



Vol. 844 - 1º quadrimestre de 2021

A DEFESA NACIONAL

REVISTA DE ASSUNTOS MILITARES E ESTUDO DE PROBLEMAS BRASILEIROS

ISSN 0011-7641



Ensino por competências na ECME – preparando os assessores de alto nível e de estado-maior para os desafios da Era do Conhecimento

Pág. 33

Duilio Paulo Silva de Miranda

A importância da política de gestão de riscos para as unidades gestoras (UG) do Exército

Pág. 55

Welton Ferreira Cardoso

A Operação Verde Brasil I e II no processo de securitização ambiental da Amazônia

Pág. 76

Gustavo Daniel Coutinho Nascimento

Germano Botelho Pereira

Carlos Henrique Arantes de Moraes

Guilherme Ramon Garcia Marques



Comandante do Exército
Gen Ex Paulo Sérgio Nogueira de Oliveira
Diretoria do Patrimônio Histórico e Cultural do Exército
Gen Bda Carlos Augusto Ramires Teixeira

Editor
Cel Eduardo Biserra Rocha
Diretor da BIBLIEx

Corpo Redatorial
Gen Bda Marcio de Souza Nunes Ribeiro (presidente)
Cel Carlos Eduardo de Francisca Ramos
Cel R/1 José Maria da Mota Ferreira
Cel R/1 Ricardo Ribeiro Cavalcanti Baptista
Cel R/1 Ariel Martim de Oliveira e Silva Junior (editor executivo)
Cel Robson dos Santos Carvalho

Composição
ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR
DO EXÉRCITO
Praça Gen. Tibúrcio, 125
Praia Vermelha – Rio de Janeiro-RJ – CEP 22.290-270
Tel.: (21) 3873-3868

Direção, revisão, diagramação e distribuição
BIBLIOTECA DO EXÉRCITO EDITORA (BIBLIEx)
Palácio Duque de Caxias – Praça D. de Caxias, 25
3º andar – Ala Marçílio Dias – Centro – Rio de Janeiro-RJ
CEP 20.221-260
Tel.: (21) 2519-5707

Revisão
Cel R/1 Edson de Campos Souza
Ten Cel R/1 Paulo Baciuk

Diagramação
Cb Vldson Elias dos Santos

Projeto Gráfico
3º Sgt Marcos Côrtes Pimenta

Os conceitos técnico-profissionais emitidos nas matérias assinadas são de exclusiva responsabilidade dos autores, não refletindo necessariamente a opinião da revista e do Exército Brasileiro. A revista não se responsabiliza pelos dados cujas fontes estejam devidamente citadas. Salvo expressa disposição em contrário, é permitida a reprodução total ou parcial das matérias publicadas, desde que mencionados o autor e a fonte. Aceita-se intercâmbio com publicações nacionais ou estrangeiras.

Os originais deverão ser **enviados para o editor executivo** (adefesanacional@gmail.com) e serão apreciados para publicação, sempre que atenderem os seguintes requisitos: documento digital gerado por processador de texto, formato A4, fonte Arial 12, margens de 3cm (Esq. e Dir.) e 2,5cm (Sup. e Inf.), com entrelinhamento 1,5.

Figuras deverão ser fornecidas em separado, com resolução mínima de 300dpi. Tabelas deverão ser fornecidas igualmente em separado, em formato de planilha eletrônica. Gráficos devem ser acompanhados de seus dados de origem. Não serão publicadas tabelas em formato de imagem.

As referências são de **exclusiva responsabilidade dos autores** e devem ser elaboradas de acordo com as prescrições da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).

PUBLICAÇÃO QUADRIMESTRAL



Desde 1949

"A Gráfica do Exército" - Compromisso com a Qualidade

Impresso na Gráfica do Exército
Al. Mal. Rondon - Setor de Garagens - QGEx - SMU - CEP: 70630-901 - Brasília - DF
Tel: 3415-4367 - Site: <http://www.graficadoexercito.eb.mil.br>
E-mail: divcmcl@graficadoexercito.eb.mil.br



A DEFESA NACIONAL

REVISTA DE ASSUNTOS MILITARES E ESTUDO DE PROBLEMAS BRASILEIROS

Vol. 844 – 1º quadrimestre de 2021 – A Defesa Nacional

A Defesa Nacional

REVISTA DE ASSUMPTOS MILITARES

Redatores — Primeiros Tenentes: BERTHOLDO HILGER, ESTEVÃO LEITÃO DE CARVALHO e J. DE SOUZA REIS

N.º 1

Rio de Janeiro, 10 de Outubro de 1913

Anno I

SUMMARIO Editorial. PARTE JORNALISTICA: O Effectivo e a organização do Exército. Subsídios táticos. — A instrução de nossa infantaria em face dos actuaes effectivos. — Carros de munição para a infantaria e metralhadoras. — Commando do grupo de artilharia em combate. — A machina automatica de carregar cartuchos. — Correntes táticas na artilharia franceza. NOTICIARIO: A parada de 7 de Setembro. Maid hippico. — O desenvolvimento progressivo do exercito allemão. Reorganização da Guarda Nacional. Equipamento aligeirado pelo abandono da mochila. — Stereophotogrametria. — Arreioamento para a cavallaria. — O abalroamento do "Guarani". — Questões á margem. — A Defesa Nacional. — O ensino da guerra dos Balkans sobre artilharia. — A infantaria Japoneza. Colaboração. BIBLIOGRAPHIA: Os intermediarios elasticos e a tracção animal. — Exercícios de quadros e sobre a carta. — para a arma de infantaria. — Livros francezes e allemães.

Fac-Símile da portada do N.º 1, Ano I – 10/10/1913 de **A DEFESA NACIONAL**

ACESSE NOSSAS REVISTAS DIGITAIS



NOSSA CAPA

Foto: Cb Estevam/CComSEx





Prezados Leitores.

Iniciamos esta edição com o artigo *O Brasil e o exercício da dissuasão no contexto sul-americano: possibilidades e limitações*, do coronel aviador Rômulo Coutinho Lucas, que cita e comenta os marcos legais que envolvem o tema, inclui exemplos atuais, apresenta possibilidades para aplicar a dissuasão, seus limites e conclui pontuando recomendações.

Com o tema *A comunicação estratégica e a propaganda como multiplicadores do poder de combate nos conflitos contemporâneos da década de 2010: lições aprendidas para a doutrina militar*, o coronel Ricardo Alves Pereira inicia com considerações históricas e da geopolítica acerca dos conflitos do Afeganistão, da Síria e da Ucrânia para, então, abordar efetivamente o tema com as respectivas implicações, vantagens e contratempos obtidos ou percebidos pelas partes envolvidas nessas operações militares recentes. Encerra este marcante artigo com as lições aprendidas que não podem deixar de ser absorvidas e, adequadamente, aplicadas em outras operações.

Ensino por competências na ECEME – preparando os assessores de alto nível e de estado-maior para os desafios da Era do Conhecimento é o artigo do coronel Duílio Paulo Silva de Miranda. Respalçado por consistente estudo, por sua experiência no ensino militar e, principalmente, por ter sido um dos mais atuantes implantadores da metodologia do ensino por competências na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, aborda as fases e as medidas tomadas nessa escola de altos estudos militares. Então, após as considerações sobre o modelo anterior – ensino por objetivos –, cita a evolução nos instrumentos de planejamento, no controle dos processos e avaliação, e encerra com as vantagens, desde já percebidas, com a implantação dessa metodologia de ensino.

Esta edição traz estudo elaborado pelo major João Paulo de Andrade Barroso, que tem o título *A conquista da opinião pública como fator de êxito nas ações militares durante as operações de garantia da lei e da ordem: um estudo a partir das Operações Arcanjo e São Francisco*. Com ele, relembra os sucessivos empregos das Forças Armadas em ações de GLO. Após isso, insere as condicionantes a serem observadas nos ambientes das comunidades, nas mídias tradicionais ou não e na sociedade brasileira, tudo visando obter os melhores efeitos na conquista da opinião pública. Conclui com numerosos ensinamentos que devem nortear futuros planejamentos.

O artigo do major Welton Ferreira Cardoso, intitulado *A importância da política de gestão de riscos para as unidades gestoras (UG) do Exército*, visa difundir as experiências das corporações civis, do setor público civil e militar, minimizando ou eliminando riscos para obter benefícios como a melhoria de processos, a otimização de recursos e o fortalecimento da reputação das organizações. Traz conceitos novos, como “apetite a risco”, “risco inerente”, “risco aceitável”, “matrizes de exposição ao risco” etc., na gestão orçamentária ou administrativa, com a citação de exemplos práticos da vida nas UG, e conclui citando os benefícios que podem ser auferidos com a aplicação dessa política.

Ao escrever o artigo *Os reflexos da inserção da China na América do Sul para a indústria de defesa brasileira*, o tenente-coronel Nelson Mendonça Júnior caracteriza a crescente participação da China no mercado

EDITORIAL

de venda de material bélico no mundo e, mais especificamente, no nosso entorno estratégico. Considera aspectos meramente comerciais e, também, a expansão da influência daquele país, com seus efeitos na geopolítica da América do Sul. Faz um retrospecto da evolução e dos percalços da indústria de defesa do Brasil, analisa e conclui sobre os seus óbices e oportunidades, particularmente em face do exponencial desenvolvimento recente da indústria bélica chinesa.

Finalizamos esta edição com o artigo *A Operação Verde Brasil I e II no processo de securitização ambiental da Amazônia*, confeccionado pelo grupo composto pelo tenente-coronel Gustavo Daniel Coutinho Nascimento, tenente-coronel Germano Botelho Pereira, major Carlos Henrique Arantes de Moraes e cientista político Guilherme Ramon Garcia Marques. Nele, são evidenciados a origem e o embasamento teórico dos excessos e deturpações que envolvem a exploração, junto à opinião pública, da questão do desmatamento na Amazônia. E conclui apresentando os recursos e resultados obtidos pelos órgãos governamentais brasileiros, com largo emprego do seu estamento militar, nessas operações de combate aos ilícitos que afetam o meio ambiente amazônico.

Tenham todos uma excelente leitura!



- 4** O Brasil e o exercício da dissuasão no contexto sul-americano: possibilidades e limitações
Rômulo Coutinho Lucas
- 15** A comunicação estratégica e a propaganda como multiplicadores do poder de combate nos conflitos contemporâneos da década de 2010: lições aprendidas para a doutrina militar
Ricardo Alves Pereira
- 33** Ensino por competências na ECEME – preparando os assessores de alto nível e de estado-maior para os desafios da Era do Conhecimento
Duilio Paulo Silva de Miranda
- 44** A conquista da opinião pública como fator de êxito nas ações militares durante as operações de garantia da lei e da ordem: um estudo a partir das Operações Arcanjo e São Francisco
João Paulo de Andrade Barroso
- 55** A importância da política de gestão de riscos para as unidades gestoras (UG) do Exército
Welton Ferreira Cardoso
- 65** Os reflexos da inserção da China na América do Sul para a indústria de defesa brasileira
Nelson Mendonça Júnior
- 76** A Operação Verde Brasil I e II no processo de securitização ambiental da Amazônia
Gustavo Daniel Coutinho Nascimento
Germano Botelho Pereira
Carlos Henrique Arantes de Moraes
Guilherme Ramon Garcia Marques

O Brasil e o exercício da dissuasão no contexto sul-americano: possibilidades e limitações

Rômulo Coutinho Lucas*

Introdução

Este trabalho investiga de que forma o Brasil exerce o poder dissuasório junto aos países limítrofes da América do Sul e quais as suas possibilidades e limitações. Ele baseou-se na legislação nacional sobre o tema (Constituição, leis complementares e ordinárias, política e estratégia nacionais de defesa, cenário de defesa), bem como na literatura sobre o assunto.

Foi realizada uma revisão documental e bibliográfica, buscando aprofundar conhecimentos a respeito da Política Nacional de Defesa, da Estratégia Nacional de Defesa, do Livro Branco de Defesa Nacional e das legislações sobre a atuação das Forças Armadas, bem como dos meios que podem ser usados pelo Estado no exercício do poder dissuasório junto aos países limítrofes. Além disso, dados foram coletados e apresentados para caracterizar as possibilidades e as limitações do emprego da dissuasão.

O balanço de poder é dinâmico e altera-se com a evolução da tecnologia. As alterações normativas também exercem influência sobre as formas de dissuadir. Foram também considerados o horizonte temporal de 2010 a 2019 e os países fronteiriços da América do Sul, enfatizando a expressão militar do poder nacional. É importante conhecer as formas de aplicação da dissuasão bem como suas limitações, a fim de permitir o entendimento de como as Forças Armadas estão inseridas no processo e de que maneira podem atuar decisivamente na manutenção da soberania nacional.

Análise da legislação

Para entender se o Estado brasileiro pode aplicar o poder dissuasório junto a outros países e como, é

importante analisar a legislação pátria, desde a Carta Magna de 1988, passando pela legislação infraconstitucional, que segue avançando até os dias atuais. Nelas serão encontrados os fundamentos que dão origem as políticas e estratégias para a aplicação da dissuasão em prol da segurança e do desenvolvimento da sociedade brasileira. Quais legislações fundamentam o uso desse poder? Houve alguma alteração em relação a versões anteriores?

Constituição Federal de 1988

Como se observa em nossa Legislação Maior, a orientação para as relações internacionais é evitar o conflito. Assim dispunha a Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1946 (art. 4º), sendo suprimido tal texto na Constituição de 1967 e retornando na atual. O legislador constituinte, já no preâmbulo, novamente abdica da guerra de conquista ao firmar o comprometimento do Estado brasileiro "... na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias...". Nessa linha, o artigo 4º define os princípios que regem as relações internacionais do Brasil, ou seja, a defesa da paz e a solução pacífica dos conflitos. No parágrafo único desse artigo, ainda existe a previsão de que o país

... buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Com orientações tão expressas, o espaço para a aplicação de medidas de dissuasão torna-se restrito.

* Cel Av (AFA/1993, EAOAR/2003, ECEMAR/2013). Atualmente, é oficial aluno do CPEAEx/2020.

Política Nacional de Defesa (PND)

A PND é o documento que estabelece a orientação sobre o posicionamento do Estado brasileiro nesse tema. Curioso observar que a palavra *integração* aparece seis vezes, sendo três relativas à América do Sul e três relativas ao território nacional, o que demonstra quão cuidadosa deve ser a utilização da dissuasão. Apesar disso, são estabelecidos três pilares – Desenvolvimento, Diplomacia e Defesa –, que devem ser explorados com maior ou menor profundidade conforme o caso concreto, a fim de garantir a Segurança e a Defesa nacionais, sendo a Defesa voltada à dissuasão ou ao enfrentamento contra ações hostis. Em seu item 3.2, inciso VIII, verifica-se expressamente que a cooperação e a integração com os países sul-americanos ocorrerão sem prejuízo da dissuasão, ao mesmo tempo em que o inciso XIV estabelece que as Forças Armadas devem ser preparadas e equipadas para prover a adequada capacidade de dissuasão. O documento não explicita o que significa a palavra “adequada” nesse contexto.

Estratégia Nacional de Defesa (END)

A END norteia a sociedade brasileira nas ações de defesa da Pátria e destaca a dissuasão como uma das Capacidades Nacionais de Defesa. Dentre essas capacidades, o item 3.1 menciona a dissuasão como um fator essencial para a Segurança Nacional, na medida em que tem como propósito desestimular possíveis agressões. Considera o desenvolvimento do País essencial para a geração do Poder Nacional em sua plenitude e fundamental para a efetiva dissuasão contra eventuais ameaças. Uma das Estratégias de Defesa previstas na END é o fortalecimento da capacidade de dissuasão, incorporando Ações Estratégicas de Defesa que propiciem às Forças Armadas as capacidades necessárias ao exercício da dissuasão.

Em seu glossário, a dissuasão é definida como atitude estratégica que, por intermédio de meios de qualquer natureza, inclusive militares, tem por finalidade desencorajar ou desviar adversários, reais ou potenciais, de possíveis ou presumíveis propósitos bélicos. É o mesmo que **deterrença**.

Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN)

Esse documento apresenta o *status* das Forças Armadas e torna clara a intenção do País nesse tema. Ele afirma que:

O Brasil se considera e é visto internacionalmente como um País de tradição pacífica, mas não pode prescindir da capacidade militar de dissuasão e do preparo para a sua defesa contra ameaças externas e de seus interesses, pois não é possível afirmar que a cooperação sempre prevalecerá sobre o conflito no plano internacional. Pela dissuasão e pela cooperação, o Brasil fortalecerá, assim, a estreita vinculação entre sua política de defesa e sua política externa, historicamente voltada para a causa da paz, da integração e do desenvolvimento.

Tais colocações são fundamentais para o entendimento pela sociedade sobre a necessidade de o país construir e aplicar a capacidade de dissuasão, em benefício de nosso povo, e a Marinha do Brasil, a Força Aérea Brasileira e o Exército Brasileiro são instados a se desenvolverem para atuar fortemente nesse ambiente.

Outras legislações

Internamente, as Forças Singulares também abordam o tema. Como exemplo, a Força Aérea Brasileira estabeleceu assim uma Concepção Estratégica com visão de futuro:

Uma Força Aérea de grande capacidade **dissuasória**, operacionalmente moderna e atuando de forma integrada para a defesa dos interesses nacionais (grifo nosso).

Nessa visão, podemos observar que o foco principal é utilizar a dissuasão para atingir/preservar os objetivos nacionais, coadunando-se com sua missão de “manter a soberania do espaço aéreo e integrar o território nacional, com vistas à defesa da pátria”.

O Exército Brasileiro, ao atualizar sua missão (2019), definiu na Portaria nº 1.985 que ele deve se manter “... apto a atuar como um instrumento de **dissuasão**...” e que “... o propósito de médio prazo é alcançar um grau de **dissuasão** compatível com o

exército de um país com a condição de ator global...” (grifo nosso), em consonância com as legislações citadas anteriormente. Em sua Política Militar Terrestre (2019), estabelece também, como escopo do Portfólio Estratégico do Exército, entregar à sociedade o incremento da capacidade de dissuasão contra ameaças regionais e extrarregionais.

Embora não se refira especificamente ao termo em sua missão ou visão de futuro, também a Marinha do Brasil colabora com a aplicação da dissuasão, quando prepara o Poder Naval a fim de contribuir para a defesa da Pátria.

Finalmente, por meio da Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (2018), o Ministério da Defesa considera a capacitação tecnológica condição indispensável para a capacidade de gerar efeito dissuasório. Assim sendo, veremos algumas possibilidades empregadas para gerar esse efeito.

Possibilidades para o exercício da dissuasão

Baseado na capacidade potencial de guerra de cada nação em terra, mar e ar, combatida por meios convencionais, incorporando na análise valores relacionados à mão de obra, equipamentos, recursos naturais, finanças e geografia, os países da América do Sul estão assim classificados entre 138 países:

PAÍS	POSIÇÃO	ÍNDICE
BRASIL	10	0,1998
COLÔMBIA	37	0,6045
PERU	40	0,6219
VENEZUELA	41	0,6449
ARGENTINA	43	0,6521
CHILE	47	0,7668
BOLÍVIA	67	0,9942
EQUADOR	68	1,0062
URUGUAI	95	1,8909
PARAGUAI	113	2,1898

Tabela 1 – Comparação de países – Potencial
Fonte: Global Firepower (adaptação do autor), 2020

Apesar de potencialmente favorável ao Brasil, a introdução de novas tecnologias como os mísseis BVR – *Beyond Visual Range* – com maior alcance, por exemplo, podem desequilibrar essa balança.

Na abordagem anterior, observou-se que, apesar da orientação pela solução pacífica de controvérsias, o Estado também deve preparar-se e exercer uma força dissuasória a fim de contribuir para o atingimento dos objetivos nacionais e bem-estar de seu povo. O conceito de dissuasão engloba várias facetas, ou seja, ela pode ser aplicada de diferentes formas e por meio das várias expressões do poder nacional. É importante identificar quais são as ameaças presentes e potenciais, pois, em função delas, serão aplicadas medidas para mitigar o risco que elas representam.

Dentre as várias ameaças presentes no contexto sul-americano, podemos identificar algumas: ilícitos transfronteiriços (armas, drogas, contrabando); redução no fornecimento de energia (elétrica ou hidrocarbonetos); biopirataria; instabilidade política e social aumentando a migração estrangeira para o território brasileiro e crise humanitária decorrente; baixo crescimento econômico dos países. Uma das formas de reduzi-las é com o exercício da dissuasão.

Diplomacia em conjunto com Forças Armadas

A diplomacia é um aparato fundamental para esse tipo de ação, pois deve buscar os pontos de convergência entre os países e transformá-los em projetos comuns, tornando-os realidade.

O inadequado controle do tráfego aéreo nos países vizinhos é fonte de vulnerabilidade para o Brasil, ao facilitar os ilícitos transfronteiriços. Aqui, os campos diplomático e militar se entrelaçam. Em 2010, o DECEA (Departamento de Controle do Espaço Aéreo) forneceu ao Paraguai o SRBC (Simulador Radar de Baixo Custo), incluindo *software*, configuração de equipamentos e instrução para os controladores de voo e técnicos da DINAC (Direção Nacional de Aeronáutica Civil do Paraguai), uma vez que voltariam a operar um sistema de radar secundário (até então, o controle era realizado de forma convencional, sem radar). Em 2018, foi a vez do Controle de Aproximação Guarani,

situado nas proximidades de Ciudad del Este, iniciar a operação do X-4000, *software* de controle de tráfego aéreo desenvolvido com tecnologia totalmente brasileira. Os equipamentos e treinamento de pessoal foram fornecidos pelo DECEA. Essa cooperação colabora para a segurança nacional, ao aumentar o controle sobre tráfegos na tríplice fronteira. Nas palavras do presidente da DINAC, Edgar Alberto Melgarejo Ginard:

Demos um grande passo tecnológico, que é fruto dessa cooperação com nosso país-irmão, o Brasil. Essa cooperação, senhor presidente, não somente nos trouxe todos os equipamentos, mas também toda a montagem e a formação dos controladores e técnicos de tráfego aéreo que, a partir de hoje, vão garantir a segurança das operações aéreas do nosso país. Quero, sobretudo, ressaltar um feito: a confiança. Como já disse um sociólogo norte-americano, é a confiança mútua e o interesse mútuo que têm mantido os povos unidos. Agradecemos a confiança que o Brasil depositou em nosso país. O Paraguai confia no Brasil, confia nessa grande nação e em seu avanço tecnológico.

Junto à Bolívia, verifica-se uma grande quantidade de tráfegos aéreos não identificados, muitos deles ilícitos, e lá a Força Aérea atua na redução dessa vulnerabilidade. Em 2019, foi inaugurada a Missão Técnica Aeronáutica Brasileira na Bolívia (MTAB-Bolívia), sediada em Cochabamba, com a finalidade de prover gestões administrativas, técnicas e operacionais necessárias à integração dos serviços de navegação aérea dos países que compõem a América do Sul, sob as orientações, normas e serviços prestados pelo DECEA, para apoio ao *Comando de Seguridad y Defensa del Espacio Aéreo (COSDEA)*, órgão responsável pela criação do Sistema Integrado de Defesa Aérea e Controle do Tráfego Aéreo (SIDACTA) do Estado Plurinacional da Bolívia. O Estado brasileiro irá repassar toda a experiência adquirida na estruturação de seu sistema, bem como todos os óbices encontrados e soluções adotadas, abordando os aspectos operacionais, técnicos e administrativos, além de sua manutenção e evolução. Esse ato visa simplificar, o máximo possível, a formação do SIDACTA boliviano, diminuindo o tempo de consolidação do seu novo sistema e, principalmente, os custos

desse projeto. Ao final, tornar-se-ão melhores o controle do tráfego aéreo e a segurança de nossas fronteiras.

Outro exemplo foi a cooperação Brasil-Argentina no campo nuclear, com a criação da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC). Até a década de 1980, no Cone Sul se visualizava a principal hipótese de emprego e havia grande desconfiança entre os dois países por conta do desenvolvimento de armas nucleares. Esse compromisso de uso pacífico da energia nuclear, reforçado pelo Acordo Quadripartite entre Brasil, Argentina, Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC) e Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), colocou os programas de ambos os países sob um sistema duplo de salvaguardas, a tensão arrefeceu e assim permanece até hoje.

A parceria com nossos vizinhos no desenvolvimento conjunto de projetos (uma vez que temos centros de excelência em matéria de ciência, tecnologia e inovação) também é uma ferramenta a ser explorada pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) e demais ministérios, com capacidade de reduzir a probabilidade de conflitos futuros.

Dissuasão nuclear e espacial

O uso da energia nuclear não foi proibido e pode ser utilizado. Para isso, o país vem desenvolvendo, por meio da Marinha, o programa de construção de um submarino nuclear, que aumentará de forma exponencial nossa capacidade de controle das águas territoriais e de dissuasão nesse ambiente. Além disso, o conhecimento e controle do ciclo da energia nuclear, mesmo que em atividades pacíficas, é um forte fator de dissuasão.

No Cenário de Defesa 2020-2039, a Defesa Nacional é definida como um conjunto de atitudes, medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.

Explorar conjuntamente o espaço, utilizando satélites para coleta de dados que suportem pesquisas científicas também é um redutor de tensões, porém

buscar o controle de órbitas de interesse e canais de comunicação é fundamental para que possamos obter vantagem em relação aos vizinhos. Hoje é uma realidade comprovada pela capacidade obtida recentemente para controle do Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC) de aplicação dual, civil e militar.

Nesse caso, como exemplo, a assimetria tecnológica implica relação de dependência entre países e funciona como fator de dissuasão, pois implica autonomia no uso de comunicações seguras, facilidade de acesso à internet, a imagens para auxílio na agricultura, controle de queimadas, previsão do clima, acompanhamento do desenvolvimento de instalações militares, movimentação de tropas e outros.

Além do SGDC, está em andamento o projeto VLM (Veículo Lançador de Microssatélites), que consiste no desenvolvimento de um foguete destinado ao lançamento de cargas úteis especiais ou microssatélites (até 150kg) em órbitas equatoriais e polares ou de reentrada. O desenvolvimento do VLM atende às diretrizes estratégicas do setor espacial: alcançar a capacidade de lançar satélites; ampliar as parcerias com outros países, priorizando o desenvolvimento conjunto de projetos tecnológicos e industriais de interesse mútuo; fomentar a formação e capacitação de especialistas necessários ao setor espacial brasileiro e consolidar a indústria espacial brasileira, aumentando sua competitividade e elevando sua capacidade de inovação.

Capacidades militares

Mesmo abrangendo muitos campos do poder, o militar se sobressai quando se trata de dissuasão. Apesar de ainda manter uma capacidade militar considerável, o Brasil observou, nos últimos anos, a obsolescência de seu equipamento militar. Planos de reequipamentos foram elaborados pelo Ministério da Defesa em conjunto com as Forças Singulares e têm sido executados, considerando as severas restrições impostas pela situação orçamentária governamental.

No Livro Branco de Defesa Nacional são definidas as capacidades a serem alcançadas pelas Forças Singulares e que contribuem com o exercício da dissuasão.

Força Aérea Brasileira (FAB)

São alguns dos objetivos estratégicos da FAB previstos no LBDN: garantir a soberania no espaço aéreo nacional, habilitar o país no desenvolvimento e construção de engenhos aeroespaciais e buscar o fortalecimento da indústria aeroespacial e de defesa brasileira. São vários os projetos em andamento, que contribuem para a capacidade de dissuasão, mas neste trabalho nos restringiremos aos principais:

- Aeronave multimissão KC-390: maior avião militar desenvolvido e fabricado no Hemisfério Sul, o KC-390 Millennium tem capacidade de realizar missões de transporte aéreo logístico, reabastecimento em voo (REVO), lançamento de paraquedistas, evacuação aeromédica, busca e salvamento, ajuda humanitária e combate a incêndio, entre outras. Ele foi desenvolvido para atender aos requisitos operacionais da FAB, provendo mobilidade estratégica às Forças de Defesa do Brasil. Já foram recebidas 2 aeronaves, de um total de 28 encomendadas. Além da formação de novos tripulantes, essa aeronave já foi empregada em ações de enfrentamento à COVID-19, transportando material de saúde pelos rincões do país;

- Aeronave de múltiplo emprego F-39 Gripen: representa, na FAB, um significativo salto tecnológico para a aviação de caça (emprego em missões ar-ar, ar-mar e ar-solo), bem como um exemplo exitoso de desenvolvimento colaborativo, baseado na transferência de tecnologia e fomento à Base Industrial de Defesa (BID). Quando entrar em operação a partir de 2022, o sistema (aeronave, simuladores de voo, logística inicial e armamento) eliminará o *gap* hoje existente em relação a alguns vizinhos sul-americanos, além de capacitar o parque industrial aeroespacial brasileiro no desenvolvimento de um futuro caça de 5ª geração;

- Míssil BVR: o projeto Míssil BVR (*Beyond Visual Range*) consiste na aquisição de mísseis ar-ar, guiados por radar ativo, para lançamento além do alcance visual. Os mísseis equiparão o F-39 Gripen e deverão

ser capazes de operar em um ambiente saturado por contramedidas eletrônicas contra alvos manobráveis a longas distâncias;

– Carponis: projeto que consiste em uma constelação de satélites de sensoriamento remoto óptico, de alta resolução, capaz de coletar informações detalhadas de áreas e objetos de interesse militar dentro e fora do território nacional. Essas informações servirão para planejamento, acompanhamento, condução e avaliação das operações militares, dado que permitem a observação sistemática e detalhada de áreas da superfície terrestre sem limitações impostas por fronteiras e pelo alcance dos sensores a bordo de aeronaves. Dessa forma, o Carponis ampliará a capacidade atual de reconhecimento e vigilância das Forças Armadas;

– E-99M: este projeto consiste na modernização dos sensores aeroembarcados em aeronaves E-99 da FAB, utilizadas para cumprir missões de controle e alarme em voo. A aeronave pode atuar numa vasta gama de missões, entre as quais: comando e controle; vigilância e controle de fronteiras; vigilância marítima; monitoramento de sinais de comunicações; coordenação de operações de busca e salvamento; vetoração de caças e gerenciamento do espaço aéreo. Tem capacidade de observar além fronteiras através de seu radar a bordo, possibilitando à Defesa Aérea antecipar-se a possíveis tráfegos hostis.

Exército Brasileiro (EB)

O Exército Brasileiro também possui diversos projetos que já atuam ou atuarão como dissuasão. Em decorrência da estratégia e de programas adotados, foram selecionados projetos prioritários com a finalidade de transformar a Força Terrestre, dotando suas brigadas com meios de transporte, equipamentos, armamentos e suprimentos, de modo a adequar as capacidades operativas à demanda e ao nível de modernização desejados. Dentre eles, citamos:

– Sistema de Proteção Cibernética: na guerra moderna, é imprescindível o controle do ambiente cibernético, pois, através dele, pode-se interromper todo o sistema de transporte, energia ou comando do inimigo sem disparar um tiro sequer. O Comando de Defesa

Cibernético, comando conjunto sob coordenação do EB, já está operando e exercendo suas atividades para proteção do ambiente cibernético nacional. Sua capacidade de contra-ataque deve ser aprimorada e divulgada, levando potenciais inimigos a repensarem o custo-benefício de uma aventura nessa área. Ele deve ser um centro produtor e difusor de conhecimento para as outras áreas governamentais;

– Sistema Integrado de Monitoramento das Fronteiras Terrestres (SISFRON): a fronteira brasileira de 16.866km com os países sul-americanos possui frágil controle e sua proteção é um desafio à Defesa Nacional. Para coibir aventuras e ilícitos transnacionais, está em andamento a implementação do SISFRON. A implantação de batalhões de comunicações e guerra eletrônica, batalhão de inteligência militar, núcleos do sistema de aeronaves remotamente pilotadas e de centros regionais de monitoramento, até 2023, permitirão maior eficácia no controle de nossas fronteiras, atualmente muito permeáveis ao tráfico e contrabando;

– Nova família de veículos blindados sobre rodas de fabricação nacional (Guarani): a modernização das forças blindadas/mecanizadas e a mecanização de brigadas/batalhões de infantaria aumentarão não apenas a nossa capacidade de emprego como de dissuasão. O projeto Guarani representa também forte impulso tecnológico para a Base Industrial de Defesa, pois, além do carro de combate em si, serão desenvolvidos simuladores para o seu emprego e munições a serem utilizadas, possuindo ainda grande potencial de exportação e geração de divisas;

– Sistema de Mísseis e Foguetes ASTROS 2020: o desenvolvimento de um míssil tático de cruzeiro com alcance de 300km é, a curto prazo, o principal projeto que colabora com nossa capacidade de dissuasão, principalmente na fronteira com os países da região amazônica, onde a tensão com alguns países vizinhos é mais sentida, e sua utilização permitirá manter uma possível linha de contato para além das fronteiras de nosso território. A Força Aérea e a Marinha do Brasil demonstraram interesse em utilizar o míssil a partir de suas plataformas aéreas e marítimas, o que proporcionará sinergia no uso desse artefato para dissuasão.

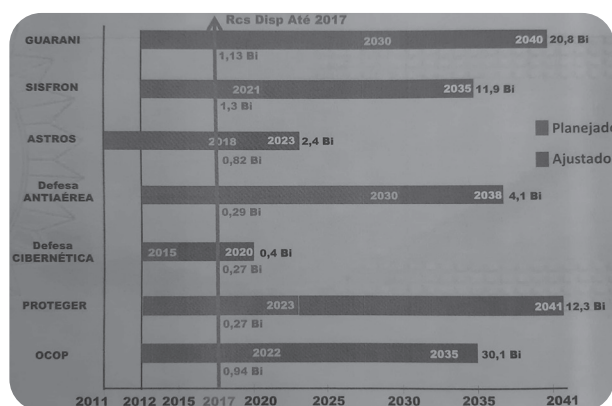


Figura 1 – Prazo para a conclusão dos projetos
Fonte: adaptado de palestra do CEEEx, 2020

Marinha do Brasil (MB)

A Marinha é a principal responsável pela enorme fronteira do País junto ao Oceano Atlântico. O LBDN explicita que a disponibilidade de submarinos nucleares significa acrescentar nova dimensão ao Poder Naval brasileiro, garantindo-lhe capacidade de dissuasão à altura de sua missão constitucional. Na elaboração dos projetos de articulação, obtenção e modernização de meios e equipamentos da Marinha, foi considerada como uma das premissas: o Brasil projetará e fabricará seus submarinos de propulsão convencional ou nuclear, além de meios de superfície. Nesse diapasão, existem as atividades descritas abaixo.

– Programa de desenvolvimento de submarinos (PROSUB): programa que tem por objetivo produzir quatro submarinos convencionais e construir o primeiro submarino brasileiro com propulsão nuclear. Lançado em 2008, o PROSUB contempla, além dos submarinos, a construção de um complexo de infraestrutura industrial e de apoio à operação dos submarinos, que engloba estaleiros, a Base Naval e a Unidade de Fabricação de Estruturas Metálicas (UFEM) no município de Itaguaí – RJ. A imensa riqueza das águas, do leito e do subsolo marinho brasileiro justifica seu nome: Amazônia Azul. É nessa área marítima que os brasileiros desenvolvem atividades pesqueiras, 95% do nosso comércio exterior e a exploração de recursos biológicos e minerais. Para proteger esse patrimônio e garantir a

soberania brasileira no mar, o submarino a propulsão nuclear agregará considerável poder dissuasório;

– Projeto míssil antinavio superfície (MANSUP): foi desenvolvido buscando eliminar a dependência estrangeira e, conseqüentemente, conquistar novas tecnologias, possibilitando a modernização do parque industrial brasileiro e o aprimoramento da qualidade intelectual dos profissionais da área de defesa. Como impactos, ele traz significativo incremento do Poder Naval e fortalece a soberania nacional no mar, além de incluir o Brasil no seleto grupo de países produtores de mísseis, por meio do domínio de tecnologia sensível, pois a construção será com tecnologia totalmente brasileira;

– Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAZ): foi criado para monitorar e controlar, de forma integrada, as Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB) e as áreas internacionais de responsabilidade, contribuindo para a capacidade de responder prontamente a qualquer ameaça, emergência, agressão ou ilegalidade (narcotráfico, danos ambientais). O sistema permitirá o emprego racional, eficiente e eficaz dos meios navais na vigilância da Amazônia Azul e a redução do risco de interrupção da exploração dos recursos minerais por ameaças;

– Programa Classe Tamandaré: advindo de uma necessidade imediata de renovação dos meios navais da esquadra, visando incrementar a capacidade de defesa (monitoramento e proteção), o programa tem por objetivo promover a renovação da esquadra com quatro navios modernos, de alta complexidade tecnológica, construídos no País, com previsão de entrega entre 2025 e 2028. Essa capacidade continuará permitindo que o País atue sob a égide de organismos internacionais e em apoio à política externa, de forma compatível com sua inserção no cenário internacional.

Operações conjuntas

A execução de grandes operações, como a “Ágata”, reunindo o Ministério da Defesa e outros órgãos estatais de segurança e de fiscalização, com objetivo de interromper totalmente as rotas de tráfico de drogas, contrabando e demais ilícitos transnacionais, por ar, terra e água, é também uma forma de dissuasão.

Essas considerações não encerram o rol das possibilidades para o exercício da dissuasão. Elas apenas permitem analisar o que vem sendo realizado e visualizar as infinitas possibilidades que podem ser criadas.

Limitações para o exercício da dissuasão

Como mostrado anteriormente, há um grande leque de atividades e formas de dissuasão, porém elas estarão sempre sujeitas a limitações. No passado, as guerras eram sujeitas a condições peculiares. Hoje em dia, mesmo quando autorizado o emprego da força, ela está condicionada a variadas legislações que a limitam em algumas situações de combate. Assim, também na aplicação do poder dissuasório, o Estado brasileiro não pode ignorar as restrições impostas pelas legislações nacional e internacional (aprovadas pelo Brasil).

