



REVISTA

ANÁLISE ESTRATÉGICA

Vol 14 n. 4 Set/ Nov 2019





REVISTA

ANÁLISE ESTRATÉGICA

Vol 14 n. 4 Set/ Nov 2019





CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DO EXÉRCITO

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

EQUIPE

CHEFE

Cel Com Jomar Barros de Andrade

ANALISTAS

Cel Eng Paulo Vitor Cabral Monteiro

Cel Cav André Luiz Baumgratz Andrino

Cel R1 Guilherme Otávio Godinho de Carvalho

COORDENADOR DE PESQUISA

Ten Cel QCO Oscar Medeiros Filho

Profa. Dra. Leila Maria Da Juda Bijos

ADJUNTO DE INFORMÁTICA

1º Ten OTT Everton Alex Rodrigues

AUXILIARES

ST Com Vanderson Martins

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 Com Jomar Barros de Andrade

Cel Cav André Luiz Baumgratz Andrino

Cel Eng Paulo Vitor Cabral Monteiro

Cel R1 Bento Paulos Cabral

Cel R1 Guilherme Otávio Godinho de Carvalho

Ten Cel QCO Oscar Medeiros Filho

Profa. Dra. Leila Maria Da Juda Bijos

REVISÃO TÉCNICA

Ten Cel QCO Oscar Medeiros Filho

Profa. Dra. Leila Maria Da Juda Bijos

ST Com Vanderson Martins Barbosa

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Ten Cel QCO Oscar Medeiros Filho

1º Ten OTT Everton Alex Rodrigues

ST Com Vanderson Martins Barbosa

DISTRIBUIÇÃO GRATUITA

Quartel General do Exército – Bloco A – 1º andar

70630-091 – Setor Militar Urbano – Brasília/DF

Telefone: (61) 3415-4597

ceeeex@eme.eb.mil.br

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

Análise Estratégica. Ano 4. Nº 4. Set-Nov/2019. Brasília. Exército Brasileiro. Estado-Maior do Exército. Centro de Estudos Estratégicos do Exército. 71 p.

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

SUMÁRIO

Editorial	5
Cel Jomar Barros de Andrade	
Dinâmicas e tendências do crime organizado transnacional e do tráfico de drogas na América do Sul e ameaças decorrentes para a segurança nacional.....	7
Alcides Costa Vaz	
A Geopolítica da China na Crise da Venezuela: Postura Estratégica e Diplomacia Militar... ..	21
Augusto W. M. Teixeira Júnior	
Dissuasão Nuclear, Capacidades Militares e Transformação da Defesa das Forças Armadas francesas.....	43
Fernanda das Graças Corrêa	
Análise da presença territorial do Exército dos EUA no contexto da evolução militar.....	61
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.

Editorial

Prezados leitores,

Nessa nova edição da revista Análise Estratégica apresentamos os ensaios desenvolvidos pelos pesquisadores do Núcleo de Estudos Prospectivos. Como na edição anterior, os artigos publicados correspondem às nossas linhas de pesquisa que constituem áreas temáticas de interesse do Exército Brasileiro. Além das linhas de Geopolítica, Gestão de Defesa e História Militar, temos a satisfação de publicar o primeiro ensaio da linha “Conflitos e Emprego das Forças Armadas”, sob a responsabilidade do Prof. Dr. Alcides Vaz. Nele, discutem-se as dinâmicas e tendências do crime organizado transnacional e do tráfico de drogas na América do Sul e ameaças decorrentes para a segurança nacional. Argumenta-se que a crescente exposição da América do Sul a ameaças de natureza securitária, impõe condições complexas e restritivas ao seu enfrentamento, inclusive no que respeita ao engajamento das Forças Armadas.

No segundo artigo, Augusto Teixeira Júnior analisa o engajamento da Rússia na crise da Venezuela sob a ótica da geopolítica e de sua postura estratégica. Conclui-se ao final que, apesar da relevância econômica e energética, o engajamento russo-venezuelano é fundamentalmente geopolítico.

O terceiro artigo, de autoria de Fernanda das Graças Corrêa, busca compreender como o tripé dissuasório nuclear do século XX influenciou na adoção de novas capacidades militares, na criação de uma estrutura prospectiva e no processo de transformação das Forças Armadas francesas no século XXI.

No quarto artigo, Fernando da Silva Rodrigues se debruça sobre o lugar da presença territorial na evolução militar que será observada pelo prisma da evolução das forças regulares de terra, nos seus diferentes aspectos: natureza, legislação, organização, instrução, doutrina, missões e o preparo da tropa para o cumprimento do seu papel legal.

Damos continuidade, assim, a publicação dos ensaios parciais que integram agendas de pesquisa mais amplas e que, após concluídas, servirão de subsídio para balizar os desafios que envolvem o Planejamento Estratégico do Exército Brasileiro.

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

Aproveitem a leitura!

Jomar Barros de Andrade– Cel Com

Chefe do CEEE

Dinâmicas e tendências do crime organizado transnacional e do tráfico de drogas na América do Sul e ameaças decorrentes para a segurança nacional

Dynamics and trends of transnational organized crime and drug trafficking in South America and threats to national security

Alcides Costa Vaz*

RESUMO

O presente texto aborda as tendências globais e regionais do crime organizado transnacional, com foco no tráfico de drogas, dada sua importância e centralidade enquanto desafio de segurança em ambos os planos e por seu crescente peso na agenda das políticas de segurança. Argumenta-se que a crescente exposição da América do Sul e do Brasil à ameaça securitária representada pelo crime organizado transnacional, e pelo narcotráfico, impõe condições mais complexas e restritivas para seu enfrentamento, inclusive no que respeita ao engajamento das Forças Armadas. Concorrem para tanto o maior enraizamento local dos grupos de crime organizado simultaneamente aos seus vínculos transnacionais, a maior volatilidade das condições de segurança de modo geral e nos espaços fronteiriços e o grau de coordenação interna e externa requerida para a adequada consecução de objetivos de política e para a maior efetividade da cooperação internacional.

Palavras-chave: Crime organizado transnacional; tráfico de drogas; América do Sul; Forças Armadas.

ABSTRACT

This paper addresses the global and regional major trends in transnational organized crime, with a focus on drug trafficking, its importance and centrality as a security challenge on both levels and its growing relevance on the security policy agenda. It is argued that the increasing exposure of South America and Brazil to the security threat posed by transnational organized crime and drug trafficking imposes more complex and restrictive conditions for their confrontation, including with regard to Armed Forces' engagement. This is due to the greater rooting of organized crime groups, their transnational ties, the greater volatility of security conditions generally and in border areas, and the degree of internal and external coordination required for the proper achievement of policy objectives and the greater effectiveness of international cooperation in fighting them.

Keywords: Transnational Organized Crime; drug trafficking; South America; Armed Forces.

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

Sumário Executivo

O presente texto integra a linha de pesquisa “Conflitos Armados e Emprego das Forças Armadas” a qual aborda as condições presentes sob as quais transcorrem a tomada de decisão, o planejamento e a condução do emprego da força em face dos processos e das tendências que definem o panorama da segurança internacional e dos conflitos armados no mundo contemporâneo. O surgimento de novos desafios securitários, ao lado da persistência daqueles tidos como tradicionais, bem como as transformações em curso no panorama geopolítico global vêm reconfigurando, de modo direto, a ambiência e as condições nas quais ganham forma as respostas a tais desafios, dentre elas, o eventual emprego de meios militares.

O foco prioritário da linha de pesquisa recai no espaço correspondente ao Entorno Estratégico Brasileiro e leva a considerar de modo imediato, os desafios de segurança preponderantes e mais prementes neste espaço e que, sabidamente, não são de natureza militar. Nesse sentido, a expansão do crime organizado transnacional em suas diferentes expressões se afigura como um dos mais importantes desafios securitários contemporâneos nos planos global e regional, trazendo consigo a necessidade de discutir criticamente o papel que, eventualmente possam cumprir as Forças Armadas no marco de esforços abrangentes da comunidade internacional e de países individualmente para seu efetivo enfrentamento, ao lado dos demais instrumentos de segurança dispostos para tanto.

O texto ora apresentado, o primeiro de uma série de três abordando os principais desafios securitários presentes no Entorno Estratégico Brasileiro, oferece uma abordagem geral das tendências do crime organizado transnacional, de modo particular do tráfico de drogas ilícitas nos planos global e sul-americano. Aborda também o panorama das principais estruturas e grupos do crime organizado no Brasil, Bolívia, Colômbia, Paraguai, Peru e Venezuela e de seus vínculos regionais e discute suas implicações e riscos para o eventual emprego das Forças Armadas em seu enfrentamento.

Apresentação

O presente texto aborda as tendências globais e regionais do crime organizado transnacional, com foco no tráfico de drogas, dadas sua importância e centralidade enquanto desafio de segurança em ambos os planos e seu crescente peso na agenda das políticas de segurança que estados, sociedades, organizações e indivíduos confrontam contemporaneamente. O poder do crime organizado transnacional (COT), a plasticidade de suas estruturas, sua capacidade de corromper e de desacreditar instituições, além dos graves prejuízos econômicos e humanos que, inevitavelmente, o acompanham o tornam um dos principais desafios de segurança do mundo contemporâneo. Com efeito, o Conselho da Europa assevera que “todo ato criminoso impõe um fardo para a sociedade. Mas quando se trata do COT, que tem capacidade de penetrar no tecido econômico e social da sociedade e representa uma séria ameaça aos direitos e liberdades individuais, ao Estado de Direito, à confiabilidade do sistema financeiro e à democracia, os danos causados são muito superiores àqueles de qualquer outro tipo de crime” (European Council, 2015).

Por estas razões, o COT vem se constituindo em objeto de crescente atenção de governos, bem como de forças políticas, grupos sociais, de organismos governamentais e não-governamentais preocupados com sua difusão e com seus impactos domésticos e internacionais, o que mobiliza, naturalmente, todo um variado conjunto de instrumentos de segurança, as forças policiais e a inteligência em diferentes domínios de modo mais direto, mas também, ainda que de modo mais circunstancial, as próprias forças armadas.

O enfrentamento ao COT é tradicionalmente concebido e implementado a partir dos espaços de formulação e implementação de políticas domésticas envolvendo capacidades e instrumentos investigativos, repressivos e de imputação jurídica e penal. A cooperação no plano

internacional se estabelece em marcos multilaterais globais e regionais. Mas transcorre também por meio de iniciativas bilaterais que mobilizam, ademais das instâncias de diálogo e decisão política, o amplo espectro do aparato de segurança dos Estados desdobrados nas esferas jurídica, policial, de inteligência e, embora de modo mais incidental, militar. Assim, embora sejam as Forças Armadas parte integral do aparato de segurança dos Estados, seu emprego no enfrentamento ao COT suscita preocupações quanto à adequação de suas finalidades, instrumentos e capacidades precípuas ao desafio em questão e às possíveis externalidades negativas para si mesmas, para a integridade do Estado Democrático de Direito e para a própria sociedade, em última instância. Ao mesmo tempo, o crescimento das ameaças não militares à segurança nos planos global e regional e seus desdobramentos domésticos é fenômeno inconteste e interpela a capacidade dos Estados de concertarem respostas interna e externamente, o que traz consigo a necessidade de também questionar a contribuição que, potencialmente, possam prestar as Forças Armadas nesse campo.

Nesse sentido, o presente texto objetiva oferecer uma apreciação geral do panorama e das tendências do COT no plano global e na América do Sul e proceder a uma avaliação preliminar e, de caráter prospectivo, do cenário de segurança que se afigura para o país e para o Exército Brasileiro, de modo particular, no que tange ao cumprimento de suas missões constitucionais no plano da segurança. Para tanto, oferecem-se, a título introdutório, elementos conceituais para a adequada compreensão da natureza e das expressões do COT enquanto ameaça à segurança e do seu enfrentamento como objeto de cooperação; em seguida, são apresentadas e discutidas as principais tendências contemporâneas do COT, com foco específico na produção, tráfico e consumo de drogas ilícitas, tal como delineadas em fontes especializadas nos

informes anuais do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC); a terceira seção é dedicada à apresentação das características gerais das estruturas do crime organizado na Colômbia, Peru, Venezuela, Bolívia, Paraguai e Brasil, de modo a permitir melhor compreensão dos enlaces dessas estruturas domésticas com o narcotráfico internacional, seguindo-se, por fim, as conclusões.

1. Considerações conceituais

Embora seja fenômeno de absoluta centralidade nas sociedades contemporâneas, indistintamente de localização, condição econômica e social, natureza de regime político, e em razão mesma de sua natureza multifacetada, o crime organizado transnacional é objeto de intensas controvérsias quanto à sua conceituação, o que faz com que a própria Convenção das Nações Unidas sobre Crime Organizado Transnacional - o mais importante instrumento jurídico internacional de caráter vinculante precipuamente voltado ao tema - não consagre uma definição, evitando também a tipificação precisa de suas formas ou expressões. A Convenção, também conhecida como “Convenção de Palermo” em seu artigo 2º, define apenas o que é um grupo de crime organizado com base em quatro critérios (UNODC, 2019): (i) um grupo estruturado de três ou mais pessoas, (ii) que se mantenha por um período de tempo, (iii) que atue com o propósito de cometer ao menos um crime grave a fim de (iv) auferir, direta ou indiretamente benefício financeiro e/ou material.

Desta definição, decorrem três formas básicas de condutas ilícitas usualmente vinculadas ao crime organizado: (i) o provimento de serviços ilícitos, (ii) o provimento de bens ilícitos e (iii) a infiltração em organizações governamentais ou corporativas. Estas condutas, se considerado o alcance dos interesses, das oportunidades de ganho e das possibilidades operacionais facilitadas por redes logísticas e por tecnologias aplicadas às comunicações,

transportes e informação, tendem a se desdobrar internacionalmente, estabelecendo fluxos transfronteiriços de bens, serviços, pessoas, ativos financeiros e informações. A natureza e o alcance transnacional do crime estão associados, no artigo 3º, da Convenção de Palermo, a quaisquer das seguintes condições isolada ou conjuntamente: (i) ser cometido em mais de um Estado; (ii) ser cometido em um Estado, mas com parte substancial de sua preparação, planejamento direção ou controle ocorrendo em outro estado; (iii) ser cometido em um Estado, mas envolvendo um grupo criminoso organizado engajado em atividades criminosas em mais de um Estado e (iv) ser cometido em um Estado mas ter efeitos substantivos em outro Estado.

Assim como não há definição formalmente estabelecida de crime organizado transnacional, mas um conjunto de referências de ampla aceitação sobre o tema, não há, igualmente, definição precisa de suas modalidades ou expressões. Assim mesmo, os organismos governamentais e não governamentais voltados ao tema bem como seus estudiosos tomam em conta as modalidades de crime mais recorrentes no esforço de delimitar e caracterizar seu escopo. Nesse sentido, consideram-se como parte deste escopo o narcotráfico, o tráfico de armas leves e ligeiras, o tráfico de pessoas, o contrabando, a pirataria, o comércio de espécies selvagens, a pesca ilegal, o corte ilegal e o tráfico de madeira, a mineração ilegal, o roubo e o contrabando de combustíveis. A Conferência das Partes da Convenção das Nações Unidas sobre o Crime Organizado Transnacional, em sua 9ª. Sessão ocorrida em 2018, e reconhecendo a contínua diversificação dos tipos de crimes perpetrados por grupos de crime organizado, distinguiu como crimes novos ou emergentes o crime cibernético, crimes relacionados à identidade, o tráfico de bens culturais, os crimes ambientais, a pirataria, o tráfico de órgãos e de medicações fraudadas (UNODC 2018).

A diversidade dos critérios e dos tipos de crimes, como apontado nos parágrafos anteriores, representa dificuldade inerente ao tratamento do crime organizado transnacional

tanto como objeto de estudo como, sobretudo, objeto de políticas públicas e de cooperação internacional. Tal dificuldade se estende, por conseguinte, à delimitação do universo e do papéis de agentes públicos, no campo da segurança, em seu enfrentamento e, de modo particular, as Forças Armadas.

O enfrentamento ao crime organizado transnacional envolve iniciativas e instrumentos nas esferas policial, de inteligência, jurídica e, eventualmente em escala muito mais limitada, militar. No plano internacional, prevalece a cooperação em bases multilaterais, a qual se assenta em um pequeno conjunto de instrumentos, com destaque para a já mencionada Convenção das Nações Unidas sobre o Crime Organizado Transnacional e seus protocolos sobre tráfico humano, tráfico de migrantes e de armas de fogo; merece destaque também a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, estando a aplicação destes instrumentos pelos respectivos Estados parte sob supervisão do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC). A cooperação internacional também se estabelece no marco de organismos regionais como a União Europeia e a Organização dos Estados Americanos, assim como por meio de organismos especializados como a INTERPOL, EUROPOL e AMERIPOL. No plano bilateral, é entabulada nos planos jurídico, policial, de inteligência e, como acima observado, eventual e excepcionalmente, militar.

A despeito de seus diferentes âmbitos e modalidades, a cooperação no enfrentamento ao COT enfrenta inúmeros obstáculos, dentre os quais: a natureza e alcance eminentemente nacional dos instrumentos de que dispõem os Estados; a fragmentação geográfica da própria cooperação; e a dificuldade de estabelecer bases equânicas ou comuns entre países com importantes diferenciais quanto aos recursos e capacidades disponíveis para o enfrentamento que possam ser oferecidos à cooperação internacional. Esse quadro aponta para a centralidade das estruturas e organizações nacionais de segurança para o enfrentamento

ao crime organizado transnacional e para o imperativo ainda não satisfatoriamente atendido de atuação coordenada das mesmas entre si e com suas congêneres no plano internacional. Observa-se, portanto, um importante descompasso entre a dinâmica e as tendências do crime organizado transnacional, e, de o ritmo e a efetividade da cooperação internacional, o que alimenta um sentimento de crescente insegurança de parte das sociedades diante da força e penetração do COT e às limitações diversas que enfrentam os estados no enfrentamento ao mesmo.

2. Panorama recente da evolução do crime organizado transnacional nos planos global e regional

A seção precedente sublinhou os desafios de natureza conceitual e de delimitação do mutante e diversificado repertório de crimes usualmente associados ao COT, os quais incidem também sobre os esforços de identificar e caracterizar as expressões e tendências que pautam sua evolução nos planos global e regional. Por conseguinte, tais esforços procuram estabelecer, inicialmente, as características gerais mais salientes do COT em uma dada conjuntura e focalizam, não o conjunto dos tipos de crime, mas a tão somente aqueles tidos como mais relevantes por sua incidência e pela gravidade de seus efeitos em uma conjuntura ou espaço considerado.

Nesse sentido, o Conselho da União Europeia, em iniciativa recente de lançar bases para uma mais efetiva cooperação no âmbito europeu de enfrentamento ao COT, apontou as características do mesmo a serem consideradas para tal fim, dentre as quais destacamos, por sua pertinência para a presente análise as seguintes:

- grupos do crime organizado assumem expressões locais e transfronteiriças não somente no tocante à sua composição e modus operandi, mas também quanto às atividades que realizam e às consequências das mesmas; no caso sul-americano, e tomando em conta particularmente o tráfico

de drogas ilícitas como principal expressão do crime organizado no plano regional, observa-se a tendência de grupos de crime organizado com forte enraizamento local de projetarem sua atuação internacionalmente, seja por meio da crescente presença em espaços fronteiriços seja em associação com organizações com atuação internacional já consolidada.

- possuem grande capacidade de adaptar seus esquemas criminosos e modos de operação rapidamente por conta de sua própria flexibilidade. Essa característica é relevante em um contexto em que se observa que os grupos de crime organizado projetam-se em espaços sob condições diversas dos de suas origens, como no caso de grupos originários de grandes espaços urbanos, usualmente periféricos, buscando presença direta ou indireta em regiões remotas em razão das oportunidades que oferecem ou como decorrência de ações repressivas.

- desenvolvimentos tecnológicos não apenas facilitam o COT mas abrem caminho para novas formas de crime; tanto em termos globais como regionais, observa-se, a título de exemplo, a proliferação de novas formas de crimes cibernéticos e de extorsão e que se tornam tanto mais frequentes como importantes no portfólio de ações de grupos de crime organizado.

- há tendência de os grupos de crime organizado se especializarem no provimento de serviços particulares mesmo quando operam em redes; essa característica é parte da flexibilidade que tais grupos exercitam seja por meio do recrutamento (mesmo em bases temporárias) de mão de obra quanto do feito de estruturas produtivas, logísticas e financeiras.

- alguns grupos criminosos se assemelham a empresas com alto grau de expertise, estruturas e mão de obra sofisticadas, enquanto outras são muito simples e flexíveis; a despeito de se mostrarem com perfis dicotômicos, e tomando em conta o comentário ao item anterior, observa-se que grupos de crime

organizado podem assumir ambas as feições, se considerados os diferentes espaços de presença e atuação, ou seja, podem assentarse e atuar em bases mais flexíveis e menos estruturadas em um espaço sem deixar de prescindir de formas mais elaboradas de organização, comando e controle sobre seus membros e suas atividades em outros espaços. A simultaneidade da presença simultânea em espaços locais e de atuar transnacionalmente demanda a capacidade de manter arranjos organizacionais diferenciados, o que também lhes confere maior flexibilidade de resposta a ações repressivas.

- O enfrentamento ao crime organizado requer uma abordagem mais ampla do que a empregada na luta ao crime comum, o que implica que, não apenas os legisladores e as autoridades públicas, mas o conjunto da sociedade - incluindo organizações não governamentais, a imprensa, universidades, sindicatos e o setor privado - deve priorizá-lo. Tal característica reveste-se de fundamental importância na América do Sul, onde se observa, de modo generalizado, tendência de aumento da criminalidade e da violência assentado tanto na dimensão da criminalidade comum quanto do crime organizado. A despeito de comparecer nos patamares mais elevados das preocupações cotidianas da cidadania em toda a região, a segurança pública é largamente entendida como objeto de delegação de responsabilidades, por parte desta, às autoridades públicas, com baixo comprometimento regular e sustentado de atores da sociedade civil organizada na discussão e definição de políticas e de construção de governança neste âmbito. Este baixo engajamento e, em grande medida, decorrente da hipertrofia dos poderes executivos, de modo geral, dificulta o surgimento de uma cultura cívica de compartilhamento de responsabilidades com as autoridades governamentais. Mesmo assim, há um conjunto de experiências de envolvimento comunitário nas questões de segurança pública em toda a região, mas usualmente circunscritas localmente e descontinuadas em sua quase totalidade.

2.1 Tendências globais e regionais do tráfico de drogas

Dados recentes sobre a produção, tráfico e consumo de drogas ilícitas dão conta de significativo crescimento de tais atividades em escala global ao longo da última década. De acordo com o UNODC, o número estimado de usuários de drogas ilícitas alcançou 271 milhões, um aumento de 30% em relação a 2009, tomando por base indicadores referentes a 2017 coletados em 2018 (UNODC 2019, GLOBAL OVERVIEW OF DRUG DEMAND AND SUPPLY, p. 9). Deste total, 188 milhões são usuários de maconha, 103 milhões de drogas sintéticas (opioides, anfetaminas, ecstasy, 18 milhões de cocaína), levando a níveis recordes de produção tanto de drogas derivadas de plantas, como a cocaína e o ópio, quanto de drogas sintéticas como as anfetaminas (UNODC 2018, p. 12). O aumento do consumo de cocaína é observado tanto em mercados tradicionais como a América do Norte, a Europa Ocidental e Central, como também em regiões normalmente reconhecidas como rotas de trânsito, como a África e a Ásia.

O aumento do consumo global de cocaína guarda correspondência direta com a expansão da produção. Esta havia decrescido 35% entre 2006 e 2013, em virtude da forte repressão imposta pela Colômbia, sobretudo durante o governo de Álvaro Uribe, quando também se observou forte contração das áreas cultivadas; porém, esta redução foi mais que compensada nos quatro anos seguintes, quando a produção global mais que quadruplicou, respondendo, novamente, a desenvolvimentos na Colômbia cuja produção também quadruplicou no mesmo período, alcançando 1,37 toneladas equivalentes a 70% da produção mundial (UNODC, 2019, p. 45), com o Peru respondendo por outros 20% e a Bolívia os 10% remanescentes.

O paradoxo entre redução de áreas de cultivo e forte aumento da produção é atribuído ao aumento da produtividade dos cultivos de coca derivados, sobretudo, de melhoria das técnicas de cultivo e também

genéticas. Qualificado como “notável”, o aumento da produção de cocaína, aliado às ameaças que seu consumo suscita para a saúde e para segurança, demanda, no entender do UNODC, maior efetividade de respostas coordenadas ao longo de toda a cadeia produtiva (UNODC 2018, p.28). Vale destacar que tal cadeia envolve o cultivo e o refino, ensejando possibilidade de desmembramento do próprio processo e sua eventual transnacionalização e que as forças armadas dos países da região, à exceção do Peru e da Colômbia, não estão integradas a esforços coordenados de interdição de modo permanente. Na América do Sul, o aumento da produção, do tráfico e do consumo de cocaína ocorre simultaneamente à transição e às dificuldades de ordem política que a Colômbia vem experimentando em associação com o processo de paz (UNODC 2018) e, apesar também de mudanças importantes no cenário político do mundo andino, onde estão localizados Peru e Bolívia que compartem com a Colômbia a condição de principais produtores daquela droga.

No tocante à produção e ao tráfico de heroína, apontados também como em aumento tanto globalmente como no continente americano (embora o consumo esteja fortemente concentrado na América do Norte), cumpre destacar que, como apontado pelo UNODC, a maior parte desta droga consumida no continente americano é produzida nele próprio, com destaque para a produção do México. Nesse sentido, a expansão do mercado e, consequentemente, da produção e do tráfico da heroína tende a se desenvolver de modo muito semelhante ao da cocaína, ou seja, em ambos os casos o mercado é suprido por grupos de crime organizado com diferentes perfis organizacionais e sustentado por redes complexas de contrabando (UNODC 2019).

Fenômeno semelhante ao forte incremento da produção de drogas naturais ocorre com as drogas sintéticas, a despeito de seus conhecidos riscos e danos à saúde. Os níveis crescentes de produção e de consumo são impulsionados, também, pelo rápido aumento do número de opioides sintéticos e

pelo surgimento, no mercado, de novas substâncias psicoativas (UNODC 2019); Segundo o UNODC o tráfico e uso de drogas sintéticas também aumentam para além de mercados não tradicionais (UNODC 2018, p. 12) acompanhando a tendência de incremento generalizado do uso não terapêutico de substâncias medicinais, alimentando o tráfico transnacional de drogas sintéticas, com destaque às metanfetaminas e aos opioides. O Relatório chama atenção para o crescente tráfico de tramadol, um opioide com forte capacidade analgésica em direção à África onde seu consumo não terapêutico se expande fortemente (UNODC 2018, p. 9). Também se destaca a necessidade de respostas coordenadas de parte dos países ao longo de toda a cadeia de produção e tráfico para conter o fenômeno.

A América do Sul está plenamente integrada a estas tendências relativas ao aumento da produção, tráfico e consumo de drogas naturais e sintéticas, ainda que algumas ressalvas devam ser feitas quanto a importantes traços distintivos destes fenômenos nos planos global e regional (sul-americano). Segundo o UNODC, a maconha segue como a droga mais consumida no mundo, ao mesmo tempo em que seu mercado, em perspectiva global, venha sofrendo mudanças decorrentes de medidas voltadas para a descriminalização de seu consumo em vários países, e com a introdução de regulações ao seu consumo para fins recreativos e terapêuticos em alguns países (UNODC, 2018). A despeito disso, o consumo segue aumentando no plano global como também naqueles países onde o uso recreativo e terapêutico foi regulamentado e descriminalizado. Vale destacar que, embora seja a maconha a droga mais consumida na América do Sul, onde também é traficada, sobretudo a partir do Paraguai, este tráfico está direcionado quase que integralmente à própria região e não ao mercado extra regional, sendo, portanto, muito limitados o papel e a importância da região para o tráfico intercontinental desta. Importante recordar que a maconha é também a droga mais cultivada no mundo: 159 países reportaram, em 2018, o cultivo da maconha, o que o torna

presente em todos os continentes (UNODC 2019, p. 43) e restringindo fortemente o alcance e a escala do tráfico internacional comparativamente à heroína e à cocaína.

