do Exército com relação à estratégia da presença, foram realizadas análises sobre a presença militar terrestre em outros países, e como eles lidaram com o modelo, para legitimar a construção desse debate.

A investigação começou com um primeiro ensaio, quando foi estudada a presença militar do Exército chileno, e prosseguiu num segundo ensaio, analisando a presença militar do Exército dos Estados Unidos da América. Os dois ensaios foram construídos no contexto da respectiva evolução militar, no passado e no presente, e serviram de subsídios para chegar ao terceiro ensaio, com uma investigação sobre o caso brasileiro da adequabilidade da permanência da estratégia da presença. Na condição de importante esforço nos estudos históricos, o terceiro ensaio investiga a evolução militar do Exército brasileiro pensada pela presença, no território nacional. Esse processo foi observado através da mudança da força regular de terra, nos seus aspectos: natureza, legislação, organização, instrução, doutrina, missões e o preparo da tropa para o cumprimento do seu papel legal.

A estratégia da presença no Brasil traz para o centro dos debates dois problemas cruciais: o primeiro relacionado à tendência em alguns países desenvolvidos após o fim da Guerra Fria, de diminuição do efetivo terrestre, e o segundo, relacionado às suas atribuições subsidiárias previstas no artigo 16 da Lei Complementar nº 97/1999, alterada pela LC nº 117/2004.

Numa trajetória de envolvimento em ações subsidiárias, o Exército Brasileiro assume um papel que pertence a outros atores estatais, com responsabilidade pela condução de políticas públicas, o que, de certa forma, provoca uma acomodação da classe política, representada pela conveniência e conviência do Estado com esse tipo de ação. Por outro lado, fica claro que essa participação em atribuições subsidiárias provoca um desvio do papel da força terrestre, previsto na Constituição Federal de 1988, que é a defesa da Pátria, a garantia dos poderes constitucionais, a garantia da lei e da ordem, e a participação de operações internacionais.

É notório que essa ação permanente do Exército em atividades subsidiárias desgasta as funções principais da Instituição, definidas constitucionalmente, o que em tese reduz sua capacidade de emprego operacional para a guerra. O entendimento que se tem é que a instituição continua atendendo diversas necessidades do Estado, e se desgastando em atribuições subsidiárias. A questão que se impõe é a seguinte: seria possível escapar dessa realidade, considerando-se as demandas oriundas de vulnerabilidades nacionais e fragilidades estatais?

1. Introdução

O artigo tem por objetivo analisar o lugar que ocupa a Estratégia da Presença no planejamento de defesa brasileiro no contexto do atual processo de transformação militar.

Para Covarrubias uma transformação é uma reforma profunda e representa uma quebra no *status quo*. É mudar a orientação (2007, p. 21). Em suma, é empreender um novo caminho. E ainda, transformação não é apenas obter nova tecnologia (modernização), mas é também uma mudança na doutrina e

estrutura das forças, não é apenas para melhorar as formas de lutar, mas também para desenvolver novas formas de luta, não se trata de substituir toda a estrutura militar existente, mas que combinem o emergente com o existente. (COVARRUBIAS, 2007, p. 7)

As instituições militares de vários países da América do Sul iniciaram o desenvolvimento de seus processos de modernização, baseados principalmente, na aquisição de novos sistemas de armas que foram incorporados a suas respectivas

instituições e nas estratégias adotadas para enfrentar novos cenários internos e externos. As Forças Armadas passaram de simples modernizações, a processos de transformações. Estas transformações, que na prática foram traduzidas em mudanças orgânicas, de estrutura e de doutrina, permitiram a incorporação de novos conceitos que influenciaram e orientaram, em grande parte, as mudanças ou transformações indicadas.

A transformação implica em alterações muito mais radicais e profundas já que envolve mudanças nas missões e tem um alcance não somente técnico, mas também político, envolvendo toda a sociedade. A necessidade de transformação nas instituições militares ocorre quando surgem novas ameaças que não podem ser combatidas pelas formas tradicionais operadas pelo antigo sistema militar de defesa. Quando essas ameaças são detectadas, há a necessidade de se desenvolver novas capacidades de enfrentamento. No contexto dessa discussão, podemos afirmar que transformar não consiste em fazer mais do mesmo. Transformação é um processo de longo prazo, que consiste no desenvolvimento de capacidades necessárias para cumprir missões ou desempenhar novas funções de combate.

O atual Processo de Transformação do Exército define uma das principais capacidades da instituição, que a ocupação e integração do território nacional na Amazônia, devem prosseguir através da manutenção da Estratégia da Presença. Essa capacidade é vista com muita preocupação pela Força Terrestre, pelo desafio da ocupação dos espaços vazios e de desenvolvimento da região.

Nesse debate percebemos a estratégia da presença relacionada à vontade institucional de controle do território estatal em processo de formação. O uso dos militares no campo do desenvolvimento e da segurança mostra a relação direta do Estado na coisa pública. O Exército é percebido como o próprio Estado em ação. O projeto da força terrestre, não é estar presente, mas apoiar a consolidação de um Estado nacional. Por isso, a questão dialética entre ser um Exército

moderno, com capacidade de projeção externa, e continuar a ser um Exército colonizador. Como manter essa questão diante do atual processo de transformação militar?

A partir desse debate inicial, e após o estudo realizado sobre a presença militar terrestre no Chile e nos “EUA”, o entendimento que temos é que no Exército Brasileiro há uma tendência à manutenção da presença militar, principalmente em áreas ao longo das fronteiras terrestres, com baixa densidade demográfica, e no interior do país com baixo desenvolvimento, espaços que têm muitas limitações socioeconômicas e instabilidade políticas.

Nesse contexto apresentado, devemos refletir se a estratégia da presença deve ser tratada como uma questão de defesa, ou se ela deve ser tratada como uma questão de segurança nacional. Se ela é estratégia, ou se ela é política. Acreditamos que ao longo dessa investigação centrada no estudo da presença militar terrestre, evidenciou-se que, no futuro, esse questionamento deverá ser respondido, com mais investigações e novas percepções de outros casos implantados fora do Brasil.

Ao longo da investigação tentamos construir uma definição própria para o conceito de estratégia da presença, articulada à realidade atual e a normatização jurídica feita através de regulamentos do Exército e do Ministério da Defesa, de modo que pudéssemos entender melhor o conceito para aplicar nos estudos sobre a presença militar no Brasil.

Num esforço inicial foi estudada a presença militar do Exército chileno no território nacional, no contexto da sua evolução militar. No início do século XX, percebe-se um modelo de organização fortemente voltado para a ocupação do território pela força terrestre articulado mais tarde, as atividades do Corpo de Carabineiros, encarregados da manutenção da ordem pública em nível nacional. O modelo de presença territorial do exército começou a ser mudado nos anos 1990, com a busca da modernização, no contexto do retorno democrático, quando a instituição deixou de atuar basicamente na segurança interna. As

funções constitucionais de ordem e segurança pública passaram a ser executadas exclusivamente, pelos carabineiros. O longo processo de modernização levou a força terrestre chilena a um modelo de Exército móvel e compacto na atualidade, para a defesa da pátria.

Com relação à presença militar terrestre, o Exército dos EUA consolidou o modelo frente à guerra de independência e durante todo o século XIX, quando eles construíram o território nacional através de uma empreitada público-privada, militarizaram as áreas de fronteiras (canadense e mexicana), e fortaleceram sua indústria bélica ao final da Guerra Civil, em 1865. Já no início do século XX, no contexto da Primeira e da Segunda Guerra Mundial, a força terrestre tornou-se basicamente um exército expedicionário, para atuar nas diversas intervenções estatais norte-americanas.

Diferentemente do Brasil, os EUA não tiveram uma Estratégia de Presença definida conceitualmente para o Exército, assim como podemos observar em diversos documentos oficiais brasileiros que tratam do assunto, como a Doutrina Militar de Defesa, ou a Concepção Estratégica do Exército Brasileiro, de 2017.

Para uma definição institucionalizada da estratégia da presença militar no Brasil, a referência ao conceito é normatizada por diversos documentos oficiais que tratam do assunto.

O Manual de Campanha (Estratégia) do Exército define a estratégia de presença como:

... a presença militar em todo o território nacional, com a finalidade de garantir os poderes constituídos, a lei e a ordem, assegurar a soberania e a integração nacionais e contribuir de modo eficaz para o desenvolvimento nacional (Brasil, 2004, p. 3-8).

Já a Doutrina Militar de Defesa (BRASIL, 2007b, p. 36) define o conceito da seguinte forma: *Caracteriza-se pela presença militar, no território nacional e suas extensões, com a finalidade de cumprir a destinação constitucional e as atribuições subsidiárias.*

A partir do documento do Ministério da Defesa, o ponto de reflexão continuou com a definição conceitual na Concepção Estratégica do Exército Brasileiro (CE), de outubro de 2017. A CE é parte do Sistema de Planejamento do Exército (SIPLEX), constitui-se no embasamento conceitual, decorrente de estudos, análises e avaliações, que indica como o Exército deve ser empregado para cumprir sua missão. Pela CE, presença caracteriza-se sob dois aspectos fundamentais:

- O primeiro, direcionado à expressão militar, no qual a presença militar, no território nacional, tem por finalidade cumprir a destinação constitucional, sendo efetivada pela criteriosa articulação das organizações militares no território e pela capacidade de rápido deslocamento de tropas para qualquer região do País, caracterizando a mobilidade estratégica;
- No segundo aspecto, direcionado às expressões psicossocial e política, baseia-se no desenvolvimento da mentalidade de defesa e pela integração da expressão militar à sociedade.

Para o sociólogo Gilberto Freyre, um dos principais interprete do Brasil, o Exército quase sempre foi uma força de coordenação de contrários da vida nacional, acompanhando as tendências que parecem mais de acordo com as tradições e as necessidades mais gerais do país (FREYRE, 1948, p. 18). Daí fica claro o segundo aspecto geral da CE, enfatizando a necessidade da instituição continuar a manter-se como bastião da nacionalidade, e dos interesses da sociedade e do Estado, o remédio para os problemas da República. Para tanto, o autor ainda enfatiza, que não se deve considerar fora das responsabilidades do Exército o desenvolvimento social, econômico e intelectual, os quais seriam à base da defesa nacional, da segurança do Estado, e da ordem pública (FREYRE, 1948, p. 25).

No entanto, o sociólogo alerta, naquele momento, para uma questão importante em nosso debate: a tendência de se enxergar esses problemas tão complexos de diversas áreas (econômicas, sociais e intelectuais) sobre o aspecto único da segurança nacional ou da ordem pública, o que seria na atualidade dizer que são problemas inerentes à defesa ou a

segurança pública. Sobre essa atuação de um único setor das Forças Armadas em um problema nacional levaria, por exemplo, o Exército, que é forte, poderoso, paternalista, a trabalhar sozinho, e ninguém mais faria coisa alguma (FREYRE, 1948, p. 25-27). E mais ainda:

A verdade, porém, é que o país onde o Exército seja a única, ou quase a única, força organizada necessita de urgente organização ou reorganização do conjunto de suas atividades sociais e de cultura para ser verdadeiramente nação. Nação desorganizada não é Nação: é apenas paisagem. Paisagem ou cenário de nação. E mesmo que o exército seja moral e tecnicamente primoroso, se é a única força organizada da nação, esta nação corre o perigo de transformar-se em simples cenários de paradas ou simples campo de manobras. É uma nação socialmente doente, por mais atlética que pareça. (FREYRE, 1948, p. 28)

O alerta mostra um sinal claro que identifica quando uma sociedade está doente, pelo simples fato de suas Forças Armadas serem praticamente suas únicas instituições nacionais organizadas e confiáveis, a ponto de outras forças renunciarem a algumas de suas responsabilidades mais nitidamente civis.