Nossa Lei Maior é primeira das limitações, pois, ao impedir a guerra de conquista, orientando a solução pacífica de conflitos, intrinsecamente já impõe um limite ao tamanho das Forças Armadas: se o país não precisa ocupar um território conquistado, não haveria justificativa para um aumento de efetivo. Lembremos que a abundância do efetivo militar é, por si só, um grande fator de dissuasão. Além disso, em seu artigo 21, inciso XXIII, letra a, ela estabelece que toda atividade nuclear em território nacional somente será admitida para fins pacíficos e mediante aprovação do Congresso Nacional. Ou seja, proíbe o desenvolvimento de armas nucleares em território nacional. Embora somente tenham sido empregadas durante a Segunda Guerra Mundial, as armas nucleares, desde então, têm sido usadas como forte objeto de dissuasão e de barganha nas relações internacionais entre os países desde a Guerra Fria. Outros tratados internacionais aos quais o País aderiu no final do século passado reforçam essa restrição (Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares – 1998, Tratado para a Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e no Caribe – 1994 e o Tratado de Proibição Completa dos Testes Nucleares – que ainda não entrou em vigor).

Para todos os projetos que ampliam nossas possibilidades de dissuasão, existe uma limitação comum: o

orçamento destinado a essa atividade. Apesar de um valor de 2% do PIB ser considerado adequado em termos de defesa para países como o Brasil, não conseguimos atingir esse patamar. Os grandes projetos em execução, normalmente dependentes de empréstimos no exterior, têm seu custo total aumentado porque não é prevista no orçamento a quantia acordada nos contratos (resultando em multas e juros) ou porque tais projetos sofrem o contingenciamento de recursos para cumprir as metas fiscais estabelecidas. Dessa forma, recursos que poderiam estar alavancando outros projetos apenas cobrem as obrigações não cumpridas.

PAÍS	% PIB
COLÔMBIA	3,5
EQUADOR	2,38
URUGUAI	1,95
CHILE	1,89
GUIANA	1,69
BOLÍVIA	1,5
BRASIL	1,48
PERU	1,19
PARAGUAI	0,93
ARGENTINA	0,86
VENEZUELA (2017)	0,49

Tabela 2 – Gastos militares em 2018

Fonte: CIA World Factbook (adaptação do autor), 2020

O baixo conhecimento nos assuntos de defesa pela sociedade e pela academia é outro fator limitante ao emprego da dissuasão. O tema não é debatido nas universidades, não tem espaço na mídia e o Congresso Nacional também não demonstra interesse em convocar o MD para explicar como está sendo empregado o recurso do Ministério na manutenção da soberania e da segurança do País. Existe apenas o convencimento esporádico para inserção de emendas parlamentares em um ou outro projeto, mas distante da preocupação em manter um fluxo contínuo até o término do projeto.

O desenvolvimento tecnológico ainda aparece como limitação, pois o País não foi capaz de integrar e dinamizar o ciclo da tripla hélice (governo, academia, indústria), no qual poderia ser fomentada a inovação por intermédio do governo, desenvolvida pela academia com projetos de emprego dual ou apenas militar e utilizada pela indústria para gerar riqueza (trabalho, produtos, tecnologia) e ao mesmo tempo contribuir para a dissuasão. A Lei nº 12.598/2012, que trata do incentivo à nossa Base Industrial de Defesa no desenvolvimento da área estratégica de defesa, embora importante, ainda não foi suficiente para tornar contínua a “cadeia de produção” de produtos de defesa. Os países que detêm conhecimento de alta tecnologia não o repassam e aplicam, sem cerimônia, restrições comerciais a quem queira desenvolvê-lo. Na gama de documentos oficiais dos Estados Unidos que vazaram no caso conhecido como *Wikileaks*, há referências à pressão sobre a Ucrânia para não transferir tecnologia do setor de foguetes a cientistas brasileiros. Os americanos também restringiram o programa nuclear da Marinha ao não autorizar a venda de determinados componentes, retardando o projeto enquanto a tecnologia necessária aguardava para ser desenvolvida nacionalmente.

Recomendações

Ao analisar as possibilidades, busca-se uma situação de dissuasão ideal, e ao contemplar as limitações, conclui-se que o ideal pode ser utópico. Deve-se buscar atingir, então, o meio-termo. A priorização daquilo que poderá trazer em curto prazo maior impacto dissuasório (reforçando pontos fortes) e nos fortaleça em contraposição a ameaças mais prováveis, no sentido de mitigá-las, deve ser a atitude recomendada. A dissuasão não impede uma agressão, mas implica alto custo ao inimigo.

Devem ser analisados e reforçados o desenvolvimento em C&T (avanço tecnológico dos armamentos), aspectos políticos e econômicos (análise das consequências da ação ou inação) e psicossociais (convencer o potencial agressor de que seu revés será intenso).

Os projetos de menor prazo para conclusão e com perspectivas de trazer alta capacidade dissuasória são: o míssil tático de cruzeiro (ASTROS 2020), o Sistema de Proteção Cibernética, a aeronave multimissão KC-390,

a aeronave de múltiplo emprego F-39 Gripen e o incremento de grandes ações interministeriais. Os outros projetos, de médio e longo prazo, devem ter seus cronogramas mantidos para que as capacidades sejam alcançadas no momento planejado. Uma pulverização de recursos, sem essa priorização, poderá manter o País vulnerável por mais tempo, além de aumentar o custo de projetos que durarão mais tempo que o planejado.

O submarino a propulsão nuclear aumentará a capacidade de dissuasão do País no cenário internacional. Deve-se acompanhar e antecipar, propositivamente, alterações no regime de não proliferação nuclear, de forma que não haja restrições além das atuais no desenvolvimento e uso dessa tecnologia.

Deve-se insistir no modelo de desenvolvimento de C&T dual (empregos civil e militar), fomentando o trabalho dos destaques da academia na produção de novas tecnologias e envolvendo a BID e os demais segmentos de modo geral na inovação. No atual cenário mundial, quem não possui o domínio da tecnologia ficará a reboque dos demais, tanto em capacidade militar quanto em desenvolvimento econômico.


A iniciativa do MD para divulgar junto à sociedade a importância de se possuir capacidade dissuasória que colabore com a segurança e o bem-estar da população deve ser incentivada. Também deve ser estimulado o comparecimento de autoridades militares ao Congresso Nacional para esclarecer a necessidade do orçamento proposto e seus benefícios para o povo brasileiro, não somente em segurança, mas em postos de trabalho e conhecimentos que gerarão novas empresas, novos empregos e criando, assim, um círculo virtuoso de crescimento do País e de bem-estar social. Ninguém defende aquilo que lhe é desconhecido. Deve-se buscar uma progressão paulatina do orçamento militar até atingir 2% do PIB, propiciando ao Brasil uma defesa compatível com sua estatura geopolítica global.

Na Amazônia, deve-se conciliar as estratégias de dissuasão e presença do Estado, por se tratar da fronteira de vigilância mais difícil e da área atualmente mais cobijada por atores internacionais. Além disso, observa-se a crise migratória de venezuelanos que abandonam seu país para, no Brasil, refazer a vida ou apenas transitar para alcançar outro país de língua espanhola.

A continuidade da entrada em nosso País de produtos ilegais e perigosos (armas, drogas), bem como de criminosos, poderá aumentar, ainda mais, a instabilidade nos grandes centros urbanos, pela atuação de organizações criminosas.

Por fim, a atuação sem coordenação entre ministérios gera perda de sinergia e aumento de custos. Deve ser mantida a atuação conjunta do MD e MRE nos temas que envolvem o desenvolvimento de projetos

de interesse comum com os países vizinhos, tanto na prospecção desses interesses como na execução de projetos (utilizar a estrutura das aditâncias e outras representações das Forças).

A história sempre nos ensina e, há muito tempo, já sentenciava o patrono de nossa diplomacia, o Barão do Rio Branco: “É muito bom discutir acordos tendo por trás de si uma esquadra com credibilidade”. 

Referências

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. 496 p.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. 2016. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd_end.pdf>. Acesso em: 13 fev 2020.

BRASIL. Ministério da Defesa. Assessoria Especial de Planejamento. **Cenários de Defesa 2020-2039**: sumário executivo. Brasília, 2017.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. 2016. Disponível em <<https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/128228>>. Acesso em 16 fev 2020.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. **Plano Estratégico Militar da Aeronáutica 2018-2027**. Brasília, 2018.

BRASIL. Comando da Aeronáutica. **Concepção Estratégica Força Aérea 100**. Brasília, 2018.

BRASIL. Comando do Exército. **Plano Estratégico do Exército 2020-2023**. Brasília, 2019.

BRASIL. Comando do Exército. **Política Militar Terrestre**. Brasília, 2019.

CIA. **The World Factbook**. Disponível em: <<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/330rank.html>>. Acesso em: 30 abr 2020.

COUTEAU-BÉGARIE, H. **Tratado de Estratégia**. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2010.

GFP. **Global Firepower Nations Index (2020)**. Disponível em: <<https://www.globalfirepower.com/countries.asp>>. Acesso em: 30 abr 2020.

MB. **Programas Estratégicos**. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/programas-estrategicos>>. Acesso em: 25 abr 2020.

MEIRELES, Daisy. **Estabelecida em Cochabamba a Missão Técnica Aeronáutica Brasileira na Bolívia**. DECEA. Disponível em: <https://www.decea.gov.br/?i=midia-e-informacao&p=pg_noticia&materia=estabelecida-em-cochabamba-a-missao-tecnica-aeronautica-brasileira-na-bolivia>. Acesso em: 19 abr 2020.

MEIRELES, Daisy. **Missão Técnica Aeronáutica Brasileira em Assunção e ICEA prestam apoio ao Paraguai**. Assessoria de Controle do Espaço Aéreo da MTAB/Paraguai. Disponível em: <https://www.decea.gov.br/?i=midia-e-informacao&p=pg_noticia&materia=missao-tecnica-aeronautica-brasileira-em-assuncao-e-icea-prestam-apoio-ao-paraguai>. Acesso em: 19 abr 2020.

MRE. **Desarmamento nuclear e não proliferação**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/146-desarmamento-nuclear-e-nao-proliferacao-nuclear>>. Acesso em: 25 abr 2020.

MRE. **Vigésimo aniversário da Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares (ABACC)**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/component/content/article?id=2666:vigesimo-aniversario-da-agencia-brasileiro-argentina-de-contabilidade-e-controle-de-materiais-nucleares-abacc>>. Acesso em: 19 abr 2020.

PAULA, Fernanda de. **FAB recebe segunda unidade do KC-390 Millennium**. Agência Força Aérea. Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/35170/KC-390%20-%20FAB%20recebe%20segunda%20unidade%20do%20KC-390%20Millennium>>. Acesso em: 19 abr 2020.

PENTEADO, Telma. **FAB participa da inauguração do Controle de Aproximação Guarani, no Paraguai**. DECEA. Disponível em: <https://www.decea.gov.br/?i=midia-e-informacao&p=pg_noticia&materia=fab-participa-da-inauguracao-do-controle-de-aproximacao-guarani-no-paraguai>. Acesso em: 19 abr 2020.

SANTOS, Cristiane dos. **Ministro da Segurança Pública e autoridades da Defesa visitam Operação Ágata Graal**. Agência Força Aérea. Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/32857/OPERA%C3%87%C3%83O%20-%20Ministro%20da%20Seguran%C3%A7a%20P%C3%ABlica%20e%20autoridades%20da%20Defesa%20visitam%20Opera%C3%A7%C3%A3o%20%C3%81gata%20Graal>>. Acesso em: 19 abr 2020.

A comunicação estratégica e a propaganda como multiplicadores do poder de combate nos conflitos contemporâneos da década de 2010: lições aprendidas para a doutrina militar

Ricardo Alves Pereira*

Introdução

O ambiente operacional contemporâneo tornou-se mais congestionado e difuso, uma vez que as operações militares têm sido desenvolvidas geralmente em áreas humanizadas. Assim, entram em cena outros componentes decisivos para o combate, a exemplo da constante presença da população civil e da opinião pública.

A velocidade e a amplitude das mídias sociais, bem como a presença constante dos órgãos de comunicação social e a valorização de questões humanitárias e de meio ambiente pelas sociedades, têm sido argumentos presentes em conflitos bélicos recentes. Atualmente, as operações militares observam uma série de condicionantes, como a necessidade de ausência de prejuízos à população civil envolvida e menores “danos colaterais” possíveis, infligidos à tropa e não combatentes.

Além disso, a configuração internacional, caracterizada pelas assimetrias de poder, gera tensões e instabilidades que contribuem para o fortalecimento de grupos insurgentes e de organizações criminosas ou terroristas que tendem a incrementar a guerra irregular. Embora a ocorrência de conflitos generalizados entre Estados tenha se reduzido, renovam-se aqueles de caráter religioso e étnico, exacerbam-se os nacionalismos e fragmentam-se os Estados (BRASIL, 2012), cenário propício para o desenvolvimento das chamadas “guerras híbridas”.

A variedade de condicionantes aqui mencionadas nos remete a combates recentes, como os conflitos no Afeganistão, na Síria e na Ucrânia, ocorridos neste século e recheados de atores “*far e near abroad*” combatendo “por procuração”².

Dessa forma, observa-se que tais condicionantes presentes nos conflitos contemporâneos requerem que as forças militares desenvolvam ações com acurada precisão e disponham de capacidades específicas, dotadas de meios com alta tecnologia agregada e que, quando combinadas com argumentos presentes no campo informacional, permitam uma rápida e precisa avaliação para a correta tomada de decisão. Para isso, é necessário que as autoridades decisoras e planejadores estratégicos obtenham, em suas componentes militares, a superioridade de informação³, para serem capazes de influenciar, interromper ou afetar a capacidade do adversário de tomar e compartilhar as suas decisões.

A mensagem enviada pelas ações militares potencialmente letais tem impacto imensurável na percepção das pessoas e das sociedades e, por isso, requer a perfeita coordenação e integração com uma narrativa unificada em todos os níveis de planejamento, por meio de *comunicação estratégica*⁴ e *propaganda*⁵ coerentes com os objetivos políticos e estratégicos dos contendores. Torna-se, então, imperioso que a informação seja consistente, complementar e coordenada, visando atingir todos os públicos propostos.

* Cel Art (AMAN/1995, EsAO/2003, ECEME/2012). Atualmente, é aluno do CPEAEx.

O presente artigo utilizará, como estudo de caso, três conflitos contemporâneos, delimitados no tempo, a partir da década de 2010. Para fins de delimitação geográfica e histórica, foram selecionados para o referido estudo os conflitos do Afeganistão, com ênfase nas ações ocorridas nos combates contra os terroristas islâmicos, por parte da *International Security Assistance Force* (ISAF), de 2010 a 2014; da Síria, a partir de 2011; e da Ucrânia, este último, compreendendo ações desde 2013.

Diante do exposto, abordaremos, nos três casos de conflitos contemporâneos, a presença da *comunicação estratégica*, ações de *propaganda* implementadas pelos contendores e como essas variáveis exercem influência no poder de combate das forças envolvidas, bem como levantaremos, nesse contexto, as lições aprendidas para a doutrina militar no Brasil.

O panorama histórico e geopolítico dos conflitos

O conflito do Afeganistão – Operação *Enduring Freedom*

Na virada do século XX para o século XXI, em virtude dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, apresentou-se, para todo o mundo, a organização terrorista fundamentalista islâmica, com alcance global, que mudou os rumos da história e se tornou o embrião da maioria dos grupos muçulmanos extremistas da atualidade: a Al-Qaeda, liderada por Osama Bin Laden. Essa organização empreendeu uma guerra contra o suposto inimigo dos muçulmanos, as potências ocidentais, em especial os EUA, e desencadeou uma série de atentados, empregando diferentes células terroristas.

Em 11 de setembro de 2001, ocorreu o maior ataque terrorista da História e a maior agressão estrangeira sofrida pelos EUA em seu território. Neste dia, a Al-Qaeda sequestrou 4 aviões comerciais norte-americanos e lançou dois deles contra cada uma das torres gêmeas da *World Trade Center*, em Nova York, causando o colapso dos prédios. Os outros dois aviões foram dirigidos para Washington D.C., sendo que um deles atingiu o prédio da Secretaria de Defesa dos EUA, o Pentágono, e outro caiu antes de atingir a cidade. O saldo total de mortos dos atentados foi de 2.996 pessoas (incluindo os 19 terroristas) e 6.291 feridos. (NOVAIS, 2012, p. 71)

Em resposta à ousadia desse atentado, os EUA decidiram atacar a Al-Qaeda e seus apoiadores do Talibã no Afeganistão. O presidente norte-americano George W. Bush deu início, assim, à chamada “Guerra ao Terror”, que marcaria a política externa e as forças militares dos EUA por toda a década passada e a atual. Coube ao Comando Central dos EUA (*CENTCOM*, sigla em inglês), o planejamento da ação contra a Al-Qaeda e o Talibã no Afeganistão, denominada Operação *Enduring Freedom*.

A situação de vítima do maior atentado terrorista da história deu legitimidade aos EUA para dar uma resposta dura no Afeganistão. Em vista disso, os EUA conseguiram formar uma coalizão com as forças locais contrárias ao regime do Talibã (a chamada Aliança do Norte), além de realizar uma série de negociações com países vizinhos que permitissem a entrada de tropas norte-americanas.

Assim, as ações militares se iniciaram em 7 de outubro de 2001, com massivos ataques aéreos a alvos da Al-Qaeda no Afeganistão. Houve intenso apoio das forças norte-americanas às milícias afegãs, que empreenderam verdadeira caçada às forças do Talibã e da Al-Qaeda (CONDÉ, 2017).

Apesar da intensa perseguição das forças americanas aos refúgios no coração das montanhas do leste do Afeganistão, Osama bin Laden e grande parte dos líderes talibãs e da Al-Qaeda conseguiriam escapar das tropas. Obrigados a fugir do Afeganistão, os talibãs encontravam refúgio nas zonas tribais do Paquistão (PEREIRA, 2011).

Em 2002, foi criada a *United Nations Assistance Mission in Afghanistan* (UNAMA), e a comunidade internacional passou a se envolver em grande esforço de assistência humanitária e de reconstrução e desenvolvimento do Afeganistão. Ao mesmo tempo, uma resolução das Nações Unidas autorizava a criação da *International Security Assistance Force* (ISAF), força internacional de segurança que passaria, em 2003, para o comando da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) (PEREIRA, 2011).

Assim, a ISAF estenderia progressivamente suas responsabilidades da área de Cabul às províncias do

norte e do oeste do país e, depois, para a maior parte do território afegão. A partir de então, a ISAF passou a fortalecer a narrativa unificada, por parte da OTAN e, particularmente dos EUA, para alcançar os objetivos políticos e estratégicos do conflito.

Para Rodríguez (2013), o novo centro de gravidade no teatro de operações passaria, mais do que nunca, para o território das percepções. Se, antes, as campanhas militares se apoiavam fortemente nas operações de informação, agora as campanhas de comunicação estratégica acompanham as operações militares.

A partir desse ponto, os futuros esforços da coalizão seriam resolvidos, acima de tudo, observando o conceito do amplo espectro do conflito, aliando combates pontuais à insurgência e às ações de estabilização, a exemplo dos projetos de reconstrução do Afeganistão.

Para Wright (2010), nesse momento, a missão de combate à insurgência visava dois objetivos. O primeiro era retirar o controle talibã das aldeias, vilas e até de cidades, devolvendo seu controle a autoridades afegãs; e o segundo era dar segurança aos projetos de reconstrução, expulsando os talibãs, para que os trabalhos pudessem ser feitos e os canteiros de obras protegidos.

Um exemplo de combate para apoiar tarefas de reconstrução foi a Operação Mountain Fury, que ocorreu nas províncias de Paktika, Khost, Ghazni, Paktia e Logar, também no sul e sudeste do país. Essa operação, que ocorreu de 16 de setembro de 2006 a 15 de janeiro de 2007, visou limpar a área da presença talibã para permitir obras de infraestrutura e a construção de prédios públicos, como escolas, postos de saúde, fóruns etc., trazendo a autoridade do governo para junto da população. (NOVAIS 2012, p. 90)

No entanto, os EUA já planejavam um cronograma de saída das tropas do país, o que acelerou o processo de independência do governo afegão em relação a decisões e conselhos norte-americanos. Talvez um dos eventos mais significativos para essa motivação tenha sido a morte de Osama Bin Laden, em maio de 2011, no Paquistão, encerrando uma caçada de quase 10 anos e que caracterizava, apesar de todos os óbices, uma separação lenta e gradual do Talibã da Al-Qaeda (CONDÉ, 2017).

O conflito no Afeganistão se iniciou, a bem da verdade, como fruto de um fato histórico que ganhou enorme força após a sua execução, gerando medo e efeitos midiáticos e na propaganda. O 11 de Setembro “explodiu o mundo”. Segundo Pires (2016), esse fato foi marcante porque se dirigiu contra a maior potência militar do planeta e constituiu um enorme atentado midiático, acompanhado pelo mundo inteiro, pois milhões de imagens se multiplicaram exponencialmente e, em seguida, foram analisadas e reproduzidas de inúmeras formas pelos órgãos de comunicação social mundiais.

Por outro lado, essa enorme propaganda, que mostrava a vulnerabilidade da blindagem da maior potência mundial, serviu de forte motivação para o fortalecimento do nacionalismo da população norte-americana. De acordo com a *Trindade Paradoxal* de Clausewitz, para a consecução da vitória na guerra, são necessários o Governo, as Forças Armadas e a vontade do povo. Assim, a propaganda proporcionou aos EUA a motivação deste último elemento para empreender uma guerra contra o terrorismo.

O conflito da Síria: uma guerra de interesses

Para Saraiva e col. (2017), desde 2012, a Síria está envolvida em uma guerra civil que causou a perda de vidas de mais de 250 mil pessoas. Esse conflito se originou a partir da forte contestação popular iniciada em 2011, conhecida como a “Primavera Árabe”⁶, contra a qual as forças do presidente Bashar Al-Assad responderam com enorme violência.

Apesar de ter se iniciado como uma revolta da população contra o poder ditatorial, a corrupção, os abusos e a falta de liberdade, tal como na Líbia, Egito e Tunísia, logo se tornou uma revolta sectária⁷, porque o descontentamento era sentido, sobretudo, pela maioria sunita do povo. Ela se sentia discriminada pela minoria xiita alauíta, a que pertence Bashar Al-Assad, e que controlava o exército, os serviços, a segurança e a economia (VIEIRA e RODRIGUES, 2014).

Cabe aqui ressaltar que a divisão social da Síria é uma das causas da guerra civil, na medida em que os

xiitas alauítas constituem apenas 9% do povo sírio, mas governam o país há 50 anos, e as grandes cidades do interior são contra os alauítas, que são a base do exército (QUINTELLA, 2017).

Vieira e Rodrigues (2014) estabelecem que as “forças não estatais no terreno” contrárias ao regime de Assad eram compostas pelos grupos rebeldes (conselhos, coligações, comitês locais e, em especial, o Exército da Síria Livre, formado por milícias revolucionárias e militares rebeldes desertores do Exército Nacional da Síria, totalizando cerca de 10.000 homens).

Outros atores não estatais presentes no terreno, contrários a Assad, que merecem destaque são os grupos jihadistas que arregimentam a Frente Al-Nusra e o ISIS (Estado Islâmico do Iraque e da Síria). A primeira, constituída em 2013, tornou-se uma espécie de “franquia” da Al-Qaeda, paradoxalmente considerada como terrorista pelos EUA e União Europeia (UE), mas que, indiretamente, recebeu auxílio do Ocidente, pois as armas fornecidas aos rebeldes sírios caíram em suas mãos. O segundo formou-se logo após a invasão dos EUA no Iraque em 2003, que derrubou o regime do presidente iraquiano Saddam Hussein, em 2004.

O Estado Islâmico surgiu a partir de insurgentes sunitas, incluindo alguns ligados à Al-Qaeda, mas também a outros movimentos jihadistas. Seu objetivo era instaurar um califado⁸ islâmico, aproveitando o caos instalado no Iraque à época, e conseguiu controlar a região que faz fronteira com a Síria. Quando se iniciou a revolta na Síria, o Estado Islâmico se aproveitou dessa guerra sectária entre rebeldes sunitas e o poder xiita, para se associar aos rebeldes, que, no início, aceitaram de bom grado essa ajuda, visto que possuíam poucas armas e meios para combater. De repente, aquele grupo terrorista se transformou na força mais poderosa de combate na Síria e passou a dominar as cidades de Ar-Raqqá, Idlib e Aleppo (VIEIRA e RODRIGUES, 2014).

Desde o início, essa revolta sectária teve o apoio de potências regionais. Do lado dos rebeldes, estavam os países sunitas, como o Catar, a Arábia Saudita e a Turquia; do lado do regime de Assad, permaneceram os países xiitas, como o Irã e o Líbano. Atrás dos primeiros, vieram depois os EUA e a UE; e dos segundos, a Rússia e a China (VIEIRA e RODRIGUES, 2014).

Verifica-se, dessa maneira, que a Síria detém valor estratégico em nível regional, movimentando o diagrama de relações em nível global. A revolta contra o regime de Bashar Al-Assad constitui duro golpe às pretensões de governos xiitas em controlar o Oriente Médio e representa uma contribuição decisiva para alterar o atual panorama geoestratégico do mundo árabe.

Para Saraiva e col. (2017), a Rússia possui muitos interesses nessas disputas e tem apostado na intervenção no conflito da Síria, como caminho para o atingimento desses objetivos. A Rússia trava uma aguerrida competição com os EUA, na tentativa de diminuir a influência global americana, busca enfraquecer a UE e dissuadir a OTAN e, ao mesmo tempo, expandir a influência e a liberdade de ação russa em âmbito regional e global.

Mais que uma luta contra o despotismo e pela liberdade, a guerra na Síria tornou-se um conflito de interesses, no qual vários atores externos tentam se beneficiar de um território estrategicamente inserido no Oriente Médio, possuidor de recursos naturais, com acesso ao Mediterrâneo e cujas diferenças étnicas e religiosas são apenas pretexto para disputar interesses políticos (VIEIRA e RODRIGUES, 2014).

Por todas essas razões, a guerra da Síria é também um conflito em que as grandes potências mundiais medem forças e influências, dentro de uma verdadeira “*proxy war*”, disputada, sobretudo, no duelo das narrativas e da propaganda no ambiente informacional.

O conflito da Ucrânia e a guerra híbrida

Em 2004, ocorreu na Ucrânia um movimento popular denominado “Revolução Laranja”, como resposta a processo eleitoral alegadamente fraudulento, despertando no povo a vontade clara de reverter a situação político-econômica tradicional do país (ABRUNHOSA, 2017). Esse movimento não obteve êxito, mas causou preocupações na Rússia, que percebia a possibilidade da fuga de um país da sua esfera de influência.

A Rússia criou, em 2011, a União Econômica Eurasiática (UEE)⁹, projeto de cooperação econômica e aduaneira a ser implantado no espaço pós-soviético, área de interesse vital para sua política externa (KOVER, 2015). Essa alternativa implicava um confronto com a

UE, que já vinha realizando com a Ucrânia tratativas de associação junto ao bloco europeu e à OTAN.

Duas propostas estavam em cima da mesa na tentativa de influenciar a decisão da Ucrânia: a da Rússia, com uma oferta de 13 bilhões de euros e a diminuição do preço do gás em 1/3, sem contrapartidas, para que integrasse a UEE; a da UE, com uma oferta de 619 milhões de euros, condicionantes às reformas que a Ucrânia deveria implementar na sequência do Acordo de Associação (AA), sem haver qualquer comprometimento de adesão. (FREIRE, 2008, *apud* ABRUNHOSA)

O governo da Ucrânia, por sua vez, decidiu não ratificar o acordo com a UE e aceitar a proposta russa, integrando a UEE. Cabe salientar que tal decisão foi acompanhada pela população ucraniana no interior da Praça da Liberdade (apelidada internacionalmente de *Euro-maidan*), na capital do país, Kiev, causando enorme descontentamento. Iniciavam-se, a partir de então, as manifestações populares que iriam causar grande impacto na história da Ucrânia e na totalidade do entorno regional.

Após três meses de violentas disputas nas ruas, em fevereiro de 2014, o governo da Ucrânia e a oposição chegariam a um acordo, intermediado pela UE, no intuito de resolver a crise política que havia causado inúmeras mortes entre os manifestantes, pela forte repressão de forças ucranianas.

Posteriormente, após o parlamento ucraniano aprovar o retorno normativo à constituição de 2004, com a perda de alguns poderes do cargo presidencial que haviam sido instituídos após as eleições de 2010, o presidente Viktor Yanukovich renunciou ao cargo e se refugiou na Rússia. Diante dessa situação, a oposição assumiu o controle político do país, marcando eleições para maio de 2014, emitindo o mandado de prisão do ex-presidente (KOVER, 2015).

Evidentemente, a UE, em conjunto com os EUA, reconheceu a legitimidade do governo transitório, ao passo que a Rússia recusou, acusando os rivais de ingerência nos assuntos internos da Ucrânia. Tal situação desencadeou manifestações pró-Rússia no leste e sul da Ucrânia (região de Luhansk e Donetsk) e, principalmente, na península da Crimeia¹⁰, cuja população é majoritariamente de origem russa.

Moscou reagiu aos eventos na sua vizinhança, por entender que se tratava de um esquema ocidental para promover reformas contrárias aos interesses russos e promover a aproximação da Ucrânia a instituições euroatlânticas. Visando reverter as dinâmicas em curso na Ucrânia e assegurar a manutenção do país na sua esfera de influência, a Rússia envolveu-se desde cedo nessa crise. Utilizou efetivamente o seu vasto leque de instrumentos econômicos e diplomáticos para atingir seus objetivos, e deu apoio, nos campos político e militar, aos movimentos separatistas no leste e sul da Ucrânia (DIAS, 2015).

Por fim, os separatistas tomaram o poder na Crimeia, incentivados pelas forças russas (embora Moscou tenha negado tal fato), enquanto o poder político local anunciava um controverso referendo, que levaria à anexação oficial dessa península à Rússia em março de 2014 (KOVER, 2015).

Esses conflitos no leste e no sul da Ucrânia acabaram por potencializar ainda mais as características da crise ucraniana. Se, desde a repressão às manifestações populares nas ruas de Kiev, os combates assumiam uma natureza híbrida, envolvendo simultaneamente forças de segurança estatais e irregulares, a partir de então, passou a ocorrer, também, uma guerra convencional de fato entre forças armadas regulares ucranianas e o exército russo. Ainda que Moscou negue, em sua narrativa, a presença de forças militares em solo ucraniano, informações recentes apontam para o fato de os rebeldes pró-russos disporem de armamento proveniente das Forças Armadas russas (DIAS, 2015).

Diante dos fatos, verifica-se que a Rússia desempenhou o papel de protagonista na crise ucraniana, revelando estratégias que buscavam proteger os interesses russos na região e enfraquecer o poder e a legitimidade do novo governo de Kiev. Assim, podemos destacar como interesses da Rússia: a necessidade do presidente russo Vladimir Putin de reforçar a sua popularidade doméstica; as ambições regionais russas que objetivam o fortalecimento de um bloco econômico euroasiático, cujo sucesso depende, em certa medida, da participação da Ucrânia; e a responsabilidade de proteger os russos no espaço étnico pós-soviético.

A comunicação estratégica e a propaganda nos conflitos

Afeganistão

Para Rodríguez (2013), a comunicação acompanha todo o ciclo de vida do conflito, desde a crescente tensão que é desencadeada em um contexto de paz estável, até a escalada fatal em que eclode a guerra, prossegue com o cessar-fogo e, posteriormente, com as ações que restabelecem a estabilidade. Assim ocorreu no Afeganistão, desde o seu início, passando pelas ações desencadeadas pela ISAF.

Segundo o general norte-americano Stanley McChrystal, comandante da ISAF, o conflito no Afeganistão consistiu em uma diversidade de insurgentes inter-relacionados, formando um sistema complexo com múltiplos atores, de modo que o conflito não se tornasse meramente uma campanha cinética baseada em operações de combate. Pelo contrário, houve um esforço contínuo para ajudar o governo afegão a ganhar o apoio da população e a combater a coerção e a intimidação dos insurgentes. A ISAF identificou cinco atores principais nesse conflito: a população (o mais importante), o governo afegão, a própria ISAF, a insurgência e os agentes externos (NATO, 2009).

O desenho operacional estabelecido pelo general McChrystal criou condicionantes para vencer a batalha das percepções no sentido de que a *comunicação estratégica* deveria proporcionar uma contribuição vital ao esforço conjunto e, mais especificamente, ao centro de gravidade das operações: o apoio à população afegã. O esforço principal dessa comunicação e das ações consistiu em manter e fortalecer a percepção positiva do povo afegão sobre as instituições do governo e o papel construtivo desempenhado pela ISAF e pela comunidade internacional.

Para a ISAF, a execução de uma comunicação estratégica bem projetada, consistente e habilmente implementada sobre esses atores aumentou a segurança da execução do processo de paz, estabeleceu relações de confiança entre as principais partes envolvidas no conflito (coalizão, governo afegão e população), apoiando a busca da reconciliação nacional. Estabeleceu a missão

como fonte confiável de informações e mitigou os efeitos negativos de mídias hostis e irresponsáveis veiculadas pelos insurgentes.

A Diretriz Geral de Comunicação Estratégica formalizada pela ISAF em fevereiro de 2011 evidenciou a importância dada pela OTAN na unificação de narrativas e ações presentes na estabilização do conflito:

- o apoio da OTAN ao Afeganistão continuaria após o término da missão atual mediante uma parceria duradoura. A ISAF trabalharia em estreita colaboração com as autoridades afegãs e internacionais, civis e militares, a fim de alcançar o ambiente de segurança e estabilidade no Afeganistão. Dessa forma, o povo afegão poderia confiar no apoio de longo prazo por parte de seus parceiros internacionais;

- a estratégia clara e sustentada da ISAF e seus parceiros permitiria uma transição irreversível da governança para as autoridades afegãs. Paulatinamente, o governo afegão deveria assumir a responsabilidade crescente por todas as áreas, incluindo a capacidade de resposta e prestação de contas ao público;

- os comandantes em todos os níveis deveriam comunicar o progresso da campanha da ISAF para manter as audiências (públicos-alvo) em pleno apoio à continuação da missão. O progresso deveria ser comunicado com credibilidade, fazendo uso adequado dos objetivos, prioridades e medidas de efeito definidos pelo comando da ISAF. Em particular, o progresso precisaria refletir o que ocorreu nos dez anos desde o 11 de setembro (NATO, 2011).

Observamos aqui as ideias-força da temática de *comunicação estratégica* e da *propaganda* que percorreram todos os níveis do teatro de operações e que atingiu as audiências necessárias: parceria com o governo do Afeganistão, transição progressiva e confiável do governo para as autoridades afegãs, progresso proativo das ações da ISAF desde o início do conflito, resiliência, confiança nas forças de coalizão e busca constante do apoio da população.

A *comunicação estratégica* foi complementada pelo chamado *comprehensive approach*, que consiste na participação de outras expressões do poder (não somente a militar) e de diversas organizações para integrar as

soluções de resposta à crise, dentro de um sistema de relações civis e militares (NATO, 2018).

Um exemplo que evidencia a efetividade do *comprehensive approach* no fortalecimento da *comunicação estratégica* e até mesmo da *propaganda* dos EUA e da OTAN foi a implementação das “equipes de reconstrução” das províncias afegãs (do inglês *Provincial Reconstruction Teams – PRTs*). Esse trabalho foi uma maneira de conciliar as operações de combate com os esforços de reconstrução das localidades afegãs, implementados por equipes civil-militares. Essa missão deixou como mensagem o fortalecimento da legitimidade do governo afegão, o aumento da sensação de segurança por parte da população e maior confiança nas ações das forças no terreno (RODRÍGUEZ, 2013).

Toda essa integração sistêmica aqui apresentada fez parte de uma linha de esforços que, por outro lado, também foi obrigada a desenvolver a capacidade de proteger a ISAF ante as ameaças do Talibã no ambiente informacional.

O Talibã, por seu lado, fez (e ainda faz) uso em larga escala da Internet e das mídias sociais, inclusive para a transmissão das ideias de propaganda. Para a população local, em grande parte rural e analfabeta, foram envidados grandes esforços para transmitir relatórios de pregação por meio de panfletos ou folhetos geralmente contendo ameaças, canções e poemas nacionalistas tradicionais, objetivando apoio e recrutamento (INTERNATIONAL CRISIS GROUP, 2008).

Os objetivos psicológicos da insurgência foram transformados em peças de propaganda e consistiam principalmente em: expulsar as forças internacionais; separar o povo do governo afegão e obter o apoio da população, insuflando uma crise de confiança popular, fruto da fraqueza das instituições do governo afegão (funcionários corruptos); criar um sentimento generalizado de descontentamento político; explorar erros cometidos pela ISAF (mortes de civis por danos colaterais) e a situação econômica adversa vivida pelo povo afegão (o que acabou gerando novas incorporações para grupos insurgentes) (RODRÍGUEZ, 2013).

Os insurgentes enviam suas narrativas através de vários meios. Dezenas de milhares de vídeos e

DVDs foram produzidos pela Omat Productions e Manbaul-Jihad, o audiovisual talibã, e colocados em circulação por alguns poucos centavos em bazares no Paquistão e no Afeganistão. O produtor da Al-Qaeda, Al-Sahab, espalhou 89 mensagens em 2007, na proporção de uma a cada três dias, o dobro do emitido no ano anterior. Cada público recebe a propaganda apropriada através do meio mais apropriado, com base em uma estratégia de comunicação centralizada. O objetivo é transmitir a essas audiências que as forças estrangeiras “não podem com eles, que acabarão perdendo o controle e que acabarão saindo”. É sempre uma mensagem emocional, que busca despertar a frustração sofrida, as queixas, a xenofobia, as denúncias de corrupção, imoralidade e impotência das autoridades locais e ampliar vítimas civis. (ARTEAGA *et al.*, 2010. Tradução nossa)

Síria

O conflito na Síria apresentou inicialmente outros conceitos além da unificação de narrativas e da propaganda no contexto da *comunicação estratégica* dos atores envolvidos. Aqui nos deparamos com a concepção de *disinformation* e *misinformation* (desinformação e “meias verdades”).

