

# ANÁLISE ESTRATÉGICA

CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DO EXÉRCITO - VOLUME 28 (1) DEZ/FEV 2023



## FERNANDO RODRIGUES

AS AMEAÇAS NO ARCO CENTRAL  
DA FAIXA DE FRONTEIRA  
BRASILEIRA E SUA RELAÇÃO  
COM SEGURANÇA INTEGRADA

## NATÁLIA DINIZ

MODELO TURCO DE FORÇA FUTURA:  
INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

## FERNANDA CORRÊA

GUERRA RUSSO-UCRANIANA :  
GRANDE LABORATÓRIO PARA  
ENSAIOS DESTRUTIVOS E NÃO  
DESTRUTIVOS DE TECNOLOGIAS  
EMERGENTES E DISRUPTIVAS

## ENIO AZZI

O COMPORTAMENTO  
ATUAL DAS PRINCIPAIS  
ALIANÇAS MILITARES NO  
TÁBULEIRO GLOBAL

## WALTER FERREIRA

A IMPORTÂNCIA DA  
ESTRATÉGIA MILITAR PARA A  
ELABORAÇÃO DE CONCEITOS  
OPERATIVOS FUTUROS



REVISTA

# ANÁLISE ESTRATÉGICA



Análise Estratégica. Ano 8. Nº 1. Dez/Fev 2023. Brasília. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. Centro de Estudos Estratégicos do Exército. 84 p. ISSN: 2525-457X (Referente à publicação digital)

## **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 INF Carlos Gabriel Brusch Nascimento

### **ANALISTAS**

Cel QCO Oscar Medeiros Filho

Cel R1 Ênio Moreira Azzi

Cel R1 Sylvio Pessoa da Silva

Cel R1 Guilherme Otávio Godinho de Carvalho

Cel R1 Paulo Roberto da Silva Gomes Filho

Ten Cel QCO Selma Lucia de Moura Gonzales

2º Ten Graciele Gomes Magalhães

### **COORDENAÇÃO DE PESQUISA**

Cel QCO Oscar Medeiros Filho

Ten Cel QCO Selma Lucia de Moura Gonzales

### **ADJUNTA DE EDITORAÇÃO E PUBLICIDADE**

Cap QCO Célia Regina Rodrigues Gusmão

### **ADMINISTRATIVO**

S Ten ART Cláiton Sousa da Silva

### **FOTO DA CAPA:**

<https://www.youtube.com/watch?v=EMgvUTLISqs>  
(TV VERDE-OLIVA SUDESTE)

### **Arte Gráfica:**

STen Art Juliano Bastos Cogo

STen MB Leonardo Soares de Moraes

2º Sgt QE Hélio Gonçalves de Mesquita

## **ANÁLISE ESTRATÉGICA**

Análise Estratégica é uma publicação trimestral do Centro de Estudos Estratégicos do Exército dedicada aos temas que impactam a preparação da Força Terrestre e a Defesa Nacional.

### **CONSELHO EDITORIAL**

Cel INF Carlos Gabriel Brusch Nascimento

Cel QCO Oscar Medeiros Filho

Cel R1 Ênio Moreira Azzi

Cel R1 Sylvio Pessoa da Silva

Cel R1 Guilherme Otávio Godinho de Carvalho

Cel R1 Paulo Roberto da Silva Gomes Filho

Ten Cel QCO Selma Lucia de Moura Gonzales

Cap QCO Célia Regina Rodrigues Gusmão

### **REVISÃO**

Cap QCO Célia Regina Rodrigues Gusmão

### **PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO**

STen MB Leonardo Soares de Moraes

### **DISTRIBUIÇÃO GRATUITA**

Quartel General do Exército – Bloco A – 1º andar

70630-091 – Setor Militar Urbano – Brasília/DF

Telefone: (61) 3415-4120

[ceeex@eme.eb.mil.br](mailto:ceeex@eme.eb.mil.br)

Disponível em PDF na plataforma:

[ebrevistas.eb.mil.br/CEEExAE](http://ebrevistas.eb.mil.br/CEEExAE)

Análise Estratégica. Ano 8. Nº 1. Dez/Fev 2023.  
Brasília. Exército Brasileiro. Estado-Maior do  
Exército. Centro de Estudos Estratégicos do  
Exército. 84 p.  
ISSN: 2525-457X (Referente à publicação digital)

# SUMÁRIO

5

## EDITORIAL

7

O comportamento atual das principais alianças militares no tabuleiro global

**Coronel R1 Enio Moreira Azzi**

29

As ameaças no Arco Central da faixa de fronteira brasileira e sua relação com a segurança integrada

**Prof. Dr. Fernando da Silva Rodrigues**

47

Guerra Russo-Ucraniana: grande laboratório para ensaios destrutivos e não destrutivos de tecnologias emergentes e disruptivas

**Prof<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Fernanda das Graças Corrêa**

59

Modelo turco de força futura: inovação e desenvolvimento

**Prof<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Natália Diniz Schwether**

73

A importância da Estratégia Militar para a Elaboração de Conceitos Operativos Futuros

**Coronel R1 Walter da Costa Ferreira**

**Deixe sua avaliação!**

**Clique ou escaneie o Código QR e compartilhe o seu comentário.**



O Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx) foi criado em 2003, originalmente junto à Vice-Chefia do Estado-Maior do Exército (EME).

Em 2009, o CEEEx passou a integrar a 7ª Subchefia do EME, encarregada dos assuntos de Política e Estratégia do Exército. Entretanto, com a extinção daquela Subchefia, o Centro passou a integrar a 3ª Subchefia do EME.

Com o projeto de reativação da 7ª Subchefia, publicado na portaria nº 653, de 17 de fevereiro de 2022 (Boletim de Exército Nº 7-A, de 18 fev 2022), o CEEEx voltou fazer parte dela.







**O CEEEx produz estudos de temas de interesse e faz a análise de cenários que servem como suporte ao planejamento da Força.**

**Assim, procura responder, com eficácia e efetividade, aos desafios ditados pela evolução da conjuntura e pela mutação dos ambientes. Também, objetiva orientar as decisões presentes, com vistas à construção de trajetórias para o Exército na direção do futuro desejado.**

**A presença de pesquisadores civis no CEEEx possibilita uma visão mais abrangente das questões de Defesa, proporcionando outros pontos de vista e enfoques da sociedade.**



# EDITORIAL

**Prezados leitores,**

A Revista Análise Estratégica é uma publicação do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx), criada em agosto de 2016, que se destina à divulgação dos estudos realizados pelos pesquisadores do Núcleo de Estudos Estratégicos (NEP), relativos às agendas de pesquisa de cada ciclo. A presente edição da revista Análise Estratégica contém ensaios desenvolvidos pelos nossos pesquisadores nas quatro linhas de pesquisa desenvolvidas pelo Núcleo de Estudos Prospectivos ao longo de 2022. Trata-se de ensaios que contêm análises e conclusões parciais sobre o processo de investigação de cada uma das áreas de investigação desenvolvidas nesse ciclo: Geopolítica, Conflitos Armados, Gestão de Defesa e Tecnologia e Inovação. Além desses textos, a revista ainda apresenta um interessante debate sobre a importância da Estratégia Militar para a Elaboração de Conceitos Operativos Futuros.

No primeiro ensaio, o Cel R1 Enio Moreira Azzi, dá continuidade a sua investigação sobre o reordenamento internacional e a formação de alianças militares apresentando o comportamento atual dos principais atores globais em relação às suas alianças e parcerias militares no tabuleiro internacional. Além de discutir a atuação desses atores na América Latina, o ensaio discute ainda o fenômeno do não alinhamento como possibilidade estratégica.

No segundo ensaio, O Prof. Dr. Fernando da Silva Rodrigues discute as ameaças à segurança nacional na faixa de fronteira e o emprego das Forças Armadas, com ênfase no Arco Central. O autor ressalta a importância da governança e da adoção de políticas públicas para aquela região, tendo como pano de fundo o emprego militar da Força Terrestre na faixa de fronteira brasileira.

Na sequência, Profa. Dra. Fernanda das Graças Corrêa analisa o papel da tecnologia e da inovação no contexto da Guerra na Ucrânia, considerando tecnologias reconvertidas (desenvolvidas in loco para pronto-emprego) e tecnologias emergentes e disruptivas, como drones, cibertecnologias, sistemas de gerenciamento de campo de batalha, etc. A autora conclui que tais tecnologias têm transformado a Ucrânia em um grande laboratório para ensaios destrutivos e não destrutivos.

No quarto ensaio, a Profa. Dra. Natália Diniz Schwether, dando sequência aos estudos sobre desenho de força em ambientes futuros, apresenta o caso da Turquia. De natureza exploratória, o texto busca compreender preocupações atuais enfrentadas por aquela e como o setor de Defesa vêm respondendo a esses desafios. Por fim, a autora aborda o modelo de planejamento e a atuação no ambiente futuro adotado.

O quinto ensaio, escrito pelo Cel R1 Walter da Costa Ferreira, discute elementos teóricos relativos à estratégia militar, ressaltando a importância dos conceitos tratados como subsídio à formulação de conceitos operativos futuros de forças militares.

Em nome do Conselho Editorial desta revista, gostaria de agradecer a todos pelos comentários e sugestões que possam contribuir para o aprimoramento de nossos produtos.

Para o aprimoramento do conteúdo de nossa publicação, propostas de colaboração e sugestões de temas de pesquisa podem ser enviadas ao e-mail: [ceeex@eme.eb.mil.br](mailto:ceeex@eme.eb.mil.br)

**Boa leitura!**

**Conselho Editorial**





Os textos publicados pelo **Centro de Estudos Estratégicos do Exército** são de caráter acadêmico e abordam questões relevantes da conjuntura nacional e internacional de interesse do Exército.

Os trabalhos são produzidos por analistas e estudiosos de diversas áreas, civis e militares da ativa e da reserva.

As **opiniões emitidas** são de exclusiva responsabilidade de seus autores e **não representam a posição oficial do Exército**.

O objetivo é contribuir para o debate de grandes temas nacionais e internacionais, com ênfase àqueles que impactam a Defesa.

É permitida a reprodução dos textos e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# O COMPORTAMENTO ATUAL DAS PRINCIPAIS ALIANÇAS MILITARES NO TABULEIRO GLOBAL

## THE CURRENT BEHAVIOR OF THE MAJOR MILITARY ALLIANCES ON THE GLOBAL STAGE

ENIO MOREIRA AZZI

### RESUMO

Este ensaio apresenta o comportamento atual dos principais atores globais em relação às suas alianças e parcerias militares no tabuleiro internacional no contexto da disputa estratégica e da Guerra na Ucrânia. Revela também como tem sido a atuação desses atores na América Latina, com o propósito de ampliar o espaço de influência regional. Assim, refletindo o estado de polarização que se observa no sistema internacional, serão tratadas as aproximações estratégicas mais recentes da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), dos Estados Unidos da América (EUA), da Organização do Tratado de Segurança Coletiva (CSTO, sigla em inglês), Rússia e da China, fruto da condução das respectivas políticas externas na articulação de suas principais alianças e parcerias militares. O trabalho discute ainda o fenômeno do não alinhamento como possibilidade estratégica, abordando como alguns dos principais atores emergentes periféricos têm evitado adotar um alinhamento automático em relação à disputa das grandes potências pela conquista de um maior coeficiente de poder e o estabelecimento de hegemonia, num mundo globalizado e cujas relações entre Estados possuem um elevado grau de interdependência.

### PALAVRAS-CHAVE

Alianças militares; Parcerias Estratégicas; Não Alinhamento; Multilateralismo.

### ABSTRACT

This essay presents the current behavior of the main global actors in relation to their military alliances and partnerships on the international board in the context of the strategic dispute and the War in Ukraine. It also reveals how these actors have acted in Latin America, with the purpose of expanding the space of regional influence. Thus, reflecting the state of polarization that the international system is in, the most recent strategic approaches of the North Atlantic Treaty Organization (NATO), the United States of America (USA), the Collective Security Treaty Organization (CSTO) will be addressed, acronym in English, Russia and China, as a result of the conduct of their respective foreign policies in the articulation of their main military alliances and partnerships. The work also discusses the phenomenon of non-alignment as a strategic possibility, approaching how some of the main emerging peripheral actors have avoided adopting an automatic alignment in relation to the dispute between the great powers for the conquest of a greater coefficient of power and the establishment of hegemony, in a world globalized and whose relations between States have a high degree of interdependence.

### KEY WORDS

Military alliances; Strategic Partnerships; Non-alignment; Multilateralism.

### O AUTOR

Analista do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx); Coronel da Reserva do Exército Brasileiro; Doutor em Ciências Militares (ECEME); Graduado em História (UFMG); e Pesquisador do Núcleo de Estudos Prospectivos (NEP/CEEEx).





## SUMÁRIO EXECUTIVO

Este ensaio, o terceiro da linha de pesquisa de *Geopolítica e Estratégias Militares* do Núcleo de Estudos Prospectivos (NEP) do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx), tem por objetivo identificar o comportamento atual das principais alianças e parcerias militares no tabuleiro internacional.

No ensaio anterior, foram apresentadas as principais alianças militares existentes no tabuleiro internacional, indicando seus alinhamentos geoestratégicos. O trabalho abordou ainda as parcerias estratégicas mais relevantes, articuladas pelas potências globais como forma de aumentar seu coeficiente de poder, além de preservar e ampliar sua área de influência. Além disso, revelou as características do minilateralismo como recente forma de arranjo coletivo voltado para a cooperação em defesa.

Nas últimas décadas, a ascensão de novas potências ameaça o poder *hegemon* e coloca em xeque a ordem mundial estabelecida, criando um ambiente de incerteza e instabilidade. Além da competição por mercados e produtos estratégicos, a disputa por poder tem assumido a forma de reivindicações territoriais, algumas vezes derivando o emprego da força para a conquista de objetivos políticos, como é o caso da invasão da Ucrânia pela Rússia.

Nesse ambiente de incerteza e contestação, as potências mundiais buscam se fortalecer, rearticulando suas alianças e parcerias estratégicas, principalmente no campo militar, no âmbito bilateral, minilateral ou multilateral, com reflexos nas regiões periféricas, inclusive, na América Latina.

A OTAN procura se regenerar ante o retorno da ameaça russa, continuando com seu processo de expansão, o que inclui, nesse contexto, a apreciação dos pedidos de adesão da Finlândia e da Suécia. Os Estados Unidos (EUA) dirigiram os esforços da sua política externa para a região da Ásia-Pacífico ou Indo-Pacífico, a fim de preservar a hegemonia naquela região, ameaça pela ascensão e pelas reivindicações territoriais chinesas. Nesse sentido, no campo da Segurança e da Defesa, têm incrementado suas alianças com países asiáticos, como o Japão e a Coreia do Sul, além de promover novas parcerias minilaterais, como a AUKUS, aliança militar trilateral com a Austrália e Reino Unido. Em um esforço secundário, os EUA tentam resgatar seu protagonismo e sua influência na América Latina, após a China tornar-se o principal parceiro comercial dos países da região.

Verificamos como a atuação da CSTO está relacionada aos objetivos estratégicos da Rússia de preservar a sua autonomia e a flexibilidade, além de garantir sua predominância político-militar no seu entorno.

Quanto à Rússia, assolada pelas sanções internacionais de toda ordem devido à campanha na Ucrânia, busca reforçar as alianças e parcerias com países que se contrapõem ao predomínio euro-americano do sistema internacional. Embora de forma limitada, Moscou tem procurado manter os laços com alguns países da América Latina, muitos deles construídos no período da Guerra Fria. Em outra vertente, a China, em seu projeto de expansão de base econômica, tem aumentado sua capacidade militar e buscado novas parcerias bilaterais, principalmente, para dar sustentação à sua mobilidade marítima. Além disso, tem se colocado como elemento questionador de princípios que não lhe são favoráveis da ordem mundial, inclusive propondo uma nova estrutura de segurança global.

No contexto da disputa estratégica e da consequente rearticulação de alianças e parcerias, nas quais os principais *players* pressionam os outros países a aderirem às suas orientações políticas, surgem países que assumem uma política externa caracterizada pelo não alinhamento, procurando operar, no sistema internacional, de forma autônoma, posicionando-se sobre questões globais de acordo com seus interesses. Essa estratégia de política externa é uma tentativa lógica de maximizar as limitadas janelas de oportunidades globais e de sair do processo de confronto e competição que provoca um ambiente volátil e incerto. Para essa opção, torna-se fundamental resgatar e aplicar o conceito de “autonomia estratégica”, relacionando-o com a necessidade crítica de um consenso estratégico nacional, a fim de se obter uma abordagem unificada para os compromissos internacionais.

## 1. Introdução

Vivemos um momento de instabilidade global e o mundo tem se tornado mais perigoso (GOMES FILHO, 2022). Após mais de dois anos de enfrentamento da pandemia de Covid-19, desde fevereiro deste ano, a Europa sofre os efeitos de um conflito de alta intensidade, provocado pela invasão da Ucrânia pela Rússia. Em agosto, em reação à visita de parlamentares norte-americanos à República da China (ROC), o governo da República Popular da China (RPC) mobilizou tropas para um exercício militar, que, na verdade, representou uma demonstração de força, para sinalizar a determinação de sua política externa em não renunciar aos territórios por ela contestados, em especial a Ilha Taiwan, aumentando a tensão na disputa estratégica com os EUA. O frequente afloramento dos enfrentamentos entre Israel e Palestina mostra que o conflito árabe-israelense permanece latente naquela região. Os projetos nucleares do Irã e da Coreia do Norte seguem com seus efeitos desestabilizadores para a segurança internacional.

Outras controvérsias globais, muitas vezes, têm levado os atores envolvidos ao uso da força, como: na crise do Cáucaso, entre a Armênia e o Azerbaijão; no conflito no Iêmen, relacionado à disputa regional entre a Arábia Saudita e o Irã; na questão da Síria; e nas persistentes disputas e mazelas internas em regiões da África. Somam-se a isso as limitações dos organismos multilaterais, particularmente da ONU, na preservação da paz e na capacidade de intermediação para a solução pacífica desses conflitos. Para além, o contexto atual tem levado os países a se armarem mais, elevando seus gastos com defesa<sup>1</sup>, a fim de aumentar suas

capacidades militares, inclusive nucleares<sup>2</sup>, com traços semelhantes ao que ocorria no período da Guerra Fria.

Essa instabilidade faz parte da reconfiguração do tabuleiro internacional em curso, principalmente, provocada pela ascensão da China e pela ressurgência da Rússia como potência global, colocando em risco pontos fundamentais da ordem mundial. Alguns analistas, inclusive, afirmam que essa ordem está em transição e segue uma direção ainda indefinida. Navegando por esses mares turbulentos, os Estados adotam posturas de viés mais realista nas relações internacionais, buscando se reposicionar e preservar o seu poder, o que passa pelo reforço dos laços com aliados e parceiros estratégicos, utilizando os diversos modelos de arranjos coletivos de cooperação em defesa. A competição estratégica que vem se configurando tem compelido, cada vez mais, os Estados a tomarem uma posição de alinhamento estratégico em relação aos principais *players* do sistema internacional, o que deve considerar o dilema entre a interdependência e a autonomia.

Nesse contexto, como artífice da atual ordem mundial, os EUA, ao verem sua hegemonia ameaçada, reafirmam seus laços com a Aliança Atlântica e voltam-se para o espaço da Ásia-Indo-Pacífico, a fim de procurar conter a expansão chinesa, juntamente com seus parceiros estratégicos da região. A Rússia, que, nas duas últimas décadas, recompôs seu poderio econômico e militar, está empenhada em conter o avanço da OTAN para leste, em reestruturar, no que for possível, o antigo espaço soviético, preservando a influência

<sup>2</sup> A importância da arma nuclear decorre do “paradoxo da estabilidade-instabilidade” de Glenn Snyder: por um lado, a ameaça nuclear limita a violência e reduz a violência entre os Estados nucleares, gerando “estabilidade”; mas a posse de um arsenal dessa natureza permite que aquele Estado empreenda políticas agressivas ou hostis em relação aos seus rivais, evitando afetar interesses vitais que possam desencadear uma retaliação nuclear, o que promove a «instabilidade». Um erro no cálculo estratégico de uma das partes envolvidas pode gerar consequências. SNYDER, Glenn H. *Deterrence and defense: toward a theory of national security*. Princeton University Press, 1961.

<sup>1</sup> Os gastos militares mundiais continuaram a crescer em 2021, atingindo uma alta histórica de US\$ 2,1 trilhões. Este foi o sétimo ano consecutivo em que os gastos aumentaram. Fonte SIPRI: <<https://sipri.org/media/press-release/2022/world-military-expenditure-passes-2-trillion-first-time>>

em seu exterior próximo, além de, no âmbito global, procurar sua reinserção, formando um novo polo de poder. A China segue com sua estratégia de expansão pela via comercial e financeira, firmando parcerias no campo econômico, mas, ao mesmo tempo, organizando uma força armada capaz de respaldar suas reivindicações territoriais e sua política externa. A Europa Ocidental, reunida em torno na União Europeia (UE) e da OTAN, busca recuperar sua capacidade dissuasória militar para, novamente, fazer face à ameaça russa, tendo o poder militar – principalmente o guarda-chuva nuclear – e econômico dos EUA como fiador da segurança do espaço euro-atlântico.

A América Latina e o Caribe, geograficamente, estão em uma posição marginal aos principais polos de poder, afastados das principais áreas de fricção do globo. Sem uma ameaça comum de vulto e livres das armas nucleares, enfrentam desafios econômicos, sociais e políticos de toda ordem. Além disso, o subcontinente vive um momento de polarização político-ideológica, envolvendo os diversos governos que dirigem os Estados latino-americanos, o que dificulta a integração regional e o estabelecimento de mecanismos de segurança coletiva. Embora, pela proximidade, os países latino-americanos encontrem-se sob a esfera de influência estadunidense, a China conquistou a posição de maior parceiro comercial da região, enquanto a Rússia tem encontrado espaços para sua inserção no Continente. Iniciativas, como o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e, mais recentemente, o Fórum para o Progresso da América do Sul (PROSUL), tentam mobilizar os Estados a fim de conjugar esforços para a efetivação de interações estratégicas cooperativas na área de defesa.

Nesse contexto, este ensaio objetiva analisar o comportamento das alianças e parcerias articuladas pela política externa da OTAN, dos EUA, da *CSTO*, da Rússia e da China. Em complemento, apresenta

o desenvolvimento das relações internacionais de alguns países emergentes que buscam flexibilidade, para evitar o alinhamento automático a qualquer polo de poder.

## 2. Comportamento das principais alianças e parcerias atuais

### 2.1 Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)

A OTAN, uma das mais típicas e longevas alianças militares, embora tenha perdido relevância ao longo de sua existência, teve sua imprescindibilidade renovada com a guerra na Ucrânia e a ameaça que a Rússia passou a representar para os países da Europa Ocidental.

Considerada base da defesa coletiva dos países da Europa Ocidental, teve sua capacidade militar reduzida após o fim da Guerra Fria, resultando em um cenário de defesa fragmentado. Além de experimentar algumas intervenções fora do espaço euro-atlântico, a Aliança foi adicionando novos membros durante sua trajetória, chegando a uma composição com trinta países, inclusive ex-aliados soviéticos.

O comportamento atual mais significativo da Organização foi a convergência de posição e de esforços contra a invasão da Ucrânia pela Rússia e a realização, em junho, da Cúpula de Madri (*NATO Summit 2022*), quando foi divulgada a nova Conceção Estratégica da OTAN (*NATO's New Strategic Concept*), que não havia sido alterada desde 2010. O documento orientador reflete sobre a percepção do ambiente de segurança atual, identificando a Rússia como a ameaça mais significativa e direta à segurança dos aliados. Também aborda, pela primeira vez, a China, por “desafiar os interesses, segurança e valores da OTAN, com suas ambições declaradas e políticas coercitivas” (*NATO, 2022*).

Em vista da identificação de uma ameaça de conflito convencional, foram previstas medidas que aprimoram e fortalecem a dissuasão e a

defesa em todos os domínios, com mais tropas e equipamentos preposicionados no flanco leste do espaço euro-atlântico, a fim de aumentar o estado de prontidão das forças multinacionais da OTAN. Além disso, os Chefes de Estado e de Governo da Aliança do Atlântico Norte reafirmaram o compromisso de investir pelo menos 2% do PIB em defesa até 2024.

Sob essa nova perspectiva, a OTAN busca se adaptar aos desafios emergentes, que, além do enfrentamento às ameaças estatais, abrange a celebração de um acordo para a redução das emissões de gases de efeito estufa e a previsão de investimentos conjuntos para o desenvolvimento de tecnologias emergentes de dupla utilização, como a Inteligência Artificial.

Austrália, Japão, Nova Zelândia e República da Coreia se juntaram a uma cúpula da OTAN ineditamente, com o objetivo de aprofundar a cooperação e enfrentar os desafios globais, indicando um maior alinhamento da Aliança Atlântica à prioridade geoestratégica dos EUA em relação ao Indo-Pacífico. Ainda, a OTAN destacou os compromissos firmados com a Jordânia, a Mauritânia, a Bósnia-Herzegovina, a Geórgia e a Moldávia, além da parceria estratégica e da complementaridade com a União Europeia.

Ademais, após terem sido superados os entraves colocados pela Turquia, deu-se prosseguimento ao processo de alargamento da OTAN com a assinatura dos Protocolos de Adesão da Finlândia e da Suécia, reafirmando-se o compromisso com a política de *Portas Abertas* para aspirantes a membros. A aceitação do pedido de inclusão provocou protestos do Kremlin, uma vez que os dois países, além de quebrarem um histórico posicionamento de neutralidade, encontram-se muito próximos do território russo, sobretudo a Finlândia, que compartilha mais de 1.300 km de fronteira com a Rússia.

Na visão de muitos analistas, além das sanções impostas à Rússia e do determinante apoio militar prestado às tropas ucranianas,

a resiliência da OTAN, sua nova potencial expansão e o reforço de forças de pronta resposta – com maior prontidão e presença avançada – somados à intenção dos Estados-membros de aumentarem as capacidades militares são efeitos colaterais, provocados pela invasão da Ucrânia, que atingiram diretamente Moscou. Desde a invasão da Ucrânia pela Rússia, em 2022, a OTAN mais do que triplicou o número de soldados aliados desdobrados ao longo do flanco da Aliança. Atualmente, cerca de 40.000 soldados aliados estão participando das missões de defesa e dissuasão da OTAN na parte oriental da área euro-atlântico (BELKIN, 2022).

Ainda é cedo para identificar que forma a aliança transatlântica vai assumir a partir do ponto de inflexão provocado pela guerra na Ucrânia e da consequente adoção da concepção estratégica de 2022, que traz um novo delineamento de tarefas e desafios de segurança, além de propor uma postura de defesa avançada capaz de repelir uma eventual agressão. Essa incerteza é motivada por algumas questões.

Primeiro, se os Estados-membros europeus da OTAN terão capacidade de assumir mais plenamente a responsabilidade primária por sua própria segurança, desonerando os EUA, de forma que ele possa se dedicar mais à região do Indo-Pacífico, onde as ameaças ao equilíbrio de poder são maiores. Atualmente, os EUA lideram a Aliança e continuam a oferecer a “primeira resposta” de segurança da Europa Ocidental. Segundo Stephen Walt (2022), as capacidades militares norte-americanas continuam sendo superiores às forças europeias da Aliança, sobretudo pela cobertura nuclear que os EUA proporcionam aos outros membros da Organização.

Segundo, embora a OTAN tenha identificado a China como “concorrente sistêmico que busca minar a ordem internacional baseada em regras, mantendo sua estratégia,



intenções e desenvolvimento militar obscuros”<sup>3</sup>, alguns aliados europeus permanecem relutantes em antagonizar um grande parceiro econômico e se preocupam com as implicações mais amplas de um relacionamento conflituoso com Pequim (BELKIN, 2022).

Terceiro, em reação política imediata à invasão da Ucrânia, grande parte dos Estados-membros da OTAN anunciou aumentos substanciais em seus orçamentos de Defesa. Inclusive, a Alemanha comprometeu-se a ultrapassar o dobro de investimentos no setor, a partir de 2022. Porém, o aumento efetivo do aparato bélico dos países da Aliança e o esforço coordenado de conjugar essas capacidades militares de forma a tornar a dissuasão crível e a defesa coletiva eficaz ainda são desafios a superar de maneira sustentada e concentrada. Disso, decorrem duas questões: (1) se os compromissos de segurança assumidos serão realmente cumpridos, dando efetividade ao discurso político; e (2) se esse esforço será suficiente para manter a defesa europeia na direção desejada. Deve-se considerar que os governantes terão de refazer a distribuição dos recursos orçamentários, em um momento cuja inflação na Europa atinge índices elevados e cuja crise energética assombra com intensidade variável os países da Aliança.

Em síntese, após a invasão da Ucrânia, que concretizou a possibilidade de ataque a um membro da OTAN, parece irrefutável a necessidade de investimentos robustos na recomposição das capacidades militares necessárias para a defesa coletiva da Aliança. Os recém-lançados *Strategic Compass for Security and Defence*<sup>4</sup> da União Europeia e *NATO Strategic Concept 2022* sinalizam novos direcionamentos para os dois blocos em política externa e segurança, que voltam a se concentrar

no espaço euro-atlântico, sem desconsiderar um possível envolvimento no complexo mosaico geopolítico da Ásia-Pacífico. No entanto, os europeus ainda enfrentarão muitos desafios para sustentar esse ímpeto e obter mais autonomia estratégica. A conjuntura econômica atual faz com que a OTAN, para “ganhar músculos, tenha que apertar o cinto”, devendo compatibilizar os recursos para a Defesa com outras prioridades políticas, tais como: a recuperação econômica pós-Pandemia, o combate à inflação, a migração, a mudança climática e a transição energética. Depois de décadas de declínio dos investimentos militares, é necessária uma nova iniciativa que não desperdice a urgência criada pela guerra da Rússia na Ucrânia.

## 2.2 EUA: comportamento das alianças e parcerias estratégicas militares

Face à invasão da Ucrânia, empreendida pelo Presidente Putin, os EUA reforçaram o compromisso com seus aliados da Europa, atuando como garantidor da capacidade militar da OTAN de dissuadir ou de se contrapor militarmente à Rússia. Por sua vez, o governo do Presidente Biden assumiu da administração anterior o objetivo declarado de competir estrategicamente com a China, cujo papel geopolítico tem sido cada vez mais significativo, o que ameaça mais de sete décadas de liderança norte-americana na região da Ásia-Pacífico.

Apesar dos esforços, o desalinhamento entre a estratégia dos EUA e os recursos de defesa disponíveis impediu o Pentágono de responder oportunamente à crescente ascensão militar da China, cuja modernização está transformando o Exército de Libertação Popular (PLA) em uma força conjunta com capacidade de atuar nos múltiplos domínios da guerra. Além de dispor da maior força naval e aérea do mundo, as excepcionais capacidades antiacesso e negação de área (A2/AD) do PLA representam

<sup>3</sup> Madrid Summit Declaration, NATO-2022: <[https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_196951.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_196951.htm)>

<sup>4</sup> EU Strategic Compass for Security and Defence: <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf>>.

desafios sem precedentes de projeção de poder dos Estados Unidos na porção ocidental do Pacífico. Em vista disso, Washington não pôde mais garantir um equilíbrio de poder regional favorável por si só, sendo necessária uma abordagem coletiva à estratégia de defesa do Indo-Pacífico, capacitando e alavancando aliados e parceiros (TOWNSHEND, 2022).

Assim, o comportamento atual da Casa Branca, em termos de alianças e parcerias, coerente com a prioridade de sua política externa, concentrou-se na Ásia-Pacífico. Além disso, os EUA reforçaram aproximações estratégicas no Oriente Médio, organizaram a cúpula das Américas e lideraram a mobilização contra a invasão empreendida por Moscou, principalmente, fornecendo apoio financeiro e miliar à Ucrânia e impondo graves sanções à Rússia.

Nesse contexto, a diplomacia presidencial desenvolvida por Joe Biden foi mobilizada por recentes visitas realizadas a aliados históricos, o Japão e a Coreia do Sul, confirmando a importância geoestratégica que Washington atribui àquela região, na qual busca restabelecer um equilíbrio de poder e conter a ascensão econômico-militar de Pequim, no Mar da China.

Na Coreia do Sul, foram firmados acordos nas esferas econômico-comercial e estratégico-militar. Nesse último caso, buscou a estabilização da península e a defesa contra um possível ataque norte-coreano. Além de tratar da questão nuclear em relação à Coreia do Norte, os EUA reafirmaram a intenção de fortalecer a chamada “dissuasão estendida<sup>5</sup>”. Nesse sentido,

nos últimos anos, Washington desenvolveu uma doutrina tático-estratégica que combina o apoio a Seul na implementação do Plano de Reforma da Defesa 2020 e o aprimoramento das bases militares dos EUA localizadas na Coreia do Sul. Além disso, as negociações preveem esforços conjuntos no desenvolvimento de tecnologias críticas, medidas para garantir as cadeias de suprimento, particularmente de semicondutores, e promover a cooperação digital das telecomunicações.

O recente encontro dos líderes dos EUA e do Japão marcou a busca dos dois países por desenvolver conjuntamente uma estratégia de contrapeso em relação à China, com base na visão de um “Indo-Pacífico livre e aberto”, na proteção de tecnologias sensíveis e na cooperação econômico-militar. Os Estados Unidos consideram o aprimoramento estratégico de suas bases no Japão um elemento indispensável para obter uma vantagem tático-operacional na região, visando a conter a assertividade político-militar de Pequim em relação a Taiwan e a presença chinesa nas proximidades das Ilhas Senkaku, nos estreitos de Miyako, Luzon e Málaca, que são passagens obrigatórias para as Linhas Marítimas de Comunicações (SLOC) que atravessam o Mar da China.

Para mais, em Tóquio, o Presidente Biden lançou a ideia de formação do *Indo-Pacific Economic Framework for Prosperity (IPEF)*, uma estrutura que se propõe a reunir, pelo menos, doze países da região<sup>6</sup>. É uma

<sup>5</sup> O desafio da dissuasão – desencorajar os Estados de realizar ações indesejadas, especialmente a agressão militar – tornou-se novamente um tema principal na política de defesa dos EUA. A dissuasão deve ser concebida principalmente como um esforço para moldar o pensamento de um potencial agressor. Para tal, ela exige a modelagem matizada de percepções para que um adversário veja as alternativas à agressão como mais atraentes do que a guerra. A dissuasão estendida envolve desencorajamento de ataques a aliados ou parceiros.

