



ANÁLISE ESTRATÉGICA

ANO 3. NÚMERO 3. JUN/AGO 2018



Análise Estratégica

ANO 3. NÚMERO3 JUN/AGO 2018



CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DO EXÉRCITO

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

EQUIPE

CHEFE

Cel Art Valério Luiz Lange

ANALISTAS

Gen Div R1 João Carlos de Jesus Corrêa
Cel Art Guilherme Otávio Godinho de Carvalho
Cel Art Francisco Carlos Sartorio Estoducto
Cel R1 Bento Paulos Cabral
Cel R1 Dougmar Nascimento das Mercês

COORDENADOR DE PESQUISA

Tem Cel QCO Oscar Medeiros Filho
Prof. MSc Raphael Camargo Lima

ADJUNTO DE INFORMÁTICA

1º Ten OTT Everton Alex Rodrigues

AUXILIARES

1º Sgt Com Vanderson Martins
Cb Valdeci Pereira Barbosa
Cb Valdeci de Sousa Lima Junior

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. Contém artigos preparados pelos pesquisadores do CEEEx e por pesquisadores de outras instituições.

CONSELHO EDITORIAL

Cel Art Valério Luiz Lange
Gen Div R1 João Carlos de Jesus Corrêa
Cel Art Guilherme Otávio Godinho de Carvalho
Cel Art Francisco Carlos Sartorio Estoducto
Cel R1 Bento Paulos Cabral
Cel R1 Dougmar Nascimento das Mercês
Tem Cel QCO Oscar Medeiros Filho
Prof. MSc Raphael Camargo Lima

REVISÃO TÉCNICA

TenCel QCO Oscar Medeiros Filho
Prof. MSc Raphael Camargo Lima

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

TenCel QCO Oscar Medeiros Filho
Prof. MSc Raphael Camargo Lima
1º Ten OTT Everton Alex Rodrigues
1º Sgt Com Vanderson Martins Barbosa

DISTRIBUIÇÃO GRATUITA

Quartel General do Exército – Bloco A – 1º andar
70630-091 – Setor Militar Urbano – Brasília/DF
Telefone: (61) 3415-4597

ceeex@eme.eb.mil.br

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

Análise Estratégica. Ano 3. Nº 3. jun-ago/18. Brasília.
Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. Centro de
Estudos Estratégicos do Exército. 37 p.

ISSN:2525-457X (Referente à publicação digital)



SUMÁRIO

Postura Estratégica dos Estados Unidos e uso da Força: Pivô Asiático, <i>Third Offset Strategy</i> e <i>Multi-Domain Battle</i>.....	5
Augusto W. M. Teixeira Júnior	
O debate sobre transformação militar na força terrestre do Reino Unido: reflexos para a sua indústria de segurança e defesa nacionais	18
Peterson Ferreira da Silva	
A Política Militar Brasileira: da Missão de Instrução de Artilharia de Costa à Comissão Conjunta Brasil-EUA (1934-1945)	31
Fernando da Silva Rodrigues	

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

Postura Estratégica dos Estados Unidos e uso da Força: Pivô Asiático, *Third Offset Strategy* e *Multi-Domain Battle*

Augusto W. M. Teixeira Júnior*

RESUMO

O presente trabalho propõe uma análise sobre como a mudança na prioridade geopolítica entre distintos tabuleiros em que jogam os Estados Unidos impacta em sua postura estratégica. No campo geopolítico, entre 2011 e 2012, o presidente Obama expressou o interesse em que os EUA realizassem o pivô para a Ásia-Pacífico. Não obstante a presença militar estadunidense em todas as regiões do globo, conforme atesta a estrutura dos *Unified Combatant Commands*, desde 2001, a ênfase geoestratégica dos Estados Unidos da América vinha sendo o Oriente Médio. Neste período, autoridades do país viram emergir competidores estratégicos, especialmente na Ásia. Apesar do supracitado pivô não ter sido plenamente realizado durante a administração Obama, duas mudanças no campo político-estratégico devem ser salientadas para o correto entendimento da Postura Estratégica dos EUA. Primeiro, no nível ministerial (*Department of Defense*), deu-se em 2014 o lançamento da Terceira Estratégia de Compensação (*Third Offset Strategy*), a primeira desde o pós-Guerra Fria. O fato da *Offset Strategy* visar compensar pela assimetria desvantagens em relação a oponentes é importante no contexto em que Europa e Ásia-Pacífico se encontram dois dos principais concorrentes estratégicos: Rússia e China. O segundo ponto de destaque, consiste em analisar como o Exército dos Estados Unidos reage ao novo direcionamento da estratégia de compensação. Para tal efeito, analisaremos a emergente doutrina de *Multi-Domain Battle*. A análise documental nos permitirá entender como o Exército dos Estados Unidos reage à mudança do ambiente operacional prioritária (opção geopolítica) neste momento do século XXI e como articula esta mudança a sua postura estratégica, lidas aqui através da *Third Offset Strategy* e da *Multi-Domain Battle*, ambas expressões que incorporam em suas ideias o paradigma de transformação dos EUA.

Palavras-chave: Pivô Asiático; *Third Offset Strategy*; *Multi-Domain Battle*.

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

ABSTRACT

The present work proposes an analysis on how the change in the geopolitical priority between different chessboards in which the United States plays has an impact on its strategic posture. In the geopolitical arena, between 2011 and 2012, President Obama expressed interest in the US pivot towards the Asia-Pacific. Despite the US military presence in every region of the globe, as attested by the structure of the Unified Combatant Commands, since 2001 the geostrategic emphasis of the United States of America has been the Middle East. During this period, American authorities saw the rise of strategic competitors, especially in Asia. Although the aforementioned pivot has not been fully realized during the Obama administration, two changes in the political-strategic field must be stressed for the correct understanding of the US Strategic Posture. First, at the ministerial level (Department of Defense) the launch of the Third Offset Strategy in 2014, the first since the post-Cold War. The fact that the Offset Strategy aims to compensate through asymmetry the disadvantages in relation to opponents is important in the context in which Europe and Asia-Pacific are two of the main strategic competitors to the US: Russia and China. The second fundamental issues is to analyze how the United States Army reacts to the new direction of the offset strategy. For this purpose, we will analyze the emerging doctrine of Multi-Domain Battle. The documental analysis will allow us to understand how the United States Army reacts to the change of the priority in regard to the operational environment (geopolitical option) at this point in the twenty-first century and how this shift is articulated with US strategic posture, here analyzed through the Third Offset Strategy and Multi-Domain Battle, both ideas that incorporates' the US transformation paradigm.

Keywords: Pivot to Asia; Third Offset Strategy; Multi-Domain Battle.

Sumário Executivo

As primeiras décadas do século XXI trouxeram desafios expressivos para a definição da postura estratégica e o uso da Força por parte dos Estados Unidos da América e de suas Forças Armadas. O período entre 1990 a 2000 foi marcado pelo debate sobre Revolução nos Assuntos Militares (RAM) e Transformação Militar, ambos orientados a capacitar o país para guerra de alta intensidade contra concorrentes regionais ao redor do globo. Entretanto, os ataques terroristas de 11/09 de 2001 e a subsequente Guerra Global Contra o Terror (GWOT) empurraram os EUA para dois conflitos armados marcados por fases convencionais curtas e longos períodos de contrainsurgência, estabilização e *state-building*. Se por um lado os 16 anos de GWOT produziram uma geração de militares provados em combate, por outro, testou a capacidade de adaptação do Departamento de Defesa à realidade caótica das ameaças irregulares, expondo limitações nas relações entre o Presidente dos Estados Unidos e o uso da força como instrumento da Política Externa. As campanhas no Afeganistão e Iraque entre outros compromissos de segurança ao redor do mundo provocaram um gigantesco desgaste no pessoal militar e pressão sobre os equipamentos derivado do deslocamento e combate. Outro fator fundamental neste quadro é a realidade fiscal do país, evidenciada por constantes cortes no orçamento da Defesa¹. Como resultado, foram constatados problemas no emprego da força no decurso de guerras simultâneas, mas também para a modernização militar. Associado aos desgastes gerados pela GWOT, amplificados pela crise orçamentária, o surgimento de competidores regionais de alto nível – como Rússia e China – é percebido pelos Estados Unidos como parte da emergência da multipolaridade decorrente da reconfiguração global de poder². É num mundo em transição que a condição dos Estados Unidos como única hegemonia regional e supremacia militar é contestada na Europa, Oriente Médio e na Ásia-Pacífico. Como resposta à ascensão chinesa e seu caráter ordenador, o presidente Obama lançou o pivô asiático, apontando o horizonte estratégico para o qual os EUA deveriam se debruçar no século XXI. O Departamento de Defesa publicou a *Third Offset Strategy* em 2014. Imersos num mundo em que a superioridade militar e tecnológica dos Estados Unidos é erodida e desafiada por novos polos de poder, a estratégia busca garantir a dianteira tecnológica e militar dos EUA, tal como liberdade de ação e de projeção de poder em todos os teatros de operação. No tocante às Forças Armadas, a *U.S. Navy* e a *USAF* debatem há quase uma década ideias derivadas do conceito de *AirSea Battle*³. O *U.S. Army* e o *Marine Corps* respondem aos desafios estratégicos e operacionais com a evolução doutrinária e apresentação de novos conceitos, como o *Multi-Domain Battle*. Os Estados Unidos e suas Forças Armadas estão respondendo aos desafios do novo ambiente estratégico. Dentre as respostas, se destacam a opção por um modelo de *Joint Force*, a sinergia entre múltiplos domínios e a capacidade de cada força em afetar outras dimensões da guerra para permitir a neutralização dos sistemas de anti-acesso/negação de área (A2/AD) de possíveis adversários. Embora a geoestratégia dos EUA no século XXI tenha como ênfase a região da Ásia-Pacífico, nota-se a busca por equilibrar suas capacidades de pronta resposta no

¹ Não obstante o elevado orçamento da Defesa contribuir com o déficit das contas públicas nos Estados Unidos (MASTERS, 2013), na última década os gastos militares sofreram cortes. Entre 2008 e 2016 a participação dos gastos militares no percentual do produto interno caiu de 4,6% em 2008 para 3,1% em 2016. A participação dos gastos militares no total dos gastos do governo central caiu de 18,6% em 2004 para 14,1% em 2016. Fonte: “Military expenditure (% of GDP)”, Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS?end=2017&locations=US&start=2000>. “Military expenditure (% of central government expenditure)”, Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.ZS?end=2016&locations=US&start=2000>.

² A perspectiva adotada na presente análise leva em consideração a ótica dos Estados Unidos sobre a guisa de questões aqui discutidas, dentre as quais, os desdobramentos para o campo da força militar da reconfiguração de poder global, o qual considera o retorno da competição entre grandes potências como um desafio estratégico. Lemos essa questão à luz do debate sobre multipolaridade. Para uma análise mais detida sobre a polaridade no século XXI, ver Mearsheimer (2001), Buzan (2004) e Hurrell (2009).

³ Não obstante a relevância da *AirSea Battle*, daremos prioridade à discussão de doutrinas e conceitos operacionais ligados preponderantemente à guerra terrestre.

teatro de operações europeu. Uma vez mais é percebido nos EUA que se faz necessário reforçar a sua presença militar nas duas franjas da Eurásia.

Mudança do Ambiente Estratégico no Século XXI: Pivô Para a Ásia-Pacífico, A2/AD e a *Third Offset Strategy*

Como resposta aos desafios trazidos pela mudança do panorama estratégico no início desta década, o presidente Obama (2011) realizou um discurso ao parlamento australiano⁴ em novembro de 2011, no qual apresentou as principais orientações de seu governo para a Ásia-Pacífico, o *rebalance to Asia-Pacific*⁵. O pivô asiático de Obama assumiu em seu primeiro momento uma postura estratégica cooperativa, porém ancorada na dissuasão. O objetivo do pivô para o Pacífico consiste em influenciar o desenvolvimento das normas e regras naquela região, especialmente no contexto em que a China emerge como uma influente potência regional (MANYIN et. al, 2012).

De acordo com o *The Military Balance* (IISS, 2011), a estratégia americana do *rebalance* comunicava uma preferência por um engajamento construtivo com a China, com ênfase no entendimento mútuo ao invés da competição militar estritamente⁶. Não obstante oficialmente cooperativa, a postura estratégica dos EUA para a Ásia é sustentada pela primazia do país em diversos campos do

poder nacional⁷. Inclusive, o pivô asiático era visto como podendo acarretar a falha de percepção por parte da China em relação a Washington. O risco de *misperception* e o possível dilema de segurança dela decorrente eram justificáveis para ambos os países.

Embora a postura estratégica dos EUA para a região fosse cooperativa, ela se dava nos termos da manutenção do *status quo*, favorável aos Estados Unidos. Essa condição se sustentaria militarmente pela expansão da presença militar estadunidense no sudoeste do Pacífico e pela rotação e desdobramento de suas tropas em países, como a Austrália e Cingapura. Inclusive, a base de Guam⁸, no Pacífico tem recebido investimentos e maior presença de efetivos, equipamentos e armas⁹ (IISS, 2012). Um dos temas centrais do pivô asiático é a necessidade de preservar a capacidade de projetar poder militar e deter ameaças à paz na região. Por isso, um dos objetivos que a postura estratégica do período busca realizar é a garantia da liberdade de ação dos EUA na Ásia e no Pacífico. Para tal, seriam basilares a modernização militar, o desdobramento de forças e o treinamento de tropas na região (OBAMA, 2011). Os países que servem de *forward base* para os EUA (Cingapura, Coreia do Sul e Japão) são fundamentais para resolver o problema de

⁴ A Austrália é um *Nato Partner Across the Globe*. Na última década, Camberra autorizou o uso de bases em seu território para os EUA. O país é um ativo participante de exercícios navais com a *U.S. Navy*.