Esses termos podem ser definidos como informação falsa ou enganosa, que é criada, apresentada e disseminada para ganho econômico ou para “desconstruir” intencionalmente uma ideia até então seguida pela audiência, podendo causar algum tipo de dano no contexto social (EUROPEAN COMMISSION, 2018).

Sob o aspecto informacional, o conflito na Síria não representou tão somente uma guerra em que dois lados se confrontam, pois se tratou de um evento complexo, com vários lados em disputa, cada um estabelecendo a sua convicção e dificultando as audiências na tentativa de obter a constatação de quem fala a verdade. Para Sousa Neto (2017), o conflito possuiu (e ainda possui) duas narrativas predominantes em oposição: de um lado, a narrativa do Ocidente e seus aliados, chamada de “narrativa da atrocidade”, e, do outro lado, a narrativa do governo sírio, a denominada “narrativa da libertação”.

De acordo com os partidários da “narrativa da atrocidade”, o Exército Sírio, apoiado por Rússia, Irã, milícias xiitas do Iraque e Hezbollah, cometeu graves crimes de guerra. A cidade de Aleppo foi duramente bombardeada por todos os tipos de fogos, particularmente aéreo e de artilharia, atingindo alvos que contrariam o que prescreve o Direito Internacional dos Conflitos Armados (DICA). Houve ataque a hospitais, bem como o emprego de munição incendiária e de armas químicas, atingindo também a população civil. Durante os combates, Aleppo sofreu um longo cerco e o regime de Assad utilizou-se de estratégias e táticas cruéis para atingir seus objetivos. As forças do regime sírio empregaram a “*kneel or starve strategy*”, estratégia que consistiu em impor ao inimigo a opção de curvar-se ou morrer de fome, impedindo o ressuprimento logístico por meio de uma operação de cerco (SOUSA NETO, 2017).

Como medida de desinformação, a Rússia e o regime de Assad se utilizaram da negação veemente de ações como essa, diante dos meios de comunicação. Segundo Czuperski *et al.* (2017), a resposta mais simples às alegações de baixas e mortes indiscriminadas de civis era negá-las. Durante todo o conflito e, em desafio das evidências, tanto a Síria quanto as autoridades do governo russo rejeitaram tais alegações completamente, conforme ilustrado em entrevista do presidente Bashar Al-Assad concedida ao jornal *BBC News*:

Repórter: Então você não está usando armas químicas?

Assad: Definitivamente, não.

Repórter: Mas você não negaria isso (armas químicas), incluído na categoria de bombas, que são armas indiscriminadas?

Assad: Não, não há armas indiscriminadas. Quando você atira, você aponta, e quando você aponta, você aponta para terroristas para proteger civis. Novamente, se você está falando de baixas, isso é guerra. Você não pode ter guerra sem baixas. (BBC NEWS, 2016. Tradução nossa)

Paralelamente à “campanha de negação”, a Síria e as autoridades russas tentavam confundir repetidamente seus interlocutores, apresentando civis como combatentes e refutaram a acusação de desobediência ao DICA:

Repórter: Podemos falar sobre a situação humanitária um pouco? Uma das táticas militares eficazes que o seu... o exército sírio usou é isolar áreas ocupadas por rebeldes e efetivamente matá-los de fome. Mas isso também teve o efeito de fazer civis passarem fome e que, novamente, é contra as leis da guerra: civis famintos.

Assad: Isso não está correto por um motivo. Na maioria das áreas que os rebeldes assumiram, os civis fugiram e vieram para nossas áreas, então, na maioria das áreas que cercamos e atacamos, estavam apenas militantes rebeldes. (BBC NEWS, 2016. Tradução nossa)

Por outro lado, conforme a mencionada “narrativa da libertação”, Assad e seus aliados combateram (e combatem) terroristas. Para eles, a coligação de grupos rebeldes sunitas, atuando em torno do Exército de Libertação da Síria, não é diferente dos jihadistas do DAESH ou ISIS e de outros grupos extremistas. De acordo com essa narrativa, a coligação de grupos sunitas é financiada pelos EUA, UE, Turquia, Arábia Saudita, Catar e Emirados Árabes Unidos. Foram esses países que, aproveitando a onda da Primavera Árabe, provocaram a Guerra Civil na Síria (SOUSA NETO, 2017).

Abordando agora a postura unicamente russa no conflito, segundo Spruds *et al.* (2016), a estratégia de guerra informacional, sob o ponto de vista da Rússia, é baseada em uma *comunicação estratégica defensiva de duplo objetivo*. Por um lado, o governo é “forçado” a combater ataques estrangeiros, por outro, o governo “necessita agir” para proteger seu espaço de informação da disseminação de ideias extremistas e terroristas. Essa abordagem justifica a postura da Rússia no cerceamento à liberdade de imprensa, mesmo no âmbito interno do país.

Verifica-se, assim, uma abordagem russa na Síria, descrita em termos quase inteiramente defensivos, retratando uma narrativa pela qual a Rússia utiliza seu espaço informacional para se defender do constante ataque da propaganda e dos *trolls*¹¹ ocidentais, principalmente por parte dos EUA.

Analisando a *comunicação estratégica* e a *propaganda* sob a ótica do Estado Islâmico, percebemos que os grupos terroristas alojados na Síria utilizam massivamente

a Internet e, principalmente, as mídias sociais para criar os efeitos desejados, a exemplo do que ocorre também no Afeganistão e no Iraque. Para Nissem (2014), essas ações são projetadas para apoiar as atividades cinéticas do Estado Islâmico e incluem coleta de dados de inteligência, seleção de alvos, propaganda, recrutamento e captação de recursos, através da disseminação de histórias interligadas por palavras e imagens que apoiam uma narrativa unificada.

Essa narrativa constitui a *comunicação estratégica* dessa organização perante suas audiências, que se baseia na noção de “multiplicação de forças”, através do uso de mídias sociais para fazer o Estado Islâmico parecer mais poderoso do que realmente é. Parte disso é feita para criar um grande volume “chamativo” de mensagens *online* para garantir a visibilidade entre os públicos-alvo, bem como obter atenção de audiências de massa na exposição de propaganda emitida por esse grupo terrorista. Daí a importância dada pelo Estado Islâmico à contrastante disseminação de vídeos chocantes de decapitação, incineração, execução em massa e, por vezes, de entrega de alimentos para a população nos locais de combate, apelando para o sensacionalismo e, ao mesmo tempo, tentando aterrorizar e demonstrar poder.

Ao estudar o uso das mídias sociais, Nissem (2014) estabelece que o Estado Islâmico se baseia em uma abordagem *top-down*, podendo identificar quatro níveis de disseminação *online*. Esses quatro níveis usam uma narrativa estratégica centralizada como estrutura de direção e orientação para o uso de imagens e mensagens nas diferentes plataformas de mídia social que apoiam suas atividades de propaganda.

O elemento de nível superior consiste na própria conta de mídia social do Estado Islâmico, em que os dados são carregados de maneira centralizada. O segundo nível consiste em contas regionais ou provinciais que postam relatórios ao vivo de avisos e mensagens localizadas (palavras e imagens). O terceiro nível consiste em combatentes individuais que postam em suas contas pessoais atualizações acerca de suas experiências no dia a dia ou em combate. São mais emocio-

nais e, portanto, atraem, por exemplo, jovens recrutas em potencial. O quarto nível está praticamente fora do controle da gestão do Estado Islâmico e consiste em simpatizantes e apoiadores (os disseminadores), efetuando postagens de “viralização” de produtos.

Podemos inferir, portanto, que o conteúdo é inicialmente muito coordenado, mas, à medida que avança verticalmente para baixo ou é “repassado”, “repblicado” ou adaptado às circunstâncias e redes locais, tal conteúdo eventualmente se modifica. Isso resulta em alguma perda de controle da mensagem e, portanto, da narrativa.

Ainda em termos de *comunicação estratégica*, a criação do califado que marca o retorno à versão original do Islã, incluindo a introdução da lei da Sharia¹², é essencial para o Estado Islâmico manter a vontade de lutar, a coesão e a fidelidade do seu “público interno”. Para Nissem (2014), a restauração de um califado é um dever religioso, assim como as leis draconianas e o terrorismo cruel praticado pelo Estado Islâmico. Observa-se que as regras uníssonas da Sharia constituem a base para a *comunicação estratégica* daquele ator.

Assim sendo, observando o discurso e as mensagens associadas, verificamos que os objetivos estratégicos do Estado Islâmico em sua campanha informacional na Síria são: obter atenção e visibilidade de suas mensagens; controlar a narrativa no âmbito regional; contrapor-se ao Ocidente, ao exército sírio e aos jihadistas rivais, bem como dissuadi-los e intimidá-los; recrutar novos membros e apoiadores e captar recursos financeiros.

Ucrânia

Segundo Jagello 2000 (2015), no conflito da Ucrânia, o principal papel na consecução dos objetivos militares russos foi desempenhado por meios não cinéticos, como operações psicológicas e propaganda, sanções econômicas, embargos, atividades criminosas e outras atividades subversivas de natureza semelhante. As operações militares russas foram conduzidas em segredo por forças irregulares, combinando métodos de operações de combate convencionais e

assimétricos contra toda a sociedade e, em particular, contra suas estruturas políticas, organismos governamentais, economia do Estado, o moral da população e contra as Forças Armadas, no mais amplo conceito de guerra híbrida.

Na Ucrânia, o emprego de meios cinéticos russos foi dirigido da maneira mais velada possível, sobretudo na anexação da Crimeia, episódio que, segundo Rác (2016), contribuiu para o resultado do conjunto de ações coordenadas de maneira eficiente das Forças Armadas russas, grupos pró-separatistas russos locais, bem como da mídia e da diplomacia russas, evidentemente sempre negado por Moscou.

Este autor estabelece o ambiente informacional ocorrido no conflito em três fases. A primeira abrangeu a própria política externa e diplomacia russa frente à Ucrânia, articulando a dependência e a fragilidade dos campos do poder desse país perante a poderosa Rússia.

Numa segunda fase, ocorreu a “violência armada aberta e organizada”. Manifestantes em trajes civis e tropas não identificadas, usando uniformes russos e alta tecnologia, armas, veículos e equipamentos, surgiram repentinamente e começaram a montar barricadas e postos de controle, bloqueando os portões de unidades das Forças Armadas e da polícia ucraniana. Paralelamente a essas ações, esses grupos assumiram órgãos de administração pública, edifícios de meios de comunicação e infraestrutura civis, estações de televisão e rádio, bem como torres de transmissão, permitindo que os “manifestantes” suprimissem canais de mídia, colocando-os fora do ar e substituindo-os por canais russos. Tanto esses grupos em trajes civis, quanto as tropas uniformizadas, posteriormente chamadas de “educados homens de verde”, sempre alegaram tratar-se de manifestantes locais insatisfeitos com o governo central de Kiev. O discurso das mídias oficiais russas sempre se referiu a eles, e ainda o faz, como “oposição” ou “resistência”.

A terceira fase foi chamada de *estratégia de estabilização*, para consolidar os efeitos alcançados e tomar medidas para legitimar as ações até então ocorridas,

como, por exemplo, o já mencionado contraditório referendo na Crimeia.

O modo pelo qual a Rússia liderou esse conflito foi potencializado pelo crescimento de redes sociais, fato que expandiu a gama de ferramentas que poderiam ser utilizadas no desenvolvimento da guerra híbrida, no escopo da desinformação e da manipulação, sem que o usuário violasse as leis vigentes. Para isso, as forças russas criaram *bots* ou *robotrolling* (*softwares* concebidos para simular ações humanas repetidas vezes de maneira padrão), inserindo-os nas redes sociais para influenciar áreas de interesse russo no âmbito informacional (SPALKOVÁ, 2019).

O Centro de Excelência de Comunicação Estratégica da OTAN (*NATO StratCom COE*), organismo vocacionado para o estudo e para o desenvolvimento da Comunicação Estratégica da Aliança, analisou as atividades de manipulação do ambiente informacional, particularmente envolvendo as mídias sociais, durante a crise da Ucrânia, na qual a Rússia procurava influenciar seus adversários. Tal experimento foi ao encontro das definições doutrinárias de guerra híbrida aqui abordadas.

Segundo Bay e Fredheim (2019), no centro dessa análise, descobriu-se um mercado florescente, dominado por provedores de serviços de manipulação, os chamados *Manipulation Service Providers (MSPs)*, com base na Rússia. Observou-se que praticamente todos os principais fornecedores de *software* e infraestrutura de manipulação identificados eram de origem russa. Os compradores eram indivíduos, empresas e atores de nível estatal. Normalmente, esses provedores de serviços vendiam os acessos interativos de mídias sociais na forma de comentários, cliques, curtidas e compartilhamentos.

A fim de atestar a manipulação desenvolvida pelo governo russo junto às mídias sociais na Ucrânia, Bay e Fredheim (2019) realizaram uma pesquisa de campo na forma de um experimento com 5 *MSPs* russos, pagando um total de 10 euros para cada fornecedor de serviço, a fim de contratar “likes”, “comentários”, “visualizações” e “seguidores” de 4 mídias sociais, com o seguinte resultado:

- *Youtube*: 781 *likes*, 153 comentários, 3.267 visualizações, 458 seguidores;
- *Facebook*: 1.204 *likes*, 131 comentários, 11.627 visualizações, 990 seguidores;
- *Twitter*: 2.173 *likes*, 119 comentários, 4.397 visualizações, 2.439 seguidores;
- *Instagram*: 4.000 *likes*, 212 comentários, 13.158 visualizações, 3.846 seguidores.

Verifica-se, dessa forma, a facilidade e o baixo custo para criar uma isca capaz de simular um grande volume de atitudes a serem seguidas ou aparentes ações de legitimidade para atrair comportamentos desejáveis por parte das verdadeiras audiências-alvo.

Na guerra informacional, a missão dos *trolls* é de externar as ideias-força da comunicação ideológica específica emanadas pela “força atacante”. No contexto da crise na Ucrânia, o objetivo dos *trolls* híbridos foi promover os interesses e a propaganda do Kremlin e retratar a Rússia como uma força positiva contra o “Oeste podre” e a hegemonia dos EUA.

A propagação da desinformação e da propaganda veiculada pelos órgãos de TV e rádio também foram ferramentas que ajudaram a Rússia a anexar a península da Crimeia, em março de 2014. Enquanto a ocupação era realizada fisicamente por forças militares, conforme já mencionado, a invasão começou “nas mentes” dos crimeus. A invasão do território ucraniano e a anexação da Crimeia foram realizadas com uma campanha de propaganda da mídia estatal russa, como “*Russia 24*”, “*NTV*”, “*Channel One (ORT)*” e “*Russia-1*”, todos amplamente populares na península na época. Enquanto muitos ucranianos protestavam contra a corrupção e as políticas opressivas antiocidentais do regime em Kiev, uma narrativa muito diferente foi transmitida aos crimeus sobre esses eventos. Tais narrativas levaram as pessoas na Crimeia a acreditar que suas vidas e liberdades estavam ameaçadas por seus concidadãos em Kiev. Como resultado, quando os militares russos vieram oferecer proteção, muitos aceitaram com prazer, justificando-a com a etnia pertencente à cultura russa (SUMMERS, 2017).

Para Jagello 2000 (2015), a Rússia também utilizou (e utiliza) a chamada “nova propaganda”, que não busca convencer o destinatário, mas ofuscar o que é verdade e em que o destinatário pode confiar. A fim de obter o apoio irrestrito da população russa, o governo usou uma ampla variedade de canais de mídia, particularmente a televisão estatal, juntamente com os jornais “*Russia Today*”, “*Voice of Russia*”, “*Sputnik*”, “*Press Agency ITAR-TASS*” e “*Agency RIA Novosti*”, que, em suas coberturas na Ucrânia, influenciaram significativamente a opinião pública local.

De fato, o cerne da *comunicação estratégica* russa na Ucrânia estava centrado na exaltação à Rússia e na deturpação de seus oponentes em prol dos interesses russos. Spruds *et al.* (2016) estabelecem ideias-força que delinearão a narrativa russa contra a Ucrânia, tanto nos episódios das manifestações em Kiev, quanto na anexação da Crimeia:

Extremistas neonazistas destituíram um presidente eleito democraticamente no golpe de *Maidan* em fevereiro [2014]. A Rússia, consciente de que a nova “junta” ucraniana planejava genocídio no Leste, não teve escolha a não ser proteger os “separatistas” étnicos russos, que espontaneamente estavam montando uma revolta contra *Maidan*.

A Crimeia, com a população de maioria russa, estava em maior risco, então as forças russas tiveram que entrar e aceitar a vontade popular da Crimeia a ser anexada.

A Rússia também não pode impedir que voluntários patrióticos e oficiais de inteligência militar atravessem a fronteira entre a Rússia e a Ucrânia (com seus pesados equipamentos militares) para socorrer seus irmãos do “mundo russo” em “guerra civil” contra extremistas ucranianos. Durante todo o tempo, a Rússia tem sido uma espectadora inocente, torcendo pela paz, com pouco controle sobre seus aliados separatistas. (SPRUDS *et al.*, 2016, p. 17. Tradução nossa)

Por fim, durante a estabilização do conflito, após a anexação da Crimeia e visando sufocar o pensamento de aproximação ao lado ocidental, por parte da Ucrânia, o governo russo elencou, a fim de atingir o seu estado final desejado, conjuntos de narrativas determinantes, como principais direcionamentos para sua propaganda, conforme o **quadro 1** (KELLY e PAUL, 2020):

Contexto	Narrativa utilizada
1. Anexação da Crimeia	a. Essas terras historicamente pertenciam à Rússia.
	b. A aquisição da Crimeia pela Ucrânia em 1954 foi um erro histórico.
	c. Campanha <i>KrymNash</i> (“A Crimeia é nossa”).
	d. A população étnica russa e todos os que falam russo residentes na Crimeia sofrem grave ameaça ultranacionalista.
	e. De modo algum a Rússia esteve envolvida em eventos na Crimeia.
	f. O referendo foi iniciado e realizado pelo povo da Crimeia.
	g. Os soldados da Crimeia voluntariamente depuseram suas armas e pronunciaram a sua lealdade à Rússia.
2. Manifestações na Euromaidan	a. O Ocidente orquestrou a revolta.
	b. A maioria dos manifestantes era violenta e “anti-Rússia”.
	c. O presidente <i>Yanukovych</i> fugiu como resultado de um violento golpe de estado contra seu governo.
	d. O novo governo da Ucrânia é ilegítimo.
	e. A assinatura do acordo de associação trai o relacionamento histórico da Ucrânia com a Rússia.
	f. A assinatura do acordo de associação tem consequências devastadoras para a Ucrânia.
	g. Com medo de suas vidas, centenas de milhares de russos fugiram da Ucrânia.
	h. A revolução de <i>Maidan</i> é fascista, nacionalista e antissemita.
4. Difamação do “Oeste”	a. Países ocidentais e, especialmente os EUA, são os principais orquestradores dos eventos na Ucrânia.
	b. A expansão da OTAN e a limitação das capacidades da Rússia são as principais motivações para as ações da UE, dos EUA, do Canadá e da Austrália.
	c. Os EUA estão pressionando os europeus para continuar as políticas de sanções contra a Rússia.
	d. A imoralidade do mundo ocidental fundamentalmente difere da moralidade do povo russo.
5. Difamação da Ucrânia como Estado e Nação	a. A Ucrânia é um estado economicamente falido.
	b. A Ucrânia é um estado artificial que não existia antes de 1991.
	c. A língua ucraniana não é mais nada do que uma combinação de russo e polonês.
	d. A Ucrânia não tem futuro viável sem subsídios e patrocínio da Rússia.
	e. A população pró-europeia da Ucrânia é descendente ideológica de apoiadores fascistas e nazistas.
6. Enaltecimento da Rússia	a. A história e a tradição russa necessitam de seu próprio caminho trilhado por russos – uma abordagem única dos direitos humanos e de uma trajetória de desenvolvimento.
	b. A queda da União Soviética foi um desastre de proporções globais.
	c. A Rússia constitui o centro dos eslavos e do mundo ortodoxo.
	d. A Rússia é o principal combatente contra o fascismo.
	e. A Rússia defende a verdade, é contra a dominação e a hegemonia do mundo pelos Estados Unidos.
	f. A Rússia não ficará de joelhos e reunirá forças para resistir às políticas gananciosas e egoístas do Oeste.

Quadro1 – Narrativas russas utilizadas no conflito da Ucrânia

Fonte: KELLY e PAUL, 2020 (adaptado pelo autor)

Conclusão

Características como vulnerabilidade, incerteza, complexidade e ambiguidade constituem importantes elementos presentes no ambiente operacional dos conflitos contemporâneos. O estudo de tais conflitos nos remete a uma gama variada de *stakeholders*, com seus interesses específicos, procedimentos operativos, assimetrias e meios tecnológicos que dificultam enormemente a visualização do diagrama de relações desse ambiente.

No estudo do conflito do Afeganistão, verificamos que a ISAF reuniu um esforço contínuo para, juntamente com o governo afegão, conquistar o apoio da população e combater a coerção e a intimidação da Al-Qaeda e do Talibã, priorizando esforços em cinco atores principais nesse conflito: a população, o governo afegão, a insurgência, os agentes externos e a própria ISAF. Nesse contexto, podemos inferir que a população constituiu o centro de gravidade¹³ no ambiente informacional e sobre a qual foram direcionadas as ideias centrais da *comunicação estratégica* e os principais esforços dos produtos de propaganda.

As diretrizes gerais de comunicação estratégica emitidas pela ISAF em nível estratégico deram origem à execução de uma narrativa unificada, perfeitamente adotada pelos demais níveis de planejamento. Por fim, os efeitos dessa comunicação consolidada e dos produtos de propaganda orquestrados foram devidamente absorvidos pelos públicos-alvo no teatro de operações, colaborando com o atingimento dos objetivos militares elencados pela ISAF.

Assim, a atuação no espaço informacional, por meio da execução de uma *comunicação estratégica* bem projetada, agregadora, consistente e coordenadamente implementada, aumentou a segurança das ações da ISAF na OTAN, estabeleceu relações de confiança entre as principais partes envolvidas no conflito (tropa, governo afegão e população), gerando apoio para busca da reconciliação nacional e auxiliando a combater os efeitos negativos de mídias hostis direcionadas pelos insurgentes. Do exposto, podemos concluir que essas atitudes no ambiente informacional foram efetivas no aumento do poder de combate da ISAF, colaboran-

do decisivamente para o sucesso dos movimentos dos meios cinéticos no terreno e facilitando, até mesmo, a execução da fase de estabilização na operação.

Na Síria, ao contrário do teatro de operações do Afeganistão, onde a ISAF construiu sua narrativa e seus produtos de propaganda com viés mais construtivo, houve o exercício de uma verdadeira rede de distorções e de desinformação no jogo da batalha informacional, sobressaindo-se duas narrativas opostas entre os grupos de atores rivais, cada qual trabalhando a manipulação do campo informacional a favor de seus interesses, ora pendendo para a “atrocidade”, ora para a “salvação”.

Na “narrativa da atrocidade”, a informação capitaneada pelos EUA e seus aliados chegava em larga escala para a comunidade internacional, atingindo, portanto, uma audiência mais ampla. A Síria, apoiada pela Rússia, produzia sua defesa, justificando as ações por intermédio da “narrativa da salvação”, que, evidentemente, atingia uma audiência menor, não alcançando grande parte das audiências ocidentais. Verifica-se, dessa forma, que os objetivos no campo informacional são conquistados quando se direciona a informação (ou desinformação) com sucesso ao mais amplo público-alvo possível.

A estratégia da negação, exercida pelas forças sírias e russas, serviu de aprendizado quando esses atores enfrentavam acusações e decidiam negar ou manter o silêncio, ao perceber que a narrativa acusadora tinha baixo perfil de atingimento de audiências e, por isso, não valia a pena o risco de articular uma resposta.

Podemos, ainda, colher ensinamentos, por meio do estudo das ações dos grupos terroristas no campo informacional, tanto na Síria, quanto no Afeganistão, quando verificamos o foco dirigido por parte desses grupos para obter apoio das populações locais e recrutar indivíduos. As propagandas dos radicalistas islâmicos agiam por meio da exposição de temáticas metafísicas que exprimiam desejos do público-alvo, como a religiosidade, a fé e a busca de melhores condições de vida, mas, ao mesmo tempo, faziam questão de mostrar a coerção, para os casos de desobediência. Nota-se que a propaganda, valendo-se das mídias sociais, foi amplamente utilizada por esses grupos terroristas, sobretudo em nível tático, e alcançaram resultados satisfatórios na

obtenção de seus objetivos no campo informacional, valorizando o poder de combate desses atores.

Por outro lado, não seria adequado afirmar que o Estado Islâmico e outros grupos terroristas articulavam a *comunicação estratégica* e a *propaganda* somente nesse nível. Serve de ensinamento e de incentivo ao estudo a articulação *top-down* na dimensão informacional, de modo que os níveis mais elevados de planejamento acompanhem, de maneira compartilhada, simultânea e de modo simbiótico, o trabalho dos níveis mais baixos. Quanto mais próximos estiverem esses níveis de planejamentos articulados, ocorrerão menores perdas no controle de narrativa e mais firme será a *comunicação estratégica*.

No conflito da Ucrânia, mais especificamente no caso da anexação da Crimeia, podemos perceber a ocorrência de operações militares russas conduzidas em segredo por forças irregulares, combinando métodos de operações de combate convencionais e assimétricos. Evidentemente, como toda essa articulação foi negada por Moscou, verificamos aqui, também, a exemplo do ocorrido na Síria, a presença da estratégia da negação.

Demonizando o governo ucraniano aos olhos da população russa e sublinhando as diferenças entre o Ocidente e a Rússia, as células de operações de informação russas, por meio de controlados órgãos de mídia e redes sociais fortemente manipuladas, despertaram sentimentos patrióticos e mobilizaram a população de etnia russa na busca de apoio à política da Rússia e legitimaram o papel do país na crise ucraniana, principalmente na Crimeia.

Para tal, a Rússia já vinha inserindo as temáticas da guerra informacional na sua política externa e na diplomacia frente à Ucrânia, percebidas aqui como a primeira fase das ações. Em uma segunda fase, ocorreram as ações operativas com elementos cinéticos e não cinéticos, até adentrar na fase final, em que a desinformação e a propaganda puderam também consolidar e “legitimar” a estabilização, potencializada pelo emprego de manipulação massiva das redes sociais e dos órgãos de comunicação. Ademais, esse tipo de manipulação, muito bem orquestrada pelas forças russas, seguindo a linha de narrativas unificadas, poderia servir de complemento e cobertura a inúmeras ações cinéticas, a tal

ponto que esse tratamento no ambiente informacional colaborou indubitavelmente para o aumento do poder de combate russo no conflito.


De modo comum, nos três conflitos estudados, identifica-se a população local como centro de gravidade. Isso não implica que devemos engessar o estudo desse elemento da arte operacional sempre calcado na população. Como ensinamento colhido, no entanto, salientamos que os planejadores militares não podem negligenciar a análise do comportamento das populações nas operações militares, sobretudo no seio da dimensão informacional.

A título de lições aprendidas para a doutrina militar, tomando por base o conflito do Afeganistão, serve de ensinamento a emissão de diretrizes gerais de *StratCom* da ISAF em nível estratégico. Tais diretrizes definiram um balizamento para a narrativa unificada na operação, perfeitamente seguida pelos demais níveis de planejamento. Uma vez recebida essa *comunicação estratégica* direcionada, cabe aos planejadores dos níveis abaixo traduzi-la, por exemplo, sob a forma de regras de engajamento e de intenções dos comandantes nos sucessivos níveis. Dessa maneira, o pensamento preconizado no ambiente informacional dos níveis mais elevados da operação é capaz de chegar até a “ponta da linha”, junto aos “*the boots on the ground*” com efetividade.

No Brasil, o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), no Ministério da Defesa, contempla, em seu organograma, a Chefia de Assuntos Estratégicos (CAE). Como sugestão, essa chefia poderia ser a responsável pela emissão das diretrizes de *comunicação estratégica* nesse nível, a fim de subsidiar um eventual comando conjunto ativado nos casos de conflitos armados.

Cabe ainda salientar que o tema *comunicação estratégica* deve receber tratamento específico nos cursos de altos estudos, para que futuros oficiais de estado-maior possam assumir com segurança a liderança na gestão de uma campanha de comunicação nos mais elevados níveis. Nesse contexto, qualquer definição de *comunicação estratégica na doutrina militar* deveria incluir os seguintes termos: coordenação, planejamento de médio e longo prazos, objetivos claros e mensuráveis, informar, influenciar e persuadir, públicos globais, informações verdadeiras e avaliação de resultados.

Sintetizando, conclui-se que esse ambiente de “novas guerras” exigirá muito mais gerenciamento da informação e aplicação da *comunicação estratégica*. E o inimigo, nesses conflitos, nunca será agrupado ou visível, mas permanecerá fragmentado e oculto em novas trincheiras: a população e os novos meios de comunicação aqui tratados. Por isso, torna-se essencial contar

com todos os veículos (meios) disponíveis no ambiente informacional como suportes para articular consenso interno necessário para tomada de decisão. A *comunicação estratégica* ajudará a alcançar a legitimidade do exercício para a adoção de operações militares, e a *propaganda* poderá colaborar para induzir as audiências-alvo a nosso favor. 

Referências

ABRUNHOSA, Homero Gomes. **A União Europeia e a Crise na Ucrânia**. Trabalho de Conclusão de Curso, Rio de Janeiro: ECEME, 2017.

ARTEAGA, F.; JORDÁN J.; POZO P.; GUINDO M. G. **Terrorismo, contrainsurgencia y opinión pública**. Terrorismo sin fronteras. Actores escenarios y respuestas en un mundo global. Cizur Menor: Aranzadi Thomson Reuters, 2010.

BATISTA, Luís Alves; CAMILO, Ricardo Manuel dos Santos; BESSA, Ricardo Jorge Amaral; PEREIRA, Ricardo Alves. **O Atual Grande Médio Oriente em Turbulência**: os Estados do Far Abroad envolvidos. Trabalho de Aplicação de Grupo – Curso de Estado-Maior Conjunto, Lisboa: Instituto Universitário Militar, 2016.

BAY, Sebastian; FREDHEIM, Rolf. **Falling Behind**: How Social Media are Failing to Combat Inauthentic Behavior Online. NATO STRATCOM COE, nov 2019: 32.

BBC NEWS. **President Assad to BBC News**: We are defending civilians and making dialogue. BBC NEWS. 10 fev 2016. <http://sana.sy/en/?p=28047>. Acesso em: 11 abr 2020).

BRASIL. Manual de Campanha C 45-4, **Operações Psicológicas**. 3. ed. Brasília: EGGCF, 1999.

BRASIL. Manual de Campanha EB 70-MC-10.211, **Processo de Planejamento e Condução das Operações Terrestres (PPCOT)**. 2. ed. Brasília: EGGCF, 2020.

BRASIL. Manual de Campanha EB 20-MC-10.213, **Operações de Informação**. 1. ed. Brasília: EGGCF, 2014b.

BRASIL. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Ministério da Defesa. Brasília, 2012.

CONDÉ, Leonardo Pires. **O combate ao terrorismo empreendido pelos EUA nas Guerras do Iraque (2003) e do Afeganistão (2001) e as possíveis implicações para a doutrina militar**. Trabalho de Conclusão de Curso. Rio de Janeiro: ECEME, 2017.

CZUPERSKI, Maksymilian; ITANI, Faysal; NIMMO, Ben; HIGGINS, Eliot; BEALS, Emma. **Breaking Aleppo**. The Atlantic Council of the United States, fev 2017: 70.

DIAS, Vanda Amaro. **As Dimensões Interna e Internacional da Crise da Ucrânia**. Scielo Portugal. Relações Internacionais, mar 2015: 45-55.

EUROPEAN COMMISSION. **European Commission contribution to the European Council**. Action Plan against Disinformation. Joint Communication to the European Parliament, Brussels: European Commission, 2018.

FREIRE, Maria Raquel. **Relações UE-Ucrânia**: a complexa gestão de objetivos, motivações e expectativas. Working Paper, Lisboa: Núcleo de Relações Internacionais, FEUC e IPRI-UNL, 2008.

GUEDES, Armando Marques. **Proxy Wars**. Academia.edu. fev 2016. https://www.academia.edu/9201902/Proxy_Wars. Acesso em: 27 fev 2020.

INTERNATIONAL CRISIS GROUP. **Taliban Propaganda: Winning the War of Words?** 24 de Julho de 2008. <https://www.crisisgroup.org/asia/south-asia/afghanistan/taliban-propaganda-winning-war-words>. Acesso em: 30 mar 2020.

JAGELLO 2000. **Hybrid warfare: A new phenomenon in Europe's security environment**. Jagello 2000 for NATO Information Centre in Prague, out 2015: 16.

KELLY, alan; PAUL, Christopher. **Decoding Crimea: Pinpointing the Influence Strategies of Modern Information Warfare**. NATO STRATCOM COE, 2020: 36.

KOVER, Cláudia. **As relações UE-Ucrânia ao abrigo da parceria oriental: a projeção de poder da UE perante a Rússia e a criação de um limite entre dois cosmos**. Tese de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais – área de especialização Estudos Europeus, Lisboa: Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, 2015.

NASSER, Salem Hikmat. **Direito Islâmico e Direito Internacional: os termos de uma relação**. Revista Direito GV, jul-dez 2012: 725-744.

NATO. **NATO/ISAF Strategic communications framework**, 10 feb 2011, Brussels: Media Operations Centre. NATO HQ, 2011.

NATO. MCM-0085 – **Military Concept for NATO Strategic communications**. Brussels: SHAPE. IMS, 2010.

NATO. NATO ISAF COMMANDER. **Comisaf initial assessment**, KABUL: ISAF, 2009, p. 2.3.

NATO. NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION – **A “comprehensive approach” to crises**. 26 jun 2018. https://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_51633.htm. Acesso em: 9 abr 2020.

NATO STRATCOM COE. **Analysis of Russia's Information Campaign Against Ukraine**. NATO STRATCOM COE, set 2014: 4.

NATO. **Countering the Malicious Use of Social Media: The Black Market of Social Media Manipulation**. NATO STRATCOM COE, nov 2018.

NISSEM, Thomas Elkjer. **Terror.com – IS's Social Media Warfare in Syria and Iraq**. Royal Danish Defence College, 2014.

NOVAIS, Paulo Lammardo de. **A Guerra Insurgencial no Afeganistão: ensinamentos para o Exército Brasileiro**. Trabalho de Conclusão de Curso. Rio de Janeiro: ECEME, 2012.

PEREIRA, Carlos Santos. **Dez Anos de Guerra no Afeganistão**. Nação de Defesa, 2011: 216.

PINHO, Alessandro Paiva de. **A Guerra Híbrida e os Reflexos para o Exército Brasileiro**. PADECEME, 2016: 109.

PIRES, Nuno Lemos. **Resposta ao Jihadismo Radical: Políticas e Estratégias para Vencer Grupos como o Al-Qaeda ou o Daesh**. Lisboa: Nexo editora, 2016.

QUINTELLA, Flávio Saraiva. **Os reflexos da atuação do Estado Islâmico nas relações internacionais no Oriente Médio**. Trabalho de Conclusão de Curso, Rio de Janeiro: ECEME, 2017.

RÁCZ, András. **Russia's Hybrid War in Ukraine: Breaking the Enemy's Ability to Resist**. The Finnish Institute of International Affairs – FIIA Report 43, 2016: 104.

RODRÍGUEZ, Felipe Santos. **La Comunicación Estratégica (STRATCOM) en los Conflictos Modernos**: El caso de Afganistán. Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2013: 40.

SARAIWA, Luís; VIEIRA, Rui; CORREIA, João. **Estudos Estratégicos**: da estratégia, do planeamento estratégico militar e da conflitualidade. Vol. 14, Coleção ARES. Lisboa: Instituto Universitário Militar, 2017.

SOUSA NETO, José Ribamar Cândido de. **A queda de Aleppo e a luta pela narrativa dominante no espaço de batalha**. Artigo de Opinião, Rezende: Academia Militar das Agulhas Negras, 2017.

SPALKOVÁ, Veronika. **Influence of Russian Disinformation Operations**: Specifics Examples in Data and Numbers. Kremlin Watch Program, 2019: 17.

SPRUDS, Andris, *et al.* **Internet trolling as a tool of hybrid warfare**: the case of Latvia. StratCom Centre of Excellence, 2016: 106.

SUMMERS, Julia. **Countering Disinformation**: Russia's Infowar in Ukraine. The Henry M. Jackson School of International Studies, University of Washington. 25 out 2017. <https://jsis.washington.edu/news/russia-disinformation-ukraine/>. Acesso em: 12 mar 2020.

VIEIRA, Rui; RODRIGUES, Teresa. **O Conflito da Síria**: as Dinâmicas de Globalização, Diplomacia e Segurança. Cadernos do IESM, set 2014: 66.

WRIGHT, Donald P. **A different kind of war**: the United States Army in operation Enduring Freedom. Fort Leavenworth: Combat Studies Institute Press, 2010.