Uma estratégia que exige a projeção de força militar e credibilidade. Reforçar a dissuasão estendida envolve tomar medidas para convencer um potencial agressor de que o defensor distante responderá a um ataque a um aliado ou parceiro. Tais medidas incluem ações como estacionar um número significativo de tropas do estado dissuasor no território da nação ameaçada. Assim, o defensor procura criar a percepção de que, de fato, não tem escolha a não ser responder se seu aliado for atacado. <[https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE200/PE295/RAND\\_PE295.pdf](https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/perspectives/PE200/PE295/RAND_PE295.pdf)>

<sup>6</sup> O IPEF pretende incluir 7 dos 10 membros da ASEAN –

estratégia econômica que deverá complementar as atividades diplomáticas e de segurança, além de ser uma alternativa ao *Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP)*, associação que se formou sem os EUA após a saída norte-americana do acordo de livre comércio conhecido como Parceria Transpacífica (*TPP*, sigla em inglês).

Na mesma oportunidade, os líderes das nações do *Quadrilateral Security Dialogue (QUAD)* – Austrália, Índia, Japão e Estados Unidos – reuniram-se em Tóquio e anunciaram: uma parceria de conscientização de domínio marítimo, para controle das rotas comerciais de forma integrada; a formação de uma base cooperativa, para garantir a manutenção das cadeias de suprimentos na região; e aumentar a resiliência em resposta às vulnerabilidades de segurança cibernética, para a proteção a infraestruturas críticas. Nesse contexto, a Índia é um elemento-chave que, apesar do histórico posicionamento autônomo e independente, os EUA buscam atrair e envolver cada vez mais como parceiro das suas iniciativas estratégicas para a região, superando, inclusive, condutas e posicionamentos contrários aos defendidos por Washington.

Dessa forma, nos últimos meses, o Sudeste Asiático presenciou abundantes atividades diplomáticas e exercícios militares conjuntos, desenvolvidos tanto por parte dos EUA como da China. Tudo isso em meio a um período de alta tensão, principalmente durante a visita de parlamentares norte-americanos à ilha de Taiwan, atitude fortemente condenada por Pequim, que reivindica a ilha como parte de seu território, a partir do reconhecimento internacional da unidade chinesa.

Assim, além de reforçar as alianças e parcerias bilaterais, como a Coreia do Sul

e o Japão, a estratégia para o Indo-Pacífico do governo norte-americano tem procurado alavancar a cooperação multilateral, por meio da *ASEAN* e de mecanismos como o *QUAD* e a *AUKUS*. As intensas atividades promovidas pelos EUA este ano na região demonstram a firmeza de propósito de Washington em relação ao Indo-Pacífico, ao mesmo tempo em que lida com a crise na Ucrânia.

Para o próximo ano, o Departamento de Defesa norte-americano propôs a aplicação de US\$ 6,1 bilhões para apoiar uma maior postura de força, investimentos em infraestrutura e prontidão militar na região do Indo-Pacífico. Dessa forma, os EUA estão empenhados na estruturação, anunciada por Lloyd Austin, Secretário de Defesa, de uma “dissuasão integrada”, estratégia que preconiza a harmonia das capacidades e prioridades de defesa tradicionais e emergentes, juntamente com ferramentas de poder não militares, com parceiros e aliados.

Em 2021, ao retirar suas forças do Afeganistão, os EUA, de certo modo, concluíram a cruzada de “Guerra ao Terror”, empreendida globalmente desde os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. Então, puderam focar na região da Ásia-Pacífico com mais exclusividade, a fim de efetivar a prioridade que tentam estabelecer por mais de uma década, em meio às crescentes capacidades e assertividade da China. Paradoxalmente, enquanto as relações sino-americanas contemporâneas podem ser caracterizadas como, cada vez mais, conflitantes em todas as suas dimensões, muitos aliados e parceiros dos EUA tentam manter relações com Pequim com quem uma cooperação significativa continua sendo possível (TOWNSHEND, 2022).

Do ponto de vista de Pequim, a presença militar dos EUA na região e a mobilização de suas alianças e parcerias constituem importantes desafios à segurança da China, considerando um cenário em que as perspectivas estratégicas das duas grandes potências vêm se tornando ainda mais antagônicas, tendo Taiwan emergido como

---

Brunei, Indonésia, Malásia, Filipinas, Cingapura, Tailândia e Vietnã – junto com Austrália, Nova Zelândia, Japão, Coreia do Sul e Índia.

elemento central e potencial ponto de conflito.

A reorientação estratégica focada na Ásia enfatizou a necessidade de reforçar a postura regional dos EUA e de modernizar a rede de aliados e parceiros, a partir de uma abordagem coletiva de segurança, contribuindo para o desenvolvimento de novas capacidades de defesa, a fim de conter a ascensão da China. Assim, o Pentágono, para compensar as limitações do poder militar dos EUA, busca alcançar uma “vantagem estratégica assimétrica”, com o fortalecimento dos aliados e parceiros, de forma a poder contribuir com um equilíbrio coletivo de poder.

O governo Biden tem procurado acelerar os esforços para fortalecer as capacidades militares de aliados e parceiros como parte de uma estrutura de defesa coletiva, que chama de “dissuasão integrada”<sup>7</sup> (GARAMONE, 2021). Também adotou esforços minilaterais para aprofundar os laços, ao mesmo tempo em que promove a resolução coletiva de uma potencial crise do Estreito de Taiwan. Isso se aplica, em particular, à Austrália, ao Japão e à Índia, a partir da revitalização do *QUAD* e da formação da *AUKUS*.

No entanto, dada a crescente preocupação de que a China será capaz de desafiar a ordem regional prevalecente pela força na segunda metade desta década, não está claro se os esforços atuais para fortalecer e integrar alianças e parcerias serão concretizados a tempo de reforçar a dissuasão e melhorar o equilíbrio de poder a favor dos Estados Unidos. O resultado é a incerteza contínua sobre o reequilíbrio há muito prometido pelos Estados Unidos e a sustentabilidade de sua posição estratégica no Indo-Pacífico (TOWNSHEND, 2021).

Além disso, Washington procura preservar

a ordem mundial baseada em regras, instituída pelos EUA e seus principais aliados, ao mesmo tempo em que se esforça por manter a hegemonia e a influência no Oriente Médio, África, América Latina e Caribe, ameaçadas pela projeção de poder russa e expansão comercial e financeira chinesa.

Ao final da XV Conferência de Ministros da Defesa das Américas (CMDA) – fórum de promoção da cooperação e da confiança mútua entre as forças armadas regionais e de debates de temas relativos à Defesa e à Segurança no Hemisfério –, realizada na capital brasileira em julho de 2022, 21 países assinaram o pronunciamento conjunto intitulado “*Declaração de Brasília*”<sup>8</sup>, no qual reafirmam o compromisso de manutenção da paz e respeito à soberania e à integridade territorial das nações, dirigindo esforços para a preservação do meio ambiente, a ajuda humanitária e o combate ao crime organizado transnacional. Os diferentes princípios que regem as relações internacionais dos participantes da Conferência fizeram com que os países divergissem quanto ao grau de condenação da invasão da Ucrânia pela Rússia, o que demonstra não haver mais, na região, uma visão predominante sobre as questões globais, sugerindo que a hegemonia norte-americana no Continente se esmaeceu ao longo das últimas décadas. No documento, também se evidencia que não há a percepção de uma ameaça comum, tampouco do envolvimento em conflitos armados interestatais, o que justifica a moderada manutenção de forças e de gastos de defesa nas Américas, exceto no caso dos EUA.

Concluindo, ainda não é possível avaliar se as estratégias norte-americanas serão suficientes para estabelecer uma postura dissuasória e um balanço de forças capazes de conter as pretensões hegemônicas e territoriais chinesas e russas, particularmente, na região da Ásia-Pacífico.

<sup>7</sup> Segundo o U.S. DoD, a dissuasão integrada envolve todos os domínios e todo o espectro de conflito. Também significa integração de todos os instrumentos do poder nacional e integração entre os aliados e parceiros.

<sup>8</sup> <<https://static.poder360.com.br/2022/07/declaracao-ministros-defesa-28jul2022.pdf>>.



Portanto, equilibrar a disputa geopolítica simultânea com Moscou e Pequim continuará sendo o maior desafio para a política externa dos EUA.

### 2.3. Organização do Tratado de Segurança Coletiva

Como foi abordado no ensaio anterior, a *Collective Security Treaty Organization (CSTO)* é um órgão regional, criado por iniciativa de Moscou, em 1992, após o colapso da União Soviética, como meio de projeção de poder, instrumento de sua política de defesa e pilar da reconstrução da Rússia na Eurásia. Atualmente, é composta por seis Estados-membros: Armênia, Bielorrússia, Cazaquistão, Quirguistão, Tadjiquistão e Federação Russa, tendo o Afeganistão e a Sérvia como observadores. Geórgia, Azerbaijão e Uzbequistão deixaram a aliança formalmente, enquanto o Turcomenistão se absteve da adesão. Diferentemente da OTAN, em seu tratado constitutivo, a *CSTO* destaca a natureza voluntária da defesa coletiva e a supremacia da soberania nacional sobre a ação coletiva.

Em 2009, a *CSTO* criou a *Collective Rapid Reaction Force (CRRF)*. Trata-se de uma força militar multinacional, para fornecer uma resposta imediata a qualquer ameaça contra um membro da Organização. Além disso, os integrantes da *CSTO* compõem o *Joint Air Defense System* da Comunidade dos Estados Independentes (CEI).

Apesar de ter sido estruturada para combate ao terrorismo, existem muitos cenários de crise geopolítica que poderiam levar a uma atuação externa da *CRRF*, possivelmente em “*frozen conflict zones*”, como Ossétia do Sul, Abecásia ou Nagorno-Karabakh. Nenhum desses territórios é reconhecido como Estado independente pela comunidade internacional; no entanto, essas zonas de conflito recebem amplo apoio material e político-militar de membros da *CSTO* e, em algumas delas, Moscou mantém

presença militar (TOMCZYK, 2018).

Em setembro de 2022, pela segunda vez, a Armênia acionou a Rússia e o bloco militar da *CSTO* ante uma suposta invasão de seu território pelo Azerbaijão<sup>9</sup>. Contudo, a esperada resposta dos mecanismos da *CSTO* não aconteceu, levantando a discussão sobre a permanência da Armênia na aliança. Analistas armênios acreditam que a Rússia não estaria cumprindo os compromissos do tratado da *CSTO* ou do Tratado de Amizade, Cooperação e Assistência Mútua de 1997. Armênia e Azerbaijão possuem um contencioso territorial que, durante décadas, vem gerando confrontos pelo seu controle. Desde os anos finais da era soviética, a região de Nagorno-Karabakh, um enclave de maioria étnica armênia, dentro das fronteiras internacionalmente reconhecidas do Azerbaijão, buscou a unificação com a Armênia. A disputa acabou se transformando em uma guerra em grande escala, que terminou em 1994, com as forças armênias assumindo o controle de sete distritos do Azerbaijão ao redor do enclave, criando uma zona tampão de segurança e uma conexão terrestre com a Armênia. Em 2020, o impasse transformou-se em uma guerra de seis semanas, interrompida por um cessar-fogo mediado pela Rússia. Grande parte da área contestada ficou sob controle do Azerbaijão, região que os armênios ocupavam há mais de 25 anos e na qual pretendiam construir um novo estado étnico-armênio que seria denominado República de Artsakh (DE WAAL, 2021). A questão ainda se arrasta e, apesar dos esforços de mediação, conduzidos pela Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (*Organization for Security and Co-operation in Europe - OSCE*) – *Minsk Group* – e de forma independente pela Rússia, os dois países continuam empenhados no desenvolvimento

<sup>9</sup> As autoridades armênias pediram ajuda à Rússia e ao *CSTO*, em maio de 2021, quando as Forças Armadas do Azerbaijão invadiram a Armêniapela primeira vez.

de suas capacidades militares, o que envolve o comércio internacional de armas<sup>10</sup> e aumenta as perspectivas de prolongamento do conflito. Além disso, há o interesse geopolítico russo de manter sua presença militar na região e de construir nova rota de transporte que a ligaria com a Turquia, via Azerbaijão, contornando o território da Geórgia. Atuando como mediadora do conflito fronteiriço entre Armênia e Azerbaijão, a *CSTO* iniciou a implementação do acordo, obtido no âmbito do Conselho de Segurança Coletiva, para enviar a Missão à República da Armênia e avaliar a situação atual, em algumas áreas na fronteira entre os dois países, a fim de elaborar propostas para diminuir a tensão.

Assim como no caso de Nagorno-Karabakh, a incompletude do processo de delimitação e demarcação de fronteiras entre as ex-repúblicas soviéticas tem motivado diversos confrontos regulares de várias escalas e gravidade. Em setembro de 2022, forças do Tajiquistão e do Quirguistão, dois membros da *CSTO*, voltaram a trocar tiros na fronteira entre os dois países. Foi mais um episódio dos confrontos, que se intensificaram desde 2021, pela disputa de áreas fronteiriças em litígio. Diferentemente das escaramuças fronteiriças anteriores, nesse último incidente, o Tajiquistão utilizou equipamento militar pesado, causando danos significativos à infraestrutura civil do país vizinho, o que está sendo interpretado como uma ação premeditada e planejada. Embora a questão tenha sido discutida pelos presidentes dos dois países, durante a reunião bilateral realizada à margem da cúpula da Organização de Cooperação de Xangai, em Samarcanda, Uzbequistão, os enfrentamentos, que já deixaram dezenas de mortos e centenas de deslocados, estão longe de terminar. Para analistas, uma resolução duradoura passa pela atuação de atores

externos, incluindo fóruns regionais, como a *CSTO*<sup>11</sup>.

Em janeiro de 2022, atendendo ao pedido do Presidente do Cazaquistão, Kassym-Jornart Tokayev, a *CSTO* enviou para aquele país uma *Collective Peacekeeping Forces*, composta por unidades militares da Armênia, Bielorrússia, Quirguistão, Tadjiquistão e Rússia, para auxiliar na contenção dos protestos e manifestações que foram desencadeados naquele mês, inicialmente devido ao aumento do preço do gás natural usado em veículos. A atuação da *CSTO* em apoio ao governo contribuiu para a estabilização e normalização política e social do país.

Em suma, a *CSTO* procura desempenhar um papel considerável na promoção da segurança regional, constituindo-se em um instrumento capaz de se opor aos desafios e às ameaças regionais de natureza político-militar. Por outro lado, a Organização faz parte das aspirações hegemônicas da Rússia e de seus interesses geopolíticos no “exterior próximo”. A Rússia percebe que a perda de influência na área pós-soviética poderá prejudicar as chances de recuperar o status de superpotência. Portanto, a *CSTO* é mais um esforço da Rússia em manter estruturas de integração política, econômica e de segurança na região pós-soviética, para que, além de ser uma estrutura de defesa coletiva, constitua-se em um fator de contenção de várias formas de expansão ocidental (KASZUBA, 2019).

Cabe ressaltar que, em um contexto euro-asiático mais amplo, a *Shanghai Cooperation Organisation (SCO)*<sup>12</sup> vem ganhando força

<sup>10</sup> <<https://sipri.org/commentary/topical-background/2021/arms-transfers-conflict-zones-case-nagorno-karabakh>>.

<sup>11</sup> <<https://oglobo.globo.com/mundo/noticia/2022/09/novo-conflito-estoura-em-ex-republicas-sovieticas-agora-entre-tadjiquistao-e-quirguistao.ghtml>>

<sup>12</sup> *Shanghai Cooperation Organisation (SCO)* é uma organização política, econômica e de segurança criada em 2001 como sucessora do grupo que formava a *Shanghai Five*. Atualmente, é constituída por Bielorrússia, China, Cazaquistão, Federação Russa, Índia, Irã, Paquistão, Quirguistão, Tajiquistão e Uzbequistão. <<http://eng.sectsc.org>>

e projeção por reunir atores internacionais emergentes de vulto. A última cúpula, ocorrida em setembro de 2022, reuniu os presidentes da Rússia e da China e o Primeiro-Ministro da Índia pela primeira vez depois da invasão da Ucrânia. Foi uma oportunidade de se identificar, com mais clareza, a relação de segurança sino-russa no contexto da guerra ucraniana, além de poder se observar o posicionamento independente da Índia em relação à Rússia e à China. Tanto Xi Jinping quanto Narendra Modi desempenham um papel de equilíbrio ao não endossarem as ações russas e não condená-las explicitamente. No encontro, ambos expressaram “preocupações” sobre o envolvimento da Rússia na Ucrânia. Apesar da proeminência, ficou claro que a *SCO* não se consolidou como bloco monolítico de propósitos comuns, o que demonstra o quão difícil é modular interesses díspares e, em alguns casos, conflitantes, no jogo geopolítico do tabuleiro internacional. Enquanto as autoridades russas e a mídia estatal argumentavam que a *SCO* deu a seus Estados-membros ferramentas para resistir às sanções ocidentais como bloco único, e que a cúpula de Samarcanda contribuiu para a construção de uma nova arquitetura mundial, as autoridades chinesas resistiram à noção de “China e Rússia como um bloco político e militar”. O Conselheiro de Estado da China e Ministro das Relações Exteriores, Wang Yi, descreveu a presença do Presidente Xi como um “movimento estratégico para quebrar o “cerco” dos EUA à China”. A mídia chinesa também abordou as relações China-Índia, observando que a Índia está tomando medidas econômicas de dissociação da China. Enfim, a Organização constitui-se como fórum de defesa de interesses estatais dos países que buscam alternativas à hegemonia norte-americana, apoiada por seus aliados europeus, e marca a composição multipolar do sistema internacional, na qual Moscou e Pequim procuram espaço de manobra para reformar a ordem mundial (RISING POWERS INITIATIVE, 2022).

## 2.4 Rússia: comportamento das alianças e parcerias estratégicas militares

O comportamento atual das alianças e parcerias estratégicas russas foi articulado em função da guerra contra a Ucrânia, chamada pelo Kremlin de “operação militar especial”, e de seus efeitos. Nesse contexto, destacam-se a resposta da OTAN à invasão e as múltiplas sanções impostas à Rússia por diversos países, com maior ênfase pelos EUA e pela União Europeia, além do aumento substancial da assistência militar, econômica e humanitária que vem sendo prestada aos ucranianos.

No âmbito multilateral, devido ao poder de veto da Rússia como membro permanente do Conselho de Segurança, as Nações Unidas, por intermédio da Assembleia Geral, apenas obtiveram uma condenação formal da agressão não provocada de Moscou. A Turquia teve relativo sucesso nas tentativas de mediação, com destaque para a liberação do tráfego marítimo de navios de grãos ucranianos pelo mar Negro, aliviando um pouco a crise alimentar global. Assim, por questões estruturais, as Nações Unidas e a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (*OSCE*), até o momento, mostraram-se incapazes de prevenir ou acabar com essa guerra.

A aproximação estratégica com a China, anunciada por Putin e Xi Jinping, dias antes da invasão, tem sido analisada com cautela por especialistas. A parceria sino-russa atenua o esforço do “Ocidente” em isolar Moscou e cria uma alternativa importante para a economia russa. Embora tenha se posicionado com moderação a favor da Rússia, para Pequim, a aproximação com Moscou reforçou sua posição antagônica como polo de poder em relação à disputa com a potência hegemônica, fortaleceu sua assertividade sobre as declaradas pretensões na Ásia-Pacífico e deu mais voz às propostas de mudança na ordem internacional.

Além de manter as tradicionais parcerias com países da Ásia Central, Bielorrússia e Sérvia, a Rússia tem buscado estreitar os laços com a Índia e o Irã. Moscou também tem procurado dar amplitude à sua política externa, revigorando, mesmo de forma limitada, os laços com países da América Latina, da África – onde grupos paramilitares russos prestam apoio a vários líderes – e do Oriente Médio, particularmente com Síria, Egito e Israel. Juntamente com as parcerias bilaterais, existem vários fóruns multilaterais com os quais a Rússia procura se integrar e preservar seu status e influência, entre eles, o fórum Brasil, Rússia, Índia, China, África do Sul (BRICS); a Organização de Cooperação de Xangai (*SCO*, sigla em inglês); e o trilateral Rússia, Índia, China (RIC)<sup>13</sup>. No entanto, esses alinhamentos, embora facilitem o diálogo entre os membros, têm um caráter menos formal e possuem influência política limitada.

Nova Délhi é uma grande parceira econômica de Moscou, o que fortalece os laços entre as duas nações. Desde que as relações diplomáticas foram estabelecidas, após a independência da Índia, ambos os países adotam posições semelhantes e apoiam-se mutuamente em questões internacionais. Em 2000, alguns meses após Putin assumir a presidência, a Índia e a Rússia lançaram uma parceria estratégica que se fortaleceu e permanece até hoje. Por outro lado, assim como os EUA, a Rússia tornou-se um

parceiro geopolítico valioso para a Índia<sup>14</sup>, que, orientada por uma política externa independente e pragmática, tem criado um espaço estratégico para manobrar entre diferentes parceiros, a fim de administrar geopoliticamente, em melhores condições, a ascensão chinesa na área Indo-Asiática. Porém, o colapso das relações da Rússia com os atores ocidentais, além de aproximar Moscou de Pequim, fez com que a manutenção do equilíbrio, que já havia se tornado complicada depois de 2014, passasse a exigir uma diplomacia mais hábil por parte do governo indiano. Em vista disso, ao lado de várias outras potências regionais, a Índia vem apostando no aprofundamento das relações com organizações plurilaterais como *QUAD*, *QUAD Plus*<sup>15</sup>, JAI (Japão-América-Índia) etc. Embora a Rússia tenha se movido em direção a uma agenda beligerante e considerada “anti-Occidente”, a Índia, mesmo movendo-se na direção oposta, mantém a histórica parceria com Moscou para promover seus interesses nacionais (KAPOOR, 2022).

Apesar da parceria entre Rússia e Irã ter um histórico de relações difíceis, devido às oposições de raízes ideológicas, geopolíticas e

<sup>13</sup> O RIC tem sido apontado como um dos mais influentes trilaterais de alto nível na Eurásia. Foi apelidado de “triângulo estratégico de Primakov” em deferência ao ex-Primeiro-Ministro russo que imaginou o conceito como uma tríade anti-EUA no final dos anos 90. Ao longo dos anos, o RIC tem sido continuamente apresentado como uma plataforma não-ocidental significativa para diálogo e cooperação que foi definida para moldar uma nova ordem multipolar. No entanto, o potencial nunca foi utilizado, embora a ótica continuasse a chamar a atenção, pois o agrupamento esbarrava em uma série de questões divergentes. Esses fatores certamente se combinaram para limitar as perspectivas de engajamento trilateral e, por extensão, o desenvolvimento do formato RIC. Ver: <<https://jamestown.org/program/the-russia-india-china-trilateral-after-ukraine-will-beijing-take-the-lead/>>

<sup>14</sup> Três fatores centrais fazem com que a Índia mantenha laços vitais com a Rússia: a estratégia e a diplomacia em promover um sistema internacional multipolar e estabelecer um equilíbrio de poder no Sul da Ásia; o comércio de armas, sendo a Rússia seu principal fornecedor de material bélico; e o comércio de energia, tendo Moscou como importante fornecedor de petróleo e carvão. Além disso, as importações de óleos comestíveis e fertilizantes da Rússia e da Ucrânia são fundamentais para a segurança alimentar indiana. Para mais informações, ver <<https://sgp.fas.org/crs/row/R47221.pdf>>

<sup>15</sup> O conceito de “Quad Plus”, que já circula há algum tempo, mas permaneceu abstrato até agora, torna-se cada vez mais importante. Em 2020, representantes da Coreia do Sul, Vietnã e Nova Zelândia foram incluídos na reunião semanal do *Quad*. Em maio, a intenção do formato “plus” foi reforçada, quando os Estados Unidos sediaram uma reunião das nações *Quad*, que também incluiu Brasil, Israel e Coreia do Sul, para discutir uma resposta global ao COVID-19. Avançando, o formato “plus” pode ser enquadrado como uma “aliança conjectural”, que revela o crescimento do minilateralismo estratégico das nações envolvidas. Ver: <<https://thedi diplomat.com/2022/01/making-quad-plus-a-reality/>>



estratégicas, a cooperação entre os dois países tem aumentado e se fortalecido. Rússia e Irã possuem um envolvimento comum na Guerra da Síria e formaram uma parceria militar significativa, principalmente com o fornecimento de sistemas de armas russos para o Irã. Apesar da relação comercial entre os dois países ser limitada, o aprofundamento dos laços russo-iranianos se reflete ainda em sua crescente integração na região da Eurásia, particularmente em acordos e iniciativas regionais comuns, como o *International North-South Transport Corridor (INTC)*<sup>16</sup>, a Organização de Cooperação de Xangai e a *Eurasian Economic Union (EAEU)*<sup>17</sup> (BALLESTEROS MIGUEL, 2022).

Ghoncheh Tazmini (2021), especialista em estudos iranianos, afirma que Rússia e Irã compartilham uma visão geopolítica de mundo semelhante, moldada por peculiaridades culturais e civilizacionais e uma oposição comum ao sistema de poder atlantista liderado pelos EUA, conferindo-lhes um alinhamento estratégico que fundamenta a relação bilateral. Minimizando as divergências entre Moscou e Teerã, outros analistas consideram que, além do alinhamento ideológico, o fortalecimento da parceria entre os dois países depende da sobreposição de interesses de segurança, principalmente do intercâmbio de tecnologias militares sensíveis, compartilhamento de inteligência e cooperação na área cibernética (THERME, 2022). Além disso, tanto a Rússia quanto o Irã tornaram sua cooperação uma forma de contrabalançar as sanções e o isolamento internacionais. Especialistas russos recomendam que Moscou deve preservar as relações com o

Irã, em um nível elevado, de forma pragmática e equilibrada, devido ao seu potencial econômico, pela sua importância geopolítica regional e pela comunhão de interesses político-militares (DEMIDENKO, 2014).

Imediatamente após a dissolução da União Soviética, a Rússia deu início a um crescente processo de reintegração da área pós-soviética, obtendo um sucesso parcial, ao manter sob sua órbita alguns países que compunham o bloco. A partir daí, os Estados anteriormente pertencentes à URSS buscaram várias formas de integração, criando múltiplos arranjos coletivos de cooperação voltados para a economia e a segurança. Na esfera da defesa, os principais acordos criados, principalmente sob a liderança de Moscou, fundaram-se com o objetivo de compartilhar atividades de inteligência, combater o terrorismo e constituir mecanismos de segurança coletiva para resistir às ameaças externas, preservando a integração regional e neutralizando a influência ocidental. Assim, por intermédio de pactos econômicos, alianças e parcerias militares, Moscou tem conduzido sua política externa, de forma a estruturar a segurança russa e a preservar o controle e a influência em seu “exterior próximo”<sup>18</sup>. O motivo dos esforços da Rússia para reintegrar essa região é a crença historicamente orientada no papel de Moscou como líder nessa parte do mundo e os fortes laços

<sup>16</sup> Projeto conjunto de uma rede de ferrovias, rodovias e rotas marítimas de 7.200 km que conecta a Rússia e a Índia através do Irã, com grande potencial para dinamizar a arquitetura de transporte e logística da região, interligando mercados a um custo menor.

<sup>17</sup> A Eurasian Economic Union (EAEU) é, essencialmente, um bloco comercial e alfandegário liderado pela Rússia, que começou em janeiro de 2015 e, além da Rússia, também inclui Cazaquistão, Bielorrússia, Armênia e Quirguistão.

<sup>18</sup> Expressão que representa o entorno estratégico russo, conformado pelo antigo espaço soviético (ex-repúblicas da URSS e seus países satélites), e que orienta prioritariamente a diplomacia russa nas relações com seus vizinhos. O Kremlin atribui importância vital aos países que compõem seu exterior próximo, por interesses políticos, econômicos e de segurança, além de aspectos históricos e culturais. Baseado nesses dois últimos aspectos, a Rússia tem justificado a intervenção em outros países, alegando a defesa de grupos de origem étnica russa neles estabelecidos. Essa concepção de identidade russa parte do pressuposto que a nacionalidade é determinada pelo princípio do *jus sanguinis* (direito de sangue) e não pelo local onde as pessoas nascem, o *jus solis* (direito do solo). O Presidente Putin considera que tem de proteger os russos fora da Rússia, parte da nação que não está no território russo.

culturais, econômicos e políticos que a conectam com as ex-repúblicas soviéticas.

A Rússia tem demonstrado sua intenção e capacidade, embora limitadas, de conduzir operações militares e outras atividades estratégicas no Hemisfério Ocidental. Essas atividades parecem projetadas para se contrapor aos EUA e compensar o isolamento político e econômico internacional da Rússia causado por sua ação militar na Ucrânia. Embora a agricultura possa dar à Rússia alguma influência no Cone Sul, o principal veículo do país para se relacionar com a região é a venda de equipamentos militares, treinamento, educação e outras relações de apoio. Nos últimos meses, a Rússia enviou equipamentos militares e tropas para a Venezuela, prestando assistência técnica ao regime do Presidente Nicolás Maduro. Recentemente, o governo da Nicarágua autorizou soldados russos, aeronaves, navios e armas a operarem em solo nicaraguense em apoio ao combate às drogas, comunicações militares, treinamento e outras operações. O regime cubano está comprometido em se alinhar à Rússia em oposição aos Estados Unidos e ao seu projeto geopolítico mais amplo, inclusive, cooperando seletivamente com ela no Hemisfério Ocidental. Mais recentemente, foi realizada na Venezuela uma competição de atiradores militares com a participação de equipes da Rússia, China, Irã e sete outros países (ELLIS, 2022).

Sobrepondo os interesses geopolíticos aos interesses econômicos, a Rússia avançou no seu objetivo de preservar seu exterior próximo, ocupando parte do território ucraniano por meio da guerra, a fim de mantê-la como extensão dos seus domínios. As graves sanções impostas e a implacável resistência ucraniana não foram suficientes para que o presidente Putin empregasse a mesma estratégia usada em 2014 na Crimeia, de anexar regiões conquistadas, após a realização de referendos que procuraram dar legitimidade ao ato. A guerra inconclusa chega a mais um impasse. O Kremlin quer negociar

o fim das hostilidades, dando sinais de estar “satisfeito” com a expansão de suas fronteiras. A Ucrânia declarou que vai continuar resistindo. Entre a estagnação e a escalada do conflito, também há a possibilidade de ocorrer uma guerra de resistência prolongada. O desenrolar da guerra definirá o direcionamento e a dinâmica das alianças e parcerias estratégicas russas no tabuleiro internacional.

A Rússia ressurgiu como uma potência influente, no cenário internacional e no jogo geopolítico mundial, constituindo-se em um país-chave na arquitetura de segurança e na estabilidade política no espaço euroasiático. Em nome da preservação da influência em seu exterior próximo e de princípios eurasianistas<sup>19</sup>, Moscou está tentando redesenhar as fronteiras terrestres pelo uso da força, o que tem abalado a ordem mundial e provocado o realinhamento do tabuleiro global. No longo prazo, o esforço prolongado de guerra, combinado com o efeito das sanções que vem sofrendo, pode restringir a capacidade russa de agir estrategicamente para se estabelecer como potência polo, em um sistema internacional em mudança. Desde a deterioração nas relações da Rússia com o Ocidente, verificou-se um redirecionamento da diplomacia russa em relação às potências regionais não ocidentais, como China, Índia e Irã. Moscou preserva a integração regional e sua inserção global pela atuação em organismos regionais e aproximações minilaterais. Assim, a estratégia da Rússia tem por base a promoção de um sistema mundial multipolar, a fim de criar alternativas à universalização de valores

<sup>19</sup> A concepção atual do termo “Eurasianismo” ou “Neo-eurasianismo”, basicamente formulado pelo russo Alexander Dugin, considera-o como uma teoria geopolítica associada a uma filosofia geral, que propõe uma alternativa à globalização “de cunho Ocidental”, a partir da qual Moscou, como centro eurasiático, deveria estabelecer novos eixos estratégicos de integração continental, principalmente com Teerã, Nova Délhi e Ancara.  
Ver: <<https://www.revistageopolitica.com.br/index.php/revistageopolitica/article/viewFile/51/49>>.

normativos e às estruturas de poder impostas pela potência hegemônica e seus aliados.

## 2.5 China: comportamento das alianças e parcerias estratégicas militares

A China afirma estar promovendo um modelo mais inclusivo de relações internacionais, por intermédio de organismos multilaterais nos quais desempenha um papel central, como a Organização para a Cooperação de Shangai e o BRICS. Além disso, o governo do Presidente Xi Jinping construiu uma rede de parcerias estratégicas multilaterais e bilaterais de base comercial e financeira, ditas de soma positiva<sup>20</sup>. Pequim tem se esforçado em fortalecer os laços com a Rússia e se aproximar da Índia, de modo que os interesses comuns possam superar as divergências existentes entre eles, constituindo assim uma tríade capaz de moldar uma estrutura multipolar no sistema internacional. Alguns analistas consideram que, para o “Ocidente”, a China é um parceiro, um concorrente econômico e um rival sistêmico. Nesse sentido, a rivalidade sistêmica envolve uma disputa pela influência sobre o futuro da ordem internacional, suas normas, regras, práticas e instituições, sobre os modos de governança global (BOND, 2022), com propostas como a recém-lançada *Global Security Initiative (GSI)*<sup>21</sup>. A base política para o desenvolvimento das relações diplomáticas entre a China e os demais países repousa no princípio fundamental de sua política externa que é o reconhecimento da Política de “Uma Só

China”<sup>22</sup>.

A China e a Rússia mantêm uma relação estratégica multidimensional, envolvendo conexões políticas, militares, diplomáticas e econômicas. Após décadas de flutuações dessa aproximação, analistas atribuem que o atual dinamismo da relação entre os dois países remonta a 2014, após a anexação da Crimeia pela Rússia, quando Moscou direcionou sua política externa ao fortalecimento dos laços com países não ocidentais. A relação se assemelha a um alinhamento não vinculativo, fundamentado na oposição compartilhada à ordem mundial baseada em regras estabelecidas pela potência hegemônica, a fim de torná-la mais multipolar. A cooperação militar é significativa, abrangendo intercâmbios e exercícios conjuntos, com o desenvolvimento de interoperabilidade, bem como compartilhamento de inteligência e desenvolvimento conjunto de sistemas de armas, o que tem contribuído para a crescente sofisticação da indústria de defesa chinesa. Ambos os países construíram também fortes laços comerciais e financeiros, buscando equalizar as assimetrias e os interesses sobrepostos, como a *Belt and Road Initiative (BRI)* e a *Eurasian Economic Union (EAEU)*. Por outro lado, seguindo o princípio de “formar parcerias, não alianças”, Pequim mantém uma flexibilidade nas relações internacionais, o que lhe permite manter um distanciamento estratégico face a determinados assuntos globais e aos interesses nacionais (BOWEN, 2022).

As pretensões territoriais chinesas na Ásia Oriental levaram os países envolvidos nas áreas contestadas a se aproximarem dos

<sup>20</sup> Em teoria dos jogos e em teoria econômica, um jogo de soma zero se refere às relações em que o ganho de um interveniente implica a perda de outro; já no jogo de soma positiva, se verifica ganho mútuo.