Com relação à cocaína, a região se destaca como importante produtora e supridora no mercado global, mas comparece, igualmente, com peso crescente enquanto mercado de consumo ao lado de regiões como a Oceania, a América do Norte e Europa Ocidental e Central (UNODC 2019, p. 13). Esse fato se relaciona à tendência de aumento do consumo nos espaços de produção e de trânsito, o que contribuiu diretamente para que o Brasil, por exemplo, que embora não seja produtor de cocaína, tradicionalmente ocupe posição de destaque no escoamento da cocaína para o mercado europeu, em particular, se convertesse também no segundo maior mercado de consumo desta droga em termos globais, o que acrescenta grande importância aos esforços de interdição do tráfico no espaço regional pelos impactos diretos que tais esforços exercem nos principais mercados de consumo de modo geral.

Ao longo dos últimos dez anos as apreensões de drogas ilícitas tendem a aumentar de modo sustentado, refletindo tanto o próprio aumento da produção, como já apontado, como também os esforços de contenção da oferta. Nos últimos cinco anos, as apreensões de maconha responderam por quase 50% do total de drogas apreendidas no mundo, seguidas da cocaína e seus derivados que triplicaram neste mesmo período, sendo o Paraguai, a Colômbia, os Estados Unidos e o Equador os principais responsáveis pelas apreensões de cocaína e o Paraguai, Estados Unidos e México reportaram os maiores aumentos de apreensão de maconha (UNODC 2019, p. 46). Como já apontado, as apreensões dos países sul-americanos são de muita importância relativa, particularmente no tocante ao tráfico de cocaína e produtos relacionados (folhas, pasta base, crack, etc). De acordo com o UNODC, a América do Sul respondeu, em 2017, por 59% (cerca de 710 toneladas) das apreensões de cocaína em todo o mundo (UNODC, 2019, p. 19). Porém, observa-se serem muito poucos os países que

reportam quantidades significativas de apreensões para estes produtos, com destaque à Colômbia e ao Equador, e do Paraguai, mais recentemente, no caso da maconha. Importante destacar que o Brasil não é mencionado, a exemplo destes países, por sua contribuição às apreensões de drogas, de modo geral, a despeito das estatísticas nacionais também apontarem aumento das apreensões tanto de maconha como de cocaína em território nacional.

3. Panorama regional do crime organizado desde perspectivas nacionais

Na presente seção, pretende-se oferecer uma visão geral da configuração do crime organizado na América do Sul a partir das estruturas gerais do mesmo nos países diretamente envolvidos com a produção e o tráfico de drogas em maior escala, quais sejam, Colômbia, Peru e Bolívia no primeiro caso, e Brasil, Venezuela e Paraguai, no segundo. A escolha destes países se deve, também, por sua importância na definição das tendências regionais e na configuração da segurança regional no tocante àquele fenômeno.

Colômbia: A despeito de importantes logros ao longo das duas três últimas décadas no desmantelamento dos grandes cartéis de drogas, da guerra civil e do principal movimento guerrilheiro, as Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (FARC) alcançado em um difícil e não totalmente consumado processo de paz que transcorreu durante o governo de Jose Manuel Santos, o panorama da segurança na Colômbia segue marcado pela forte presença de um diverso conjunto de grupos de crime organizado primariamente vinculados à produção e ao tráfico de drogas, tirando proveito das oportunidades geradas com a saída das FARC em importantes regiões de produção e do consequente repositionamento conflituoso dos atores do crime organizado nestes mesmos espaços. Contudo, atuam também em outras atividades correlatas, como o tráfico de armas, a lavagem de ativos, a extorsão e a mineração ilegal, atividade esta que tem

aumentado significativamente nos últimos anos, e razão também da maior acessibilidade a espaços antes controlados pelos principais movimentos guerrilheiros. A maior parte dos grupos criminosos atuando na Colômbia são integrados por dissidentes das FARC e, em menor medida, do Exército de Libertação Nacional, e também derivados dos grupos paramilitares associados a grupos delinqüentes resultando nas chamadas “bandas criminais” ou BACRIM, que têm nos Urabeños e Rastrojos suas mais conhecidas expressões. O panorama do crime organizado na Colômbia exemplifica muito bem o padrão flexível de organização apontado na primeira seção deste artigo, envolvendo a associação de gangs e grupos delinqüentes ao crime organizado em bases locais e, ao mesmo tempo, vínculos com organizações maiores (INSIGHT CRIME, 2019, Colombia).

A ação destes grupos em um contexto político marcado por disputas por espaços e oportunidades no campo dos ilícitos e de incertezas derivadas dos impasses e dificuldades do processo de paz, ora estancado, levando o ELN a retomar atividades bem como ex-integrantes das FARC a declararem a retomada de armas, contribui diretamente para uma nova escalada de violência no país.

Peru: O panorama do crime organizado no Peru está marcado pela forte fragmentação de suas estruturas, em sua maior parte, grupos de pequena envergadura com enraizamento local. Destaca-se, nesse contexto, a presença do Sendero Luminoso, poderoso movimento guerrilheiro de inspiração maoísta nas décadas de setenta e oitenta, e que conseguiu se rearticular graças ao seu crescente envolvimento com o tráfico de drogas após seu desmantelamento durante o governo de Alberto Fujimori no início dos anos noventa. Apesar de sua articulação, o Sendero Luminoso ostenta hoje muito limitada presença territorial, estando concentrados na região do VRAEM, onde atuam conjuntamente com grupos traficantes. Nas demais partes do território peruano prevalecem pequenos grupos normalmente aliados a organizações colombianas,

mexicanas e, mais recentemente, brasileiras, com a presença do Comando Vermelho naquele país. O maior enraizamento local dos grupos de crime organizado vinculados ao tráfico de drogas, diferentemente do que se observa na Colômbia, contribui para mitigar o potencial de violência associada a disputas entre grupos de narcotráfico. Por outro lado, a mineração ilegal tem despontado como importante dimensão do crime organizado no país e que tem merecido atenção do governo peruano que tem logrado desmantelar estruturas e desalojar garimpos ilegais sobretudo na região de Madre de Dios, o que pode, na ausência de medidas eficazes para absorver a mão de obra desalojada, fortalecer outras atividades criminais, como o próprio narcotráfico e o tráfico de armas. (INSIGHT CRIME, 2019; Peru).

Venezuela: o panorama venezuelano, do ponto de vista das estruturas do crime organizado transnacional é caracterizado pelos vínculos tanto de grupos de crime organizado como com grupos colombianos atuando particularmente nos espaços fronteiriços em estados como Tachira, Apure, Zulia e norte de Santander, onde também interagem com ex-integrantes das FARC e do ainda ativo ELN. Elemento mais recente, mas agora marcante, nesta perspectiva, são os vínculos, também, com organizações criminosas brasileiras, particularmente o Primeiro Comando da Capital (PCC) e a Família do Norte. Tradicionalmente, estes vínculos operam em função do escoamento de drogas para a Europa, o que também atrai, para o território venezuelano, grupos de crime organizado europeus. O atual movimento migratório em direção às fronteiras com a Colômbia, com o Brasil e o crescente número de refugiados nos territórios adjacentes destes países tem facilitado o aumento e fortalecimento de grupos criminosos locais atuando em atividades como contrabando, extorsão, tráfico de drogas, sequestros, corrupção de pessoas vinculadas às forças de segurança, dentre outras.

A estes grupos menores e mais localizados, se somam aqueles de maior porte e capacidade de penetração, particularmente as chamadas megabandas que, a exemplo do

PCC no Brasil, despontou, evoluiu e segue operando a partir do sistema carcerário, alcançando grande penetração territorial. São constituídas por pelo menos 30 pessoas, operam onde é mais escassa a presença policial, e estão dedicadas ao tráfico de drogas, com forte presença nos estados de Apure, Carabobo, Guárico, Lara, Miranda, Portuguesa, Táchira, Sucre e Zulia (EL OBSERVADOR, 2015).

Estima-se que cerca de sessenta e sete megabandas operam no país, 25 delas no tráfico de drogas e as demais em um amplo espectro de atividades como sequestros, homicídios, extorsão, mineração ilegal, roubo de veículos, jogos de azar, prostituição e tráfico de pessoas (EL OBSERVADOR, 2015). Nos últimos anos, a presença das megabandas nos espaços fronteiriços tem aumentado significativamente, suscitando disputas por controle territorial e de negócios ilícitos, alimentando uma espiral de violência. Ao mesmo tempo, intensificam-se seus laços com os grupos de crime organizado colombianos e brasileiros nestes espaços (INSIGHT CRIME 2019, Venezuela).

Finalmente, é necessário apontar também haver evidências do crescente envolvimento de grupos chamados *colectivos* com o crime organizado. Originariamente criados por Hugo Chávez como organizações comunitárias e de apoio ao governo, transformaram-se em um conjunto muito heterogêneo abrigando facções políticas, muitas estabeleceram vínculos ou foram infiltradas pela criminalidade e passaram a atuar também na clandestinidade.

Bolívia: o panorama do crime organizado na Bolívia difere significativamente dos demais países produtores de cocaína e também daqueles fortemente vinculados com o tráfico. Na Bolívia, prevalecem as gangues dedicadas à criminalidade comum nos grandes centros urbanos (Santa Cruz de la Sierra, La Paz e Cochabamba) com conexões eventuais com grupos narcotraficantes. A exceção é Santa Cruz de la Sierra, onde os elevados índices de criminalidade apontam para a centralidade do tráfico de grupos dedicados onde não existem

grandes organizações do crime originárias do próprio país. A produção da cocaína e o tráfico são controlados por estruturas familiares locais em associação com organizações do narcotráfico, sobretudo colombianas (os Urabeños e Rastrorojos) e brasileiras (Primeiro Comando da Capital e o Comando Vermelho). (INSIGHT CRIME 2019, Bolivia).

Paraguai: O Paraguai desponta, no cenário do crime organizado transnacional e no contexto regional, como principal produtor e exportador de maconha, suprindo a demanda sobretudo dos mercados brasileiro, argentino e, em menor escala uruguai, boliviano e chileno, e como país de trânsito para o fluxo de cocaína provinda da Bolívia, de bens de consumo final, de armas e de munições, na forma de contrabando destinado ao Brasil e à Argentina, seus principais mercados, e como ponto focal para a lavagem de dinheiro, tendo na região da Tríplice Fronteira o espaço de convergência destas atividades.

A exemplo da Bolívia, inexistem no Paraguai grandes grupos de crime organizado capazes de controlar atividades ilegais como o contrabando de uma variedade de produtos, mas com ênfase aos cigarros produzidos internamente, a produção de maconha, no que possui destacado papel, o tráfico de drogas (notadamente cocaína procedente da Bolívia, e de armas, oriundas do Brasil, dos Estados Unidos e de fornecedores europeus. As estruturas do crime organizado no país são marcadas pela existência de redes relativamente especializadas, com conexões internacionais com fornecedores e com agentes nos mercados de destino (no caso Brasil e Argentina inequivocamente), o que lhes permite operar simultaneamente sem incorrer em disputas maiores por controle de espaços e de mercados, mesmo que estejam majoritariamente concentradas nas fronteiras com aqueles dois países e com a Bolívia, no caso daquelas dedicadas ao tráfico de cocaína.

A operação de tais redes constituídas e operadas por pequenos grupos dedicados a negócios específicos adquire grande

penetração graças à capacidade que detêm de corromper autoridades políticas e das forças de segurança e também à grande informalidade existente em muitos setores da economia do País. São essas redes que estão, no presente, expostas à penetração de grupos de crime organizado do Brasil, sobretudo o Primeiro Comando da Capital, que já controla boa parte das cadeias e presídios paraguaios e com crescente influência no narcotráfico, notadamente na região de Pedro Juan Caballero, na fronteira com o Brasil e espaço privilegiado para o ingresso de drogas (maconha e cocaína) neste país.

Finalmente, há que se fazer referência à presença do Exército Popular Paraguaio (EPP), um pequeno movimento guerrilheiro que, muito embora não possua significativa capacidade operacional, atua como grupo de extorsão junto a grandes proprietários rurais e realiza sequestros para financiar sua própria estrutura, havendo indícios de envolvimento, ainda não de grande escala, com o narcotráfico na região de Pedro Juan Caballero (INSIGHT CRIME 2019, Paraguai).

Brasil: O Brasil se insere no contexto do crime organizado transnacional na América do Sul não como produtor e exportador de drogas, mas como país de trânsito para o tráfico de drogas (cocaína) destinados sobretudo à Europa e à África, como mercado de destino para fluxos ilícitos de drogas (maconha e cocaína sobretudo), de contrabando de bens de consumo (cigarros, bebidas, vestuários, calçados, perfumaria, eletrônicos, dentre outros), como ponto de lavagem de ativos, fornecedor de insumos (produtos químicos) para o processamento da coca, e como berço de grupos de crime organizado que, à exemplo do Primeiro Comando da Capital, do Comando Vermelho e da Família do Norte, passaram a atuar e a disputar tanto entre si como com grupos já previamente assentados no tráfico de drogas nos países vizinhos, notadamente Paraguai, Bolívia e Colômbia, espaço nos negócios ilícitos.

As características sócio econômicas e, sobretudo, dos grandes espaços urbanos e as dificuldades que enfrentam os agentes públicos em assegurar a presença do Estado, tanto nestes espaços como em áreas remotas e nos espaços fronteiriços, sobretudo nos arcos central e norte do País têm favorecido a difusão e penetração dos grupos de crime organizado nos moldes descritos na primeira seção deste artigo, qual seja, por meio da interação crescente entre grupos voltados para a delinquência e o crime comum com aqueles voltados para o crime organizado, notadamente com as organizações hegemônicas neste campo acima mencionadas. Fenômeno singular, no caso brasileiro, é a crescente difusão e penetração das milícias, grupos de extorsão, originariamente liderados por ex-policiais que proliferaram no Rio de Janeiro, mas que estão em processo de alastramento em todas as regiões do país, e que vêm se voltando também para outras dimensões do crime organizado, notadamente o tráfico de drogas, de armas e munições.

Considerações finais: reflexos primordiais para as agendas de segurança e perspectivas sobre o emprego de meios militares

A conjunção entre o fortalecimento, diversificação e maior penetração da estrutura do crime organizado no Brasil, a inserção multifacetada do mesmo nos ilícitos transnacionais - notadamente o tráfico de drogas, o contrabando, a lavagem de ativos - e, por fim, a internacionalização dos principais grupos de crime organizado brasileiros a partir do espaço regional potencializa as ameaças e vulnerabilidades do Brasil face ao crime organizado transnacional e às injunções políticas e securitárias de países vizinhos. Acentua igualmente sua vulnerabilidade face às tendências globais do crime organizado que, como visto, apontam para o seu fortalecimento. Em outras palavras, o crime organizado transnacional, visto desde suas características e tendências globais, sobretudo no tocante à dimensão do tráfico de drogas, bem como desde as dinâmicas

regionais emanadas dos mais importantes países nesse âmbito, tende a se fortalecer como ameaça securitária na região e para o Brasil.

Os fatores capazes de se opor ou de mitigar esse fortalecimento no horizonte imediato estão restritos aos esforços de contenção da oferta - seja por meio da erradicação de cultivos (no caso das drogas naturais), como já tentado em diferentes contextos na Bolívia, no Peru e, mais recentemente e de modo mais intenso, na Colômbia – ou às tentativas de interdição do tráfico ao longo de toda a cadeia de suprimento. Tais esforços, contudo, embora exibam resultados positivos quando considerado o volume de drogas apreendidas, não tem se mostrado capaz de conter a tendência de aumento da produção e do consumo, tanto em termos globais como regionais, como demonstrado na análise precedente.

Os esforços de atuação em relação à demanda, largamente concentrados na desriminalização e regulação do consumo, afetando exclusivamente a maconha, a droga mais consumida, tem exibido resultados limitados, mas, ainda que incipientes, apontam, paradoxalmente, para a intensificação do consumo e também do tráfico que pretendem coibir.

A tendência de aproximação e maior enraizamento dos grupos de crime organizado dedicados ao narcotráfico com grupos informais e de delinquência em planos locais é fator que contribui para a maior difusão e penetração dos mesmos territorial e socialmente, potencializando o aumento da violência e dificultando o enfrentamento por parte das forças de segurança. A isso se soma, o espraiamento também da insegurança associada aos crescentes fluxos migratórios e às oportunidades que estes suscitam de exposição de grandes contingentes social e economicamente vulneráveis, às estruturas e ações do crime organizado transnacional, a partir dos espaços fronteiriços, mas também para além destes, como amplamente percebido nas fronteiras entre Venezuela,

Colômbia e Brasil e, de modo mais amplo e de difuso, nos demais países da região.

O fato de os ilícitos transnacionais envolverem fluxos transfronteiriços naturalmente leva à valorização dos espaços fronteiriços como foco privilegiado para ações de monitoramento, vigilância e tentativas de interdição de bens ou de aprisionamento de pessoas vinculadas a grupos de crime organizado por parte das forças de segurança e, de modo particular, para as Forças Armadas. Contudo, ainda que indispensáveis, tais ações de caráter repressivo, têm se mostrado insuficientes para diminuir e, menos ainda, conter, aqueles fluxos. O exemplo colombiano é contundente nesse sentido. A despeito da forte repressão à guerrilha e ao tráfico, expressos circunstancialmente na significativa redução de áreas de cultivo, na desmobilização de estruturas do próprio narcotráfico e para além disso, na desmobilização da principal força guerrilheira do país, não lograram conter, de forma sustentada, a violência associada aos ilícitos.

Nesse sentido, cumpre sinalizar que embora instadas a se engajar, mesmo que indireta ou subsidiariamente, no enfrentamento ao crime organizado e, no caso ora considerado, ao tráfico internacional de drogas, as possibilidades desse engajamento por parte das Forças Armadas brasileiras estão fortemente condicionadas primeiramente pelas competências a elas conferidas constitucionalmente. Em segundo lugar, aos espaços propícios para tal, com destaque àqueles onde a presença do Estado é contestada, exígua ou inexistente e aos espaços fronteiriços onde se concentram os fluxos de ilícitos transnacionais, e,

finalmente, à compatibilidade das capacidades e meios disponíveis com a natureza dos agentes, dos objetos e das ações que se pretende enfrentar.

Nesse contexto, sobressai como fator de inquestionável relevância, a capacidade de coordenação tanto interna quanto externamente. Do ponto de vista regional, observa-se claramente haver espaço para a expansão e aprofundamento da cooperação, embora esta esteja fortemente condicionada por injunções de ordem política que evitam, no presente, o diálogo e a plena concertação política multilareral, no plano regional, sobre o tema, bem como pelas limitações que acometem os Estados quanto às capacidades e recursos que podem oferecer internacionalmente para tal propósito. Mas são também condicionadas pela existência ou não de políticas estabelecidas e consequentes com o propósito de enfrentamento ao crime organizado transnacional ou, em sentido afirmativo, com as características destas.

A fragmentação de esforços nacionalmente definidos e a baixa capacidade de concertação e coordenação no plano internacional tem sido recorrentemente apontada como uma forte limitação da cooperação internacional frente a um fenômeno de natureza essencialmente transnacional. Nesse sentido, as possibilidades de engajamento das Forças Armadas no enfrentamento ao crime organizado transnacional devem ser consideradas à luz do desafio representado pelo déficit de coordenação interna e também externamente, sob risco de vir a ser ineficaz, ou mesmo contraproducente.

Referências

- EL OBSERVADOR (2015). Megabandas en Venezuela. Disponível em http://observatoriidot.org.ve/web/wp-content/uploads/2015/07/Megabandas_en_Venezuela.pdf). Acesso em 01.09.2019.
- EUROPEAN COUNCIL (2015). White paper on transnational crime. Disponível em <https://edoc.coe.int/en/organised-crime/6837-white-paper-on-transnational-organised-crime.html>. Acesso em 01.09.2019.

Global Financial Integrity (2017) Transnational Crime and the Developing World Channing Mayfile:///C:/Users/UnB/Documents/CEEX/Transnational_Crime-final.pdf. Acesso em 28.08.2019.

Insight Crime. Megabandas en Venezuela. Disponível em http://observatoriodot.org.ve/web/wp-content/uploads/2015/07/Megabandas_en_Venezuela.pdf. Acesso em 28.08.2019.

Insight Crime (2019). <https://www.insightcrime.org/bolivia-organized-crime-news/>. Acesso em 01.09.2019.

Insight Crime (2019). Colombia criminal organizations. Disponível em <https://www.insightcrime.org/colombia-organized-crime-news/colombia/>. Acesso em 01.09.2019.

Insight Crime (2019). Paraguay criminal organizations, Disponível em <https://www.insightcrime.org/paraguay-organized-crime-news/>. Acesso em 01.09.2019.

Insight Crime (2019). Peru criminal organizations. Disponível em <https://www.insightcrime.org/peru-organized-crime-news/>. Acesso em 01.09.2019.

Insight Crime (2019). Venezuela criminal organizations. Disponível em <https://www.insightcrime.org/venezuela-organized-crime-news/>. Acesso em 01.09.2019.

NELEN, Hans ; SIEGEL, Dina. (orgs) (2017). Contemporary organized crime developments, challenges and responses. Springer, Colorado.

OBSERTORIO DEL CRIMEN ORGANIZADO. Megabandas en Venezuela. Disponível em http://observatoriodot.org.ve/web/wpcontent/uploads/2015/07/Megabandas_en_Venezuela.pdf.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DRUGS AND CRIME (2019). World Drugs Report 2019. Disponível em <https://wdr.unodc.org/wdr2019/en/exsum.html>. Acesso em 28.08.2019.

UNODC, 2019, Disponível em <http://portal.mj.gov.br/services/DocumentManagement/FileDownload.EZTSvc.asp?DocumentID={AE4B2344-BC60-4F31-BE82-44DE97715C2D}&ServiceInstUID={D4906592-A493-4930-B247-738AF43D4931}>. Acesso em 12.09.2019.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DRUGS AND CRIME (2018). World Drugs Report. Disponível em <https://wdr.unodc.org/wdr2018/en/exsum.html>. Acesso em 01.09.2019.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DRUGS AND CRIME. World Drugs Report: Drugs demand and supply. Disponível em <https://wdr.unodc.org/wdr2019/en/drug-demand-and-supply.html>. Acesso em 01.09.2019.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DRUGS AND CRIME . Emerging Crimes. Disponível em <https://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/intro/emerging-crimes.html>. Acesso em 01.09.2019.

UNITED NATIONS OFFICE FOR DRUGS AND CRIME. Activities, organizations and composition. Disponível em <https://www.unodc.org/e4j/en/organized-crime/module-1/key-issues/activities-organization-composition.html>.

Geopolítica e Postura Estratégica da Rússia na Crise da Venezuela

Geopolitics and Strategic Posture of Russia in the Venezuela Crisis

Augusto W. M. Teixeira Júnior*

RESUMO

O presente artigo analisa o engajamento da Rússia na crise da Venezuela sob a ótica da geopolítica e de sua postura estratégica. A análise é dividida em dois eixos: Postura Estratégica da Rússia na Venezuela; Presença e Diplomacia Militar russa na América Latina e Caribe. Através de documentos oficiais, o primeiro eixo investiga o lugar da Venezuela na Política Externa russa tal como a sua lógica de aproximação na América Latina e Caribe. A formação de uma ordem policêntrica em que Moscou seja reconhecida como grande potência é avaliada como a principal lógica do engajamento de Moscou com a Venezuela. Como parte de sua estratégia internacional, a diplomacia militar é analisada também à luz do padrão de transferência de armas russas para a região, com ênfase na Venezuela. Por fim, o artigo conclui que, apesar da relevância do apoio russo para a sustentação do governo de Nicolas Maduro no campo econômico e energético, o engajamento russo-venezuelano é fundamentalmente geopolítico. Apesar do imperativo da distância, os interesses mais prementes da Rússia contribuem para manter a América Latina como uma importante zona de expansão, com destaque para os efeitos simbólicos da força militar na bacia do Caribe.

Palavras-chave: Geopolítica; Postura Estratégica; América Latina e Caribe; Rússia; Venezuela.

ABSTRACT

This paper analyzes Russia's engagement in the Venezuelan crisis from the perspective of geopolitics and its Strategic Posture. The analysis is divided into two axes: Russia's Strategic Posture in Venezuela; Russian Military Presence and Diplomacy in Latin America and the Caribbean. Through official documents, the first axis investigates Venezuela's place in Russian Foreign Policy as well as the logic of its engagement with Latin America and the Caribbean. The formation of a polycentric order in which Moscow is recognized as a great power is assessed as the main logic of Moscow's engagement with Venezuela. As part of its international strategy, military diplomacy is also analyzed considering the pattern of Russian arms transfers to the region, with an emphasis on Venezuela. Finally, the article concludes that notwithstanding the relevance of Russian support to Nicolas Maduro's government in areas such as economy and energy, Russian-Venezuelan engagement is fundamentally geopolitical. Despite the imperative of distance, Russia's most pressing interests contribute to maintaining Latin America as an important expansion zone, highlighting the symbolic effects of military force in the Caribbean basin.

Keywords: Geopolitics; Strategic Posture; Latin America and the Caribbean; Russia; Venezuela.

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

Sumário Executivo

O presente artigo integra uma agenda de pesquisa mais ampla, cuja indagação central busca conhecer o perfil da atuação das grandes potências no entorno estratégico brasileiro. Como parte desse esforço, este artigo propõe como recorte da temática supracitada o enfoque no papel da Rússia na crise da Venezuela. A investigação se desenvolveu em dois eixos complementares, e teve como análise anterior, o ensaio “A Geopolítica da China na Crise da Venezuela: Postura Estratégica e Diplomacia Militar”.

No primeiro, estudou-se a Postura Estratégica da Rússia, em particular, o papel da Venezuela para a sua estratégia internacional. Para tal efeito empreendeu-se o estudo de documentos orientadores do comportamento russo em relações internacionais, em particular o *Conceito de Política Externa da Federação Russa*, a *Estratégia de Segurança Nacional Russa* e a *Doutrina Militar da Federação Russa*. A análise dos respectivos documentos permite compreender não apenas o sentido estratégico que a Venezuela possui para a Rússia, mas também como o país cumpre um papel no tabuleiro geoestratégico do qual joga Moscou.

A convergência de interesses entre a Venezuela e a Rússia nas administrações Chávez e Maduro produziram um forte alinhamento nos campos político, econômico, energético, diplomático e militar. A cooperação russo-venezuelana cumpre funções na estratégia internacional de ambos os países nos últimos vinte anos.

Em linhas gerais, Moscou persegue dois grandes objetivos em sua estratégia internacional. Primeiramente, a formação de uma ordem policêntrica e, como consequência, o reposicionamento da Rússia como grande potência. Diante dos macro-objetivos de Moscou, a Venezuela proporciona oportunidades e desafios para a consecução desses fins. Interesses nas áreas de energia (Petróleo e Gás), segurança (transferência de armas) e localização (Bacia do Caribe), permitem a Moscou avançar seus interesses geopolíticos. Entre esses, observa-se como fundamental a possibilidade de balancear os Estados Unidos com meios militares, mesmo que de forma limitada, em sua própria área de influência histórica.