⁵ Segundo Manyin et al. (2012), o pivô asiático é marcado por continuidades com políticas de administrações anteriores. O principal traço distintivo do “rebalance to Asia” é a presença de uma China mais assertiva no panorama regional.

⁶ Documentos recentes da administração Trump, como a *National Security Strategy* (UNITED STATES OF AMERICA, 2017) e a *Nuclear Posture Review* (UNITED STATES OF AMERICA, 2018a) apresentam uma postura abertamente competitiva em relação a China.

⁷ Sintetizados pelo acrônimo DIME (*Diplomatic, Information, Military and Economic*).

⁸ De acordo com o *The Military Balance* (IISS, 2014, p. 54), o *rebalance* para a Ásia da *U.S. Navy* começou na década passada, com o desdobramento de três submarinos nucleares para Guam, sinalizando o crescimento da presença americana na região.

⁹ A despeito de descontinuar projetos de política externa do período Obama, como o Acordo Transpacífico de Cooperação Econômica (TPP), o presidente Trump tem mantido ao longo de seu mandato o Leste Asiático como uma das prioridades das relações exteriores em seu governo. Ao lado da crescente rivalidade com a China, a crise envolvendo o programa nuclear e os testes mísseis por parte da Coreia do Norte contribuem para tal (BAKER, 2017).

como projetar força contra adversários continentais, como a China. A Austrália e a base americana em Guam tornam-se cada vez mais importantes como retaguardas caso o sistema de A2/AD¹⁰ chinês inviabilize a Coreia do Sul e o Japão como bases avançadas.

A modernização militar chinesa foi percebida como a principal motivadora do pivô asiático dos Estados Unidos, o que é evidenciado pela força do debate sobre como conter as capacidades de *Anti-Access/Area Denial* (A2/AD) desenvolvidas por Pequim (MANYIN et. al, 2012), em que se destaca o conceito de *AirSea Battle*¹¹ (ASB). Duas semanas antes do lançamento do *Rebalance to Asia*, em janeiro de 2012 foi lançado o *Joint Operational Access Concept*, integrando tanto a questão do A2/AD como a sinergia entre domínios (IISS, 2013). É com isto em mente que a *U.S. Navy* e a *USAF*, preocupadas com a emergência da Índia (Oceano Índico) e da China (Pacífico), iniciaram a discussão sobre um conceito operacional apto a responder os desafios do A2/AD (IISS, 2011). Tanto a *Quadriennial Defense Review* de 2010 como a *National Military Strategy* de 2011 dos Estados Unidos fazem eco em relação à prioridade da Ásia-Pacífico e do Oriente Médio, tal como a necessidade de respostas como o *Air Sea Battle* (IISS, 2011). Em síntese, o ASB tem como objetivo preservar a liberdade de acesso e manobra dos EUA em qualquer teatro de operações, destruindo as capacidades de defesa e negação inimigas no alvorecer do conflito (IISS, 2013). Para tal, objetiva a interoperabilidade entre forças aéreas e navais, sendo estas capazes de executar ataques em rede, integrados e em profundidade, com fins disruptivos, de destruição e derrota das capacidades inimigas de anti-acesso e negação de área; para assim

apoiar o desdobramento das forças conjuntas dos Estados Unidos (IISS, 2013).

A fim de apontar iniciativas e prioridades para manter a liderança global do país, em 2012, foi lançado o *Defense Strategic Guidance* (UNITED STATES OF AMERICA, 2012). A partir da percepção de um desafiador ambiente global de segurança, o documento aponta as principais missões das Forças Armadas dos EUA como sendo: conter o terrorismo e a guerra irregular; deter e derrotar agressões, projetar poder independente de desafios de *Anti-Access/Area Denial*; operar efetivamente no espaço cibernético e no espaço; entre outras (UNITED STATES OF AMERICA, 2012, p. 4-5). Observe-se a ênfase, ao lado de ações anti e contra terror, em missões e capacidades voltadas a garantir resolver o “access challenge”. Com base nesse documento, em 2014, veio a público o *Quadriennial Defense Review (QDR)* (UNITED STATES OF AMERICA, 2014). O documento se baseia em três pilares estratégicos: (1) defender o território dos Estados Unidos, (2) construir a segurança global e projetar a influência dos EUA para deter agressões, (3) manter-se preparado para vencer decisivamente qualquer adversário caso a dissuasão falhe. Para o QDR 2014 os principais elementos que moldam o ambiente estratégico são o surgimento e a difusão de novas tecnologias, novos centros de poder e o aumento na volatilidade global. Estes três fatores são entendidos como podendo afetar negativamente a segurança dos EUA. Por esse motivo a QDR 2014 busca aportar subsídios para reequilibrar¹² as capacidades e esforços de defesa do país no contexto de constrangimento fiscal.

O desafio não é dos menores. Entre 1990 até recentemente, os Estados Unidos

¹⁰ *Anti-Access/ Area Denial*, traduzido como Anti-Acesso/ Negação de área.

¹¹ Segundo Greenwood e Greer (2018), o conceito de *AirSea Battle* não foi implementado, mas embora o Pentágono tenha abandonado a nomenclatura o conceito ainda se mantém importante na reflexão sobre como enfrentar desafios de A2/AD (LAGRONE, 2015).

¹² Tanto o *Defense Strategic Guidance* como a *Quadriennial Defense Review* (UNITED STATES OF AMERICA, 2012, 2014) apresentam o diagnóstico de que a Força Conjunta estaria desequilibrada para os desafios do século XXI. As longas campanhas de estabilização e contrainsurgência, tal como os cortes orçamentários teriam afetado as capacidades e a prontidão dos EUA contra *near peer competitors*.

têm encontrado liberdade de ação em todos os teatros de operação em que atuaram. O controle americano dos espaços comuns (mar, ar e espaço) garantiu a capacidade de desdobrar forças e conduzir operações militares com pouca ou nenhuma oposição (IISS, 2013). A perspectiva estratégica que enseja o pivô para a Ásia-Pacífico entende que esta liberdade de ação associada à superioridade tecnológica e ao controle dos espaços comuns está ameaçada pelo *access challenge* dos sistemas A2/AD em desenvolvimento.

O QDR 2014 (UNITED STATES OF AMERICA, 2014) apresenta as mudanças geopolíticas, na conduta da guerra e no ambiente fiscal, como constituindo o quadro geral em que se deverá adequar à estratégia de Defesa dos EUA. Um aspecto que se destaca nos documentos de defesa dos EUA nesta década é que, apesar de insistir em manter a *expertise* adquirida em operações de estabilização e contrainsurgência, as Forças Armadas dos EUA não terão mais como foco esses tipos de operação. Esta interpretação é evidenciada na concepção de Força: a *Joint Force* (UNITED STATES OF AMERICA, 2012, 2014). O Departamento de Defesa dos EUA vê as forças armadas do país como uma força conjunta, que, para além dos desafios de interoperabilidade, terão como preocupação adversários com capacidades de combate avançadas, com potencial de negar vantagens dos EUA no espaço e espaço cibernético. Para mitigar este risco, a QDR 2014 (UNITED STATES OF AMERICA, 2014) apresenta decisões sobre a estrutura de força dos EUA, dentre as quais destacamos: manutenção da capacidade de projetar poder globalmente da Força Aérea dos Estados Unidos; modernização dos sistemas de defesa aérea; modernização dos meios navais; manutenção da capacidade do *U.S. Army* de realizar uma ampla gama de operações em terra. Para apoiar tais componentes estratégicos, a QDR aponta um conjunto de capacidades: cibernéticas, defesa antimíssil, dissuasão nuclear, espaço, *AirSea* (A2/AD), *Precision Strike*, mísseis de cruzeiro de longo alcance, ISR, operações especiais e contraterrorismo.

A superioridade tecnológica é um dos pilares da dominância americana nas últimas décadas. Segundo Ellman, Samp e Coll (2017), essa superioridade tem sido desafiada por competidores próximos (*peer competitors*) que apostam em capacidades assimétricas para conter as vantagens dos EUA no campo militar convencional. O quadro geral de erosão das vantagens americanas ancoradas na superioridade tecnológica é composto pela emergência de capacidades de A2/AD, pela potencial limitação dos EUA em projetar poder militar e pela competição entre grandes potências em espaços comuns, entre eles o espaço cibernético e o sideral (ELLMAN; SAMP; COLL, 2017). A *National Military Strategy* de 2015 afirmava que tecnologias emergentes estariam impactando o cálculo dissuasório, tal como a capacidade de gerenciar conflitos (IISS, 2016). Na Europa, a anexação da Crimeia pela Rússia e a desestabilização da Ucrânia; na Ásia, e a maior assertividade chinesa no Mar do Sul da China evidenciam que a liberdade de ação dos EUA no teatro de operações europeu e asiático poderá ser contestada por capacidades de A2/AD e por meios não-cinéticos¹³ (IISS, 2015).

A mudança do ambiente estratégico demandou respostas que incluíram inovações tecnológicas e novos conceitos operacionais. Em 2014, o então secretário de Defesa Chuck Hagel lançou a *Third Offset Strategy*¹⁴. A

¹³ Embora a ênfase do presente ensaio seja centrada na perspectiva dos Estados Unidos, o que nos remete ao debate sobre A2/AD; Rússia e China têm desenvolvido e aprimorado nas últimas décadas meios de projeção de poder em todos os domínios de operações. Por exemplo, a campanha russa na Geórgia e na Síria é representativo do esforço do país em projetar força para além de suas fronteiras. Por sua vez, a China converte-se a largos para disputar seus interesses em águas azuis (IISS, 2017, 2018).

¹⁴ A primeira estratégia de compensação se deu nos anos 1950 durante a presidência de Eisenhower. Com objetivo de compensar a superioridade numérica soviética no teatro europeu, os EUA desenvolveram capacidades de dissuasão nuclear. Nos anos 1970, a segunda estratégia de compensação estabeleceu a produção de capacidades em sistemas como munições guiadas de precisão, aeronaves *stealth* e novas plataformas de inteligência, vigilância e reconhecimento (HAGEL, 2014). As *Offset Strategies* foram desenhadas para compensar vantagens

mais recente versão da *Offset Strategy* é um esforço para focar os esforços de inovação do Departamento de Defesa na preservação e revitalização das capacidades convencionais de dissuasão, tal como adaptação às contramedidas que competidores próximos construíram nos últimos anos e continuam a desenvolver em relação às capacidades chave dos EUA (ELLMAN; SAMP; COLL, 2017). A *Third Offset Strategy* aposta na potencialidade de tecnologias potencialmente disruptivas, como a robótica e as armas de energia direta (IISS, 2016). Em grande medida, esta estratégia surge como resposta aos programas de modernização militar da Rússia e da China (ZACHERY, 2014). Esses processos de mudança militar dialogam no plano externo com a busca por reposicionamento de Moscou e Pequim em questões pertinentes às balanças de poder regionais na Europa e Ásia¹⁵.

Para desenvolver a *Third Offset Strategy*, o secretário Hagel lançou a *New Defense Innovation Initiative*. Objetivando avançar o domínio militar dos EUA no século XXI, a referida iniciativa enfatiza as áreas de robótica, sistemas autônomos, *big data*, manufatura avançada, incluindo impressão 3-D (HAGEL, 2014). Politicamente, a *Third Offset Strategy* se adequa a uma realidade em que os EUA lutam para manter o *status quo* contra potências revisionistas aptas a desenvolver meios de conter as principais áreas nas quais os EUA possuem vantagens estratégicas (ELLMAN; SAMP; COLL, 2017).

No documento *2017 Defense Posture*, o secretário de defesa, Ash Carter (UNITED STATES OF AMERICA, 2016), apontou os cinco principais desafios à ordem internacional liderada pelos EUA: Rússia (Europa), China (Ásia-Pacífico), Coreia do

estratégicas dos oponentes dos EUA, mas também para manter o país na dianteira tecnológica atribuindo a ele a capacidade de moldar o futuro do campo de batalha.

¹⁵ Contemporaneamente, a conexão entre aprimoramento tecnológico e geopolítica possa ser exemplificado no papel de destaque que a Rússia e a China desempenham na *Nuclear Posture Review* de 2018 (UNITED STATES OF AMERICA, 2018a).

Norte (Nordeste Asiático), Irã (Oriente Médio) e o ISIS (extremismo religioso violento). Com o lançamento da primeira *National Security Strategy* da administração Trump (UNITED STATES OF AMERICA, 2017), foi reforçada a percepção de que os EUA enfrentam uma crescente competição global nos campos político, econômico e militar. Rivais como China e Rússia, potências regionais, a exemplo de Coreia do Norte e Irã, são mencionadas em conjunto com o terrorismo *jihadista* como os principais desafios de segurança e aos interesses dos EUA. Apesar de nem a *National Security Strategy de 2017* (UNITED STATES OF AMERICA, 2017, p.26-32) nem a *National Defense Strategy de 2018* (UNITED STATES OF AMERICA, 2018b) fazerem menção explícita à *Third Offset Strategy*, o seu debate sobre modernização e conexão com inovação e tecnologia civil e militar se encontra implícito em ambos os documentos.

Como veremos na seção a seguir, estes desafios geopolíticos, militares e tecnológicos impactam fortemente no desenvolvimento doutrinário e de conceitos operacionais entre as Forças Armadas dos EUA, com destaque para o *U.S. Army*.