<sup>21</sup> Em 21 de abril de 2022, o Presidente Xi Jinping fez um discurso na cerimônia de abertura da Conferência Anual do Fórum Boao para a Ásia, propondo a *Global Security Initiative*. A iniciativa demonstra a intenção chinesa em moldar a governança global e a arquitetura de segurança internacional.

<sup>22</sup> Política baseada no princípio de que há apenas uma China no mundo. Nesse sentido, o governo da República Popular da China (RPC) é o único governo legal que representa toda a China. Esse princípio se aplica, principalmente no caso de Taiwan, ao fato de que o Governo de Pequim considera parte da China, admitindo-se, no momento, dois sistemas. Isso implica o não reconhecimento da soberania da República da China (ROC), instalada na ilha após a revolução de 1949.

EUA, que tenta estabelecer um equilíbrio de poder dissuasivo na região, potencializando, inclusive militarmente, seus aliados e parceiros. Pequim observa essa dinâmica e atua em sentido contrário. Primeiramente, ampliado suas capacidades militares, que de certa forma foram demonstradas no caso da visita da Presidente da Câmara dos EUA, Nancy Pelosi, a Taiwan. Além disso, a China busca ampliar as relações bilaterais no Indo-Pacífico, aumentando sua área de influência, como demonstraremos a seguir, apresentando alguns casos que expressam o comportamento atual da política externa chinesa no âmbito regional e global.

Um de seus parceiros significativos é a Coreia do Norte. Em setembro deste ano, o Presidente Xi Jinping afirmou que a China mantém uma amizade de longa data com a Coreia do Norte e que essa interação tem avançado continuamente por intermédio de intercâmbios e cooperação. Afirmou, também, sua determinação em manter a comunicação estratégica e desenvolver as relações entre os dois países ainda mais. Apesar de ter apoiado um regime de sanções contra o país, imposto por resoluções do Conselho de Segurança, quando a Coreia do Norte testou dispositivos nucleares e sistemas de lançamento de longo alcance, Pequim tem tentado garantir a estabilidade do regime e afirmar sua influência geopolítica na península coreana.

A China mantém também uma parceria estratégica com o Paquistão, conhecida como “*Pakistan-China All-Weather Strategic Cooperative Partnership*”. No encontro que os líderes dos dois países tiveram em Pequim, no início de 2022, ambos manifestaram o propósito de manter intercâmbios de alto nível e fortalecer os vínculos institucionais<sup>23</sup>. O Primeiro-Ministro do Paquistão ressaltou que esse relacionamento

é a pedra angular de sua política externa, expressando, ainda, seu compromisso com a Política de “Uma só China” e apoio às questões de Taiwan, Hong Kong, Xinjiang, Tibet e Mar da China Meridional. Ambos os governos reafirmaram o compromisso de combater o terrorismo e dar continuidade à cooperação de defesa, considerado um importante fator de estabilidade na região. O Paquistão possui um litígio fronteiriço com a Índia nas áreas de Jammu e da Caxemira, que já levou os dois países à guerra.

Em maio de 2022, a China e as Ilhas Salomão chegaram a uma série de importantes consensos que aprofundam a cooperação bilateral entre os dois países, demonstrando a disposição de Pequim em garantir a movimentação marítima na região. Embora o acordo tenha por base a integração comercial e financeira, em consonância com a iniciativa de desenvolvimento global proposta pela China, também é prevista a cooperação para a promoção conjunta da segurança, além de outras áreas como conectividade e mudanças climáticas. Em comunicado oficial<sup>24</sup>, a China admite que os dois governos firmaram um acordo-quadro de segurança bilateral, mas nega que isso faça parte de um projeto de segurança regional para os países insulares do Pacífico.

Em junho de 2022, durante a realização da 14ª Cúpula do BRICS, Xi Jinping fez um importante discurso intitulado “Promovendo Parcerias de Alta Qualidade e embarcando em uma Nova Jornada de Cooperação do BRICS”<sup>25</sup>. Da mesma maneira que se manifestou na reunião da SCO, o líder chinês evocou os princípios que devem orientar a cooperação entre os cinco países. Em particular, declarou a intenção de trabalhar com os parceiros do BRICS para

<sup>23</sup> Joint Statement between China and Pakistan: <[http://us.china-embassy.gov.cn/eng/zgyw/202202/t20220206\\_10639501.htm](http://us.china-embassy.gov.cn/eng/zgyw/202202/t20220206_10639501.htm)>.

<sup>24</sup> <[https://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx\\_662805/202206/t20220603\\_10698478.html](https://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx_662805/202206/t20220603_10698478.html)>

<sup>25</sup> <[https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/zxxx\\_662805/202206/t20220624\\_10709235.html](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/202206/t20220624_10709235.html)>



operacionalizar a *Global Security Initiative* (GSI), que defende uma nova visão de segurança comum, abrangente, cooperativa e sustentável, o que pode ser visto como mais uma forma de expandir sua participação na governança global.

Nos últimos 20 anos, a China aumentou seus laços políticos, diplomáticos e econômicos com a América Latina e o Caribe (ALC), refletindo o esforço global chinês de expansão das atividades comerciais e financeiras, bem como de ampliar sua influência, a partir de relacionamentos que considera mutuamente benéficos. A aproximação e a institucionalização do envolvimento chinês na região foram estabelecidas por intermédio de vários acordos de parceria bilateral, incluindo “parcerias estratégicas abrangentes” com Argentina, Brasil, Chile, Equador, México, Peru e Venezuela. Os esforços diplomáticos da China, muitas vezes com envolvimento direto de Xi Jinping, incluem ser observador na Organização dos Estados Americanos (OEA), membro do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e do Banco de Desenvolvimento do Caribe (CDB) e participante do fórum de Cooperação Econômica Ásia-Pacífico (APEC, sigla em inglês). Desde 2015, o fórum China-Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) tornou-se a plataforma oficial pela qual a China vem se relacionando com os países da ALC. Em 2018, a China convidou os países da ALC a participar de sua *Belt and Road Initiative* (BRI), que se concentra no desenvolvimento de infraestrutura promovida por Pequim em todo o mundo. Até o momento, 21 países da ALC participam do BRI.

A China tornou-se o principal parceiro comercial do Brasil, Chile, Peru e Uruguai e o segundo maior parceiro comercial de muitos outros países. As iniciativas chinesas seguem a política sobre a ALC, divulgada, em 2016, por meio de documento<sup>26</sup> que afirma a disposição em

fortalecer a cooperação com base em “igualdade e benefício mútuo”, em várias áreas-chave, inclusive no campo da defesa. Nesse caso, ocorre por intermédio de intercâmbios, bem como de cooperação comercial e tecnológica de sistemas militares. Em termos econômicos, a inserção da China na ALC tem sido positiva, no sentido de contribuir com o desenvolvimento dos setores de energia, logística e infraestrutura, além de dinamizar os fluxos comerciais e oferecer recursos financeiros para investimentos. Se, por um lado, na esfera militar, sua influência permanece muito reduzida, por outro, a China tem criado uma significativa interdependência com a maior parte dos países da ALC, além de angariar apoiadores dos posicionamentos chineses nas questões de maior relevância e interesse debatidos nos fóruns internacionais, entre elas a questão de Taiwan (SULLIVAN, 2022).

A China tornou-se o parceiro comercial mais importante para a maioria dos países do mundo, fazendo com que a força gravitacional de seu peso econômico seja inevitável. Embora sua ascensão se manifeste mais expressivamente em termos econômicos, é impulsionada pela política e tem enormes implicações para o resto do mundo, incluindo a ALC. Dessa forma, apesar de distante, a China se faz presente no Hemisfério Ocidental. Assim, o desafio consiste em moldar uma cooperação eficaz, o que requer acomodação mútua e uma vontade das partes envolvidas de ajustar a forma como definem seus interesses nacionais.

### 3. Não Alinhamento: uma possibilidade viável?

**A**pós a invasão da Ucrânia pela Rússia, com o incremento da disputa estratégica, o *não alinhamento* tornou-se uma opção atraente para os países do Sul Global.

<sup>26</sup> China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean, 2016: <<http://english.www.gov.cn/archive/>

[white\\_paper/2016/11/24/content\\_281475499069158.htm](http://white_paper/2016/11/24/content_281475499069158.htm)>.

Vários Estados da Ásia, da África e da América Latina demonstraram um comportamento próprio em relação à coalizão ocidental, a saber: relutância em endossar sanções contra a Rússia e desconforto com a ideia de uma nova Guerra Fria. Para esses países, a ordem existente não aborda suas necessidades de segurança, suas preocupações existenciais sobre alimentos e finanças ou ameaças transnacionais. Em tempos tão incertos, o *não alinhamento* ou a *autonomia estratégica* atraem líderes que veem a polarização global como prejudicial a seus interesses. Vários desses Estados, inclusive, estão preocupados com a crise generalizada da dívida nos países em desenvolvimento, exacerbada pela pandemia, pela guerra na Ucrânia e pelo estado geral da economia mundial. Quanto mais os Estados Unidos, a Rússia, a China e outras potências pressionarem a escolha por um lado, mais esses países serão atraídos para a autonomia estratégica (MENON, 2022). Assim, algumas nações declaram a intenção de não integrar nenhuma aliança militar e, em tempos de paz, seguem uma política de não-alinhamento. Essa postura pressupõe obrigações de imparcialidade, renúncia à ajuda aos beligerantes e a certeza de manutenção da integridade de seu território.

A guerra na Ucrânia expôs, ainda mais, a pressão que os países vêm sofrendo em relação ao crescente cenário de disputa global entre potências. A oposição criada entre o “Ocidente” e Moscou, pela agressão liderada pelos EUA e pelos países da União Europeia (UE), trouxe de volta os ares da bipolarização internacional, tendo a Rússia e a China no outro polo extremo, em que pese a posição cautelosa assumida por Pequim sobre o conflito. Por outro lado, algumas das maiores democracias do mundo, como Índia, Brasil, Indonésia, África do Sul e México, adotaram uma postura cuidadosamente “neutra” em relação à guerra, mesmo que tenham, em algum momento, condenado a invasão. A Índia, inclusive, resgatando suas raízes de não alinhamento, aproveitou-se da situação para

comprar mais petróleo da Rússia, apesar das sanções ao comércio com Moscou (HEINE, 2022).

Dessa forma, o incremento da competição internacional, em um mundo globalizado e interdependente, faz com que os países emergentes busquem salvaguardar sua autonomia e evitem o alinhamento incondicional a qualquer uma das grandes potências, resgatando algumas tradições do *Movimento dos Países Não Alinhados (NAM)* e inspirações da “escola de autonomia” da literatura latino-americana de RI.

A polêmica anexação das regiões ucranianas ocupadas pela Rússia, mediante a realização de plebiscitos, suscitou diversas manifestações de repúdio e não reconhecimento do ato. Entretanto, no dia 30 de setembro, na votação para a aprovação de uma resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), que consideraria ilegais os referendos na Ucrânia, não reconhecendo as mudanças na linha de fronteira, China, Índia e Brasil se abstiveram de votar. A Resolução foi vetada pela Rússia<sup>27</sup>.

Nesse contexto, o BRICS possui um papel fundamental como espaço de discussão político-diplomática na cooperação para questões globais. O BRICS, que realiza reuniões periódicas de alto nível e possui seu próprio banco – o *New Development Bank (NDB)* –, posiciona-se como interlocutor do Sul Global, criando ligações e redes entre países não-ocidentais. Na última reunião dos Ministros de Relações Exteriores do BRICS,<sup>28</sup> realizada em setembro deste ano, foram discutidas possibilidades de apoio mútuo de suas iniciativas, na 77ª sessão da Assembleia Geral da ONU, o que demonstra uma articulação de posicionamento junto aos

<sup>27</sup> Ver: <[https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-imprensa/reuniao-de-ministros-de-relacoes-exterores-e-relacoes-internacionais-do-brics-nas-margens-da-77a-sessao-da-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-22-de-setembro-de-2022](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-imprensa/reuniao-de-ministros-de-relacoes-exterores-e-relacoes-internacionais-do-brics-nas-margens-da-77a-sessao-da-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-22-de-setembro-de-2022)>

<sup>28</sup> Ver: <<https://news.un.org/en/story/2022/09/1129102>>

organismos multilaterais.

Outro exemplo da abordagem com características de *não alinhamento* aconteceu no final de 2021, quando a maioria dos países latino-americanos participou tanto da Cúpula para Democracias (*Summit for Democracies*), realizada em Washington, como do Fórum Ministerial China-CELAC (*China-CELAC Ministerial Forum*), realizado na Cidade do México, e não via nenhuma contradição em fazê-lo. O fortalecimento dos mecanismos regionais, o compromisso com o multilateralismo, a coordenação regional na governança econômica global e a reorientação das políticas externas latino-americanas para essas novas realidades fazem parte das medidas necessárias para avançar nessa agenda de *não alinhamento* (HEINE, 2022).

Deixar de se alinhar não significa neutralidade e portanto, não impede o país de adotar uma postura sobre determinadas questões internacionais. Esse posicionamento diplomático, pautado no grau de autonomia estratégica que o país possui e nos arranjos bilaterais e coletivos de cooperação que possui, permite que ele possa evitar o alinhamento automático com qualquer dos principais *players* mundiais, garantindo flexibilidade e fazendo prevalecer os interesses nacionais na condução de sua política externa.

## 4. Conclusão

A guerra na Ucrânia, na *heartland* de Mackinder<sup>29</sup>, é um ponto de inflexão nas relações internacionais e um incremento na competição estratégica que vem se configurando, nos últimos anos, provocando a recomposição de alianças e parcerias. O conflito trouxe nova energia e determinação para a “aliança ocidental”, congregados contra

emergência de ameaças na Europa e na Ásia-Pacífico, demonstrando unidade de propósito no conjunto da UE/OTAN e outros membros da coalizão hegemônica liderada por Estados Unidos, como Austrália, Japão, Nova Zelândia e Coreia do Sul.

Por outro lado, o cenário aumentou o dinamismo na reconfiguração estratégica articulada pela China e pela Rússia, tanto nas aproximações bilaterais como no âmbito das organizações multilaterais e minilaterais de que fazem parte. Dessa forma, a China busca ter maior expressão na governança global e nos fóruns internacionais, enquanto a Rússia procura contornar os esforços em isolá-la e reduzir sua capacidade de manobra no tabuleiro internacional.

Esses antagonismos formam polos gravitacionais de atração e repulsão, aos quais os países vão se aglutinando conforme seus interesses e interdependência. Países emergentes, que possuem certo grau de autonomia, têm conseguido transitar em diferentes órbitas, sinalizando uma postura característica da estratégia do não alinhamento, que teve uma trajetória marginal na Guerra Fria.

Nos últimos anos, os países latino-americanos tentam navegar nas águas agitadas das tensões EUA-China. Questões como projetos de infraestrutura, conectividade digital e implantação da tecnologia têm estado na vanguarda dessas tensões. O fiel da balança para a condução das relações exteriores tem sido a questão da recuperação econômica pós-pandemia e a retomada do desenvolvimento nacional. Assim, alguns governos de países emergentes têm percorrido a linha tênue que lhes permitiu garantir seus interesses, sem serem persuadidos a qualquer alinhamento automático.

## Referências

BALLESTEROS MIGUEL, María. *Russia's relationship with Iran in the context of the 21st*

<sup>29</sup> MacKinder, Halford J. 1943. The Round World and the Winning of the Peace. *Foreign Affairs* 21.

**century geopolitics.** Opinionpaper, Instituto Español de Estudios Estratégicos 36/2022. Disponível em: <[https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_opinion/2022/DIEEO36\\_2022\\_MARBAL\\_Rusia\\_ENG.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEO36_2022_MARBAL_Rusia_ENG.pdf)>.

BELKIN, Paul. **Previewing NATO's Madrid Summit.** Washington: Congressional Research Service, 2022. Disponível em: <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN11957/3>>.

BOND, Ian; et al. **Rebooting Europe's China strategy.** German Institute for International and Security Affairs. Berlim: 2022. Disponível em: <[https://www.swp-berlin.org/publications/products/sonstiges/2022\\_Rebooting\\_Europes\\_China\\_Strategy.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/sonstiges/2022_Rebooting_Europes_China_Strategy.pdf)>.

BOWEN, Andrew S. **China-Russia relations.** Congressional Research Service, 2022. Disponível em: <<https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IF/IF12100>>.

DE WAAL, Thomas. The long road to peace in Nagorno-Karabakh. World Politics Review, 2021. Disponível em: <<https://www.worldpoliticsreview.com/pashinyan-s-win-in-armenia-elections-keeps-nagorno-karabakh-truce-alive/>>.

DEMIDENKO S. V. **Iran's regional policy and Russian interests.** In: RIAC. Modern Russian-Iranian relations: changes and opportunities. Working paper Russian International Affairs Council, 2014. Disponível em: <<https://russiancouncil.ru/upload/WP14Russia-Iran-En.pdf>>.

ELLIS, Evan. **Russia in the Western Hemisphere:** assessing Putin's malign influence in Latin America and the Caribbean. CSIS, 2022. Disponível em: <<https://www.csis.org/analysis/russia-western-hemisphere-assessing-putins-malign-influence-latin-america-and-caribbean>>.

GARAMONE, Jim. **Concept of Integrated Deterrence will be key to National Defense Strategy.** U.S. Department of Defense news, 2021. Disponível em: <<https://www.defense.gov/News/News-Stories/Article/Article/2866963/concept-of-integrated-deterrence-will-be-key-to-national-defense-strategy-dod-o/>>

GOMES FILHO, Paulo Roberto da Silva. **Um mundo mais perigoso.** Jornal o Estado de São Paulo, 15 de agosto de 2022.

HEINE, Jorge. The war in Ukraine and the active non-Alignment option. In: TI OBSERVER. **Non-Alignment 2.0.** Taihe Institute, v. 21, Jun. 2022. Disponível em: <<http://www.taiheinstitute.org/UploadFile/files/2022/6/30/11206652fbb64821-c.pdf>>.

KAPOOR, Nivedita. **Russian foreign policy under Putin:** what does it mean for India? Institute for Security & Development Policy, Issue Brief, July 15, 2022. Disponível em: <<https://www.isdp.eu/content/uploads/2022/07/Brief-July-15-2022-Nivedita-Kapoor.pdf>>.

KASZUBA, Malina. **The Collective Security Treaty Organization (CSTO) in the foreign policy of the Russian Federation.** The Copernicus Journal of Political Studies, n. 1, Nov. 2019.

MENON, Shivshankar. **A new cold war may call for a return to nonalignment.** Foreign Policy, Jul. 2022. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2022/07/01/nonalignment-international-system-alliance-bloc/>>.

NATO Strategic Concept 2022: <[https://www.nato.int/nato\\_static\\_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf](https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf)>

RISING POWERS INITIATIVE. **Tricky summitry as rising powers meet at Shanghai Cooperation Organization in Samarkand.** Central Asia Program at George Washington University, 21 Set, 2022. Disponível em: <<https://www.risingpowersinitiative.org/2022/09/21/tricky-summitry-as-rising-powers-meet-at-shanghai-cooperation-organization-in-samarkand/>>.

SULLIVAN, Mark P.; LUM, Thomas. **Chinas's engagement with Latin America and the Caribbean.** Congressional Research Service, 2022. Disponível em: <<https://sgp.fas.org/crs/row/IF10982.pdf>>.

TAZMINI, Ghoncheh. **Russia and Iran – a strategic alliance or something more?** The London School of Economics and Political Science, 2021. Disponível em: <<https://www.lse.ac.uk/research/research-for-the-world/politics/>>



russia-and-iran-a-strategic-alliance-or-something-more>.

THERME, Clément. *The Russian-Iran partnership in a multipolar world*. French Institute of International Relations, Russie.Nei Reports, n.37, 2022.

TOMCZYK, Justin. OPFOR, BLUFOR: *A comparative analysis of NATO and the CSTO*. University of Illinois, Program in Arms Control & Domestic and International Security, v. IV, 2018. Disponível em: <<https://ugresearchjournals.illinois.edu/index.php/IJOIS/article/download/549/514/1963>>.

TOWNSHEND, Ashley; CRABTREE, James. US Indo-Pacific strategy, alliances and security partnerships. In: IISS. *Asia-Pacific Regional Security Assessment: key development and trends 2022*. Londres: IISS, 2022. Disponível em: <<https://www.iiss.org/publications/strategic-dossiers/asia-pacific-regional-security-assessment-2022>>.

WALT, Stephen M.; BELFER, Robert; BELFER, Renée. *Which NATO do we need?* Foreign Policy, 2022. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2022/09/14/nato-future-europe-united-states/>>.

# AS AMEAÇAS NO ARCO CENTRAL DA FAIXA DE FRONTEIRA BRASILEIRA E SUA RELAÇÃO COM A SEGURANÇA INTEGRADA

## THREATS IN THE MIDWEST ARC OF THE BRAZILIAN BORDER STRIP AND ITS RELATIONSHIP WITH INTEGRATED SECURITY

FERNANDO DA SILVA RODRIGUES

### RESUMO

O objetivo do ensaio é discutir o emprego das Forças Armadas frente às ameaças no Arco Central da faixa de fronteira terrestre do Brasil, como apoio ao planejamento estratégico do Exército Brasileiro. As seções do ensaio foram desenvolvidas em cinco partes. Uma introdução seguida do debate sobre as políticas públicas para a faixa de fronteira e governança. A terceira parte envolve a identificação pela pesquisa bibliográfica e documental das ameaças no Arco Central. A quarta teve como objetivo desenvolver uma melhor compreensão sobre o emprego militar da Força Terrestre nas ações contra ameaças externas e ameaças não estatais ilegais na faixa de fronteira brasileira. Por fim, foram apresentadas implicações para a Força Terrestre.

### PALAVRAS-CHAVE

Emprego Militar; Ameaças; Arco Central; Fronteira; Faixa de Fronteira.

### ABSTRACT

The objective of the essay is to discuss the use of the Armed Forces in the face of threats in the Central Arc of the Brazilian land border, and as a support for the strategic planning of the Brazilian Army. The essay sections were developed in five parts. An introduction followed by the debate on public policies for the border strip and governance. The third part involves the identification by bibliographic and documentary research of threats in Arco Central. The fourth aimed to develop a better understanding of the military use of the Land Force in actions against external threats and illegal non-state threats along the Brazilian border. Finally, implications for the Land Force were presented.

### KEY WORDS

Military Employment; Threats; Midwest Arc; Border; Frontier.

### O AUTOR

Doutor em História Política, professor do Programa de Pós-graduação em História (PPGH) da Universidade Salgado de Oliveira, coordenador do Grupo de Pesquisa História Militar, Política e Fronteiras do CNPq, coordenador do GT de História Militar da Associação Nacional de História (ANPUH-RJ), pesquisador do Centro de Estudos Estratégicos do Exército e diretor da Rede Hermes - Pesquisadores Internacionais de Fronteiras, Integração e Conflitos.



## SUMÁRIO EXECUTIVO

Este ensaio é o terceiro da linha de pesquisa *Conflitos Armados e Emprego Militar* do Núcleo de Estudos Prospectivos (NEP) do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx), do ciclo 2022-2023. Nesta ocasião, o objetivo é abordar as principais ameaças à Segurança Nacional e os desafios securitários para o Exército Brasileiro (EB) na faixa de fronteira terrestre brasileira, com o foco no emprego da Força Terrestre frente às ameaças no Arco Central.

No primeiro ensaio, o objetivo principal da investigação foi entender a construção dos conceitos de Fronteira e Segurança Nacional, fazendo com que se considerassem, a princípio, os desafios para o emprego militar para além das ameaças externas, especificamente para o campo da Segurança Pública contra ameaças não estatais ilegais. No segundo ensaio, discutiu-se o emprego das Forças Armadas frente às ameaças no Arco Norte da faixa de fronteira terrestre do Brasil, concluindo-se que o emprego do EB deve ser priorizado na região, para fazer frente às ameaças externas e, secundariamente, apoiar as grandes operações securitárias.

Para o desenvolvimento da investigação, foram necessárias as pesquisas bibliográfica e documental das ameaças no Arco Central, para que fosse possível demandar o emprego da Força Terrestre. Assim, aprofundou-se a investigação sobre as prováveis dificuldades e os resultados do emprego do Exército Brasileiro na defesa externa e no apoio às operações securitárias no Centro-Oeste. Portanto, as ameaças identificadas foram: tráfico de drogas, roubo de cargas e veículos, tráfico de armas e munições, crimes ambientais, refúgio de criminosos, contrabando e descaminho, rota de veículos roubados e roubo de gado.

Ao finalizar o terceiro ensaio, assim como foi observado no estudo do Arco Norte, concluiu-se que, nos Estados da federação em questão, é necessário analisar a capacidade e a presença da polícia na faixa de fronteira. Dessa forma, é primordial a gestão na obtenção de meios de vigilância e na formação adequada para a atuação do pessoal dos Órgãos de Segurança Pública e Fiscalização, no patrulhamento, no controle e na repressão ao crime regional, com o apoio das Forças Armadas, não o inverso. Em consequência, observou-se que a debilidade do Estado em relação aos Institutos de Segurança Pública e a outros setores do governo está arrastando, cada vez mais, as Forças Armadas para os problemas de Segurança Pública na região.

## 1. Introdução

O Arco Central da faixa de fronteira abrange áreas dos Estados Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, os quais definem limites brasileiros com a Bolívia e com o Paraguai, totalizando 4.789,2 km de fronteira<sup>1</sup>, em que

parte dessas terras está localizada na Reserva da Biosfera do Pantanal. Trata-se de uma região de grande diversidade geográfica, por estar na zona de transição entre a Amazônia e o Centro-Sul do Brasil, onde se encontra o Pantanal, maior planície alagada do mundo. Desse modo, possui escassa rede viária, vasta cobertura vegetal e extensa rede hidrográfica formada pelas bacias Amazônica e Paraná-Paraguai. Ademais, os rios e seus afluentes que percorrem a região formam imensas áreas inundadas.

Apesar da relação de amizade que marca

<sup>1</sup> Fonte: Segunda Comissão Brasileira Demarcadora de Limites (SCDL), sediada no RJ, encarregada das atividades nas fronteiras do Brasil com o Paraguai, Bolívia, Uruguai e Argentina. Disponível em: <<http://scdl.itamaraty.gov.br/pt-br/>>. Acesso 27 jul. 2022.

esses dois países, na atualidade, as fronteiras centrais da América do Sul foram cenário do maior conflito militar dessa parte do continente, a Guerra da Tríplice Aliança contra o Paraguai, entre 1864-1870<sup>2</sup>. Durante o conflito, ocorreu a ocupação da cidade de Corumbá pelas forças militares estrangeiras por quatro anos (1864-1867), sendo espaço de vigilância brasileira devido à Guerra Boliviano-Paraguai no Chaco Boreal (1932-1935). Nos anos 1930, os militares brasileiros observaram e registraram, em documentos (BRASIL, 1934 e 1935) do EB, o aspecto militar da Guerra entre Bolívia e Paraguai e a situação diplomática internacional sul-americana, contextualizados pelas tensões políticas estabelecidas indiretamente entre o Brasil e a Argentina, devido à rivalidade tradicional e à disputa pelo controle do poder regional (RODRIGUES; SILVA, 2017).

Como se pode perceber pelos fatos mencionados, historicamente, a preocupação contra ameaças era especificamente de natureza geopolítica contra os interesses de países estrangeiros. A ideia de fronteira possui, nesse caso, um tradicional sentido jurídico-político, de estabelecimento de limites, de divisa, de *border* entre dois estados (MEDEIROS FILHO, 2020; VARGAS, 2017, p. 35). Nesse contexto, a função do Exército é com a defesa da Soberania Nacional, principalmente, nas áreas de fronteira, contra a possibilidade de ameaças externas.

No entanto, a definição conceitual se torna mais complexa quando se percebe que a natureza das ameaças à segurança na fronteira vai mudando, na perspectiva da luta de um Estado contra outro, passando do tradicional conceito de *border* para o conceito de *frontier*, o que exige maior cooperação e integração entre ramos militares, forças policiais, forças de

*gendarmeria e serviços de inteligência* (LIMA; SILVA; RUDZIT, 2021). Assim sendo, acredita-se que esse processo em transformação exige a formulação de políticas nacionais para as fronteiras, contra diferentes tipos de ameaças, em três importantes eixos: inteligência, defesa e segurança pública.

Partindo desse entendimento conceitual básico, percebe-se que uma das particularidades para aplicação do conceito de *border/frontier*, na fronteira Centro-Oeste, deve-se ao fato de que o ambiente apresenta, simultaneamente, tanto ameaças à segurança pública, quanto possíveis ameaças à defesa externa, desenvolvendo a necessidade de emprego dual da Força Terrestre na região, com capacidades de conduzir múltiplas missões. Nesse sentido, em uma grande parte do tempo, a tropa localizada na faixa de fronteira do Arco Central pode ter duplo emprego. Pela manhã, realizando treinamento para operações contra ameaças externas (uso para guerra) e, à tarde, treinamento de operações de Garantia da Lei e da Ordem para a segurança pública (uso para não guerra)<sup>3</sup>.

Em relação à defesa (condução da guerra), é importante registrar que se observa uma quase ausência de ameaças formais, pois, do ponto de vista geopolítico, a fronteira do Arco Central é relativamente pacificada, juridicamente, desde o final do século XIX. Quanto ao ponto de vista da segurança (combate ao crime), a faixa de fronteira apresenta muitas vulnerabilidades relacionadas à sua grande extensão, o que dificulta o seu ordenamento legal, articulado ao aumento do índice de crimes transnacionais.

## 2. Políticas Públicas para a faixa de fronteira e governança

Com relação à condução de política pública para a fronteira no Arco

<sup>2</sup> Para conhecer um pouco da história renovada do conflito, sugere-se a leitura da obra *Uma Tragédia Americana: a Guerra do Paraguai sob novos olhares*, de 2015, organizada pelos historiadores Fernando Rodrigues e Fernando Velozo.

<sup>3</sup> As situações de guerra e não guerra são definidas no item 2.5 do Manual de Operações (BRASIL, 2017b).



Central, destacam-se algumas ações relacionadas ao setor da Defesa e ao setor da Segurança Pública, por serem objeto desta investigação e por entendê-los como temas articulados com a questão do emprego militar. Para o setor da Defesa, é possível destacar ações como Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) e Operação Ágata, balizados pela Política Nacional de Defesa (PND) e pela Estratégia Nacional de Defesa (END).

Para o setor da Segurança Pública, no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Pública, vale ressaltar ações como: (1) a criação do Policiamento Especializado de Fronteiras (Pefron), em 2010, instrumento para as polícias militares estaduais atuarem de forma preventiva e repressiva contra circulação de ilícitos, tráfico de pessoas e outros crimes conexos<sup>4</sup>; (2) o Plano Estratégico de Fronteira (PEF), de 2011, encerrado em 2016; (3) a Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron), de 2012; (4) o Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), de 2017, com a missão de restringir a ocorrência de delitos transfronteiriços, a partir de objetivos como o de integrar e articular ações de segurança pública da União, de inteligência, de controle fiscal e das Forças Armadas, com ações dos entes federativos e de países vizinhos; e (5) o Fundo Nacional Antidrogas (FUNAD), instituído em 2019, no âmbito do Ministério da Justiça e Segurança Pública, a ser gerido pela Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD).

Como pode ser observado, apesar das distinções entre as ações efetivas de políticas públicas para as fronteiras, com relação ao setor da Defesa, existe um embasamento legal consolidado na PND, END, no Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), orientado pelo Art. 142 da Constituição Federal (CF) de 1988, o qual

aborda o emprego das Forças Armadas de acordo com as missões definidas constitucionalmente. Com relação ao setor da Segurança Pública, o emprego das Forças Singulares ocorre como parte de ações subsidiárias, definidas por leis complementares (LC 97/1999 alterada pela LC 117/2004), em cooperação com outros órgãos<sup>5</sup>.

Nesse contexto apresentado, apesar do Art. 144 da CF de 1988, em seu §1º, definir que a Polícia Federal é a polícia de fronteira, a Força Terrestre deve apoiar as operações securitárias dos órgãos de segurança pública. Ressalta-se que, na faixa de fronteira, as Forças Armadas estão autorizadas a atuar com base no Art. 142, articulado com a LC 97/1999, com poder de polícia. Talvez, essa medida seja feita para compensar o déficit de policiais federais no cumprimento dessa missão.

Conforme exposto, as funções de defesa e segurança acabam implicando uma atuação exaustiva, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, contra delitos transfronteiriços e ambientais; cooperando, ainda, com: o desenvolvimento nacional; a defesa civil; órgãos federais na repressão a delitos de diversas ordens, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução; e órgãos públicos federais, estaduais e municipais, na execução de obras e serviços de engenharia.

Assim como no caso do policiamento de fronteiras, cuja missão constitucional é da Polícia Federal, a competência para realizar obras públicas, na faixa de fronteira, era do antigo Ministério da Integração Nacional, conforme a Lei 10.683/2003, com diretriz da Política

<sup>4</sup> Esse projeto foi encerrado em 2011 e o seu investimento incorporado à Estratégia Nacional de Segurança Pública nas Fronteiras (Enafron).

<sup>5</sup> O Art. 144 da Constituição Federal do Brasil de 1988 define que a segurança pública é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, sendo exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio pelas: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícia Civil Estadual, Polícia Militar Estadual e Corpo de Bombeiro Militar.

Nacional de Desenvolvimento Regional. Em 2019, o ministério foi extinto, sendo reestruturado como Ministério do Desenvolvimento Regional (fusão do Ministério das Cidades e da Integração Nacional). Atualmente, a responsabilidade para propor medidas e coordenar ações que visem ao desenvolvimento de iniciativas à atuação do governo federal, ficou a cargo da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (CDIF), órgão de assessoramento superior que coordena o trabalho dos Ministérios da Defesa, da Justiça e Segurança Pública, das Relações Exteriores, da Infraestrutura, da Educação, da Saúde e do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

Conforme observado, no ensaio sobre o Arco Norte, a respeito da questão da governança, o Relatório de Políticas e Programas de Governo (BRASIL, 2019), do Tribunal de Contas da União (TCU), revelou dificuldades em liquidar as dotações programadas no Plano Plurianual de 2012-2015 (PPA) e na Lei Orçamentária Anual (LOA<sup>6</sup>) com ações governamentais que atendessem aos principais problemas inerentes à faixa de fronteira. Ademais, com o propósito de aprimorar a atuação governamental no local, o TCU encontrou diversos problemas, após ação de controle relacionada aos aspectos de governança do conjunto de políticas públicas para o fortalecimento da faixa de fronteiras.