O segundo eixo lança luz sobre os aspectos da presença e da diplomacia militar russa na Venezuela e região. Não obstante a América Latina e Caribe não configurar como área prioritária de atuação para o poder militar russo, países como a Venezuela tem sido objeto de intenso intercâmbio de pessoal, reuniões de alto nível (defesa e militar) e de visitas, a exemplo da aviação estratégica russa e de sua força naval. O estudo desse eixo é complementado com a análise do padrão de transferência de armamentos da Rússia para a Venezuela. Maior fornecedor de armas da Venezuela nos últimos vinte anos, a Rússia foi fundamental para a recomposição de meios militares do país sul-americano, com importantes impactos para a criação de um sistema incipiente de antiacesso e negação de área venezuelano, calcado fortemente na defesa aérea e antiaérea.

Por fim, o artigo alerta para o fato de que o engajamento da Rússia na Venezuela e região é orientado por um planejamento de curto e médio prazo, conduzido por uma estratégia internacional que embora assuma uma postura defensiva, tem objetivos positivos como poder e prestígio. Ademais, o que chamamos de estratégia internacional da Rússia apresenta sinais de desgaste e limitação nos últimos anos. Ao buscar manter um espaço de atuação e localização privilegiada no Hemisfério Americano, Moscou incorpora a América Latina e Caribe à sua estratégia de inserção global. Para o Brasil, essa tendência apresenta oportunidades para a barganha diplomática em virtude de sua participação nos BRICS ao lado da Rússia; mas também desafios de primeira ordem em função do alto potencial de desestabilização regional da crise venezuelana e da possibilidade de ocorrência de Disputas Militarizadas Interestatais no norte da América do Sul com efeitos diretos e indiretos para o Brasil. Fundamentalmente, o decurso atual da crise acentua a percepção sobre um possível aprofundamento da perda de espaço de manobra e liberdade de ação do Brasil em seu entorno estratégico imediato.

Postura Estratégica da Rússia na Crise da Venezuela

Cinco anos após a controversa participação de Moscou na guerra da Ucrânia e na posterior anexação da península da Criméia, a América Latina e o Caribe ganham cada vez mais espaço na consecução de objetivos do governo Vladimir Putin. Trinta anos após a queda do muro de Berlim, evento paradigmático da dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), a Rússia contemporânea discute a instalação de bases aéreas e navais na Venezuela¹. No contexto de poderosas sanções que vem deteriorando as condições econômicas do Estado russo, Moscou sustenta uma aposta ousada no decorrer da crise venezuelana. Diante de tais eventos, o que explica o interesse e atuação da Rússia no contexto da crise da Venezuela?

O quadro de eventos descritos acima transparece uma aparente contradição entre um país que luta para se reorganizar após a derrota na Guerra Fria, mas ao mesmo tempo exibe um perfil robusto no tocante a temas de alta política internacional. A re-emergência da Rússia é bem ilustrada por sua rivalidade crescente com os Estados Unidos, no qual o uso da força militar tem sido empregado como instrumento da política, tal como na guerra russo-georgiana (2008), guerra da Ucrânia e anexação da Criméia (2014) e a guerra da Síria (2015). Entretanto, como eventos centrados na Eurásia, moldados pela re-emergência russa, se conectam às dinâmicas e crises políticas na América Latina

¹ Em linhas gerais, se prevê a possibilidade de uma base naval no litoral caribenho, possivelmente na ilha LaOrchila – a qual já teve a sua capacidade para receber grandes vasos de guerra testada quando da visita do cruzador “Pedro, o Grande” na última década. No campo do poder aéreo, a base de Maiquetía poderia abrigar glebas e hangares aptos a serem utilizados pela aviação estratégica russa, a exemplo dos Tu-160 (EXAME, 2019). Para uma análise crítica sobre a necessidade da aviação estratégica russa possuir uma base permanente na Venezuela, ver Frolov (2018).

e Caribe? De forma a responder essa questão o presente artigo lança luz na atuação de Moscou na crise da Venezuela.

Para melhor compreender a postura estratégica de Moscou em relação à crise venezuelana se faz necessário atentar para quais são os objetivos russos no nível global, como a Venezuela se conecta à consecução destes fins, quais meios estão disponíveis à Moscou e por fim, a sua estratégia. Antes de adentrar no campo fático, uma imersão nos documentos oficiais da Rússia mostra-se um importante requisito para melhor compreender a lógica por trás da ação russa em relação à Venezuela. Para tal objetivo, três documentos ajudam a lançar luz e a imprimir coerência à política internacional russa, são eles: o *Conceito de Política Externa da Federação Russa* (RUSSIAN FEDERATION, 2016), a *Estratégia de Segurança Nacional Russa* (RUSSIAN FEDERATION, 2015) e a *Doutrina Militar da Federação Russa* (RUSSIAN FEDERATION, 2014). Entre os elementos estruturantes que imprimem racionalidade à conduta russa em relação à Venezuela, destacamos como o país avalia o ambiente internacional, a retomada da competição estratégica entre grandes potências, a reavaliação sobre a utilidade do uso da força militar e como resultante, o que a Rússia entende como postura estratégica defensiva.

Os documentos oficiais supracitados, apesar de publicados em anos distintos, coincidem ao apontar os grandes objetivos internacionais da Rússia no contexto da presidência Vladimir Putin. Em suas provisões gerais, o *Conceito de Política Externa da Federação Russa* (RUSSIAN FEDERATION, 2016) apresenta dois de seus principais elementos orientadores, são eles: consolidar a posição da Federação Russa como um centro de influência no mundo contemporâneo e, buscar relações de vizinhança com Estados adjacentes e ajudá-los a eliminar os existentes focos de tensão e conflitos em seu território e impedir a

surgimento de novos (RUSSIAN FEDERATION, 2016).

Os objetivos destacados acima apontam para um estado final desejado que consiste no reposicionamento da Rússia e reconhecimento pelos pares de sua condição de grande potência. Em decorrência, infere-se uma expectativa de respeito tácito ao que seria uma área de influência histórica de Moscou em seu entorno regional. Os grandes objetivos globais da Rússia abordados acima não são imunes à turbulência do **ambiente internacional**. Da mesma forma que se observa a constância no tocante aos macro-objetivos da política internacional russa nos documentos supracitados (RUSSIAN FEDERATION, 2014, 2015, 2016), percebe-se, igualmente, uma leitura que apesar de apontar possibilidades para a Rússia, exibe uma tônica pessimista sobre o quadro internacional, o qual se caracterizaria fundamentalmente pela instabilidade. Conforme se lê na seção sobre *O Mundo Moderno e a Política externa da Federação Russa*,

“4. O mundo está atualmente passando por mudanças fundamentais relacionadas com a emergência do sistema internacional multipolar. A estrutura das relações internacionais está se tornando cada vez mais complexa. A globalização levou a formação de novos centros de poder econômico e político. O poder global e o potencial de desenvolvimento estão se tornando descentralizados, e está se mudando para a região da Ásia-Pacífico, erodindo a dominância econômica e política global das tradicionais potências ocidentais. A diversidade cultural e civilizacional do mundo e a existência de múltiplos modelos de desenvolvimento tem se tornado mais clara do que nunca”. (RUSSIAN FEDERATION, 2016 [tradução nossa])²

² No original: “4. The world is currently going through fundamental changes related to the emergence of a multipolar international system. The structure of international relations is becoming increasingly complex. Globalization has led to the formation of new centres of economic and political power. Global power and development potential is becoming decentralized,

De acordo com essa avaliação, a multipolaridade, a globalização e a diversidade cultural e civilizacional são três fenômenos estruturantes das mudanças de amplo espectro da política internacional. Embora contribuam para a consecução do objetivo de Moscou de emergir como polo de poder, apresentam também constrangimentos em virtude de que o mundo em construção surgirá da disputa internacional entre potências revisionistas, reformistas e de *status quo*.

Como afirmado na *Estratégia de Segurança Nacional Russa* (RUSSIAN FEDERATION, 2015), o processo de moldar um novo modelo policêntrico [sistêmico] estaria sendo acompanhado pelo aumento da instabilidade global e regional. Para Moscou, o processo em curso exacerba as contradições entre os desniveis no desenvolvimento mundial, incide sobre a luta por recursos, acesso a mercados e o controle por artérias de transporte (RUSSIAN FEDERATION, 2015). Ou seja, o fenômeno sistêmico de mudança da polaridade global [multipolaridade] enseja a competição e disputa para além dos vetores militares, mas sim no amplo espectro do poder nacional, impactando inclusive a própria conduta da guerra (RUSSIAN FEDERATION, 2014). Por isso, para o documento de Segurança Nacional da Rússia, “um espectro inteiro de instrumentos políticos, financeiro-econômicos e informacionais foram colocados em ação na luta por influência na arena internacional”³ (RUSSIAN FEDERATION, 2015).

A leitura russa do panorama internacional, destacada pelo aumento da instabilidade global e regional; e pela emergência da multipolaridade, é

and is shifting towards the Asia-Pacific Region, eroding the global economic and political dominance of the traditional western powers. Cultural and civilizational diversity of the world and the existence of multiple development models have been clearer than ever.” (RUSSIAN FEDERATION, 2016).

³ No original: “An entire spectrum of political, financial-economic, and informational instruments have been set in motion in the struggle for influence in the international arena.” (RUSSIAN FEDERATION, 2015).

acompanhada pela avaliação dos Estados Unidos em um ponto particular: **a retomada da competição estratégica entre grandes potências.** No *Defense Posture Statement* de 2017, o então Secretário de Defesa Ashton Carter expressava visão semelhante sobre a turbulência global provocada pela competição entre grandes potências em decorrência do ressurgimento da Rússia e ascensão Chinesa (IISS, 2017). Visto por Moscou como uma oportunidade, para Washington, a sensação de que o ocidente perde progressivamente a sua dianteira tecnológica frente a atores não-ocidentais impacta não apenas em suas vantagens comparativas, mas na possibilidade da erosão de suas capacidades militares (IISS, 2015; TEIXEIRA JÚNIOR, 2018a). Essa avaliação é um dado fundamental na estruturação da competição estratégica russo-americana, tão fundamental que está presente na avaliação da conjuntura internacional apresentada na Doutrina Militar Russa (RUSSIAN FEDERATION, 2014; IISS, 2016).

A visão russa sobre a competição entre grandes potências possui dois desdobramentos. Primeiro, entende que as tensões internacionais emergentes são decorrentes das crescentes disparidades entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, somadas à crescente competição por recursos, mercados e controle de passagens, estreitos e linhas de comunicação (RUSSIAN FEDERATION, 2016). A competição supracitada transborda da esfera militar ao se processar nas diversas expressões da vida, produção e consumo. Para a Rússia, estaria em curso uma competição na dimensão civilizacional, representada pelo duelo de valores na arena internacional⁴. O segundo

⁴ Observe-se que apesar de não ser citado diretamente, o Conceito de Política Externa da Federação Russa mobiliza expressivamente as ideias de cultura e diversidade civilizacionais não só como elementos componentes do sistema internacional, mas como fatores de disputa e conflito. Desta forma, faz eco ao pensamento geopolítico de autores como Huntington (1996), em particular ao desalojar o lugar da ideologia como centro da disputa internacional, alocando em seu lugar a cultura e o ideário civilizacional (DUGIN, 2015).

desdobramento se origina da própria ação internacional da Rússia. Segundo a Estratégia Nacional do país, “a implementação por parte da Federação Russa de uma política doméstica e externa independente está dando origem a oposição dos Estados Unidos e de seus aliados, os quais estão buscando manter a sua dominância nos assuntos mundiais”⁵(RUSSIAN FEDERATION, 2015). É nesse cenário que Moscou comprehende ser alvo de pressões por meios políticos, econômicos, militares e informacionais.

Nesse quadro internacional Moscou percebe e reavalia a **utilidade do uso da força militar** para a consecução de seus objetivos. De acordo com a Estratégia Nacional (RUSSIAN FEDERATION, 2015; TEIXEIRA JÚNIOR, 2018b), o papel do uso da força nas relações internacionais não está em declínio, ao contrário, estaria se tornando um fator cada vez mais importante nas relações internacionais (RUSSIAN FEDERATION, 2016). Essa afirmação se baseia na avaliação de Moscou de processos de modernização de sistemas de armas ofensivas e de seus rebatimentos para o sistema global de segurança e manutenção dos tratados e acordos de controle de armas. Já em 2015, Moscou expressava claramente a percepção de que estavam se desenvolvendo em regiões adjacentes à Rússia processos de militarização e de corrida armamentista (RUSSIAN FEDERATION, 2015). Para o país, sinalizavam para a erosão das condições de segurança internacional do sistema de defesa antimíssil dos Estados Unidos, a sua capacidade de implementação do conceito de “global strike”, tal como o desenvolvimento de sistemas de armas não-nucleares de precisão aptas a serem alocados no espaço.

Como é possível inferir nos parágrafos anteriores, observa-se uma tensão entre os

⁵ No original: “The Russian Federation's implementation of an independent foreign and domestic policy is giving rise to opposition from the United States and its allies, who are seeking to retain their dominance in world affairs.” (RUSSIAN FEDERATION, 2015).

objetivos internacionais da Rússia e os desafios do sistema internacional em transição. Lançar luz sobre esse dilema é um importante passo para analisar a postura estratégica de Moscou. Posição sustentada por autores como Sushentov (2015) e Romana (2016), oficialmente a postura estratégica russa é de caráter defensivo (RUSSIAN FEDERATION, 2014, 2015, 2016). Principal herdeira da URSS, a Rússia contemporânea sofreu perdas decorrentes de sua transição nos anos 1990. Primeiramente, com o fim da bipolaridade, luta atualmente para se afirmar como um polo de poder ao promover a configuração de uma ordem internacional policêntrica. Em segundo lugar, ao deixar de ser uma superpotência, almeja o reconhecimento de seus pares quanto a sua condição de grande potência. Ambos os objetivos confluem para uma resposta à progressiva redução de poder e domínio da Rússia sobre a sua própria área de influência histórica, percebida como essencial para a sua segurança nacional (SUSHENTOV, 2015; RUSSIAN FEDERATION, 2015; ROMANA, 2016).

Originalmente defensiva, visando primeiramente sustar o processo de perda de influência em seu entorno regional e em assuntos globais em que é protagonista (proliferação nuclear, controle de armas, entre outros), a estratégia internacional da Rússia sob Putin possui objetivos positivos⁶. Por essa razão, a posição russa aporta um dilema para os analistas internacionais: ao passo que professa preferências defensivas no tocante à sua área de influência eurasiática, objetivando sustar a redução paulatina de sua liberdade de atuação em seu ambiente regional; Moscou

⁶ Originalmente em relação aos objetivos da guerra e aplicação do poder militar, os objetivos positivos normalmente contemplam a conquista. Ao contrário, os objetivos negativos, tradicionalmente ligados à defesa, se relacionam à preservação de interesses postos, como o território, linha de fronteira, entre outros (CLAUSEWITZ, 2007). No presente artigo, entendemos os objetivos russos de sustar o seu declínio relativo como objetivos negativos, ao passo que os seus fins ligados ao reconhecimento da condição de potência e prestígio como objetivos positivos.

expressa preferências de prestígio e liderança regional e internacional (OLIKER, 2016).

Buscando a realização de seus objetivos na arena internacional, a Rússia buscou ser protagonista na configuração dos assuntos globais na primeira década do século presente, como ilustra a sua participação em coalizões e organizações internacionais com países desenvolvidos e em desenvolvimento⁷. Nos marcos dessa política, mais do que um objetivo de política externa, a aproximação da Rússia com países latino-americanos e suas organizações regionais é coerente com a sua estratégia de segurança nacional, em particular no tocante a finalidade de consolidar a Federação Russa como uma potência global líder em um mundo policêntrico (RUSSIAN FEDERATION, 2015). Por essa razão, segundo a *Estratégia de Segurança Nacional da Federação Russa* (RUSSIAN FEDERATION, 2015), o país desenvolve ações de cooperação política, comercial, econômica e técnico-militar, mas também colabora em ações no campo da segurança, ações humanitárias e contatos educacionais com países latino-americanos e africanos, tal como com associações regionais desses estados.

Mais precisamente, no *Conceito de Política Externa da Federação Russa* (RUSSIAN FEDERATION, 2016) é explicitado o compromisso de Moscou com o fortalecimento das relações compreensivas com a América Latina e Caribe em assuntos globais. É no contexto da emergência de vários governos de esquerda na América Latina e Caribe, com posições em desafio à Washington, que se dá a conexão entre os objetivos de Moscou e da Venezuela (ROUVINSKI, 2019). Segundo Rouvinski (2019), o engajamento russo da Venezuela era

⁷ A Para além de sua participação em organismos regionais, como a Comunidade de Estados Independentes (CIS), a Rússia participa de iniciativas como o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), RIC (Rússia, Índia e China), a Organização de Xangai (SCO), o Fórum de Cooperação Econômica da Ásia-Pacífico, o G-20, entre outras instituições (RUSSIAN FEDERATION, 2015).

representativo da ambição global do presidente Putin em recrutar para a sua órbita países geograficamente distantes como parceiros na construção de uma ordem multipolar, com forte componente antiamericano. Partindo dessa conexão, a geopolítica e postura estratégica da Rússia para a América Latina e Caribe se liga umbilicalmente à atual crise da Venezuela (GURGANUS, 2018).

Tendo início como um conflito político doméstico, a escalada da situação de instabilidade econômica, política e social da Venezuela nos últimos anos tem contribuído para a internacionalização da crise. Com impactos regionais já atestados, a situação da Venezuela é elevada a um novo patamar devido ao envolvimento de grandes potências como Estados Unidos e Rússia.

Antes uma potência regional em ascensão que buscava agir sobre o ordenamento latino-americano a partir de petrodólares e de associações regionais como a ALBA⁸ (CORRALES e PENFOLD, 2011), a Venezuela tem se tornado cada vez mais isolada regionalmente. Em momentos anteriores, grupos *ad hoc* foram organizadas no sentido de “desescalar” crises, como por exemplo o Grupo de Amigos da Venezuela⁹. Diferente de outros momentos, na atual conjuntura se observa uma reduzida tolerância ao regime Maduro, ilustrada pela conformação de outro grupo *ad hoc*, o Grupo de Lima¹⁰. Como resultado da

internacionalização da crise, a posição dos países em torno do governo Maduro expressa em partes o seu lado nos alinhamentos internacionais, refletindo para a América Latina e Caribe a competição sistêmica entre Rússia e Estados Unidos (GURGANUS, 2018; KAPLAN e PENFOLD, 2019; ONER E SHEHDEH, 2019). A figura 1 ilustra com clareza esse argumento.

De forma a mitigar a redução substantiva do apoio político-diplomático antes encontrado na região, Caracas buscou aliviar o isolamento buscando apoio em parceiros não-ocidentais¹¹. Um amplo leque de países vem se tornando relevante para a manutenção do regime, como demonstra o processamento de ouro venezuelano pela Turquia e as aquisições de petróleo cru por parte da Índia (ONER E SHEHDEH, 2019). Contudo, apesar da relevância da ampliação de parceiros internacionais não-tradicionais, é na Rússia e na China que o regime bolivariano se escora mais fortemente. Como a Figura 1 ilustra, é possível inferir uma convergência entre posições a favor e contra Maduro e a sua relação mais ampla com a competição entre Estados Unidos, Rússia e China.

⁸ Alternativa Bolivariana para os Povos da Nossa América. Antes um trunfo político-diplomático da Venezuela (CORRALES e PENFOLD, 2011), a ALBA perde força nos últimos anos (LAFUENTE e SCHAFENBERG, 2014).

⁹ Grupo *ad hoc*, criado no início dos anos 2000, teve no Brasil figura de liderança na busca pela mediação e solução pacífica de crises envolvendo o governo bolivariano e outros atores políticos. Em 2017, o grupo foi reativado como medida para se buscar soluções para a crise venezuelana (OTTA, 2017).

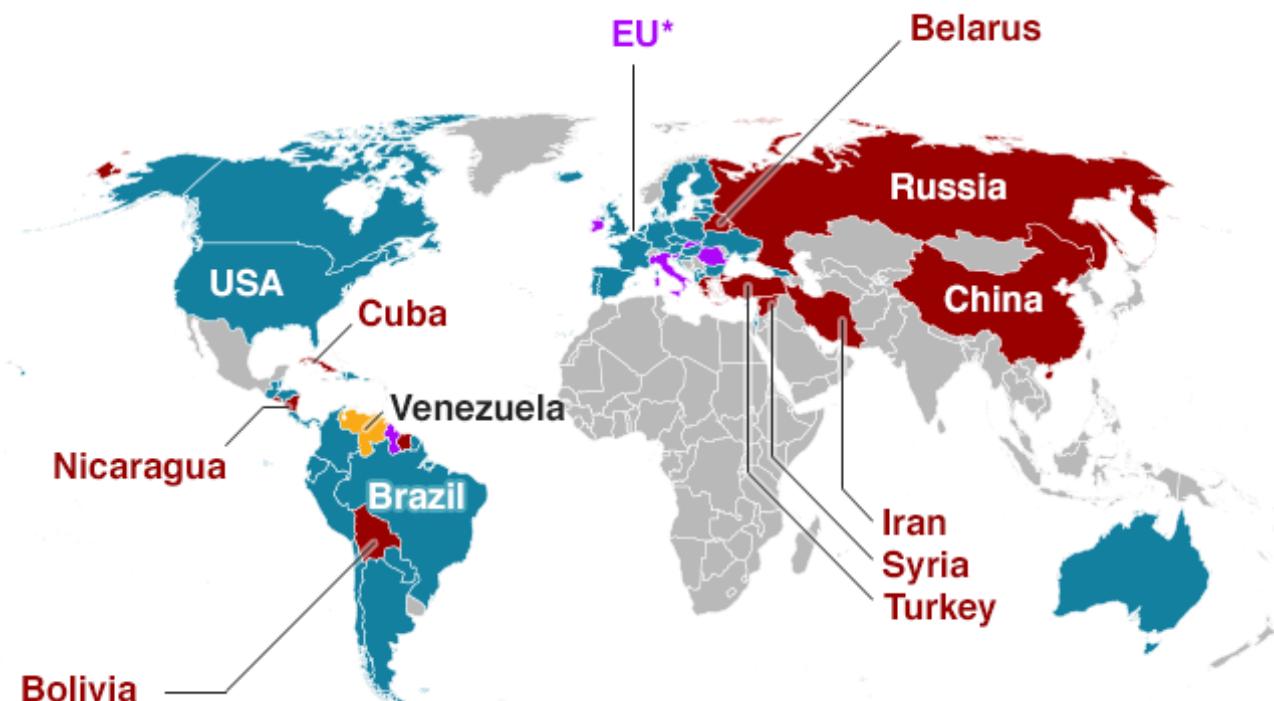
¹⁰ Grupo *ad hoc* composto por 14 países do hemisfério americano com objetivo de contribuir para o fim da crise política venezuelana através de uma solução “pacífica e negociada” (ROSSI, 2019).

¹¹ Entre os quais, Oner e Shehdeh (2019) destacam: Rússia, China, Irã, Turquia, Egito, Síria, Iraque, Vietnã, Belarus, Azerbaijão e Qatar. Observe-se que as motivações dos países para as relações com a Venezuela bolivariana são distintas. Embora preponderem as razões econômicas e de oportunidades de mercado, como é o caso da Índia e China por exemplo, existe um importante componente de desafio à ordem vista como imposta pelos Estados Unidos. Nesse caso, sobressaem-se a Rússia e a Turquia.

FIGURA 1: Alinhamentos Internacionais e as Posições a Favor e Contra Maduro

Where do countries stand on Venezuela?

- Support Maduro ■ Recognise Guaidó as interim president
- Calling for new elections



Fonte: BBC (2019).

Não se encontra em questão apenas temas como a defesa da democracia, mas outros princípios também basilares à ordem internacional, como soberania e não-intervenção. Conforme aponta o *Conceito de Política Externa da Federação Russa* (RUSSIAN FEDERATION, 2016), para além da dimensão geopolítica, econômica e militar, essa competição consiste também numa disputa civilizacional em que valores concorrentes estão em choque. É nesse sentido que a crise da Venezuela transborda o nível regional e torna-se, cada vez mais, uma arena de disputa não apenas entre grandes potências, mas um sintoma da luta pela definição do futuro da ordem internacional permeada pela mudança da polaridade global desejada por Moscou.

Como aspecto mais saliente desse fenômeno, a atuação de grandes potências extrarregionais, a favor ou contra o governo

de Nicolás Maduro, conecta a crise do país sul-americano com processos mais gerais do sistema internacional, a saber: a emergência da multipolaridade calcada em polos de poder que desafiam, em distintas matizes, a primazia dos Estados Unidos como agente ordenador das relações internacionais no tempo presente. É nesse cenário que o embate e competição estratégica entre Estados Unidos e Rússia ganha novas arenas. Competição que tradicionalmente se processa na Europa do Leste, na última década tem tido na América Latina e Caribe um espaço estendido no qual Washington e Moscou medem forças.

Após décadas centrada em teatros de operação no Oriente Médio, a América Latina ganha relevância na administração Trump (THE ECONOMIST, 2019). A afirmação do então Conselheiro de Segurança Nacional John Bolton em maio de 2019, de que a “Doutrina Monroe está viva e passa bem” não

apenas faz referência ao entendimento da América Latina e Caribe como “quintal” dos Estados Unidos, como também é um alerta contra a intromissão de Rússia e China na área de influência histórica dos EUA (THE ECONOMIST, 2019).

Ao discutir a atuação da Rússia junto a Venezuela, Kaplan e Penfold (2019), afirmam que,

“Ao apoiar financeiramente o regime Maduro, a Rússia aproveitou a oportunidade para sinalizar seu retorno ao cenário global e hemisférico com um movimento simbólico na Venezuela, um país próximo dos EUA. Moscou também demonstrou a seus aliados hemisféricos, como Cuba e Nicarágua, que poderia exercer influência na América Latina e desafiar os interesses geopolíticos dos EUA.”¹² (KAPLAN e PENFOLD, 2019).

Por sua vez, a estratégia dos Estados Unidos para promover a queda do governo Maduro apresenta problemas. Para Martynov (2019), as sanções dos Estados Unidos contra a Venezuela seriam um símbolo do crescente enfraquecimento de Washington. Afirma o autor que,

“Elas [sanções] praticamente ‘garantem’ que a Venezuela manterá sua independência dos Estados Unidos, o que, dado o agravamento do confronto geopolítico global e os EUA se retirando de vários acordos internacionais, particularmente o Tratado INF, objetivamente “joga nas mãos” dos interesses da Rússia”¹³ (MARTYNOV, 2019)

¹² No original: “By financially backing the Maduro regime, Russia seized an opportunity to signal its return to the global and hemispheric stage with a symbolic move in Venezuela, a country in close U.S. proximity. Moscow also demonstrated to its hemispheric allies, such as Cuba and Nicaragua, that it could both exercise Latin American influence and challenge U.S. geopolitical interests.” (KAPLAN e PENFOLD, 2019).

¹³ No original: “They practically “guarantee” that Venezuela will maintain its independence from the

A análise de Kosinki e Alvares (2019) caminha em sentido parecido ao afirmar que a reação dos EUA à crise da Venezuela pode ser percebida como uma reação ao seu declínio gradual na Ásia, em virtude da expansão da Rússia para o Leste e a parceria sino-russa.