Adaptando as Forças Armadas dos EUA Para o Ambiente Estratégico do Século XXI: o *Multi-Domain Battle*

Enquanto na primeira década de 2000 o *U.S. Army* priorizou capacidades de guerra e não-guerra (*Mission Operations Other Than War*) à luz da doutrina de *full spectrum operations* (2001-2011), nos últimos anos a evolução doutrinária sofreria o impacto dos novos desafios ao poder americano. Em 2011, foi lançado o *Army Doctrine Publication (ADP 3-0) Unified Land Operations*. Enquanto a doutrina de *AirLand Battle*¹⁶ priorizava o

¹⁶ Conceito operacional desenvolvido durante a guerra fria, tornou-se a doutrina oficial no Exército dos Estados Unidos ao longo dos anos 1990. Concebia o

combate convencional nas três dimensões da guerra (ênfase na guerra convencional) e a doutrina de *full spectrum operations* focava na condução de operações ofensivas, defensivas e de estabilização (ênfase na contrainsurgência), a *Unified Land Operations* visava a preservar ambas as competências para fazer frente ao cenário onde novos polos de poder desafiavam o poderio dos Estados Unidos (BENSON, 2012). A ideia central dessa doutrina consiste em obter, manter e explorar a iniciativa para ganhar e manter posições de relativa vantagem no ambiente terrestre, de forma a criar condições para a resolução do conflito armado (UNITED STATES ARMY, 2011). Em 2017, a doutrina foi revista em nova publicação do ADP-3-0. Foi reforçado o entendimento do *U.S. Army* e de sua doutrina como componentes de um sistema: a *Joint Force*. Na versão revisada da *Unified Land Operations*, observa-se o maior destaque na percepção de *peer threat*. Este tipo de ameaça caracteriza-se por adversários com capacidades para se opor às forças dos EUA em múltiplos domínios ao redor do mundo ou em regiões específicas em que os EUA gozam de vantagens relativas (UNITED STATES ARMY, 2017). Segundo o *The Military Balance* (IISS, 2017), o principal problema a que o *U.S. Army* busca resolver consiste em como conduzir operações expedicionárias contra adversários que possuam sofisticadas capacidades de A2/AD.

Para resolver o problema supracitado, o *U.S. Army* propôs o conceito de *Multi-Domain Battle* (MDB). À luz dos desafios de segurança globais, o exército dos Estados Unidos foi encarregado de buscar o “AirLand Battle 2.0” (McCOY, 2017). Embora se inspirasse nas doutrinas e conceitos prévios, o MDB foi gestado no contexto em que a sinergia entre múltiplos domínios é preocupação primeira do planejador de defesa estadunidense. Isso se reflete no desenho de Força. Conforme expressado em outros

momentos deste ensaio, o *U.S. Army* é visto como parte de uma Força Conjunta operando em múltiplos domínios, entendimento semelhante ao 2016 *U.S. Marine Corps Operating Concept* (McCOY, 2017).

De acordo com os generais Brown e Perkins (2017)¹⁷, o *Multi-Domain Battle* é uma forma de se preparar para a guerra do futuro. O conceito parte da perspectiva de que futuros conflitos interestatais serão de A2/AD, onde o inimigo empregará armas de alta tecnologia contra e a partir de todos os domínios (SHMUEL, 2017). Distinto de tempos passados em que os EUA gozavam da dianteira incontestada em tecnologia militar, o *Multi-Domain Battle* pressupõe que a superioridade na guerra vindoura será temporária. A proliferação de tecnologias¹⁸, algumas das quais disruptivas, permitirão ganhar apenas “windows of superiority”. De acordo com Shmuel (2017), isso criará desafios para a *USAF* e a *U.S. Navy* para chegar livremente perto de área de operações, por isso a importância das forças terrestres e anfíbias, dotadas da capacidade de afetar outros domínios, para abrir caminho.

O *U.S. Army* emprega conceitos como o *Multi-Domain Battle* para moldar a força do futuro e resolver desafios do presente. A principal preocupação estratégica e operacional deste esforço está em conter as capacidades de A2/AD dos principais competidores do EUA. De acordo com Perkins e Holmes (2018), *Multi-Domain Battle* é uma resposta à realidade em que os adversários dos EUA estudaram a sua forma de guerrear, aprenderam e se prepararam. O conceito, voltado especificamente para responder ao desafio de competidores de mesmo nível num conflito de alta intensidade (SHMUEL, 2017), entende que a estratégia dos adversários dos EUA levará em conta três lições: (1) não permitir que os EUA e seus aliados conquistem uma área de operações; (2) buscar fraturar o *framework* operacional

emprego conjunto do *U.S. Army* e da *USAF* contra grandes formações blindadas soviéticas, em particular no Teatro de Operações Europeu. Para mais informações sobre a evolução doutrinária do *U.S. Army*, ver Benson (2012).

¹⁷ Comandantes do *U.S. Army Pacific* (USARPAC) e do *Training and Doctrine Center* (TRADOC).

¹⁸ A proliferação de tecnologias baratas, a exemplo de minas terrestres e navais, também é vista como um risco para a liberdade de ação dos Estados Unidos (IISS, 2013).

dos EUA tentando vencer as forças armadas dos EUA em cada domínio de forma sequencial; (3) impedir que os EUA se fixem numa base de operações avançadas de forma a não permitir que as forças dos EUA manobrem (PERKINS e HOLMES, 2018, p. 53-54). Diante destes imperativos, o *Multi-Domain Battle* busca preparar o *U.S. Army* e o *Marine Corps* para negar a estratégia adversária, garantindo liberdade de ação e dominância em todas as dimensões. Segundo Shmuel (2017), a ideia de multi-domínio deve permitir a projeção de poder de combate da terra para outros domínios, possibilitando liberdade de ação para a Força Conjunta, tal como o controle de posições chave no terreno, buscando sempre a sinergia entre os domínios. Em 2017, os EUA avançaram mais ainda no aprimoramento de seu entendimento e preparo para guerras futuras com o lançamento do *U.S. Army and Marine Corps - Multi-Domain Battle: Combined Arms for the 21st Century* (IISS, 2018).

Atualmente, além dos desafios anti-A2/AD, os principais desafios para o *U.S. Army* consistem nos dilemas da balança entre modernização e prontidão. Segundo o *The Military Balance* (IISS, 2017), o exército dos EUA tem priorizado a prontidão, em particular em cinco áreas: aviação, *networking* (cibernética e eletromagnética), integração de defesa aérea e de mísseis, veículos de combate e preparação para ameaças emergentes (IISS, 2017, p. 31). Não obstante o desafio chinês faça convergir o debate do *U.S. Army* sobre *Multi-Domain Battle* com conceitos ligados ao *AirSea Battle*; é no teatro europeu que o exército dos Estados Unidos se reestrutura com maior expressão. A preocupação com a contenção da Rússia e de seus sistemas de A2/AD ensejou o lançamento da *Operation Atlantic Resolve*, parte do esforço de desdobramento de forças dos EUA na Europa (TEIXEIRA JÚNIOR, 2017).

Em 2017, o departamento de defesa dos Estados Unidos propôs 3 *Brigade Combat Teams* (BCT) na Europa: 1 *Stryker Brigade*, 1 *Airborne Brigade* e 1 *Armoured* (IISS, 2017).

Estas escolhas apontam para a prioridade do *U.S. Army* em restaurar capacidades e a prontidão operacional para o possível combate contra “peer competitors”, leia-se a Rússia. Porém, conforme o *The Military Balance* (IISS, 2018), boa parte das capacidades de combate em estado de prontidão se baseiam nos sistemas adquiridos nos anos 1980, o “big 5”: Abrams (MBT), Bradley (IFV), Apache (AH), Black Hawk (UH - 60) e Patriot (SAM). Por esta razão é que a *Third Offset Strategy* é vista como essencial para reequilibrar as capacidades de defesa, projeção de poder e de dissuasão dos Estados Unidos no contexto de uma multipolaridade violenta e conflitiva. A *Third Offset Strategy* começou a influenciar o orçamento de defesa dos Estados Unidos mais claramente a partir do ano fiscal de 2017¹⁹. Cerca de 3,6 bilhões de dólares foram solicitados para programas ligados a *Offset Strategy* e mais 18 bilhões para os próximos 5 anos, incluindo 3 bilhões para programas contra capacidades A2/AD (IISS, 2017).

Apesar da relevância da *Third Offset Strategy* durante boa parte do segundo mandato do presidente Obama, a mudança de governo em 2017 lança incertezas sobre o futuro da estratégia. Embora a *National Security Strategy* (UNITED STATES OF AMERICA, 2017) discuta a renovação das vantagens competitivas dos EUA - militares, base industrial de defesa, forças nucleares, espaço, ciberespaço e inteligência – é incerto se a estrutura institucional²⁰ criada para a levar adiante a *Offset Strategy* sobreviverá ao longo do mandato do presidente Trump (MCLEARY, 2017). Entretanto, embora existam riscos de descontinuidade inerentes à mudança de governo, os programas de modernização priorizados para os anos fiscais de 2019-2023 permitem inferir que muito do conteúdo sobre capacidades da *Third Offset Strategy* ainda está presente no planejamento militar dos EUA²¹. Por sua vez, o debate

¹⁹ 01 de outubro de 2016 a 30 de setembro de 2017.

²⁰ Destacamos o *Strategic Capabilities Office* (SCO) e a *Defense Innovation Unit Experimental* (DIUx).

²¹ Listamos as principais áreas relacionadas a modernização militar dos EUA: forças nucleares,

sobre A2/AD, expressivo ao longo das administrações Obama, tem eco na *National Defense Strategy* (UNITED STATES OF AMERICA, 2018b). Como exemplo destacamos a posição do documento sobre o aumento da letalidade da Força Conjunta em ambientes contestados e na garantia da capacidade de manobra da força avançada e sua postura de resiliência.

Considerações Para o Exército Brasileiro

Distinto do imediato pós-Guerra Fria, onde dinâmicas locais e regionais de segurança gozaram de relativa autonomia (BUZAN, 2004), a década de 2010 marca o recrudescimento da competição entre as grandes potências. Embora a competição entre os Estados Unidos e grandes potências como Rússia e China se desenrole prioritariamente em seus entornos estratégicos contestados (Leste Europeu, Ásia Central e Nordeste Asiático), cada vez mais a rivalidade geoestratégica transborda para outras partes do globo (Sul da Europa, Oriente Médio, Oceano Índico e Ásia Meridional e Costa Oriental da África). Isto possivelmente se dará pela compressão das distâncias e efeitos das dinâmicas geopolítica e estratégicas entre as regiões do globo.

Não obstante os Estados Unidos gozarem de presença e capacidade de projeção de poder globais, as potências acima mencionadas desenvolvem capacidades tanto para projetar poder em seus entornos estratégicos e regiões vizinhas, como também para negar as capacidades de desdobramento de forças estadunidenses em espaços contestados. Apesar de distante dos grandes centros de tensão globais, a América do Sul possui costa para o Pacífico, o que pode impactar marginalmente o Brasil no futuro. A emergência de novos polos de poder enseja

domínios de operações espacial e ciberespaço, C4ISR, defesa de mísseis, letalidade conjunta em ambientes contestados, capacidade de manobra da força avançada e postura de resiliência (UNITED STATES OF AMERICA, 2018b)

novas alianças e coalizões. A posição autonomista e de não-alinhamento brasileira poderá ser insustentável no futuro próximo.

Parte do processo de construção da ordem multipolar está relacionado com a distribuição de poder entre as potências que desenham o tabuleiro geoestratégico. O Exército Brasileiro deverá conhecer e estudar com atenção a interação entre cenários de emprego, programas de modernização militar e a conexão destes com outras expressões do poder nacional. Destacamos a crescente convergência entre tecnologia, geopolítica e estratégia. Entre possíveis lições para o Exército, apontamos a importância de respostas assimétricas da Rússia e da China contra potências de capacidade militar superior. Nesse sentido, a opção por sistemas de anti-acesso/negação de área se apresenta como uma opção útil para dirimir os efeitos perversos do *gap* tecnológico entre o Brasil e as grandes potências. Como resposta assimétrica, o A2/AD pode ainda contribuir para promover efeito dissuasório através de meios militares convencionais. Outro aspecto que destacamos é que os desenvolvimentos tecnológicos, doutrinários e organizacionais discutidas no texto parecem reforçar o imperativo da interoperacionalidade. Essa observação se faz pertinente para pensar o Exército, pois, apesar da criação do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) em 2011, ainda não é possível afirmar que amadurecemos a concepção de Força Conjunta. A posição do EMCFA em igualdade hierárquica junto aos comandos das forças é ilustrativa dos desafios institucionais rumo a uma força conjunta brasileira, calcada na sinergia entre domínios e na interoperabilidade.

A *Third Offset Strategy* dos Estados Unidos demonstra que mesmo a principal potência militar da história deriva a sua força e sua capacidade de compensar vantagens assimétricas a partir da operação conjunta entre domínios, ramos das Forças Armadas e de sua base na economia, sociedade e Estado. Destacamos como a *Offset Strategy* não se centrou apenas na dimensão militar e estatal, mas se buscou apoiar em outras fontes de inovação e tecnologias no seio da sociedade

civil e mercado. Destarte a questão da continuidade da estratégia nos moldes originais, a *National Security Strategy* de 2017 (UNITED STATES OF AMERICA, 2017) deixa clara a importância da conexão entre estado, mercado e sociedade.