Segundo a crítica do TCU, entende-se que faltou o principal mecanismo para o exercício da governança pública, qual seja, a liderança, que compreende o conjunto de práticas de natureza humana ou comportamental, exercida nos principais cargos das organizações, para assegurar a existência de condições mínimas ao exercício da boa governança. No caso

analisado, faltou integridade, competência, responsabilidade e motivação<sup>7</sup>.

Nessa perspectiva, o TCU tem procurado, cada vez mais, melhorar o controle dos gastos públicos. Assim, no ano de 2020, iniciou o desenvolvimento de um novo modelo de fiscalização conjunta na Segurança Pública do Brasil, na Secretaria de Controle Externo da Defesa Nacional e Segurança (SecexDefesa). O Índice de Governança e Gestão em Segurança Pública (IGGSeg) tem como objetivo medir, periodicamente, a maturidade de governança e gestão nas organizações de segurança pública. A avaliação deverá ser realizada em parceria com os Tribunais de Contas dos Estados, permitindo traçar amplo panorama das funções estatais atinentes à área, dando luz às ações de excelência e às deficiências que necessitam de maior atenção dos gestores e dos órgãos de controle. O projeto-piloto começou a ser implantado, no ano de 2021, no Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e no Tribunal de Contas do Estado do Mato Grosso. Em 2022, além de validar a metodologia, o levantamento permitiu ao TCE-RJ verificar que o Estado do Rio de Janeiro possui as informações requeridas. Com base na medição preliminar feita, foi possível comunicar aos gestores as oportunidades de melhoria e dar ciência da avaliação, para que haja evolução nos itens não atendidos.

### 3. As ameaças no Arco Central da Faixa de Fronteira

Neste estudo, o objetivo é identificar, por meio de pesquisa bibliográfica e documental, as ameaças que possam demandar o emprego da Força Terrestre, de maneira que se aprofunde a investigação sobre as possíveis dificuldades e possibilidades do

<sup>6</sup> O TCU executou medidas de ação de controle com base nas LOAs de 2012 a 2014, e observou que o total de gasto não chegou a 50% da dotação orçamentária disponibilizada.

<sup>7</sup> Conforme item I, do Art. 5º do Decreto Nº 9.203, de 22 de novembro de 2017, que dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.

emprego do EB na defesa externa e no apoio às operações securitárias no Arco Central da fronteira brasileira. Nesse sentido, apesar da forte indicação para o emprego do EB contra as ameaças não estatais, sinalizada por estudos anteriores, não se pode esquecer que uma das principais vulnerabilidades na região é a proximidade do poder central em Brasília, legitimando a necessidade precípua do preparo e do emprego da Força Terrestre contra possíveis ameaças externas.

Para além, o Centro-Oeste é identificado como um dos grandes corredores de entrada de drogas no Brasil, junto com as rotas da Amazônia. A proximidade com a Região Sudeste incentiva a intensificação de sua utilização, devido ao grande mercado consumidor nacional, havendo não só laboratórios de refino, mas também grande diversidade de meios para exportação à Europa.

Segundo o relatório de 2021 da *International Narcotics Control Strategy Report* sobre o controle de drogas e produtos químicos, do Departamento de Estado dos EUA, o Brasil é o segundo maior consumidor de cocaína no mundo e o maior consumidor de produtos derivados da cocaína, como o crack. O documento também relata que, apesar do comprometimento com o combate ao tráfico de drogas, o país não tem capacidade para reprimir o fluxo de narcóticos através de suas fronteiras com a Bolívia, o Peru e a Colômbia, que são três vezes o tamanho dos limites entre o México e os EUA. Ainda, de acordo com o relatório, nos primeiros 11 meses de 2021, houve um aumento nas operações antidrogas e apreensões de cocaína e outras drogas ilícitas. Até novembro, a Polícia Federal brasileira (PF) apreendeu 83,3 toneladas de cocaína e 377 toneladas de maconha, um aumento em relação ao mesmo período de 2020. Em outubro, a PF erradicou 1,6 hectares de plantas de cannabis no Paraguai, em coordenação com a Polícia Federal do Paraguai e 533,7 metros quadrados no Brasil

(USA, 2021, p. 92).

Com relação às ameaças, em publicação recente (ANDRADE [et al.], 2019), sobre os desafios contemporâneos para o Exército Brasileiro, ao tratar sobre a gestão governamental das fronteiras brasileiras, um grupo de pesquisadores do Instituto de Pesquisas Econômica Aplicada (IPEA) destacou os pontos de vulnerabilidades da faixa de fronteira para se pensar ou repensar as políticas públicas. Os autores destacaram os tipos de ameaças não estatais ilegais por unidade da federação, para o ano de 2008.

Nessa investigação, Mato Grosso do Sul (MS) aparece com o índice de alto grau de prioridade para implementação de projetos no Estado, devido a: tráfico de drogas, roubo de cargas e veículos, tráfico de armas e munições, crimes ambientais, refúgio de criminosos, contrabando e descaminho, rota de veículos roubados e roubo de gado. Quanto ao Mato Grosso (MT), aparece com média prioridade, apesar de apresentar quase todos os eventos criminosos listado no MS, com exceção do roubo de gado, visto que as principais dificuldades observadas no Arco Central dizem respeito ao volume de tráfico de drogas (ANDRADE [et al.], 2019, p. 62-63).

Para corroborar este estudo, convém citar outra pesquisa realizada pelo IPEA, em parceria com o antigo Ministério do Desenvolvimento Regional (PÊGO, 2019), em: Corumbá; Ladário; e na região de fronteira com a Bolívia (Puerto Quijarro e Puerto Suárez). O estudo permitiu obter as mesmas respostas citadas pelos autores do livro *Desafios contemporâneos para o Exército Brasileiro* (ANDRADE [et al.], 2019) sobre a identificação de ameaças no setor de segurança pública na fronteira Centro-Oeste.

Em entrevista a oficiais do Comando Militar do Oeste (CMO), registrou-se que as principais vulnerabilidades estatais identificadas, as quais dificultam o planejamento das operações militares do EB na região, envolvem

a incapacidade de patrulhar tão grande extensão de fronteira. Dessa forma, as ações de combate devem ser intensificadas, não apenas na origem do crime, como por exemplo, nos locais do cultivo de drogas ilícitas, mas também no destino do produto do crime (consumo). Outra grande dificuldade é conciliar operação tipo polícia, na região de fronteira, com o adestramento para operações de guerra, atividade finalística do Exército.

A respeito das fragilidades dos Estados da federação brasileira, a crítica realizada pelo TCU<sup>8</sup> permite identificar que, além de ser baixo o grau de investimentos, há carência de recursos humanos, materiais e financeiros nos órgãos responsáveis pela prevenção, controle, fiscalização e repressão aos crimes transfronteiriços. Esses fatos realçam a vulnerabilidade daquele espaço territorial, contribuindo para agravar sua condição de ambiente propício às atividades ilícitas relacionadas ao tráfico de drogas, de armas, entre outros crimes.

No entanto, deve-se entender que, existe um déficit estatal brasileiro, isso também ocorre nos países que fazem limite com o Brasil, no Arco Central. Essas debilidades precisam ser reconhecidas de forma bilateral e discutidas como problema de toda a sociedade. O aumento da violência na fronteira de Estados, como o MS está ligado às dinâmicas ilícitas, vinculadas à formação da conexão fronteira Brasil-Paraguai-Bolívia. É o caso da cidade de Corumbá, que serve como base impulsionadora de contrabando de todo tipo entre Bolívia e Brasil<sup>9</sup>, e da cidade boliviana de Santa Cruz, que é o epicentro da guerra entre os traficantes do Primeiro Comando da Capital (PCC) e do Comando Vermelho (CV).

Nesse sentido, diante da extensa linha de fronteira internacional, o Estado do MS tem um importante papel na ligação das dinâmicas criminosas, aprimorando essa conexão, fazendo com que exista uma carga maior de vulnerabilidade do ponto de vista da Segurança Pública. Um caso emblemático que mostra a intensidade do problema é o do empresário e ex-Presidente paraguaio Horacio Cartes (2013-2018), vinculado à corrupção e a várias categoriais criminosas<sup>10</sup> pela imprensa. Outro caso que exemplifica a questão refere-se ao alerta da Polícia do Paraguai para ataques armados na fronteira, em julho de 2022, planejados por um grupo criminoso da cidade de Pedro Juan Caballero, vizinha de Ponta Porã, devido à guerra entre facções por domínio de território<sup>11</sup>. Todos esses fatos articulados intensificam a sensação de falta de segurança individual e coletiva na região.

Apesar dessa sensação de insegurança, o governo federal e os Estados da federação têm trabalhado para tentar mitigar esses problemas. No contexto de gravidade dos problemas diante da debilidade estatal, foram observadas algumas importantes respostas para combater as ameaças identificadas no Arco Central e impulsionar a segurança integrada na faixa de fronteira. O governo federal tem promovido constantemente ações, envolvendo o Ministério da Defesa, o Ministério da Justiça e o Ministério da Economia, com o emprego das Forças Armadas, da Polícia Federal, da Polícia Rodoviária Federal e da Receita Federal para enfrentar o crime organizado.

Há alguns anos, os governos estaduais criaram unidades especializadas para atuar na faixa de fronteira. No MS, foi criado o Grupo de Operações de Fronteira (GOF), uma

<sup>8</sup> Com base no Relatório de Políticas e Programas de Governo, do ano de 2019.

<sup>9</sup> Publicado em: <<https://es.insightcrime.org/noticias/corumba-corazon-contrabando-bolivia-brasil/>>. Acesso em 19 set. 2022.

<sup>10</sup> Publicado em: <<https://veja.abril.com.br/coluna/jose-casado/coracao-do-crime/>>. Acesso em: 24 ago. 2022.

<sup>11</sup> Publicado em: <<https://mgsnews.com.br/policia-do-paraguai-emite-alerta-parra-possivel-ataque-armado-na-fronteira>> Acesso em: 24 ago. 2022.



organização integrada por policiais militares e policiais civis, para combater as atividades criminais transfronteiriças. Em 1987, a unidade policial foi criada, com sede na capital; porém, devido à distância da área operacional, a sede foi transferida para a cidade de Dourados com a missão de realizar o policiamento ostensivo itinerante na faixa de fronteira do Brasil com o Paraguai. Em uma reestruturação, em 1996, o GOF passou a denominar-se Departamento de Operações de Fronteira (DOF), tendo como atribuição o policiamento da fronteira com o Paraguai e com a Bolívia. Em 2006, foi criada a Delegacia Especializada de Repressão aos Crimes de Fronteira (Defron), integrada ao DOF. Para que se tenha uma noção da importância dessa estrutura organizada pelo Estado do MS, os relatórios estatísticos de 2019 e 2020 demonstram um forte crescimento anual na apreensão de drogas, subindo de 107.232.394 kg para 264.154,913 kg<sup>12</sup>. O DOF está organizado com uma forte base hierárquica, em cujo ápice estão um diretor e um subdiretor, comandando a coordenação de administração, de operações, de logística e patrimônio, de polícia judiciária militar, de inteligência, além de ter um curso de especialização em policiamento de fronteiras (CEPFRON).

O Mato Grosso (MT), por sua vez, possui um Batalhão de Operações de Fronteira, o Grupamento Especial de Fronteira, além de um Batalhão de Proteção Ambiental. Criado em 2002, o Grupo Especial de Fronteira (Gefron) tem a missão de integrar as atividades da Polícia Militar, da Polícia Civil e do Corpo de Bombeiros Militar. Para além, o Gefron tem a missão de apoiar os órgãos federais responsáveis pela segurança na fronteira do Brasil com a Bolívia, dentro do MT, desencadeando operações sistemáticas de prevenção e repressão ao tráfico

de drogas, contrabando e descaminho de bens e valores, roubo e furto de veículos e invasões de propriedades. Para coordenar a integração, o MT possui um Gabinete de Gestão Integrada (GGI), concebido no âmbito do Sistema Único de Segurança Pública, cujo objetivo é ser um espaço de interlocução permanente entre as instituições do sistema de justiça criminal e os órgãos de segurança pública, a fim de debater e propor ações de redução à violência e à criminalidade.

Além de identificar as demandas prioritárias da comunidade, difundir a filosofia de gestão integrada em segurança pública e elaborar um planejamento estratégico das ações, para execução em âmbito local, o GGI: auxilia na implementação das políticas vinculadas ao Plano Nacional de Segurança Pública e aos planos estaduais, distrital e municipais; estabelece uma rede de intercâmbio de informações, experiências e práticas de gestão; e cria indicadores que possam medir a eficiência do sistema de segurança pública<sup>13</sup>.

#### **4. Emprego militar da Força Terrestre: o emprego dual entre as ameaças externas e o apoio às operações securitárias na fronteira Centro-Oeste do Brasil**

O CMO, sediado em Campo Grande (MS), compreende a região de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul, além da cidade de Aragarças, em Goiás, conforme figura 1. O sistema de defesa do Arco Central é composto por uma estrutura organizacional que envolve unidades de Aviação, Inteligência e Comunicações/Guerra Eletrônica diretamente sob seu comando, com apoio do 9º Grupamento Logístico.

De acordo com a Concepção Estratégica (2019), para o emprego operacional em situação de guerra e operações na fronteira, existe a 4ª

<sup>12</sup> Ver Relatório Estatístico do DOF (2019 e 2020). Publicado em: <<https://www.dof.ms.gov.br/relatorio-estatistico/>>. Acesso em: 23 ago. 2022.

<sup>13</sup> Para saber mais ver a página do GGI-E publicado em: <<http://www.sesp.mt.gov.br/sobre-o-ggi-e>>. Acesso em: 23 ago. 2022.

Brigada de Cavalaria Mecanizada (Dourados - MS) como força de emprego estratégico. Também há as forças de emprego geral, compostas pela 13ª Brigada de Infantaria Motorizada (Cuiabá - MT) e pela 18ª Brigada de Infantaria de Pantanal (Corumbá - MS). O 3º Grupamento de Engenharia complementa a parte operacional de emprego do CMO.

A força de emprego estratégico tem mais mobilidade e mais poder de fogo. Por sua vez, as forças de emprego geral são vocacionadas para vigilância estratégica, haja vista que sua estrutura não permite impor uma situação de defesa baseada em meios mais potentes. É o caso da tropa blindada da 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada que tem carros de combates M60 para atuar na fronteira contra ameaças externas.

Uma grande unidade operacional localizada na faixa de fronteira é a 18ª Brigada de Infantaria de Pantanal, composta de unidades e subunidades dispersas, a saber: o 17º Batalhão de Fronteira (Corumbá); o 47º Batalhão de Infantaria (Coxim)-MS; a 2ª Companhia de Fronteiras (Porto Murtinho)-MS; a Companhia Comando da 18ª Brigada de Infantaria de Pantanal; e a 18ª Companhia de Comunicações de Fronteira. Essa Grande Unidade tem suas missões definidas pela importância estratégica da região, considerada prioritária para a defesa, identificada com a proposta da PND)<sup>14</sup>.

O CMO também possui uma unidade especializada em operações no Pantanal, o 17º Batalhão de Fronteira (Corumbá - MS), além do 3º Batalhão de Aviação do Exército (Campo Grande - MS), que apoia as operações militares na região. O 17º Batalhão de Fronteira (17º B Fron) faz constantemente o reconhecimento de fronteira, operação militar realizada quinzenalmente para verificação dos limites do território nacional

sob sua responsabilidade. Caracterizada pela passagem e vistoria dos marcos de fronteira, tem a finalidade de cumprir a principal missão do Batalhão: a vigilância estratégica da faixa de fronteira. O 17º B Fron tem sob sua responsabilidade mais de 300 km de fronteira com a Bolívia, contando ao norte da área com o Pelotão Especial de Fronteira de Porto Índio, localizado na divisa dos estados do Mato Grosso do Sul e Mato Grosso, além das demais faixas de fronteira com a Força Pantanal, constituída por militares do efetivo profissional e dotada de viaturas e embarcações com a finalidade de proporcionar mobilidade para o cumprimento dessa missão.

Isso posto, as principais características das operações militares desenvolvidas no ambiente do pantanal são: restrição ao movimento de tropas por rodovias; importância do controle das localidades; importância de transporte hidroviário para o deslocamento de tropa; dificuldade de manutenção do fluxo de apoio logístico; emprego de pequenas frações; ações táticas descentralizadas; e importância do emprego de meios aéreos. (BRASIL, 2017b).

Como parte necessária para o cumprimento de suas missões constitucionais, o CMO concentra suas ações no emprego para proteção do território, na fronteira do Arco Central, contra ameaças externas, na garantia da lei e da ordem, e na cooperação regional, como importantes elementos para pensar o seu planejamento estratégico e, principalmente, na preparação de pessoal que atua na região. O CMO tem a missão de vigiar a fronteira do Brasil com a Bolívia e com o Paraguai, no Mato Grosso e no Mato Grosso do Sul, contra ameaças externas que comprometam a integridade do território nacional, ou subsidiariamente, atuar por meio de ações preventivas e repressivas, dentro da faixa de fronteira, contra crimes transfronteiriços e ambientais.

Nesse sentido, conforme também observado no estudo sobre o Arco Norte, o emprego do

<sup>14</sup> Segundo a PND 2020, no item 2.2.9: Do ponto de vista da Defesa, além das regiões onde se encontram os poderes político e econômico, deve-se dar prioridade à faixa de fronteira, à Amazônia e ao Atlântico Sul.

EB na faixa de fronteira deve ser priorizado para a defesa contra ameaças externas e, secundariamente, no apoio às grandes operações securitárias. Para haver melhor entendimento da

evolução desse processo de emprego da Força Terrestre em ações subsidiárias, montou-se o quadro, a seguir, sobre o histórico das operações de segurança integrada no CMO<sup>15</sup>.

**Figura 1: Mapa com os Comandos Militares de Área**



Fonte: <<http://www.ccomgex.eb.mil.br/dpdg/map.php>>

<sup>15</sup> O quadro foi construído com base em informações encontradas no jornal Estadão, que usou como fonte o quadro do Chefe de Operações Conjuntas do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, do Ministério da Defesa (MD). Este autor completou o quadro com outras informações levantadas. Mais detalhes em: <<http://brasil.estadao.com.br/blogs/carnaval-2013/wp-content/uploads/sites/482/2017/12/Relat%C3%B3rio-do-Comando-de-Opera%C3%A7%C3%B5es-Terrestres-do-Ex%C3%A9rcito-2.pdf>>. Acesso em: 27 jul. 2022. Quadro original do MD, publicado em: <<http://sustentabilidade.estadao.com.br/blogs/ambiente-se/wp-content/uploads/sites/92/2017/12/estado-maior-conjunto-forcas-armadas.pdf>>.

## Quadro: Histórico das operações de segurança integrada no CMO

Nº Ordem	Ano	Nome da Operação	Local da Op (cidade)	Missão
1	1992	ELEIÇÕES	Todo território nacional	Garantir o pleito eleitoral nos locais em que o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) requisita tropa do EB. O fundamento legal da Garantia da Votação e da Apuração (GVA) é o Art. 23, incisos XIV e XVIII, do Código Eleitoral, aprovado pela Lei nº 4737, de 15 de julho de 1965.
2	1996	ELEIÇÕES	Todo território nacional	Garantir o pleito eleitoral nos locais em que o TSE requisitou tropa do EB.
3	1998	FRONTEIRA VERDE	Fronteira com o Paraguai	Adestrar o Gabinete de Crise e testar os meios de comunicações existentes.
4	1998	ELEIÇÕES	Todo território nacional	Garantir o pleito eleitoral nos locais em que o TSE requisitou tropa do EB.
5	1999	GUARÁ	Mato Grosso	Controlar o tráfego, Posto de Bloqueio e Controle de Estradas (PBCE), na Rodovia MT 270, trecho entre Dest Mil de Santa Rita e Fortuna.
6	1999	RODA VIVA	Todo território nacional	Liberação das rodovias em função da greve dos caminhoneiros.
7	2000	CARONA	Cuiabá - MT	Apoiar a PF na reintegração de prédios de Órgãos Públicos Federais invadidos pelo MST.
8	2000	FRONTEIRA OESTE	Fronteira Oeste do CMO	Contribuir com o Governo Federal nas ações que visam impedir o acesso ao território nacional, de material proveniente de ilícitos transnacionais, em especial o narcotráfico de armas, na fronteira do Brasil.
9	2000	FRONTEIRA VERDE III	Fronteira com o Paraguai e Bolívia	Impedir a entrada de armamentos e narcóticos com 29 Postos de Blq e Controle de Estrada.
10	2000	FURACÃO, PIRAÍBA, REFRON e REPÚBLICA	Faixa de fronteira do CMA e CMO (Op de Def Externa)	Fazer o patrulhamento das calhas dos rios e faixa de fronteira - operação presença.
11	2001	RODA VIVA	Todo território nacional	Liberar as rodovias em função da greve dos caminhoneiros.
12	2003	TRIPLÍCE FRONTEIRA	Fronteira entre Brasil e Bolívia	Dar apoio aos órgãos de Segurança Pública na fronteira do Mato Grosso com a Bolívia com meios Logísticos, de Inteligência, de Comunicações, etc.
13	2003	FECHADURA	Faixa de fronteira do CMO e CMS	Cooperar com os Órgãos de Segurança Pública no fechamento da fronteira oeste em face de ilícitos transfronteiriços.
14	2003	SUÇUARANA	Mato Grosso do Sul	Combater ilícitos na fronteira do Mato Grosso do Sul, com outras forças de fiscalização e segurança, como a PF, a PRF, a Receita Federal, as Polícias Cíveis e Militares, e o IBAMA.
15	2003	JAURO I	Mato Grosso e Mato Grosso do Sul	Emprego de tropa da 4ª Bda Cav Mec (MS), 13ª Bda Inf Mtz (MT), e 18ª Bda Inf Fron (MS) contra ilícitos transfronteiriços, além de revista de veículos e checagem de documentação



Nº Ordem	Ano	Nome da Operação	Local da Op (cidade)	Missão
16	2004	JAURU II	Faixa de fronteira do CMO	Empregar tropa contra ilícitos transfronteiriços.
17	2004	ELEIÇÕES	Todo território nacional	Empregar meios da Força Terrestre em apoio ao TSE, a fim de contribuir para a realização das Eleições/2004, executando apoio logístico e ações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO).
18	2005	JAURU III	Faixa de fronteira do CMO	Empregar tropa contra ilícitos transfronteiriços.
19	2005	REFERENDO	Todo território nacional	Garantir a segurança da votação do referendo sobre o desarmamento
20	2006	IGUATEMI	Amambaí, Coronel Sapucaia, Paranhos, Tacuru, Japorã, Sete Quedas e Iguatemi.	A fim de cooperar na garantia do estado democrático de direito, da paz social e da ordem pública, no sul do Mato Grosso do Sul, atuar, mediante ordem, na área de pacificação “Iguatemi”, abrangida pelos municípios de: Amambaí, Coronel Sapucaia, Paranhos, Tacuru, Japorã, Sete Quedas e Iguatemi, realizando ações e medidas de GLO, particularmente, operações tipo polícia, operações psicológicas, atividades de inteligência e de comunicação social. Desenvolver ações que garantam o controle, impeçam ou inibam a utilização da Área de Pacificação “Iguatemi” pelo crime organizado e seus representantes.
21	2006	ELEIÇÕES	Todo território nacional	Empregar meios da força terrestre em apoio ao TSE, a fim contribuir para a realização das eleições 2006, executando apoio logístico e ações de garantia da votação e apuração das eleições, necessárias à realização, previstas para os dias 1 (1º turno) e 29 de outubro de 2006 (2º turno).
22	2007	ATALAIA 2	Faixa de fronteira do CMO	Cooperar com o Comando Militar do Oeste na repressão a ilícitos na fronteira oeste. Atuar, por meio de ações preventivas e operativas, contra delitos transfronteiriços e ambientais na faixa de fronteira, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo.
23	2011	KAYABI	Alta Floresta	Reconhecimento e demarcação da Reserva Kayabi, na região de Alta Floresta.
24	2011	SINOP	SINOP-MT	Realizar Operações de GLO, na área de Alta Floresta-MT, junto do IBAMA, no combate ao desmate ilegal
25	2011	ARAGARÇAS	Alto Boa Vista - MT	Apoio logístico a órgãos federais em ações de retirada de invasores na terra indígena Maraiwatdese, na região de Alto Boa-Vista, MT.
26	2011	ARCO VERDE	Alta Floresta-MT	Realizar Operações GLO, nos municípios de: Sinop, Cláudia, Confresa e Alta Floresta, junto do IBAMA e outros órgãos federais, no combate a delitos ambientais.
27	2015	DOURADOS	BELA VISTA, ANTONIO JOÃO, ARAL MOREIRA E PONTA PORÃ.	Contribuir para GLO no Mato Grosso do Sul.
28	2015	DOURADOS (2ª fase)	BELA VISTA, ANTONIO JOÃO, ARAL MOREIRA E PONTA PORÃ.	Contribuir para GLO no Mato Grosso do Sul.

Nº Ordem	Ano	Nome da Operação	Local da Op (cidade)	Missão
29	2016	SERRA DA BORDA	Pontes de Lourenço	Promover ações de monitoramento e vigilância, na área da faixa de fronteira que envolve o garimpo ilegal, na Serra da Borda - MT.
30	2016	Eleições (1º Turno)	Todo território nacional	Executar operação de garantia de votação das Eleições Municipais
31	2016	Eleições (2º Turno)	Todo território nacional	Executar operação de garantia de votação das Eleições Municipais.
32	2017	VARREDURA	Território Nacional	Prover ações de vistoria em estabelecimentos prisionais.
33	2018	RODA VIVA	Todo território nacional	Promover a liberação das Rodovias, em função da greve dos caminhoneiros. Cumprimento do Decreto 9.382, de 25 de maio, que determinou o emprego das Forças Armadas na GLO, junto com a Força Nacional e a Polícia Rodoviária Federal.
34	2019	OPERAÇÃO VERDE BRASIL 1	Amazônia Legal (Mato Grosso)	Operações de GLO Ambiental, para combater, prevenir e reprimir os crimes ambientais.
35	2020 2021	OPERAÇÃO VERDE BRASIL 2	Amazônia Legal (Mato Grosso)	Operações de GLO Ambiental para combater, prevenir e reprimir os crimes ambientais, sob a coordenação do MD, com emprego das Forças Armadas, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, e diversas agências do governo (IBAMA, FUNAI, ICMBIO).
36	2021	OPERAÇÃO SAMAUMA	Amazônia Legal (Mato Grosso)	Operações de GLO Ambiental para combater, prevenir e reprimir os crimes ambientais, em áreas definida pela portaria, sob a coordenação do MD, com emprego das Forças Armadas, Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, e diversas agências do governo (IBAMA, FUNAI, ICMBIO).

Percebe-se que, basicamente, essas atividades podem ser identificadas como operações conjuntas de forças singulares e operações conjuntas interagências, sob o comando do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, subordinado ao Ministério da Defesa. Na tipificação das atividades, observadas no quadro anterior, fica claro o emprego do Exército, quase integralmente, para operar no campo da Segurança Pública, nas Operações de Garantia de Votação e Apuração e em grandes eventos.

Em relação à Segurança Integrada, entrevistas realizadas com oficiais do CMO evidenciam que a parceria entre as Forças Armadas e as de Segurança Pública, Receita

Federal, bem como demais Órgãos de Segurança Pública e Fiscalização (OSPF), nas operações na faixa de fronteira, é efetiva e tem sido incrementada cada vez mais. A “Ágata”, apesar de ser uma Operação Conjunta Interagências, é considerada o principal instrumento de integração das Forças Armadas e demais agências das esferas federal, estadual e municipal. Atualmente, essa operação é realizada em 3 (três) níveis: o nível I é permanente, executado pelas tropas desdobradas na faixa de fronteira, principalmente os Pelotões Especiais de Fronteira (PEF); o nível II são as operações singulares, realizadas pelas Grandes Unidades do CMO (13ª Bda Inf Mtz, 18ª Bda Inf Pan e 4ª Bda C Mec), uma vez por trimestre e por Brigada; e o

nível III é a “Operação Conjunta Ágata Oeste”, realizada uma vez por ano, integrando também a Marinha e a Força Aérea. Em todos esses níveis, os OSPF têm participação relevante na execução de suas missões constitucionais, que podem ser potencializadas com emprego de pessoal, equipamento e meios de transporte das Forças Armadas.

As Operações Conjuntas com outras Forças Singulares são parte importante do emprego militar das Forças Armadas nessa área, e visam ao adestramento e à preparação para o emprego contra ameaças externas. Um importante ponto de apoio para as operações é a Flotilha do Mato Grosso, Força Distrital da Marinha de Guerra do Brasil, sediada em Ladário-MS, subordinada ao 6º Distrito Naval. Além de apoiar operações conjuntas com o Exército, a Flotilha realiza patrulhas e operações ribeirinhas nos rios da região do Pantanal.

Assim, o CMO tem realizado diversas operações conjuntas com a Marinha de Guerra e a Força Aérea Brasileira nos últimos anos. No combate a ilícitos ambientais, foram realizadas as Operações “Verde Brasil”, “Verde Brasil 2” e “Samaúma” que tinham como missão principal combater o desmatamento ilegal no Mato Grosso. No combate aos ilícitos transfronteiriços, a “Operação Ágata Conjunta Oeste” também é realizada de forma conjunta com as brigadas do CMO, como Forças Terrestres Componentes (FTC); o 6º Distrito Naval, sediado em Ladário-MS, como Força Naval Componente; e o Comando de Operações Aeroespaciais (COMAE), sediado em Brasília-DF, constituindo a Força Aérea Componente (FAC).

Em relação às operações interagências, um exemplo prático dessa atividade pode ser observado com as diversas “Operações Ágata”, no Centro-Oeste, operação conjunta das Forças Armadas brasileiras, chefiada pelo Ministério da Defesa, em coordenação com outros órgãos, para o fortalecimento da prevenção, do controle,

da fiscalização e da repressão dos crimes transfronteiriços e de outros ilícitos praticados na faixa de fronteira.

Entrevista feita com militares que servem na região revelou que o CMO realiza operações interagências (Operações de Cooperação e Coordenação com Agências - OCCA) rotineiramente, na faixa de fronteira. A Operação “Ágata Carcará” é realizada pelos PEF permanentemente, sempre com a participação de outras agências do Estado, como a Polícia Militar, a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, o IBAMA e a Receita Federal. Além disso, as Forças Armadas prestam apoio às mais diversas solicitações realizadas por outros entes governamentais como o apoio às eleições, que se configuram Operações de Garantia de Votação e Apuração (GVA), ou apoio à Defesa Civil, no caso de catástrofes naturais.

Apesar de não termos uma Doutrina de Operações Interagências<sup>16</sup> que faça uma melhor regulação do emprego parceiro de diversos elementos tão diferentes (órgãos governamentais ou não governamentais, nacionais ou internacionais), o processo operacional está em transformação. Em 2022, ocorreu a primeira Operação coordenada com um país vizinho do Centro-Oeste, a Operação “Basalto”, realizada com o Paraguai, simultaneamente à Operação “Ágata”. Essa parceria foi coordenada pelo Ministério das Relações Exteriores. A “Basalto” objetivou combater ilícitos transfronteiriços e ambientais, com o foco na repressão às Organizações Criminosas que atuam nos dois países, como o PCC. Atualmente, tem sido feita uma coordenação do mesmo nível com a

<sup>16</sup> No entanto, é importante deixar registrado que existe o Manual de Operações Interagências (MD33-M-12) do Ministro Defesa, com a finalidade de estabelecer os fundamentos doutrinários que orientam as Forças Armadas no processo de planejamento, preparo e emprego em operações conjuntas interagências. Sua aplicação se dá apenas aos Comandos previstos na Estrutura Militar de Defesa responsável pela direção do emprego conjunto. (BRASIL 2017a)

Bolívia, para que seja realizada uma operação simultânea à brasileira, com o emprego da 13ª Bda Inf Mtz, na faixa de fronteira do Mato Grosso.

Em relação ao emprego da Força Terrestre, no campo da vigilância, dois fatores propiciaram a escolha do CMO para receber o projeto piloto do Sistema de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON): o Arco Sul possuía uma boa estrutura de segurança e comunicações e o Arco Norte tinha o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM).

O SISFRON foi implantado em 2013, na faixa de fronteira da 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada, como forma de aumentar o controle sobre a criminalidade transnacional que crescia aceleradamente. Atualmente, é uma importante ferramenta de apoio à Defesa Nacional, utilizada para a vigilância e o monitoramento da fronteira. Nesse sentido, constata-se que, como parte da capacidade de proteção observada na Estratégia Nacional de Defesa (END 2020), o Sistema está inserido na adequação e na estruturação dos sistemas de vigilância nas áreas de interesse e de controle sobre o território nacional, fortalecendo a presença e a capacidade de ação do Estado na faixa de fronteira. Nessa perspectiva, como sistema de monitoramento integrado, o SISFRON tem o objetivo de garantir a integridade das fronteiras, diante das ameaças não estatais, como instrumento político alinhado aos interesses estratégicos do Exército Brasileiro com relação à capacidade de vigilância (ANDRADE [et al.], 2019, p. 65-66).

Destarte, como parte do controle e coordenação das operações da Força Terrestre na região, as unidades estão recebendo Centros de Coordenação de Operações (COP) na sua estrutura organizacional. Foi o caso do Comando de Fronteira Jauru/66º Batalhão de Infantaria Motorizado e da unidade da 13ª Brigada de Infantaria Motorizada. Com seus equipamentos de comando e controle, o COP é

provido, também, pelo sistema de integração de monitoramento da fronteira (SISFRON). Dessa forma, aumenta a capacidade operacional da unidade na defesa da fronteira oeste do Brasil, no Mato Grosso, e a vigilância da fronteira com a Bolívia.

No tocante à segurança e à defesa nas fronteiras, o Ministério da Defesa faz parte do grupo de execução e supervisão do Programa de Proteção Integrada de Fronteiras (PPIF), cuja missão é restringir a ocorrência de delitos transfronteiriços. Assim, tem como objetivos integrar e articular ações da União de: Segurança Pública; inteligência; controle fiscal; e das Forças Armadas, articulado com as ações dos Estados, dos Municípios e de países vizinhos. Tudo isso proporciona não somente o aprimoramento da gestão de recursos humanos e da estrutura destinada à prevenção, ao controle, à fiscalização e à repressão a delitos transfronteiriços, mas também a busca de articulação com as ações da Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira.

Assim, as estratégias do PPIF para dar mais robustez às operações de defesa e segurança nas fronteiras compõem-se de várias etapas, desde a proposta de instrumentos e ações de articulação federativa, passando pelo fortalecimento de mecanismos interinstitucionais para identificar os interesses nacionais dos países vizinhos, pela criação de mecanismos para a ampliação dos postos na fronteira, aumento de seus efetivos, fixação e motivação de servidores na fronteira, até a gestão para a garantia de recursos orçamentários e financeiros não passíveis de contingenciamento.