Independentemente da crítica que possa se fazer sobre a retomada da Doutrina Monroe na política externa dos EUA para a América Latina (SCHAKE, 2019), observa-se uma revalorização da região como arena de disputa geopolítica internacional. Com isso, a preferência dos Estados Unidos pela “dominância hemisférica” ganha novos ares no calor da crise venezuelana (KOSINSKI e ALVARES, 2019). Para além da competição calcada no poder militar, a disputa por recursos, posicionamento e influência tem na crise da Venezuela um capítulo à parte. Discutimos a seguir as principais motivações geopolíticas da Rússia em seu engajamento com Caracas.

Um primeiro tópico que contribui para compreender as relações russo-venezuelanas consiste em seu papel frente aos já mencionados grandes objetivos da estratégia internacional russa. A Venezuela contribui para a estratégia russa em dois sentidos claros: primeiro, afirma o perfil da Rússia como grande potência ao passo em que confere à potência eurasiana posição e espaço estrategicamente próximo dos Estados Unidos. Desde o governo Chávez a Venezuela atua no sentido de reforçar a expectativa russa quanto ao seu reconhecimento como grande potência na arena internacional (GURGANUS, 2019). Indo além de um relacionamento diplomático protocolar, existem laços que se mantêm de Chávez à Maduro entre membros das elites bolivarianas e russa (ROUVINSKI, 2019).

United States, which, given the aggravation of the global geopolitical confrontation and the US withdrawing from a number of international agreements, particularly the INF Treaty, objectively “plays into the hands” of Russia’s interests.” (MARTYNOV, 2019).

Na perspectiva de Moscou, as relações entre Moscou e Caracas no período pós-soviético não poderiam ser mensuradas apenas em termos de ganhos econômicos, mas fundamentalmente políticos (KURMANAEV, 2019). Concordando com Rouvinski (2019), Kaplan e Penfold (2019) coincidem ao afirmar que inclusive os princípios que guiam o envolvimento de Moscou nos setores de petróleo e gás na Venezuela são muito mais políticos do que comerciais. Com o tempo, as prioridades russas na América Latina mudaram. A mudança do impulso inicial voltado a aproveitar possíveis vantagens de mercado em setores como o de energia e armamentos em favor de um cálculo mais político do que comercial seria explicado pela rápida expansão chinesa na América Latina, o que resultou na perda de mercado para a Rússia na região (ROUVINSKI, 2019; VADDELL, 2018).

A partir de 2015 – com o acirramento da crise política e econômica da Venezuela – a China assumiu um perfil cada vez mais cauteloso em relação a Caracas. Isso é importante, pois salienta não apenas diferentes estratégias e graus de comprometimento com o governo Maduro por parte de Pequim e Moscou, como ajuda a clarificar a existência de interesses distintos no campo do comércio e investimentos em relação a Caracas (ROUVINSKI, 2019; ZERPA e MILLARD, 2019). Em movimento inverso ao da China, a Rússia aceitou mais riscos, especialmente no setor de petróleo e gás, simbolizado pelo papel expressivo da empresa estatal russa Rosneft (KAPLAN e PENFOLD, 2019). O papel de protagonismo econômico-comercial desempenhado pela indústria de defesa russa no intercâmbio com a Venezuela foi progressivamente assumido pelo setor de petróleo e gás, com destaque para a importância da Rosneft na sobrevivência da PDVSA (KAPLAN e PENFOLD, 2019).

Como afirma Rouvinski (2019), seja em virtude da concorrência chinesa ou pela deterioração do ambiente de negócios em virtude da crise política e econômica, dentre as grandes empresas russas presentes na Venezuela a partir dos anos 2000 – dentre as

quais a Gazprom, Rosneft, Lukoil, Surgutneftegaz e a TNK-BP – a única companhia que se firmou no país até o presente foi a Rosneft. Para que se tenha noção da relevância da empresa, pode-se afirmar que,

“A Rosneft é a maior companhia na produção de petróleo e a segunda de gás da Rússia. É responsável por 41 porcento de toda produção de petróleo da Rússia e 6 porcento da produção mundial em termos de reservas de hidrocarboneto e na produção de hidrocarbonetos líquidos, é também a maior companhia pública do mundo de petróleo e gás. A Rosneft é considerada uma das principais companhias estratégicas da Rússia.”¹⁴(ROUVINSKI, 2019, p. 6).

Além da relevância da Rosneft para o governo da Rússia, a empresa é um importante instrumento da política externa do país. Para Rouvinski (2019), a Rosneft permite a Moscou apoiar governos amigos com a provisão de investimentos, serviços e créditos. Conforme asseveram Stott e Sheppard (2019), a Rosneft se tornou a principal fornecedora de petróleo para a Venezuela, contribuindo para reduzir a pressão econômica imposta por Washington contra Caracas (KURMANAEV, 2019). Segundo dados apresentados por Stott e Sheppard (2019), desde 2014 a Rosneft injetou mais de 7 bilhões de dólares no país sul-americano, principalmente na forma de pré-pagamentos por entregas de óleo cru e investimentos em poços de petróleo e gás no país. De acordo com Rouvinski (2019) a Rosneft participa de várias *joint-ventures* na área de energia. Segundo o analista, a empresa russa possui 40 porcento da Carabobo-2,4 (*Petrovictoria*), 16,7 porcento

¹⁴ No original: “Rosneft is the largest oil and the second largest gas producing company in Russia. It is responsible for 41 percent of all oil production in Russia and 6 percent of world production.¹⁴ In terms of hydrocarbon reserves and the production of liquid hydrocarbons, it is also the world’s largest public oil and gas company. Rosneft is considered one of Russia’s top strategic companies” (ROUVINSKI, 2019, p. 6).

da PetroMonagas, 40 porcento da Junin-6 (PetroMiranda), 40 porcento da Boquerón e 40 porcento da Petroperija. Em linhas gerais, a Rosneft possui na Venezuela cerca de 150 bilhões de barris de petróleo em reservas comprovadas (ROUVINSKI, 2019).

A expansão e a expressiva participação da Rosneft no setor de petróleo também se processa no setor de gás. De acordo com Zerpa e Millard (2019), a empresa russa vem aproveitando a crise para extrair concessões da Venezuela de forma a adentrar na exploração de gás natural *offshore* no Caribe. No contexto em que a China retrai o seu apoio financeiro junto à Venezuela e os Estados Unidos ampliam as sanções, a Rússia

percebe a crise como uma arriscada janela de oportunidade para o setor de gás e petróleo, com potenciais impactos nos mercados de Ásia e Europa (ZERPA e MILLARD, 2019; KAPLAN e PENFOLD, 2019). Primeiro, afeta o potencial de exploração de gás e petróleo por parte de empresas dos Estados Unidos e de países europeus na região. Em segundo lugar, conta a favor para um papel protagônico da Rússia no setor de gás e petróleo, com importantes consequências para a segurança energética global.

Conforme ilustrado pela Figura 2, não obstante o claro impacto econômico no setor de energia, a movimentação de Moscou tem reverberações geopolíticas importantes.

FIGURA 2: Áreas de Exploração de Gás pela Rosneft na Venezuela



Fonte: Zerpa e Millard (2019).

A Rosneft assinou contratos de produção de gás nos campos venezuelanos de Mejillones e Patao e considera atuar no bloco Detana 5, localizado em águas contestadas entre Venezuela e Guiana, com possíveis

repercussões para a Exxon Mobil Corp. que opera na Guiana (ZERPA e MILLARD, 2019). Além de aproveitar uma oportunidade de mercado, com essa movimentação a Rússia pode impactar não apenas numa diáde

regional (Venezuela-Guiana), como pode afetar o espaço de atuação de grandes empresas do setor de energia de países ocidentais. Conforme afirmado previamente, o peso da Rússia no controle de poços de petróleo e gás na Europa, Sibéria e Ártico, se soma com a sua participação na exploração energética na América Latina e Caribe. Em síntese, Moscou contabiliza pontos a favor no tocante à segurança energética, contribuindo para os seus fins geopolíticos globais.

Citando Hess, Kurmanaev (2019) afirma que as políticas russas para o país sul-americano atualmente são de baixo custo, porém com alto impacto geopolítico. Embora pretenda colher os frutos de uma estratégia de risco no setor de petróleo e gás, existem limites à estratégia russa na Venezuela. Em análise congruente com Kaplan e Penfold (2019) e Rouvinski (2019), Kurmanaev (2019) afirma que os laços econômicos entre Rússia e Venezuela vem reduzindo nos últimos anos, com o declínio mais sensível no setor bancário e na indústria de defesa. Para o analista, o recuo das empresas russas em relação a um cenário de deterioração política e econômica na Venezuela explicita limites da estratégia do presidente Putin em fomentar um aliado para antagonizar a administração Trump (KURMANAEV, 2019; GURGANUS, 2018). A opção por ações de caráter mais simbólicos, mas com peso geopolítico, se deve também a própria situação econômica difícil da Rússia após o desaquecimento da economia e das sanções após a guerra da Ucrânia e anexação da Criméia.

Outro fator enfatizado pela literatura especializada aponta que a pujança da participação russa na sobrevivência e exploração do setor de petróleo e gás na Venezuela contrasta com a fragilidade de sua posição no país. Para além dos custos geopolíticos ligados a uma possível mudança de regime, um governo hostil à Moscou poderia rever a atuação russa no setor no país em virtude de que os acordos entre a Rosneft e a PDVSA não terem sido aprovados pelo parlamento venezuelano (ROUVINSKI, 2019).

Diante das oportunidades no setor de energia e os riscos políticos envolvidos, quais os limites ao apoio russo à Venezuela? Se de um lado, a Venezuela oferece à Rússia a oportunidade de jogar um jogo geopolítico próximo aos Estados Unidos, Moscou também reconhece a relevância desse espaço – a Bacia do Caribe - para a segurança e geoestratégia de Washington (KOSINSKI e ALVARES, 2019). Realizando um paralelo entre o Caribe e a Europa de Leste, Kosinski e Alvares (2019) argumentam que embora os EUA tenham promovido apoio financeiro e diplomático tanto à Geórgia como à Ucrânia durante as suas disputas com a Rússia, houve o reconhecimento tácito de que eles estavam na zona de influência russa, freando o envolvimento militar direto dos Estados Unidos em defesa de seus aliados no Leste Europeu e no Cáucaso. Os autores vislumbram semelhante cenário em relação à relevância da Venezuela para a segurança e geoestratégia dos Estados Unidos.

A relevância geopolítica da Venezuela para a Rússia tem sido manifestada por sinais fortes de apoio a mais de uma década. Como apresentado até o momento, ao longo dos anos 2000, a Rússia tem estado presente militarmente no país sul-americano, seja através de visitas de sua aviação estratégica, visitas navais, mas mais precisamente através dos laços criados pela vultosa importação de material bélico russo por parte de Caracas desde o governo Chávez. Com os desenvolvimentos da crise Venezuela e no contexto de expressivos investimentos de Moscou, sob a figura da Rosneft, a presença militar de Moscou tem se tornado mais expressiva (WARD, 2019). As razões para a presença de pessoal militar russo em solo venezuelano são várias: desde a proteção de instalações diplomáticas, manutenção de equipamento ao manuseio ou adestramento de militares venezuelanos para operar equipamentos russos, em particular o sistema S-300 (WARD, 2019). É nesse sentido que a análise dos objetivos russos na Venezuela e os seus interesses mais prementes, no campo da geopolítica e energia, demandam uma avaliação mais detida sobre a estratégia e a expressão militar da Rússia na Venezuela.

Estratégia e Poder Militar Russo na Venezuela

Apesar do insucesso em geral das grandes empresas russas em competir com a China por mercados na América Latina e Caribe, no setor de defesa, Moscou é um protagonista de relevante influência. Embora a ênfase do presente artigo se concentre no caso da Venezuela, um panorama mais amplo se faz necessário para captar a permeabilidade da Rússia na América Central, Caribe e América do Sul.

Para além de Caracas, Moscou vem desenvolvendo relações políticas e intercâmbios econômicos com a Nicarágua. Segundo o *International Institute for Strategic Studies* (IISS, 2019), os equipamentos militares do país são fundamentalmente plataformas do período da Guerra Fria. Nos últimos anos, a Rússia vem suprindo o país centro-americano com material de segunda mão, como carros de combate¹⁵, veículos blindados, assim como atuou para o reequipamento de uma brigada mecanizada no país. Fruto dessa aproximação, a Nicarágua possui relações de treinamento conjunto com a Rússia, Cuba e Venezuela (IISS, 2019).

No Caribe, Moscou mantém relações históricas com Cuba e, em 2014, foi assinado um acordo de cooperação em segurança entre ambos os países (IISS, 2015). Há alguns anos discutia-se a possibilidade de reabertura de uma base russa de inteligência de sinais, fechada em 2002 (IISS, 2017). Entretanto, a cooperação em defesa tem como cerne o apoio técnico para a manutenção dos equipamentos militares da era soviética (IISS, 2019).

Na América do Sul, antes da Venezuela surgir como principal destino na América do Sul para as exportações de material de defesa da Rússia, o Peru exercia

esse protagonismo. O país, que possui em sua frota de blindados pesados diversos T-55, realizou aquisições de defesa com a Rússia para incrementar a sua capacidade de transporte aéreo de asas fixas (C-27J *Spartan*) e rotativas (Mi-17Sh), para as quais conta com apoio técnico e treinamento russo (IISS, 2017, p. 467). Por sua vez, com a Bolívia, que tem na China a sua principal fornecedora de material militar (IISS, 2019), a Rússia celebrou em 2016 um acordo para colaboração em tecnologias de defesa com o país (IISS, 2017). Em 2018, Moscou assinou semelhante acordo com o Uruguai, que previa intercâmbios de treinamento (IISS, 2019, p. 431).

Não obstante a presença da Rússia como exportador de material de emprego militar para diversos países da América Central, Caribe e América do Sul, a relação russo-venezuelana possui uma proporção de magnitude diferenciada. Enquanto que atualmente a articulação entre Moscou e Caracas esteja fortemente entremeada pela problemática geopolítica e energética, a cooperação e intercâmbio no campo militar e da indústria de defesa foi o pilar fundamental para o relacionamento (KURMANAEV, 2019), tendo a Venezuela adquirido mais de 4 bilhões de dólares em armamentos e equipamentos militares russos (KAPLAN e PENFOLD, 2019). Sobre essa questão, o quadro abaixo apresenta o panorama do intercâmbio na aquisição de material de defesa entre ambos os países entre 2000 e 2018, permitindo um vislumbre da dimensão da relação bilateral.

¹⁵ Em 2017 A Rússia entregou 20 carros de combate T-72 B1 para a Nicarágua, com previsão de mais entregas futuras (totalizando 50 unidades). Antes, os *Main Battle Tanks* (MBT) estavam no estoque de excedentes russo (IISS, 2017).

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

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

Fonte: SIPRI (2018).

Como se observa no Quadro 1, as transferências de armas entre Rússia e Venezuela estiveram ligadas ao objetivo de recompor as capacidades militares do país sul-americano, com destaque para plataformas e sistemas aéreos, missilísticos e de foguetes. Desde o período Chávez (1999-2013) as forças armadas venezuelanas treinam regularmente com foco crescente na cooperação civil-militar (IISS, 2019). Além

de treinamentos e adestramentos entre ramos distintos das forças armadas e forças intermidiárias (Guarda Nacional Bolivariana), militares venezuelanos participam de exercícios combinados com Rússia e China.

No entanto, seja pela distância em relação a esses fornecedores, seja pela fragilidade logística e de suporte ou mesmo pela crise econômica, as capacidades militares convencionais da Venezuela vêm se deteriorando (IISS, 2019, p. 433), incorrendo num baixo nível de prontidão operacional em virtude da baixa disponibilidade de peças de reposição e manutenção técnica (IISS, 2018). Apesar da crise e da degradação das capacidades militares convencionais do país, a Venezuela ainda é tida como possuindo as mais capazes estruturas aérea e antiaérea na região (IISS, 2018).

Um dos aspectos mais relevantes nas relações entre Moscou e Caracas derivado da crise é a perda da centralidade do comércio de armas como elemento mais robusto da conexão entre interesses geopolíticos e econômicos entre os dois países. De acordo com Kurmanaev (2019), o conglomerado industrial de defesa russo, Rostec, tem buscado reduzir a sua exposição a problemas nos pagamentos e demais falhas de contrato com o governo da Venezuela. No entanto, enquanto a dinâmica econômica do intercâmbio de armas cai em relevância na relação bilateral, o simbolismo da relação supre um papel importante no campo da diplomacia militar (FROLOV, 2018; KURMANAEV, 2019).

Tendo em consideração o papel da Venezuela na estratégia internacional do presidente Putin, Moscou tem se mantido fundamental para a sobrevivência do regime (IISS, 2019). Quando as sanções dos Estados Unidos deterioraram mais ainda o já combalido setor de gás e petróleo no país, através da Rosneft a Rússia forneceu apoio (KAPLAN e PENFOLD, 2019). No campo militar, quando a administração Trump afirmou a possibilidade de medidas de força militar contra Caracas, a Venezuela recebeu a visita da aviação estratégica russa (FROLOV, 2018; KURMANAEV, 2019). Em 2015, dias

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

A Venezuela possui um valor para a estratégia internacional russa que transcende os ganhos econômicos de curto prazo. A parceria russo-venezuelana é um nó difícil e custoso para Moscou desatar. Como bem nos lembra Rouvinski (2019),

“Outra característica distintiva das relações entre Rússia e Venezuela, no contexto da aproximação russa à América Latina, são os mais de 200 tratados, acordos, contratos e memorandos de entendimento assinados por Moscou e Caracas após Chávez se tornar presidente da Venezuela. Os acordos variam de um tratado abrangente de cooperação técnica militar, a documentos técnicos sobre o compartilhamento de certas tecnologias bancárias e de cibersegurança russas, a contratos de venda de produtos agrícolas russos. Em termos práticos, muitos dos tratados e acordos não foram cumpridos. No entanto, o alto número de acordos intergovernamentais se traduz em várias viagens dos principais burocratas russos e principais líderes empresariais à Venezuela, bem como viagens correspondentes de representantes venezuelanos à Rússia.”¹⁶ (ROUVINSKI, 2019, p. 15).

É importante ressaltar que a relação russo-venezuelana impactou questões internacionais fora da América Latina e Caribe. Com o alinhamento buscado por Chávez com Putin, a Venezuela contribuiu para a consecução dos objetivos internacionais de Moscou em outras arenas. Podemos citar como exemplo a rejeição de Caracas ao pleito de independência do Kosovo, o apoio a posição russa quando da guerra com a Geórgia em 2008, tal como o reconhecimento por parte de Caracas das regiões separatistas da Ossétia do Sul e a Abecásia (ROUVINSKI, 2019).

No entanto, é no cenário latino-americano que o tandem russo-venezuelano impacta fortemente o equilíbrio de poder e o panorama de segurança. Como exemplo dessa afirmação, a já mencionada visita da aviação estratégica russa na Venezuela em 2008, 2013 e em dezembro de 2018 (FROLOV, 2018) não apenas contribui no plano material – para a capacidade russa de projeção de poder em longas distâncias – como sinaliza a capacidade de utilizar a proximidade da Venezuela com os Estados Unidos na sua estratégia de dissuasão nuclear.

Embora exista o debate sobre se realmente seria necessária uma base área russa no país sul-americano (FROLOV, 2018), o simbolismo e carta geopolítica é expressivo. Aviões Tu-160 (*Blackjack*) são aeronaves de asa fixa aptas a compor a tríade nuclear russa. Conforme aponta Trinkunas (apud PHILLIPS, 2018), a ocasião da visita e da realização de exercícios conjuntos, no contexto do açoitamento das tensões com os EUA, sinaliza o apoio da Rússia à Venezuela, aumentando o seu peso geopolítico no âmbito da confrontação mais geral entre Moscou e Washington.

Entretanto, a estratégia internacional da Rússia, da qual a Venezuela é um componente importante, é objeto de um conjunto de limitações, algumas das quais já discutidas neste trabalho. Entre outras, está o

¹⁶ No original: “Another distinctive feature of the relations between Russia and Venezuela, in the context of the Russian rapprochement to Latin America, is the over 200 treaties, agreements, contracts, and memorandums of understanding signed by Moscow and Caracas after Chávez became president of Venezuela.⁵⁵ These agreements range from a comprehensive treaty of technical military cooperation, to technical documents on sharing certain Russian bank and cybersecurity technologies, to sales contracts for Russian agricultural products. In practical terms, many of the treaties and agreements have gone unfulfilled. Nonetheless, the high number of inter-governmental agreements translates to multiple trips by top Russian bureaucrats and key business leaders to Venezuela, as well as corresponding trips by Venezuelan representatives to Russia. (ROUVINSKI, 2019, p. 15).”

fato de que para os Estados Unidos embora a Rússia seja um problema, a competição de

longo prazo se dá com a China (IISS, 2019).

FIGURA 3: Tu-160 russos e a Distância entre Venezuela e Estados Unidos



Fonte: Aero (2018).

Assim, o pleito russo de ser um centro de poder dotado de prestígio e liderança pode ser prejudicado por não se situar na centralidade do embate geopolítico definidor da polaridade global nos próximos anos. Outro fator fundamental é a distância. Não obstante Moscou tenha a possibilidade de exercer presença política e militar mais ativa em países como Venezuela, Cuba e Nicarágua, a distância e as dificuldades logísticas em caso de necessidade de mobilização para a região são hercúleas. Estas, aumentadas em virtude das fragilidades expedições russas, pelas dificuldades de sua marinha e pela presença robusta dos componentes navais dos Comandos Unificados Combatentes dos Estados Unidos na região do Pacífico Norte e Sul.

Em síntese, a aposta de Moscou na Venezuela, visa assegurar os retornos de seus investimentos, ao passo que habilita o país, mesmo que de forma limitada, a jogar geopoliticamente no hemisfério americano (KAPLAN e PENFOLD, 2019). Conforme asseveraram Kosinski e Alvares (2019), embora não se situa numa área geopoliticamente sensível como o Irã no Oriente Médio e apesar da crise atual, a Venezuela é um ator importante internacionalmente em virtude de possuir as maiores reservas de petróleo comprovadas, além de sua posição na Bacia do Caribe.

Implicações para a Segurança Regional

O presente artigo teve como objetivo analisar a geopolítica e a postura estratégica da Rússia contemporânea no contexto da crise

da Venezuela. Para isso, o texto foi estruturado na análise e avaliação da postura estratégica da Rússia na América Latina e Caribe, tendo como segundo eixo a diplomacia militar russa na Venezuela, com especial atenção para o padrão de transferência de armas entre Moscou e Caracas.

Na seção sobre Postura estratégica da Rússia na crise da Venezuela discorremos sobre os principais objetivos internacionais da Rússia nos últimos 20 anos. Objetivos atrelados à construção de uma ordem multipolar e ao reposicionamento simbólico (reconhecimento) e material (poder nacional) da Rússia à condição de grande potência. Estes objetivos, analisados à luz de documentos oficiais de Moscou nos permitiram analisar o envolvimento do país na crise da Venezuela tendo como lente o que o país sul-americano significa para o que chamamos de uma estratégia internacional da Rússia.

Essa estratégia, voltada originalmente a reposicionar a Rússia economicamente no contexto do *boom* das *commodities* dos anos 2000, tendo na América Latina uma janela de oportunidade, viu a relevância da região e da Venezuela mudar à luz da ótica geopolítica. Em outras palavras, os interesses e motivações russos confluíram cada vez mais para a conjugação de meios econômicos, atrelados ao setor energético, para fins geopolíticos. Sob essa ótica, a ação da Rosneft em associação com a política externa de Moscou para Caracas cumpre o duplo objetivo de manter o regime Maduro, garantindo para si um papel de destaque na resolução da crise agora internacional e, assegurar espaço e recursos importantes, seja para agir na área de influência imediata dos EUA, somado ao controle e influência sobre ativos de gás e petróleo no país que detém as maiores reservas de petróleo comprovadas.

Não obstante a coerência dessa estratégia internacional, demonstramos os seus limites quando aplicada ao caso da Venezuela. Fatores como a distância entre Rússia e Venezuela, as crescentes

dificuldades econômicas da Rússia e a ampliação de frentes de ação (Ucrânia, Síria e Venezuela) geram uma pressão considerável sobre as capacidades russas e constrangem a sua liberdade de ação. Por sua vez, apesar dos Estados Unidos ter o fator distância ao seu favor, agir em sua área de influência imediata e contar com uma diversidade de recursos de poder, discutimos como a estratégia de minar o governo Maduro ao impor sanções unilaterais à Venezuela joga o país cada vez mais na órbita geopolítica de Moscou, trazendo a Rússia mais para dentro da disputa hemisférica.

Observamos a confluência das dinâmicas da política internacional russa para a Venezuela e os seus desdobramentos geopolíticos, econômicos e energéticos dialogando fortemente com a expressão militar do poder da Rússia na América Latina e Caribe. Partindo dessa interpretação, na seção sobre Estratégia e Poder Militar Russo na Venezuela, analisamos como a Rússia se faz presente na região através da transferência de armas, equipamentos militares e diplomacia militar. Estas expressões foram observadas em países da América Central (Nicarágua), Caribe (Cuba), América do Sul (Bolívia, Peru, Venezuela). Verificamos que o caso da Venezuela assumiu uma proporção inédita quando comparada à relação bilateral com a Rússia, tornando o país sul-americano uma importante peça no tabuleiro internacional de Moscou. Concluímos que entre 2000 e 2018 a Rússia não apenas participou ativamente do processo de recomposição de capacidades militares convencionais da Venezuela, como foi imprescindível para a modernização das forças armadas do país. Ademais, um dos logros fundamentais no campo militar no decorrer da crise atual é o robusto sistema de defesa antiaéreo e de defesa aérea montados nos últimos anos. Apesar de não ser um sistema A2/AD (anti-acesso e negação de área) como o russo, exibe um potencial negacionista importante.

Além do campo das capacidades militares, a relação russo-venezuelana tem na diplomacia política e militar uma dimensão

expressiva. Conforme observamos, tanto a Venezuela assumiu posições pró-Rússia em assuntos internacionais sensíveis – Kosovo, Geórgia e Ucrânia – como a Rússia tem emitido diversas sinalizações, diplomáticas e militares, em favor de Caracas. Enquanto para a Venezuela a Rússia é fundamental para se sustentar num cenário de crescente isolamento regional e penúria financeira, para a Rússia a Venezuela é uma peça que lhe permite jogar geopoliticamente com os Estados em sua área de influência.

Considerações para o Exército Brasileiro

Dos achados e conclusões levantadas ao longo do presente artigo derivam um conjunto de considerações para o Brasil e em particular para o Exército Brasileiro. Primeiramente, deve-se atentar para o quadro crescente de instabilidade regional provocada pela crescente crise da Venezuela e o seu complexo processo de internacionalização (captura da crise doméstica por grandes potências – EUA e Rússia). Para além da crise humanitária vivenciada, da qual a Operação Acolhida é uma resposta exemplar, torna-se cada vez mais plausível a ocorrência de Disputas Militarizadas Interestatais (MID - *Militarized Interstate Disputes*). Padrão tradicional de conflito-crise na América Latina, as MID decorrentes da crise em apreço podem ensejar ações de ameaça ou uso da força limitado em regiões de fronteira com o Brasil. Estas poderão ocorrer tanto entre Venezuela-Colômbia, Venezuela-Guiana, Venezuela-Estados Unidos ou Rússia-Colômbia.

Geograficamente, em regiões onde o Brasil compartilha tríplices fronteiras (Brasil, Colômbia, Venezuela ou Brasil, Guiana, Venezuela) o território brasileiro pode ser usado por atores beligerantes como área de passagem, corredor logístico informal ou *santuário*. A depender da dinâmica de um potencial conflito, a presença (estável ou pendular) de forças estrangeiras no território nacional poderá ser acompanhada da articulação ou conflito com atores do crime organizado transnacional que já disputam essas regiões. Em síntese, a crise da Venezuela, por seu caráter internacionalizado

e potencial violento tem uma elevada capacidade de provocar instabilidade regional com potencial episódios de uso da força interestatal.