A análise deste quadro poderá ser utilizada para pensar a adequação do modelo brasileiro de força, produção de capacidades e dimensionamento. Os esforços de modernização militar dos EUA poderão ser úteis para pensar a própria Transformação Militar do Exército brasileiro. O estudo do primeiro nos permite considerar que a vitalidade e o sucesso da mudança militar dependem não apenas da garantia orçamentária para os Programas Estratégicos, mas principalmente de uma ancoragem em pesquisa, desenvolvimento e inovação no campo civil. Assim, repensar a Base Industrial de Defesa e a sua relação com o Exército é fundamental.

Por sua vez, a evolução doutrinária e os conceitos operacionais dos *U.S. Army* aqui analisados podem ser úteis para entender como os Estados Unidos pensam a resolução de problemas estratégicos. Por exemplo, o

estudo em tela ajuda a compreender que Planejamento Baseado em Capacidades não se faz dissociado de hipóteses de emprego e conflito, fundamentais para pensar qual força precisaremos no futuro. Apesar de os Estados Unidos e o Brasil possuírem distintos objetivos e desafios na política internacional, entendemos a necessidade do segundo em identificar ameaças e riscos como fundamental para o planejamento da força militar. Não obstante a ênfase do Exército brasileiro nas capacidades para agir no amplo espectro de operações, a experiência dos EUA demonstra a relevância de um conjunto definidos de capacidades, funções e efeitos desejados. Por último, mas não menos importante, tão relevante quanto o crivo da realidade e o vislumbre dos cenários, é assentar as possibilidades da inserção internacional e da competição estratégica numa realidade fiscal realista.

Referências

BAKER, Peter. “Trump Says Military is ‘Locked and Loaded’ and North Korea Will ‘Regret’ Threats”. **The New York Times**, Aug.11, 2017. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2017/08/11/world/asia/trump-north-korea-locked-and-loaded.html>. Acesso em: 12.08.2018.

BENSON, Bill. Unified Land Operations: the evolution of Army Doctrine for Success in the 21st Century. **Military Review**. Mar-Apr 2012.

BROWN, Robert B.; PERKINS, David G. Multi-Domain Battle: tonight, tomorrow, and the future fight. **War on the Rocks**, August 18, 2017. Disponível: <https://warontherocks.com/2017/08/multi-domain-battle-tonight-tomorrow-and-the-future-fight/>. Acesso em: 25.06.2018.

BUZAN, Barry. **The United States and the Great Powers: World Politics in the Twenty First Century**. Cambridge: Polity, 2004.

ELLMAN, Jesse; SAMP, Lisa; COLL, Gabriel. **Assessing the Third Offset Strategy: A Report of the CSIS International Security Program**. Center for Strategic and International Studies, Washington, DC, 2017. Disponível em: <https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs->

public/publication/170302_Ellman_ThirdOffsetStrategySummary_Web.pdf?EXO1GwjFU22_Bkd5A.nx.fJXTKRDKbVR. Acesso: 27.06.2018.

GREENWOOD, Tom; GREER, Jim. Experimentation: the road for discovery. **Strategy Bridge**, March 1, 2018. Disponível em: <https://thestrategybridge.org/the-bridge/2018/3/1/experimentation-the-road-to-discover>. Acesso em: 25.06.2018.

HAGEL, Chuck. Secretary of Defense Speech - Reagan National Defense Forum Keynote. **Simi Valley**, California. November 5, 2014. Disponível em: <https://www.defense.gov/News/Speeches/Speech-View/Article/606635/>. Acesso em: 25.06.2018.

IISS. International Institute for Strategic Studies. **The Military Balance 2018**: The annual assessment of global military capabilities and defence economics. London, 2018.

_____. **The Military Balance 2017**: The annual assessment of global military capabilities and defence economics. London, 2017.

_____. **The Military Balance 2016**: The annual assessment of global military capabilities and defence economics. London, 2016.

_____. **The Military Balance 2015**: The annual assessment of global military capabilities and defence economics. London, 2015.

_____. **The Military Balance 2014**: The annual assessment of global military capabilities and defence economics. London, 2014.

_____. **The Military Balance 2013**: The annual assessment of global military capabilities and defence economics. London, 2013.

_____. **The Military Balance 2012**: The annual assessment of global military capabilities and defence economics. London, 2012.

_____. **The Military Balance 2011**: The annual assessment of global military capabilities and defence economics. London, 2011.

KECK, Zachary. A Tale of Two Offset Strategies. **The Diplomat**, November 18, 2014. Disponível em: <https://thediplomat.com/2014/11/a-tale-of-two-offset-strategies/>. Acesso em: 25.06.2018.

HURRELL, Andrew. Hegemonia, liberalismo e ordem global: qual é o espaço para potências emergentes?. In: HURRELL, Andrew; et. al. (Eds.). **Os Brics e a ordem global**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009. Pp. 09-41.

LAGRONNE, Sam. Pentagon Drops Air Sea Battle Name, Concept Lives On. **USNI News**, January 20, 2015. <https://news.usni.org/2015/01/20/pentagon-drops-air-sea-battle-name-concept-lives>. Acesso em: 25.06.2018.

MANYIN, Mark E.; DAGGETT, Stephen; DOLVEN, Ben.; LAWRENCE, Susan V.; MARTIN, Michael F.; O'ROURKE, Ronald; VAUGHN, Bruce. Pivot to the Pacific? The Obama Administration's 'Rebalancing' Toward Asia. **Congressional Research Service**, March 28, 2012. Disponível em: <https://fas.org/sgp/crs/natsec/R42448.pdf>. Acesso em: 25.06.2018.

MCCOY, Kelly. "The Road to Multi-Domain Battle: An Origin Story". **Modern War Institute**, October 27, 2017. Disponível em: <https://mwi.usma.edu/road-multi-domain-battle-origin-story/>. Acesso em: 25.06.2018.

MCLEARY, Paul. Offset may be dead, but no one knows what comes next. **Foreign Policy**, December 18, 2017. Disponível em: <https://foreignpolicy.com/2017/12/18/the-pentagons-third-offset-may-be-dead-but-no-one-knows-what-comes-next/>. Acesso: 12.08.2018.

MEARSHEIMER, John J. **The Tragedy of Great Power Politics**. New York/London: W. W. Norton & Company, 2001.

OBAMA, Barack. “Remarks By President Obama to the Australian Parliament”. Parliament House, Canberra, Australia november 17, 2011. **The White House, Office of Press Secretary**. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>. Acesso em: 25.06.2018.

PERKINS, David G.; HOLMES, James M. Multidomain Battle: converging Concepts Toward a Joint Solution. *JFQ* 88, 1st quarter 2018. Disponível em: http://ndupress.ndu.edu/Portals/68/Documents/jfq/jfq-88/jfq-88_54-57_Perkins-Holmes.pdf?ver=2018-01-09-102340-943. Acesso em: 25.06.2018.

SHMUEL, Shmuel. Multi-Domain Battle: Airland battle, once more, with feeling. **War on the Rocks**, June 20, 2017. Disponível em: <https://warontherocks.com/2017/06/multi-domain-battle-airland-battle-once-more-with-feeling/>. Acesso em: 25.06.2018.

TEIXEIRA JÚNIOR, A. W. M. **Geopolítica: do pensamento clássico aos conflitos contemporâneos**. Curitiba: Editora Intersaberes, 2017.

UNITED STATES OF AMERICA. Department of Defense. **Quadriennial Defense Review**. Washington, DC. 2014. Disponível em: http://archive.defense.gov/pubs/2014_Quadrennial_Defense_Review.pdf. Acesso em: 25.06.2018.

UNITED STATES OF AMERICA. Department of Defense. **Nuclear Posture Review**. February 2018, Office of the Secretary of Defense. Washington D.C., 2018a.

UNITED STATES OF AMERICA. Department of Defense. **Summary of the 2018 National Defense Strategy of The United States of America: Sharpening the American Military’s Competitive Edge**. Washington D.C., 2018b.

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

UNITED STATES OF AMERICA. Department of Defense. **2017 Defense Posture Statement: Taking the Long View, Investing for the Future**. *Secretary of Defense Ash Carter*, February 2016. Washington, DC. 2016. Disponível em: https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2017DODPOSTURE_FINAL_MAR17UpdatePage4_WEB.PDF. Acesso em: 25.06.2018.

UNITED STATES OF AMERICA. Department of Defense. **Defense Strategic Guidance 2012**. Washington, DC. 2012. Disponível em: http://archive.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf. Acesso em: 25.06.2018.

O debate sobre transformação militar na força terrestre do Reino Unido: reflexos para a sua indústria de segurança e defesa nacionais

Peterson Ferreira da Silva*

Resumo: Este artigo explora o debate sobre transformação militar na força terrestre do Reino Unido e seus reflexos para a indústria britânica de segurança e defesa. Desde o fim da Guerra Fria, é possível observar vários esforços, especialmente após 2010, buscando compatibilizar a estrutura de força do Reino Unido com as transformações no ambiente de ameaças. Mais especificamente, este texto discute as iniciativas *Future Force 2020*, *Army 2020*, *Joint Force 2025*, a Estratégia de Ciência e Tecnologia e a atualização da política industrial de defesa. A partir desse quadro, é possível afirmar a importância de as políticas públicas voltadas à indústria de defesa abranger também aspectos mais amplos de segurança nacional.

Palavras-chave: Forças Armadas; Defesa; Segurança Nacional; Transformação militar; Tecnologia;

ABSTRACT

This paper explores the debate regarding military transformation in the British land forces and its implications for the UK defense and security industries. Since the end of the Cold War, several efforts have been made, especially after 2010, in order to continually reconcile the UK's force structure with transformations in the threat environment. More specifically, this text discusses the initiatives *Future Force 2020*, *Army 2020*, *Joint Force 2025*, the Science and Technology Strategy and the new industrial defense policy. Against this background, it is possible to affirm the importance of public policies aimed at the defense industry to cover also broader aspects of national security.

Keywords: Armed Forces; Defense; National Security; Military Transformation; Technology

* Doutor em Relações Internacionais (IRI-USP), professor do *campus* Brasília da Escola Superior de Guerra (ESG) e pesquisador do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx). Este artigo, assim como as ideias, dados e informações nele contidos, expressam o pensamento de seu autor, sendo de sua inteira responsabilidade, não representando necessariamente a posição do Ministério da Defesa, da Escola Superior de Guerra ou do Exército Brasileiro.

Sumário Executivo

O objetivo deste ensaio é explorar os impactos, incluindo desdobramentos organizacionais, que determinadas tecnologias avançadas podem trazer nos próximos anos para as mais modernas forças militares do globo. Este texto está inserido em uma agenda de pesquisa mais ampla, empreendida no âmbito do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx), visando a coadunar prioridades tecnológicas (civis e militares) com aquisições de produtos de defesa. Mais especificamente, este trabalho explora o caso do debate sobre transformação militar na força terrestre do Reino Unido e seus reflexos para a indústria de segurança e defesa nacionais. Com o fim da Guerra Fria, diversos esforços puderam ser observados no Reino Unido no sentido de buscar a compatibilização de sua estrutura de força com as transformações no ambiente de ameaças. Após o 11 de setembro de 2001, um dos marcos possíveis de serem destacados é o lançamento, em 2010, da *The strategic defence and security review: securing Britain in an age of uncertainty*. Este documento estabeleceu as missões e as novas premissas de emprego das forças armadas britânicas, ensejando uma reestruturação e redimensionamento das forças militares, sobretudo no contexto maior da crise de 2008. Nesse quadro, várias iniciativas ganharam força, incluindo as modificações trazidas pelo lançamento, em 2015, da *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review*, como a *Future Force 2020*, *Army 2020*, *Joint Forces 2025* e, mais recentemente, a publicação da Estratégia de Ciência e Tecnologia e atualização da política industrial de defesa britânica, ambas de 2017. Entre os aspectos que podem ser salientados nesse debate, incluindo suas implicações mais abrangentes no nível tecnológico nacional, estão (1) o peso da busca pela qualidade do gasto público e (2) a inserção do tema indústria de defesa em um contexto mais abrangente de segurança nacional. Nessa direção, o caso do Reino Unido permite visualizar vantagens de se dispor de uma ampla rede de instituições (governamentais e não-governamentais) nesse contínuo debate sobre segurança e defesa nacionais. Certamente, o Exército Britânico foi impactado por esse ambiente institucional, reforçando a importância de as organizações estarem aptas a constantemente se adaptarem à realidade em constante transformação.

Introdução - Future Force 2020 (2010)

O debate sobre “transformação militar” ganhou espaço na agenda do setor de defesa em meados dos anos 90, ao lado de termos como Revolução dos Assuntos Militares (*Revolution in Military Affairs* – RMA) e dos desdobramentos das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs). Segundo Davis (2010), o termo transformação militar deve ser entendido como uma mudança profunda em assuntos militares, envolvendo temas como, por exemplo, estrutura de força e doutrina.

Nos EUA e no Reino Unido, esse debate ganhou força nos anos 2000, principalmente em função das mudanças

ocorridas no ambiente de ameaças após o 11/09. No que se refere ao Reino Unido, possivelmente o grande marco dessa discussão ocorreu com o lançamento do documento “*The strategic defence and security review: securing Britain in an age of uncertainty*” – SDSR 2010 (REINO UNIDO, 2010). Entre os acontecimentos que influenciaram essa nova orientação de segurança e defesa no Reino Unido podem ser citados os conflitos no Iraque e no Afeganistão, os esforços diante da ameaça do terrorismo, bem como a crise iniciada em 2008 nos EUA e que, posteriormente, repercutiu nas principais economias globais.