No documento do Exército de 2004 - Manual de Campanha (estratégia) – observa-se a ideia que se tornará permanente em todos os outros documentos produzidos posteriormente, da presença militar em todo o território nacional, articulada a ideia de desenvolvimento. Esses documentos revelam um ideal institucional de missão que deve ser cumprida, no contexto de um Estado republicano, que ainda está em processo de formação.

Pela Concepção Estratégica do Exército, temos a mesma ideia da definição do termo usado pelo Ministério da Defesa, mas nesse caso a definição da presença vai além da questão militar. A definição na força terrestre trata de questões políticas nacionais demandadas pelo Estado desde o período colonial.

2. A evolução militar terrestre brasileira

A evolução militar do Exército brasileiro foi marcada por constantes mudanças organizacionais, doutrinárias e na formação profissional, que fazem face ao contexto histórico e político nacional, de cada momento vivido. Com a chegada da República, em 1889, e a atuação da tropa nos conflitos sociais de Canudos (1894-1897), e do Contestado (1912-1916) ficou clara para parte da oficialidade nacional, a necessidade de mudanças. A atuação do Exército nesses conflitos internos mostrou a fragilidade na formação, na base doutrinária e no equipamento utilizado. Em questões operacionais, o Exército pouco podia fazer com seu equipamento deficiente, seu armamento obsoleto, e a falta de infraestrutura dos quartéis.

Na administração dos Ministros de Estado da Guerra, generais Hermes da Fonseca (1906-1909) e José Caetano de Farias (1914-1918), a instituição intensificou seu processo de modernização¹, principalmente, após a Primeira Guerra Mundial. Os anos 1910 foram marcados pela intensa experiência profissional obtida com a atuação do Exército na Guerra do Contestado, com a participação na Primeira Guerra Mundial, e com a chegada da Missão Militar Francesa (MMF), em 1920.

No início do século XX a administração Hermes da Fonseca foi responsável pela aplicação de significativas mudanças renovadoras da Instituição (Reforma Hermes), tais como: a Lei de Reorganização do Exército, de 1908; a reorganização do Estado-Maior do Exército (EME), mais compatível com a preparação para a guerra; a criação de Grandes Unidades permanentes (brigadas estratégicas e brigadas de cavalaria), posteriormente, substituídas pelas Divisões de Infantaria e Cavalaria; criação dos regimentos de infantaria, compostos por três batalhões; a

¹ Para Covarrubias, os processos de desenvolvimento militar são chamados comumente de modernização que levam a cabo a reestruturação do dispositivo militar, com a inclusão de novas tecnologias. A modernização é a otimização das capacidades para cumprir a missão de uma melhor forma (COVARRUBIAS, 2007, p. 18).

Lei do Serviço Militar Obrigatório, de 1908; a elaboração dos regulamentos de emprego das Armas destinados à instrução da tropa e dos quadros; a aquisição de armamento e o reaparelhamento das fábricas.

As brigadas estratégicas eram organizadas com base em três regimentos de infantaria. Cada regimento era composto por três batalhões. O regimento ainda era acrescido de dois ou três batalhões de caçadores (infantaria ligeira), três grupos de artilharia montada, um grupo de obuses, um regimento de cavalaria e um batalhão de engenharia. As brigadas de cavalaria eram organizadas com três regimentos de cavalaria, um grupo de artilharia a cavalo e uma coluna de munição.

Em fevereiro de 1915, o general Caetano de Farias realizou a “Remodelação do Exército Nacional”. A reforma transformou as brigadas estratégicas em divisões de exército. As cinco brigadas estratégicas criadas em 1908, foram substituídas por cinco divisões de exército formadas por duas brigadas de infantaria, compostas por dois regimentos de três batalhões de infantaria, ou por um regimento de infantaria e três batalhões de caçadores; uma brigada de artilharia de campanha, composta por dois regimentos de artilharia montada, cada um com dois grupos, e um grupo de obuses de campanha; um regimento de cavalaria; e um batalhão de engenharia. Esta organização permaneceu até chegada da Missão Militar Francesa.

A Primeira Guerra Mundial e, as fragilidades operacionais demonstradas pelo Exército durante a campanha do Contestado assustaram o alto comando e as elites civis nacionais. Percebe-se que, apesar da importância da Guerra do Contestado para as principais modificações ocorridas no Exército, à época, os militares usaram a Primeira Guerra para levar as ideias de mudanças a cabo e aumentar a força efetiva do Exército. O conflito interno e a Grande Guerra foram os principais agentes motivadores das modernizações do Exército.

No ano de 1919, o governo federal autorizou o contrato de uma missão militar da França. Em março de 1920 desembarcaram na cidade do Rio de Janeiro os primeiros

instrutores franceses, chefiados pelo general Maurice Gamelin. O Chefe da MMF seria posto à disposição do EME como assistente técnico para a instrução e organização. A MMF seria incumbida especialmente da direção da Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, da Escola de Intendência e da Escola de Veterinária, além de comandar a Escola Superior de Guerra (Escola de Estado-Maior).

Em 1921, na administração Pandiá Calógeras, como ministro da Guerra, o Exército Brasileiro foi marcado pela modernização, pela ampliação estrutural e passou por uma nova reorganização. As cinco divisões de exército foram renomeadas para divisões de infantaria, mantendo a organização anterior, e as três brigadas de cavalaria foram ampliadas e transformadas em divisões de cavalaria. As divisões de cavalaria passaram a serem compostas por duas brigadas de cavalaria, compostas por dois regimentos; dois grupos de artilharia a cavalo; um batalhão de infantaria montada. Essa organização permaneceu vigente até a Segunda Guerra Mundial, quando ao final do conflito o Exército intensificou a reorganização conforme modelo doutrinário militar norte-americano.

As reformas na organização militar executada durante o período de 1931 a 1938 tiveram por objetivo fortalecer o Exército como braço armado do governo federal, que iniciou em 1930 uma trajetória centralizadora do poder executivo, culminando com a implantação do Estado Novo, em 1937.

A percepção que se tinha, no ano de 1939, era que o Brasil estava efetivamente desarmado. O armamento existente era antiquado e escasso, não tínhamos base industrial que pudesse produzir armas em grande quantidade, de modo que dependíamos do que poderíamos obter dos EUA, ou da Europa. O problema do desenvolvimento econômico tornou-se o principal questionamento de algumas categorias sociais como a dos militares, interessados na modernização do setor a fim de que pudessem ser dirigidos ao desenvolvimento militar. Como vinha acontecendo desde a Primeira Guerra Mundial, e antes mesmo, as Instituições militares se identificavam com a industrialização. O conhecimento técnico dos

militares fazia deles os principais agentes no interesse da modernização econômica.

No relatório de 1937, o general Eurico Gaspar Dutra, ministro da Guerra, analisou a situação do Exército Brasileiro em relação ao aparelhamento de material bélico. O ministro relatou ao presidente da república o problema relacionado à falta de armamento, articulando sua discussão à necessidade de um Estado nacional condicionar suas ações políticas ao poder das armas que possui, não por ambição, nem por simples domínio hegemônico no continente, mas para salvaguardar o respeito dos outros países.

Para o general Dutra, o Brasil não deveria contar com a confiança da possível cordialidade internacional. Ressaltou, ainda, a necessidade de se libertar da dependência estrangeira, criando-se indústrias militares nacionais para suprirem a necessidade interna por material bélico de qualidade.

Dutra destacou, mais uma vez, no ano de 1942², o problema de material do Exército Brasileiro, relacionado, principalmente, com a fabricação nacional dos nossos materiais de guerra. Articulou a questão do material bélico à premência de um grande esforço na organização nacional para estimular o progresso geral. Enfatizou, ainda, no seu relatório, o patriotismo sadio do povo brasileiro e a riqueza de matéria-prima existente no território.

Entre 1937 e final de 1942, o Brasil havia tentado mudar esse cenário ao celebrar contratos para realizar compras de armamento da Alemanha, mas com o início da guerra e o bloqueio naval britânico, a maioria desse material não chegou ao Brasil.

Em 09 de agosto de 1943, com o Brasil apoiando os Aliados na Segunda Guerra Mundial foi publicada a Portaria Ministerial nº 4.744, no boletim reservado do dia 13, estruturando uma força expedicionária, baseada no modelo doutrinário do exército norte-americano, constituída pela 1ª Divisão de Infantaria Expedicionária (1ª DIE) e por órgãos não divisionários.

A força expedicionária, comandada por um general de divisão e seu estado-maior, deveria compreender: uma infantaria divisionária, comandada por um general de brigada e composta de três regimentos de infantaria; uma artilharia divisionária, comandada por um general de brigada e composta de quatro grupos de artilharia (três de calibre 105 e um de calibre 155); uma esquadrilha de aviação destinada à ligação e à observação; um batalhão de engenharia (9º BE); um batalhão de saúde; um esquadrão de reconhecimento motomecanizado. Os elementos da tropa especial, dentro da lógica de uma nova formação organizacional eram compostos por: uma companhia do Quartel General da 1ª DIE, uma companhia de manutenção, uma companhia de transmissões, uma companhia de intendência, um pelotão de sepultamento, um pelotão de polícia militar e uma banda de música.

Ao fim da Segunda Guerra Mundial, o Exército brasileiro intensificou a transição da doutrina militar francesa para a doutrina militar norte-americana baseada na motomecanização. No período foram criadas uma Divisão Blindada, na qual a unidade de infantaria se tornaram batalhões de infantaria blindados, e o Núcleo da Divisão Aeroterrestre. A implantação da doutrina militar norte-americana se consolidou com a nova organização do Exército, em 1957. A chegada de mais equipamentos dos EUA, com o Acordo de Assistência Militar de 1952, permitiu a intensificação do processo de modernização.

Entre os anos 1960 e o fim dos anos 1980, houve um intenso processo de modernização e reestruturação no Exército, frente à conjuntura política vivida no Brasil, e as ameaças percebidas contra as instituições militares. A mudança doutrinária iniciada nos anos 1960 estava dentro do contexto mundial de mudanças estruturais das Forças Armadas no pós-Segunda Guerra mundial.

Nos anos sessenta, no período de dominância da doutrina militar dos exércitos motorizados e mecanizados, a força terrestre no Brasil ainda mantinha um grande número de unidades a cavalo. A maioria das unidades de cavalaria eram hipomóveis e algumas

²AHEX. Relatório do Ministério da Guerra de 1942.

poucas unidades eram dotadas com veículos blindados. O Exército adotava a organização divisionária, constituída por três regimentos ou brigadas de combate e outras unidades de apoio, com aproximadamente 15 mil homens. No entanto, a maioria de suas divisões de infantaria, de cavalaria, e aeroterrestre eram incompletas em pessoal, e mal equipadas.

Na prática, o Exército Brasileiro adotava a doutrina militar dos Estados Unidos, em decorrência de contato realizado com a participação da nossa tropa expedicionária na Campanha da Itália, entre 1944 e 1945. No entanto, a doutrina norte-americana era concebida para ser adotada por países com alto grau de desenvolvimento tecnológico, com uma complexa base industrial de defesa, destinada a conflitos de alta intensidade. No caso brasileiro, a doutrina era inadequada, quase que não se aplicando a realidade na América do Sul, em que predominava a rivalidade militar, sem a ameaça iminente de uma guerra de grandes proporções, e que crescia a possibilidade do emprego da tropa em ações contra grupos guerrilheiros, uma realidade da América Latina, que correspondia aos momentos mais tensos da Guerra Fria.