No Centro-Oeste, a atuação do PPIF ocorre por meio dos Gabinetes de Gestão Integrada de Fronteira, no Mato Grosso (Porto Esperidião e Cáceres) e no Mato Grosso do Sul (Corumbá). A ação ocorre de forma semelhante



Operação Muralha<sup>17</sup>, com a finalidade de fortalecer o controle e a fiscalização para prevenção e combate aos crimes de contrabando, descaminho, tráfico de drogas, de armas, de munições, de medicamentos, com especial enfoque nos produtos que ingressam no Brasil, vindos do Paraguai.

## 5. Reflexões finais e implicações para o Exército

Conforme observado no estudo sobre o Arco Norte, efetivamente, os Estados da federação têm que refletir sobre o aumento da presença da polícia na faixa de fronteira. Necessário fazer gestão para obtenção de meios de vigilância e formação adequada, para a atuação do pessoal dos Institutos de Segurança Pública no patrulhamento e na repressão ao crime, com o apoio das Forças Armadas, não o inverso. Em consequência, as debilidades dos Estados, em relação aos Institutos de Segurança Pública, e de outros setores do governo estão gerando, cada vez mais, o emprego das Forças Armadas na resolução de problemas de Segurança Pública na região.

Nessa perspectiva, esse excesso de ações subsidiárias, somadas às missões constitucionais das Forças Armadas para defesa, segurança e desenvolvimento da faixa de fronteira precisa ser repensado, a fim de que haja uma regulação mais racional. Sugere-se uma ação efetiva e eficaz para a maior participação dos Estados da federação no campo da Segurança Integrada e controle na aplicação de verbas orçamentárias dos diversos setores governamentais federais, estaduais e municipais, principalmente, para ser usada no preparo, na aquisição de meios e no

emprego de recursos humanos.

Diante desse enorme desafio para o Exército Brasileiro, referente à faixa de fronteira, é importante estabelecer, formalmente, instrumentos que possibilitem a identificação dos papéis e das responsabilidades dos envolvidos na política pública para aquela área. Assim, será possível reduzir efeitos de sobreposição e lacunas de atuação conjunta, dos setores de Defesa, de Segurança Pública e de outros órgãos estatais.

Talvez, com a assinatura da Política Nacional de Fronteira (PNF), o problema possa ser resolvido pela orientação das ações que dependem de atuação coordenada de diversas agências encarregadas de promover a segurança. A PNF deverá embasar a atuação do Estado brasileiro nas fronteiras terrestres, marítimas e aéreas, em coordenação com países limítrofes, além de definir as atribuições e coordenar as atividades dos órgãos designados das três esferas de governo, para atividades nas fronteiras. A PNF será articulada com a Política Nacional de Segurança Pública, com a Política Nacional de Defesa, com a Política Nacional de Inteligência e com a Política Nacional de Desenvolvimento Regional.

Conforme reflexões apontadas anteriormente, a vigilância da fronteira terrestre, no Centro-Oeste, assim como no Norte, deveria ser intensificada com o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), articulado a outros programas de vigilância e monitoramento, como o Serviço de Proteção da Amazônia (SIPAM), com a criação de um novo Centro Gestor, no Mato Grosso ou no Mato Grosso do Sul. Essa ação seria de extrema importância diante do desafio que é monitorar a enorme extensão de fronteira terrestre, a qual possibilita o agravamento do fluxo de ilícitos transnacionais e crimes conexos, relacionados ao tráfico de drogas, ao contrabando de carros e ao contrabando de cigarros, ou seja, a intensificação de problemas de natureza criminosa, que

<sup>17</sup>Coordenada pela Receita Federal em parceria com a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Marinha do Brasil, o EB, a Aeronáutica, o IBAMA, a Agência Nacional de Transportes Terrestres, a Agência Brasileira de Inteligência, o Departamento de Estradas e Rodagem, a Secretaria de Segurança Pública do Paraná, a Justiça Estadual e o Ministério Público Estadual.

demandam apoio da Força Terrestre às ações securitárias. Nesse sentido, cada vez mais, o Exército deve ficar atento à prospecção de novas tecnologias e ao funcionamento dos modernos sistemas com capacidade de proteção e vigilância do território nacional, além de dar continuidade e intensificar projetos estratégicos como o SISFRON.

Recomenda-se o aumento da governança nos Estados brasileiros que compõem o Arco Central, sobretudo com a intensificação do controle externo de gastos e análises de risco, conforme o Índice de Governança e Gestão em Segurança Pública (IGGSeg) do TCU, cujo objetivo é medir periodicamente a maturidade de governança e gestão nas organizações de Segurança Pública, assim como otimizar a liderança da alta administração pública nas ações de melhor uso do orçamento destinado às políticas públicas para a faixa de fronteira. No Relatório de Políticas e Programas de Governo (2019), verificou-se que, do total das dotações programadas nas Leis Orçamentárias Anuais de 2012 a 2014, na ordem de R\$ 14,29 bilhões, foram liquidados apenas R\$ 6,39 bilhões (44,7%), ou seja, menos da metade dos recursos dimensionados nas leis orçamentárias dos três primeiros anos do Plano Plurianual 2012-2015.

Sob essa ótica, fica claro que ações do Estado brasileiro são extremamente necessárias, mas, muito difíceis de serem empregadas porque exigem orçamentos bastante significativos, e vontade política de usá-los. O déficit estatal na região é parte da realidade da baixa representatividade política das fronteiras que geram desinteresse para ações mais efetivas.

Por todo o exposto neste estudo, sugere-se a intensificação das operações conjuntas das Forças Singulares com ações que envolvam as três fronteiras: terrestre, fluvial e aérea. Como se observou na abordagem sobre o emprego (p. 34), um importante ponto de apoio para as operações é a Flotilha do Mato Grosso, Força Distrital da Marinha de Guerra do Brasil,

sediada em Ladário, Mato Grosso do Sul, subordinada ao 6º Distrito Naval. Além de apoiar operações conjuntas com o Exército, a Flotilha realiza patrulhas e operações ribeirinhas nos rios da região do Pantanal. Na parte de combate a ilícitos, sugere-se a realização de operações de forma conjunta com: as Brigadas do CMO, como Forças Terrestres Componentes (FTC); o 6º Distrito Naval, como Força Naval Componente (FNC) e o Comando de Operações Aeroespaciais (COMAE) sediado em Brasília-DF, constituindo a Força Aérea Componente (FAC).

## Referências

ANDRADE, Israel de Oliveira [et al.]. *Desafios contemporâneos para o Exército Brasileiro*. Brasília: IPEA, 2019.

ARAÚJO, Jaqueline Sousa de, e SILVA, Josué da Costa. *Fronteiras da Insegurança: a geografia do tráfico de drogas ilícitas na Pan-Amazônia – Brasil (Acre/Roraima), Peru, Bolívia, Venezuela e Colômbia*. XIII ENANPEGE. A Geografia Brasileira na Ciência-Mundo: produção, circulação e apropriação do conhecimento, São Paulo, de 2 a 7 de setembro de 2019. Publicado em: <[http://www.enanpege.ggf.br/2019/resources/anais/8/1562030864\\_ARQUIVO\\_TrabalhocompletoEnanpege\\_JaquelineSousa\\_OFICIAL.pdf](http://www.enanpege.ggf.br/2019/resources/anais/8/1562030864_ARQUIVO_TrabalhocompletoEnanpege_JaquelineSousa_OFICIAL.pdf)>. Acesso 08 mai. 2022.

Brasil. *A Questão do Chaco Boreal* (Estudo Sigiloso). Rio de Janeiro: Inspetoria do 1º Grupo de Regiões Militares, 1935.

BRASIL. *Synthese das informações colhidas sobre a guerra boliviano-paraguaya, no Chaco Boreal*, e seus antecedentes (Relatório Secreto). Rio de Janeiro: Imprensa do EME, 1935. BRASIL. Ministro Defesa. *Glossário das Forças Armadas* (MD35-G-01). 5ª Edição. Brasília: Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, 2015.

BRASIL. Ministro Defesa. *Manual de Operações Interagências* (MD33-M-12). Brasília: Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, 2017a.

BRASIL. Manual de Campanha (EB70-MC-10.223) Operações. 5ª Edição. Brasília: COTER, 2017b.

BRASIL. Relatório de Políticas e Programas de Governo do Tribunal de Contas da União. Políticas Federais para a Faixa de Fronteiras, 2019.

BRASIL. Concepção Estratégica do Exército. Brasília: Estado Maior do Exército, 2019b.

BRASIL. Ministro Defesa. *Doutrina de Operações Conjuntas* (MD30-M-01). Brasília: Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, 2020.

BRASIL. Relatório de Gestão Comando do Exército. Brasília: Comando do Exército, 2021. Publicado em: <<http://www.eb.mil.br/relatorio-de-gestao>>. Acesso em 21 jun. 2022

LIMA, Raphael C., SILVA, Peterson F., e RUDZIT, Gunter. No power vacuum: national security neglect and the defense sector in Brazil. *Defense Studies*, King's College London, vol. 21, nº 1, pp. 84-106, 2021.

MEDEIROS FILHO, Oscar. Desafios do Exército Brasileiro nas fronteiras amazônicas: entre a border e a frontier. *Coleção Meira Mattos*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 49, p. 77-97, janeiro/abril 2020.

PÊGO, Bolivar (coordenador) [et al.]. Fronteiras do Brasil: uma avaliação do arco Central. Volume 4. Rio de Janeiro: IPEA /Ministério do Desenvolvimento Regional, 2019.

RODRIGUES, Fernando da Silva; e PEDROSA, Fernando Velôzo Gomes (Orgs.). *Uma Tragédia Americana: a Guerra do Paraguai sob novos olhares*. Curitiba, Prismas, 2015.

RODRIGUES, F. S. SARMIENTO, E. La Guerra del Chaco vista por los ojos de los militares del ejército brasileño (1932-1935). *SECUENCIA: REVISTA DE HISTORIA Y CIENCIAS SOCIALES*, v. 1, p. 1-30, 2019.

<<http://secuencia.mora.edu.mx/index.php/Secuencia/article/view/1549>>

UNITED STATES OF AMERICA (USA). International Narcotics Control Strategy Report. Volume I – Drug and Chemical Control. Washington,

United States Departamento of State, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, march 2022. Publicado em: <<https://www.state.gov/2022-incsr-volume-i-drug-and-chemical-control-as-submitted-to-congress/>>. Acesso em: 12 ago. 2022.

VARGAS, Fábio Aristimunho. *Formação das Fronteiras Latino-Americanas*. Brasília: FUNAG, 2017.

# GUERRA RUSSO-UCRANIANA: GRANDE LABORATÓRIO PARA ENSAIOS DESTRUTIVOS E NÃO DESTRUTIVOS DE TECNOLOGIAS EMERGENTES E DISRUPTIVAS

## RUSSIAN-UKRAINIAN WAR: LARGE LABORATORY FOR DESTRUCTIVE AND NON-DESTRUCTIVE TESTING OF EMERGING AND DISRUPTIVE TECHNOLOGIES

FERNANDA DAS GRAÇAS CORRÊA

### RESUMO

Neste terceiro ensaio da linha de pesquisa Tecnologia, Inovação e Emprego Militar, serão apresentadas tecnologias reconvertidas, desenvolvidas *in loco* para pronto-emprego do exército ucraniano contra as tropas russas. Processos de reconversão tecnológica conduzidos por organizações de financiamento e aceleradoras locais, também, despontam como inovadores nos teatros de operações. Além disso, serão apresentadas e detalhadas tecnologias emergentes e disruptivas, como drones, cibertecnologias, sistemas de gerenciamento de campo de batalha, o sistema de lançamento múltiplo de foguetes *Himars* e a rede *Starlink* da empresa *SpaceX*. Juntas, essas tecnologias emergentes e disruptivas têm transformado a Ucrânia em um grande laboratório para ensaios destrutivos e não destrutivos.

### PALAVRAS-CHAVE

Guerra russo-ucraniana; tecnologias emergentes e disruptivas; rede Starlink

### ABSTRACT

In this third essay of the Technology, Innovation and Military Employment research line, reconverted technologies developed *in loco* for ready use by the Ukrainian Army against the Russians will be presented. Technological reconversion processes led by funding organizations and local accelerators are also emerging as innovators in theaters of operations. Emerging and disruptive technologies will also be presented and detailed, such as drones, cybertechnologies, battlefield management systems, the US *Himars* multiple rocket launch system and the *Starlink* network of the US company *SpaceX*. Together these emerging and disruptive technologies have transformed Ukraine into a great laboratory for destructive and non-destructive testing.

### KEY WORDS

Russo-Ukrainian War; emerging and disruptive technologies; starlink network

### A AUTORA

Coordenadora de Prospecção Tecnológica e Gestão do Conhecimento no Departamento de Ciência, Tecnologia e Inovação (DECTI) da Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD)/Ministério da Defesa. Pós-doutoranda em Modelagem de Sistemas Complexos (EACH/USP). Pós-Doutora em Ciências Militares (ECEME). Doutora em Ciência Política na Área de Concentração Estudos Estratégicos (UFF). Pesquisadora na linha Tecnologia, Inovação & Emprego Militar (2022-2023) do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx).





## SUMÁRIO EXECUTIVO

O século XXI foi inaugurado com diversas vertentes conceituais, tais como novas ameaças, multidomínio, guerra assimétrica, guerra informacional, guerra híbrida etc, como contraponto às guerras simétricas ou convencionais. Nesse sentido, em especial, devido às tecnologias de quarta geração, como cibernética e energia dirigida, muito se espera, na comunidade internacional, sobre o emprego de inovações disruptivas nos atuais teatros de operações (TO) militares.

Com ênfase na disrupção, a linha de pesquisa Tecnologia, Inovação & Emprego Militar tem por atribuição, neste terceiro ensaio, identificar demandas tecnológicas emergentes e disruptivas para o Exército Brasileiro, selecionando o TO ucraniano, no contexto atual de guerra, como objeto de estudo. No entanto, a atual guerra na Ucrânia tem exigido um olhar diferenciado com a intervenção de múltiplos atores, incluindo, empresas e órgãos de financiamento internacional. Diversas tecnologias têm sido desenvolvidas para dar pronta-resposta ao Exército ucraniano na guerra contra a Rússia; porém, a maioria delas não possui caráter de inovação emergente ou disruptiva. Em geral, são tecnologias civis, usadas em guerras recentes, reconvertidas para emprego militar. São apresentadas, neste estudo, tecnologias de Veículos Aéreos Não Tripulados (VANT), como o octocóptero *R18*, o drone *PC-1* dobrável e drones *Bayraktar TB2* de ataque e reconhecimento. Ainda, é abordado o emprego de tecnologias cibernéticas, como conexão ao servidor C&C, ataque de força bruta, ataque a aplicativos *web*, *malwares* e *DDoS*. Essas cibertecnologias, em especial, são empregadas por russos em território ucraniano, desde 2014, quando a Crimeia foi anexada à Rússia.

Por meio de processos inovadores, entidades civis têm apoiado o Exército ucraniano para desenvolver e/ou financiar o desenvolvimento de tecnologias emergentes, como o Sistema de Gerenciamento de Campo de Batalha (ComBat), para aumentar a consciência situacional e reduzir os incidentes de fogo amigo nos TO. Uma das maiores inovações no TO ucraniano é a rede de banda larga de *Internet Starlink*. Como será abordado, a doação de terminais de banda larga de internet *Starlink*, da *Space X*, está muito mais associada a uma disputa mercadológica da empresa por contratos com setores de Defesa do governo estadunidense do que com seu interesse em acabar com a guerra.

Os processos conduzidos, na guerra, pela Ucrânia, para garantir prontidão tecnológica contra as ofensivas russas, como o *Aerorozvidka* e o *Projeto Gente*, são também considerados neste estudo como inovadores.

A Ucrânia também tem recebido tecnologias militares de outros países, como o sistema *HIMARS*. Embora esse sistema não seja considerado inovador, seu emprego conjunto com mísseis e drones de ataque e reconhecimento têm proporcionado à Ucrânia maior resistência em batalha.

Se, por um lado, todo esse apoio e pressão internacional tem aumentado as chances de a Ucrânia obter concessões russas na guerra, por outro, tem causado uma escalada militar na Eurásia que pode chegar a uma guerra nuclear. Daí a estratégia ucraniana de tentar envolver os Estados Unidos da América (EUA) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) no conflito contra a Rússia ser melhor dimensionada pelas autoridades locais, regionais e internacionais. Independente das especulações de fraudes nos referendos e do não reconhecimento da Secretaria-Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), a Rússia está seguindo as regras da Carta da ONU a fim de tentar legitimar a anexação de territórios ucraniano e é membro do Conselho de Segurança daquela organização. Considerando que a China tende a se posicionar favorável às decisões político-militares da Rússia nas Assembleias-Gerais do Conselho de Segurança da ONU, qualquer decisão de intervenção militar de outros países ou organizações na Ucrânia poderá resultar no emprego de armas nucleares táticas russas para defender o direito desses povos recém-anexados de existirem.

# 1. Reconversão e prontidão tecnológica na Guerra da Ucrânia

Um mês após o referendo que tornou a Crimeia e Sevastopol regiões anexas à Rússia, em abril de 2014, a República Popular de Donetsk e a República Popular de Lugansk, ambas regiões ucranianas, solicitam o reconhecimento internacional como Estados soberanos. Embora não tenham obtido o reconhecimento da ONU, essas regiões passaram a ser entidades estatais com limitada aceitação à medida que países como Rússia<sup>1</sup>, Coreia do Norte e Síria. Após o *impeachment* sofrido por Yanukovych, a Ucrânia foi governada, de forma interina, por Olexandr Turchynov (2014) e, por eleição democrática, por Petro Poroshenko (2014-2019).

Desde 2014, forças militares ucranianas vêm combatendo com o apoio intensificado de VANT<sup>2</sup>, forças militares e simpatizantes russos, nas regiões que se tornaram independentes da Ucrânia, em especial, em Donetsk. Em função dos atrasos nas entregas de VANT solicitadas pelo governo ucraniano ao governo estadunidense, os ucranianos desmontaram, converteram e reconfiguraram drones basicamente recreativos para realizar missões de inteligência nas fronteiras. Assim, nasceu a *Aerorozvidka*, equipe que promove a criação e a implementação de capacidades militares netcêtricas e robóticas com a missão de *ajudar as forças de segurança e defesa da Ucrânia a derrotar os agressores russos*<sup>3</sup>. Um dos VANT desenvolvido pela *Aerorozvidka* é o *R18*<sup>4</sup>, octocóptero capaz de lançar granadas anticarro cumulativas de uma

altura de 100 a 300 metros pairando sobre o alvo e equipado com um termovisor. Desde que foi criada, a equipe da *Aerorozvidka* saltou para mais de 20 pessoas e, em 2015, contava com “uma unidade tática equipada com vans blindadas e 16 drones operados com dois dos sistemas operacionais mais conhecidos – o NAZA ou o *Pixhawk*, desenvolvido pela *3D Robotics* (agora mantida pela Fundação Linux)” (TUCKER, 2015, p.2).

O VANT mais sofisticado no lado ucraniano desde o começo do conflito é chamado PD-1, do inventor Igor Korolenko. O veículo tem envergadura de 3 metros e autonomia para até cinco horas de voo, além de carregar sensores eletro-óticos e infravermelhos, bem como uma câmera de vídeo para transmissão em um canal criptografado de 128 bits. O componente mais importante no drone é o software de piloto automático que lhe permite retornar à base caso o sistema de posicionamento global seja comprometido ou perdido.(TUCKER, 2015, p.2-3).

Até mesmo as missões de coleta de dados não tornam a assinatura eletrônica dos VANT imune aos radares inimigos. Além disso, o custo humano a quem opera esses VANT, em bases terrestres, pode ser muito alto às forças militares. Há necessidade de que tanto os VANT tenham sistemas de assinatura eletrônica e criptografia cada vez mais seguras, quanto seus operadores sigam determinadas medidas de segurança que exigem, por exemplo, a troca frequente de localização, deslocamento das antenas e operações baseadas dentro de abrigos. Entre 2014 e 2018, quatro drones russos modelo Forpost *ISR*<sup>5</sup> e um VANT russo modelo UAV *Orlan-10* foram abatidos em regiões estratégicas por forças militares ucranianas, em território ucraniano. Em 2014, as forças armadas russas abateram as seguintes aeronaves ucranianas:

<sup>1</sup> Em 21 de fevereiro de 2022, a Rússia reconheceu a República Popular de Donetsk e a República Popular de Lugansk como entidades estatais.

<sup>2</sup> VANT são controladas à distância por meios eletrônicos e computacionais sob a supervisão humana ou sem intervenção humana por meio de Controladores Lógicos Programáveis (CLP).

<sup>3</sup> Para conhecer mais sobre a *Aerorozvidka*, acesse: <<https://aerorozvidka.xyz/about/>>

<sup>4</sup> Trata-se de um octocóptero de decolagem e aterrissagem vertical, que possui oito parafusos de içamento e pode

transportar vários quilos de carga útil.

<sup>5</sup> VANT de Inteligência, Vigilância e Reconhecimento (*ISR*, sigla em inglês) israelense produzido pela empresa IAI na década de 1980 e vendido sob licença pela Rússia.

quatro helicópteros modelo *Mil Mi-8*, três helicópteros modelos *Mil Mi-24*, um avião de aerofotogrametria *Antonov Na-30*, um avião de transporte *Ilyushin Il-76*, dois caças *Sukhoi Su-24*, quatro caças *Sukhoi Su-25*, um avião de transporte *Antonov Na-26* e dois caças modelo *Mikoyan MiG-29*. Outra inovação surgida no TO é o *Projeto Gente*, cujo funcionamento se assemelha ao de uma incubadora de *startups*; porém, com modelo de negócios baseado em financiamento voluntário, coletivo e solidário de projetos, para apoiar civis e militares, na área de saúde, que estejam na linha de frente da guerra contra os russos<sup>6</sup>. Um dos projetos para o qual essa organização solicita apoio financeiro é o quadricóptero *PC-1* dobrável, unidade de inteligência móvel para exploração de área, detecção e rastreamento a curta distância. A **figura 1** ilustra o drone *PC-1* dobrável.

Os fundos arrecadados pelo *Projeto Gente* deverão ser gastos na produção de sete quadricópteros com alcance de até cinco mil metros e autonomia de 40 minutos, desenvolvidos pela empresa *Ukrspes Systems*<sup>7</sup> para uso pelos militares ucranianos contra invasores russos.

**Figura 1: PC-1 dobrável**



Fonte: Projeto Gente

<sup>6</sup> Para conhecer mais o Projeto Gente, acesse <<https://www.peoplesproject.com/en/projects/>>

<sup>7</sup> Para conhecer mais sobre a empresa Ukrspes Systems, acesse <<https://ukrspesystems.com/drones/pc-1>>

## 2. Emprego de tecnologias emergentes na Guerra da Ucrânia

Outro projeto para o qual a organização solicitou apoio financeiro foi o do Sistema de Gerenciamento de Campo de Batalha (ComBat) com a finalidade de aumentar a consciência situacional e reduzir os incidentes de fogo amigo nos TO. Embora a organização não tenha anunciado publicamente os desenvolvedores, informou que o ComBat foi 100% concluído e desempenhará “as mesmas funções das versões estrangeiras, com custo técnico relativamente baixo”<sup>8</sup>. A **figura 2** ilustra o ComBat.

Em maio de 2019, Volodymyr Zelensky foi eleito democraticamente como presidente da Ucrânia, comprometido em buscar maior diálogo com Putin e encerrar a presença russa em regiões estratégicas ucranianas. Contudo, Zelensky intensificou as tensões políticas e militares com a Rússia.

Diversas agências do governo e bancos ucranianos se tornaram alvos de ataques cibernéticos, tais como conexão ao servidor C&C, ataque de força bruta, ataque a aplicativos *web*, *malwares* etc. De acordo com o Serviço de Segurança da Ucrânia (SSU), desde janeiro de 2022, o Centro de Situação de Segurança Cibernética/SSU parou e conteve 121 ciberataques contra sistemas de informação de instituições estatais<sup>9</sup>. O governo ucraniano, em sua página oficial no *Twitter*, conforme **figura 3**, além da guerra de narrativas, declarou que o País estava sendo ameaçado por uma onda de guerra híbrida.

A SSU reagiu neutralizando ataques cibernéticos, desmantelando diversas redes de

<sup>8</sup> Para obter mais informações sobre o projeto ComBat, acesse <<https://www.peoplesproject.com/en/battlefield-management-system/>>

<sup>9</sup> Para ler a matéria da SSU, acesse <<https://ssu.gov.ua/en/novyny/u-sichni-2022-roku-sbu-zablokuvala-ponad-120-kiberatak-na-ukrainski-orhany-vlady>>

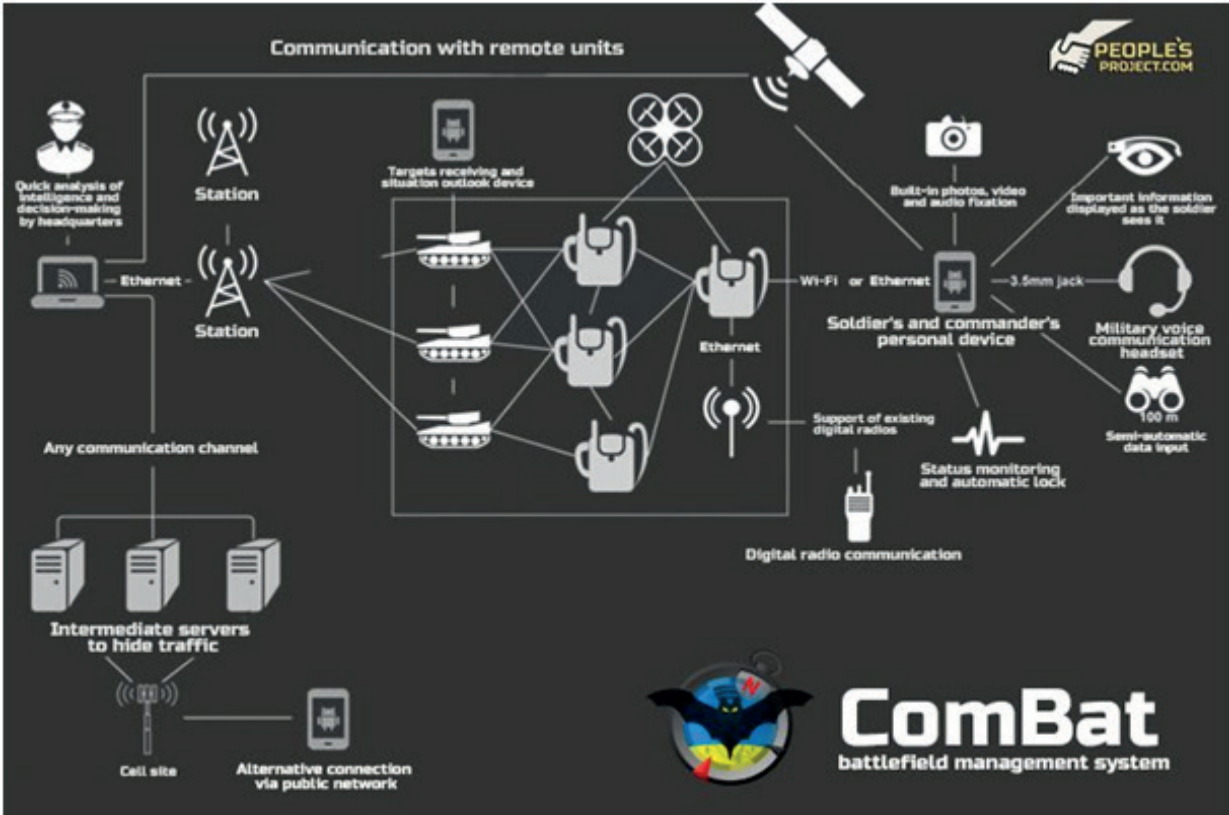
*bots farms*, expondo redes de agentes de serviços de inteligência hostis e prevenindo sabotagem e ataques terroristas. A Microsoft confirmou, em quatro de fevereiro de 2022, que um grupo russo de *hackers*, conhecido como Gamaredon, estava por trás de uma série de e-mails de *spear phishing*, direcionados às entidades e às organizações ucranianas desde outubro de 2021 e que, desde 2013, esse mesmo grupo ataca organizações ucranianas.

Pesquisadores de segurança e ameaças do *Microsoft ThreatIntelligence Center* (MSTIC) e da *Microsoft Digital Security Unit* (DSU) disseram hoje que a campanha de espionagem cibernética da Gamaredon está sendo coordenada fora da Crimeia, confirmando a avaliação da SSU de que os *hackers* da Gamaredon são oficiais do FSB [Serviço Federal de Segurança da Rússia] da Crimeia, que se aliou à Rússia durante a ocupação de 2014. (GATLAN, 2022, p. 2-3).

Diversas organizações e bancos ucranianos passaram a ser alvos também de ataques distribuídos de negação de serviço (*DDoS*, sigla em inglês). *DDoS* é um tipo de ataque de rede de hosts infectados, mais conhecidos como *bots*, que tem por finalidade interromper e indisponibilizar o funcionamento de servidores e redes.

Pesquisadores de segurança e ameaças do *Microsoft ThreatIntelligence Center* (MSTIC) e da *Microsoft Digital Security Unit* (DSU) disseram hoje que a campanha de espionagem cibernética da Gamaredon está sendo coordenada fora da Crimeia, confirmando a avaliação da SSU de que os *hackers* da Gamaredon são oficiais do FSB [Serviço Federal de Segurança da Rússia] da Crimeia, que se aliou à Rússia durante a ocupação de 2014. (GATLAN, 2022, p. 2-3).

Figura 2: ComBat



Fonte: Projeto Gente



### Figura 3: Declaração do governo ucraniano de que o País é alvo de onda de guerra híbrida



Fonte: <[https://mobile.twitter.com/mfa\\_ukraine/status/1488545980815446017](https://mobile.twitter.com/mfa_ukraine/status/1488545980815446017)>

De acordo com o *Computer Emergency Response Team of Ukraine (CERT-UA)*, os invasores realizaram os ataques *DDoS* usando plataformas *DDoS-as-a-Service* e diversas redes de *bots*, como Mirai e Meris. A informação foi confirmada pelo Centro Nacional de Segurança Cibernética do Reino Unido, acusando a Direção Principal de Inteligência Russa (*GRU*, sigla em inglês) de estar envolvida nos ataques *DDoS*, em 15 e 16 de fevereiro de 2022, na Ucrânia.

Em 21 de fevereiro de 2022, a Rússia reconheceu Donetsk e Lugansk como entidades estatais e, no dia 24 de fevereiro, foi iniciada a invasão militar russa em larga escala sobre o território ucraniano.

Em 25 de março de 2022, em relatório oficial reproduzido pela Agência Brasil, o Ministério da Defesa da Ucrânia afirmou:

a Força Aérea da Ucrânia ontem atingiu 6 alvos aéreos inimigos: 1 avião, 1 VANT e 4 mísseis de cruzeiro. A força aérea patrulhou o espaço aéreo, destruiu as tropas e instalações e disparou contra os veículos blindados de transporte de pessoal, centros de logística e agrupamentos de tropas inimigas. O agrupamento das Forças de Defesa continua realizando uma operação de defesa nas direções Leste, Sudeste e Nordeste. (AGÊNCIA BRASIL, 2022, p.1).

As operações militares ucranianas estavam concentradas nas áreas de Donetsk, Slobzhansky

e Tavriya.

A fim de desacelerar e bloquear o avanço da artilharia russa, a Ucrânia passou a empregar drones turcos modelo *Bayraktar TB2*, fabricado pela empresa *Baykar Makina Sanayive Ticaret A.S. (Baykar)*. Esse drone pode realizar ataques, atinge média altitude e longa duração e é capaz de fazer operações de voo autônomas ou controladas remotamente, a partir de estação de controle de solo. Na **figura 4**, é possível visualizar uma estação de controle de solo do *Bayraktar TB2* em uma plataforma móvel.

O Exército russo emprega esse modelo de drone, mas a fabricante turca desenvolveu uma versão comercial para exportação. Embora esteja em uso pelos militares turcos no Curdistão, no Iraque e na Síria desde 2014, o *Bayraktar TB2* tem sido um dos modelos de drones mais empregados

pela Ucrânia contra a artilharia russa. Em virtude de suas alianças geoestratégicas e econômicas com a Rússia, a Turquia tem se declarado neutra na guerra. No entanto, *experts* em aquisições tecnológicas de defesa têm rastreado os drones *TB2* desde a linha de produção até o recebimento, levantando suspeitas de que novas encomendas privadas desses drones à *Baykar* estejam sendo recebidas pela artilharia do Exército ucraniano. (VALDUGA, 2022, p. 2-3). No sítio eletrônico da *Oryx*, está disponibilizada uma lista atualizada sobre aeronaves, helicópteros e VANT destruídos, danificados e capturados, tanto do lado ucraniano quanto do lado russo no ano de 2022. De acordo com esse sítio eletrônico, catorze (14) *Bayraktar TB2* e um (1) mini drone de reconhecimento *Bayraktar* foram destruídos na guerra<sup>10</sup>.

**Figura 4: Estação de controle de solo de Bayraktar em uma plataforma móvel**



Fonte: Baykar Makina Sanayi ve Ticaret A.Ş.

<sup>10</sup> Para conhecer a lista, acesse <<https://www.oryxspioenkop.com/2022/03/list-of-aircraft-losses-during-2022.html>>

### 3. Emprego de tecnologias disruptivas na Guerra da Ucrânia

Desde que a Rússia declarou guerra e invadiu militarmente o território ucraniano, a Ucrânia vem recebendo apoio de diversas empresas estrangeiras. Uma delas é a estadunidense *SpaceX*. Atendendo prontamente à solicitação de Mykhailo Fedorov, Ministro da Transformação Digital e Vice-Primeiro-Ministro da Ucrânia, no final de fevereiro de 2022, Elon Musk, fundador e CEO da *SpaceX*, utilizou a Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional (*USAID*, sigla em inglês) para viabilizar o transporte de cinco mil terminais de internet de banda larga, modelo *Starlink*, para a Ucrânia. Diferente do que tem sido noticiado pela grande mídia internacional, os drones militares ucranianos não se conectam diretamente aos Satélites de Baixa Órbita (*LEO*, sigla em inglês) *Starlink*. A tecnologia *LEO Starlink* conecta a internet às equipes do Exército ucraniano que controlam os drones nas estações de controle de solo, nas plataformas móveis.

O Exército estadunidense tem manifestado publicamente profundas preocupações com relação às incoerências intencionais de Guerra Eletrônica na emissão de sinais a receptores *GPS* militares e tem focado na aquisição/ desenvolvimento de satélites menores e de baixa órbita terrestre (*LEO*, sigla em inglês). (CORRÊA, 2021, p.67).