Torna-se importante frisar que não só as forças armadas, mas o Ministério da Defesa (MoD) também passava por reformas

nessa época. Uma das mais significativas delas foi a fusão, em 2007, da *Defence Procurement Agency* (DPA) com a *Defence Logistics Organization* (DLO), criando a *Defence Equipment and Support* (DE&S), remodelando todo o sistema britânico de aquisições de defesa (SILVA, 2016). A missão da nova organização é bastante clara no papel e extremamente complexa na prática: “equipar e sustentar as forças armadas do Reino Unido para operações agora e no futuro”.¹ Para tanto, a DE&S contava, em maio de 2018, com cerca de 11.400 pessoas – entre civis e militares, alocados em vários pontos do Reino Unido e do exterior e distribuídos ao longo de onze funções: (1) processos de negócio e garantias (*business process & assurance*), (2) comercial, (3) serviços corporativos, (4) engenharia, (5) finanças e contabilidade, (6) recursos humanos, (7) gestão da informação e tecnologia da informação, (8) logística integrada, (9) saúde ocupacional, segurança do trabalho e ambiente (*occupational health, safety & environment*), (x) monitoramento e controle de projetos e (xi) gestão de projetos (REINO UNIDO, 2018b, p. 5).

Nesse contexto, na SDSR 2010 foram estabelecidas **sete missões militares** (*military tasks*) e determinadas **premissas de emprego das forças armadas** (*defence planning assumptions*).

As **sete missões militares** definidas foram: (1) defender o Reino Unido e seus territórios no exterior, (2) prover inteligência estratégica, (3) prover dissuasão nuclear, (4) apoiar organizações de emergência civil em tempos de crise, (5) defender os interesses do Reino Unido por meio de projeção estratégica de poder e de intervenções expedicionárias, (6) prover a contribuição do segmento de

defesa para a influência internacional do Reino Unido e (7) prover segurança para missões de estabilização (REINO UNIDO, 2010, p. 18-19).

As **premissas de emprego** estabelecidas no documento de 2010 compreendem o redimensionamento e a remodelagem das forças armadas com o objetivo de capacitá-las para conduzir:

- Uma operação de estabilização [com predominância de operações terrestres/apoio a reconstrução e desenvolvimento] de longa duração [mais de seis meses e geralmente com rodízio de tropas] no nível de brigada (até 6500 de efetivo) com apoio marítimo e suporte aéreo, conforme necessário [ex: participação na coalizão no Afeganistão], mas sendo capaz de, ao mesmo tempo, poder realizar:
- *Uma intervenção complexa [com uso de forças militares de alto impacto] de curta duração [menos de seis meses, sem rodízio de tropas – ex. evacuação de cidadãos britânicos do Líbano em 2006] (até 2000 de efetivo); e*
- *Uma intervenção simples [ex. Serra Leoa em 2000] de curta duração (até 1000 de efetivo).*

Ou, alternativamente:

- *Três operações de curta duração se as forças armadas não estiverem já engajadas em uma operação duradoura;*

Ou:

- Por um tempo limitado, e com aviso suficiente, comprometer todos os esforços para uma intervenção pontual de até três brigadas, com apoio marítimo e suporte aéreo (com cerca de 30.000 de efetivo, dois

¹ “Our purpose is to equip and support the UK’s armed forces for operations now and in the future” (REINO UNIDO, 2018, p. 5).

terços da força enviada ao Iraque em 2003) (REINO UNIDO, 2010, p. 18-19, traduções do autor).

Coadunando as sete missões militares com as premissas de emprego das forças armadas, o SDSR 2010 delineia uma estrutura de força a ser implementada no prazo de dez anos e denominada de “Força do Futuro 2020”, com três níveis de prontidão: (1) forças desdobradas (*Deployed Force*), isto é, já engajadas em operações; (2) força de alta prontidão (*High Readiness Force*), apta a reagir rapidamente a crises, como operações de contraterrorismo ou compondo uma força altamente capacitada e balanceada entre componentes terrestres, aéreos e marítimos; e (3) forças de baixa prontidão (*Lower Readiness Force*), abrangendo forças que recentemente retornaram de operações ou que estão sendo preparadas para se manter em alta prontidão (REINO UNIDO, 2010, p. 19-20).

Como resultado dessa nova diretriz política britânica de 2010, vários estudos foram realizados tanto no MoD quanto nas forças armadas, tendo em vista limitações orçamentárias, reestruturação de processos (ex. aquisições de defesa), necessidades de cortes de efetivo (incluindo a reavaliação do papel das forças militares da reserva) e priorização de capacidades militares e seus principais projetos. Desde o início, a SDSR 2010 indicou uma significativa redução de Pessoal a ser atingida até 2015. Para a Marinha (*Royal Navy*), foi previsto um corte de 5.000 (permanecendo com 30.000 de efetivo no total). No Exército (*British Army*), previu-se uma redução de 7.000 (95.000) e, na Força Aérea (RAF), esperava-se uma diminuição de 5.000 (33.000). No Serviço Civil do MoD (*Civil Service*), a estimativa era cortar 25.000 postos de trabalho, alcançando 60.000 até 2015. Ademais, outras diminuições de efetivo foram previstas até 2020 (REINO UNIDO, 2010, p. 32).

Os cortes foram efetivamente observados nos primeiros anos que se seguiram à SDSR 2010. No MoD, por exemplo, o número de civis caiu de 86.000 para 57.000 (redução de 34%). Nas forças armadas, o efetivo militar caiu de 177.000 para 152.000 (redução de 14%), atingindo especialmente o Exército Britânico (ANTILL; SMITH, 2017, p. 51).

Exército Britânico: Army 2020 e Joint Force 2025

Como consequência da direção política determinada pela SDSR 2010, foi elaborado o plano *Army 2020* – parte do *Future Force 2020*. Segundo Antill e Smith (2017, p. 51), inicialmente cinco batalhões de infantaria e 40% dos carros de combate Challenger 2 e 35% da artilharia pesada foram cortados de sua estrutura de força. As forças de reserva ganharam mais espaço no planejamento militar, subindo de 19.000 para 30.000. O Exército seria reestruturado em torno de cinco brigadas multifuncionais de 6500 de efetivo cada e capazes de executar missões com razoável grau de autonomia.

Em novembro de 2015, foi lançada a *National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review*. É possível afirmar que uma das principais diferenças em relação à versão de 2010 é a maior ênfase conferida às ameaças de natureza interestatal, sobretudo em função do episódio da Crimeia em 2014, além da questão das operações e dos crimes cibernéticos e da proliferação de armas de destruição em massa, como no caso da Coreia do Norte (REINO UNIDO, 2015, p. 18-19). Nessa publicação se observa a proposição de um plano intitulado *Joint Force 2025*, construído a partir do seu predecessor, *Future Force 2020*. A dinâmica interagências

foi destacada na publicação, prevendo que as forças armadas tenham uma maior capacidade de atuar ao lado de agências de segurança e de inteligências:

We will enhance the Armed Forces' capability to work alongside the security and intelligence agencies to disrupt threats in the most challenging operating environments worldwide (REINO UNIDO, 2015, p. 29).

Nesse contexto, a capacidade de desdobrar uma força expedicionária aumentou de 30.000 (*Future Force 2020*) para 50.000 (*Joint Force 2025*). Para o Exército, isso significava, por exemplo, a necessidade de possuir uma divisão (com três brigadas) otimizada para operações de combate intenso, capaz de ser projetada a longas distâncias, contando com novos veículos blindados (*Ajax*) e de infantaria mecanizada. Paralelamente, foi indicada, entre outras medidas, a atualização dos helicópteros Apache e dos *Chinook* da RAF, além da extensão do ciclo de vida dos carros de combate *Challenger 2* e da atualização dos blindados *Warrior*. Iniciativas visando a se contrapor a táticas de guerra híbrida, combinando elementos das forças regulares e de especialistas da reserva, também foram delineadas no mesmo documento (REINO UNIDO, 2015, p. 31).

Contudo, conforme ressaltado por Antill e Smith (2017, p. 53), pouco foi detalhado sobre os investimentos necessários para assegurar essas novas capacidades, além das dificuldades em termos de manter as forças regulares (situadas em um patamar abaixo de 80.000) e de aumentar a força de reserva no nível desejado de 35.000 (com mecanismos adequados para garantir a qualidade e a retenção desses quadros). A concepção de “brigadas médias” (em torno de 5000 de efetivo, com três batalhões equipados com veículos como o *Ajax*), denominadas de

Brigadas Strike, também enfrenta desafios que transcendem a questão meramente orçamentária e podem trazer repercussões importantes em termos de futuras aquisições de defesa (ANTILL; SMITH, p. 54), especialmente uma vez considerados os desdobramentos da SDRS 2015 ocorridos desde então.

A Estratégia de Ciência e Tecnologia do MoD (2017)

Depois da revisão de defesa e segurança de 2015, é possível destacar o lançamento, em outubro de 2017, da “*MoD Science and Technology Strategy*” (REINO UNIDO, 2017a). No que se refere especificamente ao foco trabalhado neste artigo, dois pontos são importantes de serem ressaltados.

Em primeiro lugar, a lógica predominante do documento não está embasada somente nos requisitos operacionais das forças armadas. No capítulo 6, verifica-se explicitamente que, apesar da importância dada aos requisitos do seu principal cliente (as forças armadas), a pesquisa de C&T não deve ser conduzida inteiramente por requisitos. Além disso, há uma reprodução de uma passagem no próprio documento britânico do historiador John Whiteclay Chambers, referente à experiência norte-americana com a *Defense Advanced Research Projects Agency* (DARPA), reforçando o mesmo ponto:

None of the most important weapons transforming warfare in the 20th century – the airplane, tank, radar, jet engine, helicopter, electronic computer, not even the atomic bomb – owed its initial development to a doctrinal requirement or request of the military (CHAMBERS, 2005 apud REINO UNIDO, 2017a, p. 21).

Em segundo lugar, e como uma consequência do primeiro ponto, está a divulgação do portfólio central de pesquisa do Ministério da Defesa, aprovado em janeiro de 2017 e delineado em três partes: (1) vertentes estratégicas (*strategic drivers*), (2) necessidades dos usuários e (3) oportunidades tecnológicas. As diversas áreas contempladas, variando desde tecnologias de energia dirigida, sistemas autônomos, novos materiais, entre outras, estão organizadas por categorias de elementos e faixas de investimentos até 2019 (*MoD's core research portfolio – REINO UNIDO, 2017a, Annex B, p. 27*). Trata-se de uma abordagem ampla e integrada (*Royal Navy, Army, Royal Air Force e Joint Forces Command*), envolvendo aspectos mais abrangentes de segurança e defesa nacionais.

A atualização da política industrial de defesa britânica (2017): reflexos para sua indústria de segurança e defesa nacionais

Já em 20 dezembro de 2017, foi lançada pelo Ministério da Defesa britânico a “*Industry for defence and a prosperous Britain: refreshing defence industrial policy*” (REINO UNIDO, 2017b). Essa atualização pode ser vista em um contexto político-econômico e estratégico mais amplo, com claros impactos para o debate sobre defesa no Reino Unido. Entre alguns dos fatores em jogo estão, por exemplo, os desdobramentos da votação sobre o Brexit (2016), as incertezas envolvendo a relação EUA-Reino Unido no governo do norte-americano Donald Trump, os vários ataques terroristas observados na Europa nos últimos anos e aumento da percepção de ameaça em relação a países como Rússia e Coreia do Norte (FARMER; COUGHLIN, 2017).

O novo documento britânico foi elaborado seguindo três eixos principais:

- I. Aperfeiçoando o modo pelo qual a defesa oferece mais amplamente valor econômico e internacional, bem como preenche os objetivos de segurança nacional;
- II. Ajudando a indústria do Reino Unido a ser internacionalmente competitiva, inovadora e protegida;
- III. Tornando mais fácil fazer negócios com a defesa, particularmente para inovadores, pequenas e médias empresas e fornecedores não tradicionais da defesa.

A publicação é iniciada salientando o crescente inter-relacionamento entre a indústria voltada para o segmento civil e a direcionada para a defesa, possibilitando tanto oportunidades quanto responsabilidades, citando o caso do campo da cibersegurança (REINO UNIDO, 2017b, p. 4) e reforçando a importância de sua indústria de defesa não só como fornecedora de capacidades vitais para as suas forças armadas, como também como parte essencial da economia do Reino Unido. Segundo o mesmo documento, estima-se que o segmento de defesa gere 142.000 empregos diretos e aproximadamente 110.000 indiretos (REINO UNIDO, 2017b, p. 6).

A faceta da exportação responsável de produtos de defesa também é destacada na nova política industrial de defesa, salientando as contribuições para a balança de pagamentos do país e para o fortalecimento, em geral, dos relacionamentos internacionais e, mais especificamente, das capacidades militares de países amigos e aliados (REINO UNIDO, 2017b, p. 6). Embora seja mencionada a exportação “responsável” de produtos de defesa, é relevante notar que, poucos meses antes, o governo britânico foi mais uma vez criticado pelas exportações de

armas para a Arábia Saudita. Desde 2015, forças apoiadas, de um lado, por Riade e, do outro, por Teerã estão envolvidas em uma guerra civil no Iêmen, com graves reflexos humanitários (ROSS, 2017; SMITH, 2017).