Entre os anos sessenta e setenta, iniciou no Brasil, a reorganização das unidades militares, e um novo desdobramento da força terrestre no território nacional, com o objetivo de aumentar o grau de prontidão, para cumprir sua missão constitucional. Houve um grande investimento na aquisição de equipamentos para a tropa, materiais que foram adquiridos prioritariamente, na indústria bélica nacional (Fábrica de Itajubá, IMBEL, Bernardini, Biselli, Engesa), além da adoção de uma nova doutrina militar nacional que correspondeu à demanda da nova estrutura organizacional, ao ambiente operacional sul-americano e a efetiva capacidade das unidades militares brasileiras. A época é marcada pela preocupação com o desenvolvimento nacional, com a integração e com a segurança da Amazônia.

A reorganização do Exército e aquisição de materiais no Brasil levou ao desenvolvimento da indústria bélica nacional, que atingiu alto padrão competitivo nas décadas de 1970 e 1980. Nos anos 1970, a

Engesa, se transformaria na principal empresa nacional como produtora de equipamentos militares vendidos para diversos países. A Engesa participou da maioria dos projetos desenvolvidos pelo Exército e projetou e produziu toda uma linha de blindados sobre rodas 6x6 de reconhecimento e de transporte de tropas, que mobilizariam as novas brigadas de cavalaria mecanizadas.

Na década de 1980, o impacto negativo do preparo dos militares argentinos na Guerra das Malvinas em 1982 serviu para que o ministro do Exército, general Walter Pires de Carvalho, determinasse ao EME o planejamento da reestruturação da Força Terrestre. Em consequência, foi criada em 1983 uma seção de doutrina, ligada à 3ª Subchefia do EME, uma Seção de Estratégia vinculada à 1ª Subchefia do EME, e no ano de 1984 foi realizado estudos para estabelecer um Sistema de Planejamento do Exército (SIPLEX), dentro do EME (KUHLMANN, 2007, p. 114). O SIPLEX foi aprovado em 1985, e passou a ser uma metodologia de planejamento, para homogeneizar o pensamento militar brasileiro, englobando a missão do Exército, sua interpretação, concepções estratégicas, diretrizes e planos de execução.

Na gestão do general Lêonidas Pires Gonçalves (1985-1990) foram colocados em prática importantes processos de modernização da Força Terrestre, que visavam o fortalecimento profissional. Processos que visavam à reestruturação organizacional com fins de racionalizar a coordenação do sistema Exército. Nesse processo foi identificado na análise sobre a Organização Básica do Exército, que o EME deveria ser o único órgão de direção geral do Exército, fato ocorrido em 2006, numa nova reestruturação da força. Fato concreto foi a criação do Comando de Operações Terrestres (COTER), encarregado do sistema operacional. (KUHLMANN, 2007, p. 113)

Uma importante medida adotada, durante a administração Lêonidas foi a reorganização territorial, com a extinção dos I, II, III e IV Exército e a criação dos Comandos Militares de Área do Leste, Sudeste, Sul e Nordeste, definidos por áreas estratégicas e estabelecidos pela vocação

prioritária de cada um deles. A nova estruturação do Exército aproximava-se da divisão por regiões do IBGE, sendo distinto na criação de um comando de área para São Paulo, que foi separado do Sudeste.

Os anos 1990 são marcados pela elaboração do projeto de reestruturação da Força Terrestre, agora a cargo do SIPLEX, de curto prazo (05 anos), previsto para o período de 1986-1990, de médio prazo (15 anos) previsto até o ano de 2000, e de longo prazo (30 anos), para o ano de 2015, sendo que esse último foi revogado pelo atual Processo de Transformação do Exército, de 2010. O projeto de reestruturação foi batizado de FT 90 (Força Terrestre 90), FT 2000, e FT 21.

A FT 90 tinha por objetivo diminuir a defasagem tecnológica do Exército, por meio de aquisição de novos meios e equipamentos militares, visando à obtenção de novas capacidades, principalmente com a implantação da aviação do Exército e meios de guerra eletrônica. Outro objetivo era diminuir a concentração de unidades militares no Sudeste, mais especificamente no Rio de Janeiro, realizando dessa maneira a redistribuição mais homogênea dessas unidades pelo território nacional, particularmente no Norte do Brasil, ao longo do Projeto Calha Norte. É importante ressaltar que a redistribuição de tropa não envolveria redução de efetivos, pelo contrário, tanto a FT 90, quanto a FT 2000 previram o aumento do efetivo militar terrestre.

As metas traçadas pela FT 90 envolvia além do aumento de efetivos, a criação de novas unidades, grandes unidades, e grandes comandos (Divisões de Exército); a modernização de meios e equipamentos militares; e a transformação de unidades, principalmente com a mecanização de unidades motorizadas. Projeto bastante audacioso e com poucos resultados alcançados, principalmente na meta relacionada à criação de grandes unidades e grandes comandos. Uma meta alcançada parcialmente foi a diminuição da concentração de unidades militares no Sudeste transferidas para a Amazônia.

A FT 2000 foi inicialmente pensada como uma continuação da FT 90, mas com as

limitações de resultado do primeiro projeto, acabou se tornando uma nova tentativa de concretização das mudanças propostas pelo ambicioso projeto de reestruturação.

As mudanças previstas pela FT 90 e pela FT 2000 e realmente implantadas foram: a reorganização de tropas, com o aumento de efetivo na Amazônia; a transformação de unidades (unidades de selva e a brigada aeromóvel); a criação da Aviação do Exército; e a articulação de forças nas Forças de cobertura/vigilância estratégica, Forças de reservas locais, gerais e estratégicas, e Força de Pronto-Emprego. Os planejamentos incluíram ainda, a criação de uma unidade de Força de Paz, meta que não foi atingida, e o desenvolvimento da capacidade expedicionária, que não foi claramente definida e, portanto também não foi implantada.

Em 2010 foi publicada a diretriz para implantação do Processo de Transformação do Exército (PTE), que trata de qual transformação interessa a instituição, e que visa a solucionar problemas futuros. O processo foi presidido por três pressupostos básicos: preservação da cultura institucional do Exército, manutenção da Estratégia da Presença, e continuação do Serviço Militar obrigatório³.

O PTE foi conduzido por intermédio de um projeto de longo prazo (2031) denominado Projeto de Força (PROFORÇA), instituído em 2012, que orientou o projeto de transformação, por meio dos seguintes vetores de transformação (VT): recursos humanos, educação e cultura, ciência e tecnologia, doutrina, engenharia, gestão, logística, preparo e emprego, e orçamento e finanças.

Dentre as novas capacidades que deveriam caracterizar o Exército transformado estavam à ênfase na dimensão humana, dissuasão extrarregional, projeção de poder,

³ BRASIL. Portaria Nº 075-EME, de 10 de junho de 2010, publicada no Boletim do Exército Nº 24, de 18 de junho de 2010, que Aprova a Diretriz para Implantação do Processo de Transformação do Exército Brasileiro. Publicado em: http://www.eb.mil.br/c/document_library/get_file?uuid=cef20686-86fe-43f4-8cd8-8ab89ffc4aee&groupId=10138. Acesso 24/11/2019.

atuação no espaço cibernético, prontidão logística, efetividade da doutrina, gestão integrada, interoperabilidade e complementaridade, fluxo orçamentário adequado, produtos de defesa vinculados às capacidades operacionais, e gestão da informação operacional.

Um dos cenários futuros do projeto de transformação trata da capacidade de impor uma solução de paz no caso de conflito entre países vizinhos e o desenvolvimento de capacidade para resolver conflitos assimétricos na região estratégica da Amazônia. Uma das necessidades mais tensa no PTE mostra um Exército com restrição para projetar força em face de situações emergenciais, como no caso do Haiti e as dificuldades de atuação na região.

O PTE relaciona as seguintes capacidades como necessárias ao Exército brasileiro, em 2031, que devem ser desenvolvidas, com o processo de transformação:

- Concluir a ocupação e integração do território nacional na Amazônia, prosseguindo com a Estratégia da Presença. Essa capacidade é vista como restrita a força terrestre, pela dificuldade de ocupação dos espaços vazios e a dificuldade de desenvolvimento da região realizada pelo Estado.;
- Resolução de problemas sociais e econômicos relacionados à migração em massa; e
- Desenvolver capacidade de projetar poder em nível mundial. Para tanto a instituição deverá desenvolver novas capacidades e novas missões.

A primeira capacidade registrada remete à Estratégia da Presença. Ou seja, ocorre em pleno século XXI, o desenvolvimento de capacidades articuladas a projetos de Estado da época do Brasil Colônia, incorporados no século XIX e XX, com o Império e a Primeira República

Analisando de forma articulada essas capacidades, elas demonstram que o foco principal do debate está relacionado à produção de um projeto desenvolvimentista, que leve a modernização das capacidades militares no Brasil, e que solucione problemas econômicos e sociais latentes, que pertencem ao escopo político do Estado brasileiro.

3. A estratégia da presença no Brasil

As características da organização militar são de grande relevância para entender a presença militar do Exército no contexto do processo de evolução, com destaque para a importância política do tamanho dos efetivos militares. De uma maneira geral, o poder político de uma instituição militar varia em proporção direta ao seu tamanho. Desde o Império, podemos identificar o interesse das instituições militares no aumento dos seus efetivos. (CARVALHO, 2005, p. 30-31)

Outra característica importante é a localização geográfica dos efetivos militares (CARVALHO, 2005, p. 32). No Império, a localização das tropas do Exército estava ligada a dois objetivos básicos: proteções das fronteiras potencialmente instáveis — nesse caso, pode-se identificar as fronteiras Sul (Argentina) e Centro-Oeste (Paraguai); e o controle de alguns centros urbanos do litoral desenvolvido com forte tendência a instabilidade política — como era o caso do Rio de Janeiro, sede do governo central. As duas principais províncias econômicas (São Paulo e Minas Gerais) estavam praticamente desguarnecidas.

A República introduziu algumas mudanças na distribuição da tropa, sendo que a principal delas foi o aumento do efetivo nas guarnições de Minas Gerais e São Paulo, que, com a produção de café, passaram a ser o principal centro econômico do país. Houve ainda, a redução do efetivo no Centro-Oeste, no Norte e Nordeste do Brasil, e o aumento no Distrito Federal. As mudanças indicam uma tendência à concentração de tropa onde estava o poder político, o poder econômico, e a guarda de fronteiras consideradas instáveis (Sul).

Como podemos perceber, historicamente, a estratégia da presença é uma herança portuguesa conduzida pela necessidade de expansão e da manutenção do território nos séculos XVII, XVIII, e XIX. A presença terrestre na fronteira teve um papel relevante no processo de consolidação dos limites do Estado nacional. As fortificações e as colônias militares tiveram a finalidade de vivificar esses espaços, com a presença dos militares e de colonos. Nesse momento, as

ameaças eram da ordem geopolítica, vindas de interesses internacionais.

No entanto, as crises políticas internas durante o Império e a República levaram a concentração de tropas no Sudeste e no Sul do Brasil. Essa é uma realidade que permanece até hoje, apesar de algumas mudanças relacionadas à transferência de brigadas para a Amazônia, e a criação de um novo Comando Militar de Área, no estado do Pará.

Na atualidade, na sociedade civil e entre os políticos, permanece a visão, de que cabe às Forças Armadas a manutenção da estabilidade social e a resolução de crises políticas. Por outro lado, nas Forças Armadas persiste a percepção de que elas constituem o principal elemento de preservação da unidade nacional. Os argumentos das Forças Armadas são de que, em regiões brasileiras afastadas dos principais centros políticos, com baixa densidade demográfica, que sofrem com a ausência do Estado, as instituições militares representam o único fator de brasilidade, e como diria o general Góes Monteiro, nos anos 1930, a única instituição realmente nacional.