Notas

- ¹ Guerra híbrida é um conflito em que se utilizam táticas regulares, irregulares, atos criminosos, terrorismo, ataques cibernéticos, pressão econômica e a coerção para quebrar a capacidade do estado-alvo em se defender e assim conseguir atingir os objetivos políticos (PINHO, 2016).
- ² O renomado pesquisador português, professor Marques Guedes, estabelece que as *proxy war* (ou guerra de 'substituição', ou 'por delegação' ou 'procuração') tendem a ser conflitos bélicos instigados por uma potência – por via de regra média-grande, mas podendo não o ser – que nela não participa de maneira direta. Está por isso nele implícita a ideia de que aquilo que está em causa é a 'representação' dos interesses de uma potência por forças exteriores que dela não constituem parcela intrínseca (GUEDES, 2016). Da mesma forma, atores *near abroad* e *far abroad* são aqueles que, geograficamente, estão próximos e longe, respectivamente, da zona de conflito, mas manifestam seus interesses políticos, econômicos, psicossociais, militares etc. naquela região.
- ³ A superioridade de informação é traduzida por uma vantagem operativa derivada da habilidade de coletar, processar, disseminar, explorar e proteger um fluxo ininterrupto de informação aos comandantes em todos os níveis, ao mesmo tempo em que se busca tirar proveito da informação do oponente e/ou negar-lhe essas habilidades. É possuir mais e melhor informação do que o adversário sobre o ambiente operacional. Permite o controle da dimensão informacional por determinado tempo e lugar (BRASIL, 2014b).
- ⁴ O enquadramento conceitual de Comunicação Estratégica presente neste trabalho irá se basear na doutrina consagrada da OTAN. Para a Aliança Atlântica, a *StratCom* (*Strategic Communication*) consiste na utilização coordenada das atividades de comunicação e capacidades da OTAN, em apoio às suas políticas e no cumprimento de seus objetivos (NATO, 2010). Trata-se, portanto, de uma narrativa unificada emitida por um Estado ou por uma entidade, que deverá ser seguida fielmente pelas ações de todos os envolvidos. A combinação das ações, imagens e mensagens, caminhando no mesmo compasso da narrativa irá impedir a ocorrência de *gaps* entre “o que se comunica” e “o que se executa”.
- ⁵ Propaganda é a difusão de qualquer informação, ideia, doutrina ou apelo especial, visando gerar emoções, provocar atitudes, influenciar opiniões ou dirigir o comportamento de indivíduos ou grupos, a fim de beneficiar, direta ou indiretamente, quem a promoveu (BRASIL, 1999).
- ⁶ Em dezembro de 2010, a imolação de um vendedor de rua na Tunísia serviu para inflamar uma população jovem descontente com o seu governo e deu início ao movimento conhecido por Primavera Árabe. Esse movimento estendeu-se pelo Grande Médio Oriente (GMO), repetindo-se os protestos populares por vários países, dando origem a quedas de governos, reformas e guerras civis. Nesse momento, a face mais visível desse movimento é a guerra civil na Síria, que causou milhares de mortos e vagas de refugiados para os países vizinhos e Europa, desestabilizando o GMO e regiões limítrofes (BATISTA *et al.* 2016).

- ⁷ Considera-se uma guerra sectária ou religiosa, por opor forças com matrizes religiosas diferentes, os xiitas do lado do governo e os sunitas do lado da oposição, com o perigo de expansão para países vizinhos (BATISTA *et al.*, 2016).
- ⁸ Sistema de governo de um estado islâmico que combina a liderança política e religiosa na figura do califa. O Estado Islâmico dedicava-se a todo tipo de contrabando, dominando as entradas e saídas do país (Síria) nessa zona. Instituíram um regime fundamentalista islâmico e foram responsáveis pela maior parte dos ataques bombistas nas zonas xiitas, que mataram milhares de pessoas (BATISTA *et al.*, 2016).
- ⁹ A União Econômica Euroasiática (UEE) é um bloco econômico de integração eurasiático formado por iniciativa da Rússia, integrando atualmente a Armênia, a Bielorrússia, o Cazaquistão e o Quirguistão. Tem como principal objetivo alcançar a livre circulação de produtos, serviços, trabalho e capital entre os países-membros.
- ¹⁰ Historicamente, a Península da Crimeia nunca pertenceu de fato à Ucrânia. Passou a ser uma república semiautônoma anexada ao território da Ucrânia só em 1954, quando o então líder soviético Nikita Khrushchev – de origem ucraniana – cedeu-a em caráter amistoso. Após a independência em 1991, a Rússia manteve a base naval de Sebastopol, localizada às margens do mar Negro, único porto estratégico de águas quentes da Rússia, que dá acesso ao Mediterrâneo. Com uma população de cerca de 60% de origem russa, sempre manteve uma forte influência desta através de fatores culturais e linguísticos (ABRUNHOSA, 2017, p. 39).
- ¹¹ O *Urban Dictionary* define um *troll* como um grupo ou pessoa que envia uma mensagem deliberadamente provocativa para um grupo de notícias ou quadro de mensagens com a intenção de causar o máximo de perturbações e argumentos. O *trolling* é definido como a publicação de comentários destrutivos com a intenção de provocar um conflito. Trata-se de um comportamento de viés enganoso ou perturbador no ambiente social na internet (SPRUDS *et al.*, 2016).
- ¹² O direito islâmico, ou *Sharia*, é geralmente entendido como o conjunto das prescrições, regras e mandamentos que se aplicam a todos os aspectos da vida tanto do muçulmano, individualmente, quanto da comunidade dos fiéis (NASSER, 2012).
- ¹³ O centro de gravidade é uma fonte, componente primário de força, poder e resistência física ou moral que confere ao contendor, em última análise, a liberdade de ação para utilizar integralmente seu poder de combate. Sob uma perspectiva ampla, um centro de gravidade pode incluir o conjunto das forças oponentes ou a sua estrutura de comando, a opinião pública, a vontade nacional, líderes políticos e militares ou a estrutura de uma coligação. O centro de gravidade oferece resistência e possibilita o desfecho de golpes físicos ou morais. É um ponto crítico de um sistema, cujo funcionamento é imprescindível à sobrevivência do conjunto (BRASIL, 2020).

Ensino por competências na ECEME – preparando os assessores de alto nível e de estado-maior para os desafios da Era do Conhecimento

*Duílio Paulo Silva de Miranda**

Introdução

O presente trabalho tem por finalidade explorar as peculiaridades do processo de implantação da metodologia de ensino por competências nos cursos da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME).

Para melhor visualização de seus propósitos, o trabalho será dividido em cinco partes, a saber: introdução; antecedentes; histórico de implantação; síntese das principais diferenças em relação ao antigo modelo; e conclusão.

Na parte dedicada aos antecedentes, serão verificados quais fatores levaram a ECEME, estabelecimento de ensino de mais alto nível no Sistema de Educação e Cultura do Exército (DECEx), com renomada tradição e nível de excelência reconhecidos, a modificar a sua metodologia de ensino.

Serão descritos, na abordagem do histórico de implantação, todos os passos seguidos desde os primeiros estudos até os dias atuais, discriminando-se o progresso realizado na implantação da metodologia, por ano e curso, de maneira cronológica, possibilitando a visão integrada de todo o esforço empreendido pela escola na modificação metodológica.

Na apresentação da síntese das principais diferenças metodológicas em relação ao antigo modelo, o trabalho procurará discriminar os pilares de execução do ensino por competências implantado segundo

as características de ensino na ECEME, procurando, dentro do possível, proporcionar a visão comparativa, no sentido de propiciar um melhor entendimento ao leitor não ambientado.

Na conclusão, o trabalho procurará inferir acerca do estágio da implantação do ensino por competências na ECEME e do cumprimento dos objetivos colimados pelo DECEx quando da opção pela nova metodologia.

Antecedentes

O Exército Brasileiro realizou diversos estudos e diagnósticos e chegou à conclusão, em 2010, de que a Força Terrestre não dispunha de capacidades compatíveis com a rápida evolução da estatura política e estratégica do Brasil e que apenas a modernização não apresentaria resultados compatíveis.

Exigia-se, a exemplo de outras nações, um processo mais abrangente, que modificasse drasticamente a postura até então vivenciada, nascendo o Processo de Transformação da Força Terrestre.

Nesse processo, foram estabelecidas metas temporais de controle, ficando o espaço compreendido até o ano de 2015 dedicado à modernização e os espaços abrangidos entre os anos de 2022 e 2031 dedicados às fases de transformação, elencando-se os seguintes vetores de abordagem: Ciência & Tecnologia, Doutrina, Engenharia, Gestão, Logística, Orçamento & Finanças, Preparo & Emprego, Recursos Humanos e Educação & Cultura (BRASIL, 2010).

* Cel R/1 Art (AMAN/1986, EsAO/1995, ECEME/2001, CPEAEx/2012). Instrutor da EsAO (1996 a 1999 e 2003 a 2005). Instrutor e chefe da Divisão de Ensino/ECEME (2013 a 2016). Atualmente, é assessor de supervisão escolar da ECEME.

Como forma de atender às demandas do Projeto de Reestruturação da Força Terrestre, o vetor Educação e Cultura passou a realizar estudos e simpósios visando à adequação do ensino militar às condicionantes de um Exército Brasileiro transformado.

Tais estudos verificaram que a metodologia por objetivos, utilizada no ensino da Força Terrestre, embora efetiva até então, poderia apresentar óbices à capacitação futura dos militares, dado que primava pela aprendizagem mecânica, repetitiva e não reflexiva, pouco eficiente para o acompanhamento da velocidade das evoluções doutrinárias e tecnológicas, e, ainda, dos níveis cada vez maiores de integração de sistemas e atividades, comuns nas forças armadas mais modernas do mundo.

Optou-se pela implantação da *metodologia do ensino por competências* nos estabelecimentos de ensino do Exército Brasileiro, considerando que essa metodologia, de acordo com a literatura técnica, utilizava ferramentas pedagógicas voltadas para o desempenho e, ainda, favorecia o pensamento sistêmico, crítico e integrador, possibilitando aos alunos maior capacidade de reflexão e criatividade, competências imprescindíveis aos militares para atuar em um ambiente volátil, incerto, complexo e ambíguo, característico da Era do Conhecimento.

A implantação do ensino por competências não buscou desconsiderar o ensino praticado no Exército Brasileiro, mas sistematizar e aperfeiçoar práticas vigentes, que já se aproximavam do novo modelo, intensificando ações para trazer ferramentas pedagógicas que pudessem resultar em profissionais mais adaptados às novas exigências de emprego.

O histórico da implantação na ECEME

Conforme exposto, a adoção do modelo nessa escola não partiu de uma decisão interna, pois atendeu à determinação do DECEX, emitida no ano de 2012, para que todo o Sistema de Educação e Cultura do Exército realizasse a implantação do novo modelo, até o ano de 2014.

A ECEME, imediatamente, iniciou estudos para planejamento da transformação metodológica, que, à época, ainda carecia de normatização superior mais específica, pois o escalão superior também se dedicava a estudos para sua operacionalização, reunindo integrantes de todo o sistema, no qual a escola se fez representar.

Modificar a metodologia de ensino em um estabelecimento com a tradição e a reconhecida competência da ECEME apresentava-se como uma tarefa complexa e de grande responsabilidade, pois deveria respeitar a cultura escolar vivenciada, além de manter os excelentes níveis de capacitação proporcionados aos formandos da Escola.

Em 2013, após a expedição de normatização superior, foram realizadas intensas discussões e aprofundamentos metodológicos, no sentido da compreensão das condicionantes que o novo modelo traria para a escola, em face da diversidade de seus cursos (BRASIL, 2013a e 2013b).

Os estudos, no entanto, não produziram os efeitos desejados, haja vista a complexidade de abrangência conceitual contida no novo modelo, como também, a inexistência de massa crítica que pudesse traduzir as condicionantes da metodologia para o ensino da escola, não sendo, dessa maneira, realizados grandes progressos na implantação do ensino por competências. Verificava-se a necessidade de formar um grupo multidisciplinar para sistematizar a nova metodologia dentro da ECEME.

No sentido de executar a modificação em todos os currículos de maneira mais adequada, foi encaminhada solicitação ao escalão superior para que o calendário de implantação se realizasse em prazo mais dilatado, propondo-se um ciclo trienal, que consistiria em um ano para discussões conceituais e formatação curricular, um segundo ano para o planejamento do curso em questão, formatação das instruções e capacitação dos instrutores e um terceiro ano dedicado à prática do curso no novo modelo.

A proposta da ECEME foi aprovada, estabelecendo-se calendário gradual de implantação de todos os cursos que se encerrariam no ano de 2018, permitindo estudos e a fundamentação de normas internas que

pudessem, de maneira prática, orientar a modificação metodológica prevista em normativos superiores, respeitando-se, entretanto, as especificidades dessa escola.

O ano de 2014 foi dedicado ao aprofundamento dos estudos e à capacitação de equipe da divisão de ensino, que teria a incumbência de conceber a metodologia interna para a modificação dos currículos e, também, de orientar os Grupos de Construção Curricular (GCC), conduzindo o processo junto aos diversos cursos (organização da ECEME à época).

As discussões possibilitaram formação de consenso, sendo estruturada a Norma Interna de Construção Curricular (NICC), que, preservando os conceitos da Norma de Construção Curricular (NCC) do DECEEx, adequava a metodologia, para concepção, revisão e análise dos currículos existentes, conforme as especificidades da ECEME. Foram estabelecidos três eixos estruturantes para a implantação: *revisão de currículos, modificação na maneira de ensinar e modificação na maneira de avaliar*.

Nesse mesmo ano, teve início o ciclo trienal de *revisão curricular* para a implantação da nova metodologia, escolhendo-se o Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército (CPEAEx) como curso piloto de modificação e, por determinação do escalão superior, o novo curso de política e estratégia, no idioma inglês, passou para denominação de Curso Internacional de Estudos Estratégicos (CIEE), também concebido na nova metodologia.

Em 2015, após assessoramento do Conselho de Ensino, foi identificado pelo comando que a escola enfrentava superposição de atividades, retrabalho e dificuldades de integração, situações que poderiam dificultar a realização da efetiva implantação da nova metodologia, em todos os cursos. Como solução, foi desenvolvido um Projeto de Reestruturação da ECEME, conforme as Normas para Elaboração, Gerenciamento e Acompanhamento de Projetos no Exército Brasileiro (NEGAPEB) (BRASIL, 2013c).

Os estudos, diagnósticos, discussões e deliberações proporcionaram, no âmbito da vertente *ensino*, a organização matricial¹ da divisão de ensino, por seções de ensino, juntando-se assim as *cátedras*, que passaram

a ser responsáveis pelos grupos de instruções de mesma natureza para todos os cursos da escola.

A reestruturação da divisão de ensino foi altamente positiva para a implantação da nova metodologia, pois permitiu a sinergia necessária para conjugação de esforços, proporcionando melhor visão sistêmica e integrada, que facilitaria as ações de comando na área de ensino.

Ainda em 2015, observou-se que seria necessária, também, a aceleração do processo de revisão curricular de todos os cursos que seriam realizados em 2016, tendo em vista a inexequibilidade de utilização de dois processos metodológicos distintos com os efetivos de instrutores existentes.

Resultante dessa conclusão, o comando da ECEME determinou a revisão e planejamento imediato dos Cursos de Comando e Estado-Maior do Exército (CCEM), de Direção Para Engenheiros Militares (CDEM) e de Estado-Maior para Oficiais de Nações Amigas (CCEM-ONA). Após grande esforço da equipe de instrutores, ainda em 2015, todos os cursos previstos para o ano de 2016 foram revisados e planejados para a nova metodologia.

A ECEME passava a conjugar esforços para a operacionalização do segundo eixo estruturante, ou seja, *a modificação na maneira de ensinar*. Essa demanda se mostraria mais complexa, em face das dificuldades de manutenção de massa crítica de instrutores e da quebra do paradigma natural de manutenção das velhas práticas na condução das instruções. Ainda em 2016, foi revisado e planejado o Curso de Comando e Estado-Maior para Oficiais Médicos (CCEM-Med) com execução prevista para o ano seguinte, encerrando-se o ciclo de revisão de todos os cursos da escola para a nova metodologia, portanto um ano antes do proposto.

Aquele ano marcou o início das ações de apoio pedagógico da nova estrutura da divisão de ensino criada para esse fim, possibilitando o alinhamento de práticas pedagógicas imprescindíveis ao bom desenvolvimento do modelo, tanto na montagem, quanto no desenvolvimento das instruções.

Verificou-se, ainda, que o modelo pedagógico recém-implantado exigia dos instrutores conhecimentos mais profundos acerca dos princípios pedagógicos

constantes da metodologia, impondo-se planejamentos de instruções com maior reflexão conceitual e integração de disciplinas, para que fosse atingida a efetividade da proposta pedagógica pretendida pelo vetor *educação e cultura* quando da escolha da metodologia do ensino por competências.

As avaliações necessitavam passar por modificações que proporcionassem coerência com a natureza de atividades desenvolvidas nas instruções, já que não mais se pretendia a repetição de soluções padronizadas em sala de aula, com algum nível de flexibilidade, mas, sim, avaliações que deveriam focar o processo, primando pela criatividade e pela integração de saberes voltados à solução de problemas complexos, comuns na Era do Conhecimento.

A diversidade de interpretações levou à construção da ideia de que a dinâmica de desenvolvimento das instruções assemelhava-se ao antigo modelo, dificultando o adequado desenvolvimento de ferramentas constantes dos novos currículos, demandando intensificação das atividades de apoio pedagógico, que redundaram na criação da Norma Interna para Condução do Ensino e Avaliação na ECEME (NICEA), que ajustava adequadamente os conceitos do novo modelo às práticas escolares da ECEME.

No ano de 2017, foi realizada a primeira revisão curricular, dentro da nova filosofia de revisão de currículos, que prevê possibilidade de revisão durante o próprio ano de instrução, com o objetivo de manter sua efetividade e atualização. Foram revisados os currículos do CCEM, do CCEM-ONA, do CDEM e do CPEAEx, realizando-se pequenos ajustes curriculares, porém sem grandes alterações metodológicas. A nova maneira de ensinar ainda era um desafio a ser vencido dentro da escola.

No ano de 2018, as dificuldades de interpretação ainda persistiam, verificando-se, por vezes, instruções e avaliações muito semelhantes ao antigo modelo, ocasionando interpretações equivocadas e questionamentos acerca da efetividade da opção pelo ensino por competências.

Exigiam-se ações mais efetivas de orientação e coordenação do desenvolvimento da metodologia nas ins-

truções, sendo esse ano marcado pela concepção da Norma Geral de Ensino (NGE), mais prática e abrangente. Essa norma interna apresentava conceitos e definições aplicados a casos práticos de montagem e desenvolvimento de instruções e avaliações na ECEME, permitindo melhor entendimento do que se pretendia com o novo modelo na escola.

Tal situação demonstrou que a linguagem das normas internas dedicadas ao desenvolvimento do ensino por competências necessitava do acréscimo de sua filosofia. Optou-se pela priorização das atividades de apoio pedagógico ao CCEM, ao CCEM-ONA e ao CDEM.

O ano de 2019 foi marcado pela intensificação das atividades de apoio pedagógico na escola, iniciadas com o Estágio de Atualização Pedagógica (ESTAP) realizado pela primeira vez no modelo do ensino por competências, para todos os instrutores antigos e novos, com instruções práticas que simulavam o trabalho real a ser realizado na montagem e execução de instruções e avaliações, considerando-se as características de ensino dos diversos cursos da ECEME. Conforme visão dos próprios instrutores, o ESTAP passou a se constituir em ferramenta esclarecedora das condicionantes da nova metodologia, preparando a equipe para a mudança a ser implantada.

As ações de apoio pedagógico se tornaram mais efetivas, não só pela ação da divisão de ensino, mas também pela diversificação do entendimento das especificidades da metodologia dentro das próprias seções de ensino. Essa ação foi facilitada pela interação da equipe de instrutores com ex-alunos formados no novo modelo, surgindo, assim, exemplos de boas práticas, que passaram a ser disseminados entre as seções, verificando-se o círculo virtuoso que proporcionou maior velocidade na implantação da nova maneira de ensinar.

O ano de 2019 pode ser considerado como aquele em que a maneira de ensinar estava finalmente operacionalizada na escola, atingindo-se os objetivos do segundo eixo estruturante de implantação.

De posse do melhor entendimento do modelo e das várias experiências disseminadas nos três primeiros anos de operacionalização do ensino por competências na ECEME, foi realizada uma abrangente revisão

curricular no CCEM, no CCEM-ONA, no CDEM e no CCEM-Med, possibilitando o ajuste de conteúdos, visando ao melhor desenvolvimento das instruções e à adequação documental das várias práticas imprescindíveis ao bom desenvolvimento das sessões de aula.

Por ocasião da revisão curricular, observou-se que a escola necessitava de maior flexibilização para utilização de algumas ferramentas conceituais constantes dos documentos normativos iniciais, que, mesmo modificadas ou suprimidas nos modelos de normas superiores mais recentes, já estavam inseridas na cultura escolar, pois eram imprescindíveis à manutenção da boa continuidade da implantação da metodologia.

Diversas ações de comando foram encaminhadas aos escalões superiores, apresentando estudos e documentos que permitiram demonstrar as especificidades da ECEME. A autorização da manutenção dos conceitos e modelos pretendidos facilitou sobremaneira a continuidade do desenvolvimento do ensino por competências, iniciado em 2012.

O terceiro eixo estruturante de implantação, *a nova maneira de avaliar*, ainda em processo de reestruturação desde 2016, necessita de melhor adequação às atividades de sala de aula, de maneira a intensificar a coerência com os conteúdos desenvolvidos e, principalmente, com o tipo de produtos a serem realizados por ex-discentes, por ocasião das atividades profissionais compatíveis com a Era do Conhecimento.

O ano de 2020, portanto o nono ano de desenvolvimento de ações em proveito do ensino por competências na escola, foi dedicado à intensificação de atividades desse último eixo estruturante para finalizar a implantação efetiva da metodologia na ECEME.

Síntese das principais diferenças do modelo na ECEME

As atividades de ensino na ECEME passaram a buscar ações no sentido de transmitir de maneira integrada os conhecimentos, habilidades, atitudes, valores e experiências (CHAVE) para realização das atividades profissionais. Enquanto o *ensino por objetivos* foca a aprendizagem mecânica, visando simular a realidade profissional por meio da repetição, o *ensino por competências* adota uma proposta de um ensino significativo e

reflexivo, mais próximo da realidade profissional, com o intuito de preparar continuamente o aluno para solução de problemas complexos e inéditos.

As diferenças começam com a estruturação curricular, que foi iniciada pelo *mapa funcional*, documento confeccionado por meio de várias discussões e deliberações com os instrutores peritos em cada área da ECEME, no qual foram estabelecidas as competências gerais do oficial após o curso. Com base nos mapas funcionais, foram confeccionados os novos perfis profissiográficos, normatizando, atualizando e direcionando esse documento às reais características das demandas profissionais do formando, condição difícil de ser atendida no antigo processo (BRASIL, 2018).

Por meio do *perfil profissiográfico*, empregando a metodologia específica de construção curricular, foram mapeadas as disciplinas, conteúdos e assuntos, havendo total identificação de tudo o que se ensina e se desenvolve com as futuras atividades profissionais, eliminando-se, assim, conteúdos que não são imprescindíveis à formação dos concludentes da ECEME, situação muito comum no antigo modelo (BRASIL, 2018).

Os currículos são compostos pelo *Perfil Profissiográfico*, pelos *Planos de Integração de Disciplinas* (PLANID), pelos *Planos de Disciplinas* (PLADIS) e pelo *Quadro Geral de Atividades Escolares* (QGAEs).

Os PLANID são documentos de integração de todas as disciplinas e atividades interdisciplinares que compõem os módulos de ensino, agrupando disciplinas e atividades afins que caracterizam uma ou mais competências profissionais integradoras. Como exemplo, no CCEM, todas as disciplinas que buscam abordar o ensino de atividades operativas em nível tático compõem um módulo de ensino. Nesse módulo, além das disciplinas operativas, são englobadas também disciplinas como Direito, Idiomas, História Militar para a realização das atividades profissionais decorrentes das competências desse módulo (BRASIL, 2018).

Os PLADIS, embora semelhantes em finalidade ao antigo processo, possuem diversas ferramentas que buscam operacionalizar a metodologia por ocasião das atividades de instrução. Podem ser citadas como exemplo (BRASIL, 2018):

- a apresentação das *Competências Principais* (CP), das *Unidades de Competências* (UC) e *Elementos de*

Competência (EC), que têm relação com a disciplina em questão, mantendo-se a visualização do alinhamento da disciplina ao perfil profissiográfico;

- os descritores do Eixo Transversal, constituídos pelas capacidades cognitivas, físicas, motoras, atitudes, valores e experiências (CHAVE), que definem como as competências devem ser desenvolvidas na disciplina;
- os Objetivos de Aprendizagem, que não possuem mais relação com a taxionomia de Bloom, mas, sim, caracterizam o nível de profundidade na abordagem dos conteúdos e assuntos, para que se atinja o Padrão de Desempenho; e
- o Padrão de Desempenho, que define o foco que deve ser dado a todas as atividades de ensino, pois orienta a característica das ações consequentes do aprendizado do aluno, podendo ser definido como o “para que” se ensina algo.

O QGAEs, último documento dos currículos, constitui-se em tabelas centralizadoras de atividades do curso, com carga horária, delineadas por atividades disciplinares, atividades integradoras, avaliações, atividades de complementação de ensino e atividades administrativas.

Nesse documento, todas as atividades do curso estão especificadas, facilitando a sua visualização e divisão de esforços pretendida pelo GCC na formatação do curso (BRASIL, 2018).

Quanto à maneira de ensinar, as instruções passaram a conduzir, ao mesmo tempo, o ensino dos conteúdos e o desenvolvimento das competências, o que impôs instruções específicas (voltadas para as atividades profissionais), com atividades de integração frequentes e com ampla participação dos alunos nas discussões.

O ensino e desenvolvimento de competências leva em consideração a maneira como o cérebro humano retém os saberes, separando o ensino por conteúdos de memorização (conteúdos factuais), conteúdos de reflexão e integração (conteúdos conceituais), conteúdos de prática de atividades profissionais (conteúdos procedimentais) e os conteúdos que caracterizam “o ser”, ou seja, a maneira característica de como o profissional realiza as atividades profissionais (conteúdos atitudinais). Na ECEME, para cada tipo de conteúdo, o instrutor deve empregar princípios de aprendizagem, ou seja, práticas específicas que favoreçam sua retenção para posterior aplicação.

MINISTÉRIO DA DEFESA
EXÉRCITO BRASILEIRO
DEPARTAMENTO DE EDUCAÇÃO E CULTURA DO EXÉRCITO
(Insp G Ens Ex/1937)

Aprovado pelo BI/DECEX Nº _____, de _____.

PERFIL PROFISSIONAL DO CONCLUINTE DO CURSO xxxx

1. FINALIDADE DO CURSO
2. COMPETÊNCIAS PROFISSIONAIS
3. EIXO TRANSVERSAL
 - a. Atitudes
 - b. Capacidades cognitivas
 - c. Capacidades morais
 - d. Valores
4. ANEXO
 - Mapa funcional.

MAPA FUNCIONAL DO xxx

COMPETÊNCIA PRINCIPAL	UNIDADES DE COMPETÊNCIAS	ELEMENTOS DE COMPETÊNCIAS

Figura 1 – Perfil Profissiográfico
Fonte: EB60-N-11.006 – NICC/2018

PLANO DE INTEGRAÇÃO DE DISCIPLINAS (PLANID) - Nr

CURSO		Cg H MODULAR			
COMPETÊNCIA PRINCIPAL:					
Módulo	UC	EC	CONTEÚDOS	DISCIPLINAS	ET
GRADE DE AVALIAÇÃO					
Modalidade	Tipo	Ferramenta	Tempo Destinado	Retificação de Aprendizagem	Conteúdos Avaliados
ORIENTAÇÕES METODOLÓGICAS					
1. DISCRIMINAÇÃO DA CARGA HORÁRIA DAS ATIVIDADES DO MÓDULO					Cg H
a. Avaliações					
b. Atividades Disciplinares					
c. Situações integradoras					
2. ATIVIDADES DISCIPLINARES					Cg H
a. DISCIPLINAS DO MÓDULO					
b. DISCIPLINAS DE FUNDAMENTAÇÃO E INSTRUMENTALIZAÇÃO					
c. OUTRAS DISCIPLINAS					
3. SITUAÇÃO INTEGRADORA.					Cg H
Nr:					
1. Objetivos de Aprendizagem.					
2. Orientações para a Situação Integradora.					
3. Indicações Básicas de Segurança na Instrução.					
4. Meios Auxiliares de Instrução (MAI).					

Figura 2 – PLANID

Fonte: EB60-N-11.006 – NICC/2018

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

Curso xxx

Aprovado pelo BI N° de

PLADIS					
DISCIPLINA	Nome:	Cg H Total:			
CP:					
UC:					
EC:					
CONTEÚDO:	Cg H:	Objetivos de Aprendizagem / Eixo Transversal			
Assuntos:		Obj Aprendizagem:			
		Eixo Transversal:			
Grade de Avaliação					
Modalidade	Tipo	Ferramenta	Tempo Destinado	Retificação de Aprendizagem	Conteúdos Avaliados
ORIENTAÇÕES METODOLÓGICAS:					
1. PADRÃO DE DESEMPENHO					
2. PROCEDIMENTOS DIDÁTICOS					
3. INDICAÇÕES BÁSICAS DE SEGURANÇA					
REFERÊNCIAS					

Figura 3 – PLADIS

Fonte: EB60-N-11.006 – NICC/2018

Escola de Comando e Estado-Maior do Exército
Curso xxx
Aprovado pelo BI Nº , de

QUADRO GERAL DAS ATIVIDADES ESCOLARES (QGAEs)	
ATIVIDADES DISCIPLINARES	Cg H
Cg H Atividade de Ensino	
ATIVIDADES INTERDISCIPLINARES (Situações integradoras)	Cg H
Cg H Atividade das Atividades Interdisciplinares	
AVALIAÇÕES	Cg H
Cg H das Avaliações	
ATIVIDADES DE COMPLEMENTAÇÃO DE ENSINO	Cg H
Cg H complementação de ensino	
ATIVIDADES ADMINISTRATIVAS ESCOLARES	Cg H
Cg H atividades administrativas	
CARGA HORÁRIA DO CURSO	Cg H

Figura 4 – QGAEs
Fonte: EB60-N-11.006 – NICC/2018

Nesse processo de alinhamento da maneira de ensinar aos processos mentais de retenção, leva-se em consideração que o indivíduo aprende em melhores condições quando debate, discute e ensina o que aprendeu, do que quando ouve ou vê alguma coisa, sendo este fundamento um dos norteadores das atividades em sala de aula (GLASSER, 2001).

Não é mais considerada uma boa prática a dinâmica utilizada no antigo modelo, na qual se iniciavam as atividades de ensino pela entrega de vasto material para estudo preliminar, seguido de fase de palestras de fundamentos com pouca participação dos instrutores, complementadas com trabalhos pedidos, em que o instrutor buscava orientar suas atividades de ensino às “soluções da casa”, pautando-se por atividades mecânicas de correção e de repetição de soluções.

Na condução do novo modelo na ECEME, o cerne das abordagens é consequência dos estudos, aprofundamentos e deliberações de equipe de instrutores, no sentido do estabelecimento das relações entre conteúdos, assuntos e descritores do eixo transversal com o padrão de desempenho.

Esse estudo permite estratificar os critérios e condicionantes, entendendo-se os primeiros como os parâmetros de julgamento da realização das atividades

profissionais, consequentes da operacionalização dos padrões de desempenho, e as condicionantes como a maneira de saber se o critério foi atingido. As condicionantes são definidas por níveis de desempenho que permitem, conforme a base doutrinária, caracterizar o atendimento de padrões estabelecidos pela escola. Assim, em todas as atividades de instrução, o ensino e o desenvolvimento das competências têm relação com “o fazer profissional”.

Com base nesse *core*, o instrutor da ECEME deve dividir as atividades de ensino e desenvolvimento das competências em fases, que podem ser definidas como:

- **Fundamentação:** fase que define o escopo dos fundamentos doutrinários, premissas e pressupostos do que se pretende ensinar;
- **Retenção:** fase que se dedica à exploração massiva da aplicação dos fundamentos, premissas e pressupostos em casos práticos, permitindo o entendimento abrangente da teoria aplicada à prática na realização de tarefas profissionais (ensino significativo); e
- **Aplicação:** fase que caracteriza a exigência de flexibilização de raciocínio para a utilização da gama de conhecimentos na solução de problemas inéditos e complexos.

Na *Fundamentação*, o instrutor deve selecionar o assunto que tem relação com o desenvolvimento das instruções, para o adequado estudo preliminar, devendo estimular a reflexão dos alunos, seja por meio de questionamentos conceituais utilizados no próprio estudo preliminar, seja nas atividades de estudo dirigido ou até mesmo em palestras, desta feita realizadas com amplo interrogatório, que impõem a participação intensa dos alunos.

Na sequência, inicia-se a fase de *Retenção*, na qual se busca iniciar a flexibilização do entendimento da doutrina, premissas e pressupostos em casos práticos iniciados por situações-problema ou temas flexíveis, que permitem desenvolver melhor o entendimento da aplicação dos fundamentos. Orienta-se a utilização de técnicas de ensino que privilegiem, massivamente, discussões e deliberações entre os instruendos.

Por fim, na fase de *Aplicação*, o instrutor da ECEME é orientado a utilizar, amplamente, situações-problema ou temas inéditos, para que se busque, de posse da base conceitual, a flexibilização do raciocínio com soluções criativas e integradoras. Orienta-se a utilização de técnicas de ensino que prevejam trabalhos de consolidação de estudos, trabalhos em grupo ou de estado-maior.

Assim, nesse novo processo, o instrutor da ECEME necessita, muito mais que transmitir conhecimentos, conduzir a aprendizagem do aluno, traçando a melhor estratégia que possibilitará ao formando reter e aplicar os fundamentos na solução de qualquer problema complexo.

A maneira de avaliar modificou-se da simples repetição dos ensinamentos da sala de aula, com alguma exigência de raciocínio, seguidamente encarada como a “solução do instrutor”, para uma ampla exigência de flexibilização de raciocínio. As avaliações migraram do “foco na solução” para o “foco no processo”.

Atualmente, não se analisa a proximidade da “solução da casa”, mas, sim, a operacionalização dos padrões de desempenho desenvolvida pelos alunos em sua solução, à luz da doutrina, com a aplicação integrada de conceitos e teorias.

Os baremas são dimensionados pelos critérios e condicionantes que têm profunda relação com o desenvol-

vimento das atividades de instrução, fechando-se o ciclo de coerência das atividades ensino-aprendizagem.

As avaliações são, dessa forma, a aplicação reflexiva do que é ensinado, exigindo-se soluções criativas, julgadas, não pela aproximação com as soluções da casa, mas, sim, pela correta aplicação flexibilizada da doutrina, pressupostos e premissas na solução de casos inéditos e complexos.

Observa-se, assim, que a metodologia do ensino por competências implantada na ECEME trouxe profundas modificações em todas as fases de ensino quando comparadas ao modelo anterior, evoluindo a cada ano em face do entendimento da aplicabilidade de suas premissas conceituais nos diversos cursos.

A evolução do modelo na ECEME tem permitido atestar a melhoria na capacidade do aluno em interagir com a gama de condicionantes que envolvem os trabalhos do assessor de alto nível e do assessor de estado-maior, verificando-se, particularmente, o aumento na capacidade de retenção de conceitos, articulação, integração e criatividade. Já existe consenso na equipe de instrutores quanto aos ganhos que a modificação metodológica trouxe aos processos de ensino na escola, permitindo-se a manutenção da continuidade da excelência na capacitação dos referidos quadros, tornando-os cada vez mais aptos aos complexos desafios profissionais da Era do Conhecimento.

Conclusão

A implantação da metodologia de *ensino por competências* nos estabelecimentos de ensino do Exército Brasileiro foi a resposta do DECEX ao Processo de Transformação da Força Terrestre, sendo respaldada por estudos e simpósios, que concluíram ter essa metodologia melhores ferramentas para atender a esse processo.

Em 2012, após determinação do DECEX para a utilização da nova metodologia em todos os cursos da escola até o ano de 2014, a ECEME iniciou, imediatamente, os estudos para o cumprimento da decisão, concebendo a metodologia que previa um ciclo trienal de implantação. Durante o processo, dada a complexidade que a modificação exigia, foi solicitado ao escalão superior que os prazos fossem dilatados até o ano de 2018.

Aprovada a proposta da escola, o processo de implantação enviou esforços em três eixos estruturantes de implantação: a reestruturação curricular, a modificação na maneira de ensinar e a modificação na maneira de avaliar.

O processo de reestruturação curricular na escola foi precedido de estudos e aprofundamentos realizados com a equipe de instrutores, no sentido da concepção de normas internas que buscassem a adequação dos novos conceitos às características dos diversos cursos da ECEME.

No período compreendido entre os anos de 2014 e 2017, seguindo a metodologia constante das normas internas, por intermédio de discussões e deliberações dos instrutores da ECEME, os currículos de todos os cursos foram totalmente reestruturados para atender ao novo modelo pedagógico. Atualmente, os currículos já se encontram em sua terceira revisão, notando-se a evolução doutrinária e metodológica que têm contribuído para o aprimoramento do modelo na escola.

A maneira de ensinar se mostrou a tarefa mais complexa de ser realizada, haja vista a profundidade conceitual do modelo, as características diferenciadas dos diversos cursos, dentro da própria ECEME, e a dificuldade de modificação do paradigma das antigas práticas escolares seguidas no modelo do *ensino por objetivos*.

Nesse sentido, a ECEME, no período compreendido entre os anos de 2016 e 2019, intensificou as ações de apoio pedagógico junto às diversas seções de ensino, aperfeiçoando as normas internas com práticas de montagem e execução de instruções e avaliações características da escola, ESTAP realizados no modelo de *ensino por competências*, e diversificação das boas práticas, que proporcionaram o círculo virtuoso de efetividade das instruções no novo modelo.

Em face da responsabilidade em manter a tradicional eficiência do ensino na escola, o processo, iniciado no ano de 2012, ainda realiza ações de adequação em todos os eixos estruturantes, priorizando-se, entretanto, as ações no último eixo – a modificação na maneira de avaliar –, por considerar que os demais já fazem parte da cultura escolar da ECEME.

No tocante à comparação entre o *ensino por objetivos* e o *ensino por competências* na escola, pode-se inferir que há grandes diferenças quando observados os três eixos estruturantes.

Os currículos foram alinhados aos perfis profissionalizantes, observando-se total adequação ao que se pretende com o profissional formado para os desafios da Era do Conhecimento, criando-se documentos como o PLANID e o QGAES, como ferramentas do novo modelo, que, uma vez operacionalizadas, proporcionam grandes diferenças na maneira de ensinar.