A busca da qualidade do gasto público como constante e da competição “sempre que possível”

A atualização da política industrial de defesa do Reino Unido de 2017, assim como outros documentos similares anteriores, sublinham a responsabilidade do governo de buscar as capacidades militares certas para as suas forças armadas sem perder de vista a aplicação mais adequada possível (*value for money*) do dinheiro dos contribuintes:

As a customer for defence industry, the Government has a responsibility to get the right capability for our Armed Forces and to ensure value for money for the taxpayer in the goods and services that we buy (REINO UNIDO, 2017b, p. 6)

A forma pela qual o poder de compra do governo está organizado para executar aquisições de defesa influencia decisivamente a estrutura das forças armadas. O acelerado avanço tecnológico suscita mudanças organizacionais e operacionais. Assim, é possível afirmar que a capacidade do projeto de força de constantemente se adaptar aos desafios contemporâneos depende de um sistema de aquisição de produtos de defesa relativamente ágil, bem como uma base industrial de defesa capaz de apoiar esse sistema.

Nessa direção, conforme verificado na *2015 Strategic Defence and Security Review*, as indústrias associadas aos segmentos de segurança e defesa nacionais são entendidas como parte importante da base industrial nacional como um todo. Mais

especificamente, as questões atinentes às indústrias de segurança e defesa foram situadas no âmbito do objetivo 3 de segurança nacional, isto é, promover a prosperidade do Reino Unido.

We will increase innovation and strengthen its contribution to our national security. We will work with the UK’s defence and security industries and support their growth through exports and investment in skills (REINO UNIDO, 2015, p. 69).

Essa abordagem valorizou a interdependência entre segurança econômica e segurança nacional, buscando prover as capacidades militares definidas para as forças armadas utilizando da melhor forma possível os recursos disponíveis. Na nova política industrial de defesa do Reino Unido está a clara indicação de que a competição por contratos será perseguida sempre que possível:

We provide our Armed Forces with the capabilities they need, now and over the longer term, at the best overall value for money we can obtain for the UK taxpayer. We achieve this wherever possible through open competition, maximising the chances for SMEs and nontraditional defence suppliers to be able to bid for defence contracts (REINO UNIDO, 2017b, p. 10).

A expressão “sempre que possível” pode ser remetida ao contexto dos esforços empreendidos nos últimos anos relacionados com *Single Source Regulations Office* (SSRO), iniciado em dezembro de 2014 com o *Defence Reform Act*. De maneira bastante sintética, trata-se do reconhecimento de que determinados conhecimentos críticos para a segurança nacional devem receber um tratamento diferenciado, coadunando aspectos estratégicos com métricas de desempenho condizentes com preços justos e razoáveis,

tentando combinar a lógica do interesse público com a de mercado.² O intuito é manter o trinômio (1) vantagem operacional (*operational advantage*), (2) liberdade de ação (*freedom of action*) e (3) interesses de prosperidade (*prosperity interests*) (REINO UNIDO, 2017b, p. 13). Assim, áreas como reatores e mísseis nucleares (exemplo: *Trident*), bem como criptografias e tecnologias associadas à inteligência, vêm recebendo experiências de um novo tratamento diferenciado.

A busca pelo equilíbrio entre o sigilo necessário em determinados projetos e o grau de transparência demandado para impedir abusos pode ser entendido como um equilíbrio dinâmico difícil de ser mantido na área de defesa em geral - e no Reino Unido não é diferente. Em 2017, por exemplo, surgiram pressões para que seu Ministério da Defesa, o qual centraliza as aquisições de defesa do país por meio do *Defence Equipment and Support* (DE&S), abra informações de contratos realizados sem competição aberta (HOLLINGER, 2017).

Contudo, a comunidade de defesa britânica detém a vantagem de contar com uma diversificada rede de atores produzindo estudos e debates não somente neste subtema específico, mas também em vários outros aspectos das políticas públicas de interesse para a defesa. Apenas para citar alguns exemplos no campo de contratos não competitivos, há contribuições de mais de uma década, por exemplo, do *National Audit Office* (exemplo: REINO UNIDO, 2001), do Parlamento (exemplo: REINO UNIDO, 2018b), da mídia especializada (exemplo:

² Mais informações em: SSRO – About us < <https://www.gov.uk/government/organisations/single-source-regulations-office/about> >. Acesso em: 22/06/2018.

ANDERSON, 2018), do meio acadêmico (exemplo: HARTLEY, 2017) e de *think tanks* (exemplo: conferências realizadas pelo RUSI).³

A nova política industrial de defesa indica que em algumas áreas, ou seja, nas quais a competição não é viável, a expectativa é implementar o arcabouço do *Single Source Regulations*, buscando definir com maior clareza os custos e as margens de lucro dos participantes, assim como possibilitar tanto ao governo quanto aos fornecedores a chance de apelar para uma entidade independente para resolver controvérsias contratuais, sem perder de vista a boa aplicação dos recursos públicos e a importância das parcerias internacionais (REINO UNIDO, 2017b, p. 11).

Segundo relatório do Parlamento divulgado em março de 2018, atualmente cerca de 50% dos contratos do MoD foram estabelecidos de forma não competitiva, embora seja reconhecido que “às vezes há razões válidas para que aquisições não possam ser realizadas de forma competitiva, fazendo com que seja usado o arcabouço de fornecedor único” (REINO UNIDO, 2018a, p. 3).⁴ Contudo a recomendação do referido documento nesse quesito específico é clara: a regra deve ser a competição.

³ Ver, por exemplo, as atividades desenvolvidas pelo Royal United Services Institute (RUSI) nesse segmento, como, por exemplo: “Perspectives on non-competitive defence spending”. RUSI, 16 November 2016. Acesso em: < <https://rusi.org/event/perspectives-non-competitive-defence-spending> >. Acesso em: 22/06/2018.

⁴ “Around 50% of the Department’s procurement of equipment is not subject to competition. We recognise that there are sometimes valid reasons why procurement cannot be done competitively and the Department must use a single supplier” (REINO UNIDO, 2018a, p. 3).

The Department needs to have a clear strategy for increasing competition which will see real savings materialise. We are not pushing for competitive procurement on every occasion as we recognise that there can be valid reasons sometimes for why single source procurement may be appropriate. Nevertheless, we look to the Department, frontline Commands and project teams to take a competitive approach where it is best, and to seek strategic opportunities to stimulate the market in order to reduce the number of occasions when it uses single source procurement (REINO UNIDO, 2018a, p. 4).

Certamente, a centralização das atividades de aquisição no DE&S também tem contribuído para a busca pela qualidade do gasto público em defesa, em um contexto de um efetivo, aproximadamente, de 137.000 pessoas (*Royal Navy/Royal Marines: 29.300, Army: 77.120, Royal Air Force: 30.350*) (REINO UNIDO, 2018e, p. 67) e, de forma mais ampla, uma estrutura de força que reúne, por exemplo, cerca de 714 aeronaves, 13 fragatas, 6 *destroyers*, 11 submarinos, 2 navios-aeródromos e 227 carros de combate (FOSS, 2018; MACASKILL, 2018).

Não se trata somente de indústria “de defesa”

Outra parte que pode ser destacada na política industrial de defesa britânica de 2017, com claros reflexos para as forças armadas em geral, é o reconhecimento da área cinzenta entre demandas de órgãos e agências de segurança e de defesa.

Ainda em 2012, no documento “*National Security through technology, equipment, and support for UK defence and security*” já tinha sido explicitado a sobreposição, na atualidade, de ameaças de defesa e de segurança. A questão do

terrorismo internacional, nesse sentido, foi um dos fatores decisivos para a tentativa de empreender uma abordagem mais ampla e integrada, utilizando-se de esforços oriundos de várias partes da máquina governamental. A Estratégia Contraterrorismo do Reino Unido (*Counter-terrorism Strategy – CONTEST*), por exemplo, visou a (i) proteger infraestruturas e fronteiras nacionais; (ii) fornecer o equipamento certo para as forças armadas e para as agências de segurança pública e de inteligência (*law enforcement and intelligence agencies*), bem como (iii) garantir uma abordagem coordenada para enfrentar as ameaças externas e domésticas (REINO UNIDO, 2012, p. 6).

Na atualização da política industrial de defesa de 2017, é possível observar uma abordagem bastante pragmática: o foco estaria em todos os potenciais fornecedores de produtos de segurança e defesa.

The wider spectrum of challenges, from state-sponsored hybrid attacks to more sophisticated forms of terrorism, is making the definition of defence industry less selfevident or relevant. We need a wider range of industry partners and types of partnership for defence and security; equally there are increasing opportunities for defence companies from adjacent, non-defence work (REINO UNIDO, 2017b, p. 14).

Essa visão multifacetada se tornou mais sistematizada com o lançamento, em março de 2018, da *National Security Capability Review* (NSCR), com a nova doutrina de segurança nacional denominada de *Fusion Doctrine* (REINO UNIDO, 2018c). Entretanto, a atualização da política industrial de defesa britânica não passou incólume por analistas. Trevor Taylor (2018), membro do *think tank* RUSI, por exemplo, ressalta a predominância do papel do MoD no documento mais como “cliente” de produtos de defesa e menos como o principal contratante nacional de capacidades militares,

assim como a falta de clareza entre o enfoque de valorizar a liberdade de ação nas compras da defesa ao mesmo tempo em que almeja ser aberto para fornecedores internacionais, incluindo colaborações com os EUA e europeus.

Um fator central observado no debate de defesa britânico é o orçamentário. Os efeitos da crise de 2008 atingiram a economia britânica e as incertezas em torno do Brexit e do futuro da União Europeia também abalaram a confiança em determinados planos do setor público e privado. A questão da aliança EUA-Reino Unido e dos próximos passos da OTAN frente a ameaças proporcionadas por contextos regionais na Rússia e na Turquia também podem demandar possíveis reações dos britânicos. Daí as pressões para que o orçamento de defesa seja aumentado para 3% do PIB, alcançando patamares similares ao praticados durante a Guerra Fria (ANTILL; SMITH, 2018, p. 56), mas sem abrir mão da necessidade do Ministério da Defesa comprovar que pode lidar com responsabilidade com esse possível novo patamar (REINO UNIDO, 2018d) e sem descartar a possibilidade de ocorrerem grandes embates políticos sobre de onde serão retirados esses recursos adicionais (BBC, 2018).

Considerações finais: Recursos escassos, diversos desafios e necessidade de priorizações

Este breve trabalho buscou explorar o debate sobre transformação militar na força terrestre do Reino Unido, sobretudo após o lançamento da SDSR 2010, e seus reflexos

para a indústria de segurança e defesa britânica.

O primeiro aspecto a ser observado é que a discussão a respeito do modelo de força terrestre do Reino Unido pode ser vista como parte, no mínimo, de dois conjuntos de arranjos. O primeiro arranjo compreenderia o das capacidades militares, providas por *Royal Navy, Army, Royal Air Force (RAF) e Joint Forces Command*. O segundo arranjo abarcaria o conjunto das capacidades associadas à segurança nacional, sobretudo às associadas com as agências de segurança e de inteligência, bem como aspectos de política externa e de CT&I.

Nesse contexto, alguns dos desafios enfrentados no caso do Reino Unido são bastante similares ao verificados em países como o Brasil, como, por exemplo, as sucessivas mudanças de prioridades e direcionamentos oriundos dos ventos da política, as dificuldades de realizar esforços interagências e a miríade de planos que “resistem” em se encaixar nos orçamentos militares. Entretanto, o caso do Reino Unido reforça as vantagens de se dispor de uma vasta gama de instituições governamentais e não-governamentais envolvidos no debate contínuo sobre esses mesmos problemas. Apenas o fato do DE&S contar, em 2018, com cerca de 11.400 pessoas - civis e militares - dedicadas somente às aquisições de defesa é um forte indicativo da complexidade das políticas públicas voltadas para esse setor. A constante readequação do Exército Britânico também reforça a relevância das organizações estarem preparadas para se adaptar às circunstâncias domésticas e, sobretudo, às ameaças externas.

O caso do Reino Unido, portanto, aponta para as vantagens que um ambiente institucional robusto oferece para o tomador de decisão, permitindo constantes correções

de rumo e uma efetiva busca pela qualidade dos recursos públicos alocados em defesa - especialmente considerando a importância e a complexidade da gestão do instrumento militar.

Referências

- ANDERSON, Guy. MoD must increase procurement competition, committee reports. **IHS Jane's Defence Industry**. 22 March 2018. Disponível em: < <http://www.janes.com/article/78779/mod-must-increase-procurement-competition-committee-reports> >. Acesso em: 22/06/2018.
- ANTILL, Peter; SMITH, Jeremy. The British Army in Transition. **The RUSI Journal**, 162:3, P. 50-58, 2017.
- BBC. **Defence spending rise needed to keep influence, say MPs**. 26 June 2018. Disponível em: < <https://www.bbc.com/news/uk-politics-44609494> >. Acesso em: 26/06/2018.
- CHAMBERS, John W. **The Oxford companion to American Military History**. Oxford University Press, 2005.
- DAVIS, Paul K. Military Transformation? Which transformation, and what lies ahead?. **RAND Corporation**, 2010. Disponível em: < <https://www.rand.org/pubs/reprints/RP1413.html> >. Acesso em: 01/08/2018.
- FARMER, Ben; COUGHLIN, Con. Britain should increase 2% defence spending target, says Michael Fallon. **The Telegraph**, 3 October 2017. Disponível em: < <https://www.telegraph.co.uk/news/2017/10/03/britain-should-raise-nato-2-defence-spending-target-says-michael/> >. Acesso em: 22/06/2018.
- FOSS, Christopher F. Challenger 2 MBT LEP selection draws closer. **Janes International Defence Review**, 22 February 2018. Disponível: < <https://www.janes.com/article/78099/challenger-2-mbt-lep-selection-draws-closer> >. Acesso em: 01/08/2018.
- HARTLEY, Keith. The profitability of non-competitive defence contracts: the UK experience. **Journal Defence and Peace Economics**, 2017.
- HOLLINGER, Peggy. MoD faces pressure on single-source procurement. **Financial Times**, January 29, 2017. Disponível em: < <https://www.ft.com/content/9943c384-e639-11e6-893c-082c54a7f539> >. Acesso em: 22/06/2018.
- MACASKILL, Ewen. MoD may duck decision on army numbers in review. **The Guardian**, 17 June 2018. Disponível em: < <https://www.theguardian.com/politics/2018/jun/17/mod-may-duck-decision-on-army-numbers-in-review> >. Acesso em: 01/08/2018.
- REINO UNIDO – NATIONAL AUDIT OFFICE (NAO). **Non-competitive procurement in the Ministry of Defence. Report by the controller and auditor general**, 2 November 2001.