Sob tal percepção, o Exército acaba se envolvendo em diversas atribuições subsidiárias, conforme previsto no artigo 16 da Lei Complementar nº 97/1999, alterada pela LC nº 117/2004. A instituição continua como Exército atendendo a diversas necessidades do Estado, tais como: cooperação com o desenvolvimento nacional, participando ou executando atividades nos campos científico-tecnológico e socioeconômico em proveito da sociedade brasileira; ocupação de vazios demográficos (Exército Colonizador); trabalhando com órgãos federais, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional no territorial nacional, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução; fazendo ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteiras terrestres, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em cooperação, realizando patrulhamento, revista de pessoal, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves, e prisões em flagrante delito; trabalhando com órgãos públicos federais, estaduais e municipais na execução de obras e serviços de

engenharia; atuando na Operação Acolhida no estado de Roraima; e em outras tantas missões que são atribuídas à força terrestre.

Nessa trajetória, o Exército assume um papel que pertence a outros atores nacionais, com responsabilidade pela condução de políticas públicas, o que, de certa forma, provoca uma acomodação da classe política, representada pela conveniência e conivência do Estado com esse tipo de ação. Por outro lado, esse papel assumido provoca um desvio do papel principal das Forças Armadas, previsto na constituição, que é defesa externa.

O que percebemos é que as regiões distantes, mais ao interior, com pouco desenvolvimento, e com escassa presença do Estado, potencializam a preocupação dos militares com relação à garantia da soberania e controle do território. Para o Exército, o controle do território ganha relevância quando ele percebe, em pleno século XXI, que o Estado nacional ainda não terminou o seu processo de formação. Nesse caso, podemos entender a grande importância dada à estratégia da presença, compreendida com peça fundamental da segurança e da defesa do Estado.

Nos últimos trinta anos, a faixa de fronteira e as fronteiras Norte e Centro-Oeste constituem a maior preocupação do Exército. Uma região caracterizada pelo baixo desenvolvimento, e que sofre com a falta da presença do Estado. A situação é agravada na atualidade pelo intenso fluxo de ilícitos transnacionais e crimes conexos, relacionados ao tráfico de drogas, extração de madeiras, e mineração, ou seja, a problema de natureza criminosa, que demandam ações securitárias. As ameaças prioritárias estão relacionadas às questões subsidiárias de controle desses ilícitos na faixa de fronteiras, e não as questões geopolíticas de defesa da fronteira limite.

No entanto, é notório que essa ação política permanente do Exército em ações subsidiárias pode desgastar as funções principais da força, definidas constitucionalmente, o que em tese pode reduzir sua capacidade de emprego operacional para a guerra.

Para finalizar, apresentamos, como provocação, uma passagem da conferência proferida na Escola de Estado-Maior do Exército, a convite de seu comandante, general Tristão de Alencar Araripe, no dia 30 de novembro de 1948, intitulada Nação e Exército, de Gilberto Freyre para ajudar a pensar essa investigação sobre a adequabilidade da permanência da Estratégia da Presença no Brasil:

Diante de uma situação tal qual a que se vem definindo no Brasil - a de um exército organizado ao lado de atividades civis que continuam, quase todas, desorganizadas -, a solução é claro que não deve ser a de desorganizarmos também o Exército para que tudo se iguale ou se democratize na desorganização. Ao contrário: a solução que se impõe é a de procurarmos imitar o exemplo do Exército nas zonas de atividade civil, organizando, tão bem quanto ele, as demais forças nacionais. Forças de que ele possa continuar a ser o coordenador em épocas de desajustamento mais agudo entre regiões ou entre sub-grupos nacionais. (FREYRE, 2019, p. 30)

4. Reflexões finais

Ao final desse artigo, envolvendo a análise da adequabilidade da estratégia da presença no Brasil, e após ter inicialmente estudado a presença militar terrestre chilena e dos EUA, podemos pensar uma proposta para o Brasil no contexto do atual processo de transformação.

Com o caso chileno percebe-se um modelo de organização fortemente voltado para a ocupação do território, que começou a ser mudado ainda no início do século XX, com a criação da força de Carabineiros, e se amplia nos anos 1990, com a busca da modernização do Exército, no contexto do retorno democrático, quando a instituição deixou de atuar basicamente na segurança interna. O longo processo de modernização levou a força terrestre chilena a um modelo de Exército móvel e compacto na atualidade, algo coerente com a sua conformação geográfica peculiar, que se alonga de norte a sul, e encurta de leste a oeste. País que tem como importantes características naturais a

presença da Cordilheira dos Andes com sua grande agressividade geográfica, o Oceano Pacífico, a Patagônia, e o deserto do Atacama. Outra questão é que o Chile possui uma enorme fronteira a leste com a Argentina acompanhada pela Cordilheira dos Andes, com a Bolívia e com o Peru ao Norte, sendo que os três países são considerados inimigos históricos.

Com o caso estadunidense, percebe-se que seu Exército começou a consolidar o modelo de presença militar terrestre frente à guerra de independência (1776) e durante o século XIX, como parte do movimento de conquista do espaço, sob a égide da doutrina Monroe e do Destino Manifesto. Nesse longo período de tempo houve a consolidação do território nacional através de uma empreitada público-privada (Exército e Colonos), com a ocupação militar e civil das áreas de fronteiras (canadense e mexicana), e com o fortalecimento de sua indústria bélica ao final da Guerra Civil Americana, em 1865. Já no início do século XX, no contexto da Primeira e da Segunda Guerra Mundial, a força terrestre regular dos EUA tornou-se basicamente um exército expedicionário, para atuar no processo intervencionista estatal norte-americano.

Com relação ao Brasil compreende-se como o processo de reorganização do Exército, ao longo da República, manteve o projeto original colonial de ocupação do território com tropa terrestre. A cada reorganização, o efetivo aumentava, e mais espaços iam sendo ocupados por tropas.

É importante ressaltar alguns dos resultados da reorganização realizada entre os anos 1960 e 1980, em termo de desdobramento das unidades no território nacional, que foi a transferência de unidades criadas por desmembramento dos antigos regimentos; a criação de unidades em áreas que não tinham presença de tropas federais; e a transferência de unidades para as áreas de desdobramentos das brigadas, que foram destinadas em função da reorganização.

Os casos de criação de unidades em áreas com a falta da presença de tropas federais foram mais frequentes na Amazônia, com a criação de batalhões de infantaria de selva, ou em áreas afastadas da região

litorânea, que representava a continuação do processo de interiorização de forças militares, articulado ao movimento de interiorização da ocupação humana dos vazios demográficos e do desenvolvimento do Estado. As mudanças recentes observadas no Exército Brasileiro sugerem que estamos diante mais de um processo de “modernização”, conforme descrito na seção 2, do que aquilo que se espera de um processo de “transformação”. O processo brasileiro foca em medidas que buscam melhorar as capacidades de realinhar as missões propostas, por meio do desenvolvimento da indústria bélica, ou por meio de uma nova doutrina militar para a força terrestre, ou seja, a mera mudança doutrinária ou avanço tecnológico não se constitui numa transformação. Um eficaz processo de transformação militar deve levar em conta, para além da adoção de novas doutrinas e do desenvolvimento de sua logística e de suas capacidades militares, a reestruturação de sua organização e o reordenamento de suas missões.

Ao estudar a estratégia da presença militar do Exército brasileiro, entendemos que a preocupação com o papel da presença territorial ainda é válida, mas o modelo atual deve ser revisto gradualmente articulado ao avanço tecnológico no campo das comunicações e do transporte. Esse avanço deve permitir a construção de uma presença combinada com outras forças militares e agências estatais necessárias e permanente, provida de grande mobilidade, apesar da indefinição da previsão orçamentária.

A Estratégia da Presença, dentro da defesa nacional deve ser pensada efetivamente como um sistema de operações interagências, com um comando de operações conjunto, com capacidade para atuar nas fronteiras, e na Garantia da Lei e da Ordem, pois a criação de uma nova força como a Guarda Nacional competiria com o orçamento distribuído as Forças Armadas.

Para ter sucesso, esse sistema interagências deverá pensar numa forma de regionalizar as vagas do pessoal da Polícia Federal, da Receita Federal, do IBAMA, e de outras agências necessárias à execução das operações; garantir recursos financeiros

federais, estaduais e municipais para a presença; e receber apoio do Estado para o desenvolvimento mínimo da região de forma a atrair e manter o pessoal envolvido no local.

A distribuição de efetivos militares terrestres deve ser considerada a partir de análises sistemáticas e complexas. A distribuição deve ser acompanhada de sucessivos estudos de especialistas civis e militares, mas precisa estar articulada a estratégia de dissuasão, e de projeção de poder.

É dever reassaltar nesse momento, a importância em se questionar o lugar da estratégia da presença no contexto de implantação do Planejamento Baseado em Capacidades (PBC), que exige um planejamento conjunto. Nesse caso, devemos destacar a importância de se pensar em “Comandos Operacionais Conjuntos”, sugerindo a Amazônia como um laboratório dessa proposta. No que se trata sobre a Amazônia, a presença militar é considerada como uma estratégia eficaz para estimular a vivificação, manter a força contra ações não estatais, e garantir a ordem pública regional (MARQUES, 2007, p. 89).

No entanto, deve ficar claro que o assunto é bastante complexo, e que o momento atual é favorável à permanência da estratégia no planejamento do Exército, desde que ocorra uma revisão da concepção de presença, articulada a ideia “do estar presente”, principalmente, por meio do desenvolvimento de capacidades de rápido deslocamento. E mais ainda, que a presença do Exército brasileiro nas fronteiras, deve ser efetivada a partir da sua articulação com os elementos monitoramento/controle (SISFROM – SIPAM) e mobilidade, no contexto de transformação do Exército. A estratégia deve entrar efetivamente na fase da indústria 4.0, com uso da tecnologia de satélites e vants.

Na atualidade, os Pelotões Especiais de Fronteiras deveriam ser pensados como “sensores de inteligência”, e não mais como fomentadores do povoamento como eram feitos no passado. Em tese, podemos dizer que a Amazônia já está povoada, sendo que,

existem muitos lugares com baixa densidade demográfica, que precisam se desenvolver.

A partir desse debate percebemos que a definição de estratégia da presença é bastante complexa, pois de certa forma, quando se fala de PRESENÇA no Brasil, tem que se obedecer a dimensões de natureza distintas: uma voltada à expressão Militar e outra à dimensão Política. E mais ainda, seria estratégia mesmo ou política de Estado, a presença militar terrestre.

A primeira dimensão diz respeito à necessidade de se fazer presente como parte da defesa do território, e especialmente porque no Brasil não há uma força intermediária capaz de fazer o papel de "força de ordem nacional", o que acaba fazendo com que o Exército seja constantemente chamado para exercer essa função, nas fronteiras. Nesse tipo de presença, não podemos esquecer a

marca da contribuição do Exército brasileiro nos processos de povoamento da Amazônia, ao longo da nossa história, caracterizados pela construção de fortificações ao longo dos séculos XVII e XVIII, pela implantação do sistema de colonização militar no século XIX, pela adoção da FT 90, até chegar à atualidade.

A segunda dimensão da presença diz respeito ao papel histórico que a instituição tem assumido como uma espécie de bastião da nacionalidade brasileira. Nesse sentido, a manutenção de unidades militares espalhadas por todo território, a manutenção dos Tiros de Guerras, da formação de reservas, entre outros, funcionam também como "escolas de civismo e cidadania". Sendo que esse cenário dificulta o planejamento estratégico do Exército, quando se pensa à manutenção da estratégia da presença em regiões com considerável grau de desenvolvimento.