Com base nessa avaliação recomenda-se sustentar um importante legado da tradição de política externa do Brasil: a articulação entre a busca por autonomia e a operacionalização de sua condição como país intermediário. No contexto tratado no decorrer do artigo, o Brasil encontra numa posição *sui generis*. Ao mesmo tempo que é membro fundador do grupo BRICS, dos quais conta com acesso privilegiado a dois importantes interlocutores da crise Venezuela (Rússia e China), o Brasil passa por um processo de aproximação e alinhamento com os Estados Unidos, que compõe o outro lado em disputa. Por sua vez, se faz necessário recordar que distinto das grandes potências acima mencionadas, o Brasil tem na Venezuela um vizinho, contiguidade territorial e uma certeza de transbordamento de segurança para o seu próprio território.

Essa avaliação incide em considerar a tomada de uma posição de cautela no trato da crise em questão. Sob a ótica de Estados Unidos e Rússia, a crise da Venezuela atende a um jogo geopolítico que nos escapa e do qual possivelmente pouco temos a ganhar em termos do interesse nacional. Conforme analisado no artigo, a Rússia possui interesses robustos na Venezuela (geopolíticos e energéticos), tal como os Estados Unidos (posição, prestígio e segurança). A resolução da crise em curso nos moldes de um jogo de soma zero poderá produzir externalidades negativas de segurança ainda não ponderadas para o Brasil.

No tocante às lições aprendidas da atuação da Rússia na crise da Venezuela, consideramos indelével relevância de alinhamento internacional para sustentar pressões internacionais. Entretanto, a associação com terceiros para fins de balanceamento tem como requisito a coincidência estratégica e objetivos convergentes. Por outro lado, alinhamentos podem também restringir a liberdade de ação do lado mais fraco da cooperação de

segurança. Um segundo ponto consiste na preparação para guerra, ou na manutenção de capacidade militar que permita gerar efeito dissuasório através de meios de negação amparados nas dimensões terrestre e aérea (mísseis e foguetes).

Por fim, em virtude da grandeza das potências que possuem capacidades ofensivas na crise em tela (Rússia e Estados Unidos), se

faz importante considerar a mobilização e reforço da presença militar nas potenciais regiões de conflito, porém com constante e efetiva comunicação com os países vizinhos através de canais diplomáticos e principalmente militares. Tão importante quanto é reforçar as capacidades logísticas e de defesa que garantam a capacidade de transporte, abastecimento e se possível combate na região norte do Brasil.

Referências

AERO. “Bombardeiros estratégicos russos Tu-160 pousam na Venezuela”. *Poder Aéreo*, 10 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://www.aereo.jor.br/2018/12/10/bombardeiros-estrateticos-russos-tu-160-pousam-na-venezuela/>, Acesso em: 12 set. 2019.

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

CLAUSEWITZ, Carl Von. *On War*. Traduzido por Michael Howard e Peter Paret. Oxford: Oxford University Press, 2007.

CORRALES, Javier; PENFOLD, Michael. *Dragon in the Tropics: Hugo Chávez and the political economy of revolution in Venezuela*. Washington: The Brookings Institution, 2011.

DUGIN, Alexander. *Last War of the World-Island: The Geopolitics of Contemporary Russia*. London: Artkos, 2015.

EXAME. “Rússia está próxima de instalar base militar na Venezuela”. *Estadão Conteúdo*, Mundo. 19 ago 2019. Disponível em: <https://exame-abril-com-br.cdn.ampproject.org/v/s/exame.abril.com.br/mundo/russia-esta-quase-instalado-uma-base-militar-na-venezuela/amp/?amp_js_v=0.1#referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com&tf=Fonte%3A%20%251%24s&share=https%3A%2F%2Fexame.abril.com.br%2Fmundo%2Frussia-esta-quase-instalado-uma-base-militar-na-venezuela%2F>, Acesso em: 12 set. 2019.

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

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

IISS. International Institute for Strategic Studies. *The Military Balance 2019: The annual assessment of global military capabilities and defence economics*. London, 2019.

KAPLAN, Stephen B., PENFOLD, Michael. “China and Russia have deep financial ties to Venezuela. Here’s what’s at stake.” *Washington Post*, Monkey Cage Analysis. February 22 2019. Disponível em: <https://www.washingtonpost.com/politics/2019/02/22/china-russia-have-deep-financial-ties-venezuela-heres-whats-stake/>. Acessoem: 12 set. 2019.

KOSINSKI, Daniel; ALVARES, Ticiana. "The U.S. Sanctions Against Venezuela". *Valdai Discussion Club*, Expert Opinion. August 12, 2019. Disponível em: <http://valdaiclub.com/a/highlights/the-u-s-sanctions-against-venezuela/>, Acesso em: 12 set. 2019.

KURMANAEV, Anatoly. "Venezuela's Collapse Frays Its Economic Ties With Russia". *The New York Times*. June 17, 2019. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2019/06/17/world/americas/venezuela-russia-economy.html>, Acesso em: 12 set. 2019.

LAFUENTE, Javier; SCHAFENBERG, Ewald. "A decadência da Alba". *El País, Internacional*, América Latina. Madri, 15 dezembro, 2014. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2014/12/13/internacional/1418491835_596490.html, Acesso em: 12 set. 2019.

MARTYNOV, Boris. "Is a Blockade of Venezuela Possible?". *Valdai Discussion Club*, Expert Opinion. August 8, 2019. Disponível em: <http://valdaiclub.com/a/highlights/is-a-blockade-of-venezuela-possible/>, Acesso em: 12 set. 2019.

OLIKER, Olga. "Unpacking Russia's New National Security Strategy", *Center for Strategic & International Studies*, January 7, 2016. Disponível em: <<https://www.csis.org/analysis/unpacking-russias-new-national-security-strategy>>, Acesso em: 27 ago. 2018.

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

OTTA, Lu Aiko. "Brasil apoiará grupo de 'amigos da Venezuela' na OEA". *Estadão, Internacional*. 29 de maio de 2017. Disponível em: <https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,brasil-apoiara-grupo-de-amigos-da-venezuela-na-oea,70001817045>, Acesso em: 12 set. 2019.

PHILLIPS, Tom. "Venezuela welcomes Russian bombers in show of support for Maduro". *The Guardian*, 10 Dec 2018. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2018/dec/10/venezuela-russian-bombers-maduro>, Acesso em: 12 set. 2019.

ROMANA, Heitor Barros. "Da Cultura Estratégica: Uma Abordagem Sistémica e Interdisciplinar". R. *Esc. Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 1, p. 13-32, jan/abr. 2016.

ROSSI, Amanda. "Crise na Venezuela: o que é o Grupo de Lima, que reúne representantes de 14 países". *BBC NEWS*. 25 fevereiro 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-47339120>, Acesso em: 12 set. 2019.

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

RUSSIAN FEDERATION. *Russian National Security Strategy*. APPROVED by Russian Federation Presidential Edict 683 Dated 31 December 2015. Disponível em: <<http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/2016/Russian-National-Security-Strategy-31Dec2015.pdf>>, Acesso em: 27 ago. 2018.

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

RUSSIAN FEDERATION. *The Military Doctrine of the Russian Federation*. APPROVED by the President of the Russian Federation on December 25, 2014. Disponível em: <<https://rusemb.org.uk/press/2029>>, Acesso em: 27 ago. 2018.

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

SIPRI. Stockholm International Peace Research Institute. SIPRI Arms Transfers Database, 2018. Disponível em: http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade_register.php.

STOTT, Michael; SHEPPARD, David. "Russia's Rosneft last major petrol supplier to Venezuela". *Financial Times*. Agos 7, 2019. Disponível em: <https://www.ft.com/content/d0645804-b7a3-11e9-96bd-8e884d3ea203>, Acesso em: 12 set. 2019.

SUSHENTOV, Andrey. "The Russian Response to the RMA: military strategy towards security threats". In: Jeffrey Collins and Andrew Futter (Org.), *Reassessing the Revolution in Military Affairs: transformation, evolution and lessons learnt*. Hampshire and New York: Palgrave Macmillan, 2015. Pp. 112- 131.

TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto W. M.. Postura Estratégica da Rússia e Uso da Força no Século XXI. Centro de Estudos Estratégicos do Exército : Análise Estratégica, [S.l.], v. 10, n. 4, p. 5-20, nov. 2018b. Disponível em: <<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/CEEExAE/article/view/1837>>. Acesso em: 11 dez. 2018b.

TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto W. M.. Postura Estratégica dos Estados Unidos e uso da Força. Centro de Estudos Estratégicos do Exército : Análise Estratégica, [S.l.], v. 9, n. 3, p. 5-17, ago. 2018a. Disponível em: <<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/CEEExAE/article/view/1636>>. Acessoem: 11 dez. 2018a.

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

VADELL, J. A. "China in Latin America: South-South Cooperation with Chinese Characteristics". *Latin American Perspectives*. 2018.

VALDUGA, Fernando. "Bombardeiros russos Tu-160 são implantados em base aérea próxima do continente norte americano". *CAVOK, Asas da Informação*. 16 ago 2019. Disponível em: <<https://www.cavok.com.br/blog/bombardeiros-russos-tu-160-sao-implantados-em-base-aerea-proxima-do-continente-norte-americano/>>, Acesso em: 12 set. 2019.

WARD, Alex. "Why Russia just sent troops to Venezuela". *Vox*. March 27, 2019. Disponível em: <https://www.vox.com/2019/3/27/18283807/venezuela-russia-troops-trump-maduro-guaido>, Acesso em: 12 set. 2019.

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

Dissuasão Nuclear, Capacidades Militares e Transformação da Defesa das Forças Armadas francesas

Nuclear Deterrence, Military Capabilities and Defense Transformation of the French Armed Forces

Fernanda das Graças Corrêa*

RESUMO:

O Exército Brasileiro (EB) diagnosticou a necessidade de se transformar em um processo de transição da Era Industrial para a Era do Conhecimento para que as suas capacidades se tornem compatíveis com o anseio político estratégico do Brasil de se tornar uma potência mundial. A atual conjuntura do EB, mais do que a modernização da Força Terrestre, demanda por transformação, capaz de ser operacional e estar em prontidão em qualquer área de interesse geoestratégico do Brasil. Este processo sistemático de Transformação do EB exige, portanto, um planejamento de longo prazo coerente com a conjuntura nacional que determine um conjunto de ações estratégicas baseado em capacidades militares. Muitos países e organizações militares internacionais têm adotado o Planejamento Baseado em Capacidades (PBC) como parte de seu processo de Transformação da Defesa. Neste segundo ensaio, foi estudado como o tripé dissuasório nuclear do século XX influenciou na adoção de novas capacidades militares e no processo de transformação das Forças Armadas francesas no século XXI.

Palavras-chave: Dissuasão. Capacidades Militares. Transformação da Defesa. França.

ABSTRACT

The Brazilian Army has diagnosed the need to transform itself into a process of transition from the Industrial Age to the Knowledge Age so that its capabilities become compatible with Brazil's strategic political longing to become a world power. The current situation of Brazilian Army, rather than the modernization of the Earth Force, demands transformation, capable of being operational and in readiness in any area of geostrategic interest in Brazil. This systematic process of transformation of the Brazilian Army, therefore, requires a long-term planning that is in accordance with the national reality that determines a set of strategic actions based on military capabilities. Many countries and international military organizations have adopted Capability Based Planning (PBC, acronym in portuguese) as part of their Defense Transformation process. In this second essay, it was studied how twentieth century nuclear deterrent tripod influenced the adoption of new military capabilities and the process of transformation of the French Armed Forces in the 21st century.

Keywords: Dissuasion. Military Capabilities. Defense Transformation. French.

* Pós-doutora em Ciências Militares pela ECEME, doutora em Ciência Política na área de concentração em Estudos Estratégicos pela UFF, Assessora de Planejamento Estratégico da estatal Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A., pesquisadora do Projeto de Pesquisa Ciência, Tecnologia e Inovação & Gestão em Defesa: perspectivas e desafios para o Brasil, pesquisadora sênior na área de Planejamento Estratégico e Gestão de Defesa do Centro de Estudos Estratégicos do Exército Brasileiro.

Sumário Executivo

Os primeiros artigos publicados na revista Análise Estratégica pelo Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx) na linha de pesquisa Planejamento Estratégico & Gestão da Defesa datam de 2016. Diversos ensaios e artigos científicos foram publicados a partir deste ano resgatando o debate científico sobre Transformação da Defesa, oportunidades e seus desafios em ambientes interno e externo marcados por incertezas, mudanças político-sociais, reorientações estratégicas e, principalmente, fluxos contingenciados de orçamento.

Desde o início do século XXI, em virtude da acensão de novos atores, o ambiente de incerteza, da necessidade de se aprimorar a capacidade de atuação conjunta das Forças Armadas e/ou o fluxo irregular de recursos, diversos países e organizações militares internacionais adotaram o Planejamento Baseado em Capacidades (PBC). Estados Unidos, Organização dos Países do Atlântico Norte (OTAN) e diversos países europeus já adotaram o PBC ainda na primeira década do século XXI. Na América do Sul, por exemplo, Argentina, Brasil, Chile, Colômbia e Equador estão em pleno processo de implementação do PBC. Estes países citados apresentam características comuns, como serem países em desenvolvimento e terem seus orçamentos destinados as Forças Armadas reduzidos e/ou contingenciados.

O último ensaio publicado por esta autora na revista Análise Estratégica analisou e debateu o processo de transformação da defesa e a implantação do PBC no Chile. Especificamente no caso chileno, diagnosticou-se que a modernização é compreendida como parte do processo de transformação da defesa e a adoção do PBC tem contribuído na readaptação e no aumento das capacidades de polivalência, flexibilidade e interoperabilidade das Forças Armadas para atuar em distintos cenários prospectivos. Se pautando sob o inovador conceito de segurança ampliada, as Forças Armadas chilenas têm desenvolvido capacidades e programas de modernização para atuar em diversos cenários nas áreas de interesse geoestratégico do Chile, como a América Latina, a América do Sul, a Ásia-Pacífico e a Antártica. No entanto, nem todos os países que adotaram o PBC com as mesmas finalidades e/ou as mesmas percepções. É o caso da França que utiliza o PBC como instrumento metodológico para implantação do seu planejamento estratégico com foco em ameaças objetivando garantir a superioridade e liderança tecnológica, a independência e autonomia da sua base industrial de defesa e soberania do território francês dentro e fora do continente europeu.

Nesse sentido, este texto se configura como o segundo ensaio científico do ano de 2019 que tem por objetivo estudar como o tripé dissuasório nuclear do século XX influenciou na adoção de novas capacidades militares, na criação de uma estrutura prospectiva e no processo de transformação das Forças Armadas francesas no século XXI.

O tripé dissuasório nuclear francês

Independente dos diversos governos que assumiram a França no século XX e XXI, as bases da política de defesa que remontam a era gaullista são as mesmas ainda hoje: garantir a sobrevivência da nação francesa através da dissuasão nuclear, ter uma base industrial de defesa que forneça os equipamentos necessários e assegurar que a Diretoria Geral de Armamento (DGA), subordinada ao Ministério da Defesa, conduza os programas de armamentos, defina e forneça às Forças Armadas os equipamentos necessários para realizar suas missões.

Data de 1972, o lançamento do primeiro Livro Branco da Defesa que estabelecia os princípios da política de defesa da França e os fundamentos da estratégia de dissuasão nuclear. Por a arma nuclear transformar a incerteza da derrota em certeza de destruição, de fato, a dissuasão nuclear ainda hoje é a espinha dorsal da defesa e moldou profundamente a sua organização tanto na condução de programas estratégicos militares quanto na consolidação da base industrial e tecnológica de defesa do Estado francês. A França não precisaria investir massivamente na construção de armas nucleares à medida que o poder equalizador do átomo¹ garantiria que o país mais fraco detentor de uma única arma nuclear com poder de destruição suficiente pudesse destruir a força inimiga. Bastaria um único ataque e não dez para o país mais fraco vencer o mais forte. De acordo com Jean Rannou, “o princípio da suficiência parecia simples: mas o cálculo das capacidades necessárias para satisfazê-lo era menor” (2007, 8). As pequenas equipes responsáveis pelo desenvolvimento das capacidades nucleares militares estavam, desde o início, integradas nos centros industriais ou de pesquisa e no

Exército francês. Houve alto nível de sinergia e cooperação entre os civis e militares que trabalhavam nos programas estratégicos que favoreceu, de forma raramente observável do ponto de vista histórico, a consolidação da comunidade nuclear francesa.

No âmbito de uma abordagem metódica organizada por uma política de Estado, *a priori*, se tornou necessário especificar a política de defesa, as missões das forças nucleares e as necessidades operacionais em termos de efeitos desejados, ou seja, “os *limiares de destruição a serem infligidos com certeza ao adversário para impedi-lo efetivamente de atacar nossos interesses vitais*” (RANNOU, 2007, 11). Na segunda etapa do processo, calcularam-se as capacidades militares requeridas para alcançar os efeitos previamente preteridos. Importante ressaltar que o conceito de capacidade

cobriu todos os componentes das forças nucleares, sua organização, a doutrina do emprego, os meios de comando e comunicação, as infraestruturas e os meios do meio ambiente. (RANNOU, 2007, 11).

Em uma terceira fase, o então Conselho de Defesa definiu um cronograma com prazos para a realização das capacidades com a data de comissionamento das tecnologias desenvolvidas definido. A dissuasão deu origem à tríade nuclear francesa nas décadas de 1960 e 1970: os caças bombardeiros o Mirage IV, os mísseis da classe Albion Plateau e os submarinos nucleares da classe Le Redoutable. Para projetar, desenvolver, produzir e testar estas novas tecnologias e sistemas de armas, além de investir na criação de empresas, laboratórios, centros de pesquisas e testes, depósitos de armas nucleares, redes de comunicação e centros de comando e controle, o estado francês despendeu um esforço financeiro considerável.

¹ Que sustenta o conceito de dissuasão francesa.

Metade dos empréstimos de equipamentos foi destinado à dissuasão por mais de dez anos, o tempo para construir a ferramenta industrial e as principais infraestruturas. (RANNOU, 2007, 13)

O então Departamento de Construção Naval (atual *Naval Group*) projetou novas instalações para a construção dos sistemas de lançamento de submarinos nucleares, modernizando o arsenal de Cherbourg. Em dezembro de 1971, o submarino nuclear francês *Le Redoutable* realizou sua primeira patrulha oceânica.

Na área missilística, os obstáculos tecnológicos foram superados pelas empresas *Aérospatiale* e *Sneecma*. Em 1971, o primeiro míssil balístico terra-terra foi lançado em Albion.

Tanto o *Mirage IIIA* quanto o *Super Étendard*, ambos lançados na década de 1970, se constituíram como uns dos maiores sucessos da aeronáutica francesa à medida que seus desempenhos e suas qualidades de vôo supersônico e seu sistema de navegação e contramedidas embutidas garantiram a França o domínio do poder aéreo.

Além da tríade nuclear, a França também investiu no desenvolvimento da frota de reabastecimento em vôo, em sistemas de alerta e proteção para os diversos componentes, em meios de transporte de armas e em meios de apoio logístico.

Capacidades militares e planejamento militar no pós-Guerra Fria

Esse tripé da dissuasão nuclear norteia tanto o planejamento militar francês quanto as políticas públicas de defesa desde o fim da Guerra Fria. No pós-Guerra Fria, a França reformulou as suas políticas públicas de defesa nacional com foco nas novas ameaças sem desconsiderar as capacidades militares adversárias em seu planejamento estratégico militar. Segundo Sylvie Matelly e Fabio Liberti,

na França, é sem dúvida necessário falar de instrumentos de planejamento militar e não de planejamento militar quando se fala do processo de planejamento. (2005, 82)

Na França, Planejamento Baseado em Capacidade (PBC) é um termo genérico empregado por instituições públicas e privadas de diferentes atribuições para se referir ao gerenciamento de capacidade de, por exemplo, produção para atendimento de demandas organizacionais, como estimativa de recursos necessários para sistemas de rede.² As organizações públicas e privadas francesas, em geral, utilizam o PBC quando têm por objetivo prever quando uma infraestrutura não poderá mais lidar com a carga de atividade, antecipar a compra de novas máquinas, equipamentos ou o fornecimento de novos recursos, identificar gargalos, comparar o custo de um ambiente no local com o de uma *Cloud Public*³, antecipar e aprender a lidar com os picos de carga, planejados ou inesperados, e prever a configuração de produção mais otimizada antes de implantar um novo aplicativo.⁴ Perbe-se, então que, as instituições militares francesas empregam o PBC como instrumento metodológico para a implementação e revisão de seu planejamento estratégico.

Da mesma forma que organizações civis fazem uso do PBC, o Ministério da Defesa francês também faz. Conceitualmente, segundo o Ministério da Defesa, capacidade militar é o potencial militar avaliado

² O PBC neste exemplo pode contribuir monitorando e detectando componentes de rede lentos ou com defeito, servidores sobrecarregados ou quebrados, roteadores com defeito, computadores com defeito ou outros dispositivos e ainda pode alertar o gestor da rede a fim de evitar degradação séria do desempenho, como interrupção do serviço, atraso na linha de produção, insatisfação do cliente, perda de sessões em andamento etc e desperdício de recursos.

³ Cloud Public é uma plataforma que usa o modelo de computação em nuvem padrão para disponibilizar remotamente recursos, como máquinas virtuais (VMs), aplicativos ou armazenamento.

⁴ Para ver o artigo intitulado “Qu'est-ce que leCapacity Planning?” publicado na corporação francesa Oracle, acessar este link:

<https://www.oracle.com/fr/cloud/capacity-planning-analyse-ressources.html>.

qualitativa e quantitativamente e a capacidade operacional é o poder militar disponível para realizar uma missão específica.

Em 2019, o Ministério da Defesa lançou o novo *Plan Stratégique des Armées 2019-2021* como fruto do esforço da Lei de Programação Militar (LPM) 2019-2025 em que fornece às forças armadas francesas os meios necessários para alocar recursos que corrijam suas vulnerabilidades, se modernizem e consolidem reformas. Por meio deste Plano, pretende-se desenvolver até 2025 “exércitos poderosos, ágeis e conectados”⁵ preparando-os para os desafios do futuro e criando as condições para o uso otimizado dos recursos alocados à defesa.

É o Centro de Planejamento e Conduta de Operações (CPCO) que assegura, permanentemente, em prol do CEMA, a prevenção e tratamento de crises e a condução geral das ações militares decididas pelo governo. O CPCO é o centro nervoso da cadeia de comando operacional francesa, o qual é responsável pelo planejamento e pela condução das operações externas e internas no nível estratégico. No quesito planejamento, o CPCO tem por finalidade antecipar, sintetizar as avaliações de risco e preparar as opções militares. A condução das operações externas e internas é garantida a partir do trabalho desenvolvido pela cadeia de planejamento estratégico.

A natureza transversal da organização da CPCO permite evitar uma interrupção na transição do planejamento para a direção. Quando uma operação é acionada, uma célula de crise é criada para garantir sua conduta.⁶

Neste sentido, o modelo de recursos humanos é parte do modelo do exército e este precisa se adaptar constantemente à evolução

da conflitualidade, às particularidades do meio ambiente e ao progresso tecnológico garantindo “a preservação e o desenvolvimento do capital humano, o desempenho operacional, a fé na missão e a ética militar”⁷. O CPCO é constituído por uma equipe de suporte à decisão e um centro de comando, conectado sete dias por semana e 24 horas por dia com todos os teatros de operações, permitindo que o CEMA comande operações militares, assessorre o governo no campo de operações e proponha opções estratégicas ao Presidente da República.

No *Plan Stratégique des Armées 2019-2021*, três eixos se enquadram sob a responsabilidade do CEMA: um primeiro que garanta eficiência nas operações e vença hoje, um segundo que fortaleça os exércitos e vença amanhã e um terceiro que garanta o desempenho geral e vençam juntos. Para garantir a eficiência nas operações e vencer hoje, o CEMA precisa de um dispositivo permanentemente ajustado, de exércitos robustos, resilientes e treinados, de manutenção operacional eficaz, de uma logística de pronta resposta e de uma rede de alianças e parcerias valiosas.

Para fortalecer os exércitos e vencer amanhã, é necessário que o CEMA se antecipe em todas as áreas por meio de uma visão de futuro que identifique ameaças, riscos, restrições e oportunidades do futuro, de equipamentos modernos, robustos e interoperáveis e domínio dos novos espaços de confronto. Ainda sobre o CEMA se antecipar em todas as áreas, com o apoio dos trabalhos prospectivos da Diretoria Geral de Relações e Estratégia Internacionais (DGRIS), o objetivo é propor orientações de

⁵ Para consultar o *Plan Stratégique des Armées 2019-2021*, acessar aqui:

https://www.defense.gouv.fr/content/download/556288/9644597/file/190408_EMACOM_PlanStrategique2019_WEB_VF.pdf.

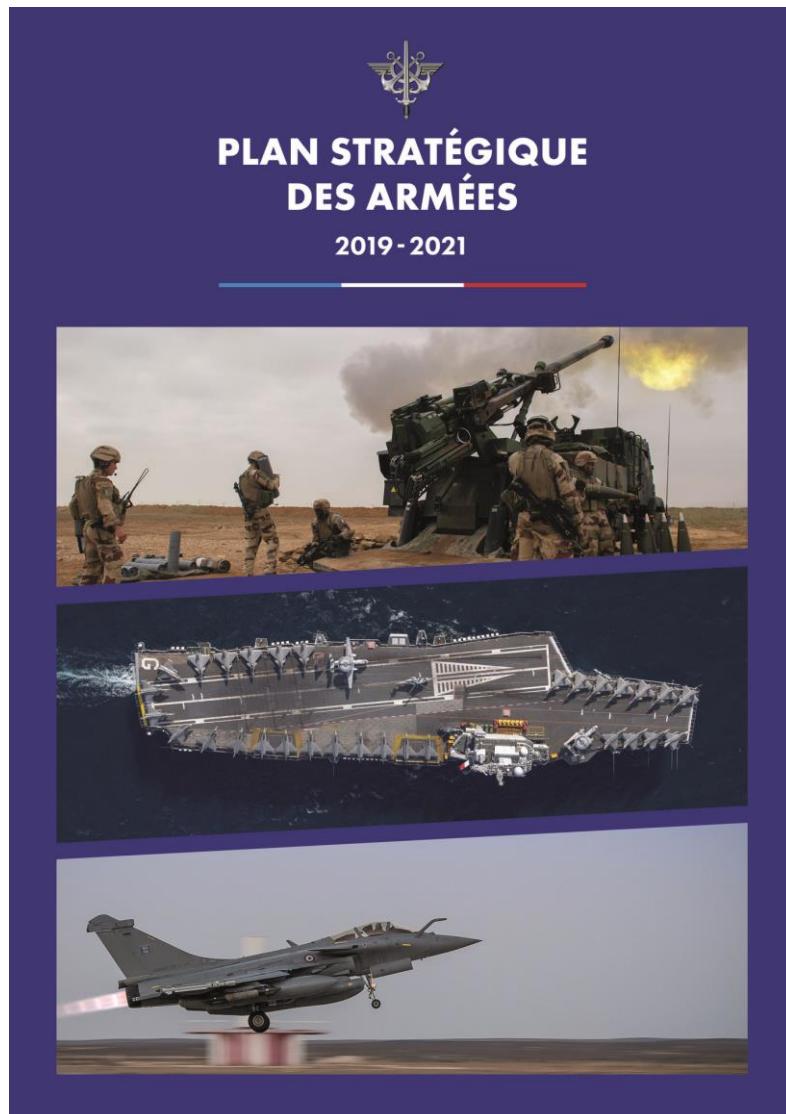
⁶ Para consultar, acessar este link:

<https://www.defense.gouv.fr/ema/chef-d-etat-major-des-armees/l-etat-major/organisation/organisation>

⁷ Para consultar o *Plan Stratégique des Armées 2019-2021*, acessar aqui:

https://www.defense.gouv.fr/content/download/556288/9644597/file/190408_EMACOM_PlanStrategique2019_WEB_VF.pdf.