Disponível em: < <https://www.nao.org.uk/report/ministry-of-defence-non-competitive-procurement-in-the-ministry-of-defence/> >. Acesso em: 22/06/2018.

REINO UNIDO. **Securing Britain in an age of uncertainty – the strategic defence and security review**. October, 2010. Disponível em: < <https://www.gov.uk/government/publications/the-strategic-defence-and-security-review-securing-britain-in-an-age-of-uncertainty> >. Acesso em: 24/08/2018.

REINO UNIDO – MINISTRY OF DEFENCE. **National Security through technology, equipment, and support for UK defence and security**. 1 February 2012. Disponível em: < <https://www.gov.uk/government/publications/national-security-through-technology-technology-equipment-and-support-for-uk-defence-and-security-cm-8278--2> >. Acesso em: 22/06/2018.

REINO UNIDO. **National Security Strategy and Strategic Defence and Security Review 2015 – a secure and prosperous United Kingdom**. November, 2015. Disponível em: < https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/55607/2015_Strategic_Defence_and_Security_Review.pdf >. Acesso em: 22/06/2018.

REINO UNIDO. **MOD Science and technology strategy 2017**. October, 2017a. Disponível em: < <https://www.gov.uk/government/publications/mod-science-and-technology-strategy-2017> >. Acesso em: 22/06/2018.

REINO UNIDO – MINISTRY OF DEFENCE. **Industry for defence and a prosperous Britain: refreshing Defence Industrial Policy**. 20 December 2017b. Disponível em: < <https://www.gov.uk/government/publications/defence-industrial-policy> >. Acesso em: 22/06/2018.

REINO UNIDO. HOUSE OF COMMONS. **Defence review must be built on firm strategic and financial foundations**. 18 June 2018a. Disponível em: < <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/defence-committee/news-parliament-2017/modernising-defence-programme-preliminary-report-published-17-19/> >. Acesso em: 26/06/2018.

REINO UNIDO – MINISTRY OF DEFENCE – DEFENCE EQUIPMENT AND SUPPORT. **Corporate Plan 2018-2021**. 17 May 2018b. Disponível em: < <https://www.gov.uk/government/publications/defence-equipment-and-support-corporate-plan-financial-years-2018-to-2021> >. Acesso em: 24/06/2018.

REINO UNIDO. **National Security Capability Review (NSCR)**. March, 2018c. Disponível em: < <https://www.gov.uk/government/publications/national-security-capability-review-nscr> >. Acesso em: 24/08/2018.

REINO UNIDO – HOUSE OF COMMONS. **Ministry of Defence: acquisition and support of defence equipment (Non-competitive procurement of defence equipment inquiry)**. 14 March 2018d. Disponível em: < <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/public-accounts-committee/inquiries/parliament-2017/non-competitive-procurement-defence-equipment-17-19/> >. Acesso em: 22/06/2018.

REINO UNIDO. **Ministry of Defence anual report and accounts 2017 to 2018**. 20 July 2018e. Disponível em: < <https://www.gov.uk/government/publications/ministry-of-defence-annual-report-and-accounts-2017-to-2018> >. Acesso em: 05/08/2018.

ROSS, Alice. UK approved £283m of arms sales to Saudis after airstrike on Yemen funeral. **The Guardian**, 23 Jul 2017. Disponível em: < <https://www.theguardian.com/world/2017/jul/23/uk-arms-sales-to-saudis-continued-after-airstrike-on-yemen-funeral> >. Acesso em: 22/06/2018.

SILVA, Peterson F. O atual debate sobre a Base Tecnológica e Industrial Europeia de Defesa: reflexos e potenciais referências para o fortalecimento da Base Industrial de Defesa Brasileira. **Artigos Estratégicos**, v. 1, p. 65-90, 2016.

SMITH, Andreas Whittam. The hypocrisy of Theresa May criticising Saudi Arabia for using the weapons Britain sold them is staggering. **Independent**, 29 November 2017. Disponível em: < <https://www.independent.co.uk/voices/theresa-may-saudi-arabia-arms-deals-yemen-civil-war-uk-weapon-sales-a8082636.html> >. Acesso em: 22/06/2018.

TAYLOR, Trevor. The UK defence industrial policy document: few real constraints or Direction for future choices. RUSI, **Commentary**, 10 January 2018. Disponível em: < <https://rusi.org/commentary/uk-defence-industrial-policy-document-few-real-constraints-or-direction-future-choices> >. Acesso em: 22/06/2018.

A Política Militar Brasileira: da Missão de Instrução de Artilharia de Costa à Comissão Conjunta Brasil-EUA (1934-1945)

Fernando da Silva Rodrigues*

RESUMO

Este ensaio tem como proposta analisar o posicionamento político-militar brasileiro com os Estados Unidos da América (EUA) durante os anos 1934 e 1945, principalmente depois da chegada da Missão de Instrução de Artilharia de Costa (MIAC), em 1934, que foi aos poucos substituindo o pensamento doutrinário alemão e o francês, até a consolidação deste posicionamento, com a assinatura do acordo entre Brasil e EUA, em 1942. Pretende-se, com essa investigação, analisar as relações militares do Brasil com a os Estados Unidos, a partir da implantação de duas Comissões Conjuntas de Defesa (uma em Washington e outra no Rio de Janeiro) em 1942.

Palavras-chave: Missões Militares Estrangeiras. Acordos Militares. Segunda Guerra Mundial.

ABSTRACT

This essay aims at analyzing the Brazilian political-military position with the United States of America (USA) during the years 1934 and 1945. The study focuses especially after the arrival of the Coastal Artillery Instruction Mission (MIAC) in 1934, which gradually replaced doctrinal thinking German and French, until the consolidation of this position, with the signing of the agreement between Brazil and the USA in 1942. This investigation intends to analyze Brazil's military relations with the United States, since the establishment of two Joint Defense Commissions (one in Washington and one in Rio de Janeiro) in 1942.

Keywords: *Foreign Military Missions. Military Agreements. Second World War.*

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

Sumário Executivo

Este trabalho tem como objetivo analisar o posicionamento político-militar brasileiro com os Estados Unidos da América (EUA) durante os anos 1934 e 1945, principalmente depois da chegada da Missão de Instrução de Artilharia de Costa (MIAC), em 1934, contratada para atuar na defesa do litoral brasileiro, que foi aos poucos substituindo o pensamento doutrinário alemão e o francês, até a consolidação desse posicionamento, com a assinatura do acordo entre Brasil e EUA, em 1942. Pretende-se, com essa investigação, dar subsídios para análise do aprofundamento das relações militares do Brasil com a os Estados Unidos, a partir de contratos de missões militares estrangeiras, visitas de delegações militares dos dois exércitos, conversações secretas sobre a defesa do continente, negociação da instalação de bases militares norte-americanas no Brasil, venda de matéria-prima estratégica, e principalmente, a partir da implantação de duas Comissões Conjuntas de Defesa: a *Joint Brazil United States Defense Commission – JBUSDC* (Comissão Conjunta de Defesa Brasil Estados Unidos – CCDBEU) com sede em Washington, e a *Joint Brazil United States Military Commission – JBUSMC* (Comissão Militar Conjunta Brasil Estados Unidos – CMCBEU), com sede no Rio de Janeiro. Conclui-se que coube a ambas as comissões (JBUSDC e JBUSMC), a execução de uma série de atividades de alta relevância para a história da aliança militar entre os dois países durante a Segunda Guerra Mundial. E mais ainda, é importante notar que a JBUSMC funcionou como uma autêntica missão militar de instrução e aperfeiçoamento do Exército Brasileiro. A dinâmica de trabalho e negociação instaurada pelas comissões do Rio e de Washington sobreviveria por longo tempo, após o fim da Segunda Guerra Mundial, funcionando até 1977 quando, no contexto de uma grave crise diplomática e militar, foram extintas pelo presidente Ernesto Geisel.

Da Instrução de Artilharia de Costa à Doutrina Militar Americana

No campo das relações internacionais, a década de 1930 é caracterizada por uma crescente instabilidade internacional, em consequência de tensões políticas como, por exemplo, a ascensão do nazismo na Alemanha, ocorrida na crise econômica mundial de 1929. Já com relação à política externa dos Estados Unidos da América (EUA) junto à América Latina, no final dos anos 1930 e início dos anos 1940, no contexto político mundial, existia o perigo de alinhamento ou cooperação de nações latino-americanas ao regime nazifascista da Europa. Dentro dessa perspectiva, percebe-se uma disputa velada entre a Alemanha e os EUA pela venda de material bélico, o que poderia representar, na aproximação e no alinhamento direto com o Brasil, um elemento estrategicamente importante no cenário

político e geográfico do continente sul-americano e do Atlântico Sul.

No ano de 1934, foi contratada a Missão de Instrução de Artilharia de Costa (MIAC). Sua atuação se deu primeiro na criação do Centro de Instrução de Artilharia de Costa (CIAC), com sede na capital federal, no Forte da Vigia, sendo que, provisoriamente, se instalou na Fortaleza de São João, nas dependências do 2º Grupo de Artilharia de Costa; e posteriormente, na Escola Técnica do Exército (ETE). Começavam aí os primeiros contatos relevantes entre militares do Brasil e dos EUA.

O contrato com a MIAC foi renovado, em 12 de novembro de 1936, para cooperar com o Estado-Maior do Exército (EME) brasileiro, atuando com a Inspeção de Defesa de Costa, e com oficiais do Exército brasileiro, no desenvolvimento e funcionamento do CIAC, além de

superintender os seus cursos e auxiliar a instrução. A missão tinha também a seu cargo, os cursos de Fortificação Permanente e Guerra Química, na ETE, onde deveria auxiliar as respectivas instruções. A Inspetoria da Defesa de Costa procurou uniformizar a instrução dessa especialidade da Artilharia em todo o Brasil.

Em 1936, o CIAC foi considerado pelo Alto Comando da Artilharia e pelo próprio Ministro da Guerra, General de Divisão João Gomes Ribeiro Filho, fonte irradiadora dos modernos conhecimentos, condição obtida com a contratação da MIAC. No relatório do Ministério da Guerra de 1936, observa-se a admiração do relator com os resultados obtidos e o desempenho da MIAC no ano de 1935, no que diz respeito à transmissão de conhecimentos profissionais e ao fortalecimento dos laços de amizade entre os militares dos dois países.

Em 1938, o Departamento de Estado norte-americano determinou a prestação de ajuda militar a fim de fortalecer os laços de amizade entre os Estados Unidos e a América Latina, lançando as bases de uma cooperação militar e naval mais próxima de uma realidade de contrapor as investidas nazistas (McCANN, 1995, p. 93). A cooperação consistia no treinamento de militares latino-americanos em Escolas das Armas nos Estados Unidos; realização de voos frequentes de demonstração das aeronaves americanas e visitas aos navios de guerra; convites a oficiais latino-americanos de alta patente para conhecer os Estados Unidos; fornecimento de publicações das Forças Armadas dos Estados Unidos a bibliotecas militares e a designação de mais adidos militares e navais para o continente americano. Todos esses itens estavam vinculados ideologicamente à questão da solidariedade interamericana, de interesse dos Estados Unidos.

A partir de novembro de 1938, a nova política de defesa do hemisfério fez com que os planejadores militares dos EUA passassem a enxergar a importância do Brasil. Caso o país fosse ocupado por inimigos, esses poderiam, no futuro, ameaçar todo o

continente americano, inclusive os EUA. A vulnerabilidade militar do nordeste do Brasil era flagrante, e sua ocupação ameaçaria as defesas estadunidenses ao sul e no Caribe. A proteção do saliente nordestino contra uma agressão tornou-se o marco dos planos militares estadunidenses para defender a frente atlântica do hemisfério (CONN e FAIRCHILD, 2000, p. 325).

O acontecimento mais importante para essa aproximação foi a visita ao Brasil de uma delegação militar dos EUA, composta por oficiais da Divisão de Planejamento de Guerra e da Aviação, chefiada pelo Chefe do Estado Maior, General George Marshall, no período de 25 de maio a 7 de junho de 1939. Em seguida, houve a retribuição desta visita, com a ida do General Pedro Aurélio de Góes Monteiro, Chefe do EME, aos Estados Unidos. Esse evento é, certamente, o marco primordial na formação da aliança militar Brasil-EUA na Segunda Guerra Mundial. No entanto, a influência norte-americana começou a ser sentida com maior intensidade a partir do final do ano de 1939, principalmente, no momento em que se aproximava o início da Segunda Guerra Mundial. Com relação a essa aproximação entre os dois países, pode-se destacar a visita da Delegação Militar dos Estados Unidos, no período de 14 a 23 de novembro de 1939, chefiada pelo General Delos C. Emmons, que trouxe sete Fortalezas Voadoras (Bombardeiros B-17), representando o governo e o Exército norte-americano nas festas comemorativas do cinquentenário da Proclamação da República.