Estudos prospectivos têm sido suscitados, na Academia, para oferecer soluções tecnológicas ao Exército estadunidense que substituam o emprego do Sistema de Posicionamento Global (*GPS*, sigla em inglês) na guerra do futuro. Peter Iannucci e Todd Humphreys, ambos pesquisadores do Laboratório de Radionavegação da Universidade do Texas, em Austin, publicaram artigo intitulado *Fused Low-Earth-Orbit GNSS*, no qual concluíram que o *GPS* pode ser substituído pelos satélites *Starlink*, rede de satélite em órbita terrestre com baixo custo de aquisição que fornece serviços de

navegação altamente precisos e quase invulneráveis (IANNUCCI e HUMPHREYS, 2020, p.14).

Embora a *SpaceX* tenha conseguido comprovar que as ondas de rádio da *Starlink* apresentam muito menos latência e que a transmissão de sinais seja muito mais rápida do que a do *GPS*, o Exército estadunidense tem manifestado preocupações em relação à prestação de serviços rápidos de banda larga. (CORRÊA, 2021, p.67). No *Twitter* e em sua página oficial, Mykhailo Fedorov publicou foto da rede *Starlink* a bordo de uma estação móvel, agradecendo a doação de Elon Musk<sup>11</sup>.

**Figura 5: Rede Starlink a bordo de uma estação móvel**



Fonte: Mykhailo Fedorov

A guerra da Ucrânia se tornou oportunidade ímpar para que a *SpaceX* teste e comprove a eficiência da banda larga de internet da rede *Starlink* em áreas remotas de teatros de operações militares. A *Aerorozvidka* tem empregado a rede *Starlink* para monitorar e coordenar ações de drones militares ucranianos que estão no TO, bombardeando a artilharia e blindados russos. Importante destacar que a rede *Starlink* tem sido empregada pelo

<sup>11</sup>Para ler a mensagem no Twitter do ministro ucraniano, acesse: <<https://twitter.com/fedorovmykhailo/status/1498392515262746630>>



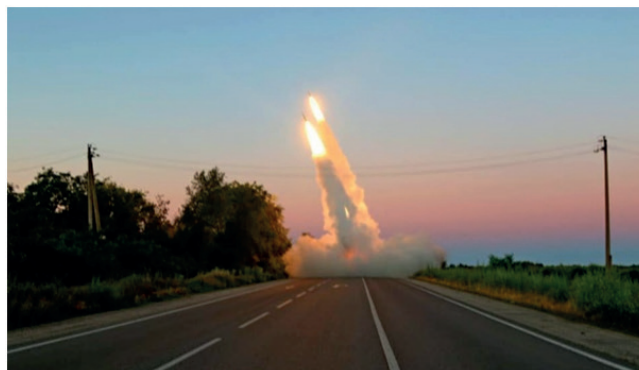
governo para restabelecer a comunicação em todo território ucraniano, inclusive, por meio de redes móveis de telefonia.

Atendendo aos insistentes pedidos de apoio de material militar, os EUA anunciaram que enviariam plataformas móveis lançadoras de mísseis balísticos táticos tipo *MI42 High Mobility Artillery Rocket System (HIMARS)*, em maio de 2022, para o Exército ucraniano. Esse sistema é considerado lançador múltiplo porque pode ser usado tanto como lançador de foguetes quanto como lançador de mísseis táticos. O *MI42 HIMARS* é uma versão leve do *M270 Multiple Launch Rocket System* e pode ser transportado a bordo de um avião como o C-130 (Hércules). O chassi do *HIMARS* foi produzido pela empresa *BAE Systems* e o sistema de lançamento dos foguetes foi desenvolvido pela empresa *Lockheed Martin*. O *MI42 HIMARS* está em operação no Exército dos EUA desde 2010. O primeiro sistema *HIMARS* desembarcou em território ucraniano em junho desse mesmo ano. Nesse mesmo mês, houve o anúncio ucraniano do sucesso do emprego do sistema, lançando míssil *ATACMS* contra uma base militar russa em Izyum, no Donbass. Inicialmente, o *HIMARS* começou a ser empregado pela artilharia do Exército ucraniano contra o avanço de tropas russas em Donetsk e em Lugansk. Graças ao emprego bem-sucedido contra alvos russos, a artilharia ucraniana passou a empregá-lo contra alvos em outras regiões do país que estavam sob domínio da Rússia, como Kherson. Dentre as vantagens do emprego desse sistema, encontram-se: artilharia de alta precisão, capacidade de voo baixo em velocidade e alta mobilidade, o que torna o *MI42 HIMARS* mais difícil de ser rastreado e destruído pelas tropas russas.

A ponte de Antonivskyi, localizada na cidade Antonivka, província de Kherson do sul da Ucrânia, foi construída sobre o rio Dniepre. Ela liga duas cidades ucranianas e tem sido utilizada como travessia de tropas e veículos militares russos desde a Crimeia até o centro da Ucrânia. Os russos sofreram diversas baixas de tropas e veículos sobre

a ponte de Antonivskyi, desde fevereiro de 2022, no entanto, foi o emprego de mísseis e foguetes a partir do sistema *HIMARS*, em agosto de 2022, pelo Exército ucraniano, bombardeando e destruindo a ponte de Antonivskyi, que isolou as tropas russas.

### Figura 6: HIMARS



Fonte: Estado-Maiors das Forças Armadas da Ucrânia

Apesar dos esforços do Exército ucraniano, além de Donetsk e de Lugansk, outros referendos realizados na Ucrânia aprovaram a anexação russa de Kherson e de Zaporíjia, em 27 de setembro de 2022.

## 4. Ucrânia como laboratório de ensaios destrutivos e não destrutivos de tecnologias emergentes e disruptivas estrangeiras

O teatro de operações ucraniano, como ocorre na maior parte das guerras contemporâneas, tem sido utilizado como laboratório para testar tecnologias estrangeiras por meio de ensaios destrutivos e não destrutivos. Conceitualmente,

Ensaios Destrutivos (ED) são técnicas empregadas para analisar o comportamento dos materiais quando sujeitos a esforços mecânicos em condições específicas, semelhantes às de operação. Na maioria das vezes, esses ensaios promovem a ruptura ou a inutilização da amostra analisada, haja vista que algumas propriedades físicas somente são observadas por meio de testes que causam danos no material. (MOL DA SILVA, 2022, p.1).

Os observadores internacionais têm



analisado a capacidade de velocidade de tecnologias cibernéticas e o potencial de danos às empresas, bancos e ao governo ucraniano, o potencial dissuasório dos drones turcos de ataque *Bayraktar TB2* e a precisão do sistema *HIMARS* para causar danos em drones e em blindados russos e para inutilizar infraestruturas críticas ucranianas, como a ponte de Antonivskyi, isolando tropas russas.

Conceitualmente, ensaios não destrutivos “são ensaios praticados a um material ou equipamento, que não altere de forma permanente suas propriedades físicas, químicas, mecânicas ou dimensionais”. (SGS, 2018, p.3). Não há interesse da *SpaceX* de que seus satélites sejam alvos de ataques russos. A empresa estadunidense não tem por objetivo causar danos materiais nem aos seus satélites nem aos seus terminais *Starlink*, mas sim, comprovar a eficiência do fornecimento de banda larga de internet em áreas hostis. Embora a iniciativa de doar terminais *Starlink* tenha partido da própria empresa, há desconfiança por parte do governo russo de que os EUA estejam apoiando de forma sigilosa o financiamento militar para a Ucrânia por meio da *SpaceX*. Os russos alegam que podem retaliar militarmente os satélites civis da *SpaceX* à medida que tanto a empresa quanto, se comprovado, o governo estadunidense, estariam violando o Tratado sobre os Princípios que Regem as Atividades dos Estados na Exploração e Uso do Espaço Exterior, incluindo a Lua e Outros Corpos Celestiais. (OLHAR DIGITAL, 2022, p.2) Países europeus também têm apoiado Zelensky, por meio de doações de tecnologias militares, na resistência contra a invasão militar russa em território ucraniano. De acordo com o Twitter do canal *Ukraine Weapons Tracker*, veículos blindados M113A1/A2 doados por Portugal ao Exército ucraniano, estão em operação em Kherson. O M113 é uma família de Veículos Blindados de Transporte de Pessoal (VBTP) fabricada desde a década de 1960 pela empresa estadunidense *FMC Corporation*. De acordo com informações da ONU, até setembro de 2022, foram confirmadas 14.059 vítimas civis, das

quais 5.767 estão mortas e 8.292 estão feridas<sup>12</sup>. A ofensiva militar pode promover uma escalada militar na Eurásia, à medida que os milhões de refugiados da guerra interferem diretamente na política e na economia dos países da região. Assim, cada vez mais, países europeus, independentemente de seus alinhamentos estratégicos com organizações militares europeias, como a OTAN, mobilizam meios militares para apoiar a Ucrânia na guerra contra a Rússia.

Em 30 de setembro de 2022, o Presidente russo Vladimir Putin assinou documento oficial que anexou quatro territórios ucranianos à Rússia: Kherson, Donetsk, Luhansk, Zaporizhia, conforme ilustrado pela AFP, na **figura 7**.

Em virtude do posicionamento público de Putin, referente às áreas ucranianas anexadas à Rússia, ao aumento das tensões e ao risco iminente de escalada militar na Eurásia, diversos debates internacionais têm ocorrido sobre o emprego de armas nucleares táticas russas contra a Ucrânia. Apesar de a ONU contestar a credibilidade do plebiscito russo, Putin exalta o Princípio de Autodeterminação dos Povos da Carta das Nações Unidas e resgata o nacionalismo soviético para justificar os laços que unem os povos das regiões anexadas à Rússia. O Princípio de Autodeterminação dos Povos somente pode ser aplicado a um povo mediante a vontade popular, como um referendo. Esse princípio confere aos povos o direito de autogoverno, o poder de decidir livremente a situação política e o direito de os Estados defenderem a sua existência. Seguindo o Princípio de Autodeterminação dos Povos da Carta da ONU, ao anexar quatro territórios do país vizinho, a Rússia garante o direito de autogoverno, o poder de decidir livremente a situação política e o direito de usar os meios tecnológicos necessários para defender seus territórios e criar um mecanismo jurídico, na própria ONU, de manipular a comunidade internacional a reconhecer politicamente esses territórios como russos.

<sup>12</sup> Para acessar os dados da ONU, <<https://news.un.org/en/story/2022/09/1126391>>

Figura 7: Novos territórios ucranianos anexados à Rússia



5. Conclusão

Em virtude das diversas vertentes conceituais que têm surgido nos últimos anos, a saber, multidomínio, guerra assimétrica, guerra informacional e guerra híbrida, como contraponto às guerras simétrica ou convencionais, muito se espera, na comunidade internacional, sobre o emprego de tecnologias inovadoras nos TO. No entanto, esse não tem sido o caso da atual guerra na Ucrânia. Diversas tecnologias têm sido desenvolvidas para dar pronta-resposta ao Exército ucraniano na guerra contra seu oponente. Contudo, a maioria delas não possui um caráter inovador. Em geral, são tecnologias civis reconvertidas para emprego militar, como o octocóptero *R18* e o drone *PC-1* dobrável, e tecnologias emergentes que já foram empregadas em guerras recentes, como *DDoS*, drones *Bayraktar TB2* e o sistema *HIMARS*. Pouquíssima informação foi divulgada sobre o *ComBat*, mas, de fato, apresenta tecnologias emergentes, em especial de sensores, capaz de gerar maior consciência situacional no TO.

Independente do que tem sido repercutido na mídia sobre o emprego da *SpaceX* na defesa dos direitos humanos ucranianos contra ofensivas de tropas russas, Elon Musk está realizando ensaios

destrutivos e ensaios não destrutivos de terminais de banda larga de *Internet Starlink*, para, entre outras razões, comprovar a eficiência da sua rede como substituta do *GPS*, em novas guerras das quais os EUA participem futuramente. A doação de terminais de banda larga de *Internet Starlink* está muito mais associada a uma disputa mercadológica da *SpaceX* por contratos com o Exército estadunidense.

Também, é possível destacar como inovação os processos conduzidos na guerra para garantir prontidão tecnológica. Por essa razão, foram apontadas as ações promovidas pela *Aerorozvidka* e pelo *Projeto Gente* como sistemas inovadores capazes de garantir pronta resposta em tempo hábil.

Na “artilharia anticarro”, o sistema *HIMARS* com apoio de drones tem sido bem-sucedido no bombardeamento de alvos controlados por tropas russa; porém, é preciso que o Exército ucraniano invista também na aquisição de tecnologias antiaéreas. Essas tecnologias emergentes e disruptivas juntas têm transformado a Ucrânia em um grande laboratório para ensaios destrutivos e não destrutivos.

Com a anexação e se respaldando no Princípio da Autodeterminação dos Povos, qualquer ato militar de qualquer país, nesses novos territórios, pode ser estrategicamente interpretado

pela Rússia como uma inviolabilidade territorial e, portanto, declaração de guerra. Independente das especulações de fraudes nos referendos e do não reconhecimento da Secretaria-Geral da ONU, a Rússia está seguindo as regras da Carta da ONU, a fim de tentar legitimar a anexação de territórios ucranianos, sendo membro do Conselho de Segurança dessa organização. A China tende a se posicionar favorável às decisões político-militares da Rússia nas Assembleias-Gerais do Conselho de Segurança da ONU. Logo, qualquer decisão de intervenção militar na Ucrânia não partirá desse Conselho. Embora a OTAN considere publicamente a anexação de territórios ucranianos pela Rússia como ilegal e ilegítima, ainda não se decidiu por intervir militarmente. Mas, alguns países que integram a organização, como Portugal, estão interferindo militarmente. Essas tensões políticas e a escalada de um possível conflito a nível regional ou internacional são variáveis que precisam estar no radar dos principais decisores da política internacional. Assim, o emprego de armas nucleares táticas russas para defender esses territórios tem que ser tratado com seriedade tanto pelos países e empresas estrangeiras quanto por organizações militares que, eventualmente, decidirem mobilizar meios tecnológicos para apoiar militarmente a Ucrânia.

## Referências

- CORRÊA, Fernanda das Graças. Sistemas de Navegação por Satélite e a Guerra do Futuro: uma abordagem prospectiva. *Revista Análise Estratégica*. v. 19 n. 1, 2021. Disponível em <<http://ebrevistas.eb.mil.br/CEEEExAE/article/view/7732>>. Acesso em: 16 de janeiro de 2023.
- Equipe Técnica SGS. Ensaio não destrutivo – o que é preciso saber? *Função - Industrial*, SGS. Abril de 2018. Disponível em <[https://www.sgsgroup.com.br/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=Y1sdyShx4Qvp7h\\_38xijLXnbVKqY2\\_owFnVly44OY10,&dl](https://www.sgsgroup.com.br/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=Y1sdyShx4Qvp7h_38xijLXnbVKqY2_owFnVly44OY10,&dl)>. Acesso em: 16 de janeiro de 2023.
- FERREIRA, Arthur E. G. NOGUEIRA, Michele. Identificando Botnets Geradoras de Ataques *DDoS* Volumétricos por Processamento de Sinais em Grafos. *In Anais do XXIII Workshop de Gerência e Operação de Redes e Serviços*, maio 06, 2018, Campos do Jordão, Brasil. SBC, Porto Alegre, Brasil.
- GATLAN, Sergiu. *Microsoft: Russian FSB hackers hitting Ukrainesince October*. *Bleeping Computer*, quatro de fevereiro de 2022. Disponível em <<https://www.bleepingcomputer.com/news/microsoft/microsoft-russian-fsb-hackers-hitting-ukraine-since-october/>>. Acesso em: 16 de janeiro de 2023.
- IANNUCCI, Peter A. HUMPHREVS, Todd E Fused Low-Earth-Orbit GNSS. arXiv:2009.12334v1 [eess.SP] 25 September 2020. Disponível em <<https://arxiv.org/pdf/2009.12334.pdf>>. Acesso em: 16 de janeiro de 2023.
- MOL DA SILVA, Gisele. Ensaio Destrutivo – 162. Departamento de Engenharia de Materiais (DEMAT), CEFET-MG, Belo Horizonte, 23 de junho de 2022. Disponível em <<https://www.demat.cefetmg.br/ensaios-destrutivos-162/>>. Acesso em: 16 de janeiro de 2023.
- Satélites *Starlink* na Ucrânia podem ser derrubados pela Rússia. *Olha Digital*, 22 de setembro de 2022. Disponível em <<https://olhardigital.com.br/2022/09/20/ciencia-e-espaco/satelites-Starlink-na-ucrania-podem-ser-derrubados-pela-russia/>>. Acesso em: 16 de janeiro de 2023.
- TUCKER, Patrick. Ucrânia – A guerra de drones do amanhã acontece hoje. *DefesaNet*, 11 de março de 2015. Disponível em <<https://www.defesanet.com.br/vant/noticia/18387/UcraniaA-guerra-de-drones-do-amanha-acontece-hoje/>>. Acesso em: 16 de janeiro de 2023.
- Ucrânia afirma ter matado 200 soldados russos em um único dia. *Agência Brasil*, 25 de março de 2022. Disponível em <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2022-03/ucrania-afirma-ter-matado-200-soldados-russos-em-um-unico-dia>>. Acesso em: 16 de janeiro de 2023.
- VALDUGA, Fernando. Parece que a Ucrânia continua recebendo novos drones turcos *Bayraktar*. *Cavok*, 12 de maio de 2022. Disponível em <<https://www.cavok.com.br/parece-que-a-ucrania-continua-recebendo-novos-drones-turcos-bayraktar>>. Acesso em: 16 de janeiro de 2023.

# MODELO TURCO DE FORÇA FUTURA: INOVAÇÃO E DESENVOLVIMENTO

## TURKISH FUTURE FORCE MODEL: INNOVATION AND DEVELOPMENT

NATÁLIA DINIZ SCHWETHER

### RESUMO

O presente ensaio se propõe a responder aos seguintes questionamentos: como se organizam as Forças Armadas da Turquia? E, como se preparam para as hipóteses de conflito futuro? Nesse sentido, foi conduzida uma pesquisa exploratória, em que a maior aproximação ao caso permitiu compreender as atuais preocupações e desafios enfrentados pela Turquia, para além de como as Forças Armadas, em especial o Exército, vêm respondendo a eles. O enfoque recaiu, sobretudo, nas ações que têm colocado a Turquia em posição de destaque no cenário internacional. Assim, a primeira seção se dedicou a apresentar a organização das Forças Armadas turcas; em sequência, foram expostos os principais temas da política de defesa e segurança do país, bem como o processo de reforma militar; para, então, abordar o planejamento e a atuação no ambiente futuro. Ao final, foram tecidas considerações sobre o caso e sua aplicabilidade ao Brasil.

### PALAVRAS-CHAVE

Turquia; modelo de força; modernização; futuro.

### ABSTRACT

This essay proposes to answer the following questions: how are the Turkish Armed Forces organized? And, how do they prepare for the chances of future conflict? In this sense, an exploratory research was carried out, in which the closest approach to the case allowed us to understand the current concerns and challenges faced by Turkey, in addition to how the Armed Forces, especially the Army, have been responding to them. The focus was, above all, on the actions that have placed Turkey in a prominent position in the international scenario. Thus, the first section was dedicated to presenting the organization of the Turkish Armed Forces, in sequence, the main themes of the country's defense and security policy were exposed, as well as the process of military reform, to then address the planning and performance in the future environment. At the end, considerations were made about the case and its applicability to Brazil.

### KEY WORDS

Turkish; force model; modernization; future.

### A AUTORA

Pós-Doutora em Ciências Militares (ECEME), Doutora em Ciência Política (UFPE), Mestre e Bacharel em Relações Internacionais (UFSC/UNESP).

Pesquisadora do Núcleo de Estudos Prospectivos do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (NEP-CEEEx).





## SUMÁRIO EXECUTIVO

O presente ensaio dá continuidade aos estudos do ciclo de pesquisas 2022-2023 da linha de Planejamento Estratégico e Gestão de Defesa, vinculado ao Núcleo de Estudos Prospectivos (NEP) do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEEx). A referida linha se dedica, nesta oportunidade, a analisar o desenho de força em ambientes futuros.

O objetivo desta agenda de pesquisa é, em primeira medida, identificar e descrever as ações, reformas implementadas e capacidades obtidas pelos demais países para o emprego da força no futuro. Para, então, distinguir elementos que poderiam ser adotados em território nacional, na orientação, no desenho e no preparo para os novos cenários de guerra; sempre atentos às particularidades de cada país e ao contexto estudado.

No primeiro ensaio, dedicamo-nos a realizar a exploração do caso chinês e, dentre os achados, o mais saliente, para nós, refere-se à substituição das antigas Regiões Militares por Teatros de Operação, os quais possibilitarão atuação conjunta de Exército, Marinha e Força Aérea, tanto em tempos de paz, quanto de guerra.

No segundo ensaio, sobre a Índia, percebemos que as ações para modernização das Forças Armadas, iniciadas em 2015, caminham em ritmo lento e têm sofrido resistência, tanto civil quanto militar. Os princípios que orientam essas mudanças são a capacidade de atuação conjunta e a busca por autonomia e por maior eficiência, administrativa e orçamentária.

Nesta oportunidade o olhar recai sobre a Turquia, um país transcontinental, localizado entre a Europa e a Ásia, resultado de um dos maiores impérios do mundo, o Império Turco-Otomano. O país conta com Forças Armadas numerosas e bem equipadas, suas atividades se concentram, atualmente, na segurança interna e em operações transfronteiriças, em resposta à guerra na Síria e na Líbia.

No que tange ao seu planejamento futuro, observamos diversas reformas em busca de uma organização mais eficaz e um exército profissional. Para além disso, são notórias as conquistas da indústria de defesa, as quais se expandiram muito além das fronteiras nacionais, sendo a “dronização” um aspecto crucial da modernização da defesa da Turquia.

### 1. Introdução

A Turquia localiza-se em região geográfica única, entre o Mar Negro, o Mar Egeu, o Mar Mediterrâneo, os Balcãs e o Cáucaso. A Península de Anatólia está estrategicamente posicionada, no Oriente Médio e na Eurásia, sendo um ponto de conexão entre as civilizações Oriental e Ocidental. Essa localização faz do país um território de extrema importância para o comércio marítimo, bem

como para passagem de dutos de gás natural, petróleo e derivados. Se, por um lado, o legado histórico e cultural é imenso, por outro, o país está constantemente exposto a grandes ameaças (OZLU, 2021).

A Turquia de hoje é herdeira de mais de seis séculos de um Império multiétnico, multireligioso e multilinguístico e de uma ostensiva história, a qual inclui batalhas contra adversários expressivos, como os britânicos, os russos e os franceses. Embora, durante boa

parte do período republicano o Império Otomano tenha sido lembrado apenas por sua partilha e derrocada humilhante, com a ascensão de Recep Tayyip Erdogan, fundador e líder do Partido da Justiça e Desenvolvimento, um novo olhar ao legado otomano e uma busca por se revisitar um passado grandioso fazem parte da política interna e externa do país.

Cabe ressaltar, também, que, desde a segunda metade do século XX, a Turquia desempenha um papel estratégico, ao ter se tornando um membro da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e um importante país no flanco sul dessa Organização, com o segundo maior quantitativo militar<sup>1</sup>, atrás, apenas, dos Estados Unidos. Em contrapartida, isso lhe garante certo grau de proteção.

Historicamente, a política de defesa e segurança turca tem sido voltada para a cooperação regional, contribuição para a paz e a segurança no entorno e alianças com organizações regionais e internacionais<sup>2</sup>, ainda que o passado imperial tenha deixado relações frágeis com alguns vizinhos, em especial, com a Armênia<sup>3</sup>.

Nos últimos anos, a Turquia assumiu um maior nível de responsabilidades internacionais de manutenção da paz. O país atua de maneira ativa em missões de paz ao redor do globo, por meio de mandatos da Organização das Nações Unidas (ONU), o que inclui a manutenção de uma força no Afeganistão, até 2021. A Turquia, também, construiu bases militares expedicionárias no Catar, na Somália, no norte

do Chipre e no Sudão.

No que concerne às principais preocupações de segurança da Turquia estão, no âmbito interno, o conflito armado como Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK) e, na esfera internacional, as disputas sobre o Chipre e o Mar Egeu, ambas envolvendo a Grécia.

Outro elemento importante da política de segurança e defesa turca está relacionado com o crescente aumento de refugiados e da busca por asilo. Embora o país coopere com organizações não governamentais e agências internacionais, como a Agência da ONU para Refugiados (ACNUR), esse grande influxo é uma preocupação para a Turquia como país candidato à adesão na União Europeia (KIRISCI 2001, 2002).

Outros eventos em que a Turquia esteve envolvida foram: a ocupação de parte do território noroeste da Síria e o apoio a grupos contrários ao governo de Bashar Al-Asad; as ações militares contra curdos no norte do Iraque; o apoio ao Qatar em seu impasse com a Arábia Saudita e os Emirados Árabes Unidos; o apoio ao Governo do Acordo Nacional na Líbia; a intervenção ao lado do Azerbaijão no conflito de Nagorno-Karabakh contra a Armênia; e o relativo apoio à Ucrânia em seu impasse com Rússia.

A grande variedade de compromissos que a Turquia sustenta simultaneamente é impressionante. Muito disso foi possível devido a sistemas de armas, táticas e estratégias inovadoras desenvolvidas pelas Forças Armadas turcas (HUSAIN, 2022).

Diante disso, o presente ensaio se propõe a responder aos seguintes questionamentos: (1) como se organizam as Forças Armadas da Turquia? e (2) como se preparam para as hipóteses de conflito futuro? Para isso, apresenta, a princípio, a organização das Forças Armadas turcas, em sequência, expõe os principais temas da política de defesa e segurança do país. Detalha, ainda, o processo de reforma militar, para, então,

<sup>1</sup> Na ativa são 355.200 (260.200 no Exército, 45.000 na Marinha e 50.000 na Força Aérea) e 156.800 paramilitares.

<sup>2</sup> A Turquia é membro de diversos mecanismos de cooperação regional, a exemplo da: Southeastern Europe Defence Ministerial (SDEM); South-Eastern Europe Brigade Multinational Peace Force (MPFSEE); e Black Sea Naval Cooperation Task Force (BLACKSEAFOR).

<sup>3</sup> O genocídio armênio foi uma campanha sistemática do Império Otomano de assassinatos, deportações e violências diversas contra o povo armênio, no contexto da Primeira Guerra Mundial (1914 a 1918) e na década de 1920.

abordar o planejamento e a atuação no ambiente futuro. Conclui com reflexões sobre possíveis aprendizados para o Exército Brasileiro.

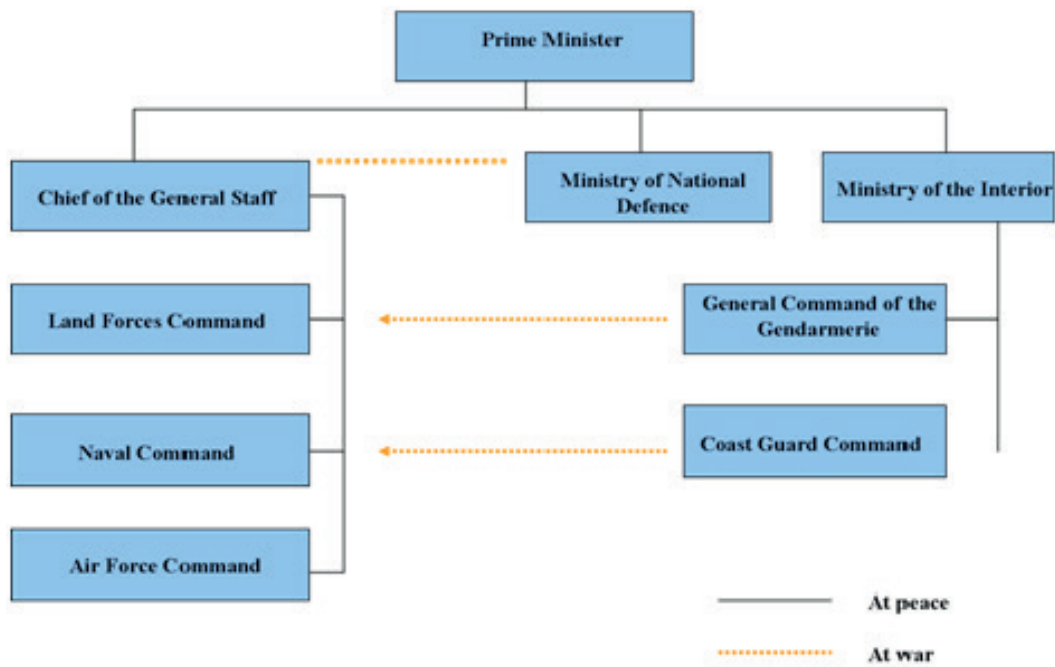
2. Organização das Forças Armadas turcas

Na Turquia, o Presidente da República é o Comandante Supremo das Forças Armadas. Não obstante, são de competência da Assembléia Nacional as declarações de guerra, o envio de tropas ao exterior e a concessão de permissão para tropas estrangeiras estacionarem na Turquia. Ao Ministério da Defesa fica o encargo de implementar a política de segurança e defesa, enquanto o chefe do Estado-Maior, nomeado pelo presidente, está encarregado do Comando Geral das Forças Armadas, preparação para a guerra e condução das operações militares.

As Forças Armadas turcas estão compostas pelas Forças Terrestres (*Türk Kara Kuvvelleri*), Forças Navais (*Türk Deniz Kuvvelleri*) e Forças Aéreas (*Türk Hava Kuvvelerri*). Em tempos de guerra as forças de segurança interna, Gendarmerie e Guarda Costeira, passam ao Comando das Forças Terrestres e das Forças Navais, respectivamente, conforme **figura 1**.

Dentre os países do Continente Europeu o efetivo militar turco é o mais expressivo, figurando na primeira posição da lista elaborada pelo *Military Balance* (2021) conforme **figura 2**. Em grande parte, isso se deve à obrigatoriedade do serviço militar; isto é, todos os homens com idade superior a 20 anos devem servir por, no mínimo, um mês, podendo ser dispensados mediante pagamento de taxa<sup>4</sup>. Já, as mulheres podem se inscrever como voluntárias, desde 2021.

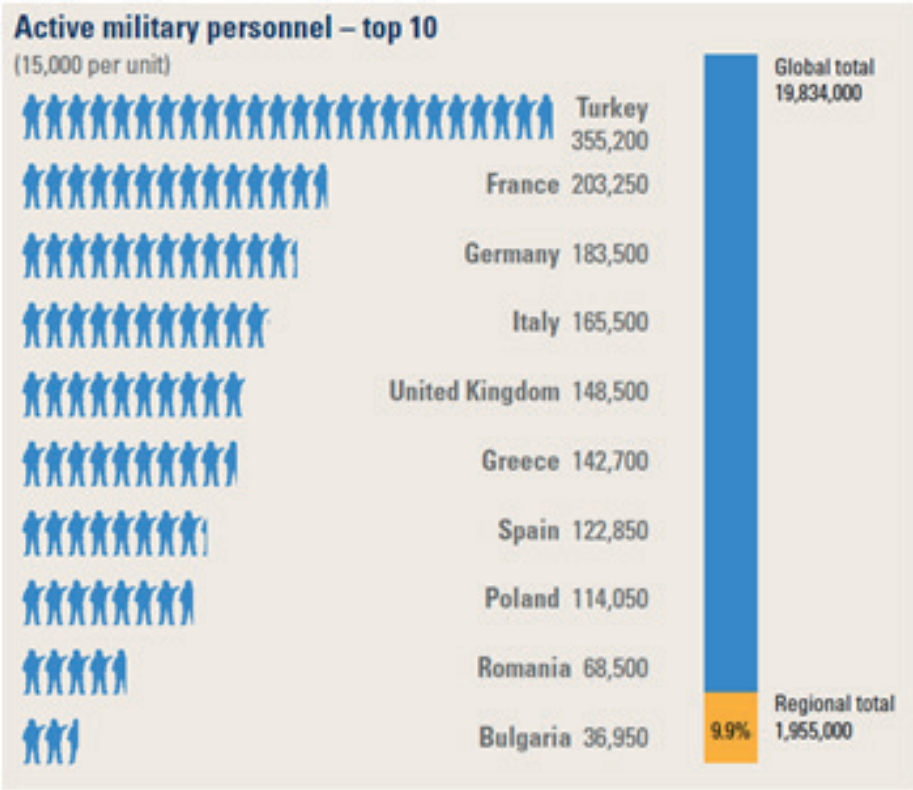
Figura 1: Estrutura das Forças Armadas turcas



Fonte: Wikimedia, s.d

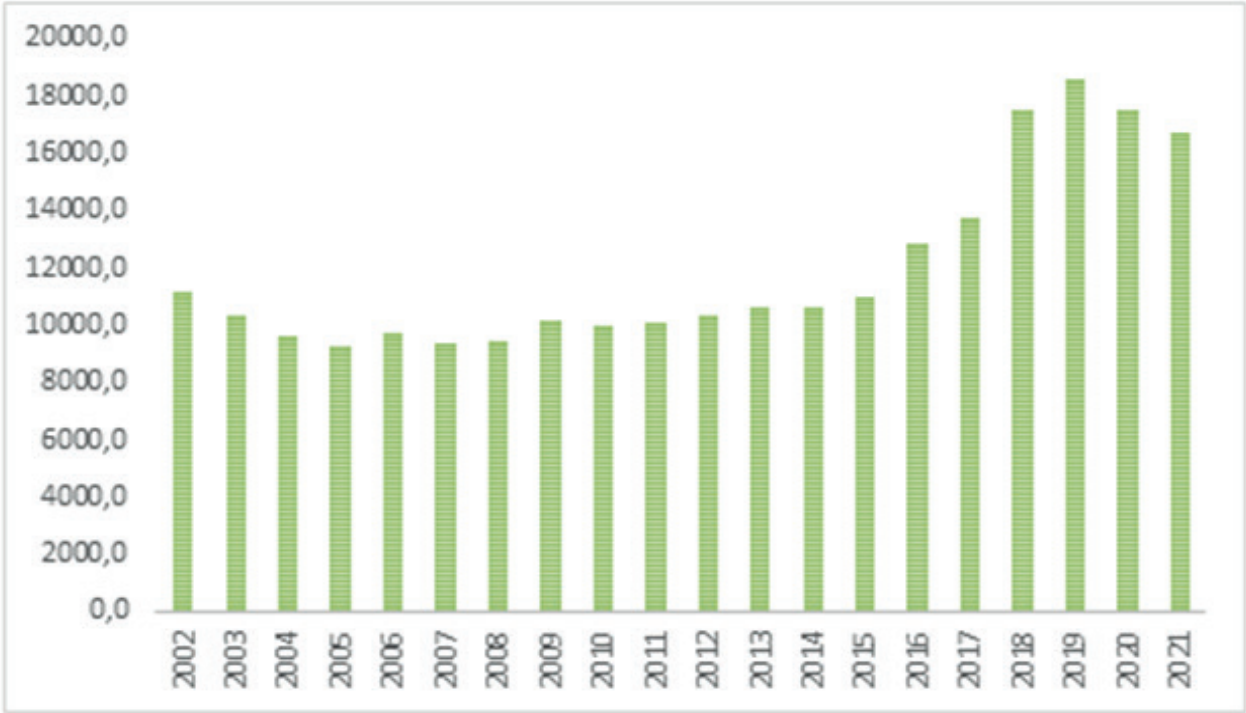
<sup>4</sup> Destaca-se que, à diferença do Brasil, todos os homens devem, para além de se apresentar, cumprir o tempo mínimo de serviço; ou seja, são todos temporariamente retidos.