Figura 1 - Plano Estratégico das Forças Armadas 2019-2021



Fonte: Ministério da Defesa da França

longo prazo para antecipar e desenvolver capacidades até 2035 a fim de promover a convergência da análise dos interesses de segurança na Europa e a construção de uma cultura estratégica comum de defesa. De acordo com o *Plan Stratégique des Armées 2019-2021*

o objetivo é promover uma dinâmica de exploração através da definição de uma verdadeira estratégia de inovação que apóie o surgimento da AID - Agência de Inovação em Defesa - em conexão com a DGA. Todas essas iniciativas devem fazer parte de um quadro mais amplo de cooperação europeia e internacional.⁸

⁸ Para consultar o Plan Stratégique des Armées 2019-2021, acessar aqui:

E, por último, a fim de que garanta o desempenho geral e que todos vençam juntos, o CEMA precisa de exércitos em sintonia com a sociedade e a nação, um comando que se responsabilize pelo bem-estar do soldado e de sua família, de uma organização de alto desempenho adaptada à natureza das missões, simplificação de processos de decisão para atender à capacidade de pronta resposta e infraestrutura adaptada, reformada e moderna.

https://www.defense.gouv.fr/content/download/556288/9644597/file/190408_EMACOM_PlanStrategique2019_WEB_VF.pdf.

Políticas públicas de defesa

As políticas públicas de defesa da França têm por objetivo vital garantir a proteção da população, território e interesses nacionais contra ataques armados de tipos convencionais, híbridos e cibernéticos. As políticas públicas de defesa definem quais são as prioridades, as missões e os meios empregados pelas Forças Armadas francesas. Elas podem ser enquadradas em quatro documentos principais: o Livro Branco da Defesa e Segurança Nacional, a LPM, o Modelo do Exército e o Plano Prospectivo de 30 anos.

Como mencionado o primeiro Livro Branco de Defesa Nacional da França data de 1972. O segundo Livro Branco da Defesa foi publicado na França em 1994, o qual foi responsável pelo aumento das operações militares francesas fora do território nacional e pelo novo processo de profissionalização dos exércitos a partir de 1996.

O Livro Branco da Defesa Nacional foi publicado em 1994 com o objetivo de redefinir os objetivos da política de defesa da França após o colapso da União Soviética. Dentre os seis capítulos do Livro, foi o quarto capítulo que reapresentou o planejamento militar francês no qual estabeleceu as quatro funções da defesa nacional: a dissuasão, a prevenção, a proteção e a ação. Os seis possíveis cenários de atuação das Forças Armadas francesas redefinidos pelo livro branco de 1994 eram:

- um conflito regional que não põe em causa os nossos interesses vitais;
 - um conflito regional que pode comprometer nossos interesses vitais;
 - ataque à integridade do território nacional fora da França metropolitana;
 - a implementação de acordos bilaterais de defesa;
 - operações em favor da paz e do direito internacional;
 - o ressurgimento de uma grande ameaça contra a Europa Ocidental.
- (MATELLY, LIBERTI 2005, 83)

O capítulo cinco do Livro Branco redefiniu também as capacidades militares permitindo, inclusive que as Forças Armadas francesas pudessem participar simultaneamente em

- um forte conflito regional dentro de uma coalizão;
- uma ou mais intervenções em benefício de um departamento outerritório ultramarino ou em aplicação dos acordos de defesa;
- uma operação limitada em favor da paz ou do direito internacional.

(MATELLY, LIBERTI, 2005, 83)

Em virtude da maior globalização e dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, a França publicou em 2008 um novo Livro Branco da Defesa e Segurança Nacional.

Desde 1960 existe a LPM que, de cinco em cinco anos, define os objetivos da política de defesa e a programação financeira. Desde a década de 1990, o Livro Branco da Defesa Nacional é a base das LPM. As LPM são aprovadas pelo Parlamento francês e prevêem a estrutura, o formato e os equipamentos das Forças Armadas francesas. A LPM 1997-2002 manteve o nível de comprometimento com a defesa nacional e a defesa européia previsto no livro branco de defesa de 1994: emprego de até vinte mil militares sem limite de tempo em vários teatros de operações militares. Em teatro de operações nacional, poderiam ser empregados entre um mil e cinco mil militares e em teatros de operações européias poderiam ser empregados entre doze mil e 15 mil militares. Por um período limitado de um ano, esse número poderia aumentar para até 26 mil militares. Por meio da LPM, em um conflito de grandes proporções da OTAN, a França se comprometeu a empregar mais de 50 mil militares. Ao mesmo tempo em que a França considerou participar de apenas uma operação no caso de um conflito de grandes proporções desta Organização, não descartou a possibilidade de ter que atuar em mais de duas operações em outros casos. Claramente, a França tinha a perspectiva de que, no pós-Guerra Fria, teria que responder a um maior

número de demandas conforme surgissem as oportunidades estabelecidas pela política européia.

A LPM 1997-2002 permitiu que a representação nacional organizasse um debate sobre a política de defesa da França e tivesse a missão de apresentar à representação nacional os recursos necessários para financiar os equipamentos de defesa.

O Modelo do Exército implantado a partir de 2015 e o novo processo de profissionalização dos exércitos foram resultado da LPM 1997-2002. Somente a LPM 2003-2008 é que o número total de civis e militares foi fixado ano a ano no quadro legislativo.

Em virtude de os atentados terroristas de onze de setembro de 2001 terem exposto as vulnerabilidades dos sistemas de defesa e da segurança dos EUA e questionarem a capacidade hegemônica dos EUA no sistema internacional, diversos países passaram a aumentar seus gastos em defesa. Entre os anos de 1996 e 2001, os gastos com defesa da França haviam caído 15%, o que obrigou o governo francês a reformular sua estrutura de defesa. A partir dos atentados terroristas de 2001, a LPM de 2003-2008 implementou a atualização do Modelo do Exército que redefiniu quatro eixos de atuação:

- meios de comando de inteligência e conscientização situacional;
 - a redução do déficit de capacidade para a projeção e a mobilidade das forças;
 - aumento da capacidade de ação e greves em profundidade;
 - o reforço dos meios de proteção
- (MATELLY, LIBERTI, 2005, 85-86)

O Modelo do Exército 2015 é resultado das metas estipuladas na LPM 1997-2002, complementada pela LPM 2003-2008, com a finalidade de adaptar as capacidades, acelerar programas militares em consonância com a evolução das novas ameaças, das novas questões estratégicas, tecnológicas, industriais e financeiras e das lições aprendidas de compromissos assumidos pelas Forças Armadas francesas.

É um modelo de "forças estreitas, mas altamente disponíveis, capazes de explorar todas as possibilidades de sistemas de armas cada vez mais complexos", mas também de "associar-se rapidamente a unidades de países aliados ou amigos em ações conjuntas." (MATELLY, LIBERTI, 2005, 3)

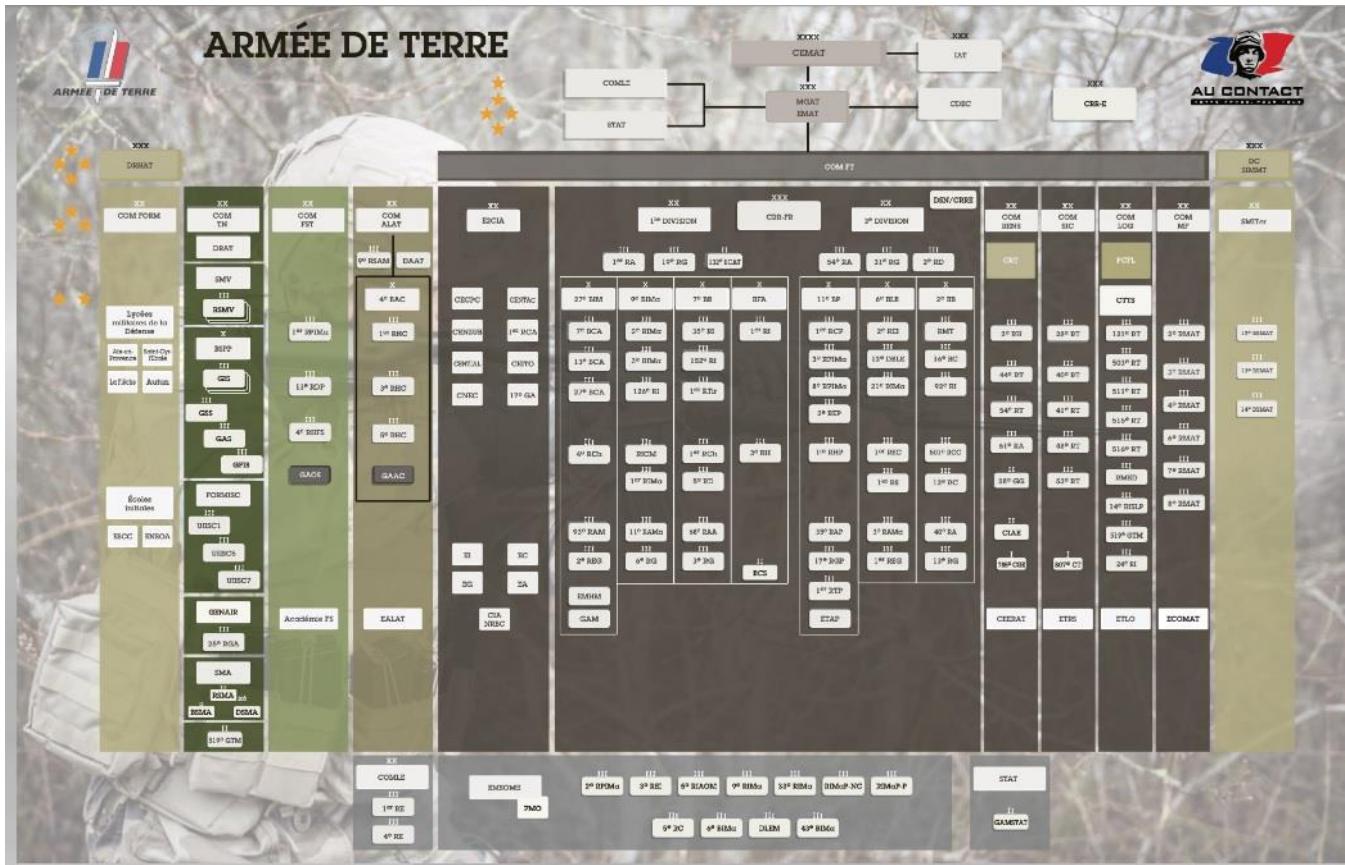
O novo Modelo do Exército definiu a quantidade de funcionários necessários por categoria, a quantidade de equipamentos alinhados de acordo com as funções da defesa, a função ação foi substituída pelo termo projeção e acrescentou-se a função ambiente na defesa nacional. Importante ressaltar que este Modelo não era considerado pelo Estado francês um documento de planejamento estratégico nem possuía uma abordagem prospectiva sistemática; mas sim, era a representação do Modelo do Exército que se pretendia alcançar no futuro.

No caso do Exército francês, o objetivo do modelo denominado "*Au Contact*" era transformar a arquitetura da Força tornando-a mais flexível, dinâmica e organizada em torno de treze mandamentos. Reequilibrando a demanda operacional do Exército, esforçando-se no território nacional e no campo da prevenção, o modelo "*Au Contact*" estrutura sua organização em torno das principais competências e capacidades do Exército, com a finalidade de torná-lo mais transparente e, operacionalmente, mais simplificado. As três principais capacidades do novo modelo de Exército são as forças especiais, o comando para o território nacional e o combate aéreo.

As quatro dimensões do Modelo "*Au Contact*" são as seguintes:

- O uso das forças armadas: um novo equilíbrio é dado ao componente operacional entre as operações que ocorrem no território nacional e as realizadas fora da França. Esse modelo se concentra no território nacional e valoriza toda a parte de prevenção e proteção.
- Organização hierárquica: A cadeia de comando do Exército é reorganizada para maior eficiência através da criação de 12 comandos em nível de divisão. Essa nova organização confere verticalidade e simplicidade ao comando do Exército.

Figura 2 - Modelo "Au Contact"



Fonte: Exército francês

- A divisão de poderes: é feito um esforço na antecipação, na preparação e no compromisso no território nacional, no aerocombat com os helicópteros do Exército, no uso de suas forças especiais e também na melhoria de equipamentos, incluindo o programa Scorpion.

- Funcionamento interno: as condições de exercício das forças armadas constituem uma dimensão fundamental desse novo modelo, com, por exemplo, a substituição de veículos de serviço ou a troca de roupas de combate.

No caso da Marinha francesa, anunciou-se que há a pretensão de construir o sucessor do Navio Aeródromo (NAe) Charles De Gaulle. O Ministério da Defesa iniciou estudos de viabilidade para construir um NAe com duas vezes mais tonelagem que o NAe Charles De Gaulle para acomodar o futuro caça de combate europeu (NGF, sigla em francês). Em virtude disso, além da massa, o tipo de

sistema de propulsão também é objetivo de análise haja vista que o consumo de energia deste futuro NAe é maior que o do NAe Charles de Gaulle. A primeira fase do estudo de viabilidade iniciada em outubro de 2018 tem previsão de durabilidade de 18 meses e previsão orçamentária de 40 milhões de euros. Contudo, o programa de renovação do NAe ainda será objeto de decisão da próxima LPM. No âmbito do gerenciamento de competências para redefinir o projeto do novo NAe, François Geleznikoff, diretor de aplicações militares do Comissariado de Energia Atômica e Energias Renováveis (CEA, sigla em francês), recruta 300 pessoas por ano para compensar de 150 à 200 aposentadorias anuais. Conforme Geleznikoff afirma,

não temos problemas em contratar ou atrair engenheiros das melhores escolas e técnicos. Estes se tornam um bem raro, mas podemos formar uma grande parte deles em casa. Existem cerca de 160

cursos na modalidade sanduíche todos os anos, 150 estudantes de doutorado e pós-doutorado e temos parcerias com escolas de engenharia. As estruturas que temos nos permitirá beneficiar das habilidades necessárias a longo prazo. (LAGNEAU, 2019a)

A interoperabilidade é a questão central no desenvolvimento tanto do novo NAe quanto do NGF. O Sistema de Combate Aéreo do Futuro (SCAF, sigla em francês) é um programa de cooperação que envolve a França, Alemanha e Espanha para o desenvolvimento do novo caça de sexta geração 2040 que combina uma ampla gama de elementos integrados, interconectados e interoperáveis, como drones, mísseis, nuvem de combate aéreo e inteligência artificial.⁹ As empresas envolvidas no processo de cooperação são a *Dassault Aviation*, a *Airbus Defense and Space*, *SAFRAN*, *MTU*, *Thales*, *MBDA* entre outras empresas francesas e alemãs. Segundo Dirk Hoke, CEO da *Airbus Defense & Space*,

os princípios de nossa cooperação industrial incluem um processo comum de tomada de decisão, uma estrutura de governança muito clara, métodos de trabalho transparentes e uma maneira comum de preparar e negociar as atividades dessa fase inicial de demonstração. (LAGNEAU, 2019b)

O novo SCAF é resultado das decisões tecnológicas tomadas entre os países envolvidos, em especial, França e Alemanha. A Espanha se tornou parte da cooperação tecnológica mais recentemente. Há várias decisões tecnológicas que ainda estão sendo debatidas, como o que se denomina “*sistema de sistemas*”, ou seja, uma rede de vários tipos de dispositivos que se encontrarão no centro do novo caça de sexta geração. Segundo o general Philippe Lavigne, chefe do Estado-Maior da Força Aérea francesa, o “*sistema de sistemas*” será um vetor que pode ou não ser pilotado

⁹ O programa de cooperação para o desenvolvimento do novo caça envolvia inicialmente a França e a Alemanha e teve início em 2017. Somente em 2019, a Espanha passou a integrar o programa de cooperação.

capaz de receber uma grande quantidade de informações [...] úteis para ganhar a guerra de oportunidades, isto é, empregar os meios mais adequados quando houver uma falha no dispositivo inimigo: um avião, um míssil, um avião não tripulado ou qualquer outra coisa. (LAGNEAU, 2019b)

O quarto e último documento é o Plano Prospectivo de 30 anos (PP30), cujas responsabilidades são a aquisição de equipamentos e o gerenciamento de programas cujas tecnologias demandam a necessidade de dominar no período de trinta anos. Este documento visa antecipar o surgimento das chamadas novas ameaças e ajudar a desenvolver a capacidade de lidar com elas. Assim, os tomadores de decisão têm um amplo ângulo de visão e podem restringir cada vez mais o campo de possibilidades. Assim sendo, PP30 tem por objetivo informar a preparação de programas de armas, identificando, particularmente, os principais fatores e os riscos de interrupção operacional e tecnológica. Em questão de Defesa, diferente da lógica de mercado, o risco de interrupção operacional e tecnológica, por exemplo, é inadmissível. Segundo Geoffrey Delcroix,

é essa inaceitabilidade de risco que leva os militares a levar as capacidades tecnológicas ao limite, mesmo que as últimas porcentagens de capacidade sejam geralmente as mais caras e as mais difíceis de controlar. Onde um mercado civil estiver satisfeito com a quantidade de tecnologia no nível de suficiência e buscar tecnologias comprovadas, os militares tenderão a favorecer a opção mais avançada para garantir a superioridade tecnológica. Essa tendência de procurar tecnologia avançada é associada à inaceitabilidade do mau funcionamento: a preocupação dominante é a confiabilidade, não o preço, principalmente porque o equipamento militar deve ser capaz de operarmos em todas as situações: não escolhemos a hora ou o local das operações. O equipamento militar deve, portanto, ser muito robusto e capaz de operar no modo "degradado", ou seja, mesmo quando os sistemas estão fora de serviço. Tecnologias avançadas e

robustez, portanto, o campo da defesa naturalmente tende a competir pelo desempenho tecnológico. (2005, 21)

A análise prospectiva toma por base o ambiente estratégico internacional com foco nas tendências globais, na evolução do contexto estratégico, nos balanços geopolíticos globais, na natureza e intensidade dos riscos e nas ameaças com a finalidade de identificar suas consequências para o posicionamento da França no sistema internacional em 2040.

O PP30 é de responsabilidade da DGRIS, subordinada ao Ministério da Defesa, a qual está liderando a ação internacional do Ministério da Defesa, que envolve o CEMA, a DGA e a Secretaria-Geral de Administração (SGA). Além de conduzir a prospecção estratégica, a DGRIS é responsável por liderar a rede de missões de defesa da França no exterior e definir a estratégia de influência internacional do Ministério, coordenar os esforços na elaboração e atualização do Livro Branco da Defesa e Segurança Nacional e, em conjunto com o CEMA, a DGA e a SGA, assegura a articulação entre a estratégia de defesa e a programação militar. Além de ser revisado anualmente por um processo de adaptação permanente, o PP30 inclui as seguintes prospectivas: geoestratégica, operacional, tecnológica e de sistemas de força. Em sua abordagem sistemática de longo prazo, o PP30 prioriza, ao mesmo tempo, os objetivos das capacidades, as ideias de sistemas e as tecnologias decisivas. O PP30 define, também, as capacidades que devem ser alcançadas em períodos intermediários com base em três referências: a LPM, o modelo do exército de 2015 e a referência depois de 2015. (MATELLY, LIBERTI, 2005, 87)

A partir de 2005, o PP30 definiu que, no futuro, o planejamento estratégico se concentria em cinco sistemas de forças: (1) dissuasão, (2) comando e controle de informações, (3) projeção, mobilidade e suporte, (4) engajamento e combate e (5) proteção e salvaguarda.

A fim de propiciar ao Estado francês uma reflexão técnico-operacional com uma análise prospectiva do ambiente estratégico internacional, o Ministério da Defesa criou o documento *Horizons Stratégiques*. Esse documento está em sua terceira edição e tem como objetivo final preparar escolhas nacionais em política de defesa:

baseado em uma análise de tendências globais na evolução do contexto estratégico, equilíbrios ou rupturas geopolíticas pela natureza e intensidade dos riscos e ameaças, este exercício visa identificar suas consequências para o posicionamento da França no sistema internacional nas próximas três décadas.¹⁰

Desde a presidência de De Gaulle, nenhum outro presidente francês renunciou ao tripé dissuasório nuclear que sustenta as bases da política de defesa francesa. Importante sinalizar que, embora a França pertença à estrutura de comando militar da OTAN, as armas nucleares francesas não participam dos mecanismos de planejamento nuclear dessa Organização. É de uso exclusivo da manutenção da soberania nacional em defesa da integridade do território francês e da preservação da população está no centro dele.

Ainda sobre os *Horizons Stratégiques*, o documento destaca, no tocante às revoluções tecnológicas, que nos próximos anos o mundo poderá experimentar novas revoluções em escala e escopo incomparáveis às últimas décadas em que

essas mudanças constituirão grandes questões estratégicas e terão impacto decisivo nas relações internacionais (multiplicação das capacidades de ação, redistribuição do poder, transformação do ambiente, etc.), ao mesmo tempo que precipitará a agitação da relação do indivíduo com o tempo, ao espaço, ao mundo, que trabalha há meio século. É altamente provável que uma grande redistribuição global conhecimento e know-how - particularmente em os

¹⁰ Para consultar o documento Horizontes Estratégicos, acesse aqui:
http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/horizons_strategiques-introduction.pdf

campos das ciências e tecnologias biológicas - ocorrerão nas próximas décadas.¹¹

Neste processo em curso de redistribuição global conhecimento e know-how, os *Horizons Stratégiques* destacam a China, a Índia e o Brasil como futuros *global players* que, no futuro próximo, poderão superar tecnologicamente as atuais potências mundiais.

A convergência entre tecnologias civis e militares está se tornando cada vez mais acentuada, as potências emergentes são chamadas a alcançar - até certo ponto - os países ocidentais nos campos em que sua superioridade era até agora indiscutível; alguns podem até ultrapassá-los. A esfera de tecnologias e tecnologias consideradas estratégicas constituirá, assim, um importante campo de reinvestimento e intervenção do Estado, começando no campo militar.¹²

A fim de consolidar o esforço em atualizar constantemente as capacidades militares e garantir a liderança tecnológica, em primeiro de setembro de 2018, a França criou a Agência de Inovação em Defesa (AID), subordinada à DGA e reunindo todos os atores do Ministério da Defesa e dos programas que contribuem para a inovação em defesa.

As razões atribuídas pelo Ministério da Defesa para a criação da Agência são a aceleração do mundo da inovação e a democratização de seu acesso com o surgimento de novos atores. Conforme previsto na LPM, o orçamento da AID em 2019 é de 1,2 bilhão de euros e em 2022, o orçamento será de 1,5 bilhão de euros. Dentre as missões da Agência, se encontram:

- Implementar política departamental de inovação e pesquisa científica e técnica;
- Coordenar e liderar a implementação do trabalho de inovação e pesquisa científica e técnica realizada pelas equipes, diretorias e serviços. Garantir a sua coerência;
- Desenvolver ou implementar as parcerias necessárias e a cooperação internacional com atores públicos e privados.
- Capturar as inovações da oportunidade (ciclo curto), independentemente de seus campos de aplicação: condução das operações, equipamentos, suportes, operação, administração.¹³

Operando sob moldes de inovação aberta¹⁴ da estadunidense *Defense Advanced Research Projects Agency* (DARPA, sigla em inglês), a AID recebe propostas de projetos inovadores de *start-ups*, pequenas e médias empresas, laboratórios, estudantes, empresários e equipes do próprio Ministério. O Laboratório de Defesa da Inovação (DGA Lab) da AID é o responsável por identificar inovações civis transferíveis para o campo militar.

Revolução Geopolítica e a Transformação da Defesa na frança

No início do século XX, três fatores críticas convulsionaram a geopolítica francesa e tornaram imperativa a transformação da defesa na França: o colapso da União Soviética em 1991, a primeira guerra do Golfo (1990-1991) e o desmembramento da Iugoslávia em 1992. A França proveu um significativo esforço de guerra para manter o tripé dissuasório nuclear contra um país que deixou de existir, a União Soviética.

¹¹ Para consultar o documento Horizontes Estratégicos, acesse aqui:

http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/horizons_strategiques-introduction.pdf

¹² Para consultar o documento Horizontes Estratégicos, acesse aqui:

http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/horizons_strategiques-introduction.pdf

¹³ Para consultar as missões da AID, acesse aqui: <https://www.defense.gouv.fr/aid/l-agence/missions>

¹⁴ Resumidamente pode ser descrito como o processo de inovação no qual organizações promovem ideias, pensamentos, processos e pesquisas abertas, a fim de melhorar o desenvolvimento de produtos, prover melhores serviços para seus clientes, aumentar a eficiência e reforçar o valor agregado.

Figura 3 - O perímetro dos esquemas de apoio da AID.



Fonte: AID

Segundo Jean-Dominique Merchet,

todo o know-how militar desenvolvido com grande custo durante a Guerra Fria repentinamente perdeu sua importância, especialmente o combate antitanque e, no mar, a guerra antissubmarina. Tão importantes quanto as consequências no arsenal nuclear da força dissuasora. Devido à falta de alvos, o exército abandonou as armas nucleares táticas (mísseis Pluton e Hades, este último nem mesmo implantado). As forças estratégicas também foram reduzidas, com o abandono do Albion Plateau e seus dezoito mísseis (1998), a redução do número de submarinos de lançamento nuclear (SSBNs) de seis para quatro e a manutenção de uma capacidade de bombardeio mais modesta (3 esquadrões). Os testes nucleares no Pacífico foram

suspensos em 1992 e finalmente abandonados em 1996, após uma pequena recuperação (seis tiros) decidida por Jacques Chirac em 1995. (2005, 67)

A participação dos franceses na primeira guerra do Golfo em apoio às forças militares estadunidenses na expulsão dos iraquianos do Kuwait também expôs as ineficiências das forças armadas francesas. “*Embora incluísse 290.000 homens, o exército [francês] só poderia fornecer a divisão Daguet (13.500 homens com apoio).*” (MERCHET 2005, 67) O governo francês restringiu o envio de soldados para a guerra impactando diretamente no sistema de recrutamento da força. Em 1996, a França abandonou o serviço militar obrigatório. Além disso, era necessário garantir o suprimento dos soldados e a manutenção das forças militares, adaptando muitas vezes procedimentos, em pleno deserto da Arábia

Saudita, o que tornava a guerra excessivamente cara para a França.

Menos de um ano da participação da França na primeira guerra do Golfo, a França enviou soldados para participar da guerra civil que resultou no desmembramento da Iugoslávia. Primeiramente, apoiando a Força de Proteção das Nações Unidas (Forprunu), e em um segundo momento, participando de coalizão junto a OTAN.