Quanto à maneira de ensinar, destacam-se os seguintes aspectos: ao mesmo tempo em que se ensina, desenvolvem-se as competências; os conteúdos de aprendizagem são agrupados conforme a maneira com que o cérebro humano os retém; as atividades de ensino são organizadas por sequências didáticas, orientadas para critérios e condicionantes que são definidos pelos padrões de desempenho; as atividades de ensino foram, também, divididas em atividades de esforço de fundamentação, de retenção dos fundamentos e de aplicação dos fundamentos; enfatiza-se a integração de saberes; exercita-se continuamente o pensamento crítico e sistêmico, em que o aluno é levado a entender “o porquê” e o “para que” está aprendendo algo; estimula-se a participação massiva do aluno nas discussões e nas soluções aos problemas militares complexos; e o instrutor deve ser responsável, além da transmissão do conhecimento, pela condução do aprendizado.

As avaliações não refletem a “solução da casa”, mas valorizam o emprego dos fundamentos doutrinários, premissas e pressupostos, utilizados de maneira flexibilizada para solução criativa de problemas complexos.

Assim, pelo exposto, observa-se que a implantação da metodologia do ensino por competências, que vem sendo amplamente discutida e consolidada na ECEME, desde o ano de 2012, atingiu seu maior nível de efetividade no ano de 2019, encontrando-se no esforço final de ações para finalização do processo.

A cada ano, observam-se mudanças positivas, na capacidade de retenção, articulação, integração e criatividade dos alunos, sendo claramente observada, pelos instrutores, a diferença de abordagem aos problemas complexos, o que demonstra consciência situacional quanto aos ganhos da aplicabilidade do modelo na ECEME.

Conclui-se, portanto, que a nova metodologia de ensino implantada na ECEME está contribuindo para habilitação e qualificação de profissionais com maior capacidade de lidar com os grandes desafios de um ambiente volátil, incerto, complexo e ambíguo, comuns na Era do

Conhecimento, ratificando o acerto da escolha do DE-CEx pela transformação da metodologia para o ensino por competências, como forma de melhor capacitação dos militares que terão a responsabilidade de conduzir o Processo de Transformação da Força Terrestre. 

Referências

BRASIL. Exército. **Instruções Reguladoras do Ensino por Competências** – EB60 – IR-05.008 – IREC: Currículo e Avaliação – Instruções Gerais. 2013a.

BRASIL. Exército. **Normas Internas para a Construção de Currículos por Competências** – EB60 – N – 11.006 – NICC – 2018.

BRASIL. Exército. **Normas para Construção Curricular** – EB60 – N-06.003 – NCC. 2013b.

BRASIL. Exército. **Normas para Elaboração, Gerenciamento e Acompanhamento de Projetos no Exército Brasileiro** – EB20-N-08.00 – NEGAPEB. 2013c.

BRASIL. Exército. **O Processo de Transformação do Exército**. 3. ed. Brasília, 2010.

GLASSER, William. **Teoria da escolha**. São Paulo: Mercuryo Editora, 2001.

Notas

¹ A *gestão matricial* é um modelo de gestão em que as estruturas envolvidas possuem uma subordinação dupla, sendo suas relações geridas pela hierarquia dos processos.

A conquista da opinião pública como fator de êxito nas ações militares durante as operações de garantia da lei e da ordem: um estudo a partir das Operações Arcanjo e São Francisco

João Paulo de Andrade Barroso*

Introdução

A opinião pública é um aspecto de grande influência nas operações militares dentro do ambiente operacional moderno. Esse ambiente é composto pelas dimensões física, humana e informacional e possui como uma de suas características a sensibilidade ao posicionamento da opinião pública (nacional e internacional) quanto ao emprego de tropas em operações militares de toda ordem. Além disso, as ações dentro do cenário atual implicam maior visibilidade imposta pelas mídias e empregam a informação como arma, afetando o poder de combate dos beligerantes (BRASIL, 2014).

As tropas do Exército Brasileiro podem ser empregadas em *operações ofensivas, defensivas ou em cooperação e coordenação com agências*. Esta última ocorre, normalmente, em situações de não guerra e incluem as *operações de garantia da lei e da ordem (GLO)*. Destacam-se como características dessas operações o ambiente complexo em que ocorrem e uma maior interação com a população, em que o fator de decisão com considerações civis se reveste de maior importância (BRASIL, 2017b).

Ao longo do século XXI, ocorreram inúmeros casos de emprego de militares do Exército Brasileiro dentro do território nacional em operações de GLO. À medida que órgãos de segurança pública (OSP) de determinados estados da federação demonstravam suas incapacidades diante de severas ameaças a suas populações, a

solicitação de emprego de tropas federais veio crescendo progressivamente. Além disso, o Brasil sediou eventos de grande importância no cenário mundial, como a Rio +20, em 2012, a Jornada Mundial da Juventude, em 2013, a Copa do Mundo de Futebol, em 2014, e as Olimpíadas, em 2016. Em todas essas ocasiões, ocorreram empregos de tropas federais em operações de GLO (FORÇAS ARMADAS, 2019).

Além dessas, foram desenvolvidas operações de GLO nos anos de 2002, 2004, 2006, 2008, 2010 e 2012 para garantir a segurança das eleições nacionais. Em abril de 2006, mais uma operação, em Tucuruí, no Pará, para proteção da usina hidrelétrica daquela cidade, que havia sido invadida por integrantes do Movimento dos Atingidos por Barragens. Nos anos de 2011 e 2012, isso se repetiu para garantir a segurança da população dos Estados da Bahia, Maranhão, Ceará e Rondônia, que sofriam com greves de seus OSP. Entre 2010 e 2012, desencadeou-se a Operação Arcanjo, nas comunidades do Complexo da Penha e Alemão, e, entre 2014 e 2015, a Operação São Francisco, no Complexo da Maré, ambas no Rio de Janeiro e com objetivos de preservação da ordem pública nas regiões de atuação (FORÇAS ARMADAS, 2019).

Essas duas últimas operações de GLO em que atuaram militares do Exército Brasileiro sintetizam o complexo ambiente operacional da atualidade, em que as unidades militares empregadas devem contar com capacidades específicas e armas de letalidade seletiva, pois os *agentes perturbadores da ordem pública (APOP)* a

* Maj Cav (AMAN/2002, EsAO/2011). Atualmente, é aluno do 2º ano da ECEME.

serem neutralizados estão misturados às populações locais (BRASIL, 2017a).

No que diz respeito à dimensão física, o terreno nos Complexos da Maré, Penha e Alemão dificulta as operações militares, pois a aglomeração de casas e barracos em uma área delimitada por ruas e vielas propicia inúmeros esconderijos de marginais, vias de acesso para rotas de fuga e torna a orientação extremamente difícil para elementos estranhos à região (LIMA, 2012).

A situação é ainda mais complexa no que diz respeito à dimensão humana. São áreas densamente povoadas, onde os serviços públicos do Município do Rio de Janeiro não chegam ou ocorrem de maneira precária. Somente no Complexo da Penha, existe uma população de mais de 180.000 habitantes e cerca de 58.000 moradias. Os índices de desenvolvimento social (IDS) dessas comunidades – que contabilizam aspectos de redes de água e esgoto, coleta de lixo, número de banheiros por morador, tempo de estudo, analfabetismo e renda – é muito baixo. No Complexo do Alemão, esse índice alcança 0,474, enquanto o bairro da Lagoa, na zona sul da cidade, atinge 0,854. Teoricamente, a situação ideal é 1,0. A maioria massiva dos moradores dessas áreas é composta por indivíduos honestos e trabalhadores, mas os principais marginais de organizações criminosas do Rio de Janeiro também estão aí homiziados. Estima-se que, só no Complexo do Alemão, estejam vivendo por volta de 500 traficantes da facção criminosa Comando Vermelho (LIMA, 2012).

Na dimensão informacional, verifica-se, nesses dois complexos de comunidades cariocas, o mesmo fenômeno que acomete o restante do mundo. A revolução dos meios de comunicação e tecnologias de informação afetaram o tecido de uma sociedade que se insere em um novo período de evolução, denominado Era da Informação. As instituições, incluindo o Exército Brasileiro, e suas ações, ganham muito mais visibilidade nos dias de hoje, pois novos mecanismos, como a internet, possibilitam o tráfego praticamente instantâneo de informações. Os grupos criminosos também fazem uso dessa revolução tecnológica a seu favor, assim como o fazem os terroristas do Estado Islâmico, que revolucionaram o terrorismo global fazendo uso de ferramentas digitais para cooptar membros e divulgar seus atentados (ALVES, 2019).

Ainda nesse sentido, os elementos contrários ao emprego de tropas nas operações de GLO, cientes da importância da informação, podem filmar e fotografar as ações, manipulando os dados a seu favor e prejudicando o sucesso das operações, além de comprometer a imagem da Força Terrestre junto à Nação (BRASIL, 2014).

Portanto, a capacidade de coletar, controlar, processar, explorar e proteger informações é de grande importância em operações dessa natureza, em que a dimensão informacional é revestida de grande relevância no espaço de batalha (BRASIL, 2014).

Outro fator de destaque em relação à opinião pública durante as Operações Arcanjo e São Francisco foi a atuação das mídias tradicionais. As revistas, jornais e canais de televisão dominam a pauta de notícias no País e são os principais veículos de comunicação com a sociedade. Nesse sentido, são importantes difusores do pensamento dominante e influenciam na formação do senso comum (ALVES, 2019).

A divulgação de notícias negativas da atuação das tropas, como a que militares do exército estariam envolvidos em abusos, tipo invasões de domicílio, danos ao patrimônio, revista de crianças e verificação de telefones celulares durante a Operação São Francisco, podia alterar a percepção que a sociedade tinha da realidade e prejudicar os resultados da missão (PRADO, LANNOY, MARTINS, 2018).

O controle da narrativa deve ser uma preocupação constante nas operações militares, em especial nas de GLO, nas quais o aspecto humano cresce de importância e se torna muito mais sensível a possíveis efeitos colaterais decorrentes das ações empreendidas pelas tropas do Exército Brasileiro. O controle da narrativa vai influenciar a opinião pública, que deve permanecer sempre favorável ao poder militar, sob risco de se perder a liberdade de ação na área de operações ou, até mesmo, ser derrotado pelos oponentes (BRASIL, 2014).

Diante disso, houve dificuldade em obter o controle da narrativa nas operações de garantia da lei e da ordem, em especial naquelas conduzidas em áreas dominadas pelo crime organizado. Ademais, notou-se a importância das mídias tradicionais nesse cenário, que,

por diversas vezes, dificultaram a obtenção de uma opinião pública favorável às operações militares.

A Operação Arcanjo

Uma onda de violência atingiu a cidade do Rio de Janeiro em novembro de 2010. No dia 20 daquele mês, criminosos promoveram um *arrastão* na BR-116, matando a tiros um motorista de ônibus. No dia 21, seis homens portando fuzis abordaram três automóveis na Linha Vermelha e incendiaram dois deles. Na jornada seguinte, dia 22, uma cabine da polícia militar na Linha Amarela foi atacada com rajadas de tiros por criminosos que trafegavam em dois veículos em alta velocidade. Em 23 de novembro, outra cabine policial foi alvo de ataques com tiros de bandidos no bairro do Irajá. As ações criminosas prosseguiram ainda por mais quatro dias, com queima de carros em vias públicas e ameaças de novos ataques a instalações policiais (LIMA, 2012).

A situação decorrente das ações dos marginais provocou graves problemas à circulação de pessoas no Rio de Janeiro. Tais fatos fizeram com que o governador do estado solicitasse ao presidente da República o emprego das Forças Armadas para atuar no combate aos traficantes. No dia 26 de novembro de 2010, foi estabelecida a Força-Tarefa Chivunk, com militares da Brigada de Infantaria Paraquedista, para realizar o cerco ao Complexo do Alemão. Mais tarde, no dia 23 de dezembro do mesmo ano, foi assinado um acordo entre o Ministério da Defesa e o governo do Rio de Janeiro para a criação de uma Força de Pacificação (F Pac), que atuou nos Complexos do Alemão e Penha (LIMA, 2012).

As F Pac se inspiraram no modelo de emprego de tropas brasileiras no Haiti e foram adotadas pela primeira vez em território nacional por ocasião da Operação Arcanjo. Ao todo, foram empregadas, durante a operação, sete forças de pacificação, constituídas por diferentes contingentes, que se revezavam a cada três meses, até junho de 2012, quando as Forças Armadas encerraram a missão. O efetivo de militares que atuaram em cada F Pac foi de aproximadamente 1.500 homens e teve um custo de mais de 130 milhões de reais, segundo o Ministério da Defesa (LIMA, 2012).

Assim que se iniciou a atuação das Forças Armadas nos Complexos do Alemão e da Penha, os indicadores de criminalidade da região apresentaram significativa queda. Tal fato pode ser constatado na tabela abaixo, relativo à Operação Arcanjo IV:

INDICADOR ESTRATÉGICO	28 NOV 09 a 27 NOV 10	28 NOV 10 a 23 NOV 11	Diferença	
			Absoluto	%
Homicídio doloso	121	110	-11	-9,1
Latrocínio	10	6	-4	-40,0
Resistência com morte do opositor	73	25	-48	-65,8
Lesão corporal seguida de morte	4	0	-4	-100,0
Letalidade violenta (homicídio+latrocínio+auto de resistência+lesão seguida de morte)	208	141	-67	-32,2
Roubo de veículo	1.560	1.047	-513	-32,9
Roubo de aparelho celular	571	367	-204	-35,7
Roubo a transeunte	3.016	2.183	-833	-27,6
Roubo em ônibus	411	286	-125	-30,4
Roubo de rua (transeunte+celular+coletivo)	3.998	2.836	-1162	-29,1

Tabela 1 – Índices de violência antes e depois da Operação Arcanjo IV
Fonte: Gomes, 2016

Com o passar do tempo, no entanto, os moradores da área ocupada pelas tropas não tiveram atendidas suas expectativas quanto à melhoria das condições de urbanização da comunidade. Além disso, alguns infortúnios causados pelas operações, como danos a veículos, pontos de bloqueios em ruas e outros, provocaram algum desgaste na imagem da Força Terrestre. Somente no quarto contingente foi criada uma célula de assuntos civis na F Pac para tratar problemas dessa natureza, entre militares e civis, e convergir esforços na missão de pacificação da região (MENDES, 2012).

Dessa forma, embora os resultados dos índices de criminalidade fossem favoráveis, a permanência duradoura da tropa e os danos colaterais das operações geraram alguns efeitos negativos na opinião pública. Ao término da Operação Arcanjo, uma pesquisa de campo realizada por especialistas ouviu 506 pessoas das comunidades dos dois complexos, entre as quais 90% possuía o ensino médio e apenas 4% o ensino superior. Ao final da pesquisa, era franqueado ao entrevistado acrescentar algum comentário adicional. Respostas como “Por mim, o Exército não estaria na rua”, “Nada além da confusão do Exército”, “Sofri ato de hostilidade e ameaça sem causa por parte dos militares do EB e me sinto desamparada e desassistida” e “Alguns soldados do Exército achacam os condutores de motos

pedindo dinheiro quando os condutores cometem alguma infração” foram emitidas (LIMA, 2012).

Verifica-se, portanto, que a opinião pública pode impactar a reputação das tropas em operações. Segundo Mendes (2012), a integração entre a população e as forças militares que cumprem a missão de GLO é fundamental para o êxito da operação. A tropa deve estudar e refletir sobre a cultura e o modo de viver da população, atuando em conjunto com ela para que atinjam os mesmos objetivos.

A Operação São Francisco

O Complexo da Maré é o maior conjunto de favelas do Rio de Janeiro e está situado às margens da Baía de Guanabara, entre as principais vias de acesso da cidade, ou seja, Linha Vermelha e Avenida Brasil. Além disso, está na rota de passagem para o Aeroporto Internacional Tom Jobim (Galeão), um dos mais importantes do País. A região abriga cerca de 140 mil habitantes e, em 2014, foi a área de operações de mais uma força de pacificação das Forças Armadas (SOUZA, 2014).

A região sofria com a disputa entre quatro facções criminosas pelo mercado das drogas. O Comando Vermelho (CV), o Terceiro Comando (TC), os Amigos dos Amigos (ADA) e a Milícia promoviam severas violações aos moradores locais e prejudicavam sobremaneira a circulação nessa área da cidade. A iniciativa do governo do estado em instalar, em 2013, na Maré, unidades de polícia pacificadora (UPP). A necessidade de reduzir os índices de criminalidade por causa da proximidade da Copa do Mundo de Futebol, em 2014, fizeram com que o governador Sérgio Cabral solicitasse a intervenção das Forças Armadas (SILVA, 2017).

Nesse contexto, o presidente da República, por meio do Ministério da Defesa, autorizou o emprego de tropas no Complexo da Maré em abril de 2014. A operação denominada São Francisco determinava o emprego de militares das Forças Armadas em GLO para cooperar com o processo de pacificação da região. Foram mobilizados 7 contingentes, que atuaram de forma conjunta com outros órgãos governamentais por um período de 14 meses.



Figura 1 – Área de Operações da Maré
Fonte: Prisco, 2015

De acordo com a assessoria de comunicação social do Ministério da Defesa (ASCOM), os resultados alcançados pela Operação São Francisco foram relevantes no que diz respeito aos índices de criminalidade da região. A taxa de homicídios na Maré caiu de 21,29 para 5,33 mortes por 100 mil habitantes durante a presença das tropas nas comunidades. Foram realizadas 807 prisões, 58 apreensões de armas, 13 mil atendimentos em ações sociais e 3 mil atendimentos ao Disque-Pacificação. Ao todo, participaram da missão cerca de 20 mil militares distribuídos nos 7 contingentes que atuaram na F Pac.

A despeito dos resultados militares, no entanto, a ocupação da Maré pelas tropas federais por 14 meses não gerou impacto suficiente na melhoria das condições de oferta de segurança para a população local. Em pesquisa realizada ao término da missão, constatou-se que aproximadamente metade dos habitantes da área de operações avaliou a atuação da F Pac como regular (SILVA, 2017).

Portanto, assim como aconteceu na Operação Arcanjo, percebe-se o emprego tardio de recursos humanos destinados à conquista do apoio da população. Na Operação São Francisco, isso só ocorreu de maneira apropriada a partir do VI contingente. Nos desdobramentos anteriores da F Pac, os efetivos da célula de comunicação social eram bastante limitados (PRISCO, 2015).

A opinião pública e as operações de informação

O conceito de opinião pública deve utilizar aspectos das ciências políticas, sociologia, antropologia, comunicação, economia e psicologia social, sob risco de se cometer um reducionismo na tentativa de enfatizar determinada ciência. Uma definição que abarque todas essas

áreas do conhecimento pode ser, portanto, aquela que considere todo fenômeno que, tendo origem em um processo de discussão coletiva e que se refira a um tema de relevância pública, esteja sendo expresso publicamente, seja por sujeitos individuais ou em manifestações coletivas (FIGUEIREDO, CERVELINE, 2000).

A opinião pública está intimamente ligada ao advento das comunicações de massa. A evolução dos meios de comunicação frutos da revolução industrial, a expansão do comércio mundial e a formação de sociedades democráticas com liberdade de expressão contribuíram para a consolidação da opinião pública. Os meios de comunicação de massa atualmente existentes permitem à sociedade informar aos governos sobre as repercussões de seus atos, conferindo às mídias uma importância destacada nas sociedades complexas (FERREIRA, 2015).

Segundo o manual do Exército Brasileiro EB-20-MF-03.103, *Comunicação Social*, a opinião pública pode ser conceituada como o conjunto de opiniões individuais sobre um mesmo fato, em um determinado momento e que pode ser medido cientificamente por meio de pesquisa. Ainda nesse documento, é estabelecido como missão da comunicação social a preservação e fortalecimento da imagem do Exército junto à comunidade nacional e internacional, tendo como um dos preceitos a promoção do aumento do poder de combate da Força Terrestre, evitando erros de entendimento e percepção dos públicos interno e externo. As atividades de comunicação social no Exército Brasileiro são divididas em relações públicas, assessoria de imprensa e divulgação institucional.

As mídias têm função essencial na construção da opinião pública, pois grande parte da população atribui veracidade às notícias divulgadas pelos meios de comunicação. Nesse sentido é que elas podem ser consideradas armas a serem utilizadas pelos atores dos conflitos armados, tal o seu poder diante da sociedade. Foi nesse contexto que, durante a Segunda Guerra Mundial, as ideologias extremistas (nazismo e fascismo) fizeram largo emprego desse recurso, de modo a ganharem cada vez mais adeptos. Do mesmo modo, os EUA utilizavam as mídias para enfraquecer as lideranças dessas ideologias, como, por exemplo, o filme *O Grande Ditador*, em que o personagem principal, vivido pelo ator Charles Chaplin, satirizava a figura do líder nazista Adolf Hitler (FORNER, SILVA, 2013).

Assim, a opinião pública pode ser considerada um ponto decisivo nas operações de GLO contemporâneas. A sociedade é cada vez mais influenciada pelos meios de comunicação, atribuindo à dimensão informacional do ambiente operacional destacada importância. As organizações criminosas e os opositores (estatais ou não) da Força Terrestre podem e usam a informação para obterem vantagens nessa dimensão do ambiente operacional (BRASIL, 2014).

Dessa forma, as *operações de informação* podem influenciar sobremaneira os resultados das operações. O Brasil, no entanto, emprega essa doutrina de maneira limitada, principalmente no nível operacional. É necessário que as Forças Armadas apliquem uma visão mais integradora das capacidades de Inteligência, Operações Psicológicas, Comunicação Social e Defesa Cibernética (CORRÊA, 2012).

Conclui-se, parcialmente, que, diante do cenário apresentado no interior das comunidades em que foram desenvolvidas as ações de GLO, as operações de informação poderiam melhorar a opinião pública da população local em relação ao emprego das tropas. Essa atividade, no entanto, deve ser realizada por meio de planejamento antecipado e pessoal qualificado, pois a atuação militar na dimensão humana demanda estudo e vocação, além de concorrer com oponentes já habituados a desenvolver essa atividade.

Os óbices para obtenção da opinião pública favorável

A opinião pública pode ser considerada um fenômeno originado de uma discussão coletiva, sobre um tema de relevância para uma sociedade, e que seja publicamente expressa, ou por indivíduos, ou em manifestações coletivas. A expressão “opinião pública” ganhou familiaridade para os brasileiros nos últimos anos, quando apareceram com frequência em jornais, revistas, rádios e televisões diversos resultados de pesquisas de opinião sobre os mais diversos temas (FIGUEIREDO, CERVELINE, 2000).

A palavra “mídia” aparece recentemente nas pesquisas em comunicação no Brasil e, a partir dos anos 1990, passou a ser amplamente empregada. Em muitas publicações, esse termo aparece se referindo à imprensa,

grande imprensa, jornalismo, meio de comunicação ou veículo, sendo muitas vezes utilizado no plural, “mídias” (GUAZINE, 2007).

A origem da palavra “mídia” se encontra no latim. Ela é o plural do termo *médium*, que significa “meio”, e foi adotada pelos americanos como “*media*” e, posteriormente, aportuguesada. A função da mídia é propor formas para que a mensagem chegue ao seu público-alvo, empregando, para isso, os diversos meios de comunicação existentes atualmente (DUGUAY, 2019).

Nesse contexto, a mídia exerce influência na formação da opinião pública. Muitas emissoras de televisão, jornais, rádios, entre outros, divulgam certas notícias de maneira enfática, e acabam por influenciar muitos eventos na sociedade. Atualmente, com o processo de globalização, parece haver uma homogeneização das informações, isto é, todos os noticiários transmitem, praticamente, a mesma informação (VESTENA, 2008).

É possível perceber, nos dias de hoje, uma inter-relação entre os líderes de opinião, meios de comunicação e público. A complexa ligação desses elementos é que fornece informações à opinião pública, denotando o papel fundamental da mídia nesse processo, conforme se percebe na **figura 2** (VESTENA, 2008).

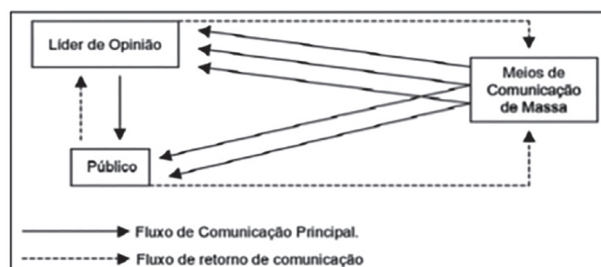


Figura 2 – Relação entre mídia e opinião pública
Fonte: Modelo de fluxos de comunicação social (CORRÊA, 1993), adaptado de Dumazeider (1973)

Os meios de comunicação de massa atuais estão altamente comprometidos com ideologias políticas e interesses econômicos. A “grande mídia” adotou a mentira como norma em busca de favorecimentos, interesses e poder. A maneira como as manchetes são manipuladas influenciam o leitor na construção de conceitos e imagens sobre pessoas, empresas e instituições públicas. A mídia brasileira está saturada de mentiras, informações fabricadas ou meias-verdades, tornando a opinião pública caótica e dirigida, sem bases de informação reais e confiáveis. (FIASCHITELLO, 2019)

O principal óbice, portanto, para a obtenção de uma opinião pública favorável durante as operações de GLO é a existência de uma imprensa comprometida com ideologias políticas ou interesses econômicos. Apesar de resultados significativos no campo da segurança pública nas Operações Arcanjo e São Francisco, a imprensa publicou inúmeras notícias negativas sobre a atuação das Forças Armadas durante essas ações de GLO. Todas elas foram formuladas de maneira a denegrir a imagem positiva que as três forças detêm no âmbito da população nacional.

Na **figura 4** se observa uma manchete publicada na página digital da revista *Exame*. A reportagem foi retirada originalmente do *site* da Agência Pública e seu conteúdo trata das mortes supostamente ocasionadas por tropas federais durante as operações de GLO desde o ano de 2010, entre as quais se incluem as Operações Arcanjo e São Francisco. Ao longo da reportagem, constata-se que ocorreram, nesse período, 32 mortes com envolvimento de militares, sendo 29 membros do Exército Brasileiro.

O próprio texto destaca que a maioria das mortes foram consequências de confrontos com criminosos, o que já justificaria a existência dessas baixas. O objetivo da matéria, no entanto, é insinuar que ocorreram mortes de indivíduos inocentes, como a de um adolescente de 15 anos durante a Operação Arcanjo, e denegrir os resultados positivos alcançados. O menino, segundo a família, teria sido atingido quando estava em uma praça, mas o Comando do Exército não registra essa baixa em seus relatórios.

Exército é acusado de matar inocentes em operações de segurança pública

Investigamos o “efeito colateral” das operações de Garantia da Lei e da Ordem; Forças Armadas estão ligadas a morte de pelo menos 32 pessoas desde 2010

Figura 3 – Notícia sobre mortes nas operações de GLO
Fonte: Viana, 2018

Outras baixas ocorreram, segundo a reportagem, em situações semelhantes e em outras operações de GLO, mas nenhuma delas está registrada em relatórios oficiais do Exército, e se baseiam em relatos de supostos moradores e familiares contactados por responsáveis pela reportagem. Além disso, no texto exibido pelo *site* da *Exame*, a Operação São Francisco é tratada

com um “fiasco”, e informa, de maneira equivocada, que o conceito de *agentes perturbadores da ordem pública* (APOPs) se refere aos elementos mortos pelos militares, materializando a total falta de comprometimento com a verdade desse órgão de imprensa.

Outro exemplo de manchete tendenciosa (**figura 4**) se refere à morte de um indivíduo que entrou em confronto com as F Pac durante a Op São Francisco. Ela informa que um homem foi fatalmente atingido após abrir fogo contra uma patrulha do Exército na região de Vila do Pinheiro, no Complexo da Maré. Ele portava, ainda, um rádio transmissor e cartuchos de calibre 9mm. O fato, portanto, é que um criminoso atacou uma fração das F Pac e foi neutralizado dentro das regras de engajamento previstas. A notícia, no entanto, influencia o leitor a acreditar que houve um excesso por parte dos militares que provocaram a morte de um cidadão comum e revolta nos moradores, omitindo a verdadeira situação desse indivíduo.

Homem morre em confronto com o Exército na Maré, Rio

Força de Pacificação completa uma semana de ocupação neste sábado (12). Em protesto, grupo fechou parcialmente Linha Amarela, que já foi liberada.

Figura 4 – Notícia sobre mortes na Operação São Francisco
Fonte: G1, 2014

Mantendo sua linha tendenciosa, o mesmo *site* de notícias da **figura 4** publicou mais uma reportagem relativa ao incidente narrado. Desta vez, a manchete informou que os militares compareceram à delegacia para prestarem esclarecimentos do fato e se referiu ao criminoso morto como “um jovem residente da comunidade”. A informação postada de que os militares compareceram à delegacia busca caracterizá-los como culpados de um crime. A verdade, porém, é que os integrantes da F Pac foram vítimas de uma ação de ataque por parte de criminosos locais.

Militares vão à delegacia após confronto e morte na Maré, no Rio

Jovem foi baleado em operação da Força de Pacificação na comunidade. Após a troca de tiros, soldados foram prestar depoimento na 21ª DP.

Figura 5 – Notícia sobre morte de jovem na Operação São Francisco
Fonte: G1, 2014

Percebe-se claramente a falta de interesse da mídia brasileira em apoiar as ações militares durante as operações de GLO. Nessa situação, a atuação da imprensa se reveste de papel fundamental para o êxito das operações, corroborando com o que afirmou o chefe do Gabinete de Segurança Institucional, general Sérgio Etchegoyen, durante uma entrevista coletiva em 2017:

Existem dois fatores críticos para o sucesso disso: a adesão da sociedade no Rio de Janeiro e a compreensão que a mídia terá do que será feito. Isso é fundamental porque vamos ter insucesso, vamos ter incidentes. Estamos numa guerra. Vai acontecer, é previsível que aconteçam coisas indesejáveis, inclusive injustiças. Mas ou a sociedade quer ou não quer.

O manual de campanha EB20 – MC – 10.213, *Operações de Informação*, afirma que equipes de Op Info podem atuar em nível tático, integrando, junto com os especialistas necessários, a 8ª seção do estado-maior do comando enquadrante. Essa célula deve planejar, coordenar, controlar e supervisionar as ações de Op Info na área de operações, e possui representantes de diversos setores que podem contribuir com os objetivos relacionados à informação, conforme se percebe na **figura 6**:

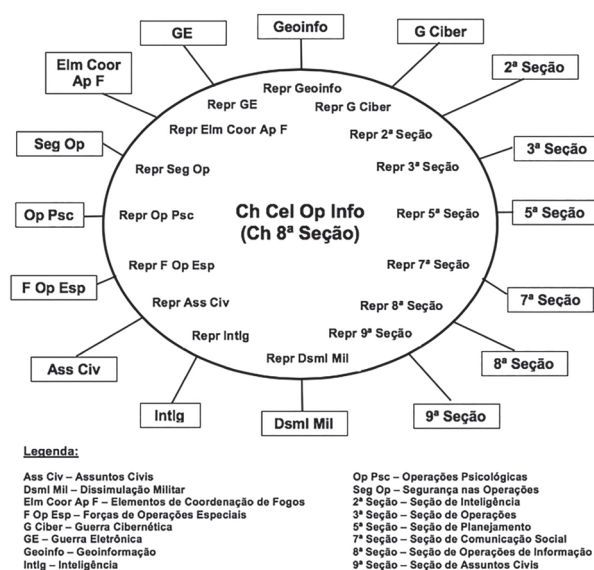


Figura 6 – Célula de operações de informação de um comando tático
Fonte: Brasil, 2014b

Outro grande óbice, porém, para a conquista da opinião pública nas operações de GLO é a falta de atenção às operações de informação dispensada pelos

chefes militares nessas ocasiões. A maioria deles, graças ao ceticismo e ortodoxia de suas formações, não está habituada às características da guerra de 4ª geração, em que os objetivos psicológicos são prioritários em relação aos objetivos físicos (VISACRO, 2009).

Tal fato foi claramente identificado nas Operações Arcanjo e São Francisco, nas quais equipes destinadas a planejar e conduzir as operações de informações foram mobiliadas tardiamente ou de forma insuficiente.

No caso das tropas no Complexo do Alemão, somente no IV contingente as equipes destinadas a realizarem as operações de informação foram dotadas de uma célula de assuntos civis. Ou seja, após quatro rodízios entre as F Pac é que equipes vocacionadas a estabelecerem uma ligação entre militares e civis foi constituída como parte integrante do contingente que atuava na área de operações (MENDES, 2012).

Segundo Mendes (2012), somente a partir da Op Arcanjo II se notou a necessidade de priorizar esforços para assegurar que o maior número possível de instituições e pessoas tivesse interesses na pacificação dos complexos da Penha e do Alemão. O emprego de operações psicológicas nesse cenário angariou simpatizantes à causa da F Pac, mostrando à sociedade e aos moradores os benefícios da presença do Exército Brasileiro na região.

Nas F Pac atuantes no Complexo da Maré, durante a Op São Francisco, a situação foi semelhante. Somente no VI contingente houve a adjudicação de recursos humanos adequados para o cumprimento de tarefas de comunicação social. Nos demais efetivos, a célula de Com Soc possuía efetivo reduzido para atender à imensa demanda desse setor das Op Info, comprometendo uma conquista mais eficaz da opinião pública (PRISCO, 2015).

Observou-se uma difusão limitada na doutrina de Op Info dentro da Força Terrestre nos níveis táticos, estratégicos e operacionais. A inclusão desse assunto nas doutrinas militares convencionais é uma realidade na maior parte das forças armadas ocidentais do globo. Assim, o Brasil vem buscando integrar as Op Info às operações militares, ajustando suas estruturas atuais ou criando estruturas, com o objetivo de vencer esse desafio dos conflitos modernos (CORRÊA, 2012).

Nos anos 1990, a Internet deixou de ser um privilégio de um grupo pequeno de fanáticos por computadores para se tornar um item de consumo de massa. Durante esse processo, ela vem revolucionando o setor de mídias, pois deixou de ser um simples canal de texto para se consolidar com serviços digitalizados de impressos, áudio e vídeos. Dessa maneira, ela representa um desafio às mídias tradicionais (DIZARD, 2000).

Diante desse novo panorama tecnológico, as televisões e jornais impressos vêm perdendo cada vez mais audiência para mídias alternativas. A Internet oferece uma maior amplitude de informações e entretenimento ao público em geral. Prova disso é que, nos últimos anos da década de 1990, nos Estados Unidos, o acesso a jornais diários por adultos diminuiu de cerca de 78% para menos de 60% (DIZARD, 2000).

As novas mídias digitais são utilizadas por um número cada vez maior de indivíduos com o intuito de divulgar pessoas e/ou ideias por meio de *blogs*, páginas pessoais, *sites* de vídeos etc. Tal fato tem transformado as relações entre meios, sociedade e geração de sentido, aspectos indispensáveis no processo de geração e circulação da comunicação. Como exemplo, esse fenômeno pode ser claramente constatado nas eleições presidenciais do Irã em 2009. Os opositores de Mahmoud Ahmadinejad utilizaram diversas postagens em *e-mails*, *Twitter*, *YouTube* e mensagens de celular para atacar o governo, denunciando seus abusos ao mundo por meio dessas ferramentas. Os grandes veículos de informação foram obrigados a recorrerem a esses meios para obterem e divulgarem as notícias referentes às eleições nesse país durante essa ocasião (ARAÚJO NETO, 2009).

As comunidades do Rio de Janeiro estão inseridas nesse processo de transformação das comunicações. No Complexo da Maré, por exemplo, onde ocorreu a Operação São Francisco, existe o canal de mídia comunitária *Maré Vive*. Segundo sua página no *Facebook*, o canal se destina à atividade jornalística na comunidade e utiliza, como fonte de informação, os próprios moradores. Afirma que os veículos de mídias tradicionais só divulgam aspectos negativos da favela. Em sua página, encontra-se em destaque o *slogan*: “Pelo fim do racismo, da militarização e do genocídio”.

A necessidade de informação da sociedade atual atrelada à facilidade de manuseio das mídias digitais

têm provocado uma crise informacional no mundo moderno. Não existe mais um controle sobre o que é produzido, sendo constante a divulgação de notícias falsas, mais conhecidas pelo termo “*fake news*”. Redes sociais como *WhatsApp* e *Twitter* contribuíram para elevar a velocidade com que as informações circulam. Devido ao grande número de usuários, no entanto, torna-se impossível a verificação da origem e da veracidade das informações compartilhadas (CARVALHO, MATEUS, 2018).

Além disso, uma pesquisa realizada pela Universidade de Columbia e pelo Instituto Nacional Francês, utilizando um conjunto de tecnologias que registra o movimento dos olhos, levantou que 59% de *links* compartilhados em redes sociais não são abertos. Dessa maneira, uma manchete bem elaborada já seria o suficiente para garantir um engajamento, fato que facilita a elaboração de notícias falsas (CARVALHO, MATEUS, 2018).

A ampla utilização de mídias alternativas dificulta, portanto, o controle da produção e divulgação de notícias. Esse aspecto se fez presente nas operações de GLO nos complexos da Maré, Alemão e Penha, onde moradores orientados por integrantes do crime organizado se utilizavam dessa ferramenta para confundir a opinião pública e enfraquecer a atuação das Forças Armadas nessas regiões.

Logo, é possível afirmar que as operações de informações podem utilizar esses recursos para mitigar efeitos colaterais das ações militares e potencializar os resultados positivos alcançados. Por meio de pessoal especializado, utilizando os recursos diversos de tecnologia da informação, os militares da célula de Op Info de um comando tático podem influenciar a opinião pública de um determinado ambiente operacional.