Conversações secretas e ostensivas foram mantidas por interesses diversos do governo dos EUA e do Brasil, como o caso das relações militares estratégicas, envolvendo o estabelecimento de bases militares no norte e nordeste brasileiro, com o objetivo de dinamizar a defesa ao sul do continente americano. Iniciaram-se, paralelamente, as negociações para o estabelecimento de um convênio militar entre Brasil e Estados Unidos, quando, então, oficiais brasileiros foram enviados àquele país

para aperfeiçoarem seus conhecimentos profissionais, e realizadas visitas de outros do alto escalão para conhecerem a organização do Exército dos Estados Unidos, assim como, também, chegaram ao Brasil oficiais americanos do alto escalão. Segundo Jehovah Motta (1998, p. 299), a ida desses oficiais aos Estados Unidos, com o decorrer do tempo, aumentou o entrosamento entre os integrantes dos dois exércitos, pois, ao retornarem, traziam novas ideias sobre a organização, armamento, currículos, mas, principalmente, novas ideias a respeito dos padrões e estilos de trabalhos e de convivência militar.

As negociações militares entre o Brasil e os EUA, desde seu início, foram lentas e difíceis. Os personagens envolvidos desde 1939 esperavam que, com a guerra em andamento, houvesse melhor empenho do Brasil para melhorar sua defesa, e os norte-americanos esperavam poder estabelecer rapidamente as bases aéreas necessárias ao seu planejamento militar. Negociações com desconfianças de ambas as partes não poderiam ser realizadas sem dificuldades. Essa foi a tônica dos acontecimentos ocorridos em boa parte dos anos de 1940 e 1941. O Brasil não possuía recursos financeiros para comprar armamentos dos EUA, e somente contava com o envio do material bélico já adquirido junto à Alemanha. O país também não possuía um parque industrial para suprir com equipamentos modernos as suas forças armadas. A simples transferência de unidades militares de outras regiões do Brasil para o Nordeste, a região que preocupava os EUA, não resolveria o problema. Além disso, a cúpula do Exército Brasileiro foi contra a possibilidade do envio de tropas norte-americanas para ocuparem as bases do Nordeste, porque isto era considerado como a perda da soberania brasileira na região.

No entanto, o centro das tensões para as questões militares dizia respeito ao envio de armamento moderno, de grande proveito aos países latino-americanos, e que poderia gerar o desequilíbrio de poder na América Latina. Além disso, o suprimento de armas, pelos EUA, em que era fundamental a cooperação militar, tinha vários obstáculos à

sua realização, tais como: legislação restritiva e incapacidade das indústrias bélicas norte-americanas de produzirem a preço e condições de pagamento viáveis aos países latino-americanos. Para eles seria mais cômodo o envio de tropas para a região.

No dia 29 de outubro de 1940, o ministro da Guerra general Dutra e o tenente Coronel Miller, adido militar dos EUA, firmaram, no Rio de Janeiro, um acordo para que autoridades militares dos dois países estudassem conjuntamente os problemas relativos à segurança continental. O acordo previa, além do estudo das questões de defesa, algumas hipóteses de ação militar por parte das forças armadas envolvidas. Foi firmado um compromisso de ajuda mútua. Esse acordo foi resultado direto das negociações entre os Generais Góes Monteiro e Marshall.

Em janeiro de 1941, foi firmado um acordo para instalação de uma nova missão militar dos EUA no Brasil e, em maio de 1941, o coronel Ridgway, representando o Exército norte-americano, propôs ao Chefe do EME um projeto de planejamento em nível de Estados-Maiores conjuntos. O que estava sendo proposto era a realização de manobras militares conjuntas no Nordeste brasileiro, com maciça presença de militares dos EUA.

As conversações que se seguiram resultaram na assinatura, em 24 de julho de 1941, do Acordo para Planejamento Conjunto Brasileiro-Americano. Para execução do acordo foi designada uma comissão formada por seis oficiais do Estado-Maior do Brasil e cinco do Estado-Maior dos EUA. O que se pretendia, era propor medidas para reforçar a defesa do Nordeste do Brasil. O acordo fracassou. As negociações foram interrompidas pelo General Dutra, que assumiu rejeição contra a planejada presença de tropas dos EUA no Nordeste brasileiro, entendida como ocupação militar estrangeira. E para piorar o quadro das relações militares entre os dois países, até o final do ano de 1941, os EUA não tinham enviado o armamento moderno prometido.

No que diz respeito às relações diplomáticas, observa-se que o alinhamento

dos países da América Latina se consolidou na Conferência do Rio, realizada, entre 15 e 28 de janeiro de 1942, quando se atingiu o ponto máximo dos esforços norte-americanos com relação à coordenação de uma política internacional para o continente, em oposição ao nazifascismo. O principal objetivo da reunião era a aprovação de uma resolução de rompimento que fosse declarada por ocasião da Reunião dos Chanceleres. No entanto, pela recusa das delegações da Argentina e do Chile em assinar essa disposição, aprovou-se outra que apenas recomendava o rompimento das relações com os países do Eixo. O Brasil suspendeu, então, as relações diplomáticas com a Alemanha em 28 de janeiro de 1942, depois da Reunião dos Chanceleres, e o preço dessa decisão foi o afundamento de navios mercantes na costa brasileira.

O ponto alto da aliança Brasil-EUA deu-se com a criação de comissões militares conjuntas. O acordo assinado em 23 de maio de 1942, para planejar e executar as futuras operações militares previa a criação de duas comissões: a *Joint Brazil United States Defense Commission* – JBUSDC (Comissão Conjunta de Defesa Brasil Estados Unidos – CCDBEU) com sede em Washington, e a *Joint Brazil United States Military Commission* – JBUSMC (Comissão Militar Conjunta Brasil Estados Unidos – CMCBEU), com sede no Rio de Janeiro.

Em 30 de dezembro de 1942, realizou-se, no Palácio do Itamaraty, a posse dos membros brasileiros e norte-americanos da comissão conjunta, criada para articular as medidas necessárias a uma cooperação eficiente entre as autoridades militares dos dois países. Em Washington constituiu-se outra comissão conjunta, chefiada pelo General Estevão Leitão de Carvalho, e integrada pelo Vice-Almirante Álvaro Rodrigues de Vasconcelos e pelo Coronel Vasco Alves Seco, representantes do Exército, da Marinha e da Força Aérea Brasileira, e por autoridades militares norte-americanas. A JBUSDC instalou-se em 25 de agosto de 1942, entrando a questão em sua fase final, e sendo examinada, a partir daquele

momento, com mais objetividade. Segundo o General Estevão Leitão de Carvalho, inspirava as duas comissões o propósito de eliminar de vez as divergências que, durante tanto tempo, haviam impedido que se chegasse a resultados práticos. No que se referem as negociações militares, os resultados foram bastante importantes. Os EUA se comprometiam a financiar com até US\$ 200 milhões via *Lend Lease* a aquisição de material militar para as Forças Armadas brasileiras, tanto para compra de armas e munições, quanto de insumos para a produção bélica nacional.

As primeiras questões submetidas a estudo na comissão de Washington consistiram em assuntos especiais de interesse imediato, referentes à regulamentação das atividades militares no Norte e Nordeste brasileiro e ao fornecimento de alguns materiais para o Brasil. Resoluções foram aprovadas entre 1942 e 1944, para atender os interesses dos dois países, tais como: entrega de 18 aviões A-29 à Força Aérea Brasileira, para o patrulhamento da costa norte e nordeste do Brasil, em colaboração com a Marinha dos Estados Unidos; rígido regime disciplinar dos soldados e marinheiros, no Brasil; centralização, em Washington, das comissões brasileiras de compra de material bélico; fornecimento de armas automáticas para a defesa imediata dos campos de aviação, aeródromos, zonas de abastecimento de combustível e instalações de defesa das zonas de Belém, Natal e Recife; estabelecimento de enfermarias e hospitais norte-americanos no território brasileiro em locais onde estavam localizadas as bases utilizadas pelos norte-americanos; atribui à Marinha dos EUA o comando de operações navais conjuntas; estabelece a defesa do litoral sul e sudeste do Brasil; cria a Força Expedicionária Brasileira (FEB) com 03 Divisões de Infantaria e apoio aéreo, armadas e supridas pelos EUA; e regulamentação da FEB com comando dos EUA em operações além mar.

É importante entender que coube a ambas as comissões (JBUSDC e JBUSMC), a execução de uma série de atividades de alta

relevância para a história da aliança militar entre os dois países durante a Segunda Guerra Mundial. E mais ainda, é importante notar que a JBUSMC funcionou como uma autêntica missão militar de instrução e aperfeiçoamento do Exército Brasileiro. A dinâmica de trabalho e negociação instaurada pelas comissões do Rio e de Washington sobreviveria por longo tempo, após o fim da Segunda Guerra Mundial, funcionando até 1977 quando, no contexto de uma grave crise diplomática e militar, foram extintas pelo presidente Ernesto Geisel.

Para os oficiais do Estado-Maior do Exército, ao final da participação do Brasil na Segunda Guerra Mundial ao lado do Exército norte-americano, mostrou-se a urgência de uma profunda reorganização e modernização do Exército. As considerações finais do Relatório Anual do EME, de 1945, estabelecem um grito de alerta para essas modificações, inclusive enfatizando a premência de se adotar a organização e a doutrina militar norte-americana, baseadas na motomecanização, e, para tanto, ainda se esperava o auxílio dos EUA.

Reflexões sobre a relação Brasil e EUA

Durante a Segunda Guerra Mundial as relações Brasil-EUA passam a se estreitar no campo militar, principalmente a partir do debate em torno das inovações da guerra e da doutrina militar francesa, posta em xeque pela espetacular vitória alemã em 1940. A segunda metade do século XX será marcada pelo fim do domínio europeu no sistema internacional e a ascensão da bipolaridade entre EUA e URSS. Dentro desse contexto, o Brasil cumprirá papel de aliado regional, inserido na hegemonia norte-americana no mundo ocidental.

O enquadramento do Exército Brasileiro dentro da estrutura organizacional do V Exército norte-americano, integrante do

X Grupo de Exércitos Aliados permitiu-nos uma experiência bastante intensa e tensa no campo operacional. O EB vinha de uma experiência de mais de vinte anos adotando a doutrina militar francesa de emprego em operações ofensivas de choque frontal e destruição do inimigo, que não foi muito eficaz contra a *Blitzkrieg*, cuja essência visava não apenas o choque e a destruição das forças físicas do inimigo, mas também o seu moral. Entre o final de 1943 e 30 de junho de 1944 (embarque do 1º Escalão da FEB), intensificou-se o intercâmbio de material e desenvolveu-se a preparação da tropa brasileira para atuar no teatro de operações do Mediterrâneo com base no modelo doutrinário dos EUA, baseado em doutrinas de ataque impostas pelo desenvolvimento tecnológico no campo da aviação, da artilharia e dos blindados. O ataque era lançado com grande apoio da aviação e a artilharia oferecia apoio de fogo complementar. Podem ser observadas ainda, manobras de envolvimento e ataques pelos flancos, manobras que ainda estavam em fase de transformação e aprendizado. Os resultados no teatro de operações foram conflitos de decisões no comando, manutenção em alguns casos de estratégias francesas e dificuldades no entendimento da língua inglesa, fatos que aumentaram as tensões entre os militares norte-americanos e brasileiros.

As considerações finais do Estado-Maior do Exército, em 1945, estabelecem um grito de alerta para importantes modificações, enfatizando a premência de se adotar a organização e a doutrina militar norte-americana, baseadas na motomecanização, no entanto eles teriam que romper com o cunho mais conservador que inovador que revelaram intensos debates no interior do Exército Brasileiro, opondo militares de gerações distintas, revelando a luta da instituição para conservar e inovar, processo em permanente agonia e quase sempre catalisado, com ferocidade, pelos grandes conflitos.

Referências

- CARVALHO, Luiz Paulo Macedo (Coord.). **O Exército na História do Brasil**. Vol. 3. Rio de Janeiro: Bibliex; Salvador: Odebrecht, 1998.
- CONN, Stetson e FAIRCHILD, Byron. **A estrutura de defesa do hemisfério ocidental, o exército dos EUA na Segunda Guerra Mundial**. Tradução de Luis César Silveira da Fonseca. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2000.
- ESTEVES, Coronel Diniz (Compilado). **Documentos Históricos do Estado-Maior do Exército**. Brasília: EME, 1996.
- HUNTINGTON, Samuel P. **O Soldado e o Estado. Teoria e política das relações entre civis e militares**. Rio de Janeiro: BIBLIEX, 1996.
- McCANN, Frank D. **A aliança Brasil – EUA, 1937 a 1945**. Tradução de Jayme Taddei e José Lívio Dantas. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1995.
- MOTTA, Jehovah. **Formação do oficial do Exército: currículos e regimes na Academia Militar, 1810-1944**. Rio de Janeiro: Bibliex, 1998.
- OLIVEIRA, Dennison. **Aliança Brasil-EUA: nova história do Brasil na Segunda Guerra Mundial**. Curitiba: Juruá, 2015.