Referências

- ARCHIVO CHILE. Centro de Estudios Miguel Enriquez. *Reorganización del Ejército y el Nuevo Diseño de la Fuerza*. Santiago, 20 de noviembre de 2001. Disponível em: http://www.archivochile.com/Poder_Dominante/ffaa_y_orden/PDffaayorden0014.pdf.
- BRASIL. Exército Brasileiro. Manual de Campanha C 124-1: Estratégia. Brasília: EGGCF. 2004.
- BRASIL. Exército Brasileiro. O Processo de Transformação do Exército. 2ª ed. Brasília: Estado-Maior do Exército, 2010.
- BRASIL. Exército Brasileiro. Estratégia da Presença: antigos conceitos, novas ideias. *Informativo Estratégico*. Ano 1, nº 1, abril. Brasília: Estado Maior do Exército, 2015.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Doutrina Militar de Defesa – MD51-M-04, 2ª ed. Aprovada pela Portaria Normativa Nº 113/SPEAI/MD, de 1º de fevereiro de 2007a.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria Normativa 113, de 01 de fevereiro de 2007b.
- CARVALHO, José Murilo de. *Forças Armadas e Política no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar, 2005.
- CHEYRE, Juan Emilio. La transformación del Ejército chileno: un caso de análisis para América Latina. *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 8, Nº. 3, julio-septiembre, 2008.
- CHILE. *Ejército de Chile: trayectoria y futuro*. Clase Magistral dictada por el Sr. Comandante en Jefe del Ejército, Capitán General Augusto Pinochet Ugarte. Documentos, FASOC Vol. VII, Nº 4, Santiago, 21 de agosto de 1992.
- CHILE. Modernización del Ejército: realidad y futuros alcances. Conferencia del Sr. Comandante en Jefe del Ejército, Capitán General Augusto Pinochet Ugarte. Santiago, agosto 1994.
- CHILE. Ejército de Chile. Exposición sobre el plan de modernización del Ejército (Alcazar). Santiago: Estado Mayor General, 1994.

- CHILE. “Ejército de Chile: exposición del Comandante en Jefe del Ejército. Teniente General Ricardo Izurieta Caffarena. Documentos, FASOC, Año 16, nº 3 y 4, Julio-Diciembre, 2001.
- CHILE. Comandancia en Jefe del Ejército. *Plan de Desarrollo Estratégico del Ejército a 2026*. Santiago: Estado Mayor del Ejército, 2017.
- COVARRUBIAS, J.G. *Nuevas amenazas y transformación de la defensa: el caso de latinoamérica*. Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (IUGGM), s/d. Disponível em: <https://iugm.es/wp-content/uploads/2016/07/Transformacion_castellano_.pdf>. Acesso em: 13 de janeiro de 2020.
- _____. Os Três Pilares de uma Transformação Militar. *Military Review*. Ed. Nov/Dez 2007, p.p. 16-24. Disponível em: <<http://www.ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/MRnovdez07.pdf>>. Acesso em: 13 de janeiro de 2020.
- FRANCHI, Tássio. Da conquista do inferno verde à proteção do paraíso tropical: o discurso brasileiro sobre a Amazônia no século XX. 2013. Tese de doutorado. Brasília, UnB, 2013.
- GONZALES, Selma Lúcia de Moura. *A territorialidade militar no Brasil: os Tiros de Guerra e a estratégia da presença*. 2008. Tese (Doutorado em Geografia Humana) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.
- KRETCHIK, Walter E. *U.S. Army Doctrine: From the American Revolution to the War on Terror*. Kansas: University Press of Kansas, 2011.
- LOURENÇÃO, Humberto José; Luis Eduardo Pombo Celles, CORDEIRO. Força Militar dos EUA no pós-guerra fria: ganhando batalhas e perdendo guerras. *Rev. Bras. Est. Def.* V. 3, nº 2, jul./dez. 2016, p. 103-117.
- MARQUES, Adriana A. *Amazônia: pensamento e presença militar*. (Tese de Doutorado). São Paulo: USP, 2007.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Formação do Império Americano: da Guerra contra a Espanha à Guerra no Iraque*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- PEDROSA, Fernando Velôzo Gomes. *Modernização e Reestruturação do Exército Brasileiro (1960-1980)*. (Tese de Doutorado). Rio de Janeiro: UFRJ, 2018.
- PUIG, Mario M. Los procesos de modernización de las Fuerzas Armadas en Chile: pasado, presente y futuro. *Cuaderno de Trabajo*, nº 03/2015, do Centro de Estudios Estratégicos do Chile. Disponível em: <http://www.anepe.cl/wp-content/uploads/cuaderno-el-CEE-N%C2%BA3.pdf>.
- STEWART, Richard W. *American Military History*. Volume 1. The United States Army and the Forging of a Nation, 1775-1917. Washington D.C.: Center of Military History, 2009. Publicado em: https://history.army.mil/html/books/030/30-21/CMH_Pub_30-21.pdf.
- TRAVASSOS, Mário. *Projeção Continental do Brasil*. São Paulo: Nacional, 1938.
- TUCHMAN, Barbara. O povo norte-americano e o poder militar vistos sob uma perspectiva histórica. *Revista A Defesa Nacional*. Rio de Janeiro, nº 787, mai/jun/jul/ago, 2000, pp.28-38.
- VARAS, Augusto. *Modernización del Ejército*. Augusto Varas. FASOC Vol. VII, Nº 3, Santiago, 1992.

Crime organizado transnacional, terrorismo e insurgência armada no arco noroeste da América do Sul: tendências recentes e implicações para a segurança e a ação do Exército Brasileiro

Transnational organized crime, terrorism and armed insurgence in Northwestern South America: recent trends and security implications for Brazilian Army's action.

Alcides Costa Vaz*

RESUMO:

O artigo apresenta o panorama segurança na América do Sul, com ênfase em seu arco noroeste, considerando o conjunto das tendências recentes do crime organizado transnacional, do terrorismo e da insurgência armada com o propósito de identificar e analisar as principais implicações da ação de atores não estatais para os interesses e iniciativas brasileiras voltadas para a promoção da segurança e da estabilidade no âmbito doméstico e no entorno regional do País e, em última instância, para os papéis que o Exército Brasileiro possa cumprir com aquele mesmo propósito. Destacam-se a proeminência do crime organizado transnacional, o significativo peso de condicionantes e fatores domésticos no delineamento das possibilidades de ação dos atores não estatais e as dificuldades enfrentadas pelos países internamente e no âmbito regional para responder de modo coordenado à crescente insegurança impingida por atores não estatais. Tais aspectos suscitam desafios e aprofundam dilemas para o Exército Brasileiro enquanto instrumento de defesa crescentemente instado a atuar em questões de segurança, no marco de suas atribuições constitucionais.

Palavras-chave: Crime organizado, terrorismo, insurgência armada, atores não estatais, América do Sul, Exército Brasileiro.

ABSTRACT

The article presents the security panorama in South America, with an emphasis on its northwest arc, considering recent trends in transnational organized crime, terrorism and armed insurgency with the purpose of identifying and analyzing the main implications of the action of non-actors in those issues for Brazilian interests and initiatives aimed at promoting security and stability in the domestic sphere and in the regional environment and, ultimately, for the roles that the Brazilian Army can fulfill with that same purpose. The article highlights the prominence of transnational organized crime, the significant weight of domestic trends and actors in outlining the possibilities for action by non-state actors and the difficulties faced by countries internally and regionally to respond in a coordinated manner to the growing insecurity imposed by non-state actors. Such aspects pose important challenges and deepen dilemmas for the Brazilian Army as a defense instrument increasingly urged to act on security issues in accordance with its constitutional attributions.

Keywords: Organized crime, terrorism, armed insurgence, non-state actors, South America, Brazilian Army.

* Doutor em Ciências Sociais (USP 2001), Mestre e Bacharel em Relações Internacionais (UnB, 1987, 1982). Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, Pesquisador do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx) e Presidente da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED).

Sumário Executivo

O presente texto aborda as principais tendências associadas à ação de atores não estatais no âmbito do crime organizado, do terrorismo e da insurgência armada no contexto da América do Sul, fenômenos que conformam parcela substantiva do panorama da (in)segurança na região. Presta-se ênfase ao arco noroeste do subcontinente, o qual é integrado por Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa. Considera-se que, neste espaço, movimenta-se um diverso conjunto de atores em torno daqueles fenômenos e cujos objetivos, capacidades, estratégias e padrões de interação mútua – ora de corte mais sinérgico, ora mais competitivo e conflituoso - definem tanto aspectos estruturais quanto tendenciais do panorama da segurança em todo o subcontinente; definem e condicionam também os vínculos destes mesmos atores com espaços e atores extra regionais e moldam, por fim, as avaliações e posicionamento dos atores governamentais incumbidos da formulação e execução de políticas e de ações voltadas para o resguardo da segurança nos planos nacional e regional.

Com efeito, e em que pesem a abrangência e o alcance transnacional das diversas modalidades e redes de ilícitos que operam em toda a América do Sul, é forçoso reconhecer que, dadas as circunstâncias políticas domésticas nos diferentes países, as imensas desigualdades econômicas e sociais e a criminalidade e violência que as acompanham, o arco noroeste do subcontinente, como acima definido, representa espaço privilegiado para a ação de grupos do crime organizado, de insurgência armada e, em menor escala, para o terrorismo. Mesmo tomando em conta essa delimitação espacial, não se desconsideram atores e dinâmicas presentes em outras partes do subcontinente e que sejam relevantes para o objetivo de identificar e analisar as implicações da ação de atores não estatais para os interesses e iniciativas brasileiras voltadas para a promoção da segurança e da estabilidade no âmbito doméstico e no entorno regional do País e, em última instância, para os papéis que o Exército Brasileiro possa cumprir com aquele mesmo propósito.

A presente análise tem por referência os elementos empíricos, as tendências e as conclusões presentes em três artigos anteriores dedicados à caracterização e análise do crime organizado transnacional, do terrorismo e da insurgência armada, respectivamente, dentro do mesmo marco espacial acima referido. Nesse sentido, não se pretende aqui oferecer uma síntese daqueles trabalhos. Almeja-se, antes e com base nos seus elementos analíticos e conclusivos, oferecer visão articulada dos principais desafios e implicações daqueles fenômenos para a salvaguarda e promoção dos interesses de segurança do Brasil no que concerne ao espaço regional e, particularmente, ao planejamento estratégico e à ação do Exército Brasileiro nesta parte de seu entorno estratégico.

O texto está assim estruturado: a primeira seção contempla os principais aspectos revelados nas análises precedentes em relação a cada um dos três fenômenos em tela, descrevendo-os, de modo a identificar e discutir, na segunda seção, suas implicações para a segurança, desde a perspectiva do Exército Brasileiro; na terceira e última seção, apresentam-se recomendações voltadas para o planejamento estratégico do próprio Exército Brasileiro e, eventualmente, para a formulação de políticas na órbita da Defesa. Dada a natureza politicamente orientada deste texto e o fato de as fontes e referências bibliográficas e conceituais terem sido apresentadas nos estudos precedentes, prescinde-se aqui de sua reapresentação.

1. A ação dos atores não estatais no Arco Noroeste da América do Sul: apreciação geral

a. O crime organizado transnacional

O panorama da (in)segurança na América da Sul, no que tange aos atores e ameaças não estatais, está fortemente marcado pela centralidade do crime organizado e aos diferentes tipos de tráfico, com destaque ao de drogas ilícitas e seus delitos conexos. Em consonância com tendências observadas no plano global, o crime organizado segue fortalecido e em expansão em toda a região, beneficiando-se diretamente de fatores estruturais, tais como a crescente desigualdade econômica e social, as limitações quanto a recursos financeiros, materiais, humanos e tecnológicos que acometem os governos nacionais, sem exceção, impedindo um eficaz enfrentamento ao mesmo. Beneficia-se também, de fatores conjunturais recorrentes como a volatilidade política observada recentemente no Equador, Bolívia, Peru e Chile, e, de modo particular, aquela derivada da crise venezuelana e das externalidades e dificuldades do processo de paz na Colômbia. Às adversidades existentes em diferentes planos nacionais se somam a dissolução dos espaços e mecanismos regionais de diálogo político e de cooperação regional face ao tema, como também as graves consequências humanas, sociais e econômicas da pandemia do COVID 19, as quais se traduzem em limitações ainda maiores, em termos da oferta de recursos para ações de segurança e para o enfrentamento aos ilícitos transnacionais.