O efeito da Guerra do Golfo poderia ter durado pouco, mas o envolvimento imediato dos soldados franceses nos Balcãs forçou o exército francês a acelerar sua transformação. (MERCHEZ 2005, 67)

Os efeitos da revolução geopolítica impactaram primeiro e profundamente o Exército francês. Comparativamente, em 1962 no fim da guerra da Argélia, o contingente militar do Exército francês era 720 mil, em fins do abandono do serviço militar obrigatório em 1996, o contingente militar do Exército era de 240 mil e em 2005, o Exército era constituído de 130 mil. Nesse ano de 2005, o Exército francês dispunha de 80 regimentos em suas fileiras dos quais 20 eram de infantaria. Os quartéis foram fechados e transformados em regimentos, a redução do formato resultou em desangajamento territorial, as brigadas menores substituíram o princípio da organização divisional da era napoleônica e o novo processo de profissionalização (1996-2001) substituiu o serviço militar obrigatório pelos engajados voluntários do Exército (EVAT, sigla em francês). Imigrantes, por exemplo, que no serviço militar obrigatório eram descartados, neste contexto passaram a ser bem vindos no EVAT. O atual presidente francês Emmanuel Macron recriou em janeiro de 2019, o serviço militar obrigatório para jovens de 16 anos em duas etapas: a primeira com duração de um mês é obrigatória. A segunda com duração de três meses a um ano é facultativa e os jovens serão treinados por instrutores militares e serão instalados em internatos e prédios das Forças Armadas francesas com previsão de custo de 1,7 bilhão de euros do Estado por ano.

Se por um lado, o número de operações em território nacional diminuiu, por outro, a presença militar francesa se tornou ainda mais significativa:

Sua presença permanente foi mantida no exterior: Guiana, Guadalupe, Martinica, Reunião, Mayotte, Polinésia e Nova Caledônia hospedam regimentos ou batalhões como "forças de soberania". Na África Negra, forças "pré-posicionadas" estão presentes em Senegal, Chade, Gabão, Costa do Marfim e Djibuti, como parte de um acordo de defesa (ou Operação Épervier no Chade). Com exceção dos Estados Unidos, nenhum país do mundo mantém tantos assentamentos militares permanentemente fora de suas fronteiras metropolitanas. (MERCHEZ 2005, 70)

Como mencionado, a partir dos atentados terroristas de 2001, houve um reformulação tanto nas políticas públicas de defesa quanto na estrutura de defesa do Estado francês. Em 2002, além da defesa, o presidente da República também se tornou a pedra angular da segurança interna e externa do País. Na sequência, três LPM foram implementadas para a defesa, a interna e a justiça.

A inteligência, a primeira frente da luta contra os terroristas e uma prioridade do Livro Branco de 2008, reafirmado com força e constância desde então, é objeto de esforços orçamentários, concentrações administrativas e coordenação no mais alto nível do Estado. (LECOQ 2015, 2)

Desde então, o foco do processo de Transformação da Defesa se manteve na segurança nacional no combate ao terrorismo que não se encontrava mais além das fronteiras; mas sim, nas fronteiras da França. Em 2009, o então presidente francês, Nicolas Sarkozy, anunciou o retorno da França à estrutura de comando militar da OTAN. Em 2010, criou-se um único Conselho de Defesa e Segurança Nacional, como mencionado, um novo modelo de Forças Armadas surge com um Exército mais voltado para as forças especiais, o comando para o território nacional e o combate aéreo e com cada vez

maior participação da França em operações externas, principalmente, em coalizões.

Como mencionado anteriormente, no início da década de 1990, a França teve que dar início ao seu processo de Transformação. Isso também impactou na sua base industrial de defesa. Os altos custos da manutenção da política de armamentos baseada em independência tecnológica e industrial justificaram a reformulação da DGA e da base industrial de defesa da França.

O sistema não tinha por objetivo a rentabilidade e a competitividade, o que limitou a capacidade de exportação e o enfraquecimento de muitas empresas. A DGA não se habilitou para produzir grandes sistemas complexos e heterogêneos de defesa, mas sim, permitiu que a iniciativa privada exercesse estas funções. (CORRÊA 2016, 157)

O governo francês buscou, então, reestruturar a base industrial de defesa vinculada a DGA com a finalidade de suprimir as duplicações e promover parcerias industriais na forma de sociedades anônimas e capitais abertos. Muitos conglomerados de defesa surgiram nesta conjuntura, tais como

a francesa Mécanique Avion Traction (Matra) e a Marconi Space Systems se fundiram através de joint venture e surgiu a Matra Marconi Space, a Thomson CSF se fundiu com o grupo britânico Racal. Em primeiro de janeiro de 1992, as divisões de helicópteros da Aérospatiale se fundiram com a empresa alemã Daimler Chrysler Aerospace resultando na Eurocopter Group. A European Aeronautic Defence and Space Company (EADS) foi o resultado da fusão da francesa Aerospatiale-Matra com a alemã Daimler Chrysler Aerospace AG (Dasa) e a espanhola Construcciones Aeronáuticas S.A. (Casa). (CORRÊA 2016, 157)

Com a retomada histórica dos investimentos franceses em defesa no século XXI, para garantir o êxito nas operações externas em que a França participa e a continuidade dos investimentos regulares em defesa, a França buscou reformular também a sua política de exportação de produtos de defesa com a finalidade de que armas e

sistemas de armas utilizados pela OTAN ou países europeus em operações externas fossem de origem francesa ou de conglomerados constituídos com empresas francesas. Exemplo disso é o peso da interoperabilidade que o futuro navio aeródromo francês carrega e o desenvolvimento do futuro caça de sexta geração em conjunto com França, Alemanha e Espanha.

Em 2018, a França anunciou uma nova atualização no esforço da continuação do processo de transformação da defesa, principalmente, em virtude, dos ataques terroristas de 2015 em território francês, que inclui aumento no formato das unidades operacionais das três Forças Armadas e o fortalecimento adicional das funções de inteligência e defesa cibernética.

No Exército francês, sobre o espectro da continuação da reorganização da Manutenção em Condição Operacional (MCO) terrestre, podemos citar encerramento de destacamento, transferência funcional de unidades regimentais de equipamentos e de células de interface suporte-solução de problemas-disparo de destacamento regimental de material e otimização da manutenção dentro das diferentes unidades do exército. No espectro da criação de unidades, podemos citar a criação de uma divisão de terras, do 5º Batalhão na Escola Nacional de Sargentos Ativos de Saint Maixent e de um Centro de Recrutamento e Seleção na Ilha de França. No espectro do fortalecimento e densificação contínuos das capacidades prioritárias identificadas, elencamos

- Densificação da proteção de segurança, inteligência, forças especiais e recursos cibernéticos, particularmente no campo da luta defensiva por computador.
- Fortalecimento contínuo das capacidades operacionais de assistência militar a serem apoiadas pelo pessoal especializado para o exterior e no exterior (ENSOME).
- Fortalecimento da função de prontidão da força: aumento do poder de comando do treinamento e Combate em Mourmelon-le-Grand e densificação do centro de treinamento para ações em áreas

urbanas (94º Regimento de Infantaria de Sissonne). (França 2018, 5)

No último espetro, o Exército irá dissolver elementos citotécnicos de batalhão e encerrar célula de produção de imagens de Lille como parte da racionalização da função de comunicação.

O esforço de continuidade do processo de transformação na Marinha francesa se traduz na criação de equipes para permitir o armamento, a realização de testes e o aumento do poder operacional de novos edifícios em Toulon e Brest e admissões em serviço ativo. Esforço também para aumentar gradualmente o poder nas funções prioritárias por meio de maior racionalização e otimização no ambiente de forças. Isso recai no

- Fortalecimento contínuo das unidades de proteção de segurança de Brest, Toulon e Cherbourg.
- Reforço das unidades que atuam em defesa marítima do território ou contribuem para a inteligência necessária a ele em Brest, Lorient, Toulon e Cherbourg.
- Fortalecimento contínuo dos centros operacionais navais em Brest, Toulon, Cherbourg e Paris.
- Reforço contínuo do pessoal dedicado à cibersegurança em Brest, Toulon e Paris. (França, 2018, 6)

E o mesmo esforço no processo de transformação na Força Aérea francesa, em 2018, tem por objetivo:

implementar o plano estratégico "Unidos para enfrentar" em um contexto de forte compromisso operacional, participação no suporte à exportação de Rafale e experimentação do serviço militar voluntário (SMV). Esse plano se reflete na modernização de seus recursos, incluindo o componente aéreo da dissuasão nuclear, otimização de suas estruturas e fortalecimento de suas capacidades operacionais, de inteligência e de proteção de segurança. O esquadrão de Rafale no Catar continuará sua ascensão na base aérea 118 de Mont-de-Marsan: foi criado especialmente em 2017 para garantir a transformação operacional dos pilotos do Qatari Rafale no apoio à

exportação da indústria francesa. (França, 2018, 7)

Considerações finais

O tripé dissuasório que definiu as capacidades militares e sustentou as bases das políticas públicas de defesa da França se manteve no século XXI; porém, enquadrado em uma nova estrutura modular de força, com visão prospectiva e em um novo processo de transformação da defesa.

Diferente do que tem sido empregado na América do Sul, por exemplo, na França, PBC é uma ferramenta metodológica para a implementação de um planejamento estratégico com foco em ameaças. O terrorismo é uma ameaça real e está na fronteira da França; o que, principalmente, a partir dos atentados terroristas em território francês em 2015, obrigou o Estado francês a reformular novamente sua estratégia de defesa e segurança; e seu processo de transformação da defesa.

Enquanto o Exército francês tem ações mais voltadas para atividades de forças especiais, inteligência e combate aéreo nas fronteiras da França, a Marinha e a Força Aérea são mais vocacionadas para operações militares fora do continente europeu. Sob o argumento de combate as novas ameaças que, entende-se aqui, não serem tão novas na história das relações internacionais, a França tem investido significativamente em defesa e reformulado a sua política de exportação de produtos de defesa para garantir, respectivamente, a defesa de seus interesses nacionais, e que armas e sistemas de armas usados em operações externas pela OTAN ou coalizões internacionais que envolvam países europeus sejam de fabricação francesa ou com envolvimento de empresas francesas.

Em 1996, a França se viu obrigada a abandonar o serviço militar obrigatório. Porém, com outro molde, o novo serviço militar obrigatório faz parte dessa nova fase que o processo de transformação da defesa na França se encontra e tem por objetivo principal resgatar o nacionalismo francês e a capacidade operativa das Forças Armadas francesas em território francês e em operações no exterior.

Referências

CORRÊA, Fernanda das Graças Corrêa. Política & Aquisições de Defesa: uma análise histórica da parceria estratégica França-Brasil nos séculos XX e XXI. Tese de Doutorado. Programa de Pós Graduação em Ciência Política. Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2016. Disponível em <http://www.defesa.uff.br/index.php/biblioteca-nova/category/6-teses-de-doutorado?download=33:correa-f-g-politicas-aquisicoes-de-defesa-uma-analise-historica-da-parceria-estrategica-franca-brasil-nos-seculos-xx-e-xxi-tese-de-doutorado-em-ciencia-politica-uff-2016>

DELCROIX, Geoffrey. Prospective, défense et surprise stratégique. Travaux et Recherches de Prospective – N°25. Março de 2015. Disponível em <http://www.laprospective.fr/dyn/francais/memoire/trp/trp-n-25.pdf>

FRANÇA. Agence de l’Innovation de Défense. 2018. Disponível em:
<https://www.defense.gouv.fr/aid>

_____. Horizons Stratégiques. Disponível em:
http://www.livreblancdefenseetsecurite.gouv.fr/pdf/horizons_strategiques-introduction.pdf

_____. Plan Stratégique des armées 2019-2021. Disponível em:
https://www.defense.gouv.fr/content/download/556288/9644597/file/190408_EMACOM_PlanStrategique2019_WEB_VF.pdf

_____. Restructurations Du Ministère dês Armées. Principales mesures. 2018. Disponível em <https://www.defense.gouv.fr/content/download/509906/8609878/Restructurations%20D%C3%A9fense%202018.pdf>

_____. Un nouveau modèle pour l'armée de Terre. 2018. Disponível em:
<https://www.defense.gouv.fr/terre/l-armee-de-terre/organisation/un-nouveau-modele-pour-l-armee-de-terre>

LAGNEAU, Laurent. Lesréacteursnucléairesdutur porte-avionsseront 50% plus puissants que ceuxdu « Charles de Gaulle ». Zone Militaire. Agosto de 2019. Disponível em <http://www.opex360.com/2019/08/16/les-reacteurs-nucleaires-du-futur-porte-avions-seront-50-plus-puissants-que-ceux-du-charles-de-gaulle/>

LECOQ, Tristan. La France et sa défense depuis la fin de la Guerre froide Eléments de réflexion sur la réforme comme chantier permanent. Eduscol. 2015. Disponível em https://scholar.google.com/scholar_url?url=https://www.cairn.info/load_pdf.php%3FID_ARTICLE%3DHER_116_0063%26download%3D1&hl=pt-BR&sa=T&oi=ucasa&ct=uf&ei=a8B3XYDiHsqpmQGz0434Bw&scisig=AAGBfm22HIIUfFdyBQ8OgqNm0n6GnO_beg

MATELLY, Sylvie. LIBERTI, Fabio. Analyse comparée dês planifications capacitaires par pays de l’Union européenne et perspectives pour desorientations communes dans Le cadre de la PESD et impactsur lês programmations nationals. Marché public passe selon une procédure adaptée n° 2004/005. Septembre 2005. Disponível em https://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2014/11/2005_planification.pdf

MERCHET, Jean-Dominique. Les transformations de l’armée française. La Découverte. Hérodote. N° 116. 2005. Disponível em <https://www.cairn.info/revue-herodote-2005-1-page-63.htm>

RANNOU, Jean. La transformation du système de défense: la problématique des équipements. Dans Politique étrangère 2007/4 (Hiver), Disponível em <https://www.cairn.info/revue-politique-etrangere-2007-4-page-757.htm#>

Análise da presença territorial do Exército dos EUA no contexto da evolução militar

Analysis of US Army Territorial Presence in the context of military evolution

Fernando da Silva Rodrigues*

RESUMO:

O ensaio tem por objetivo analisar a evolução militar do Exército dos Estados Unidos da América caracterizada pelo aspecto fundamental da expressão militar, que é a presença, no território nacional e suas extensões, com a finalidade de cumprir a destinação constitucional e as atribuições subsidiárias, no contexto de importantes processos de modernização e de reestruturação da sua doutrina militar. O lugar da presença territorial na evolução militar será observada pelo prisma da evolução das forças regulares de terra, nos seus diferentes aspectos: natureza, legislação, organização, instrução, doutrina, missões e o preparo da tropa para o cumprimento do seu papel legal.

Palavras-chave: Estratégia da Presença. Modernização. Evolução Militar.

ABSTRACT:

The purpose of the essay is to analyze the military evolution of the United States Army characterized by the fundamental aspect of military expression, which is the presence, in the national territory and its extensions, in order to fulfill the constitutional destination and subsidiary attributions, in the context of important processes of modernization and restructuring of its military doctrine. The place of territorial presence in military evolution will be seen from the perspective of the evolution of regular ground forces, in their different aspects: nature, legislation, organization, instruction, doctrine, missions, and the preparation of the troop to fulfill its legal role.

Keywords: Presence Strategy. Modernization. Military Evolution.

* 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 sênior do Centro de Estudos Estratégicos do Exército, e Jovem Cientista do Nossa Estado, FAPERJ.

Sumário Executivo

Este ensaio integra uma agenda de pesquisa mais ampla, cuja indagação central busca discutir a adequabilidade da permanência da estratégia da presença para o Exército brasileiro. O modelo de estratégia da presença é um desafio para a força terrestre brasileira, no contexto atual de transformação militar. Para subsidiar o planejamento estratégico com relação à estratégia da presença, tenho realizado análises comparativas sobre a presença militar terrestre em outros exércitos, e como eles lidaram com o modelo.

Num esforço inicial foi estudada a presença militar do Exército chileno no território nacional, no contexto da sua evolução militar. Percebe-se um modelo de organização fortemente voltado para a ocupação do território, que começou a ser mudado nos anos 1990, com a busca da modernização do Exército, no contexto do retorno democrático, quando a instituição deixou de atuar basicamente na segurança interna. O longo processo de modernização levou a força terrestre chilena a um modelo de Exército móvel e compacto na atualidade.

Na continuidade do esforço nos estudos históricos comparativos, este novo ensaio tem por objetivo analisar a evolução militar do Exército dos Estados Unidos da América articulada à presença militar, no território nacional, com a finalidade de cumprir a destinação constitucional e as atribuições subsidiárias, no contexto de importantes processos de modernização, e de reestruturação.

A evolução histórica do Exército nos Estados Unidos da América foi observada e analisada no contexto de quatro grandes períodos distintos: de 1776-1904, de 1905-1945, de 1946-1962, e a partir de 1962 até a atualidade. Da guerra de independência americana à guerra global contra o terrorismo, a doutrina militar do Exército dos Estados Unidos evoluiu para regular as novas demandas dos conflitos armados, fornecendo uma base intelectual para organizar, treinar, equipar e operar.

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

Introdução

O objetivo desse ensaio visa analisar a evolução histórica do Exército dos Estados Unidos da América (EUA), articulada a sua evolução doutrinária militar. Faz parte da proposta entender o uso da tropa militar terrestre e a sua presença territorial caracterizada pelo aspecto fundamental da expressão militar, que é a presença militar, no território nacional e suas extensões, com a finalidade de cumprir a destinação constitucional e as atribuições subsidiárias, no contexto da evolução militar do país. A evolução militar será observada pelo prisma da evolução das forças regulares de terra, nos seus aspectos: natureza, legislação, organização, instrução, doutrina, missões e o preparo da tropa para o cumprimento do seu papel legal.

A escolha dos EUA como objeto de análise se justifica na medida em que eles ainda são a maior potência militar do mundo, líderes da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) importante aliança militar existente, e presente em um expressivo número de países.

A Constituição dos Estados Unidos investe no Congresso os poderes para prover a defesa comum e o bem-estar geral do país. O título dez do Código dos Estados Unidos estabelece que o Exército, em conjunto com os outros Serviços, realize a defesa e a segurança nacional terrestre. O que inclui: preservar a paz e a segurança e prover a defesa dos Estados Unidos, seus territórios e posses, e quaisquer áreas que ocupe; apoiar políticas nacionais; implementar objetivos nacionais; superar quaisquer nações responsáveis por atos agressivos que ponham em perigo a paz e a segurança dos Estados Unidos. O *United States Army* é um serviço dentro do Departamento do Exército, um dos quatro departamentos militares do Departamento de Defesa. O Exército é chefiado por um Secretário, que é o mais alto posto militar no departamento, isto é, o chefe

do Estado Maior do Exército. O Departamento do Exército é formado pelo Exército Regular, pela Guarda Nacional do Exército (ARNG) e pelo Exército Reserva (USAR).

A evolução histórica do Exército dos Estados Unidos da América

A evolução histórica do Exército nos Estados Unidos da América foi observada e analisada no contexto de quatro grandes períodos distintos: de 1776-1904, de 1905-1945, de 1946-1962, e a partir de 1962 até a atualidade.

Como resultado dessa fase de investigação, percebe-se que, com relação à presença militar terrestre¹, historicamente, o Exército dos EUA começou a consolidar esse modelo frente à guerra de independência e durante o século XIX, como fator de conquista do espaço.

Nesse longo período de tempo houve a consolidação do território nacional através de uma empreitada público-privada (Exército e Colonos), com a ocupação militar das áreas de fronteiras (canadense e mexicana), e com o fortalecimento de sua indústria bélica ao final da Guerra Civil Americana, em 1865. A Guerra Civil foi o maior conflito do século XIX, em amplitude de propósito, violência, quantidade de pessoal e material envolvidas durante a abrangência dos conflitos, e foi travada internamente.

Já no início do século XX, no contexto da Primeira e da Segunda Guerra Mundial, a força terrestre tornou-se basicamente um exército expedicionário, para atuar nas

¹ Diferentemente do Brasil, os EUA não tiveram uma Estratégia de Presença definida conceitualmente para o Exército, assim como podemos observar em diversos documentos oficiais brasileiros que tratam do assunto, como a Doutrina Militar de Defesa, ou a Concepção Estratégica do Exército Brasileiro, de 2017.

diversas intervenções estatais norte-americanas pelo mundo.

No primeiro momento, ainda no período entre 1779 e 1845, o exército usou da luta regular, e da tática de guerrilha na guerra de independência. Para manter a estabilidade política e a ordem interna, depois da guerra da independência, foi criado em 1796, o Exército Regular permanente (*United States Army*).

Os confrontos principais foram baseados em operações convencionais na luta contra a Inglaterra (Guerra da Independência e Guerra Anglo-Americana de 1812), mas durante a maior parte do século XIX prevaleceu o uso da guerra como fator de conquista de espaço, de controle territorial nas fronteiras com o Canadá e com o México, e da guerra contra os povos indígenas, no oeste norte-americano.

O mais importante conflito travado pelo Exército dos Estados Unidos foi a Guerra Mexicano-Americana (1846-1848). A vitória dos Estados Unidos resultou na anexação de uma grande parte do território mexicano e a ocupação militar da região. A guerra contra o México foi popular, bem sucedida e lucrativa. Os frutos da vitória, incluindo a anexação do Texas, foram ainda maiores que os da aquisição da Luisiânia, totalizando mais de um milhão de milhas quadradas e compreendendo a Califórnia. O território dos Estados Unidos pôde alcançar o oceano Pacífico. O destino continuava apontando para o Oeste.

Nos anos 1860, quando o ideal da fronteira já havia praticamente sido conquistado, um novo cenário começou a ser desenhado, envolvendo possibilidades de ações expedicionárias. A busca de influências no exterior, a conquista de territórios para além das fronteiras geográficas, passou a ocupar a mentalidade norte-americana, apesar da resistência de uma parcela antimilitarista e anti-imperialista da sociedade nos EUA.

Entre 1861 e 1865 ocorreu a Guerra Civil Americana, que provocou a reinvenção do exército dos EUA. Novas tecnologias e o fortalecimento da indústria bélica ajudaram a

impulsionar a potencialidade econômica e militar do país. As tropas federais assumiram a responsabilidade de manter a ordem no sul, no período da Reconstrução, e de conter os indígenas americanos em suas reservas.

Ao final da Guerra Civil, as energias e indústrias intensificaram seu crescimento material, articulados ao desenvolvimento de ferrovias, siderurgias, maquinário a vapor, mercado exportador, para muitos considerada a Era do Ouro do desenvolvimento nacional.

Em 1898 foi travada a Guerra Hispano-Americana. Apesar das principais operações serem desenvolvidas pela Marinha, o Exército foi responsável por importantes campanhas terrestres. A infantaria foi utilizada para o controle de Cuba e a supressão da Rebelião Filipina (1899-1902).

O segundo momento, no período de 1905-1945, foi marcado pelo aumento das tensões nas fronteiras com o México e pelas duas grandes guerras mundiais. Em 1910, o México estava envolvido numa guerra civil. O governo norte-americano enviou mais tropas terrestres para a fronteira para proteger sua população na região. Em 1916, Pancho Villa, líder rebelde, atacou Columbus, no estado do Novo México, levando os EUA a intervir na guerra mexicana, que terminou em 1917. Este fato histórico marca o final de um modelo baseado na presença militar terrestre usado para defesa e segurança, após a consolidação do território nacional frente a seus principais inimigos externos (mexicanos) e internos (indígenas).

Ainda em 1917, os Estados Unidos entraram na Primeira Guerra Mundial ao lado da Tríplice Entente contra a Alemanha e a Áustria-Hungria, e marca o início de um novo modelo doutrinário, quando a força terrestre tornou-se basicamente um exército expedicionário. O maior contingente das forças americanas lutou na Europa e forneceu importante ajuda para desestruturar as linhas alemãs e encerrar a guerra.

É importante ressaltar que a Doutrina Monroe, de 1823, foi a primeira demonstração norte-americana de pretensão e

execução de um protagonismo de poder em âmbito mundial. Em outro caso, nesse caso expedicionário, também no século XIX, o braço armado da Marinha levou o Comodoro Perry a forçar a abertura do Japão, ao comércio com os EUA, sem o uso da ação militar, apenas com algumas salvas de tiros disparadas pelos canhões dos navios. Nesse caso foi clara a persuasão do poder naval norte-americano.

Durante o período entreguerras, crises econômicas e uma política internacional cada vez mais isolacionista resultaram na redução do efetivo e da quantidade de equipamento nas Forças Armadas dos Estados Unidos. Em 1941, após o ataque japonês a *Pearl Harbor*, os Estados Unidos entraram na Segunda Guerra Mundial contra as forças militares do Eixo. Na frente ocidental, os militares assumiram a liderança nas invasões do Norte da África e da Sicília, em 1943. O início da libertação da Europa da ocupação nazista começou com a invasão da Normandia (*Operação Overlord*), no norte da França, no dia 06 de junho de 1944 (Dia D), e prosseguiram até 07 de maio de 1945, com a rendição alemã.

No Pacífico, o Exército americano e o Corpo de Fuzileiros Navais lutaram por quatro anos em diversas batalhas contra o Império do Japão, que se rendeu em 14 de agosto de 1945, e assinou a capitulação em 02 de setembro. Depois da Segunda Guerra Mundial, a desmobilização do Exército norte-americano foi tão rápida que colocou em risco a continuação como Força de Ocupação do território conquistado. O general Eisenhower teve que empregar todas as pressões possíveis para que o Congresso dos EUA estendesse, por mais um ano, o serviço militar, senão seria o caos.

O terceiro momento de 1946 a 1962, é marcado por importantes mudanças doutrinárias. Dois anos após o fim da Segunda Guerra Mundial, o Corpo Aéreo do Exército se separou e se tornou uma força militar independente, passando a constituir a Força Aérea dos Estados Unidos.

No período, desenvolveu-se a doutrina de retaliação maciça adotada na administração do presidente *Dwight Eisenhower* (1953-1961). A Segunda Guerra Mundial levou as Forças Armadas dos Estados Unidos a principal potência militar e econômica mundial, baseada na centralidade das armas nucleares. No entanto, o conflito favoreceu também a ascensão da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), como potência nuclear adversária, que passou a disputar o poder com os EUA, dando início a Guerra Fria.

As problematizações a respeito das origens da Guerra Fria levantadas para atender esse debate são: a questão territorial, isto é, a construção das fronteiras entre as superpotências dentro e fora da Europa; as conferências de Yalta e Postdã; a construção da segurança coletiva destacando o papel da Organização das Nações Unidas (ONU) e dos EUA; e a questão dos não alinhados que vieram a formar o grupo de países do chamado Terceiro Mundo a partir da Conferência de Bandung na Indonésia em 1955. O meu recorte temporal para pensar esse contexto internacional de início de Guerra Fria é a partir do final da Segunda Guerra Mundial até, pelo menos, 1955.

Em 1950 ocorreu a Guerra da Coreia, que intensificou a tensão mundial. Enquanto tropas americanas lutavam na Ásia, a presença militar dos Estados Unidos na Europa aumentou de uma para quatro divisões. A Alemanha Ocidental era o país com mais soldados americanos, formando um escudo frente à União Soviética. Para fazer a defesa a um provável ataque soviético contra a Europa foi criada a Organização do Atlântico Norte (OTAN).

A partir de 1962, tem-se o momento definido pela guerra de coalizão com ênfase na cooperação interinstitucional. Entre 1959 e 1975, os EUA lutaram na Guerra do Vietnã. A complexidade da guerra fez do conflito o momento de menor prestígio das Forças Armadas americanas. O deslocamento em massa de tropas de combate começou em 1965, após o incidente do Golfo de Tonkin.

As forças americanas conquistaram território e controlavam o campo de batalha tradicional, no entanto, sofreram muitas baixas na luta contra a guerra de guerrilha, do Exército Norte vietnamita. Taticamente, os EUA não perderam nenhuma grande batalha. No entanto, apesar da sua superioridade tecnológica, os americanos não conseguiram sobrepujar seus adversários.