Figura 2: Pessoal militar na Ativa – Top 10 Países Europa



Fonte: The Military Balance, 2021

Gráfico: Gasto Militar (2002-2021 em Milhões de US\$)



Fonte: a autora, com base em SIPRI 2022.



Em termos de orçamento anual para a área da Defesa, em 2019, foram direcionados aproximadamente 17 bilhões de dólares, o que corresponde a 2,1% do Produto Interno Bruto(PIB) turco (SIPRI, 2022). O gráfico demonstra que, apesar de algumas flutuações, houve um crescimento constante nos gastos militares, desde 2002. Contudo, embora seja notório o aumento nos investimentos em Defesa, a porcentagem do gasto em relação ao PIB manteve-se praticamente estável, nunca ultrapassando os 3%.

No que compete às Forças Terrestres, especificamente, estão organizadas em quatro setores militares com base no terreno e nas potenciais ameaças externas. O 1º Exército, situado na área de Mármara, é responsável por defender Istambul, os estreitos de Bósforo e Dardanelos e a Península de Kocaeli. O 2º Exército, com sede em Malatya, no sudeste, está voltado para a Síria, o Iraque e o Irã. O 3º Exército, por sua vez com sede em Erzincan, no nordeste, cobre as fronteiras com a Geórgia, Armênia e Azerbaijão do leste e nordeste. E, por fim, o 4º Exército, Exército do Egeu, com sede em Izmir, é responsável por defender a costa do mar Egeu e manter abertas as rotas marítimas e as linhas de comunicação na região. A estrutura de força terrestre turca conta, ainda, com os Comandos de Treinamento e Doutrina, Logístico e de Aviação do Exército e a Academia Militar Turca.

### 3. Política de Defesa e Segurança turca

A Política de Segurança Nacional da Turquia é declarada abertamente no Livro Branco, elaborado pelo Ministério da Defesa, e determinada pelo Conselho de Segurança Nacional. Os princípios, prioridades e principais programas das Forças Armadas em matéria de pessoal, inteligência, operações, organização, educação, treinamento

e logística são elaborados em conformidade. Ou seja, o conceito estratégico militar nacional é desenvolvido a partir dos programas e prioridades elencados na Política de Segurança Nacional e nos Objetivos Nacionais (OZLU, 2021).

A expressiva contribuição do Conselho de Segurança Nacional, composto pelo Presidente da República, ministros e comandantes das Forças, na elaboração da Política de Segurança Nacional, revela o papel que os militares possuem na tomada de decisão política na Turquia. Fato que, na história, justifica-se em virtude da forte atuação política das Forças desde a fundação da República, somado a três ocasiões (1960, 1971 e 1980) em que o país foi administrado por militares (BILGIN, 2005).

Há, de fato, uma justificativa constitucional pelo papel político dos militares como guardiões da República e de suas instituições: as três constituições que o país elaborou (1924, 1961 e 1982) confiaram às Forças Armadas o papel de proteger o Estado contra ameaças externas e internas. Além disso, o artigo 148 do Código Penal Militar (*Askeri Ceza Kanunu*), de 1930, confere às Forças o direito de intervir em caso de ameaça à sobrevivência do Estado. Cada golpe de estado foi, portanto, apresentado como uma intervenção para restaurar a ordem democrática e a unidade nacional (DORRONSORO, GOURISSE, 2015).

Conforme o Livro Branco (2000, p. 34):

o conceito tradicional de ameaça começou agora a conter novas ameaças e riscos emergentes na forma de: conflitos regionais e étnicos, instabilidades e incertezas políticas e econômicas nos países, proliferação de armas de destruição em massa e mísseis de longo alcance, fundamentalismo religioso, contrabando de drogas e todo tipo de armas e terrorismo internacional.

Nomeadamente, no caso turco, uma potencial ameaça advém do conflito armado com o Partido dos Trabalhadores do Curdistão (PKK). A criação do PKK foi declarada, em 1978, por Abdullah Öcalan. O grupo fez seus primeiros ataques à Turquia em 1984. Na década seguinte, o conflito se transformou em uma guerra civil entre as forças da Turquia e os militantes armados do PKK. Desde então, mais de 40.000 pessoas já morreram no conflito, sobretudo no sudeste da Turquia, na área fronteira com o Iraque e a Síria. Mais recentemente, em abril de 2022, a Turquia lançou uma nova operação militar “Garra Trancada”, no norte do Iraque, contra as bases e esconderijos do grupo separatista curdo (TAVARES, 2022).

Acresce-se a isso a contenda na República de Chipre, um pequeno país insular situado no Mar Mediterrâneo, habitado por duas comunidades: a grego-cipriota e a turco-cipriota. A diversidade entre esses grupos acarretou um confronto que se prolonga há aproximadamente meio século, com início nas décadas de 1960-70, quando a Turquia enviou uma força militar (1974) com cerca de 40 mil homens para ilha e ocupou enclaves ao norte, leste e oeste, dominando mais de 37% do território. Sem uma solução política para a contenda, é a United Nations Peacekeeping Force in Cyprus (UNFICYP), missão da ONU para Manutenção da Paz no Chipre, que tem garantido a segurança na região (PASCHOAL, QUEIROZ, CAMARGO, 2020).

É com os gregos, também, outra disputa que está no auge de sua tensão. Nesse caso, o principal objeto é o Mar Egeu e a delimitação do espaço marítimo e aéreo de cada país, tendo em vista a proximidade de diversas ilhas gregas da costa turca. Dentre os acontecimentos mais recentes desse conflito, está a declaração feita pela Turquia de que a Grécia utiliza um sistema russo para defesa antiaérea e perseguição de caças turcos em missão de reconhecimento.

Do outro lado, a Grécia acusa sofrer violações constantes de seu espaço aéreo. Na localidade em questão, encontra-se uma grande reserva de gás natural, ampliando a importância da disputa marítima.

## 4. A Reforma Militar

Ao se reconstituir a história republicana turca, três importantes fases são identificadas: a primeira (1923-1938), quando da criação de uma nova entidade política e autônoma da Europa, sob o governo de Mustafa Kemal; a segunda (1938-2002), marcada por uma política fragmentada, várias intervenções militares, em prol da república secular, e apoio financeiro norte-americano; e a terceira, atual, em que se percebe um movimento pendular da política externa turca, cada vez mais identificada com uma agenda “pró-eurasianista”, porém, ao mesmo tempo, desejosa de ingressar na UE e seguir como membro da OTAN (SOCHACZEWSKI, 2018), bem como o surgimento de uma identidade “neo-otomana”.

Nesse último terço, a partir de 2002, com a formação do primeiro governo do Partido da Justiça e Desenvolvimento (AKP), uma onda de reformas ligadas à candidatura do país à UE, somada a diversas exigências de financiadores internacionais, alijou os militares do sistema político. Nessa nova concepção do Estado turco, em meio a um contexto de internacionalização da economia, os golpes de Estado passaram a ser soluções muito caras. O controle de instituições públicas pelas Forças Armadas tornou-se contraproducente para os empresários, o que fez uma parte significativa da comunidade empresarial retirar seu apoio das Forças em favor do novo partido dominante (DORRONSORO, GOURISSE, 2015).

Assim, as duas agendas principais de reforma do AKP foram: aprimorar as relações civil-militares e reorganizar as Forças

Armadas. Como fator motivador, figurou, principalmente, a pretensão de adesão da Turquia à União Europeia.

Nesse sentido, o Conselho de Segurança Nacional viu suas funções sofrerem mudanças consideráveis e, como resultado, sua influência diminuiu. Suas decisões não são mais obrigatórias para o governo. Seu secretário-geral é agora um civil. Suas reuniões, antes mensais, agora acontecem a cada dois meses. Além disso o vice-primeiro-ministro e o ministro da Justiça são agora membros, fortalecendo o número de civis em relação aos militares (DORRONSORO, GOURISSE, 2015).

No nível operacional, uma das iniciativas mais importantes do Presidente Abdullah Gül foi a elaboração do relatório “Reforma da Defesa”, preparado por um grupo de especialistas, entre eles o Prof. Dr. Ali Karaosmanoglu.

Em 2012, em seu discurso no Comando das Academias de Guerra, o mandatário expressou a urgência na reconfiguração da organização, aumentando a capacidade das três Forças de conduzir operações conjuntas, com foco na integração. Para o presidente: “As grandes nações também têm grandes responsabilidades. Assumir grandes responsabilidades requer grande poder, sem dúvida. Sem poder militar, não há poder maior” (*Tradução Nossa*).

Com esse entendimento, em abril de 2013, Gül instruiu a criação de um grupo de trabalho para preparar o relatório. Considerado chave para o país se tornar uma potência regional e global, o documento: inicia com uma análise abrangente da transformação no cenário internacional desde o fim da Guerra Fria; aborda os deveres e as capacidades necessárias para as Forças Armadas; faz uma análise comparativa da gestão e do orçamento de defesa da Turquia e de países aliados; e sugere melhorias.

Esse diagnóstico chama a atenção para a necessidade de um sistema de defesa aérea e uma rápida força de reação, devido aos riscos e às ameaças à segurança que a Turquia enfrenta. Atribui importância às reformas tecnológicas nas armas e Sistemas de Comando e Controle, assim como indica a necessidade de reformas no Ministério da Defesa e nas Forças Armadas. Embora, o relatório ofereça sugestões práticas (como a remoção gradual da obrigatoriedade do serviço militar), elas não foram profundamente discutidas.

Mais recentemente, em 2016, diante de uma nova tentativa militar de assumir o poder político, dessa vez fracassada, o governo acelerou algumas reformas nas Forças. Muitos generais, oficiais e suboficiais que estavam envolvidos no golpe foram expurgados. Faculdades, academias e colégios militares foram fechados e reabertos sob o novo estabelecimento da Universidade de Defesa Nacional. Hospitais militares e respectivos pessoal e equipamentos foram transferidos para o Ministério da Saúde (ERDAG, 2019).

A composição e a estrutura do Alto Conselho Militar foram modificadas e vários membros militares foram substituídos por membros do governo. A administração de estaleiros, fábricas e indústrias que estavam sob o controle dos militares foi designada para o Ministério da Defesa Nacional. A Gendarmaria e o Comando da Guarda Costeira foram diretamente atribuídos ao Ministério da Administração Interna (ERDAG, 2019).

A consolidação democrática fortaleceu o papel do governo na definição de políticas de segurança nacional e da agenda de segurança. A centralização do poder na figura do Presidente Erdogan fez com que ele fosse, até mesmo, acusado de pretender criar um novo Império. No entanto, a reforma no nível organizacional das Forças não foi considerada uma prioridade, sendo deixada à responsabilidade dos militares (ERDAG, 2019).

Logo, em 2015, as Forças Armadas da Turquia (TAF) demonstraram intenção de atualizar sua estratégia militar, quando o Chefe do Estado-Maior, Necdet Ozel, apresentou os “Planos da TAF para 2033” ao então Primeiro-Ministro Ahmet Davutoglu e ao seu gabinete. Embora nenhum documento oficial tenha sido tornado público, é possível notar o prazo do Plano, o qual se estende até 2033. Isso indica a preocupação futura da Força e a disposição de prepará-la para um possível novo cenário.

Conforme Yener (2015), dois elementos principais dos Planos da TAF são: a busca por maior eficácia e por um exército profissional. No que tange à eficácia, a pretensão é completar a modernização do equipamento militar até 2033. Na seara da profissionalização, as discussões rondam a questão do serviço militar obrigatório.

O planejamento estratégico envolve, de maneira específica, no caso da Força Terrestre: redução de seu efetivo em 20 a 30%; aprimoramento no treinamento; e maior mobilidade e condução de operações conjuntas e combinadas. Na Marinha, o foco recai sobre a capacidade de projetar poder para além das águas costeiras, o que requer lançar novas fragatas, submarinos e um porta-aviões. Por sua vez, a Força Aérea turca concentra-se em desenvolver um sistema integrado de defesa antimísseis, à vista de obter uma estrutura de Força moderna e desdobrável, com um Sistema de Comando e Controle sustentável.

Em julho de 2018, mais uma sinalização de mudança foi dada, quando o Presidente turco, Tayyip Erdoğan, emitiu um decreto de reforma da estrutura do Exército e várias unidades de infantaria mecanizada foram convertidas em brigadas de comandos. Assim, deu-se continuidade a uma alteração, iniciada em 2015, quando o número de brigadas passou de cinco para doze e, na sequência, em 2018, para dezesseis. O principal dever dessas Forças era realizar operações especiais, com novas

armas e doutrinas avançadas (TASHJIAN, 2021).

## 5. Planejamento futuro

O documento “Visão para 2023”, lançado em 2010 pelo então Primeiro-Ministro Erdoğan, dá o tom das pretensões de futuro da Turquia. O texto contém uma lista de metas em diferentes áreas (economia, turismo, energia, saúde, política externa, transporte) para o centenário da República da Turquia (2023). No escopo da defesa, a busca é por tornar o Estado autossuficiente e conquistar, novamente, uma indústria de guerra à frente de seu tempo, assim como foi considerada durante o auge do Império Otomano (OZLU, 2021).

Estrategicamente, é de grande importância para um Estado certificar-se de que todas as armas e munições, ou boa parte delas, sejam fornecidas pela indústria nacional. Sistemas e produtos fabricados localmente facilitam o reabastecimento e as indústrias podem reagir prontamente às necessidades das Forças, desenvolvendo novos modelos adaptáveis, conforme as demandas.

Nesse sentido, deter modernos sistemas de armas que operem em todos os tipos de terreno é vital para a Turquia. Constata-se, portanto, que o número de projetos lançados pela indústria de defesa turca cresceu, aproximadamente, dez vezes, entre 2004 e 2018, e a produção de novos equipamentos militares, como veículos aéreos não tripulados (UAVs), blindados, helicópteros e foguetes, desempenharam um papel importante na redução da dependência da Turquia de fontes estrangeiras.

As conquistas da indústria de defesa turca se expandiram muito além das fronteiras nacionais. Na última década, os UAVs fabricados na Turquia ganharam destaque internacional. Entre 2015 e 2019, a Turquia não



apenas diminuiu sua importação de armas em 48%, mas, também, aumentou sua exportação em 86%, quando comparada com os cinco anos anteriores. Entre os principais mercados estão: Paquistão, Malásia, Omã, Qatar e Azerbaijão.

A “dronização” foi o aspecto crucial da modernização da defesa da Turquia na década de 2010 (KASAPOGLU, 2020). Para citar alguns exemplos, estão: (1) drone *Kargu*, totalmente autônomo com um alcance de 5 km e 30 minutos de autonomia; (2) drone *TB2*, o mais exportado do mundo, amplamente testado em batalha contra as Forças armênias e na Síria, equipado com sistema de visão e munições de precisão fabricadas na Turquia; (3) sistema de drone *Anka*, maior e mais capaz da *Turkish Aerospace*; (4) novo drone *Aksungur*, capaz de missões *Anti Submarine Warfare*; (5) drone *Akinci*, capaz de transportar uma grande carga útil de 3.000 libras; e (6) drone *MIUS Nexgen* multifuncional, capaz de missões ar-ar e ar-terra (HUSEIN, 2022).

Outros projetos incluem o blindado Altay, o helicóptero *Gokbeyattack*, a família *SOM (Standoff Missile)* de mísseis de cruzeiro, o moderno *Milgemcorvette*, *Hisar SAM (Surface to Air Missile)*, radar de alerta antecipado de banda *S AselsanEIRS* e, até mesmo, o projeto de caça *TAI TFX 5th Gen*. A arma de energia dirigida *Roketsan Alka Laser*, com alcance destrutivo de 1 km, e capacidade de desativar enxames de drones até 4 km. Sistema *Aselsan Koral* de guerra eletrônica, baseado em terra com um alcance operacional de 200 km e capacidade de bloquear e degradar uma variedade de radares. *Drone Carrier LHD Anadolu* com capacidade para transportar 50 drones e funcionar como centro de comando. *Sapan Hypersonic*, um canhão eletromagnético capaz de impulsionar projéteis a velocidades hipersônicas (HUSEIN, 2022).

Esses projetos sugerem como a Turquia tem se preparado para a guerra do futuro ao longo da última década; isto é, por um lado, os

projetos abrangem os mais diferentes domínios e capacidades e, por outro, demonstram o investimento constante e crescente no setor de pesquisa e desenvolvimento.

Assim, durante a era *AKP*, a Turquia tornou-se um dos maiores exportadores de armas do mundo, ocupando as posições: 16º, em 2016; 15º, em 2017; e 14º, em 2018 e 2019, segundo os dados do *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)*. Para além, um indicador importante da ascensão da indústria de defesa turca é o “Top 100 empresas produtoras de armas e de serviços militares no mundo”.

Nessa lista, também elaborada pelo *SIPRI*, a primeira empresa de defesa turca a constar foi a *ASELSAN*, em 92º lugar, em 2010. A mesma empresa alcançou a 76ª posição, em 2014, ano em que a *TUSAŞ* se tornou a segunda empresa turca a constar na lista. Em 2018, ambas as empresas atingiram melhores posições, a *ASELSAN* a 54ª posição e a *TUSAŞ* a 84ª posição. O *Defense News* também classifica as maiores empresas de defesa do mundo e, em seu “Top 100”, até 2002, não figurava nenhuma empresa turca. Em 2020, já havia sete delas: *ASELSAN* (48º), *TUSAŞ* (53º), *BMC* (89º), *ROKETSAN* (91º), *STM* (92º), *FNSS* (98º) e *Havelsan* (99º) (SEREN, 2020).

Mais recentemente, em 2021, a Turquia lançou sua Estratégia Nacional de Inteligência Artificial (*NAIS*, sigla em inglês). No prefácio, o Presidente Erdoğan afirma que adentrar no campo da inteligência artificial (IA) não é uma questão de escolha, mas um objetivo de desenvolvimento, alinhado à visão *Digital Türkiye* e ao “Movimento Tecnológico Nacional” (TURKEY, 2021).

A *NAIS* foi elaborada em consonância com o Décimo Primeiro Plano de Desenvolvimento e com o Programa Presidencial Anual para 2021. A Estratégia determina os esforços a serem realizados pelo país no domínio da IA, entre os anos

2021-2025. Algumas estruturas institucionais foram criadas em nível de ministérios, como por exemplo, a Seção de Gestão de Processos e Inteligência Artificial no Departamento de Comunicações e Sistemas de Informação do Ministério da Defesa (TURKEY, 2021).

## 6. Considerações Finais

Neste ensaio, foram observadas duas principais motivações para o processo de reforma militar na Turquia. A primeira delas faz referência ao pedido de adesão à União Europeia e a consequente necessidade de satisfazer critérios dessa organização, em especial, no que tange a uma maior transparência e à supremacia civil sobre os militares.

Para cumprir as demandas, a Turquia diminuiu a representação militar nos órgãos do governo e aprimorou a supervisão parlamentar sobre as questões de Defesa. Contudo, no campo da transparência, essa pesquisa ainda encontrou alguns óbices, haja vista a não divulgação ao público de documentos centrais para a reforma, a falta de periodicidade na produção e atualização do Livro Branco e as poucas informações disponibilizadas nos sítios eletrônicos das Forças Armadas e do governo.

A segunda motivação relaciona-se com a assunção do Partido da Justiça e do Desenvolvimento (AKP) ao poder, em 2002, e a maior estabilidade política vivenciada desde então. Isso, por conseguinte, diminuiu a influência das Forças Armadas nas decisões governamentais e conferiu grande poder de agência ao líder do partido, Erdoğan.

Atribui-se a ele, de forma personalista, uma mudança no entendimento da “grande estratégia”, que passou a priorizar a Defesa não só para se tornar uma potência militar, mas também para impulsionar políticas econômicas, tecnológicas e industriais, em um claro reflexo da pretensão de se tornar um

importante *player* global.

Investir e desenvolver a indústria de defesa turca foi uma prioridade durante a era AKP, em uma busca por autossuficiência no setor, considerado fundamental para independência e retomada de um Estado soberano.

Diante disso, uma importante lição a tirar dos recentes desenvolvimentos turcos é o bom uso do orçamento direcionado para o setor de defesa, com o qual a Turquia não apenas sustenta a segunda maior Força Armada da OTAN, mas, principalmente, faz investimentos inteligentes em pesquisa e desenvolvimento e fomenta uma indústria de defesa nacional com mais de 700 projetos.

Nessa direção, é digna de nota a declaração das autoridades ucranianas, em relação aos drones *Bayraktar TB2*, da *Baykar*, os quais foram considerados uma das armas mais eficazes em seu arsenal, na atual guerra contra a Rússia.

Em paralelismo com o Brasil, identificamos o apelo à Base Industrial de Defesa (BID) para conquista de autonomia no setor, flagrante, no caso brasileiro, desde a publicação da Estratégia Nacional de Defesa, em 2008, a qual estabeleceu a BID como um dos seus três eixos estruturantes. Atualmente, a BID representa 4,78% do PIB nacional, com mais de 1.100 empresas.

Ressaltamos, ainda, que uma dessas empresas, a *Akaer*, localizada em São José dos Campos-SP, especializada nos mercados aeroespacial e de defesa, está envolvida no desenvolvimento de um novo caça turco, encarregada da estrutura e sistemas da fuselagem traseira do primeiro protótipo da aeronave (EMPRESA, 2021).

Essa parceria está em linha com o Acordo de Cooperação sobre indústria de defesa, assinado em 2022. Entre as oportunidades, para ambos os países, estão: intercâmbios de pesquisadores, compartilhamento de

informações técnico-científicas, aquisição de equipamento militar e de defesa produzido ou desenvolvido em conjunto e cooperação entre instituições técnicas militares e empresas da indústria de defesa (BRASIL, 2022).

Do caso analisado, conclui-se, portanto, a importância de uma indústria apta a prover tecnologia de ponta para suas Forças, as quais, por sua vez, devem ser capazes de identificar suas necessidades futuras frente aos possíveis cenários de batalha e ameaças potenciais. Assim, o processo de planejamento e reconhecimento de fragilidades, potencialidades e demandas do Exército, da Marinha e da Força Aérea é engrenagem fundamental para o perfeito funcionamento da hélice tríplice na Defesa.

## Referências

- BILGIN, P. Turkey's Changing Security Discourses: The challenge of globalization. *European Journal of Political Research*, v. 44, n. 1, 2005.
- BRASIL assina acordo de cooperação sobre indústria de defesa com a Turquia. *DefesaNet*, 2022. Disponível em: <<https://www.defesanet.com.br/bid/noticia/44064/Brasil-assina-acordo-de-cooperacao-sobre-industria-de-defesa-com-a-Turquia/>>. Acesso em: 09 set. 2022
- CIDOB, Barcelona Centre for International Affairs. Defence and Security Policy of the Turkish Republic, s.a. Disponível em: <[https://www.cidob.org/en/content/download/30264/359449/file/241-248\\_ANEXO\\_POLITICA+DEFENSA+DE+TURQUIA\\_ANG.pdf](https://www.cidob.org/en/content/download/30264/359449/file/241-248_ANEXO_POLITICA+DEFENSA+DE+TURQUIA_ANG.pdf)> Acesso em: 9 set. 2022.
- DORRONSORO, Gilles, GOURISSE, Benjamin. The Turkish Army in Politics. *Revue Française de Science Politique*, v. 65, n. 4, 2015.
- EMPRESA do Brasil está envolvida em programa de novo caça turco. *AeroMagazine*, 2021. Disponível em: <[https://aeromagazine.uol.com.br/artigo/empresa-do-brasil-esta-envolvida-em-programa-de-novo-caca-turco\\_7365.html](https://aeromagazine.uol.com.br/artigo/empresa-do-brasil-esta-envolvida-em-programa-de-novo-caca-turco_7365.html)>. Acesso em: 9 set. 2022.
- ERDAG, Ramazan. After the Failed Military Coup: the need for the organizational reform in the Turkish Military. *All Azimuth*, v. 8, n. 1, 2019.
- ERGIL, D. The Kurdish Question in Turkey. *Journal of Democracy*, 2000.
- HEN-TOY, E. The Political Economy of Turkish Military Modernization. *Contemporary Review*, v. 274, n. 1596, 1999.
- HUSAIN, Amir. Turkey Builds a Hyperwar Capable Military. *Forbes*, 2022. Disponível em: <<https://www.forbes.com/sites/amirhusain/2022/06/30/turkey-builds-a-hyperwar-capable-military/?sh=9b6481855e11>> Acesso em: 9 set. 2022.
- KASAPOGLU, Can. Turkey's defense outlook for 2020s very promising, *Anadolu Agency*, 2020. Disponível em: <<https://www.aa.com.tr/en/analysis/turkey-s-defense-outlook-for-2020s-very-promising/1691178#>> Acesso em: 9 set. 2022.
- OZLU, Husnu. The Foundation and Development of Turkey's Defense Industry in the Context of National Security Strategy, *Perceptions*, v. 26, n. 2, 2021.
- PASCHOAL, João; QUEIROZ, Andressa; CAMARGO, Otávio. A Questão de Chipre e a Atuação da ONU. *Série Conflitos Internacionais, Observatório de Conflitos Internacionais*, v. 7, n. 6, 2020.
- SADAT, International Defence Consultancy Construction Industry and Trade. *Defense Reform*, 2014. Disponível em: <<https://www.sadat.com.tr/en/about-us/news/653-savunma-reformu-en.html>>. Acesso em: set. 2022
- SEREN, Merve. Turkey's Military Spending Trends: a reflection of changes in defense policy.

Insight Turkey, v. 22, n. 3. p. 183-214, 2020.

SIPRI, SIPRI Military Expenditure Database, 2022. Disponível em: <<https://milex.sipri.org/sipri>>. Acesso em: 9 out. 2022.

SOCHACZEWSKI, Monique. De Ataturk a Erdogan: a República da Turquia em três tempos. Malala, v. 6, n. 9, 2018.

TASHIJIAN, Yeghia. Revolutionizing the Turkish Army under Erdogan, The Armenian Weekly, 2021. Disponível em: <<https://armenianweekly.com/2021/08/11/revolutionizing-the-turkish-army-under-erdogan/>>. Acesso em: 9 set. 2022.

TAVARES, José. Turquia lança ofensiva contra separatistas curdos do PKK. Rfi. Disponível em: <<https://www.rfi.fr/pt/mundo/20220419-turquia-lan%C3%A7a-ofensiva-separatistas-curdos-do-pkk>>. Acesso em: 9 set. 2022.

TURKEY, Republic of Turkey Prime Ministry, Investment Support and Promotion Agency. Vision 2023, 2010.

TURKEY, Republic of Turkey Ministry of Industry and Technology. National Artificial Intelligence Strategy 2021-2025, 2021.

YENER, Yavuz. Turkish Armed Forces and strategic vision for 2033. The Journal of Turkish Weekly, 2015. Disponível em: <<https://foreignpolicynews.org/2015/02/15/turkish-armed-forces-strategic-vision-2033/>> Acesso em: 9 set. 2022

WIKIMEDIA, File: Armed forces Turkey.png, s.d. Disponível em: <[https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Armed\\_forces\\_Turkey.png](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Armed_forces_Turkey.png)>. Acesso em: 9 set. 2022



# CONHEÇA AS PUBLICAÇÕES DO CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DO EXÉRCITO!

## ANÁLISE ESTRATÉGICA



Publicação trimestral dedicada aos temas que impactam a preparação da Força Terrestre e a Defesa Nacional. Contém os textos produzidos pelos pesquisadores do Núcleo de Estudos Prospectivos (NEP) do CEEEx e textos de colaboradores eventuais.

## INFORMATIVO ESTRATÉGICO



Publicação quinzenal que contém o resumo dos principais acontecimentos nacionais e internacionais referentes a temas de interesse estratégico.

## ANÁLISE



Publicação sem periodicidade definida. Contém análise de um fato recente que contribua para o entendimento da conjuntura atual

Acesso pela plataforma EBRevistas:  
[ebrevistas.eb.mil.br/CEEExAE](http://ebrevistas.eb.mil.br/CEEExAE)  
[ebrevistas.eb.mil.br/CEEExIE](http://ebrevistas.eb.mil.br/CEEExIE)

# A IMPORTÂNCIA DA ESTRATÉGIA MILITAR PARA A ELABORAÇÃO DE CONCEITOS OPERATIVOS FUTUROS

## THE IMPORTANCE OF MILITARY STRATEGY FOR THE ELABORATION OF FUTURE OPERATING CONCEPTS

WALTER DA COSTA FERREIRA

### RESUMO

O corrente ensaio tem por objetivos evidenciar a base teórica da estratégia militar, dissertando sobre seus métodos e modalidades, bem como desenvolver uma abordagem pragmática das diversificadas posturas estratégicas para a solução de conflitos, como subsídios à formulação de conceitos operativos futuros de forças militares. As seções do ensaio estão articuladas em seis partes, começando por uma introdução que apresenta o conceito lato de estratégia e a essência de conceitos operativos futuros. A segunda parte aborda a estratificação e o alinhamento estratégicos, assim como transita detalhadamente no nível da estratégia nacional. Subsequentemente, realiza-se uma abordagem acadêmica da temática considerada como base para explicitar, na seção posterior, os métodos da estratégia militar previstos na doutrina militar brasileira. A quinta parte descortina a manobra estratégica por meio da combinação de posturas ou atitudes estratégicas. Em conclusão do trabalho, destaca-se a influência marcante da estratégia militar para a formulação de conceitos operativos futuros de forças militares.

### PALAVRAS-CHAVE

Poder Militar; Estratégia; Conceito Operativo; Métodos Estratégicos; Coerção.

### ABSTRACT

The current essay aims to evidence the theoretical basis of military strategy, discussing its methods and modalities, as well as to develop a pragmatic approach of diverse strategic postures for conflict resolution, as subsidies to the formulation of future operating concepts of military forces. The essay sections are divided into six parts, starting with an introduction that presents the broad concept of strategy and the essence of future operating concepts. The second part addresses strategic stratification and alignment, as well as discourses in detail on the level of the national strategy. Hereafter, an academic approach to the related theme is carried out as a basis for explaining, in the later section, the methods of military strategy foreseen in Brazilian military doctrine. The fifth part reveals the strategic maneuver through the combination of strategic postures or attitudes. In conclusion, the paper highlights the remarkable influence of the military strategy for the formulation of future operating concepts of military forces.

### KEY WORDS

Military Power; Strategy; Operating Concept; Strategic Methods; Coercion.

### O AUTOR

Coronel da Reserva Remunerada do Exército Brasileiro, graduado em ciências militares pela Academia Militar das Agulhas Negras (AMAN) e pós-graduado pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO) e pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). Atualmente, é colaborador do Grupo de Pesquisa em Estudos Estratégicos e Segurança Internacional - GEESI/UFPB.



## 1. Introdução

A vitória na guerra depende, invariavelmente, da efetividade de uma boa estratégia. Sua correta aplicabilidade sujeita-se ao estudo sistemático de seus princípios, fundamentos e métodos. A ignorância estratégica, na grande maioria dos casos, conduz ao fracasso e coloca em risco a própria sobrevivência do Estado. Não há vitória tática que compense uma péssima estratégia (FERREIRA E TEIXEIRA JÚNIOR, 2021, p. 174).

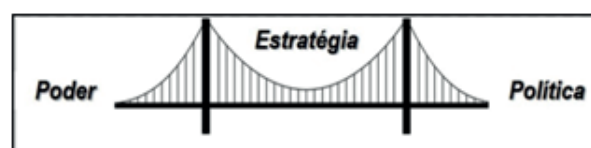
Este trabalho tem por finalidade apresentar os fundamentos basilares da estratégia militar, seus métodos e a combinação de posturas estratégicas para a solução de conflitos, como subsídios à formulação de conceitos operativos futuros de forças militares. Nesse mister, cumpre esclarecer, preliminarmente, que um conceito operativo sintetiza a essência do *modus operandi* de forças militares em um ambiente operacional futuro visualizado, constituindo, por conseguinte, um dos pilares para a definição das capacidades militares necessárias ao aparato bélico do Estado. Em sentido lato, o conceito operativo precisa traduzir como as forças militares serão empregadas sob uma perspectiva compreensiva.

De antemão, para alcançar o propósito supramencionado, é preciso compreender as bases que edificam o conceito de estratégia militar. Nesse sentido, pode-se afirmar que estratégia militar “É a arte e a ciência de prever o emprego, preparar, orientar e aplicar o *Poder Militar* durante os conflitos, considerados os óbices existentes ou potenciais, visando à consecução ou manutenção dos objetivos fixados no nível político” (BRASIL, 2020, p. 24, grifo nosso). Cabe registrar, conseqüentemente, que a estratégia militar representa um dos componentes da estratégia nacional ou grande estratégia do Estado.

Em complemento à supracitada definição, assinala-se que a estratégia, por uma visão abrangente, é a ponte que conecta os recursos

do poder (meios disponíveis) ao propósito político (fins desejados). Por conseguinte, os recursos devem ser adequados e suficientes para o atingimento dos objetivos por meio dos métodos selecionados. Segundo Echevarria II (2017, p. 26, tradução nossa, grifo nosso), “Diz-se que uma boa estratégia é aquela em que todos os três componentes (fins, formas e meios) estão em equilíbrio, ou seja, os meios são *suficientes* para atingir os fins por meio dos métodos designados”<sup>1</sup>. Ou seja, sem dimensionamento de recursos e/ou definição das formas de ação, não há estratégia.

**Figura 1: Ponte estratégica**



Fonte: elaborada pelo autor.

Estratégia, simultaneamente arte e ciência, apresenta caráter etéreo; requer pensamento flexível e criativo do estrategista, não admitindo, portanto, soluções padronizadas ou protocolares. Sob uma ótica pragmática, estratégia é, ao fim e ao cabo, uma questão de escolha, que considera o cálculo racional de custos, riscos e benefícios. Todavia, essa escolha nem sempre se coaduna com a prevalência da mencionada racionalidade, porquanto o processo decisório também sofre influência de outros fatores, como a cultura estratégica do Estado, a personalidade da liderança política e mesmo as pressões domésticas. Em acréscimo ao que precede, Freedman e Raghavan (2013, p. 207, tradução nossa) nos alertam sobre a interdependência das escolhas estratégicas:

<sup>1</sup>No original: “A good strategy is said to be one in which all three components (ends, ways, and means) are in balance, that is, the means are sufficient to accomplish the ends through the designated ways.”