Conclusão

A opinião pública vem ganhando protagonismo no ambiente operacional contemporâneo, no qual as ameaças se tornam cada vez mais difíceis de serem identificadas e as tropas necessitam de legitimidade para suas ações. As operações militares desenvolvidas em áreas humanizadas e o advento de novas tecnologias de informação colocam a opinião pública como um dos *centros de gravidade* dos conflitos modernos, atribuindo

menos importância ao componente físico do campo de batalha e agregando maior importância aos componentes humanos e informacionais.

O emprego cada vez mais comum de tropas do Exército Brasileiro em operações de garantia da lei e da ordem insere a Força Terrestre nesse complexo ambiente operacional. O emprego de tropas nas Operações Arcanjo e São Francisco trouxeram muitos ensinamentos à doutrina militar terrestre. Nessas ocasiões, percebeu-se a importância das operações de informação como ferramenta para a conquista e manutenção de uma opinião pública favorável.


Nas comunidades da Penha, Alemão e Maré, as tropas empenhadas nas F Pac atingiram excelentes resultados absolutos no combate ao crime organizado, além de estabilizarem regiões que se encontravam sob total domínio das facções criminosas. A preservação da imagem da força e a percepção de seu emprego pela sociedade, porém, não alcançaram resultados esperados. Muitas foram as notícias depreciativas do emprego do Exército Brasileiro nas duas operações e o controle da narrativa não foi de total domínio das autoridades militares responsáveis durante o desenvolvimento das intervenções.

A atuação de uma grande mídia comprometida com uma ideologia política de esquerda, aliada ao desconhecimento de informações divulgadas por mídias alternativas, enfraqueceu o bom reflexo da atuação das tropas federais nas ocupações das comunidades. Além disso, as operações de informação não tiveram a devida atenção por parte daqueles que planejaram o emprego das unidades militares. Tais operações poderiam mitigar os efeitos negativos dos fatores expostos e maximizar os efeitos positivos alcançados.

A relevância da opinião pública no contexto dos conflitos é um fenômeno mundial, não sendo uma exclusividade do Brasil. Em março de 2003, os EUA entraram em uma guerra contra o Iraque. Nos anos iniciais do conflito, a guerra foi amplamente apoiada pela população norte-americana, o que influenciou de maneira positiva a reeleição de George W. Bush, do Partido Republicano em 2004. O prolongamento da presença militar naquele território e o aumento significativo de baixas

americanas, no entanto, mudaram a opinião pública, acarretando a derrota republicana nas eleições de 2008.

Assim, a busca pelo controle da narrativa durante as ações de GLO torna-se uma necessidade para conferir liberdade de ação para as tropas empenhadas. Como se percebe nos casos abordados neste trabalho, não basta combater o problema somente na expressão militar e apenas na dimensão física do ambiente operacional. Se a percepção da sociedade é negativa quanto à presença das tropas, a missão pode ser comprometida ou ter seus resultados ofuscados.

As operações militares desenvolvidas pelo Exército Brasileiro devem contemplar, em suas fases de planejamento e execução, as *capacidades relacionadas à informação* (CRI). As Op Info são essenciais para neutralizar as ameaças na dimensão informacional, não podendo os chefes decisores abdicarem de precioso instrumento integrador. Elas irão contribuir sobremaneira para o estado final desejado (EFD) de qualquer campanha militar, podendo degradar o poder de combate do oponente e proteger as unidades e instituições empregadas. 

Referências

ALVES, Diego Cunha de. **Estado e sociedade na Era da Informação**: a relação entre as transformações sociais e as novas tecnologias da informação na contemporaneidade. Disponível em <<https://monografias.brasilecola.uol.com.br/historia/estado-sociedade-na-era-informacao-relacao-entre-as-transformacoes-sociais-novas-tecnologias.htm>>. Acesso em: 10 mar 2019.

ARAÚJO NETO, J.G. **A utilização das mídias digitais na sociedade midiaticizada**. 2009 (Apresentação de Trabalho/ Comunicação).

BRASIL, Agência. **Garantia da Lei e da Ordem**. Disponível em <<https://www.defesa.gov.br/exercicios-e-operacoes/garantia-da-lei-e-da-ordem>> Acesso em: 3 mar 2019.

BRASIL. Comando de Operações Terrestres. EB70-MC-10.212: **Operações Especiais**. 3. ed. Brasília, DF, 2017a.

BRASIL. Comando de Operações Terrestres. EB70-MC-10.223: **Operações** 5. Ed. Brasília, DF, 2017b

BRASIL. Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas. MD33-M-10: **Garantia da Lei e da Ordem**. 1. ed. Brasília, DF, 2013.

BRASIL. Estado-Maior do Exército. C101-5: **Estado Maior e Ordens**. 2. ed. Brasília, DF, 2003.

BRASIL. Estado-Maior do Exército. EB 20-MF-03.103: **Comunicação Social**. 2. ed. Brasília, DF, 2017c.

BRASIL. Estado-Maior do Exército. EB 20-MC-10.213: **Operações de Informação**. 1. ed. Brasília, DF, 2014.

CARVALHO, Mariana Freitas de; MATEUS, Cristielle Andrade. **Fake news e desinformação no meio digital**: Análise da produção científica sobre o tema na área de ciência da informação. V Encontro Regional dos Estudantes de Biblioteconomia, Documentação, Gestão e Ciência da Informação das Regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul, UFMG, Belo Horizonte, MG, novembro, 2018.

CORRÊA, A. J. **Operações de Informações**: um antigo conceito com um novo paradigma. Coleção Meira Mattos, Revista das Ciências Militares, n. 27, 3º quadrimestre 2012. Rio de Janeiro: ECEME, 2012.

CORRÊA, T. G. **Contato imediato com a opinião pública**: os bastidores da ação política. São Paulo: Global, 1993.

DIZARD, Wilson. **A nova mídia**: a comunicação de massa na era da informação. 3 ed. Norte-americana, Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 2000.

DUGUAY, Rodrigo. **MÍDIA**. Material de Referência Teórica 01. Disponível em <https://duguay.com.br/uploads/arquivos/catolica_MIDIA_apostila001_HISTORICO.pdf> Acesso em: 5 mai 2019.

FERREIRA, Fernanda Vasques. **Raízes Históricas do Conceito de Opinião Pública em Comunicação**. Em Debate, Belo Horizonte, v.7, n.1, pp. 50-68, jan 2015.

FIASCHITELLO, Alberto. **Grande mídia: a mentira como norma**. Epoch Times. Disponível em <<https://www.epochtimes.com.br/grande-midia-mentira-como-norma>> Acesso em: 7 maio 2019.

FIGUEIREDO, Rubens; CERVELLINE, Sílvia. **Contribuições para o conceito de opinião pública**. Opinião Pública, Campinas, v. III, n. 3, pp. 171-185, dez 1995.

FORÇAS ARMADAS, Estado-Maior Conjunto das. **4º Ano consolidando a interoperabilidade entre as Forças Armadas**. Disponível em <https://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/.../ffaagloviicedn.pdf> Acesso em: 18 mar 2019.

FORNER, Oscar Milton Cowley; SILVA, Maria Aparecida Ramos. **A mídia como arma de guerra durante a Segunda Guerra Mundial**. Universidade Federal da Paraíba, Temática, Ano XIII, v. 1, n. 4, pp.77-83, jan-jul 2013.

G1, Globo. **Homem morre em confronto com o Exército na Maré, Rio**. 12 abr 2014. Disponível em <<https://www.g1.globo.com/rio-de-janeiro/homem-morre-em-confronto-com-exercito-na-mare-rio>> Acesso em: 15 maio 2019.

G1, Globo. **Militares vão à delegacia após confronto e morte na Maré, no Rio**. 12 abr 2014. Disponível em <<https://www.g1.globo.com/rio-de-janeiro/militares-vaio-delegacia-apos-confronto-e-morte-na-mare-no-rio>> Acesso em: 20 maio 2019.

GUAZINA, Liziane. **O Conceito de Mídia na Comunicação e na Ciência Política: Desafios Interdisciplinares**. Revista Debates, Porto Alegre, v. 1, n. 1, pp. 49-64, jul-dez 2007.

IBGE, Agência. **PNAD Contínua TIC 2017: Internet chega a três em cada quatro domicílios do país**. Disponível em <<https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/23445-pnad-continua-tic-2017-internet-chega-a-tres-em-cada-quatro-domicilios-do-pais>>. Acesso em: 14 mar 2019.

LIMA, Carlos Alberto de. **Os 583 dias da Pacificação dos Complexos da Penha e do Alemão**. Rio de Janeiro, Agência 2ª Comunicação.1. ed., 2012.

MENDES, C. A. K. **Considerações sobre a Força de Pacificação empregada no Rio de Janeiro**. Coleção Meira Mattos, Revista das Ciências Militares. v. 3, n. 27, 3º quadrimestre de 2012. ECEME: Rio de Janeiro.

PRADO, Amanda; LANNOY, Carlos de; MARTINS, Marco Antônio. **Defensoria apura denúncias contra militares do Exército durante operação no Complexo do Alemão**. 22 ago 2018 Disponível em <<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2018/08/22/defensoria-apura-denuncias-contramilitares-do-exercito-durante-operacao-no-complexo-do-alemao.ghtml>> Acesso em: 10 mar 2019.

PRISCO, Abelardo de S. N. **O Emprego da Comunicação Social na Força de Pacificação do Complexo da Maré**. Estudo de Caso – mar 2015. Military Review pp.18 a 30. set-out 2015.

SILVA, Eliana Souza. **A ocupação da Maré pelo Exército Brasileiro: percepção de moradores sobre a ocupação das Forças Armadas na Maré**. Rio de Janeiro: Rede da Maré, 2017.

SOUZA, Bruno Dittz. **Exército Brasileiro nos Complexos do Alemão e da Maré: constitucionalidade ou inconstitucionalidade das operações de garantia da lei e da ordem**. UFJF, Faculdade de Direito, Juiz de Fora, MG, 2014.

VESTENA, Carla Luciane Blum. **O papel da mídia na formação da opinião pública: a contribuição de Bourdieu**. Revista Guairacá – Guarapuava, Paraná n. 24, pp. 9-22. 2008.

VIANA, Natalia. **Exército é acusado de matar inocentes em operações de segurança pública**. Exame. 10 nov 2018. Disponível em <<https://exame.abril.com.br/.../exercito-e-acusado-de-matar-inocentes-em-operacoes-de-seguranca-publica>> Acesso em: 4 maio 2019.

VISACRO, Alessandro. **Guerra Irregular: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da história**. São Paulo, Contexto, p. 40, 2009.

A importância da política de gestão de riscos para as unidades gestoras do Exército

Welton Ferreira Cardoso*

Introdução

A gestão orçamentária federal vem passando por uma constante evolução e adaptação aos novos desafios de um cenário complexo, globalizado e multidimensional. A busca de informações sobre a gestão dos recursos públicos na Internet e a cobrança constante dos governantes por uma eficiência e efetividade nos gastos públicos têm sido uma nova demanda da sociedade.

Nesse contexto, surge a gestão de riscos como uma ferramenta e metodologia para auxiliar as organizações a identificarem, mapearem, controlarem e mitigarem os riscos que possam afetar ou comprometer o cumprimento de suas missões, metas, objetivos, imagens e reputação das pessoas e entidades públicas.

O gestor de recursos públicos tem a responsabilidade pelo fornecimento de bens e serviços, pela prestação de contas à sociedade e a quem lhes delegou essas responsabilidades. Resta ainda a obrigação de demonstrar que administrou ou controlou os recursos mediante estratégias que permitiriam segurança razoável para alcançar esses objetivos. Essa exigência passou a ser conhecida como *accountability*¹.

Nesse sentido, a partir de 1992, a gestão de riscos corporativos ganhou destaque com a publicação do Guia Internacional – *Integrated Framework* – pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* – COSO³, pelo qual as organizações passaram a ser orientadas quanto ao aprimoramento dos seus sistemas de controle interno.

No âmbito do Poder Executivo Federal, o marco regulatório que orienta os órgãos e as entidades públicas à estruturação de mecanismos de controles internos, gestão de riscos e governança é a Instrução Normativa Conjunta (IN) MP/CGU nº 01, de 10 de maio de 2016. Nela são apresentados conceitos, princípios, objetivos e responsabilidades relacionadas aos temas. A gestão orçamentária, financeira e patrimonial está cada vez mais complexa e em foco na mídia. Com a aprovação da Lei da Informação e a facilidade de acesso no Portal da Transparência, ela pode ser consultada por qualquer pessoa. Além disso, os órgãos de controle externo estão cada vez mais atuantes, exigindo maior controle e exatidão de procedimentos.

A gestão de riscos vem auxiliar a administração dos ordenadores de despesas (OD), colaborando com o sucesso dos processos licitatórios, na prevenção de riscos de o objeto não atender as necessidades do contratante.

A política de gestão de riscos tem uma grande importância e relevância na atualidade. Isso não é questionável, porém esse tema compete com várias outras demandas que também têm grande relevância e consomem grande parte dos meios de trabalho no dia a dia das unidades gestoras (UG) do Exército Brasileiro (EB).

Não basta apenas seguir uma orientação ou normatização do escalão superior, é preciso sensibilizar os agentes da administração do Exército para a importância do assunto, bem como implantar uma mentalidade e procedimentos de gestão de riscos de fácil difusão e aplicação junto aos militares das UG do Exército.

* Maj Int (AMAN/2001, EsAO/2009). Pós-graduado em Direito Administrativo e Gestão Pública pela UFPB/2004 e Gestão pela Escola de Instrução Especializada/2012. Atualmente, é aluno da ECEME.

A importância da gestão de riscos na atualidade

Por muitos anos, a estratégia de riscos esteve ligada à ideia de prevenção de desastres naturais. A partir dos anos 1990, entretanto, as empresas ampliaram o seu entendimento sobre ameaças corporativas. Com a globalização, o ambiente de negócios se tornou mais dinâmico e competitivo. Governos criaram regras mais rigorosas para equilibrar o funcionamento do mercado e a sociedade começou a exigir maior transparência das informações e responsabilidades das companhias. A gestão de riscos passou a ser entendida como algo que gera benefícios em melhoria de processos, otimização de recursos e fortalecimento da reputação.

O objetivo principal de uma empresa do setor privado é auferir lucro. Na administração do setor público, o objetivo é prestar serviços públicos de qualidade e entregar resultados para toda a sociedade. A *gestão de riscos* irá contribuir para que o ente público atinja seus objetivos sem correr riscos desnecessários. Toda atividade tem chances de falhar e o erro pode custar caro. Prevenir é melhor que ser surpreendido, pois a falha será cobrada.

Gerenciar recursos públicos é uma atividade de risco (principalmente risco de conformidade e risco de imagem). Diversos casos de desperdício de recursos públicos e corrupção são noticiados pela mídia, comprometendo a imagem das instituições públicas.

Gestão de riscos no setor público brasileiro

A partir da Emenda Constitucional nº 19 de 1998, conhecida como a Emenda da Reforma Administrativa, o *princípio da eficiência* foi incorporado ao texto da Constituição de 1988, no *caput* do artigo nº 37. Essa Emenda, juntamente com a Lei Complementar nº 101/2000, *Lei de Responsabilidade Fiscal*, introduziram na administração pública a necessidade de uma gestão profissional e uma governança corporativa, baseada na transparência, equidade, prestação de contas e responsabilidade corporativa no cumprimento de normas e leis.

A Lei nº 12.527/2011 regulamentou o *direito constitucional de acesso às informações*. Essa norma criou mecanismos, possibilitando a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, acessar informações de órgãos e entidades públicas. O que isso tem a ver com a gestão orçamentária das unidades gestoras (UG) do Exército? Bem, os ordenadores de despesas passaram a ser exigidos a dar explicações sobre: onde gastam, porque gastam, porque adquirem determinado artigo, seu valor, a escolha do fornecedor e a eficiência e efetividade do processo.

A Instrução Normativa Conjunta Ministério Público (MP)/Controladoria Geral da União (CGU) nº 01/2016 é o *principal marco legal da gestão de riscos no âmbito da administração direta*.

Além disso, há exigências no cumprimento de requisitos legais e regulatórios e *necessidade de transparência e prestação de contas* para a sociedade. A gestão de riscos começa a se tornar realidade na organização quando a alta administração reconhece que gerenciar riscos é uma das maneiras mais adequadas para proporcionar razoável segurança à realização dos objetivos, e decide dar os primeiros passos nessa direção.

Traçando um paralelo com o Exército, o reconhecimento da importância de gerenciar os riscos, tanto nas suas atividades operacionais quanto nas administrativas, para a consecução de Objetivos, Projetos e Programas Estratégicos, tem aumentado nos últimos anos.

Tendo em vista recentes casos de corrupção e a atuação de órgãos de fiscalização e controle externo, é de grande importância para a imagem da Força Terrestre que os agentes da administração atentem para a legislação orçamentária e mantenham os processos de licitação e contratos dentro do escopo da *política de gestão de riscos do Exército*.

A política de gestão de riscos no Exército

O Exército Brasileiro, no âmbito das demais unidades gestoras do Poder Executivo Federal, tem acompanhado a evolução e adaptação da *Política de Gestão de Riscos na Administração Pública Federal*.

A Portaria do Comandante do Exército nº 465, de 17 de maio de 2017 (revogada) aprovou e deu início à política de gestão de riscos no âmbito do Exército.

O marco legal seguinte no processo de implantação da política de gestão de riscos no âmbito do EB deu-se pela a Portaria nº 222-EME, de 5 de junho de 2017, que aprovou a Metodologia da Política de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro (EB20-D-07.089), com a 1ª edição lançada no mesmo ano. Em 2019, a Portaria nº 004, do Comandante do Exército, de 3 de janeiro de 2019, aprovou a Política de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro (EB10-P-01.004), 2ª edição. Em seu art. 2º, determinou que o EME elaborasse a Diretriz para implantação desse instrumento e coordenasse a atualização da Metodologia de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro (EB20-D-07.089), 1ª edição. Em seu art. 3º, revogou as Portarias do Comandante do Exército nº 465, de 17 de maio de 2017, e nº 1.172, de 4 de setembro de 2017. Por fim, a Portaria nº 292, de 2 de outubro de 2019, aprovou o Manual Técnico da Metodologia de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro (EB20-MT02.001), 1ª edição, e revogou a Portaria do Estado-Maior do Exército nº 222, de 5 de junho de 2017.

Cumprindo determinação contida na citada Portaria nº 004, a Portaria nº 225-EME, de 26 de julho de 2019, aprovou a Diretriz Reguladora da Política de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro (EB20-D-02.010), trazendo novos conceitos e diretrizes para facilitar o entendimento do assunto e implantação do processo. Entre outros, podemos citar o *plano de ação*, definido como um documento pelo qual são efetivadas as medidas de desenvolvimento e aperfeiçoamento dos controles internos da gestão e planos de contingência.

As UG deverão implantar a gestão de riscos nos diversos ramos de sua administração, por exemplo em nível orçamentário e patrimonial, que contribuirá para o EB atingir os objetivos contidos no art. 5º da portaria anteriormente citada, destacando-se os seguintes aspectos: salvaguardar recursos públicos, aperfeiçoar os controles internos e melhorar a identificação de oportunidades de riscos, como os que envolvem processos licitatórios.

O art. 10 dessa mesma portaria discrimina a classificação dos riscos do EB. Neste artigo iremos nos ater

aos riscos de gestão interna, definidos como eventos que podem comprometer os objetivos e as atividades administrativas de organizações militares (OM), normalmente associados a falhas, deficiências ou inadequação de processos internos de gestão de recursos organizacionais, como nas aquisições e contratações, na gestão financeira, orçamentária e patrimonial.

Ainda em 2019, considerando a importância do assunto para o EB, a necessidade de difundir melhor a política de gestão de riscos e de capacitar um número maior de agentes de administração, foi publicada a Portaria nº 009-SEF, de 25 de fevereiro de 2019, que estabeleceu as condições gerais de funcionamento do Estágio de Gestão de Riscos, a ser regulado no âmbito das Inspetorias de Contabilidade e Finanças do Exército (ICFEx). Uma excelente oportunidade para os órgãos de controle interno contribuir para capacitação de agentes e equipes em gestão de riscos e controles.

A capacitação de militares responsáveis pela gestão de riscos deve ser uma preocupação constante de ordenadores de despesas e escalões superiores. A implantação dessa mentalidade deve partir de cima para baixo. Estágios ou outras formas de capacitação serão sempre oportunas, pois, apesar de os profissionais militares já atuarem com foco em filosofia de gestão de riscos na área operacional e administrativa, ainda carecem de melhor preparação.

A filosofia de gestão de riscos do Exército é representada pelo conjunto de convicções e atitudes compartilhadas que caracterizam a forma pela qual a instituição considera risco nas atividades que executa, os tipos de riscos aceitáveis, a forma como são administrados e as estratégias para mitigá-los.

O apetite a risco refere-se ao nível de risco que o Exército se dispõe a aceitar na busca de valor. O apetite a risco na gestão orçamentária está inserido na filosofia de gestão de riscos da instituição como um todo, que tem na área operacional sua atividade-fim.

O Comitê de Governança, Riscos e Controles do Exército é composto pelos membros do Alto-Comando do Exército (ACE), presidido pelo comandante do Exército. O chefe do Estado-Maior do Exército (EME) é o vice-presidente. O comitê deve utilizar as estruturas e do apoio do EME, da Secretaria de Economia e

Finanças (SEF) e do Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx), cujos trabalhos gerais serão coordenados pelo EME.

Na UG, compete aos comandantes, chefes e diretores, em todos os níveis, estabelecer o apetite e a tolerância a riscos, desde que não contrariem o previsto nessa política e nem as determinações superiores. O Exército, salvo exceções devidamente justificadas e de acordo com o apetite ao risco da ocasião, não se exporá a riscos extremos.

As responsabilidades pela gestão de riscos devem estar associadas aos agentes responsáveis e formalmente identificados em cada risco, que deve ser mapeado e avaliado. O agente responsável pela gestão de determinado risco deve possuir autoridade para orientar e acompanhar as ações de mapeamento, avaliação e mitigação do risco. Nas UG do Exército, é comum o ordenador de despesas ser o responsável geral e, no caso da gestão orçamentária e patrimonial, normalmente é delegada ao chefe da divisão administrativa ou fiscal administrativo. O fiscal administrativo e o oficial conformador de registro de gestão, que exercem funções de controle interno, seriam os mais adequados para a função de oficial de gestão de riscos na unidade.

Na Portaria nº 225-EME, de 26 de julho de 2019, também foram definidas as linhas de defesa e suas atribuições no âmbito do Exército, arts.12 e 14:

Art. 12. O processo de gestão de riscos deverá empregar o modelo das linhas de defesa, cuja finalidade é estabelecer a comunicação entre partes interessadas no gerenciamento de riscos e controles por meio do esclarecimento das competências e responsabilidades essenciais. (BRASIL, 2019)

As linhas de defesa são compostas por:

I – 1ª linha: os (proprietários de riscos e controle) PRisC das OM, apoiados pelos (escritórios de gestão de riscos e controle) EGRiC, quando estabelecidas, e supervisionadas pelas (assessorias de gestão de riscos e controle) AGRiC;

II – 2ª linha:

a) o escalão superior, de acordo com o canal de comando, será a 2ª linha para suas organizações militares diretamente subordinadas (OMDS); e

b) as OM em que, pelo canal técnico, haja subordinação em assuntos específicos.

III – 3ª linha: o Centro de Controle Interno do Exército (CCIEEx) e as Inspetorias de Contabilidade e Finanças do Exército (ICFEx).

§ 1º Todas as OM são a 1ª linha de defesa de seus próprios processos.

§ 2º O EME, o órgão de direção operacional (ODOp), os órgãos de direção setorial (ODS), os órgãos de assistência direta e imediata (OADI), os comandos militares de área (C Mil A) e as OM listadas no inciso III fazem a 2ª linha de defesa de seus próprios processos. (EME-BRASIL, 2019)

Art. 14. Para o acompanhamento e avaliação da gestão de riscos, as linhas de defesa serão escalonadas e possuirão as seguintes atribuições:

I – 1ª linha: realizar, por intermédio de todos os envolvidos na condução das atividades e tarefas, os controles internos da gestão no âmbito dos macroprocessos finalísticos e de apoio das organizações;

II – 2ª linha: supervisionar e monitorar os controles internos da gestão executados pela 1ª linha, garantindo que esta funcione como pretendida no tocante ao gerenciamento de riscos; e

III – 3ª linha: realizar auditoria interna, de forma independente e objetiva, sobre a eficácia da governança, do gerenciamento de riscos e controles internos da gestão, por intermédio dos órgãos do Sistema de Controle Interno do EB. (EME-BRASIL, 2019)

Um dos aspectos mais relevantes dessa nova publicação foi a definição das linhas de defesa, e das responsabilidades de cada um na política de gestão de riscos do EB, enquadrando o escalão superior como a 2ª linha e as ICFEx como a 3ª linha, e escalonando as atribuições. Como essa portaria foi emitida em agosto de 2019, essa legislação terá, porém, pouca influência neste trabalho, que já estava em fase final nesse período.

O ambiente interno das UG do EB é bastante favorável à implantação da cultura de gestão de riscos. Ele é a base para todos os outros componentes da gestão de riscos, o que propicia disciplina e estrutura. O ambiente interno compreende muitos elementos, inclusive os valores éticos da Instituição, a competência e desenvolvimento pessoal, a filosofia da administração para a gestão de riscos e a conscientização das responsabilidades de cada um.

A metodologia de gestão de riscos

A metodologia utilizada pelo Exército é semelhante àquela adotada pela administração pública federal. Sua finalidade é a de identificar, quantificar e analisar os riscos, as formas de controle e monitoramento, o passo a passo para a construção da matriz de riscos, mas o mais importante, o que fazer para mitigá-los, caso a opção seja continuar com a atividade. A primeira Metodologia da Política de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro (EB20-D-07.089), 1ª edição, 2017, foi aprovada pela Portaria nº 222-EME, de 5 de junho de 2017. Como já mencionado, essa metodologia foi revogada pela Portaria nº 292, de 2 de outubro de 2019, que aprovou o Manual Técnico da Metodologia de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro (EB20-MT02.001), 1ª edição, 2019, bastante completo e autoexplicativo, com estudo de caso, contendo diversos modelos de documentos, explicação de como produzi-los, incluindo planos e relatórios de gestão de riscos.

Há riscos operativos, de integridade e de gestão interna, relacionados aos processos financeiros, orçamentários e patrimoniais, todos eles com forte relação com os riscos de imagem/reputação da Força, foco do estudo deste artigo.

Como não será possível mapear e controlar todos os eventos que oferecem riscos à gestão, o ordenador de despesas, junto com a equipe de riscos da UG, deve priorizar aqueles que têm mais probabilidade de ocorrer e que, ocorrendo, causam maiores impactos.

As UG devem identificar os eventos que podem afetar a organização de forma negativa no alcance dos seus objetivos.

Todo processo tem uma finalidade que deve estar intimamente relacionada aos objetivos estratégicos. Vamos supor que, para uma determinada OM, o objetivo seja realizar uma licitação para contratação de serviços para reforma de alojamentos para recrutas ou adquirir material de manutenção de bens imóveis e realizar a reforma com o pelotão de obras da OM. Com base nesse objetivo, identificamos os riscos inerentes a esse processo, isto é, o que pode acontecer que impacte o alcance desse objetivo, conforme exemplo da **tabela 1**:

Nº Obj	Objetivo do Processo	Risco Inerente aos Objetivos	Nº Risco
O1	Solicitar a contratação de um produto ou serviço	Não atender as necessidades da OM	R1
O2	Descrever adequadamente o objeto	Contratar com requisitos técnicos/ produtos errados	R2
O3	Realizar a Pesquisa de preços	Contratar com preço distorcido	R3
O4	Receber os produtos e serviços em tempo útil	Atrasos no recebimento	R4
O5	Contratar a melhor empresa	Fraude/Desvio e contratar uma menos qualificada	R5

Tabela 1 – Risco inerente
Fonte: EME-2017

Nesse exemplo hipotético, há risco de atraso na reforma dos alojamentos, que não estarão prontos para receber os novos recrutas, comprometendo o objetivo estratégico de formação básica da OM.

A análise de riscos visa promover o entendimento do nível de risco e de sua natureza, auxiliando na definição de prioridades e opções de mitigação dos riscos identificados. Por meio dela, é possível saber qual a probabilidade de os riscos virem a acontecer e calcular seus respectivos impactos nos objetivos, projetos e processos organizacionais.

Os riscos são analisados de maneira qualitativa (subjetiva), ou seja, utilizam-se critérios preestabelecidos com uma escala de valoração para determinação do nível do risco, visto que a metodologia a ser utilizada para avaliação de riscos (passo seguinte) possui dois parâmetros claros a serem analisados:

I – saber qual a probabilidade de os riscos virem a acontecer, frente à condição existente de cada objetivo, projeto ou processo; e

II – calcular o impacto, caso o risco ocorra.

Uma infinidade de causas internas e externas (fatores de risco) impulsiona os riscos que afetam a implementação da estratégia e o cumprimento dos objetivos. Como parte da gestão de riscos, a OM deve reconhecer a importância de compreender essas causas e o risco que representam.

A *fonte de risco* é um elemento que, individualmente ou combinado, tem o potencial intrínseco para dar origem ao risco. Pode ser interna ou externa.

Exemplos que podem interferir na gestão orçamentária, financeira e patrimonial das UG:

- pessoal: recursos humanos insuficientemente capacitados, que podem cometer erro não intencional ou fraude;
- material: recursos materiais, infraestrutura, equipamentos, material de consumo;
- administrativa: recursos intangíveis, que incluem os processos organizacionais, a estrutura organizacional, documentos normativos, entre outros.

As fontes ou eventos externos não são gerenciáveis e não estão sob a governabilidade da OM.

A OM poderá criar um portfólio com os fatores de riscos que ela identificou, facilitando a análise da relação de causa e efeito entre os fatores de riscos e os riscos de um determinado processo.

Entende-se por riscos inerentes a avaliação de riscos sem considerar a execução de controles para mitigá-los. Dentro desse conceito, é necessário elaborar a avaliação de riscos inerentes (probabilidade x impacto), cujo resultado será o grau de criticidade do risco (magnitude) consolidado na *matriz de riscos e controles*.

A avaliação de riscos visa auxiliar na definição de prioridades e opções de tratamento aos riscos identificados. Demonstra os pontos de cruzamento (horizontal e vertical) da probabilidade de ocorrência e do impacto. Essas duas dimensões de risco, quando multiplicadas, resultam em um terceiro elemento de risco, denominado *nível de risco*.

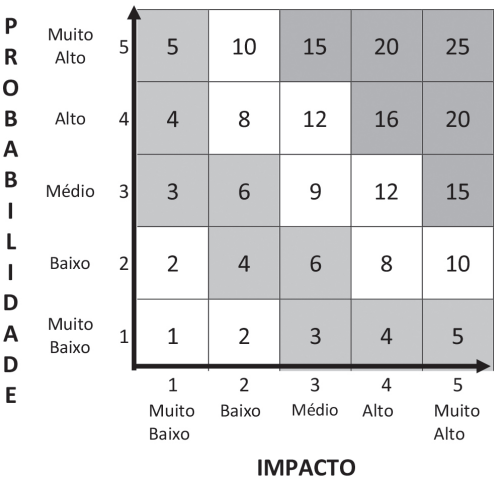


Figura 1 – Matriz de exposição a riscos
Fonte: Portaria nº 292 – Manual Técnico

Nível de Risco (Impacto x Probabilidade)	
Descrição	Faixa
Risco Baixo	1 e 2
Risco Médio	3 e 6
Risco Alto	8 e 12
Risco Extremo	15 e 25

Tabela 2 – Escala dos níveis de risco
Fonte: Portaria nº 292 – Manual Técnico

Para determinar os níveis de risco, é preciso definir escalas para estimar a probabilidade e o impacto, bem como estabelecer quando a combinação desses dois fatores representa risco baixo, médio, alto etc. Quanto maior for a probabilidade e o impacto de um risco, maior será seu nível de criticidade. Os *riscos altos e extremos* deverão ser tratados com prioridade.

Extremos são os riscos que possuem alta probabilidade de ocorrência e que poderão resultar em impacto extremamente severo, caso ocorram, e exigem tratamento imediato. Os riscos classificados como *altos* podem ser tanto um risco provável, que possui alta probabilidade de ocorrência e baixo impacto na consecução dos objetivos, bem como um risco inesperado, que possui baixa probabilidade de ocorrência e alto impacto na consecução dos objetivos. Exige ações de tratamento com planejamento e tempo.

Peculiaridades das unidades gestoras

As unidades gestoras do Exército possuem algumas características que podem favorecer a implantação da gestão de riscos relacionadas à gestão orçamentária, financeira e patrimonial, notadamente sua cultura organizacional, seu ambiente interno, mentalidade já adquirida na prevenção de riscos de acidentes na instrução militar. Por outro lado, outras características, como a falta de pessoal especializado e específico para certas tarefas, além da alta rotatividade de militares da ativa e falta de prioridade, podem comprometer a implantação da política de gestão de riscos nessas UG.

Os agentes da administração do Exército respondem em regulamento próprio pelas faltas cometidas pela desatenção ao contido na legislação de gestão de riscos e na legislação orçamentária pública federal. Cada vez mais, a eficiência e eficácia na gestão dos escassos recursos públicos tendem a ser expostas na mídia e cobrada

a responsabilidade pela sociedade e pelos órgãos externos de controle, mesmo quando o militar exerce mais de uma função e sua formação seja na linha bélica.

A despeito das dificuldades em haver especialistas em administração na maioria das unidades, da prioridade que deve ser dada à operacionalidade e prontidão da tropa, disciplina intelectual, consciência situacional da necessidade de autoaperfeiçoamento, flexibilidade, tudo isso refletindo na competência profissional dos militares e civis do Exército, é imprescindível desenvolver habilidades necessárias à execução de tarefas que contribuam para a consecução de objetivos da instituição.

O processo de gestão de riscos deve estar em contínuo aperfeiçoamento, com a aplicação sistemática e metodológica de rotinas de procedimentos e práticas de gestão, identificando e avaliando riscos, priorizando seu tratamento de acordo com os impactos nos objetivos das UG, comunicando ao público interessado as medidas adotadas, por fim monitorando sua efetividade. Essa sistemática irá auxiliar na prevenção de riscos em gestão orçamentária e patrimonial das unidades gestoras, evitando desperdícios, retrabalho e possibilidades de fraudes e corrupção.

A gestão de riscos tem que ser vista como algo que agrega valor aos processos da UG, e não como algo alheio às demais atividades, ou mais uma obrigação a cumprir.

A utilização de laboratórios para práticas, estágios e ciclo de palestras, nos moldes que ocorrem todos os anos com a *Semana de Atualização de Agentes da Administração*, com palestras disponibilizadas pela Secretaria de Economia e Finanças, podem ser boas iniciativas.

A gestão de riscos atuando nas licitações do Exército

A licitação é o processo de aquisição ao qual estão sujeitos todos os órgãos da administração direta, as autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundos especiais. Obedece a alguns princípios, de acordo com o art. 3º da Lei nº 8.666/93. Em licitações sucedem os principais casos de fraudes ou compras “equivocadas” ou obras “fracassadas”, que merecem atenção, dada a repercussão negativa que causam à imagem das instituições e danos ao erário.

Nas contratações públicas brasileiras, o mapa de risco é recente em nossa legislação, embora a Lei 8.666/93 defina o projeto básico em seu art. 6º, inc. IX e faça referência a ações de planejamento do processo licitatório.

O Tribunal de Contas da União – TCU, em seu Acórdão nº 2.622/2015 – Plenário, orienta para obrigatoriedade e necessidade de se fazer o mapa de riscos nas contratações públicas.

As fraudes mais comuns, segundo os autores Anderson de Oliveira (2009) e Geraldo José Lopes Macedo (2009) e dados obtidos junto ao TCU, são: superfaturamento, jogo de planilha, direcionamento da licitação, inexigibilidade e dispensa licitação, fraudes na modalidade pregão, corrupção de servidores públicos, acordo entre empresas, entrega de material de qualidade inferior ao previsto no edital, empresas fantasmas, falsificação de documentos, simulação de licitação e, por fim, o preço inexequível.

Os riscos inerentes ao processo licitatório nas unidades gestoras do Exército são comuns às demais entidades da administração pública direta. As guarnições militares têm procurado centralizar as aquisições, criando grupos de aquisições, licitações e contratos (GCALC), reunindo os militares e servidores civis mais capacitados. Essa medida, além de gerar economia, reduz os riscos de processos licitatórios descentralizados. A questão da fiscalização de contratos é um tema a ser aprimorado. A despeito da preocupação com o assunto, essa difícil missão pode recair sobre profissionais com pouca experiência.

Após identificar esses riscos do processo de licitação, recorrentes nas unidades gestoras, tanto internos como carência de pessoal capacitado/habilitado, desvios da função administrativa; ou externos como inexistência de fornecedores habilitados, ou mesmo de processo requisitório deficiente, a matriz de riscos deverá auxiliar no mapeamento e controle dos riscos para tornar o processo eficiente.

Gestão de riscos atuando no recebimento de material ou serviço

O processo de recebimento de materiais e serviços complexos pelas OM do Exército é um dos que apresenta maior risco, pois os militares, de maneira geral, não são especialistas em tecnologias de informação e comunicação (TIC), saúde ou serviços de engenharia, por exemplo.

Segundo a Lei 4.320, de 17 de março de 1964, a liquidação é o segundo estágio da despesa e é condição para efetivar o pagamento. Além do previsto na legislação pública federal, o recebimento de materiais no Exército é normatizado pelo Regulamento de Administração do Exército e pelas Normas Administrativas Relativas aos Suprimentos (NARSUP) 2012.

De acordo com o art. 71 da NARSUP, as OM que receberem material pelo processo de distribuição devem nomear uma *Comissão de Recebimento e Exame* para receber o material, imediatamente após a sua entrega, com a finalidade de verificar a quantidade e o aspecto geral do material recebido, devendo, posteriormente, confeccionar um *Termo de Recebimento e Exame de Material* (TREM), observado o modelo específico, confrontando o previsto com o que efetivamente foi recebido, qualidade do material, se a quantidade recebida corresponde à quantidade adquirida, especificações técnicas, entre outros aspectos.