Após o fim da Guerra do Vietnã, os EUA iniciaram a revisão de sua orientação estratégica na Guerra Fria. Desde o término da Segunda Guerra Mundial, tendo a URSS como principal adversário, os EUA entendiam que a Europa Ocidental e o Extremo Oriente eram as áreas de maior risco de confronto. Por isso, a grande concentração de forças nas regiões. No entanto, o número de regiões em tensão aumentou na proporção que ocorria o processo de descolonização na África, na Ásia e no Oriente Médio, e que ficavam agora sujeitas à influência doutrinária da URSS.

Em 1979, o equilíbrio regional do Oriente Médio foi comprometido pela Revolução Iraniana, com a queda do monarca *Mohammad Reza Pahlevi* favorável ao Ocidente, e pela invasão soviética ao Afeganistão.

Em 1980, foi criada uma força tarefa de Forças Integradas de Deslocamento Rápido (*Rapid Deployment Joint Task Force / RDJTF*). Em 1983, o RDJTF se transformou no Comando Unificado de Combate (*Central Command / Centcom*), para atuar na África, no Sudoeste da Ásia, e no Oriente Médio. No entanto, foi a necessidade de ação rápida dos EUA na América Central (Panamá – 1989), na região do Pacífico (Filipinas – 1990), e Europa (Guerra Civil da República Socialista Federativa da Iugoslávia - 1991/2001), que transformou as forças de deslocamento rápido em um conceito de integração de forças (Exército, Fuzileiros Navais, Força Aérea e Marinha) com capacidades específicas e uma importante atribuição funcional.

Ainda nos anos 1980, os EUA invadiram a ilha de Granada (1983), e em 1989, a Alemanha se reunificou após a queda do muro de Berlim. A Guerra Fria chegou ao

fim dois anos depois com o colapso da União Soviética. Em 1991 foi lançada a Operação Tempestade do Deserto contra a invasão iraquiana do Kuwait.

Após os atentados terroristas ocorridos em território norte-americano em 11 de setembro de 2001, o governo dos EUA lançou a chamada Guerra ao Terror. Essa nova ameaça passou a definir como eixo estratégico a guerra contra um inimigo supranacional, diluído pelo mundo e quase invisível, posicionado tanto dentro como fora das fronteiras de um Estado.

No combate às novas ameaças não se aplicam as grandes unidades de combate de ações clássicas. O combate deve ser baseado em pequenos grupos de operações especiais. Na contemporaneidade, as Forças Armadas passam a combater oponentes não estatais, tais como Al-Qaeda, o Hamas, o Hezbollah, as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), o Estado Islâmico, e outros, que não seguem as convenções de Haia e cujos combatentes estão inseridos entre a população civil, apesar de se apresentarem como soldados.

Após o 11 de setembro de 2001, os EUA e seus aliados da OTAN invadiram o Afeganistão e derrubaram o regime Taliban que governava o país e dava apoio ao terrorismo internacional. Outra resposta ao atentado de 2001 foi a invasão do Iraque em 2003. Ambos os conflitos foram marcados por uma longa guerra assimétrica e irregular.

A evolução do Exército dos Estados Unidos da América

Da guerra de independência americana à guerra global contra o terrorismo, a doutrina militar do Exército dos Estados Unidos evoluiu para regular as novas demandas dos conflitos armados, fornecendo uma base intelectual para organizar, treinar, equipar e operar (KRETCHIK, 2011). Nesse contexto é possível identificar a evolução doutrinária básica da força terrestre na longa duração.

Com a história abrangente da doutrina do Exército, pode-se explorar os princípios que moldaram a abordagem do Exército à guerra. Das Regras para a Ordem e Disciplina das Tropas dos Estados Unidos (*Regulations for the Order and Discipline of the Troops of the United States*), de 1779, aos manuais de campo modernos, é possível refletir sobre a formação doutrinária através da incorporação das lições de guerras passadas e minimizar a incerteza e os perigos da guerra do futuro.

É possível traçar a evolução da doutrina do Exército dos Estados Unidos da América ao longo de quatro grandes períodos identificado no início do ensaio: de 1779-1904, de 1905-1945, de 1946-1962, e a partir de 1962.

O primeiro momento, o de 1779-1904 é quando as diretrizes foram escritas por oficiais militares e impressos por editores privados, ou uma junta de diretores, produzindo manuais de treinamento tático.

Entre 1779 e 1845, o exército usou da luta irregular e tática de guerrilha na guerra de independência, adotou modelos militares de guerra regular dos britânicos e depois dos franceses. A doutrina enfatizava as operações de infantaria e as operações convencionais, enquanto a prática informal prevalecia na guerra de fronteira, e na guerra contra os povos indígenas. Durante o período, de 1855 a 1898 e, particularmente, após a Guerra Franco-Prussiana, a influência doutrinária alemã gradualmente suplantou os modelos franceses.

O segundo momento, o de 1905-1945, é quando as reformas militares fixaram a responsabilidade doutrinária com o Estado Maior Geral, que se tornou responsável pela redação do Regulamento de Serviço de Campo (*Field Service Regulations / FSR*), do Exército. Foram publicados regulamentos em 1905, em 1910, revisados em 1913, e em 1914, com base na experiência das potências europeias durante os primeiros meses da Primeira Guerra Mundial, e revistos em 1923. A experiência da Primeira Guerra, o aparecimento de novas armas e táticas

empregadas no conflito ajudou na reelaboração da doutrina militar terrestre. No período, os regulamentos de serviço de campo promoveram uma abordagem combinada de guerra de armas, enquanto elaboravam os papéis de corpo de batalha, divisões, e brigadas.

O terceiro momento o de 1946-1962, é caracterizado pelos multisserviços, no período, a doutrina militar do Exército passou a ser publicada no *Field Service Regulations Operations*. E, a partir de 1962, temos o momento da guerra de coalizão militar multinacional com ênfase na cooperação interinstitucional.

Durante os anos 1960, o Departamento de Defesa analisou minuciosamente as forças da reserva e questionou o número de divisões e brigadas, além da redundância de se manter dois componentes de reserva, a Guarda Nacional e os reservistas do exército. Em 1967, o Secretário de Defesa Robert McNamara decidiu que 15 divisões de combate da Guarda Nacional do Exército eram desnecessárias e cortou este número para apenas 08 divisões (01 de infantaria mecanizada, 02 blindadas e 05 de infantaria), mas aumentou o número de brigadas de 07 para 18 (01 de paraquedistas, 01 blindada, 02 de infantaria mecanizada e 14 de infantaria). Estas mudanças não foram bem recebidas nos estados da federação. No final, apesar das mudanças, não houve redução nos contingentes, o que convenceu os governadores estaduais a aceitarem os planos.

A reestruturação de MacNamara foi uma tentativa de reduzir o número do contingente militar terrestre atuando internamente, mas como no Brasil, o ponto de tensão envolvendo políticos, que defendiam interesses dos seus estados inibiram as mudanças na sua essência.

A década de 1980 foi um período de reorganização da estrutura e mudança doutrinária das forças armadas, baseadas nos ensinamentos obtidos com a Guerra do Vietnã. As principais mudanças estão relacionadas a profissionalização do efetivo,

criação de uma força formada por voluntários, avanços na tecnologia militar, avanço no treinamento das tropas, surgimento das Forças Especiais Delta do Exército, elaboração da doutrina Weinberger, e reforma do Departamento de Defesa. O Exército procurou desenvolver carros de combate menores, mais leves e rápidos. Com relação à doutrina, foi estabelecido em primeiro de julho de 1973, o Comando de Treinamento e Doutrina do Exército dos EUA (*U. S. Army Training and Doctrine Command / US TRADOC*), encarregado de supervisionar o treinamento da tropa terrestre e o desenvolvimento da doutrina operacional.

Segundo a doutrina Weinberger, os EUA deveriam estar preparados, em qualquer momento (Defesa Ativa), para atuar contra ameaças de diferentes intensidades, como atos terroristas isolados, ações de guerrilha, e confronto militar tradicional. Para isto, a relação entre objetivos e desenho de força - tamanho, composição e disposição - deveriam ser continuamente reajustada.

A Guerra do Vietnã foi o último conflito onde a conscrição obrigatória foi adotada nos Estados Unidos. O exército passou a ser uma força completamente voluntária, dando mais enfase ao treinamento e ao desenvolvimento tecnológico, quebrando o paradigma das tensões sociais de críticas ao modelo de recrutamento, e a pressão midiática do horror a guerra. O objetivo era diminuir a pressão social, e modificar a forma de combater, mas o inimigo ainda era percebido como uma entidade política regular, ou seja, uma ameaça estatal.

A partir de 1986 ocorreu importante mudança no Departamento de Defesa dos EUA, com a implantação da Lei Goldwater-Nichols de Reorganização da Defesa (*Goldwater-Nichols Defense Reorganization Act*), de 1986, acrescida da Emenda Cohen-Nunn (*Cohen-Nunn Amendment*), de 1987. A chamada "Lei Goldwater-Nichols" criou o Comando Unificado de Combate (*Unified Combatant Command*) modificando a estrutura organizacional e unificando o comando dos Departamentos das Forças Armadas. Pela lei, o controle das Forças

Armadas passou a seguir a cadeia de comando do presidente ao secretário de defesa diretamente para o Comando de Combate Unificado, que tem o comando de todas as unidades militares.

Os secretários dos departamentos militares passam a ter a responsabilidade de organizar, treinar e equipar sua tropa. Esses dispositivos legais significaram o fim da independência das Forças Armadas, fortalecendo o papel do Estado Maior Conjunto. A emenda *Cohen-Nunn* reorganizou as Forças de Operações Especiais, reunindo-as sob o *Special Operation Command (SOCOM)*, que ficariam subordinadas aos comandantes das regiões somente quando operassem no território respectivo desse comando. O SOCOM controlaria o orçamento, o treinamento e a doutrina de todas as Forças de Operações Especiais.

Em 1989, com a reunificação da Alemanha, e em 1991, com o fim da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, a Guerra Fria chegou ao fim criando a ideia que os EUA poderiam usufruir de um período de paz que resultasse na redução do orçamento da defesa e na redução das Forças Armadas. O exército dos EUA planejou então uma redução gradual de seus números. Em novembro de 1989, o Pentágono apresentou seus planos de reduzir em 23% o efetivo de combate, de 750.000 soldados para 580.000.

Após a invasão do Kuwait em 1990, pelo Iraque, foi lançada em 1991, a Operação Tempestade do Deserto (1ª Guerra do Golfo), uma Coalizão liderada pelos americanos, que contou com 500 000 soldados. Com a tropa norte-americana na vanguarda, os aliados expulsaram os iraquianos do Kuwait. A campanha terminou com as tropas aliadas massacrando o exército do Iraque em apenas 100 horas. Sofrendo pouquíssimas baixas, o exército dos Estados Unidos mostrou que havia conseguido se reinventar de forma muito bem sucedida. Novos armamentos, tecnologia avançada e melhor treinamento aos soldados se mostraram muito eficiente.

Após a Primeira Guerra do Golfo, os Estados Unidos emergiram como uma superpotência hegemônica, que lideraria uma nova ordem mundial baseada na democracia liberal. Sem importantes adversários diretos e detentor de uma força militar sem concorrentes, os Estados Unidos focaram em atores estatais menores e na cooperação como doutrina de emprego.

No período, Colin Powell, chefe do Estado Maior Conjunto das Forças Armadas dos EUA (1989-1993), definiu uma nova estratégia militar (Doutrina Powell), alegando, que a instabilidade política mundial tende a crescer após a queda de grandes potências. A nova estratégia dos EUA seria dirigida às incertezas regionais, em substituição à guerra global contra a ex-URSS, devendo suas forças armadas ter capacidade de conduzir um grande número de missões e lidar com várias ameaças simultâneas. Pela Doutrina Powell, a ação militar só deveria ser utilizada quando recebesse apoio da opinião pública.

A Primeira Guerra do Golfo foi uma ação rápida, baseada no emprego da Doutrina Powell. Para derrotar as tropas iraquianas (quarto maior exército do mundo), os EUA usaram o conceito DIME (*Diplomatic, Information, Military and Economic*), no denominado *soft power*, que gerou mudanças na doutrina de defesa dos Estados Unidos. Alguns meses antes do início do conflito foi realizada uma ampla campanha midiática contra a imagem de Saddam Hussein, o que contribuiu para aplicação de sanções econômicas e militares aprovadas por unanimidade pelo Conselho de Segurança da ONU e pela Liga dos Países Árabes.

No governo Bill Clinton (1993-2001), com os novos paradigmas das incertezas regionais, a formulação da segurança nacional priorizou temas como direitos humanos e relações comerciais. O secretário de Defesa Leslie Aspin começou um processo chamado Bottoms-Up Review (BUR), ou revisão de baixo para cima, com o objetivo de repensar aspectos da política militar dos Estados Unidos. O resultado da revisão foram duas

conclusões: primeiro, que o principal interesse dos EUA era a expansão mundial da prosperidade econômica, para tanto, as Forças Armadas deveriam atuar como mantenedoras da estabilidade global; e segundo, para continuar projetando poder em diversos pontos do globo, as Forças Armadas deveriam se tornar mais leves, rápidas e ágeis, apoiadas por tecnologia de ponta.

A revisão foi aprovada pela Força Aérea e pelo Comando de Operações Especiais, que perceberam a oportunidade de receber maior apporte tecnológico. O Exército, por sua vez, entendeu como uma fragilidade de sua importância no novo cenário da guerra. Neste novo modelo, o poder de fogo pesado viria da aviação, em vez da artilharia e dos carros de combates. Já as forças militares de combate em terra seriam constituídas por Forças de Operações Especiais, em vez do exército convencional, que seriam mais leves e rápidas, além de usarem tecnologias mais sofisticadas. Na necessidade de aumentar o contingente da tropa terrestre em atuação, seriam recrutados nas forças locais, sendo, posteriormente, treinados pelas Forças Especiais do Exército. Como resultado da revisão, os EUA reduziram suas Forças Armadas, mantendo a capacidade de conduzir duas frentes de guerras, como ocorreu na Segunda Guerra do Golfo contra o Iraque iniciada em março de 2003, e na Operação Liberdade Duradoura, na Guerra do Afeganistão (*Operation Enduring Freedom*), a partir de outubro de 2001, com o objetivo de atacar a al-Qaeda, responsabilizada pelo atentado terrorista contra os EUA, e remover o regime Talibã naquele país.

Os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 consagraram o uso do modelo atual de conflitos entre uma força estatal contra grupos insurgentes não convencionais, conhecido como *low-intensity conflicts* ou *small wars*, que podem ser tão violentos quanto uma guerra convencional. Um ponto inovador nas novas ações militares contra o Afeganistão e o Iraque foi o papel de liderança dado à Central de Inteligência Americana (CIA), que possuía consideráveis

conhecimentos das regiões, das culturas e dos grupos étnicos que poderiam cooperar com as tropas americanas. Outro ponto novo foi o uso de força local nativa, junto com Forças de Operações Especiais, equipes da CIA e apoio aéreo dado pelo *US Central Command* (USCENTCOM²) dessa região.

Na gestão do Secretário de Defesa, Donald Rumsfeld (2001-2006), ocorreu à introdução do conceito de *Shock and Awe* (choque e pavor), revelando a evolução tática do conceito *Hammer and Anvil* (martelo e bigorna³), que consolidou a tendência às denominadas operações cirúrgicas, de alta precisão. Para o conceito *Shock and Awe*, ou também conhecido como *Rapid Dominance*, um ataque deve ser tão avassalador fisicamente, que o inimigo se sinta psicologicamente vulnerável e intimidado para tentar qualquer resistência. A estratégia de Rumsfeld definia, que as Forças Armadas, além da responsabilidade de defesa do território dos EUA e o de seus aliados contra um conflito principal, deveriam estar capacitadas a conduzir ao mesmo tempo outras operações em diferentes cenários.

Para Donald Rumsfeld, a nova doutrina militar dos EUA deveria ter o poder de dissuasão em quatro cenários principais, para tanto era preciso ter condições: de vencer dois grandes agressores simultaneamente, ter possibilidade de conduzir uma ampla contraofensiva, e ocupar a capital de um inimigo para nela instalar um novo regime.

² Esse Comando Central é responsável por defender e promover os interesses dos EUA em vinte países no Oriente Médio, incluindo o Egito, Ásia Central (Afeganistão e Iraque), Sul da Ásia e nos canais estratégicos que os cercam. É um Comando Unificado de Combate do Departamento de Defesa dos EUA. Foi criado em 1983, para substituir permanentemente as funções da Força Tarefa Conjunta de Deslocamento Rápido criada em março de 1980, durante a crise dos reféns no Irã e a invasão soviética do Afeganistão. Ver CORDESMAN, 1998.

³ A tática do martelo e bigorna remonta à época das campanhas militares de Alexandre da Macedônia, em que uma parte da tropa segura o inimigo, fazendo o papel de bigorna, enquanto a outra parte golpeia, fazendo o papel de martelo. No caso dos EUA, as tropas terrestres eram a bigorna e o poder aéreo o martelo.

No contexto desse pensamento político era traçado a essência da nova era da hegemonia militar dos EUA, colocando no mesmo campo inimigo como organizações terroristas e países que apoiavam essa causa. As novas ameaças incluiam o terrorismo, ataques espaciais, ciberataques contra o sistema de comunicações, ataques com mísseis de cruzeiros, mísseis balísticos, armamento químico e armas biológicas.

As mudanças realizadas por Donald Rumsfeld não significaram uma doutrina do emprego da força. Elas resultaram numa revolução nos assuntos militares, concebida para responder a qualquer tipo de conflito. A mudança está ligada ao uso de novas tecnologias referentes à precisão dos tiros de longo alcance (projeto de defesa antimíssil), à informação permanente sobre as forças presentes e busca de alvos eventuais. No período foi construído o conceito de *controle estratégico*, que consistia estar em condição de identificar a situação do adversário, e com capacidade para reduzir o seu potencial pela destruição de sua capacidade militar, industrial e política. Esse conceito não implicava a ocupação do território do inimigo, pelo menos na primeira fase do conflito, e a ação terrestre deveria ficar restrita aos objetivos determinados pelo poder político estatal.

A ação militar no Afeganistão resultou no crescimento da importância do SOCOM, que na gestão do secretário Donald Rumsfield foi expandido e ganhou autonomia de comando regional, com mais autoridade para planejar e lutar a guerra contra o terror. O Departamento de Defesa dos EUA definiu que unidades menores compostas por pessoal altamente treinado seriam mais eficazes do que forças convencionais. Nesse momento consolidou-se a tendência de diminuir o tamanho das Forças Armadas dos EUA, tornando-as mais leves e ágeis. Essa tendência intensificou-se na gestão do secretário de Defesa, Robert Gates (2006-2011), que continuou a priorizar o emprego das Forças de Operações Especiais, reduzindo a participação das forças convencionais.

Reflexão final

Ao final desse novo ensaio, agora envolvendo a análise da presença militar terrestre dos EUA, e após ter inicialmente estudado a presença militar terrestre chilena, podemos estabelecer alguns parâmetros para dar subsídios na construção do próximo e último ensaio, que envolve a estratégia da presença do Exército brasileiro no território nacional.

Com o caso chileno percebe-se um modelo de organização fortemente voltado para a ocupação do território, que começou a ser mudado nos anos 1990, com a busca da modernização do Exército, no contexto do retorno democrático, quando a instituição deixou de atuar basicamente na segurança interna. O longo processo de modernização levou a força terrestre chilena a um modelo de Exército móvel e compacto na atualidade.

Na continuidade do esforço nos estudos históricos comparativos, com este novo ensaio, percebe-se que, com relação à presença militar terrestre, o Exército dos EUA consolidou o modelo frente à guerra de independência e durante todo o século XIX, como fator de conquista do espaço, quando eles consolidaram a ocupação e o desenvolvimento do território nacional através de uma empreitada público-privada (Exército e Colonos), militarizaram as áreas de fronteiras (canadense e mexicana), e fortaleceu sua indústria bélica ao final da Guerra Civil Americana, em 1865. Uma definição estratégica que o Brasil vem buscando, em pleno século XXI, e ainda não conseguiu.

Brasil e EUA fizeram uma trajetória semelhante nos séculos XVIII e XIX, quando ambos os países buscavam formas de ocupação, manutenção e desenvolvimento do território. No entanto, enquanto o EUA buscou prioritariamente no mundo privado a força de trabalho para executar essa tarefa, articulada ao Exército como elemento de segurança dessa empreitada, o Brasil, mesmo independente manteve o modelo de administração portuguesa baseado na força de

trabalho de agentes públicos considerados mais capazes, que eram ligados aos Corpos militares e diplomáticos.

Essa estratégia da Presença no Brasil é muito clara no movimento de ocupação dos territórios no interior e nas áreas de fronteiras. Diante da necessidade de se entender o caso da presença do Exército na Amazônia, é legítimo fundamentar o estudo a partir da tríade: ocupação, desenvolvimento e segurança.

Essa estratégia remonta a época do Brasil Colônia, com a proposta do Estado português de conquista e ocupação do seu território na América, que fez uso do sistema de defesa fortificado para vivificar e proteger o território ultramarino. O processo não parou por aí, e foi evoluindo junto com a evolução administrativa militar portuguesa, e mais tarde brasileira, após a independência.

É fato, que a estratégia da presença militar foi a grande vedete dos projetos de estado para o Brasil. Então, implantar o sistema de colônias militares, no século XIX, articuladas a projetos de ocupação territorial com imigrantes, lançar linhas telegráficas pelo sertão no século XX, e inspecionar constantemente as linhas de fronteiras com ações conjuntas do Exército e da Diplomacia brasileira faz parte de uma grande estratégia de conquista, manutenção, e defesa do território.

No entanto, no Brasil, o elemento desenvolvimento em muitas regiões não chegou ao século XXI, bem diferente dos EUA, que consolidaram no século XIX o seu desenvolvimento, se tornaram a maior potência mundial. No Brasil, muitas ações envolvendo diretamente ou indiretamente o Exército brasileiro foram realizadas, como a implantação de linhas telegráficas no Norte e Centro-Oeste do Brasil, e o projeto Calha Norte. Outras tentativas foram à frente, mas a realidade da floresta foi cruel com essas propostas, levando-as ao fracasso, tais como a construção da estrada de ferro Madeira Mamoré e o Ciclo Econômico da Borracha. No Brasil não tivemos o apoio privado na

proposta de desenvolvimento do interior e mais ainda, o público ficou restrito as ações das Forças Armadas, pois o vazio demográfico foi intensificado pelo vazio do poder estatal.

No início do século XX, no contexto da Primeira e da Segunda Guerra Mundial, a força terrestre dos EUA tornou-se prioritariamente um exército expedicionário, que passou a atuar em diversas intervenções estatais pelo mundo, e o Brasil ainda continua tratando a Força Terrestre como Exército colonizador, com prioridade para as ações subsidiárias, que serve para resolver os problemas políticos nacionais.

A transformação ocorrida no exército dos EUA, na forma da condução da guerra, depois do ataque terrorista de 11 de setembro de 2001, resultou na reorganização da defesa, amparada na introdução de novas tecnologias e sistemas de armas. O foco na atuação de grupos de operações especiais, de tropas mais enxutas e no aprofundamento da profissionalização militar levou à incorporação de novas táticas de guerra. Essas novas táticas têm corroborado com a vitória militar nas batalhas, mas não tem contribuído para a conquista psicossocial do inimigo, o

que vai à contramão do atual pensamento estratégico norte-americano.

Nesse contexto, as campanhas após o ataque terrorista aos Estados Unidos da América significam vitórias no campo militar, mas é incompatível com a conquista de corações e mentes num processo de paz mais duradoura, que devem ser realizadas com atuação humanitária com os povos nativos nas áreas de operações, com o objetivo de obter vitórias morais. A não execução dessa parte do processo tem causado mal estar junto à população local, e aumentado o sentimento antiamericano.

O ensaio revela ainda, que a doutrina fundamentou um papel significativo no desempenho do Exército ao longo de sua história - embora nem sempre a seu favor, pois muitas vezes não conseguiu prever com precisão a natureza da próxima guerra e continua na atualidade a ser travada em um debate entre defensores da guerra convencional e aqueles que defendem abordagens de contrainsurgência. A doutrina continua a ser à base da instrução no sistema de ensino do Exército, garantindo que todos os oficiais e soldados alistados compartilhem uma estrutura intelectual comum.

Referências

ALMEIDA, Rodrigo Torres de. *Construção e expansão do complexo industrial-militar norte-americano: um passo em direção ao poder global*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: UFRJ, 2013.

CORDESMAN, Anthony. *USCENTCOM Mission and History*. Center for Strategic and International Studies, August 1998. Publicado em: https://csis-prod.s3.amazonaws.com/s3fs-public/legacy_files/files/media/csis/pubs/uscentcom3%5B1%5D.pdf.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Department of Defense (DoD). Releases Fiscal Year 2017. President's Budget Proposal. Publicado em: <https://dod.defense.gov/News/News-Releases/News-Release-View/Article/652687/department-of-defense-dod-releases-fiscal-year-2017-presidents-budget-proposal/>.

_____. U.S. Army Center of Military History. Publicado em: <https://history.army.mil/index.html>.

_____. U.S. Army Center of Military History. Basic Branches. Publicado em: <https://history.army.mil/faq/branches.htm>.

_____. Army Demographics. Publicado em: https://www.armyg1.army.mil/hr/docs/demographics/FY12_ARMY_PROFILE.pdf.

_____. Two Nations. One Border. The War that transformed them forever. Publicado em: http://www.pbs.org/kera/usmexicanwar/index_noflash.html

_____. Army National Guard. Legal Basics of the National Guard. Publicado em: <https://web.archive.org/web/20130521130934/http://www.arng.army.mil/aboutus/history/Pages/ConstitutionalCharteroftheGuard.aspx>.

_____. National Archives. Research in Military Records. Publicado em: <https://www.archives.gov/research/military>.

HERBERT, Paul H., & NOONAN, Michael P. *American Military History*: a resource for teachers and students. Cantigny: First Division Museum / Philadelphia: Foreign Policy Research Institute, 2013. Publicado em: <https://www.fpri.org/wp-content/uploads/2016/03/American-Military-History-A-Resource.pdf>.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; Érico E., DUARTE. Projeção de poder e intervenção militar pelos Estados Unidos da América. *Rev. Bras. Pol. Int.* 46 (1), 2003, p. 135-152.

KRETCHIK, Walter E. *U.S. Army Doctrine*: From the American Revolution to the War on Terror. Kansas: University Press of Kansas, 2011.

LOURENÇÃO, Humberto José; Luis Eduardo Pombo Celles, CORDEIRO. Força Militar dos EUA no pós-guerra fria: ganhando batalhas e perdendo guerras. *Rev. Bras. Est. Def.* V. 3, nº 2, jul./dez. 2016, p. 103-117.

MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Formação do Império Americano*: da Guerra contra a Espanha à Guerra no Iraque. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

_____. *A desordem Mundial*: o espectro da total dominação – Guerra por procuraçao, terror, caos e catástrofes humanitárias. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

SHANNON, Fred A. *The organization and administration of the Union Army (1861-1865)*. 02 vols. Gloucester, MA: P. Smith, 1965. Publicado em: <https://babel.hathitrust.org/cgi/pt?id=mdp.39015001813651>.

STEWART. Richard W. *American Military History*. Volume 1. The United States Army and the Forging of a Nation, 1775-1917. Washington D.C.: Center of Military History, 2009. Publicado em: https://history.army.mil/html/books/030/30-21/CMH_Pub_30-21.pdf.

TUCHMAN, Barbara. O povo norte-americano e o poder militar vistos sob uma perspectiva histórica. *Revista A Defesa Nacional*. Rio de Janeiro, nº 787, mai/jun/jul/ago, 2000, p.p.28-38.



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

ISSN: 2525-457X
Vol 14 (4) Set/ Nov 2019