Esse contexto de crescentes adversidades potencializa as tendências apontadas quanto ao crime organizado e ao tráfico de drogas, tanto no plano global como regional. Dentre elas, o aumento concomitante da produção, do tráfico e do consumo de drogas, tanto naturais como sintéticas, a diversificação de mercados, o maior enraizamento local dos grupos de crime organizado e, ao mesmo tempo, a maior projeção e presença de grupos de crime organizado nacionais em terceiros países, inclusive para além da própria região. Fenômenos simultâneos, o fortalecimento, a

diversificação e maior penetração da estrutura do crime organizado no Brasil e sua internacionalização, e, agora, a crise do COVID 19, potencializam a exposição e a vulnerabilidade do País face ao crime organizado transnacional e às injunções políticas e securitárias de países vizinhos.

Os fatores capazes de contrarrestar ou, ao menos, mitigar tais tendências no horizonte imediato estão associados basicamente a esforços de contenção da oferta por meio da repressão ao cultivo de interdição do tráfico, os quais se mostram limitados em sua efetividade, tendo em vista que tanto a produção quanto o tráfico tem aumentado ininterruptamente. Nesse contexto, ganharam relevo, nos últimos anos, as iniciativas voltadas para o monitoramento e a interdição do crime organizado e, em particular, do tráfico de drogas nos espaços fronteiriços. Percebidos como áreas de elevada sensibilidade no que toca ao enfrentamento às diferentes modalidades de tráfico. Neles se aglutinam estruturas, pessoas e recursos, tornando-se, por isso, espaços privilegiados para o estabelecimento e de rotas, ainda que mutantes. Assim, os espaços fronteiriços têm sido distinguidos como prioritários no delineamento de políticas voltadas para a repressão ao tráfico de drogas, o que acarreta o envolvimento de todo espectro de forças de segurança, inclusive e sobretudo, as Forças Armadas. A preocupação com a interdição do tráfico nas fronteiras suscita forte controvérsia entre especialistas e estudiosos quanto à sua eficácia e, com efeito, as iniciativas nesse sentido têm se mostrado insuficientes para diminuir e, mais ainda, para conter os fluxos ilícitos e a criminalidade que os acompanha.

Na outra ponta estão os esforços de contenção da demanda. Estes seguem largamente concentrados na descriminalização e regulação do consumo da maconha, a droga mais consumida na região. As iniciativas neste campo, no entanto, têm produzido efeitos contraproducentes expressos no aumento concomitante do tráfico e do consumo que almejavam reduzir nos países onde foram implantadas recentemente. Ao mesmo tempo, a tendência de aproximação dos grupos de crime organizado com a delinquência fomenta o aumento da

criminalidade violenta e torna ainda mais dificultosa a ação preventiva das forças de segurança, em particular as polícias, especialmente nos espaços onde é inexistente ou escassa a presença do Estado, ou onde esta é enfrentada. A isso se soma, por fim, o espraiamento também da insegurança que decorre dos fluxos migratórios que tornam expostas um enorme contingente de pessoas, por definição social e economicamente vulneráveis, ao crime organizado, como revelam análises recentes sobre a dinâmica deste nos espaços que concentram o fluxo migratório provindo da Venezuela no Brasil e, mais ainda, na Colômbia.

Este já grave panorama de crescente insegurança tem muitos de seus componentes potencializados, agora, pelos impactos da pandemia do Covid 19. A despeito de análises preliminares dando conta da maleabilidade e mesmo do fortalecimento dos grupos de crime organizado atuantes nos espaços de escassa ou inexistente presença do Estado, já são perceptíveis o impacto das medidas de distanciamento social sobre as estruturas do crime organizado, sobretudo nas periferias dos grandes centros urbanos em toda a região. No entanto, a retração da atividade econômica, o aumento do desemprego, a desestruturação social decorrentes, somam as crescentes dificuldades econômicas dos Estados em lidar com os efeitos imediatos da pandemia e, mais ainda, à médio e longo prazo, geram condições mais favoráveis à maior penetração e à ação do crime organizado de modo generalizado. Naturalmente, que a redução dos fluxos de pessoas, bens e recursos financeiros que decorre das medidas de isolamento e distanciamento social amplamente praticadas parece desfavorecer, inicial e circunstancialmente, o *modus operandis* do crime organizado que, tradicionalmente, que se beneficia da escala e do alcance desses mesmos fluxos para operar nacional e internacionalmente. Mas este impacto adverso tende a ser conjuntural, devendo ser gradualmente suplantado à medida em que as estruturas do tráfico reajam adaptativamente, valendo-se, sobretudo, do apontado enraizamento local para se revigorar e para forjar bases de legitimidade junto a

populações desprovidas de serviços públicos essenciais que terminam sendo supridos pelos próprios grupos de crime organizado. Nesse sentido, nem mesmo as contingências impostas pela necessidade de conter a disseminação do Covid 19 não se mostram suficientes para alterar e, menos ainda, deter as atuais tendências do crime organizado na América do Sul e em seu arco noroeste, de modo particular. Ao contrário, desenvolvimentos recentes nos planos político, econômico e social e, agora, a pandemia, as potencializam.

b. Panorama geral e perspectivas do terrorismo

Diferentemente do que preconiza o senso comum, certamente ainda marcado pelo impacto político e social e pela ampla cobertura midiática dos grandes atentados da primeira década dos anos 2000, o terrorismo tem apresentado tendência sustentada de declínio, em termos globais, nos últimos cinco anos. Tal tendência se expressa no número de atentados e de vítimas, de organizações ativas, no custo global impingido pelos ataques e, finalmente, está também consignado nas avaliações de risco de ocorrência de novos atentados. Com efeito, os três primeiros lustros do presente século foram marcados pela intensificação do terrorismo fomentado por um grande ciclo de atentados que se seguiu aos ataques de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos. Este ciclo compreendeu ações perpetradas no Iraque na esteira da ocupação militar daquele país pelos mesmos Estados Unidos, os atentados cometidos em diferentes países e regiões por grupos vinculados à Al Qaeda, os ocorridos no Afeganistão e no Paquistão, os que se seguiram ao fracasso da Primavera Árabe e, mais recentemente, o recrudescimento das ações por parte do Boko Haram na Nigéria, e os relacionados à ascensão do Estado Islâmico e à guerra civil na Síria.

Como dito acima, este grande ciclo ainda molda percepções de que o terrorismo não arrefeceu e de que deve continuar a merecer prioridade nas agendas de segurança pelo forte sentimento de insegurança que

alimenta pelo caráter cada vez mais indiscriminado de seus alvos. Em larga medida, tal percepção se deve à repercussão midiática que o fenômeno alcança bem como ao fato de que, a exemplo do que ocorre com o crime organizado, o terrorismo tem se dispersado, o que fez aumentar, nos últimos anos, o número de países que foram alvos ou palco de ações terroristas, bem como o número de novos grupos, particularmente no sul e sudeste da Ásia. No entanto, mesmo que o terrorismo se mostre mais abrangente espacialmente e mais fragmentado quanto aos seus agentes, prevalecem os indicadores que dão conta do seu arrefecimento no plano global.

Porém, a partir deste pano de fundo e também nos anos recentes, despontam duas ordens de preocupações frequentemente associadas e que se manifestam sobretudo nos Estados Unidos e na Europa, em particular: em primeiro lugar, a ascensão de grupos de extrema direita que advogam a supremacia branca, tendo por alvos privilegiados de suas ações pessoas não brancas, não cristãs e, sobretudo, migrantes muçulmanos; em segundo lugar, os ataques dos chamados lobos solitários que mesmo prescindindo do suporte de grupos constituídos para planejarem e executarem atentados logram grande repercussão e impacto midiático e psicológico no tecido social em diversos países. No entanto, a despeito dessas preocupações recentes com ataques de grupos e indivíduos de extrema direita, o extremismo islâmico segue respondendo por parcela significativamente maior do terrorismo internacional. As análises recentes sobre tendências globais do terrorismo também destacam a importância da mediação de plataformas sociais na propagação e amplificação dos efeitos dos atentados terroristas e na consequente disseminação de sentimento de insegurança que o mesmo infunde. Destacam também os desafios representados pela assim denominada hibridização do terrorismo e o mundo cibernético, o que comporta a possibilidade de atentados de natureza diversa dos tradicionais, como o são os atos de sabotagem a infraestruturas críticas usualmente

perpetrados pela infringência de danos materiais às mesmas e que podem agora ser perpetrados pela disruptura dos sistemas e plataformas cibernéticas que orientam e processam seu funcionamento. Cabe recordar que sabotagem a infraestruturas diversas corresponde a uma das formas mais recorrentes de atentados terroristas na região.

Na América do Sul o terrorismo não é fenômeno proeminente e nem regular e, muito embora possa guardar vínculos com grupos internacionais em certos casos, não se caracteriza por estar originariamente integrado a agendas, atores e dinâmicas internacionais de modo direto e constitutivo. Isso remete sua análise a considerar, como elementos característicos e de grande importância do terrorismo na América do Sul contextos e fenômenos eminentemente domésticos onde também comparece como caudatário de outros desafios de segurança, com destaque aos poucos movimentos de insurgência armada remanescentes, como no caso do Sendero Luminoso no Peru e das FARC-EP e do ELN na Colômbia, os quais serão abordados na subseção seguinte. Se associa também – e principalmente – a grupos de crime organizado que recorrem a ações terroristas como demonstração de poder e para pressionar e intimidar autoridades públicas e difundir sentimento de insegurança nas sociedades em que operam. Nesse sentido, o terrorismo na América do Sul não decorre diretamente do extremismo religioso e ideológico, principais expressões do mesmo no plano global; está vinculado mais aos grupos de insurgência armada, a qual vem declinando acentuadamente na região, e também aos grupos de crime organizado que recorrem, eventualmente, ao terror; contrariamente à insurgência armada, o crime organizado se expande e se fortalece em toda a região.

Porém, a proeminência dos vínculos do terrorismo com grupos de insurgência armada e do crime organizado não implica que a região esteja imune à exacerbação da polarização político-ideológica que nutre extremismos de cunho ideológico e, eventualmente, de cunho religioso, por parte de indivíduos (os lobos solitários) e de grupos

nacionais e/ou estrangeiros que se façam presentes ou que passem ter os países da região como palco, primeiramente, e eventualmente como alvo de suas ações.

Nesse sentido, a condição de relativo distanciamento da região das principais linhas de tensão e de conflitos no plano global, pode ser alterada. Isso tende a ocorrer na medida em que os países da região promovam interesses em países e regiões politicamente conturbados onde o recurso ao terrorismo seja parte efetiva do repertório das ações de atores politicamente motivados. Alternativamente, podem ser converter, eles próprios, em espaços de projeção de contendas políticas exógenas em suas origens por parte de atores não estatais de índole extremista que neles encontrem contexto e condições favoráveis ao seu estabelecimento e atuação.