Segundo o Regulamento de Administração do Exército, o material entregue nas OM é conferido e recebido pelo encarregado do setor de material, quando mais simples, ou por uma comissão, quando o valor e complexidade exigem maior atenção, podendo ser auxiliados por um especialista naquele tipo de material.

Além do encarregado do setor de material, aprovisionador e chefes de depósitos, outros atores relevantes são o fiscal de contrato e o fiscal administrativo, que supervisionam todos esses militares que recebem e conferem materiais e serviços, e acionam os responsáveis por falhas e não conformidades com os empenhos e contratos.

A fiscalização de contratos é uma atividade de controle e inspeção sistemática do objeto contratado pela administração. Envolve, portanto, a necessidade de gestão de riscos atinentes ao recebimento do que está sendo contratado. Uma eficiente atuação do fiscal de contrato poderá maximizar resultados na prestação de serviços, garantindo qualidade, cumprimento de prazos e especificações previstas em edital.

Recaem grandes responsabilidades sobre os militares designados como almoxarifes, aprovisionadores e fiscais de contrato (e seus auxiliares). Em muitos casos, porém, praças do quadro especial (QE) ou temporários, com preparo ou capacitação deficientes, representam elevado grau de risco no recebimento de materiais ou conferência de serviços. Não é, porém, por falta de

profissionalismo, esmero ou comprometimento. Muitas vezes, praças e até mesmo oficiais do quadro auxiliar não possuem formação escolar suficiente para essa tarefa. Em outros casos, é necessário conhecimento técnico específico ou um entendimento mais avançado sobre direitos e deveres ou, até mesmo, uma cultura holística e capacidade de negociação.

Benefícios da implantação da política de gestão de riscos nas UG

Como é possível observar, os benefícios da implantação da *política de gestão de riscos pelas unidades gestoras* vão muito além do cumprimento de uma determinação do escalão superior ou legislação federal, ou seja, implica possibilidade de trazer resultados concretos para a gestão orçamentária e patrimonial, preservação da imagem e da opinião pública favorável em relação a *accountability* dos OD das UG do EB.

Muitas UG desperdiçam tempo e crédito fazendo pregões que não atendem às necessidades reais e efetivas em detrimento dos objetivos que elas mesmas colocaram em seu plano de gestão. Esse desgaste em trabalho e pessoal poderia ser evitado se, antes mesmo de iniciar o processo licitatório, uma equipe de gestão de riscos revisasse a parte requisitória, outra o edital, outra que verificasse se as empresas que participam do certame, principalmente as vencedoras, teriam reais condições técnicas de entregar o objeto a elas adjudicado. Ainda nesse contexto, muitos empenhos que passam em *restos a pagar* de um exercício (ano) para o outro podem não ter sido enviados ao fornecedor ou, se enviados, não foram confirmados os recebimentos. Assim, no ano subsequente, não será possível cancelar e utilizar o crédito em outros produtos ou em fornecedores diferentes e, caso a *ata do pregão* daquele empenho já tenha vencido, o fornecedor nem mesmo poderá ser responsabilizado por não entregar o material. Consequentemente, a UG perderá a oportunidade de utilizar um crédito que poderia lhe ser útil.

São sérios os riscos em que as UG incorrem quando contratam uma empresa para realização de serviços de manutenção de instalações e não incluem no contrato cláusulas de segurança do trabalho, prazos para execução do serviço, multas e outras exigências

que confeririam segurança necessária para um militar atuar proativamente como fiscal de contrato. Quantos serviços poderiam ser executados em melhores condições, utilizando materiais de qualidade e preços justos?

Imprescindível ressaltar também a importância do controle patrimonial pelo Sistema de Controle Físico (SISCOFIS) e pela conferência de estoques físicos nos depósitos. A gestão de riscos possibilitará aos fiscais administrativos confiar no sistema para fornecer informações oportunas e verídicas ao agente diretor e aos comandos superiores.

A implantação efetiva da gestão de riscos assegura maior confiabilidade para o OD de que a gestão orçamentária e patrimonial de sua UG adota a metodologia para acompanhar – antes, durante e após – todos os estágios da despesa, e que o controle interno se realiza de forma efetiva, conferindo e validando a documentação que dá suporte aos atos e fatos da gestão da UG.

Conclusão

Os recentes casos de danos ao erário, fraudes em licitações, além da criação de uma legislação cada vez mais objetiva para responsabilização daqueles que deixam de agir em prol da efetividade do gasto público, despertaram nos gestores do EB a necessidade de implementar medidas de governança e controle interno por intermédio da ferramenta *gestão de risco*.


A gestão de riscos, quando corretamente estruturada e aplicada de forma sistemática e oportuna, fornece informações que dão suporte às decisões de alocação e uso apropriado de recursos e contribui para a otimização do desempenho organizacional. Como consequência, aumenta a eficiência e a eficácia na geração, proteção e entrega de valor público na forma de benefícios que impactam diretamente cidadãos e outros atores envolvidos.

Uma gestão de riscos eficaz aprimora o fluxo de informações para o direcionamento estratégico e tomadas de decisão sob responsabilidade da governança, contribui para otimização do desempenho e alcance dos objetivos direcionados para políticas e serviços públicos e, consequentemente, para o aumento da confiança dos cidadãos nas organizações públicas, além de prevenir perdas e auxiliar na gestão de incidentes e no atendimento a requisitos legais e regulamentares (BRASIL, 2014).

O EB busca continuamente cumprir suas metas, programas e projetos, a despeito das restrições orçamentárias e carência em pessoal. Nesse contexto, as UG recebem créditos no limite mínimo de suas necessidades, exigindo eficiência nos processos e efetividade no atendimento de seus objetivos. A carência em pessoal e meios nas UG para cumprir as missões operacionais, concomitantemente com as atividades administrativas, tem sido a norma, não a exceção. Acreditando, porém, na importância da filosofia de gestão de riscos, mesmo que exija dos agentes considerável trabalho para implementar essa metodologia, os benefícios futuros contribuirão para uma boa gestão, imagem e reputação dos entes envolvidos na administração.

Os ordenadores de despesas das unidades gestoras estão sujeitos à fiscalização e à imputação de responsabilidades por não atendimento das normas vigentes ou por falta de controle interno eficiente e proativo, que garanta uma gestão de dinheiro público com correção e probidade. Na administração pública, alguns profissionais evitam gastar recursos financeiros por receio de implicações futuras. O Exército é uma instituição que convive com riscos permanentemente, portanto o militar não pode esquivar-se das dificuldades e obstáculos com que a gestão gerencial se depara. Seus quadros devem observar as normas administrativas com responsabilidade, probidade e eficácia, buscando o máximo de eficiência na gestão de recursos públicos.

As ferramentas de gestão de riscos podem proporcionar vários benefícios para as UG, na medida em que detalham atribuições e responsabilidades de cada agente da administração, otimizam o controle interno existente e sinalizam para a necessidade de aperfeiçoamentos. Enfim, cabe aos gestores fazer uso dessas práticas de forma eficaz e oportuna para atingir as metas e objetivos estabelecidos.

O agente da administração deve ter em mente que atividades de preparo e emprego poderão não ocorrer em razão da falta de materiais ou de serviço mal executado ou inacabado. As consequências nefastas geradas por um processo licitatório fraudulento, mal conduzido ou aquisições incompatíveis com a boa gestão de recursos públicos sinalizam ausência de gestão de riscos e controles internos, podendo arrolar os envolvidos em processos e implicar sérios prejuízos às unidades gestoras e, até mesmo, à imagem da Força Terrestre. 

Referências

ALVES, Gustavo de Freitas. Benefícios da Gestão de Riscos no Setor Público, 2017, disponível em <<https://computerworld.com.br/2017/07/20/beneficios-da-gestao-de-riscos-no-setor-publico/>> Acesso em: 3 jun 2019.

APOSTILA DE GESTÃO DE RISCOS do Centro de Controle Interno do Exército, Brasília, DF, 3ª versão 2018.

GESTÃO DE RISCOS NO SETOR PÚBLICO. Controle estratégico para um processo decisório eficiente Marta Dulcéia Gurgel Ávila, disponível em <<https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/gestaoderiscosnosetorpublico-unifor.pdf>> Acesso em: 3 jun 2019.

Instrução Normativa Conjunta (INC) nº 001, de 10 de maio de 2016, do Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União e do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (CGU/MP) – Dispõe sobre controles internos, gestão de riscos e governança no âmbito do Poder Executivo Federal.

Norma ABNT NBR ISO 31000:2009. Gestão de Riscos – Princípios e Diretrizes.

Norma ABNT NBR ISO 31000:2018. Gestão de Riscos – Diretrizes.

Norma ABNT NBR ISO/IEC 31010:2012. Gestão de riscos – Técnicas para o Processo de Avaliação de Riscos.

Norma ABNT NBR ISO/TR 31004:2015. Gestão de Riscos – Guia para Implementação da ABNT NBR ISO 31000.

PORTARIA Nº 004, do Comandante do Exército, de 3 de janeiro de 2019, 2ª edição, 2018.

PORTARIA Nº 222-EME, DE 5 DE JUNHO DE 2017. Aprova a Metodologia da Política de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro (EB20-D-07.089), 1ª edição, 2017.

PORTARIA Nº 225-EME, de 26 de julho de 2019. Aprova a Diretriz Reguladora da Política de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro (EB20-D-02.010), 1ª edição, 2019.

PORTARIA Nº 292, de 2 de outubro de 2019. Aprova o Manual Técnico da Metodologia de Gestão de Riscos do Exército Brasileiro (EB20-MT02.001), 1ª edição, 2019.

REGULAMENTO DE ADMINISTRAÇÃO DO EXÉRCITO (RAE). EXÉRCITO, Brasília, 1990.

REGULAMENTO INTERNO E DOS SERVIÇOS GERAIS (RISG). EXÉRCITO, Brasília, 2003.

Notas

- ¹ Obrigação legal que os agentes ou organizações que gerenciam recursos públicos possuem de assumir responsabilidades por suas decisões e de prestarem contas de sua atuação, avocando integralmente para si a consequência de seus atos e omissões.
- ² A Organização Internacional de Entidades Superiores de Fiscalização (*International Organization of Supreme Audit Institutions – INTOSAI*) é o órgão internacional que realiza estudos e elabora normas e diretrizes relacionadas ao exercício da fiscalização no setor público, possibilitando a troca de informações entre os 192 países-membros (Entidades Fiscalizadoras Superiores – EFS), com o objetivo de: (a) melhorar o nível de conhecimento dentro de cada país e (b) promover uma boa gestão financeira e responsabilidade para os respectivos governos. Na 17ª reunião do Congresso Internacional das Entidades Fiscalizadoras Superiores, realizada no ano de 2001, em Seul, concluiu-se como indispensável a necessidade de atualização das diretrizes de 1992, sendo estabelecido que as EFS deveriam considerar o trabalho do Comitê das Organizações Patrocinadoras (*Committee on Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO*) em suas atividades de fiscalização e controle interno.

Os reflexos da inserção da China na América do Sul para a indústria de defesa brasileira

Nelson Mendonça Júnior*

Introdução

O presente artigo aborda a inserção da República Popular da China (RPC) no mercado de produtos de defesa do subcontinente sul-americano, espaço que faz parte do entorno estratégico brasileiro, conforme preconiza a Política Nacional de Defesa da República Federativa do Brasil de 2012, e implica valor relevante para a geopolítica nacional.

Na virada do século XX para o XXI, a China adotou uma política externa que objetiva primordialmente um ambiente internacional pacífico e acesso a matérias-primas para assegurar o seu crescimento econômico contínuo, com interesse especial sobre o mundo em desenvolvimento (KISSINGER, 2011, p. 21). Dessa forma, pode-se inferir que as relações da China com os países sul-americanos têm por objetivo garantir a aquisição de insumos essenciais ao incremento da economia chinesa.

A RPC vem expandindo suas exportações de produtos de defesa nos últimos anos, alcançando a América do Sul, tendo a Venezuela como seu maior cliente. Países como a Argentina, Chile, Bolívia e Peru também são compradores de produtos de defesa de fabricação chinesa (KATSANOS, 2015, p. 2).

O Brasil, por sua vez, vem desenvolvendo ações para desenvolver e fortalecer sua Base Industrial de Defesa¹ (BID), com a finalidade de torná-la mais competitiva e moderna. O objetivo brasileiro é equipar as suas Forças Armadas e se tornar um importante fornecedor de produtos de defesa (MAYER, 2018, p. 2).

A participação da China no mercado de defesa da América do Sul

A inserção da China no mercado de defesa é um registro que vem se verificando nas últimas duas décadas, posto que o material bélico que equipava as Forças Armadas chinesas era importado da Rússia. A China, no entanto, deu passos largos em direção à industrialização e à inserção de sua economia nos grandes mercados globais, tornando-se o principal exportador de produtos industrializados do mundo. Ao longo dessa transformação, sua indústria de material bélico também evoluiu para atender à demanda interna e se lançar no mercado externo, concorrendo com os maiores produtores de armas mundiais.

O PIB da China cresceu de forma inédita nas últimas três décadas, alcançando a posição de segunda maior economia global em meados de 2010, graças a mudanças implantadas por Deng Xiaoping, no final dos anos 1970. O projeto de desenvolvimento do país lançado por ele baseava-se na liberalização econômica, sem renunciar à centralização política comandada pelo Partido Comunista Chinês desde 1949, preservando a orientação socialista (CINTRA, 2011, p. 3).

Na obra *A China de Deng Xiaoping*, Michael E. Marti narra as medidas adotadas pela China naquele período, estabelecendo as bases para sua prosperidade econômica. O *Programa das Quatro Modernizações* priorizou investimentos em *agricultura, indústria, ciência e tecnologia e forças armadas*, com o objetivo de garantir a segurança alimentar interna, ao mesmo tempo em que se vislumbrava a necessidade de acelerar o desenvolvimento urbano e industrial para retomar o

* TC Mat Bel (AMAN/1998, EsAO/2006). Atualmente, é aluno da ECEME.

protagonismo comercial que a China havia perdido no século XIX, também conhecido como *Século das Humilhações*² (MARTI, 2007, p. 68).

A China vem conquistando espaço progressivamente no mercado de material bélico ao longo dos últimos anos, posicionando-se entre os maiores exportadores de equipamentos militares. Entre 2003 e 2012, a China exportou 17 vezes mais que o Brasil, alcançando US\$ 8,925 bilhões, enquanto a participação brasileira foi de apenas US\$ 527 milhões. Esse dado tem grande relevância para um país que, até a década de 1990, praticamente importava todo o seu material bélico da Rússia, ao mesmo tempo em que realizava um grande esforço para desenvolver sua autossuficiência nesse setor.

A modernização das Forças Armadas da China ganhou força a partir do final da década de 1990, aproveitando a pujança de sua economia, substituindo as importações de material de guerra de origem russa, que chegou a atingir 60% na pauta de exportação de material de defesa para a China em 2005. Em outras palavras, entre 1999 e 2006, os chineses foram os maiores compradores de material bélico da Rússia. Em 2003, a China tornou-se o segundo maior orçamento de defesa do mundo, atrás somente dos EUA. Nesse mister, o desenvolvimento industrial e tecnológico da China permitiu o surgimento de uma indústria bélica nacional capaz de equipar o Exército de Libertação Nacional (ELN), minimizando sua dependência da Rússia. Com efeito, a participação da China nesse tipo de exportação diminuiu para 10% em 2010. Além disso, o país passou a ser um fornecedor mundial de produtos de defesa (WEZEMAN, 2017, p. 2).

A partir de 2001, a China implantou a estratégia conhecida como “*Going Out*”, fortalecendo os laços com países fornecedores de *commodities* para assegurar a obtenção da matéria-prima necessária para sustentar seu crescimento econômico. Consequentemente, dadas as suas características de exportadores de produtos primários, os países latino-americanos passaram a estreitar relações comerciais com a China (CINTRA, 2011, p. 5).

A política de investimentos externos das empresas chinesas é orientada para setores que garantam: acesso a recursos naturais; apoio às exportações, ampliação e participação nos mercados em que investem; aquisição de novas competências; criação de marcas internacionais; acesso a tecnologias avançadas; estabelecimento de

redes locais de distribuição, principalmente, para bens de capital e componentes eletrônicos; incremento da competitividade industrial no mercado interno e necessidade de realocação de indústrias maduras para mercados menos onerosos (CHANG e BOHRER, 2010, p. 2).

Observa-se, com isso, que a presença de empresas e produtos chineses na América do Sul não acontece por acaso. Tudo isso faz parte de um projeto organizado e sistematizado pela China para garantir a obtenção de matérias-primas estratégicas e exportação de bens e serviços de maior valor agregado.

No setor de material de defesa, também é visível o interesse da China em estreitar laços de cooperação que permitam inserir seus produtos bélicos na América do Sul. Desde o ano 2000, a China vem conduzindo uma estratégia paciente, gradual e de amplo escopo, que visa criar uma base para cooperação militar de longo prazo, aliada a ações direcionadas para venda de armas na América Latina. Dessa forma, o estreitamento das relações políticas, econômicas e militares, provavelmente, tende a favorecer o comércio de armas chinesas, promovendo as exportações de produtos de defesa (HORTA, 2009, p. 34).

O Livro Branco de Defesa da China, publicado em 2019, ratifica a informação de que aquele país está priorizando o intercâmbio militar com foco nos países em desenvolvimento.

A China está fortalecendo o intercâmbio militar com os países em desenvolvimento da África, América Latina, Caribe e Pacífico Sul, realizando treinamento pessoal, realizando intercâmbios entre oficiais e fornecendo assistência no desenvolvimento militar e nas capacidades de defesa. (CHINA, 2019, p. 33)

Outro fato relevante foi a promoção do Fórum Internacional de Alto Nível de Defesa e Segurança China-África, China e América Latina, evento realizado em 2018 na capital chinesa (CHINA, 2019, p. 33), buscando estreitar laços entre autoridades chinesas, africanas e latino-americanas. Considerando que a América Latina engloba também os países sul-americanos, a afirmação de Horta é válida para o mercado de defesa que está sendo investigado. Assim, este estudo pode ser utilizado para obtenção de dados sobre os produtos de defesa oriundos da China que adentram nos países do subcontinente da América do Sul.

O comércio entre a China e a América Latina ainda é pouco expressivo, mas tem crescido com bastante rapidez. Enquanto a China importa *commodities* minerais e agrícolas, para sustentar o seu desenvolvimento econômico, ela vende seus produtos manufaturados por preços muito competitivos, ameaçando a indústria nativa. Na América do Sul, a Argentina, o Brasil e a Venezuela são considerados parceiros estratégicos da China, devido ao grande volume de trocas comerciais (CINTRA, 2011, p. 9).

O que parece um bom negócio pode esconder um efeito deletério para a indústria dos países com mercado interno inundado por produtos chineses. Gallagher e Porzecanski afirmam que a China está se inserindo no mercado latino-americano, ameaçando as indústrias locais. Estima-se que 94% da produção industrial da América Latina está ameaçada pela concorrência chinesa (Gallagher e Porzecanski, 2010, p. 4).

A expansão geopolítica da China ocorre em nível global, fazendo com que as regiões da América Latina e do Atlântico Sul passem despercebidas. O atual balanço de forças, no entanto, tende a mudar, devido à crescente presença militar e de tecnologias de defesa chinesas na região, causando preocupação (KATSANOS, 2013, p. 2).

A diplomacia de defesa chinesa permite que militares de outros países do mundo sejam aperfeiçoados em instituições de ensino superior das Forças Armadas chinesas, estreitando relações que poderão ser úteis futuramente. Observa-se que o número de militares sul-americanos concluintes desses cursos vem aumentando gradualmente nos últimos 10 anos, ampliando o prestígio e a influência da China junto às respectivas forças armadas (HORTA, 2009, p. 33).

A presença da China no mercado de defesa sul-americano é percebida durante as feiras internacionais de defesa e segurança que ocorrem na cidade do Rio de Janeiro em anos ímpares, a *LAAD Defense & Security*.

Na última edição da LAAD, realizada no mês de abril de 2019, sete empresas chinesas expuseram seus produtos e serviços, com destaque para empresas do setor de telecomunicações e aeroespacial, a exemplo da *China Volant Industry Co., Ltd.* (VOLINCO) e da *China Aerospace Science and Industry Corporation* (CASIC). Esse fato confirma o apetite chinês pelo mercado de defesa sul-americano, ratificando o que outros pesquisadores já relataram.

Diante disso, constata-se que a China tem o objetivo de conquistar cada vez mais espaço no mercado de produtos de defesa, particularmente na América do Sul, pois há grande possibilidade de expansão nas exportações de artigos militares chineses. O fato de a China ser o maior consumidor de *commodities* e parceiro comercial estratégico das principais economias do subcontinente sul-americano, como a Argentina, Brasil e Chile, facilita o canal para inserção, cada vez maior, de produtos “*made in China*”.

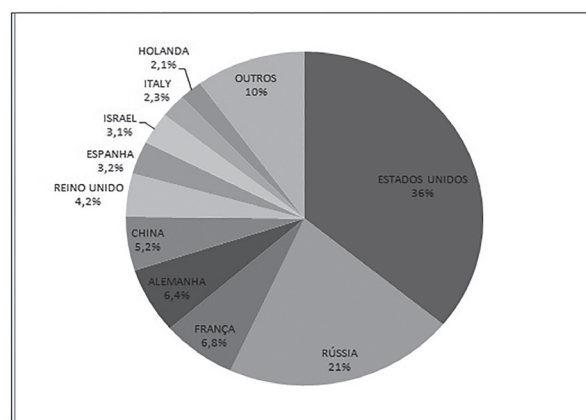


Gráfico 1 – Participação global das principais exportações de armas pelos 10 maiores exportadores (2014-2018)
Fonte: www.sipri.org

De acordo com o *Stokolm International Peace Research Institute*³ (SIPRI), no período de 2014 a 2018, a China ocupa a 5ª posição entre os 10 maiores exportadores de armas do mundo, com a participação estimada em 5,2%, como mostra o **gráfico 1**.

No período de 2003 a 2012, a China ocupava a 6ª posição entre os maiores exportadores de equipamentos militares. Com a subida para a 5ª colocação, suplantou a posição da Inglaterra. Isso demonstra que a China vem ampliando cada vez mais a sua participação no mercado mundial de armas, a partir do aumento das trocas comerciais com os países em desenvolvimento.

O continente americano contempla o principal produtor e consumidor de armas do mundo, os Estados Unidos da América, reconhecidamente a maior potência econômica e militar, como podemos observar na **figura 1** (Destinos das exportações de armas dos cinco maiores exportadores, por região). O subcontinente sul-americano, no entanto, não figura entre os

principais destinos das exportações de armas, podendo ser considerado um mercado secundário. Notadamente, os maiores mercados estão concentrados na Ásia, na Oceania e no Oriente Médio, regiões que abrigam as maiores forças de defesa e maior ocorrência de conflitos bélicos nas últimas décadas.

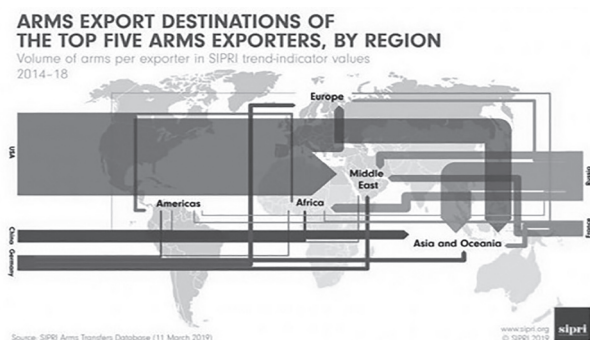


Figura 1 – Destinos das exportações de armas dos cinco maiores exportadores, por região (2014-2018)
Fonte: www.sipri.org

Além disso, percebe-se que os principais fornecedores para o mercado americano são os EUA e a Rússia, seguidos em menor magnitude por Alemanha, França e China.

Os relatórios disponíveis no SIPRI apontam que a Argentina adquiriu quatro veículos blindados WZ-551B1, fabricados pela empresa chinesa Norinco. Além disso, em 2015, China e Argentina firmaram um acordo de 50 anos, para explorar uma estação espacial no distrito de Neuquen, na Patagônia. Outros países sul-americanos, tais como Bolívia, Equador, Peru e Venezuela, utilizam helicópteros, mísseis e radares chineses, adquiridos no período de 2000 a 2018. De posse dessas evidências, verifica-se que a China conseguiu introduzir produtos de defesa de alta tecnologia no mercado sul-americano.

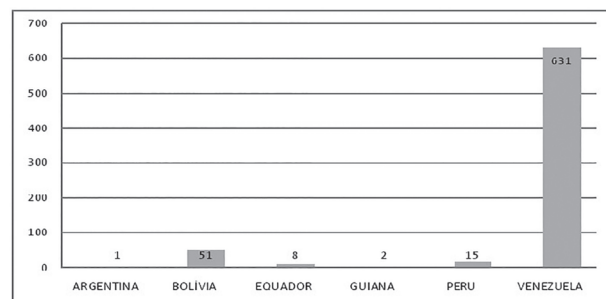


Gráfico 2 – Participação da China no mercado de defesa da América do Sul (2000 a 2018)
Fonte: www.sipri.org, adaptado pelo autor

O **gráfico 2** revela que as vendas de material bélico oriundo da China alcançaram um total de US\$ 708 milhões no período, e a Venezuela desponta como principal cliente, respondendo por quase 90% dos negócios. Dados do SIPRI demonstram que o governo venezuelano adquiriu armamento chinês entre 2006 e 2016 de maneira sistemática, enquanto outros países da América do Sul fizeram apenas aquisições eventuais. Dessa forma, comprova-se a inserção de produtos de defesa chineses no mercado sul-americano, com ampla possibilidade de expansão.

A presença da indústria de defesa brasileira na América do Sul

O Brasil possuía um alto índice de nacionalização de equipamento de defesa nos anos 1980. Contava com empresas nacionais estratégicas que equipavam as Forças Armadas brasileiras e exportavam seus produtos para diversos países do mundo. A confiança estabelecida, resultante de contratos firmados para fornecimento de equipamentos militares, também abria caminho para outros negócios em diferentes setores, gerando divisas para o país.

Essa capacidade, porém, foi bastante reduzida durante os anos 1990, quando o País passou por sérias dificuldades econômicas, culminando no sucateamento da atividade da indústria de defesa. Nessa época, para exemplificar, ocorreu a falência da fábrica de blindados ENGESA (Engenheiros Especializados SA), que ficou famosa por produzir a família de viaturas blindadas sobre rodas 6x6, modelos EE-9 Cascavel e EE-11 Urutu.

O crescimento da influência do Brasil no cenário internacional, observado no início do século XXI, ensejou a necessidade de restabelecer a Base Industrial de Defesa (BID) para dar suporte à capacidade de reação das Forças Armadas, de promover medidas no âmbito político para retomar o domínio de tecnologias sensíveis e produzir seu próprio armamento. Assim, no início dos anos 2000, houve um marco temporal emblemático para estruturação do setor de defesa nacional, como a criação do Ministério da Defesa, em 1999, e o início do processo de revitalização da indústria bélica brasileira, observado nos anos seguintes.

A Estratégia Nacional de Defesa brasileira, aprovada pelo Decreto 6.703, de 18 de dezembro de 2008, estabelece o desenvolvimento da indústria de defesa e a independência tecnológica como diretrizes indispensáveis para o adequado equipamento das Forças Armadas e consequente desenvolvimento nacional. Também preconiza a importância de estruturar uma Base Industrial de Defesa competitiva capaz de alavancar o desenvolvimento tecnológico.

A END alicerçou a defesa nacional em três eixos estruturantes a saber: revitalização da indústria de material de defesa; reorganização das Forças Armadas; e política de composição dos efetivos. Assim, a indústria de material de defesa é considerada um pilar de sustentação da defesa nacional, que visa não somente equipar as Forças Armadas, mas, também, promover o desenvolvimento dos setores afetos à produção industrial, como a Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) e a Pesquisa e Desenvolvimento (P&D).

O Livro Branco de Defesa Nacional, publicado em 2012 pelo Ministério da Defesa, inclui o conceito de transformação da defesa, que visa alcançar maior capacitação das Forças Armadas e oportunidades para o desenvolvimento econômico. Com a finalidade de contribuir para essa mudança, o documento delineou a elaboração do Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED) e a reorganização da BID (BRASIL, 2012, p. 6).

A partir de 2008, o governo brasileiro lançou um ambicioso programa denominado Plano Nacional de Recuperação e Modernização da Forças Armadas, para impulsionar o ressurgimento da indústria de defesa do país, objetivando equipar as tropas brasileiras e incentivar a produção de material bélico para exportação (IPEA, 2016, p. 28).

O mercado de defesa sul-americano é atraente para o Brasil, pois engloba duas grandes estratégias – geopolítica e econômica. A primeira abrange países do seu entorno estratégico regional, com o qual o Brasil já possui relacionamento político e econômico, por meio do Mercosul e do Prosul (iniciativa lançada em março de 2019 em substituição à Unasul). A segunda deve-se ao fato de que esses países não possuem uma base industrial de defesa desenvolvida capaz de fornecer armamentos e equipamentos necessários às tropas,

gerando oportunidades para o Brasil exportar material de defesa no âmbito do mercado sul-americano (IPEA, 2016, p. 46).

Notadamente, os países que dominam o mercado internacional de armas possuem políticas de Estado de longo prazo, alinhadas com o valor estratégico da indústria de defesa, que gera divisas e projeta poder no cenário externo. Também é consenso que o investimento em ciência e tecnologia é vital para o desenvolvimento de produtos de defesa (PRODE) de qualidade (SANTOS, 2011, p. 58).

Almeida relata que os PRODE brasileiros têm conquistado alguns mercados africanos e sul-americanos. Como exemplo, podemos citar as vendas de aeronaves Super Tucano, da empresa EMBRAER, para Colômbia e Chile, respectivamente o primeiro e segundo maiores compradores sul-americanos (ALMEIDA, 2014, p. 18). Dados obtidos no sítio eletrônico do SIPRI mostram que as aquisições desses dois países correspondem a 90% das exportações brasileiras na América do Sul e estão relacionadas ao setor de aeronaves militares fornecidas pelas empresas EMBRAER e HELIBRÁS.

Segundo a Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança (ABIMDE), o Brasil possui em torno de 500 empresas atuantes no setor de defesa, que produzem equipamentos militares para o mercado interno e externo (DA CUNHA, 2016, p. 12). A recente retomada desse setor, incentivada a partir de esforços do governo e da implementação de políticas públicas de incentivo à indústria, deverá produzir bons frutos no futuro próximo.

O gráfico 3 mostra o volume de material de defesa que o Brasil exporta para os países da América do Sul.

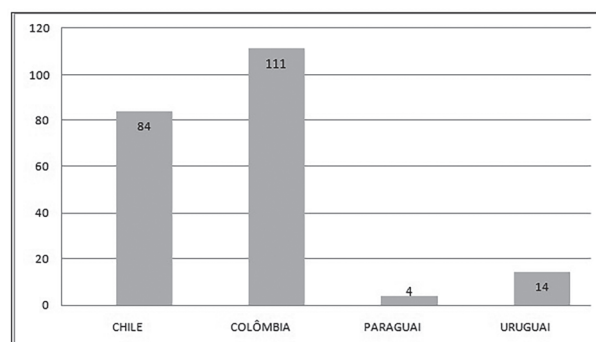


Gráfico 3 – Participação do Brasil no mercado de defesa da América do Sul (2000 a 2018, em milhões US\$)

Fonte: www.sipri.org, adaptado pelo autor.

O gráfico demonstra que o Brasil exportou um total de US\$ 213 milhões para apenas 4 países, com ênfase em negócios com o Chile e a Colômbia, que adquiriram aeronaves EMBRAER e HELIBRAS. Isso significa que o Brasil tem pouca participação em vendas de material bélico aos países sul-americanos, que pode ser uma oportunidade de expansão no mercado de materiais de defesa.

Os impactos da presença chinesa no mercado de materiais de defesa sul-americano para a Indústria Nacional de Defesa (IND) do Brasil

Abordaremos agora os impactos da presença chinesa no mercado de material de defesa sul-americano para a IND brasileira, apresentando as conclusões levantadas a partir de dados obtidos no decorrer da pesquisa e subsídios factuais para elucidar o problema estudado.

Segundo Mayer (2018), a indústria de defesa deve buscar o “estado da arte” na área de pesquisa, desenvolvimento e inovação, de sorte que seus produtos atendam aos requisitos, como podemos observar no trecho, a seguir.

De uma indústria de defesa, espera-se o que a pesquisa, o desenvolvimento e a inovação estejam direcionadas para o estado da arte, ou a poucos passos atrás, e que suas entregas sejam caracterizadas por padrões de alta exigência em especificações e desempenho. (MAYER, 2018, p. 19)

Logo, devemos considerar, como pressuposto, que a capacidade de inovação industrial interfere diretamente na qualidade dos produtos da BID, que necessita estar tecnologicamente capacitada para fabricar produtos competitivos no mercado internacional.

A título de comparação, foram analisados dados de desempenho do Brasil e da China no período de 2013 a 2019, publicados anualmente no “*Global Innovation Index*”, que classifica 129 países no *ranking* mundial de inovação, utilizando 80 indicadores, como índices de registro de propriedade intelectual, criação de aplicativos móveis, gastos com educação e publicações científicas e técnicas etc.

Atualmente, a China ocupa a 14ª posição entre as economias mais inovadoras, cuja liderança é da Suíça, seguida da Holanda, Suécia, Reino Unido, Cingapura,

Estados Unidos, Finlândia, Dinamarca, Alemanha e Irlanda. O que chama muita atenção, porém, é o fato de que, nos últimos 7 anos, a China subiu mais de 20 posições no *ranking*, ultrapassando países desenvolvidos, demonstrando uma tendência de alcançar a liderança entre os países inovadores.

Nesse mesmo período, o Brasil ocupou posições entre 61ª e 70ª, estando atualmente na 66ª e parece estar acomodado na posição mediana da tabela mundial dos países inovadores. Na América do Sul, o Brasil é o segundo mais bem colocado, permanecendo atrás do Chile. Com base nesses subsídios, pode-se inferir que as medidas adotadas pelo governo, com foco na revitalização da BID desde o ano 2000, ainda não foram capazes de gerar resultados significativos, pois o Brasil não avançou no *ranking* de inovação industrial.

Como se observa, a China melhorou seu nível de inovação industrial nos últimos anos, enquanto o Brasil não apresentou praticamente nenhum progresso. Dessa forma, podemos perceber que a indústria chinesa vem se aperfeiçoando de forma sistemática, modernizando a produção com vistas ao mercado global, tornando seus produtos mais competitivos que aqueles produzidos no Brasil.

Cassiolato credita a evolução da China em Ciência, Tecnologia e Inovação à sua bem sucedida política de governo, que investiu fortemente nessa área por meio de grandes empresas públicas e privadas, aliada ao conhecimento científico desenvolvido em universidades e institutos de pesquisa (CASSIOLATO, 2011, p. 78)

Nesse sentido, o modelo brasileiro é semelhante à maioria dos países em desenvolvimento, conforme afirma Cassiolato. Mayer assegura que o Brasil adota o modelo mundialmente conhecido como “Hélice Tríplice”, conjugando a participação da academia, indústria e governo (MAYER, 2018, p. 19), diferindo do modelo chinês no tocante à participação da universidade e institutos de pesquisas no quadro societário das empresas.

O governo brasileiro deu um importante passo na aproximação entre a universidade e a indústria ao decretar, em 2018, o novo marco legal da Ciência, Tecnologia e Inovação, evidenciando uma expectativa de obtenção de resultados positivos no futuro (COSTA, 2019, p. 1).

Schneider aborda a necessidade de desenvolver uma efetiva cooperação regional, com foco em Defesa e BID, no âmbito dos países da América do Sul, como forma de enfrentar o aumento da influência chinesa no entorno regional brasileiro e atender aos interesses do Brasil (SCHNEIDER, 2012, p. 60).

Segundo During, em matéria publicada na revista *Defesenet*, a Argentina e a China estavam realizando tratativas para firmar um convênio visando à aquisição de veículos blindados da empresa Norinco, em detrimento de negociações com o Brasil para aquisição de um lote inicial de 16 viaturas blindadas sobre rodas Guarani, com tração 6x6. A opção pelo modelo chinês frustrou as expectativas brasileiras em comercializar o veículo desenvolvido e fabricado no Brasil pela IVECO, com tecnologia nacional. Além disso, a Argentina também está interessada em estreitar laços com os chineses para a aquisição de navios patrulha oceânicos e hospitais móveis. A presença chinesa na América do Sul também é evidenciada nas Forças Armadas da Venezuela, que utilizam as viaturas blindadas anfíbias Norinco, modelo VN-1, tração 8x8, que equipam sua infantaria naval (DURING, 2015, p. 1).

Percebe-se que o Brasil está perdendo clientes no mercado de defesa sul-americano para a China, fato comprovado no caso das negociações entre o Brasil e a Argentina para fornecimento de viaturas brasileiras Guarani, preteridas pelos blindados da Norinco chinesa. Esse fato também impacta negativamente o processo de integração do Brasil com os países vizinhos no tocante a questões de defesa.

A expansão chinesa é agressiva, podendo causar impactos tanto positivos como negativos para IND brasileira, cabendo ao Brasil mitigar seus efeitos desfavoráveis e aproveitar as oportunidades que podem surgir, fruto das relações sino-brasileiras (ALMEIDA, 2015, p. 45).

As pesquisas realizadas pelo SIPRI, no período de 2000 a 2018, apontam que a China forneceu material militar para Argentina, Bolívia, Equador, Guiana, Peru e Venezuela, totalizando US\$ 708 milhões. Enquanto isso, Chile, Colômbia, Paraguai e Uruguai optaram por produtos brasileiros, somando US\$ 213 milhões em exportação, com destaque para aeronaves modelo Super Tucano da EMBRAER.