Estratégia é sobre escolha. Depende da capacidade de compreender as situações e apreciar os perigos e oportunidades que elas contêm. Isso, por sua vez, exige uma compreensão das escolhas disponíveis para os outros e de como isso pode frustrar ou possibilitar as próprias escolhas. A essência da estratégia, portanto, é a interdependência da escolha<sup>2</sup>.

Uma vez entendidos os significados de estratégia militar e de conceito operativo, convém abordar, subsequentemente, os princípios elementares e os métodos da estratégia militar, no intuito de identificar a sua importância e a sua influência para a formulação de conceitos operativos futuros de forças militares.

## 2. Estratificação, Alinhamento e Estratégia Nacional

Iniciando a abordagem dos princípios elementares afetos à estratégia, convém descortinar, em pormenores, sua estratificação. Na doutrina militar em geral, consideram-se três níveis estratégicos: o nacional, o militar e o operacional.

A estratégia nacional, também referenciada na literatura como estratégia total ou grande estratégia, concerne à aplicação de todos os instrumentos e recursos do poder nacional, sejam econômicos, militares ou político-diplomáticos, *inter alia*, com o fito de assegurar os interesses nacionais do Estado, compondo encargo indelegável de sua liderança política. De acordo com Lidell Hart (apud Gray, 2016, p. 42), “o papel da grande estratégia – a mais elevada – é coordenar e dirigir todos os recursos de uma nação [...] na direção do alcance do objetivo político da guerra”.

<sup>2</sup>No original: “Strategy is about choice. It depends on the ability to understand situations and to appreciate the dangers and opportunities they contain. This in turn calls for an understanding of the choices available to others and of how this might frustrate or enable one’s own choices. The essence of strategy therefore is the interdependence of choice”.

Constituindo um ramo componente da estratégia nacional, a estratégia militar refere-se à aplicação do poder militar do Estado para neutralizar ameaças em situações conflituosas, no intuito de assegurar o atingimento dos objetivos políticos estabelecidos. É atribuição do órgão setorial de defesa nacional e dos comandos das forças singulares.

Em último estrato, a estratégia operacional revela-se incumbência dos comandos operacionais da estrutura militar de defesa (teatro de operações, zona de defesa etc.), relacionando-se ao planejamento e condução das campanhas militares, em consonância com as estratégias de nível superior.

Tomando em conta o uso do poder militar para solucionar conflitos, consideram-se quatro níveis de planejamento e decisão: o político, o estratégico, o operacional e o tático. Nesse sentido, a **figura 2** retrata a imagem de uma pirâmide que estabelece uma correspondência dos níveis de atuação da estratégia e da tática com os níveis do planejamento militar.

**Figura 2: Estratificação estratégica**



Fonte: Ferreira e Teixeira Júnior (2021, p. 58).

Sob a liderança direta do chefe de Estado (estadista), o nível político ampara-se em um gabinete de crise, tendo como atribuições básicas: a definição dos objetivos políticos do conflito; a concepção da estratégia nacional; a ativação dos comandos operacionais da estrutura militar de defesa, com a nomeação de seus



respectivos comandantes; e o estabelecimento das condicionantes políticas ao emprego do poder militar. Cabe ressaltar que, no Brasil, o Conselho de Defesa Nacional constitui a base do gabinete de crise.

Por sua vez, o nível estratégico de planejamento, representado pelo Ministério da Defesa e os comandos da Marinha, Exército e Aeronáutica, emite diretrizes estratégicas no intuito de orientar o emprego das Forças Armadas e elabora o plano estratégico de emprego conjunto das Forças Armadas, consolidando, *inter alia*, os objetivos estratégicos militares, derivados dos objetivos políticos, e a concepção da estratégia militar.

Já o nível operacional tem como encargo a condução das campanhas militares, com base em uma estratégia operacional, sendo consubstanciado pelos comandos operacionais ativados da estrutura militar de defesa, a saber: teatro de operações, área de operações, zona de defesa, comando de operações aeroespaciais e comando de defesa cibernética. O plano de campanha do teatro de operações compõe exemplo típico de planejamento no nível considerado.

Por fim, no nível tático, são planejadas e travadas as batalhas (engajamentos de forças militares) por meios navais, terrestres e aéreos, a cargo das forças componentes integrantes dos diversos comandos operacionais supracitados.

A partir da visualização dos distintos níveis estratégicos, compete esclarecer que se mostra imperativo para a vitória em qualquer disputa geopolítica o alinhamento entre as concepções estratégicas nacional e militar. Destarte, serão realizadas algumas observações elementares sobre a estratégia nacional desenvolvida nas situações conflitantes do Estado.

Observando-se a **figura 3**, percebe-se à esquerda os modelos originalmente concebidos pelo proeminente general francês André Beaufre (1998, p. 32-35) em sua

obra “Introdução à Estratégia”. Ao centro, verificam-se os métodos básicos da estratégia nacional (BRASIL, 2020, p. 23-24) e, à direita, os métodos da estratégia militar (FERREIRA e TEIXEIRA JÚNIOR, 2021, p. 106-116).

**Figura 3: Alinhamento estratégico**



Fonte: Ferreira e Teixeira Júnior (2021, p. 115) (adaptada pelo autor).

Os métodos da estratégia nacional diferem, basicamente, no papel desempenhado pelo poder militar na solução da disputa, seja em caráter protagonista (ação direta), seja em caráter coadjuvante aos demais instrumentos do poder nacional (ação indireta). A seleção do método depende, essencialmente: das capacidades materiais do Estado (fator F), tanto militares quanto econômicas; das forças morais da nação (fator Y), representadas pela vontade política de usar a força e pela motivação nacional; da liberdade de ação (fator K) existente no ambiente estratégico, interna e externamente, para empregar a violência física; e das condições de tempo (fator T) para a solução do conflito, que requerem maior ou menor necessidade de rapidez.

Em relação à modelagem estratégica, cabe discriminar os modelos típicos de uma situação de crise - ameaça direta e pressão indireta - e os modelos que fazem uso da violência armada em alguma medida - ações sucessivas, conflito prolongado e conflito violento. De forma bastante sucinta, registra-se que a seleção e/ou combinação dos citados modelos depende, diretamente:

da importância dos objetivos políticos, estabelecidos pela liderança política para o conflito, que indicam a predisposição para o uso da força; das capacidades militares disponíveis ao Estado, em grau de suficiência relativa ao oponente e adequação ao ambiente operacional do litígio; e do grau de liberdade de ação desfrutado pelo Estado para realizar ações militares violentas (BEAUFRE, 1998). Ressalta-se que o modelo de ações sucessivas implica a utilização direta do poder militar, de forma limitada, no intuito de potencializar uma estratégia coercitiva ou estabelecer um fato consumado. O citado modelo pode se desenvolver em um quadro de crise com violência limitada - conflito na zona cinza<sup>3</sup> - ou de conflito armado, a depender da resposta rival.

Cabe registrar que os supramencionados modelos são apenas “exemplos” de emprego do “poder nacional” do Estado (BEAUFRE, 1998, p. 35), na medida em que compete ao estrategista, valendo-se de seu pensamento criativo e flexível, estabelecer uma modelagem adequada ao ambiente estratégico e às circunstâncias do conflito, pela combinação deveras variável dos referidos modelos, seja por faseamento ou ante distintos atores antagonistas, ou mesmo pela criação de novos modelos. Nesse contexto, assinala-se que o modelo de ações sucessivas, por si só, configura a combinação dos modelos de pressão indireta e ameaça direta, em associação ao emprego de ações militares limitadas em força, sejam restritivas (bloqueios) e/ou ofensivas (bombardeios, incursões etc.). Os métodos da estratégia militar serão abordados adiante.

Figura 4: Modelos estratégicos

Modelo Estratégico	Características	Método da Estratégia Nacional	Formas de Solução de conflito	Ações Estratégicas * ações predominantes
Ameaça Direta	- Objetivos modestos - Superioridade de meios - Boa liberdade de ação	Ação direta	<i>Persuasão</i> <i>Coerção</i>	- Ações diplomáticas e jurídicas - Ações coercitivas políticas, econômicas e psicossociais - <b>Ações militares coercitivas (ameaça de emprego)*</b>
Pressão Indireta	- Objetivos modestos - Meios insuficientes - Pouca liberdade de ação	Ação indireta	<i>Persuasão</i> <i>Coerção</i>	- Ações diplomáticas e jurídicas - <b>Ações coercitivas políticas, econômicas e psicossociais *</b> - Ações militares coercitivas (ameaça de emprego)
Ações Sucessivas	- Objetivos importantes - Meios limitados - Pouca liberdade de ação	Ação indireta	<i>Persuasão</i> <i>Coerção</i> <i>Violência</i>	- Ações diplomáticas e jurídicas - <b>Ações coercitivas políticas, econômicas e psicossociais *</b> - Ações militares coercitivas (ameaça de emprego) - Ações militares limitadas ofensivas e/ou restritivas
Conflito Prolongado	- Objetivos importantes - Meios muito escassos - Grande liberdade de ação	Ação indireta	<i>Persuasão</i> <i>Coerção</i> <i>Violência</i>	- Ações diplomáticas e jurídicas - <b>Ações coercitivas políticas, econômicas e psicossociais*</b> - Operações militares de baixa intensidade (irregulares)
Conflito Violento	- Objetivos importantes - Superioridade de meios - Boa liberdade de ação	Ação direta	<i>Persuasão</i> <i>Coerção</i> <i>Violência</i>	- Ações diplomáticas e jurídicas - Ações coercitivas políticas, econômicas e psicossociais - <b>Operações militares em larga escala (regulares)*</b>

Fonte: elaborada pelo autor, com base em Beaufre (1998).

<sup>3</sup> A zona cinza não constitui relacionamento pacífico tampouco conflito armado. Nela, a competição estratégica entre dois ou mais Estados se desenvolve abaixo do limiar do conflito armado. A natureza do conflito é essencialmente não-violenta, exceto por episódios esporádicos de uso limitado de violência. A finalidade é evitar ultrapassar “linhas vermelhas” que suscitem uma escalada militar com elevados custos e consequências imprevisíveis (JORDAN, 2020).

### 3. Abordagem Acadêmica dos Métodos Estratégicos

Como naturalmente deve ser, o meio acadêmico voltado aos estudos estratégicos nos oferece uma plêiade de abordagens e perspectivas teóricas acerca dos métodos estratégicos militares. Em vista disso, é comum a utilização de termos e expressões análogas com sortidas interpretações, por vezes discrepantes. Na sequência, apresentar-se-á um entendimento majoritário dos principais métodos estratégicos, sob a ótica da literatura acadêmica de estudos estratégicos, a despeito da existência de outras classificações mais diversificadas.

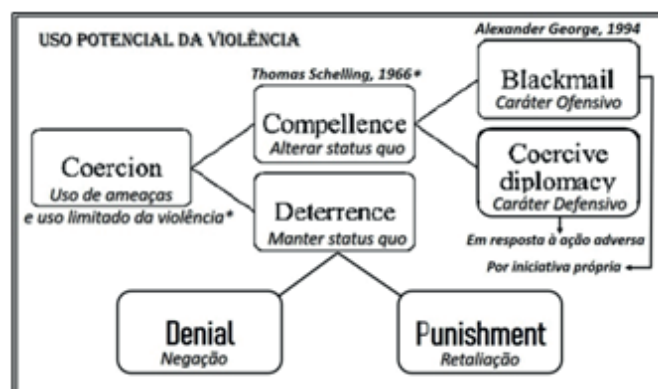
Em observância ao alinhamento estratégico preconizado na sessão pregressa, o Estado pode aplicar o seu aparato bélico sob diversas formas de ação e em variadas gradações, consoante o método estratégico selecionado. Todavia, o Estado também pode fazer uso do seu poder militar sob a forma de ameaças de emprego da força. Sob essa perspectiva, convém explicitar os distintos matizes do “uso potencial” da violência armada.

Transitando no domínio da coerção, referida à utilização de ameaças de toda ordem para forçar a submissão do adversário aos interesses nacionais do Estado coator, há que considerar duas formas básicas de empreendê-la: a dissuasão e a compelência<sup>4</sup>, consoante a teoria oferecida por Schelling (1966). Segundo Ferreira e Teixeira Júnior (2021), a dissuasão concerne ao uso de ameaças com base na capacidade de repelir (dissuasão por negação) ou retaliar (dissuasão por punição), com força nuclear ou convencional, eventuais

ações armadas contra o Estado, almejando a manutenção do *status quo*. De acordo com os mesmos autores, a compelência, visando à alteração da situação vigente, pode ser caracterizada pela ameaça ativa de uso da força, coagindo o adversário a modificar comportamento contrário aos interesses do Estado.

Por sua vez, George e Simons (1994) discriminam os diferentes usos da compelência em duas categorias: a chantagem, uso ofensivo de ameaças para fazer o coagido desistir da resistência física na defesa de seus interesses nacionais; e a diplomacia coercitiva, baseada em ameaças de uso da força militar e outros instrumentos em resposta a ações estratégicas adversas aos interesses do Estado coator.

**Figura 5: Uso potencial da violência**



Fonte: Onishi (2019, p. 3) (adaptada pelo autor).

Aqui cabe a ressalva de que muitas abordagens sobre a coerção, particularmente na esfera dos estudos estratégicos, com proeminência para as teorias de Schelling (1966) e Pape (1996), admitem o uso restrito da violência física, extrapolando a mera ameaça de emprego do poder militar, para potencializar a pressão exercida sobre o oponente. Especialmente no campo da filosofia política (NOZICK, 1969; MCCLOSKEY, 1980), há contraposição ao uso da hostilidade armada como método coercitivo. Bratton (2005) aborda essa divergência conceitual com muita propriedade, explicitando as diferentes

<sup>4</sup> Ressalta-se que o termo “compelência” caracteriza um neologismo oriundo da palavra inglesa “compellence”. Não obstante os dicionários de língua portuguesa ainda não o incorporem, o mencionado vocábulo é comumente empregado nos textos acadêmicos brasileiros relacionados às relações internacionais e aos estudos estratégicos.



perspectivas existentes na literatura acadêmica sobre coerção, incluindo aquelas que entendem esta como modalidade diversa da dissuasão (GEORGE e SIMONS, 1994; PAPE, 1996). Definitivamente, ainda não existe consenso acadêmico acerca da referida temática.

Segundo uma abordagem genérica, os pensadores da arte da guerra classificam os métodos estratégicos militares em função de seus objetivos (neutralização ou submissão do oponente) e das capacidades inimigas prioritariamente visadas (físicas ou psicológicas). Destarte, os métodos da aniquilação e da deslocação visam à neutralização (destruição ou captura) do adversário, por meio da vitória militar em batalha, preferencialmente decisiva, em alinhamento à estratégia nacional de ação direta. Em contrapartida, os métodos da atrição e da exaustão objetivam a submissão do oponente, em decorrência da perda de sua capacidade física e/ou psicológica de prosseguir na luta (TZU, 2011), coadunando-se com a estratégia nacional de ação indireta, em que os efeitos políticos, econômicos e psicossociais revelam-se determinantes para a vitória.

Aniquilação e deslocação tencionam uma vitória rápida com os menores custos possíveis. Nesse sentido, a aniquilação busca o êxito militar pela neutralização direta das forças armadas inimigas, preferencialmente em única batalha ou campanha relâmpago (CLAUSEWITZ, 1984; BARTHOLOMEES JR, 2012). Por outro lado, a deslocação quebra a vontade de lutar do oponente, mediante uma paralisia estratégica (HART, 1967) provocada por uma manobra inesperada em profundidade, que surpreende e desequilibra psicologicamente o adversário (ECHEVARRIAII, 2017). Por vezes referida como *blitzkrieg*, a deslocação requer mobilidade tática e grande velocidade para derrotar decisivamente o inimigo, atributos tipicamente inerentes às forças blindadas (MEARSHEIMER, 1983).

Figura 6: Métodos estratégicos segundo a literatura internacional

MILITARY STRATEGIES	(neutralização do oponente) <i>Defeating the Enemy through Decisive Engagement</i> "Vitória Militar Decisiva"	(submissão do oponente) <i>Defeating the Enemy through Slowly Grinding Down its Strength</i>
<i>Undermine the Enemy's Physical Capacity to Resist</i>	(destruir as forças inimigas) <b>Annihilation</b> Método da Ação Direta	(degradar capacidades) <b>Attrition</b> (or Erosion) Método da Ação Indireta
<i>Undermine the Enemy's Psychological Capacity to Resist</i>	(paralisar o inimigo pela surpresa e manobra) <b>Dislocation</b> Método da Aproximação Indireta	(desgastar o adversário) <b>Exhaustion</b>

Fonte: Greer (2018) (adaptada pelo autor).

Como contraposição estratégica, pode-se afirmar que a atrição e a exaustão configuram os polos opostos da aniquilação e da deslocação, respectivamente. Atrição, também referenciada como erosão, significa degradar progressivamente as capacidades físicas do adversário, militares e/ou econômicas, por intermédio de bloqueios, bombardeios, incursões e ataques cibernéticos, *inter alia*. Por sua vez, a exaustão pressupõe o desgaste psicológico do inimigo e a consequente redução de sua vontade de lutar por meio de uma campanha prolongada, normalmente conduzida por forças irregulares (ECHEVARRIAII, 2017).

4. Métodos da Estratégia Militar

Uma vez que a abordagem acadêmica foi previamente sintetizada, convém descrever sucintamente os métodos da estratégia militar em conformidade com a doutrina militar vigente no Brasil. Nesse sentido, a Doutrina de Operações Conjuntas estabelece apenas três modalidades, a saber: ação direta, aproximação indireta e ação indireta (BRASIL, 2020, p. 24).

A supracitada fonte refere-se ao método da ação direta como aquele em que predomina o emprego da massa, buscando-se o aniquilamento do inimigo pela batalha imediata. Por seu turno, o método da aproximação indireta pode ser caracterizado pela abordagem do inimigo de forma imprevista, após ações de inquietação, valendo-se da surpresa para desequilibrá-lo



por meio de uma manobra de envolvimento com movimentos rápidos e profundos. Em contrapartida, o método da ação indireta distingue-se dos anteriores por ações que visam à submissão do inimigo, quebrando-lhe a vontade de lutar (BRASIL, 2020). Por conseguinte, é cabível inferir a correspondência dos mencionados conceitos doutrinários com a tipologia proporcionada pela literatura de estudos estratégicos, em que a aniquilação equivale ao método da ação direta, a deslocação ao método da aproximação indireta e a atrição/exaustão ao método da ação indireta.

Em adição ao que precede, compete assinalar que o método da ação direta, ou aniquilação, estabelece foco na destruição das forças armadas inimigas, por meio da vitória militar em batalha, e na subsequente conquista de seu território. O sucesso desse método reside na ampla superioridade de meios militares e na liberdade de ação para empregá-los. O grande mentor do referido método estratégico é Carl von Clausewitz, general prussiano e notável filósofo da guerra. Ressalta-se que a tão necessária superioridade de meios requer avaliação estratégica de aspectos quantitativos, qualitativos e intangíveis (motivação, liderança, adestramento, experiência etc.) do poder relativo de combate dos oponentes, o que torna a tarefa bastante complexa e motivo de patentes impasses estratégicos na história militar. Saddam Hussein utilizou essa estratégia para conquistar o Kuwait em 1990. Mais tarde, em 2003, o Iraque foi vítima da mesma estratégia, empregada por norte-americanos e britânicos.

De outro modo, não obstante pretender a vitória militar em batalha, o método da aproximação indireta, também conhecido como deslocação e blitzkrieg, busca alcançá-la por intermédio da paralisia estratégica do inimigo, ocasionada pela surpresa inicial do ataque e por uma manobra envolvente em profundidade empreendida com rapidez e agressividade por forças blindadas de elevada ação de choque,

com o propósito de atingir o centro de gravidade adversário e anular, destarte, sua capacidade de reação. Lidell Hart, militar britânico, é considerado o principal teórico da aproximação indireta e a invasão da França por tropas alemãs em 1940, durante a Segunda Guerra Mundial, representa o exemplo clássico dessa modalidade estratégica.

Esse método configura resposta à situação em que não há uma superioridade decisiva da força atacante (BEAUFRE, 1998, p. 119-120). Todavia, sua aplicação não constitui panaceia à problemática estratégica, porquanto há que observar uma série de fatores críticos de sucesso. Nesse contexto, a surpresa mostra-se crucial para o êxito militar, podendo ser obtida por meio de uma operação de dissimulação para desequilibrar o defensor, desde que existam múltiplas direções táticas de atuação passíveis de exploração. A profundidade da manobra requer o emprego de tropas blindadas com elevada mobilidade tática, dotadas de forte apoio ao combate para operar de modo independente. Ademais, o avanço ininterrupto da força envolvente depende das boas condições de transitabilidade do terreno, no contato e em profundidade, bem como da disponibilidade de uma estrutura logística móvel e flexível para assegurar a sustentação do combate, em distâncias compatíveis com a manutenção do fluxo logístico. Por fim, a referida estratégia mostra-se por demais dependente da superioridade aérea local, no intuito de proporcionar liberdade de ação às forças de superfície.

Alternativamente à vitória militar em batalha, o método da ação indireta tenciona o sucesso estratégico pela submissão do oponente, seja por intermédio de ações militares limitadas ofensivas e/ou restritivas (atrição), seja por meio de ações irregulares em contexto de resistência (exaustão). Atores não estatais insurgentes optam por essa modalidade estratégica, associada ou não a práticas terroristas. A

estratégia da resistência procura desgastar psicologicamente o adversário, não obstante a degradação secundária das capacidades inimigas causadas por suas incursões e emboscadas, em razão da baixa intensidade dos combates. Em contrapartida, as ações militares limitadas ofensivas e/ou restritivas (bloqueios, bombardeios e outras) promovem, primordialmente, a degradação das capacidades militares e econômicas do adversário, com severas repercussões políticas e psicossociais. O pensador militar mais destacado no tocante ao método estratégico militar da ação indireta é SunTzu, general e filósofo militar da tradicional escola de estrategistas chineses. A ação indireta por atrição (ações militares limitadas) foi muito bem executada pela Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em 1999 contra a República da Iugoslávia (Sérvia e Montenegro), por ocasião do conflito do Kosovo, submetendo Belgrado aos objetivos pautados pela aliança ocidental. De outro modo, a ação indireta por exaustão tem robusto exemplo na resistência afegã ante a ocupação militar soviética do Afeganistão no período de 1979 a 1989.

Em conclusão da abordagem dos métodos estratégicos militares, compete registrar sumariamente a estratégia nuclear, em que pese esta não compor o rol de opções disponíveis ao Estado brasileiro, tomando em consideração que o Brasil é signatário do “Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares” (TNP). Ainda que, hodiernamente, se constate a prevalência do interdito nuclear, em função dos prováveis efeitos catastróficos para toda a humanidade, o citado método, em tese, intenta a resolução do conflito pelo emprego de armamento atômico contra os centros do poder adversário, sejam políticos, econômicos, psicossociais, científico-tecnológicos ou militares, assim como contra as suas forças estratégicas de ataque nuclear. Os vetores mais comuns são os mísseis balísticos lançados de terra, os submarinos nucleares e os bombardeiros estratégicos, todos capazes

de projetar em solo inimigo ogivas atômicas de enorme potencial destrutivo. Há que considerar, ainda, a possibilidade de emprego de armas nucleares táticas em conjugação ou não com operações militares convencionais. A referida estratégia foi utilizada uma única vez na história em 1945, durante a campanha militar estadunidense contra o império nipônico. As bombas empregadas em Hiroshima e Nagasaki são, contemporaneamente, classificadas como armas nucleares táticas, a despeito de seu descomunal efeito destrutivo.

## 5. Manobra Estratégica

Na sequência da análise dos métodos estratégicos militares, faz-se necessário discorrer sobre a manobra estratégica com a finalidade de proporcionar maior pragmatismo a esse artigo. De acordo com Ferreira e Teixeira Júnior (2021, p. 116),

A combinação, no tempo e no espaço, das diversas estratégias de emprego, também referidas na literatura militar como posturas ou atitudes estratégicas, em face de cada ameaça identificada na situação conflituosa, consubstancia a manobra estratégica. Há que ressaltar a possibilidade de alternância das estratégias de emprego mediante faseamento, além de admissível conjugação simultânea diante de uma mesma ameaça.

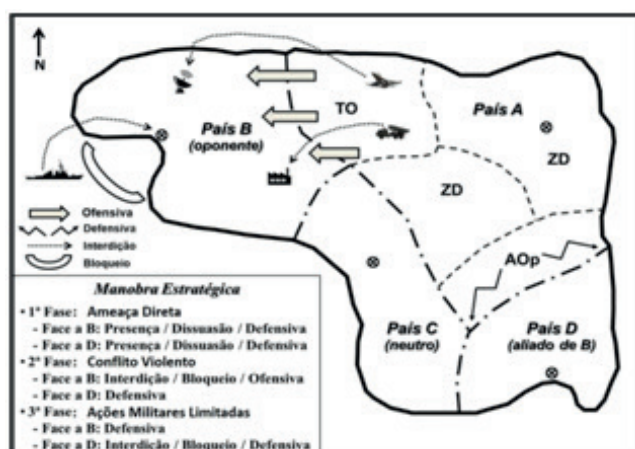
A partir da supracitada conceituação, salienta-se que a manobra estratégica está associada ao teatro de guerra, cuja dimensão geográfica incorpora todas as áreas estratégicas de interesse do Estado, passíveis de envolvimento nas ações militares da guerra, mesmo aquelas concernentes à defesa territorial. À vista disso, a concepção da manobra estratégica configura atribuição do órgão setorial de defesa, portanto, acima do nível operacional representado pelo teatro/área de operações, zonas de defesa e outros comandos operacionais da estrutura militar de defesa.

Em complemento ao que precede, convém

explicitar as estratégias de emprego vigentes na Doutrina Militar de Defesa, nomeadamente ofensiva, defensiva, resistência, dissuasão, presença, projeção de poder, aliança e ação independente (BRASIL, 2007, p. 35-36). Além das estratégias de emprego mencionadas, Ferreira e Teixeira Júnior (2021) propuseram o acréscimo de outras três, quais sejam: as estratégias da interdição, do bloqueio e da pacificação. O objetivo é proporcionar ao estrategista um maior leque de alternativas no emprego do aparato bélico do Estado, a fim de flexibilizar o emprego da força militar e dimensionar adequadamente a aplicação da violência em conformidade com o método estratégico selecionado.

No exemplo da **figura 7**, observa-se a manobra estratégica do País Alfa ante uma coalizão formada pelos Países Bravo (centro de gravidade) e Delta (ator mais fraco). Nesse caso específico, Alfa optou pelo método da ação direta no âmbito da estratégia nacional, privilegiando o uso de seu poder militar para alcançar seus objetivos políticos. Sua modelagem estratégica inclui o uso da ameaça direta na situação de crise e o conflito violento na impossibilidade de obter uma solução pacífica do litígio.

**Figura 7: Exemplo de manobra estratégica**



Fonte: Ferreira e Teixeira Júnior (2021, p. 135)

No tocante à estratégia militar, na ausência

de informações mais detalhadas, caberia tanto o método da ação direta quanto da aproximação indireta. Nesse caso específico, a manobra estratégica foi concebida em três fases, adotando-se posturas diferenciadas em face de cada oponente da coalizão inimiga. Em observância à teoria oferecida por Wylie (1967), pode-se afirmar que o enfrentamento sucessivo dos oponentes (Países Bravo e Delta) retrata uma estratégia sequencial, na medida em que o País Alfa não dispõe de poder militar suficiente para lidar simultaneamente com ambos os rivais. Contudo, no âmbito de cada fase da manobra estratégica, nota-se a aplicação cumulativa de diversas estratégias de emprego em face de um mesmo adversário. Essa combinação de atitudes proporciona flexibilidade de emprego, dosagem de esforços e apropriada distribuição dos recursos militares disponíveis.

Considerando que os conceitos operativos conformam a base conceitual para o planejamento e o emprego operacional e que influenciam o projeto das forças militares (ECHEVARRIA II, 2016), é cabível inferir que a manobra estratégica, por sua flexibilidade e criatividade na aplicação da violência, sinaliza valiosos fundamentos para a formulação desses conceitos.

## 6. Conclusão

Conceitos operativos são essenciais para converter força potencial em poder militar (ECHEVARRIA, 2016). Eles estabelecem genericamente o modo de emprego do poder militar e precisam estar em consonância com os diversos métodos estratégicos militares. A inter-relação entre os conceitos operativos e a estratégia militar pode ser devidamente elucidada pela assertiva de Echevarria (2016, tradução nossa, grifo do autor) a respeito daqueles: “Como esquemas genéricos de manobra, eles ligam ‘fins’ a ‘meios’ na estratégia militar e geralmente servem como a cola que os mantém unidos”.

Segundo uma percepção holística, infere-se que o ambiente operacional típico do século

XXI será marcado por uma diversidade de atores presentes na área do conflito, sejam entes estatais ou não estatais, bem como por ações empreendidas concomitantemente nos domínios terrestre, marítimo, aéreo, espacial e informacional (cibernético, eletromagnético e psicológico). Em complemento, Ferreira e Teixeira Júnior (2021, p. 49) explicitam que “[...] o combate contemporâneo manifesta acentuadas tendências ao hibridismo, multidimensionalidade, digitalização, automação e robotização das ações beligerantes, sem prescindir, contudo, da indispensável aptidão humana para inovar, adaptar e surpreender no campo de batalha”.

Em vista do que precede, o conceito operativo futuro da Força Terrestre deve exprimir uma forma de combate lastreada, *inter alia*, na multidimensionalidade sinérgica das operações militares, na integração das capacidades conjuntas, combinadas e interações para alcançar a máxima convergência de esforços, no uso da tecnologia digital para potencializar a consciência situacional, na adaptabilidade aos variados ambientes operacionais e na resiliência às ações estratégicas, operacionais e táticas do oponente.

Especificamente no que concerne à estratégia militar, o conceito operativo precisa assegurar a possibilidade de gradação na aplicação da violência, permitindo dosar o emprego da força a partir do uso coercitivo do poder militar, em conformidade com a estratégia militar selecionada. Outrossim, o conceito operativo deve garantir a imprescindível flexibilidade operacional para combinar diferentes atitudes ou posturas estratégicas - ofensiva, defensiva, pacificação, interdição, resistência e outras - em face das distintas possibilidades de atuação do aparato militar do Estado.

## Referências

- BARTHOLOMEES Jr, J. Boone. A survey of the theory of strategy. In: BARTHOLOMEES Jr, J. Boone. (Org.). US army war college guide to national security issues: theory of war and strategy. 5. ed. Carlisle: Strategic Studies Institute Book, 2012.
- BEAUFRE, André. Introdução à estratégia. Tradução de Luiz de Alencar Araripe. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1998.
- BRASIL. Ministério da Defesa. Doutrina militar de defesa. MD51-M-04. 2. ed. Brasília, DF: MD, 2007.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Doutrina de operações conjuntas. MD30-M-01. 2º Volume. Brasília, DF: MD, 2020.
- BRATTON, Patrick. When is coercion successful? And why can't we agree on it? Naval War College Review, Newport, v. 58, n. 3, p. 99-120, 2005.
- CLAUSEWITZ, Carl von. On war. Tradução de Michael Howard e Peter Paret. Princeton: Princeton University Press, 1984.
- ECHEVARRIA II, Antulio J. Operational concepts and military strength. The Heritage Foundation, 2016. Disponível em: <<https://www.heritage.org/military-strength-topical-essays/2017-essays/operational-concepts-and-military-strength>>. Acesso em 31 ago. 2022.
- \_\_\_\_\_. Military strategy: a very short introduction. New York: Oxford University Press, 2017.
- FERREIRA, Walter da Costa; TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto W. M. Estratégia militar aplicada: metodologia de emprego. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2021.
- FREEDMAN, Lawrence; RAGHAVAN, Srinath. Coercion. In: WILLIAMS, Paul D. (Ed.), Security Studies: an introduction. 2. ed. Nova York: Routledge, 2013.
- GEORGE, Alexander L.; SIMONS, William E. The limits of coercive diplomacy. 2 ed. Boulder: Westview Press, 1994.
- GRAY, Colin S. Estratégia moderna. Tradução de Geraldo Alves Portilho Junior. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2016.
- GREER, Tanner. Military strategy: a very short introduction (book note). The Scholar's Stage, 2018. Disponível em: <<https://scholars-stage.org/book-notes-military-strategy-a-very-short-introduction/>>. Acesso em 28 ago. 2022.
- HART, Basil Henry Liddell. Strategy: the indirect approach. 4. ed. Londres: Faber, 1967.
- JORDAN, Javier. International competition below



the threshold of war: toward a theory of gray zone conflict. *Journal of Strategic Security*, Tampa, v. 14, n. 1, p. 1-24, 2020. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/26999974>>. Acesso em: 1 set. 2022.

MCCLOSKEY, Henry John. Coercion: its nature and significance. *The Southern Journal of Philosophy*, Memphis, v. 18, n. 3, p. 335-351, 1980.

MEARSHEIMER, John J. *Conventional deterrence*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

NOZICK, Robert. Coercion. In: MORGENBESSER, Sidney; SUPPES, Patrick; WHITE, Morton. (Org.). *Philosophy, science and method: essays in honor of Ernest Nagel*. Nova York: St. Martin's Press, 1969.

OHNISHI, Ken. *Compellence and coercive diplomacy: concepts and characteristics*. National Institute for Defense Studies, 2019. Disponível em: <[http://www.nids.mod.go.jp/english/publication/briefing/pdf/2019/briefing\\_e201903.pdf](http://www.nids.mod.go.jp/english/publication/briefing/pdf/2019/briefing_e201903.pdf)>. Acesso em: 27 ago. 2022.

PAPE, Robert A. *Bombing to win: air power and coercion in war*. Ithaca: Cornell University Press, 1996.

SHELLING, Thomas C. *Arms and influence*. Londres: Yale University Press, 1966.

TZU, Sun. *A arte da guerra*. Tradução de Elvira Vigna. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

WYLIE, Joseph Caldwell. *Military strategy: a general theory of power control*. New Brunswick: RutgersUniversity Press, 1967.



QUARTEL -GENERAL DO EXÉRCITO,  
BLOCO A, 70630-970, BRASÍLIA-DF.  
(61) 3415-4120 - CEEEX@EME.EB.MIL.BR  
FACEBOOK: WWW.FACEBOOK.COM/CEEEXEB

ISSN: 2525-457X  
VOL 28 (1) DEZ / FEV 2023