Mesmo assim, o registro do terrorismo na região dá conta de que o mesmo não é fenômeno regular, à exceção da Colômbia anteriormente ao processo de paz, o que, ao lado das ações perpetradas por grupos de crime organizado, contribuiu para que na América do Sul fosse registrado, nos últimos anos, ligeiro incremento do terrorismo, em discrepância com a tendência de redução que vem sendo observada globalmente. Esse aumento, contudo, não implica o recrudescimento do mesmo como ameaça no conjunto da região pelos fatores idiossincráticos e de índole preponderantemente doméstica que o explicam.

c. A trajetória e tendências da insurgência armada

O panorama geral da ação dos grupos não estatais na América do Sul ora oferecido se completa com os movimentos de insurgência armada. Estes tiveram grande protagonismo ao longo das últimas seis décadas, com seu auge no ciclo autoritário que a região vivenciou nos anos sessenta e setenta. A insurgência armada experimentou forte retração a partir dos anos oitenta, quando se restabeleceu, em diferentes momentos daquela década, a vigência da democracia em toda a região, processo que se consumou com a saída de Augusto Pinochet do poder no

Chile em 1990. Os movimentos insurgentes remanescentes foram, desde aquele período, alvos de vigoroso enfrentamento que os debilitaram profundamente, embora sem extingui-los, como foi no caso do Sendero Luminoso, no Peru; em outra via, provocou o recrudescimento do conflito civil, como no caso colombiano. Em nenhum dos casos, desde os anos noventa, contudo, se logrou extinguir por completo os grupos insurgentes pela via do enfrentamento armado.

Esse é um aspecto determinante do atual panorama da insurgência armada na região, o qual é marcado pela presença do Sendero Luminoso, embora com dimensão e capacidade operacional muito aquém da que deteve em seu apogeu nos anos setenta e oitenta, das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia -EP, dissensão recente das ex-FARC e do Exército de Libertação Nacional (ELN) na Colômbia. Estes dois anunciaram o retorno à luta armada, em manifesta oposição ao processo de paz iniciado e implementado por Juan Manuel Santos. Fora do arco andino, cabe referir-se ao Exército Popular Paraguaio (EPP), movimento concentrado nos departamentos próximos às fronteiras com o Brasil, mas de pequena envergadura e capacidade operacional, mas resiliente e ativo.

Todos os três movimentos ativos na região no presente enfrentam fortes restrições quanto à mobilização de contingentes, à obtenção de recursos financeiros que lhes permitam ampliar suas capacidades militares e à sua capacidade de penetração popular, além de ter em seus respectivos espaços de atuação a presença de grupos de crime organizado, estes sim, de maior envergadura e com maior capacidade de mobilização de recursos e maior penetração social.

Em tal contexto, altera-se a lógica simbiótica que marcou as relações entre os movimentos insurgentes e os grupos de crime organizado até um passado recente. A retração da insurgência armada abriu oportunidades aos grupos de crime organizado, como se observa na Colômbia nos tempos atuais, onde disputam entre si oportunidades deixadas pela desmobilização das FARC. Empenham-se, portanto, no controle sobre territórios e recursos para o que os vínculos com movimentos insurgentes

debilitados não se mostram atrativos por não propiciarem tais movimentos a necessária segurança para a operação dos fluxos de ilícitos diversos e, em particular, o tráfico de drogas. Ao contrário, os movimentos insurgentes também têm sido considerados competidores e não sócios potenciais propriamente.

No sentido oposto, contudo, os vínculos com o crime organizado representam para os movimentos insurgentes a opção mais viável de acesso a recursos financeiros que lhes permitam restabelecer e ampliar suas respectivas capacidades operacionais ora fortemente limitadas no que respeita aos seus contingentes, armamentos e estrutura de apoio logístico. Isto tem instado os movimentos de insurgência armada remanescentes (ELN, FARC-EP, EPP e Sendero Luminoso) a buscarem, quando possível, vínculos com grupos de crime organizado nacionalmente, o que não tem se mostrado um empreendimento de fácil realização, como apontado acima. Ao contrário, no caso colombiano em particular, prevalece a lógica do enfrentamento do ELN, enquanto principal grupo insurgente, com grupos do crime organizado em torno do controle do tráfico de drogas. Nesse sentido, reforça-se a perspectiva de que o efetivo retorno à luta armada se mantha afastada do horizonte imediato e de curto prazo, para o que passou a concorrer também a pandemia da Covid 19. Na Colômbia, o ELN declarou, ao final de março passado, cessar fogo unilateral, no contexto do enfrentamento à pandemia. Por outro lado, e apesar do cessar fogo, recrudescer a violência perpetrada contra lideranças sociais e aquela associada aos enfrentamentos entre o ELN, forças paramilitares e grupos de crime organizado pelo controle do tráfico de drogas e outros ilícitos como a mineração ilegal, o tráfico de armas e o contrabando em diferentes partes do país. Disso decorre o paradoxo colombiano, ou seja, quase total arrefecimento do conflito armado e recrudescimento da violência.

Nesse sentido, possibilidade de fortalecimento da insurgência armada no arco noroeste da América do Sul, em particular, se

vincula, de modo mais direto a um eventual conflito armado na Venezuela e ao seu transbordamento para a Colômbia, o que tenderia a favorecer ou mesmo precipitar a retomada da luta armada naquele país. Se vincula também à confirmação fática da disposição das FARC-EP e, principalmente, do ELN, que dispõe de maiores efetivos e capacidade operacional, de empreenderem a luta direta contra as forças armadas colombianas. Essa perspectiva se mostra distante em face da enorme disparidade entre as respectivas capacidades militares e da circunstância gerada pela pandemia da Covid 19, mas deixa espaço para ações como extorsões, sequestros, assassinatos, sabotagens e atentados a bomba, como observado no passado recente. No Peru, realidade semelhante e ainda mais grave acomete o Sendero Luminoso cuja ação se concentra sobretudo na extorsão, o que dá conta de sua imperiosa necessidade de obter recursos financeiros minimamente suficientes para sustentar seu limitado status quo. O mesmo se aplica ao EPP no Paraguai, que não logra gerar condições favoráveis ao aumento de seus quadros e de sua capacidade de força, empreendendo ações de extorsão e assassinatos seletivos, sem confrontar diretamente as forças armadas paraguaias.

d. Síntese do panorama oferecido

As análises precedentes e a síntese atualizada das mesmas apresentada nos itens anteriores revelam a centralidade do crime organizado na configuração do panorama da segurança na América do Sul, e principalmente em seu arco noroeste, no que tange à ação de atores não estatais. A proeminência de que hoje usufruem os grupos de crime organizado em relação aos movimentos terroristas e de insurgência armada, os habilita a prescindir da relação simbiótica que sustentaram com aqueles durante largo período, dando lugar ora a vínculos limitados em seu escopo e alcance, como observado no Peru e no Paraguai, ora a confrontos, como ocorre na Colômbia. Isso se deve não somente ao constatado fortalecimento do crime organizado

transnacional na região e à retração que acomete o terrorismo e, de forma bem mais pronunciada, a insurgência armada. Reflete também a maior penetração social e enraizamento local dos grupos de crime organizado que se afiguram como opção sobretudo para aqueles que não logram acesso a oportunidades de trabalho, educação, saúde e ascensão social. Como sabido, substratos mais jovens em condição de vulnerabilidade econômica e social conformam universo privilegiado para integrarem-se aos grupos de crime organizado, tanto para auferir renda como para responder a necessidades de auto afirmação e reconhecimento. Finalmente, a projeção transnacional do crime organizado propicia tanto condições de escala como margem de flexibilidade necessária para se adaptarem a novas realidades e contingências de ordem política e econômica bem como àquelas relacionadas a diferentes desafios de segurança em planos distintos, como o exemplificam recentes desenvolvimentos no campo cibernético e atual pandemia da Covid 19. Movimentos terroristas e de insurgência armada não dispõem das mesmas condições adaptativas que lhes permitam extrair benefícios mais imediatos e tangíveis das novas realidades e circunstâncias como as que moldam o panorama da segurança regional no presente.

Outro aspecto a ser ressaltado no panorama regional tal como caracterizado nas análises anteriores é o significativo peso de condicionantes e fatores domésticos no delineamento das possibilidades de ação dos atores não estatais, mesmo no caso do crime organizado que, à despeito de sua projeção e natureza transnacional, exhibe tendência de fortalecimento de suas bases locais. Para o terrorismo se aplica a mesma lógica: suas tendências recentes na região apontam mais para fatores de ordem doméstica em sua definição, o que inclui necessariamente, tanto a violência politicamente motivada no contexto de crescente polarização política e ideológica e consequente intolerância de mesma natureza, como também, mas em plano diverso, o recurso ao terror por parte de organizações criminosas; ressaltam também uma ainda significativa resiliência a dinâmicas e injunções extra regionais, traço

este passível de alteração à medida que aumente a exposição dos países sul-americanos a dinâmicas políticas e à eventual internalização de conflitos que comportem extremismos político-ideológicos e/ou religiosos, podendo tornar-se, por essa via, palco ou alvos de atentados terroristas. São também de ordem preponderantemente interna os fatores que têm motivado a retração da insurgência armada e de suas perspectivas, mesmo nas circunstâncias onde houve significativo apoio externo, como no contexto da Guerra Fria, ou no pós-guerra fria, notoriamente no caso colombiano.

Finalmente, merecem destaque as limitações dos Estados quanto às respectivas capacidades de fazerem frente ao crime organizado, em sua proeminência como ameaça de natureza não estatal e ao terrorismo, embora, no caso deste, em escala significativamente menor, enquanto perde sua configuração ditada predominantemente por fatores domésticos. A resiliência de poucos movimentos de insurreição armada exemplifica a dificuldade e a complexidade de demovê-los ou derrotá-los seja pela falta de condições objetivas para tanto, como no caso da Colômbia, seja por desinteresse ou negligência, como nos casos do Sendero Luminoso e do EPP no Paraguai. Essa sorte de limitação por parte dos Estados se estende também à capacidade de promover cooperação e coordenação entre as próprias forças de segurança (forças armadas, policiais e inteligência) e com as instâncias jurídicas internamente e, por extensão, no plano regional, o que faz prevalecer um quadro de forte desarticulação e fragmentação nas esferas institucionais e nos poucos espaços intergovernamentais propícios a abrigar o diálogo político e possíveis linhas de cooperação e coordenação regional, o que termina beneficiando sobretudo os ilícitos e ameaças de natureza transnacional.

2. Implicações para o Exército Brasileiro

A ação de atores não estatais no campo dos ilícitos possui significativos impactos diretos e indiretos nos níveis de violência na região, disseminando crescente sentimento de insegurança e expondo as limitações dos

Estados e respectivos governos de mobilizarem vontade política, capacidades e recursos suficientes para a efetiva contenção e redução da violência quer por meio de ações preventivas, quer de natureza repressiva. Nesse sentido, o engajamento das Forças Armadas no enfrentamento a ameaças securitárias impingidas por atores não estatais, na medida em que se justifique, impõe demandas não necessariamente condizentes com as atuais prioridades e necessidades de Defesa. Suscitam questionamentos não apenas sobre a desejabilidade e pertinência do emprego das FFAA, mas também sobre a adequação do conjunto do aparato de segurança do Estado para fazer frente a novas ameaças, em particular as impingidas por atores não estatais tanto desde o plano interno quanto internacional. É sobre esse pano de fundo que são apontadas, a seguir, as principais implicações, para o Exército Brasileiro, da ação de atores não estatais no campo dos ilícitos na América do Sul. Antes, porém, é mister refletir brevemente sobre o desafio que o envolvimento do com questões de segurança afetas à ação de atores não estatais no entorno sul-americano representa para o Exército Brasileiro como força de defesa.

A proeminência do crime organizado transnacional face à insurgência armada e ao terrorismo no plano regional reafirma e aprofunda de dilemas de ordem teleológica para o Exército Brasileiro ao expô-lo à crescente demanda por atenção e envolvimento a fenômenos que, mesmo alcançados por sua missão de “contribuir para a garantia da soberania nacional, dos poderes constitucionais, da lei e da ordem”, não correspondem àqueles para cujo enfrentamento está precipuamente voltado, organizado e equipado, como o enfrentamento ao crime organizado e ao tráfico de drogas. Esse descompasso traz à tona questões afetas não apenas ao Exército Brasileiro, mas ao conjunto das instituições de segurança e de defesa do país. São exemplos destas questões as diferentes estruturas de presença e protagonismo no território nacional, as assimetrias quanto às capacidades e recursos disponíveis para operarem segundo suas

respectivas missões, as culturas institucionais ainda infensas à coordenação e à cooperação interagências, dentre outras.

Acentua-se, assim, o dilema que acomete o Exército Brasileiro quanto ao seu perfil no futuro, o que envolve a opção de orientar seu planejamento estratégico a afirmar-se prioritária e inequivocamente como força de defesa, nos termos previstos na Política e na Estratégia Nacional de Defesa, isto é, uma força voltada para ameaças de ordem preponderantemente externas e para o desenvolvimento de capacidade dissuasória e também, como previsto naqueles documentos, para responder, inclusive, aos desafios de segurança impostos por atores não estatais como o narcotráfico, mormente nas fronteiras, e o terrorismo. Isso, porém, de forma subsidiária, circunstancial, em cooperação com as demais forças armadas e as de segurança em diferentes níveis federativos e adstrita às competências definidas constitucionalmente e às capacidades e recursos passíveis de terem seu emprego adaptado às necessidades e contingências de cada situação ou demanda, delimitando e minimizando, ademais, os desdobramentos estratégicos, organizacionais e doutrinários.

Alternativamente, o Exército Brasileiro pode optar por priorizar sua missão como força de defesa, nos termos acima expostos, mas assumindo como regular o protagonismo na órbita da segurança pública, priorizando a Faixa de Fronteira, onde está investido da faculdade de exercer papel de polícia, fazendo-o em colaboração com as demais forças armadas e com as forças policiais nos diferentes planos federativos, podendo assumir papel proeminente face àquelas, naquele espaço; quanto aos demais espaços, essa opção implica a necessidade de atuar junto à instância de decisão política maior no sentido de favorecer condições para reduzir as operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) mediante o robustecimento dos sistemas e aparatos de segurança pública nas esferas federal, estaduais e municipais e da própria Força Nacional de Segurança Pública. Nesse caso, reconhece-se pragmaticamente a inevitabilidade do envolvimento com o enfrentamento ao crime organizado e ao

terrorismo, mas procura-se delimitar melhor os espaços e as circunstâncias para tanto.

Como terceira opção, o Exército Brasileiro abraçaria o desígnio de converter-se e organizar-se como força multidimensional apta a cumprir missões nos planos da segurança, inclusive na esfera doméstica, e da defesa, desenvolvendo as capacidades requeridas para fazê-lo, bem como os elementos de formação, doutrina, planejamento, estrutura organizacional e logística, superando assim a clássica antinomia entre segurança e defesa, articulando-as. Isso implica procurar estar apto a responder, quando demandado, a desafios de segurança derivados de crises em campos diversos como ambiental, energético, saúde pública, climático, alimentar, cibernético, dentre outros, além daqueles próprios da órbita da defesa, inclusive aqueles tidos como de vanguarda no nas aplicações da cibernética, inteligência artificial, 5D e de tecnologias disruptivas). Naturalmente, essa opção demanda condições que extrapolam a órbita do próprio Exército e encontraria viabilidade em um contexto de reconfiguração profunda da própria defesa nacional. Embora não factível no curto prazo, tal opção não pode ser liminarmente descartada por apontar a desafios já presentes e tangíveis no atual panorama estratégico global e que se impõem aos países regional e nacionalmente.

Uma primeira e imediata implicação do panorama de segurança regional visto desde a perspectiva da ação de atores não estatais no campo dos ilícitos é a necessidade de fortalecimento da capacidade de monitoramento de dinâmicas de (in)segurança nos países limítrofes em coordenação com demais instâncias de segurança do Estado nas esferas federal e estaduais, com ênfase nos estados fronteiriços e naqueles onde seja destacada a ação do crime organizado tanto por sua penetração social como por seus vínculos com ilícitos transnacionais. Isso aponta para a necessidade de robustecer as instâncias dedicadas à análise estratégica e ao acompanhamento de cenários no marco do Estado Maior - em particular o Centro de Estudos Estratégicos do Exército Brasileiro - e a dimensão da inteligência enquanto

instrumento precípuo para lidar com os desafios representados particularmente pelo terrorismo e pelo crime organizado transnacional.

Tal propósito não implica necessariamente a capacidade de produção de conhecimentos de per si sobre estes temas por parte da inteligência militar, mas sim o incremento, em bases regulares, das interações, em proximidade também maior, com a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e com os órgãos de inteligência nas esferas policial, judicial e aduaneira. A pouca efetividade do Sistema Brasileiro de Inteligência enquanto moldura organizacional e fonte indutora de tal sorte de interação, torna necessárias a iniciativas voluntárias para ativar o diálogo e a cooperação interinstitucional nesse campo. Ênfase deve ser prestada a esforços preventivos mediante aprimoramento das capacidades de monitoramento e compartilhamento de informações acerca do terrorismo e do crime organizado transnacional nos cenários global e regional.

Nesse sentido, apresenta-se como premente o seguimento das tendências e ações de grupos do crime organizado, de grupos terroristas e dos potenciais efeitos de transbordamento de conflitos e da violência associados à insurgência armada. No Paraguai, a persistência, embora de alcance limitado, do EPP em espaços fronteiriços ao Brasil e sua declarada hostilidade aos sojicultores brasileiros merece atenção e parte dos órgãos de inteligência e policiais brasileiros e, subsidiariamente, por parte do Exército Brasileiro por sua presença e atuação na Faixa de Fronteira. O mesmo é válido com respeito ao Sendero Luminoso no Peru e para com o processo de paz na Colômbia em seus avanços e revezes em virtude dos impactos significativos que suscitam para o crime organizado e para o terrorismo. Particular ênfase merece a crise venezuelana e o espectro sempre presente de incremento da violência política e de uma guerra civil que teria reflexos graves nas regiões fronteiriças ao Brasil e à Colômbia já fortemente tensionadas pela diáspora venezuelana. Finalmente, o crescente desafio analítico representado pela

internacionalização dos principais grupos de crime organizado brasileiros e sua crescente influência em importantes países vizinhos como o Paraguai, Perú, Colômbia e Venezuela requer também investimento institucional para ampliar a capacidade de análise em diferentes instâncias do próprio Exército Brasileiro de modo a facilitar maior diálogo e a cooperação com outras instâncias de segurança interna e externamente.

O panorama da segurança regional à luz da ação de atores não estatais traz como segunda e importante implicação para o Exército Brasileiro a necessidade de aprofundar e otimizar a coordenação com outras instâncias da Defesa e demais instâncias de segurança do Estado nos campos policial, judicial e de inteligência. Nesse sentido, as experiências aduzidas por ocasião dos grandes eventos desportivos no passado recente colocam o EB em condição privilegiada para atuar como elemento indutor de uma cultura institucional voltada para a coordenação de esforços, visto que, a despeito dos avanços observados nesse sentido nos anos recentes, o Estado e, em particular o Poder Executivo brasileiro ainda carece de espaços e mecanismos de coordenação interinstitucionais, como se percebe ainda nos campos da própria defesa e da segurança. . Nesse sentido, e como apontado, o crescente enraizamento local dos grupos de crime organizado e a tendência ao estabelecimento de vínculos e de presença dos mesmos no plano externo ampliam significativamente o universo de ação dos mesmos e, por conseguinte, o espaço a ser coberto pelo estudo e monitoramento por parte dos órgãos de segurança, aumentando assim a necessidade de maior e mais efetiva coordenação de ações interinstitucionais internas e com parceiros externos por parte dos órgãos do Estado direta e indiretamente envolvidos com o enfrentamento àqueles grupos assim como também ao terrorismo, que igualmente tende a se tornar mais disperso.

Esse esforço de promover coordenação e cooperação no âmbito da defesa e desta com os órgãos de segurança em geral aponta também para a necessidade de fazê-lo junto

aos países vizinhos. O caráter transnacional e o alcance transfronteiriço dos fluxos de ilícitos que ocorrem recomendam o estreitamento de vínculos seletivos com países vizinhos nas áreas militar, de inteligência e policial, sobretudo nos arco central e norte das fronteiras brasileiras onde o crime organizado, o terrorismo e os movimentos de insurgência armada encontram espaços propícios à sua atuação afetando, por conseguinte, a condição de segurança, para o Brasil, naqueles espaços.

Do ponto de vista regional, observa-se claramente haver espaço para a expansão e aprofundamento da cooperação em defesa, no sentido geral, mas também em torno de temas específicos, como os que estão em tela. Porém, há fatores de ordem eminentemente política (divergências ideológicas e desconfianças) que obstam, no presente, o diálogo e a plena concertação política nos planos bilateral e, em particular, multilateral no plano sul-americano, sobre temas militares e sobre questões de segurança como o crime organizado, o terrorismo, o espectro de conflitos armados, dentre outros.

Além disso, a cooperação e coordenação de esforços no plano regional se vêem fortemente limitadas pela fragmentação presente na maior parte dos países particularmente no que tange ao enfrentamento ao crime organizado e, em bem menor medida, ao terrorismo. A fragmentação de esforços nacionalmente e a baixa capacidade de concertação e coordenação no plano internacional têm sido recorrentemente apontadas como limitadores importantes da cooperação internacional frente a fenômenos de natureza essencialmente transnacional. Nesse sentido, as possibilidades de ampliar o engajamento das Forças Armadas no enfrentamento ao crime organizado transnacional deve considerar também tal déficit de coordenação interna e externamente, sob risco de se tornar ineficaz, ou em um cenário pior, contraproducente.

3. Recomendações

-Intensificar estudos e debates sobre o perfil e eventuais ações do EB face a desafios

decorrentes do/da (i) proeminência de grupos de crime organizado, seu maior enraizamento local, crescente projeção e presença na região e para além da mesma de parte das principais facções criminosas do país; (ii) eventual aumento dos vínculos do terrorismo na América do Sul com extremismos ideológicos e religiosos de origem extra regional; (iii) transbordamento de conflitos impingidos por grupos de insurgência armada em regiões fronteiriças, sobretudo no arco norte das fronteiras brasileiras.

- Concentrar esforços nos espaços fronteiriços mais suscetíveis à ação de grupos do crime organizado e de insurgência armada. A maior densidade dos fluxos políticos, econômicos e sociais particularmente no arco central das fronteiras brasileiras e nas regiões de atuação do EPP requer esforço desdobrado de maior presença e cooperação com as demais forças de segurança brasileira.

- Intensificar interação do Centro de Inteligência do Exército com órgãos congêneres na órbita da Defesa e, sobretudo, das polícias e nas esferas policial, judiciária e com a ABIN. Atenção especial do Exército Brasileiro deve recair em ações de natureza preventiva voltadas para a proteção de infraestruturas críticas, uma vez que, na América Latina como um todo e na América do Sul, de modo específico, estas se afiguram como alvos privilegiados.

- Buscar maior aproximação do CEEEx e dos setores pertinentes do Estado Maior do Exército (EME) com instâncias governamentais e não governamentais de estudo e acompanhamento de dinâmicas associadas ao crime organizado transnacional - com foco precípua no tráfico de drogas - ao terrorismo internacional e a grupos de insurgência armada nos países vizinhos e de seus eventuais reflexos para a segurança brasileira.

- Incentivar iniciativas que ensejem expansão qualitativa dos recursos humanos e dos mecanismos de interação e cooperação com outras instâncias governamentais domésticas e nos países vizinhos.



Quartel-General do Exército,
Bloco A, 70630-970, Brasília-DF
(61) 3415-4597/ ceeex@eme.eb.mil.br
Facebook: www.facebook.com/ceeexeb

ISSN: 2525-7099
Vol 8 (1) Jan/Jun 2020