Baseado nesses dados, é possível perceber que a China, que se inseriu no mercado de defesa sul-americano há pouco mais de uma década, já negocia valores acima do triplo das exportações brasileiras. Verifica-se, também, que os países sul-americanos que adquirem material bélico da China não figuram como clientes do Brasil.

Apesar de o mercado de defesa da América do Sul não ser tão atrativo em volume de negócios quando comparado aos maiores compradores de armas, como a América do Norte, Oriente Médio, Europa Ocidental e Ásia Oriental, ele é muito significativo para o Brasil por questões estratégicas. Notadamente, os acordos de compra e venda de PRODE criam vínculos de confiança entre os Estados Nacionais, facilitando a aproximação que o Brasil deseja com seus vizinhos.

Gonçalves (2011) assevera que o Brasil necessita ter liderança reconhecida na comunidade dos países sul-americanos, pois isso impacta sua relevância como ator internacional. Sendo assim, a exportação de material de defesa do Brasil para os países da América do Sul contribuiria para estreitar as relações no âmbito continental, ao mesmo tempo em que projetaria o País internacionalmente como um líder regional reconhecido pela comunidade internacional.

O poder militar de um país deve ser compatível com o poder político e econômico, bem como deve estar alinhado às aspirações futuras. Assim sendo, a condição de líder regional em assuntos políticos e econômicos, somada ao objetivo de reconhecimento internacional como país líder, enseja a necessidade de o Brasil projetar poder militar, pela postura de suas Forças Armadas e capacidade de sua IND (SANTOS, 2011, p. 63).

Pode-se inferir, então, que a entrada de produtos de defesa chineses na América do Sul dificulta as exportações brasileiras, que competiam nesse mercado há algum tempo com os principais países exportadores de armamentos. Agora, passa a disputar espaço com mais uma potência global, em franca expansão nas últimas décadas.

Conclusão

A inserção da China no mercado de defesa sul-americano é um processo que vem se intensificando nas últimas duas décadas. A China iniciou reformas econômicas

internas no final da década de 1970, sob a liderança de Deng Xiaoping, que deu ênfase à industrialização e à abertura econômica, imprimindo um ritmo de crescimento que alçou a China da condição de país rural com economia primária à categoria de segunda maior economia global e maior país manufatureiro e exportador do mundo.

A indústria de defesa chinesa se desenvolveu nesse ritmo, incentivada por políticas públicas que visavam equipar as forças mais numerosas do mundo e alcançar a autossuficiência, substituindo a importação de material bélico, oriundo sobretudo da Rússia, por produtos de concepção tecnológica nacional. Esse objetivo vem sendo alcançado, dado que a China desenvolve, produz e exporta armamentos em quantidades superiores aos países desenvolvidos, como Inglaterra, Espanha, Itália e Holanda. Atualmente, a China é o 5º maior exportador de armas no mundo, posicionando-se cada vez mais próxima dos líderes globais (1º EUA, 2º Rússia, 3º Alemanha e 4º França) na busca contínua de melhores posições no *ranking*.

A China possui um planejamento plurianual pragmático e suas diretrizes são seguidas fielmente pelo governo de partido único, comandado pelo Partido Comunista Chinês (PCCh), no poder desde 1949. Com isso, programas estratégicos que visavam fortalecer a indústria de defesa foram bem sucedidos, alcançando resultados expressivos ao longo dos anos, transformando a China em um produtor de material bélico com capacidade de equipar suas forças de defesa e de lançar seus produtos de defesa no mercado internacional. Atualmente, a China é o 5º maior fabricante e exportador de armas, abrangendo 5,2% do mercado mundial, segundo dados do SIPRI em 2019.

Em contexto mundial, o mercado de defesa sul-americano não é considerado promissor, comparativamente a outros mercados, cuja demanda é significativamente superior. A América do Sul ocupa a última colocação em termos de oferta e procura de armamentos e equipamentos bélicos, justificado pelo *status quo* de região pacífica, onde a possibilidade de conflitos entre países é pouco provável. Entretanto é um espaço geopolítico de grande importância para o Brasil, que busca exercer a liderança regional, com o objetivo de projetar poder no cenário internacional.

Para exercer a liderança regional, o Brasil necessita possuir poder militar à altura da posição que deseja ocupar. Daí a importância de possuir Forças Armadas adestradas e equipadas, com material moderno e eficiente, cujo conteúdo tecnológico deve contemplar a autossuficiência da indústria nacional de defesa, possibilitando exportar PRODE aos países vizinhos e reforçar os laços de confiança, contribuindo para projeção de poder no ambiente regional.

A indústria de defesa brasileira encontra-se em processo de revitalização, intensificado na última década, a partir de políticas públicas de incentivo à produção nacional, priorizando encomendas de produtos nacionais, bem como desenvolvimento de produtos em parceria com outros países, que implicam transferência de tecnologia. Assim, será factível equipar as Forças Armadas brasileiras com material moderno e conquistar novos mercados nesse setor.

A exportação de PRODE é considerada imperiosa para o desenvolvimento da IND brasileira, pois somente as compras governamentais não são suficientes para estimular toda a cadeia produtiva que envolve vultosos investimentos em P&D e CT&I, criando condições para concorrer com grandes exportadores de material bélico do mundo. Assim, a inserção de produtos chineses na América do Sul amplia a concorrência com produtos brasileiros, dificultando ainda mais a conquista de espaço em um mercado dominado por grandes potências econômicas e militares.

Outro desafio a ser enfrentado pelo Brasil é manter o foco nas políticas públicas que incentivam a BID a produzir e exportar, como fazem os principais exportadores de armas, evitando a descontinuidade da política de defesa. Na China, por exemplo, a centralização política proporcionada pelo Partido Comunista Chinês, no poder desde 1949, mantém a continuidade de projetos estratégicos, permitindo alcançar resultados ambiciosos, que dependem de planejamento de médio e longo prazos.

Existe uma via de mão de dupla entre o comércio de material bélico e a balança comercial. A venda de armas de um país para outro pode estreitar os laços de confiança e abrir portas para a comercialização de


outros produtos e vice-versa. Atuando dessa forma, a China tornou-se o maior comprador de *commodities* dos países sul-americanos, ao mesmo tempo em que consegue vender seus produtos militares. Atualmente, Argentina, Bolívia, Equador, Guiana, e principalmente, Venezuela são compradores de produtos de defesa fabricados na China.

Um fato interessante é que os países sul-americanos que comprem PRODE brasileiros não são aqueles que importam equipamento militar da China. O Brasil tem como principais clientes Colômbia e Chile, seguidos por Paraguai e Uruguai, demonstrando que a presença brasileira nesse mercado ainda é pequena. Pode-se inferir que há bastante espaço a ser conquistado no âmbito da América do Sul, cujo desafio é a concorrência com outras potências bélicas em um mercado de baixa demanda.

No tocante à P&D e CT&I, o sucesso da indústria de defesa é muito dependente da capacidade de desenvolvimento de tecnologias inovadoras que melhorem o desempenho, a segurança e a confiabilidade do material bélico. Nesse quesito, atualmente, o Brasil situa-se na 66ª posição, ou seja, no “meio da tabela” que classifica as 129 economias mais inovadoras. Enquanto isso, os maiores fabricantes de armas encontram-se nas primeiras colocações, com destaque para China, que

vem ascendendo no *ranking* mundial, subiu 20 posições nos últimos 7 anos e passou a ocupar a 14ª colocação em 2019, com tendência de galgar melhores posições nos próximos períodos. Assim, pode-se inferir que o ambiente cada vez mais inovador da indústria chinesa projeta um futuro promissor no desenvolvimento de produtos de defesa mais eficientes, aumentando a sua competitividade no mercado internacional.

A aprovação do novo marco legal brasileiro de CT&I, em fevereiro de 2018, aparentemente ainda não rendeu frutos esperados, mas prevê um cenário com maior incentivo ao desenvolvimento tecnológico na indústria brasileira. Há, portanto, otimismo quanto à possibilidade de aumento da capacidade tecnológica do Brasil no futuro próximo.

Por fim, a inserção de produtos de defesa oriundos da China aconteceu em um momento de reafirmação do Brasil perante a comunidade internacional e da necessária revitalização da BID brasileira. Para se projetar no âmbito regional do subcontinente sul-americano, o Brasil necessita continuar desenvolvendo P&D e CT&I para conquistar espaço no mercado de defesa de nosso entorno estratégico e aprofundar os laços de confiança para concretizar sua inserção efetiva no cenário internacional. 

Referências

ALMEIDA, Vitor H. A. **A ascensão chinesa no século XXI e os possíveis impactos na Indústria Nacional de Defesa brasileira**. Rio de Janeiro: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Rio de Janeiro, 2014. 51f.

AMARANTE, J.C.A. A indústria de defesa. In: Ciclo de Debates sobre “**Reflexão sobre a atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança**”. Ministério da Defesa. Brasília, 2003.

AMARANTE, J.C.A. **A base industrial de defesa brasileira**. Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 1990. ISSN 1415-4765. Ano 2012. 45f.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2012.

BRICK, Eduardo Siqueira. **O Mercado das Empresas da Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança**. ABIMDE. Relatórios de pesquisa em engenharia de produção, 2013. pp. 91-149.

CASSIOLATO, José Eduardo. **As políticas de ciência, tecnologia e inovação na China**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Rio de Janeiro, 2013. BEPI n.13. pp. 65-80. Disponível em <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3928>>. Acesso em: 18 jun 2019.

CHANG, Lina; BOHRER, Carolina Pancotto. A presença da China na América do Sul: características, impactos e perspectivas. Pontes, Genebra, v. 3, n. 3, pp.1-3, set 2010. Disponível em: <<https://www.ictsd.org/bridges-news/pontes/news/a-presen%C3%A7a-da-china-na-am%C3%A9rica-do-sul-caracter%C3%ADsticas-impactos-e>>. Acesso em: 30 abr 2019.

CHINA. The State Council Information Office of the People's Republic of China. **China's National Defense in the New Era**. Beijing, China, July 2019. 51p. ISBN 978-7-119-11925-0.

CINTRA, Maria R. V. Paganini. **China na América Latina: suas estratégias, interesses e as implicações dessa aproximação sino-latino-americana no relacionamento triangular China-América Latina-EUA**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2011.

CUNHA e AMARANTE. **O Livro Branco e a Base Científica, Tecnológica, Industrial e Logística de Defesa**. Revista da Escola de Guerra Naval, pp. 28-33, jun 2011.

CUNHA, Ian Cassiano Batista; NOGUEIRA, Ricardo José Batista. **O comércio mundial de armas e as exportações bélicas do Brasil**. Revista Geonorte, v. 8, n. 28, pp.178-190, 2017. ISSN 2237-1419.

DA CUNHA, Marcílio Boavista. **A Indústria Brasileira de Material de Defesa**. Revista da Associação Brasileira das Indústrias de Defesa e Segurança (ABIMDE), 2016. pp.15-18.

DURING, Nelson. **Argentina – China aniquila perspectivas de parcerias de defesa do Brasil**. Brasília. 28 jan 2015. Disponível em <http://www.defesanet.com.br/br_ar/noticia/18077/Argentina-%E2%80%93-China-aniquila-perspectivas-de-parcerias-de-defesa-do-Brasil/>. Acesso em: 21 jun 2019.

GALLAGHER, Kevin P; PORZECANSKI, Roberto. **The dragon in the room: China & the future of latin american industrialization**. California: Stanford University Press, 2010.

GONÇALVES, Willian. A inserção do Brasil na América do Sul. Oikos. Rio de Janeiro. v. 10, n. 2, pp.133-149. 2011. Disponível em <[www.http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/viewArticle/280](http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/viewArticle/280)>. Acesso em: 22 ago 2019.

HORTA, Loro. **A Influência Militar da China na América Latina**. Military Review, pp. 30-40, jan-fev 2009.

HUAQIAO, Chen. **China and Brazil: development and focus**. Beijing. Current Affairs Press, 2017, ISBN 9787519501747.

HUNTINGTON, Samuel P. **O choque de civilizações e a recomposição da ordem mundial**. Rio de Janeiro: BIBLIEx, 1998.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Texto para discussão. **O fortalecimento da indústria de defesa do Brasil**. Brasília, 2016. 60p. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=27370>. Acesso em: 21 jun 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Texto para discussão. **O Brasil e a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul**. Brasília, 2014. 284 p. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&id=21592>. Acesso em: 22 jun 2019.

KATSANOS, Anastácio. **A crescente presença chinesa**. Revista da Força Aérea. 2015. Disponível em: <<http://www.fiesp.com.br/arquivo-download/?id=210593>>. Acesso em: 12 fev 2019.

KISSINGER, Henry. **Sobre a China**. Tradução Cássio de Arantes Leite. Rio de Janeiro. Objetiva, 2011.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de metodologia científica**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2010. 289 p. ISBN 978-85-224-5758-8.

LESKE, Ariela Diniz Cordeiro. **Inovação e políticas na indústria de defesa brasileira**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2013, 197f. Disponível em <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3731>>. Acesso em: 25 jul 2019.

LINS, Robson P.; FRANÇA, Nilton P. **A nacionalização dos materiais de defesa: um estudo sob a ótica da globalização**. Rio de Janeiro: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, 2008. 64f.

MARTI, Michael E. **A China de Deng Xiaoping**. Tradução de Antonio Sepulveda. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2007.

MAYER, Sinclair J. **A base industrial de defesa do Brasil**. Revista Da Cultura. Fundação Cultural Exército Brasileiro. Ano XVII. n. 31 – nov 2018, pp. 16-26. ISSN 1984-3690.

SANTOS, Jefferson Lages dos. **Influência da Estratégia Nacional de Defesa para a Ciência e Tecnologia no Exército Brasileiro**. A Defesa Nacional. 2º Quadrimestre de 2011. BIBLIEx. Rio de Janeiro, 2011. pp. 56-64. ISSN 0011-7641.

SCHNEIDER, Edson R. **A cooperação regional como estratégia para o fortalecimento da base industrial de defesa**. Rio de Janeiro: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, 2012, 72f.

SARAIWA, Renato; SCHERER, Carolina. **Os impactos da inserção da China na América do Sul sobre as relações Brasil-Argentina e o Mercosul (2011-2014)**. Revista conjuntura Global. UFPR. Curitiba, 2018. 13p. Disponível em <<https://revistas.ufpr.br/conjglobal/article/download/46294/35437>>. Acesso em: 20 jun 2019.

WEZEMAN, Siemon T. **Rússia e o cenário inconstante da venda de armas**. SIPRI, Stockolmo, jul 2017. Disponível em <<https://www.sipri.org/commentary/topical-backgrounder/2017/china-russia-and-shifting-landscape-arms-sales>>. Acesso em: 20 jun 2019.

Notas

- ¹ Denomina-se Base Industrial de Defesa (BID) ao conjunto das empresas estatais e privadas, bem como as organizações civis e militares, que participem de uma ou mais etapas de pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de Produtos de Defesa (Política Nacional da Indústria de Defesa, Portaria Normativa nº 899/MD, de 19 de julho de 2005).
- ² Refere-se ao período de subjugação que a China sofreu sob o imperialismo, tanto ocidental como japonês. Desde a ascensão do nacionalismo moderno, na década de 1920, o Kuomintang e o Partido Comunista Chinês usam esses conceitos para caracterizar a experiência chinesa em perdas de soberania entre 1839 a 1949 (KISSINGER, 2011, p. 84).
- ³ O SIPRI é um instituto internacional independente, dedicado à pesquisa de conflitos, armamentos, controle de armas e desarmamento. Fundado em 1966, o SIPRI fornece dados, análises e recomendações, com base em fontes abertas, para formuladores de políticas, pesquisadores, mídia e o público interessado. Com sede em Estocolmo, o SIPRI é regularmente classificado entre os *think tanks* mais respeitados do mundo (<https://www.sipri.org/about>).

A Operação Verde Brasil I e II no processo de securitização ambiental da Amazônia

*Gustavo Daniel Coutinho Nascimento**

*Germano Botelho Pereira***

*Carlos Henrique Arantes de Moraes****

*Guilherme Ramon Garcia Marques*****

Introdução

A Operação Verde Brasil é um conjunto de atividades desencadeadas pelo Governo Federal, a partir da autorização de emprego das Forças Armadas (FA) na garantia da lei e da ordem (GLO) e em ações subsidiárias na faixa de fronteira, terras indígenas, unidades federais de conservação ambiental e outras áreas federais nos estados da Amazônia Legal, por meio de ações preventivas e repressivas contra delitos ambientais, direcionadas ao combate de desmatamento ilegal e focos de incêndio.

A primeira edição desse evento, desencadeada pelo Decreto nº 9.985, de 23 de agosto de 2019, deu-se inicialmente entre 24 de agosto e 24 de setembro de 2019 e, posteriormente, prorrogada por 30 dias, estendendo-se até o final de outubro. A segunda edição, lançada pelo Decreto nº 10.341, de 6 de maio de 2020, prevista inicialmente para 30 dias, foi ampliada para 60 dias (alteração dada pelo Decreto nº 10.394, de 10 de junho de 2020), iniciando-se em 11 de maio e se estendendo até 10 de julho de 2020. Por sua vez, o Decreto nº 10.421, de 9 de julho de 2020, prorrogou o emprego das Forças Armadas até o dia 6 de novembro de 2020.

Com extensão aproximada de 5,5 milhões de km², cerca de 40% da área do subcontinente sul-americano e de 60% do território brasileiro, a floresta amazônica sempre despertou profundo interesse por conta de

suas inestimáveis riquezas naturais e importância para o equilíbrio climático e ambiental do planeta.

Tal interesse vem crescendo em meio ao debate político a partir de uma consciência ambiental que passou a ser debatida desde o fim da Guerra Fria – e, portanto, em consonância com os pressupostos estabelecidos pela Escola de Copenhague, para a qual a securitização de temas diversos abriria uma brecha para que estes não mais fossem tratados na ótica exclusivamente estatal, representando, assim, riscos de interferência na soberania ou poder de um determinado Estado (BUZAN *et al.*, 1998, p. 212).

Diante dessa tendência global em torno da relevância de “novos temas” e de sua paulatina extrapolação em relação à esfera do estado-nação, o presente estudo visa analisar as respostas brasileiras à luz do processo de securitização ambiental no caso da floresta amazônica, sinalizando para a importância estratégica das Operações Verde Brasil I e II, bem como para a urgente necessidade de se estruturar um discurso pragmático que aponte ao mundo os expressivos resultados que o País tem colhido em termos de combate aos crimes ambientais na Amazônia Legal ao longo dos anos.

A Escola de Copenhague na securitização ambiental da Amazônia

A relevância da conservação ambiental surge no debate acadêmico e político, assim como em outras

* TC Cav (AMAN/1998, EsAO/2006). Mestrando do PPGCM do IMM/ECEME. Atualmente, é aluno do CAEM/ECEME.

** TC Int (AMAN/2000, EsAO/2010). Mestrando do PPGCM do IMM/ECEME. Atualmente, é aluno do CAEM/ECEME.

*** Maj Inf (AMAN/2003, EsAO/2012). Mestrando do PPGCM do IMM/ECEME. Atualmente, é aluno do CAEM/ECEME.

**** Cientista político. Analista e consultor da Fundação Getúlio Vargas (FGV). Doutorando do PPGCM do IMM/ECEME.

agendas, com a mudança da ordem mundial bipolar para uma ordem hegemônica, motivada pelo fim da Guerra Fria, e ao mesmo tempo em que a crença no alcance da liberal democracia e na solução de temas como ambientalismo, feminismo, minorias étnicas, entre outros, deixaram de ser tratados a partir da perspectiva exclusiva do Estado.

Na verdade, esses temas sempre pautaram as agendas internacionais, ainda que em segundo plano, enquanto, no cenário de segurança e defesa nacional, prevaleciam as disputas ideológicas entre capitalistas e comunistas, focadas em questões militares e no emprego da força. Com a queda do muro de Berlim, entretanto, cada Estado precisou se adaptar à Nova Ordem Mundial, semelhante à preconizada pela Escola de Copenhague, com uma visão abrangente dos Estudos de Segurança Internacional (TANNO, 2003, p. 50).

A Escola de Copenhague aponta para a securitização de temas diversos, não se limitando apenas ao componente militar, que interfeririam na soberania ou no poder de um determinado Estado (BUZAN *et al.*, 1998, p. 212). Nesse sentido, aborda aspectos abrangentes de natureza econômica, social, política e ambiental (TANNO, 2003, p. 53). Esse movimento, por sua vez, baseia-se na estruturação de “discursos”, que determinariam e justificariam aquilo que emergiria como uma potencial ameaça existencial, bem como o modo como ela poderia ou não ser defrontada (BARBOSA e SOUZA, 2010, p. 125).

Daí surgem fricções entre as discussões de mudanças climáticas e a teoria de securitização da Escola de Copenhague, uma vez que a teoria está fundamentalmente orientada para o estudo de ameaças de caráter subjetivo (BARBOSA e SOUZA, 2010, p. 126). Uma vez que determinado ator securitizador se utiliza de um discurso específico com a finalidade de combater uma ameaça existencial, esse ator estaria, inevitavelmente, securitizando o tema em questão. A partir daí, busca-se a aprovação de medidas especiais para, de alguma maneira, lidar com a ameaça identificada (BUZAN *et al.*, 1998).

Cabe ressaltar que é “preciso que a questão apresentada seja reconhecida socialmente como uma ameaça à segurança” (TANNO, 2003, p. 57). É nesse contexto que o discurso ganha ênfase, legitimando ações que não seriam legalizadas em outras oportunidades. Nesse processo, os atores tentarão conferir a uma determinada questão política um caráter prioritário e emergencial.

No caso brasileiro, por exemplo, a região da Amazônia Legal, que corresponde à mais da metade do território nacional, sempre despertou especial atenção por conta de suas inestimáveis riquezas naturais e importância para a manutenção do equilíbrio ambiental de todo o planeta.

Do ponto de vista da sociedade brasileira, existe a necessidade imperiosa de defender a soberania da Amazônia, pois há uma perceptível intenção por parte de grandes potências mundiais de internacionalizar a região. Tais desígnios se manifestaram em discursos, tal como elucidado pela teoria da Escola de Copenhague, materializando, assim, a crença nacional acerca dos riscos de uma possível intervenção na região que possa acarretar perda de soberania sobre aquele território.

Essa preocupação tem embasamento, pois um notório discurso proferido pelo então presidente francês François Mitterrand, em 1989, afirmou que “O Brasil precisa aceitar uma soberania relativa sobre a Amazônia” (BENATTI, 2007, p. 27). Discursos como esse abririam um perigoso precedente para o surgimento de eventuais narrativas humanitárias de ingerência internacional, que, por sua vez, dissimulariam interesses de natureza política não relacionados à agenda ambiental (FRANCHI, BURSZTYN e DRUMMOND, 2011; TILIO NETO, 2003; CERVO, 2002).

Mais recentemente, o atual presidente da França, Emmanuel Macron, em mensagem publicada em sua conta pessoal do Twitter, alegou que as queimadas na floresta amazônica despontam como problema de caráter internacional, exigindo que a questão ganhasse absoluta relevância em discussões no âmbito da 45ª reunião de cúpula do G7, realizada ainda em 2019 – sem, portanto, a presença do Brasil.



Figura 1 – Mensagem em rede social do presidente francês sobre as queimadas na Amazônia

Fonte: Twitter de @EmmanuelMacron. Acesso em: 5 jul 2020

Com um “olhar filosófico”, Ophir (2010, p. 41) apresentou a denominada “teoria da catastrofização”. Segundo o autor, um processo no qual forças e fatores, naturais e artificiais, trabalhariam associados para criar efeitos devastadores junto a uma grande população, para aumentar a frequência e a quantidade desses discursos e, paralelamente, enfraquecer ou desqualificar os meios necessários para o combate dessas ameaças.

Ainda segundo Ophir (2010, p. 45), a partir de um discurso de catastrofização, abre-se caminho para o estabelecimento de um outro discurso, de natureza securitizadora, que visa legitimar ações políticas capazes de conter medidas diretamente desenhadas para evitar uma ameaça ou esmagar agentes desastrosos. Em outras palavras, fundamenta-se, assim, a capacidade de um determinado Estado de discursar em contraposição a suposta ameaça como um elemento catastrófico, abrindo caminho para a legitimação de ações excepcionais para combatê-la.

Para NETO (2010, p. 33), a politização da questão ambiental pode ser entendida como a percepção entre quem decide e quem é afetado pelas decisões, deixando de ser regidas por questões de ordem técnico-econômicas, e transferindo-as para a esfera da disputa política, que poderão resultar, até mesmo, em emprego da força.

Desse modo, pode-se inferir que, antes mesmo das respostas brasileiras a essas ações, o tema da importância da

preservação ambiental, conforme aborda a Escola de Copenhague, já vinha ocorrendo por meio dos discursos de algumas autoridades, fundamentada nos pressupostos da teoria da catastrofização.

Uma resposta brasileira

Em contrapartida aos diversos discursos apontando problemas relacionados às queimadas na Amazônia, torna-se oportuno ao Brasil responder aos questionamentos externos acerca da capacidade de preservar a mais importante floresta tropical do planeta, reforçando, assim, a imagem de comprometimento com a agenda ambiental. Ao mesmo tempo em que sinaliza para o mundo a intenção de manter o domínio sobre a região, o governo brasileiro autorizou o emprego das FA para GLO e ações acessórias preventivas e repressivas na Amazônia Legal contra delitos ambientais e focos de incêndio. Tal emprego constituiu-se nas chamadas Operação Verde Brasil I, em 2019, e Operação Verde Brasil II, em 2020.

Tais ações foram ao encontro dos pressupostos estabelecidos pela própria teoria da catastrofização. As respostas aos discursos catastróficos se originam, assim, na expressão política, passando por ações que devem ocorrer antes do acontecimento da catástrofe (OPHIR, 2010, p. 42), visando sua eficiência.

A abordagem da Escola de Copenhague é, portanto, perceptível também na resposta brasileira. Utilizando o mesmo discurso, o governo brasileiro procura mostrar ao mundo sua capacidade de garantir a preservação da floresta amazônica, inviabilizando, assim, uma possível legitimação de intervenção ambiental.

Conforme disponível no sítio oficial do Ministério da Defesa, o balanço de 60 dias de operações, concluídas no dia 9 de julho de 2020, apontaram os seguintes indicadores (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2020):

- Efetivo envolvido nas ações: 3,6 mil militares, 3.141 brigadistas, 260 agentes, 210 veículos, 3 navios, 30 embarcações e 12 aeronaves;
- Realização de 13.287 inspeções, patrulhas navais e terrestres, além de vistorias realizadas pelos órgãos de proteção ambiental e de segurança pública;

- 372 pontos de bloqueio e controle de estradas e rios;
- 822 apoios logísticos e de segurança aos órgãos de segurança pública e proteção ambiental;
- 420 escoltas, reconhecimentos e patrulhas terrestres;
- 74 madeireiras fiscalizadas e mais de 27.900m³ de madeira ilegal confiscados;
- 14.452 litros de combustíveis, 36 balsas/dragas e acessórios de garimpo apreendidos; 1.207 atos de infração lavrados; e
- R\$ 407 milhões em multas por irregularidades.

Complementarmente, outra forma possível de resposta brasileira ao discurso externo sobre a crise ambiental passa pela estruturação de um discurso estrategicamente pragmático, que, por um lado, reafirme sua preocupação e sintonia com a necessidade de preservação ambiental e, por outro, destaque os importantes avanços realizados pelo Brasil nessa esfera, ao longo das últimas décadas.

Nesse sentido, vale destacar que, durante o ano de 2019, o tema referente a queimadas na Amazônia ganhou especial destaque nos noticiários nacionais e internacionais – especialmente a partir do mês de agosto – mês em que a sazonalidade dos focos de incêndios na Amazônia Legal evidencia uma tendência natural e histórica de crescimento, alcançando seu ápice em setembro.

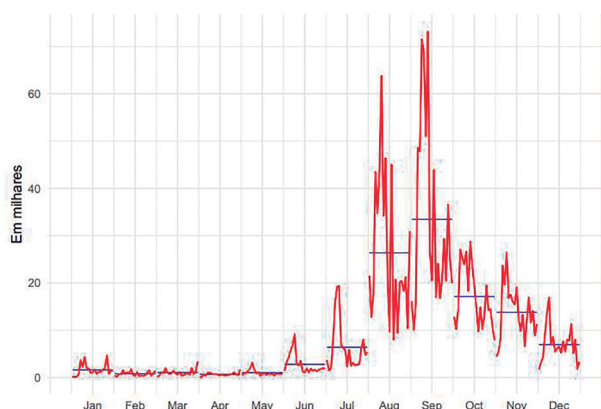


Gráfico 1 – Sazonalidade de focos de incêndio na Amazônia Legal
Fonte: INPE, 2020

Cabe explorar, ainda, os importantes avanços feitos em termos de combate aos focos de incêndio na Amazônia Legal no decorrer dos últimos 15 anos, quando

se verifica uma redução substancial do número de queimadas a partir do ano de 2004, de 218.637 focos de incêndio, para um total de 89.176 em 2019 (INPE, 2020a). Se, por um lado, deve soar preocupante o fato de que o total de focos de incêndio na Amazônia em 2019 apresentou crescimento de 30% em relação ao ano anterior, deve-se observar que esse número acompanhou o padrão observado na década, sendo, inclusive, o segundo menor para os últimos cinco anos.

Outro fator que valida o esforço brasileiro é o acentuado declínio observado na taxa de desmatamento incremental da Amazônia Legal desde que a série histórica começou a ser mensurada: área desmatada de 27.772km², em 2004, para um total de 9.762km², em 2019. Essa tendência decrescente, no entanto, encontra um ponto de reversão a partir de 2012 (4.571km²), merecendo atenção por parte do governo no sentido de continuar promovendo o fortalecimento de importantes iniciativas de fiscalização e coerção, que tanto contribuíram para tendência de queda dos níveis de desmatamento observados ao longo do período.

Por outro lado, ao analisar a área da Amazônia Legal nos nove estados que abarcam a região, verifica-se que as tendências e escalas de desmatamento são bastante distintas. Nessa perspectiva, é possível identificar que as maiores reversões nas tendências de queda de desmatamento aconteceram nos estados do Acre, Amazonas e Roraima. A escala de desmatamento dos estados do Pará, Mato Grosso e Rondônia, entretanto, apesar da sustentada tendência de declínio, incluindo o Estado do Amazonas, revelam proporcionalmente expressivos volumes absolutos de desmatamentos em relação aos nove estados da região – demandando, assim, com urgência, ações diretas no sentido de intensificar a fiscalização e coerção para acelerar tendências de queda observadas no caso dos três primeiros, e na interrupção e posterior reversão da tendência de crescimento do desmatamento, no caso do Amazonas.

Nessa lógica, o **gráfico 2** permite identificar que as maiores reversões nas tendências de queda de desmatamento ocorreram nos estados do Acre, Amazonas e Roraima – estes dois últimos, inclusive, superando os picos históricos anteriores.

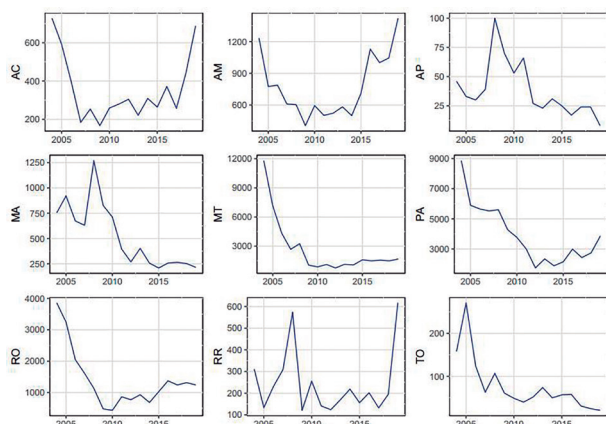


Gráfico 2 – Evolução do desmatamento na Amazônia Legal por estado (2004-2019)


Fonte: INPE, 2020

Conclusão

À guisa de conclusão, a presente análise procura apontar que o Brasil tem colhido resultados expressivos em termos de combate aos crimes ambientais na Amazônia Legal ao longo dos anos – embora haja dificuldade

em divulgá-los de maneira efetiva (FRANCHI, 2020). Tais resultados devem integrar um discurso pragmático e estratégico, que sinalize, de forma enfática, o inegável compromisso por parte do Estado brasileiro em seguir aprofundando suas ações ambientais, repelindo frontalmente qualquer narrativa que sugira a flexibilização ou a reversão dessa importante missão.

Vale reforçar que, atualmente, as exigências ambientais são ainda mais prementes que no passado, determinando, inclusive, a participação de investimentos advindos da iniciativa privada, com impactos substanciais sobre a qualidade do desenvolvimento econômico e social brasileiro.

Nesse sentido, as operações Verde Brasil I e II emergem como sólidas demonstrações do aparato securitário endógeno da nação brasileira, por intermédio de emprego de tropas em ações repressivas contra delitos ambientais, desmatamento ilegal e no combate a focos de incêndio na região dos nove estados que compõem a Amazônia Legal. 

Referências

- BARBOSA, Luciana Mendes; SOUZA, Matilde. Securitização das Mudanças Climáticas: O Papel da União Europeia. **Revista Contexto Internacional**. Rio de Janeiro, v. 32, n. 1, pp. 121-153, 2010.
- BENATTI, J. H. Internacionalização da Amazônia e a questão ambiental: o direito das populações tradicionais e indígenas à terra. **Revista Amazônia Legal de estudos sócio-jurídico-ambientais**, Cuiabá, v. 1, n. 1, pp. 23-39, jan/jun 2007.
- BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. **Lei complementar nº 124**, de 3 de janeiro de 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp124.htm>. Acesso em: 9 jul 2020.
- BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. **Decreto nº 9.985**, de 23 de agosto de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9985.htm. Acesso em: 5 jul 2020.
- BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. **Decreto nº 10.341**, de 6 de maio de 2020. Disponível em: <<http://www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-n-10.341-de-6-de-maio-de-2020-255615699>>. Acesso em: 5 jul 2020.
- BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. **Decreto nº 10.394**, de 10 de junho de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10394.htm. Acesso em: 9 jul 2020.
- BRASIL. Secretaria Geral da Presidência da República. **Decreto nº 10.421**, de 9 de julho de 2020. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/D10421.htm. Acesso em: 9 jul 2020.
- BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap. **Security: a new framework for analysis**. Boulder: Lynne Rienner Publishers Inc., 1998.

CERVO, A. L. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Rev. Bras. Polít. Int.** Rio de Janeiro, v. 45, n. 1, pp. 5-35, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v45n1/a01v45n1.pdf>>. Acesso em: 9 jul 2020.

FRANCHI, Tássio. A centralidade da Amazônia e das mudanças climáticas para o século XXI. **Observatório Militar da Praia Vermelha**. Rio de Janeiro: ECEME, 2020. Disponível em: http://ompv.eceme.eb.mil.br/masterpage_assunto.php?id=171. Acesso em: 13 jul 2020.

FRANCHI, Tássio; BURSZTYN, Marcel; DRUMMOND, José Augusto Leitão. A questão ambiental e o adensamento da presença do Exército Brasileiro na Amazônia Legal no final do século XX. **Novos Cadernos NAEA**. v. 14, n. 1, pp. 21-41, jun 2011.

INPE. **Monitoramento dos Focos Ativos por Bioma**. 2020a. Disponível em: <http://queimadas.dgi.inpe.br/queimadas/portal-static/estatisticas_estados/>. Acesso em: 11 jul 2020.

INPE. **Plataforma de dados geográficos**. Disponível em: <<http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/>>. Acesso em: 11 jul 2020.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Página eletrônica oficial**. Forças Armadas asseguram proteção da Amazônia brasileira com presença ostensiva até o mês de novembro. Brasília: MD, 2020. Disponível em <<https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/noticias/forças-armadas-asseguram-proteção-da-amazônia-brasileira-com-presença-ostensiva-ate-o-mes-de-novembro>>. Acesso em: 13 jul 2020.

TILIO NETO, P. de. **Soberania e ingerência na Amazônia Brasileira**. 2003. Dissertação (Mestrado em Ciência Política). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2003.

OPHIR, Adi. The Politics of Catastrophization: Emergency and Exception. In: FASSIN, Didier. PANDOLFI, Mariella. **Contemporary States of Emergency**. Zone books: New York, 2010.

TANNO, Grace. A contribuição da escola de Copenhague aos estudos de segurança internacional. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, pp. 47-80, 2003.

Biblioteca do Exército

Tradição e qualidade em publicações

A Biblioteca do Exército (BIBLIEx) – Casa do Barão de Loreto é uma centenária instituição cultural do Exército Brasileiro que contribui para o provimento, a edição e a difusão de meios bibliográficos necessários ao desenvolvimento e aperfeiçoamento da cultura profissional-militar e geral.

**SEJA NOSSO
ASSINANTE**

e receba nossos livros
editados em sua residência.



Tel.: (21) 2519-5707

Praça Duque de Caxias, nº 25
Palácio Duque de Caxias
Ala Marcílio Dias – 3º Andar
Centro – CEP 20.221-260
Rio de Janeiro – RJ



Acesse:

www.bibliex.eb.mil.br





Vantagens da Assinatura



- Alta qualidade das publicações, de interesse para militares e civis de diversas profissões, com temas de Relações Internacionais, História Geral e do Brasil, História Militar, Chefia e Liderança, Geopolítica, Ciência Política, Tecnologia de Defesa etc.
- Pagamento com desconto em relação à compra de exemplares avulsos.
- Comodidade de recebimento dos livros no endereço do assinante, via postal.

Livros da Coleção General Benício



Tipos de assinatura:

- A - versão completa (10 livros, a R\$200,00)
- B - versão compacta (5 livros, a R\$150,00)

Ao efetuar sua solicitação à BIBLIEx, o novo assinante poderá escolher títulos editados no ano corrente ou em anos anteriores.

A partir do ano seguinte ao da assinatura inicial, passará a receber somente os títulos dos futuros lançamentos.

Além dos livros, a BIBLIEx publica revistas digitais, disponíveis gratuitamente no site:

- REVISTA EXÉRCITO BRASILEIRO
- A DEFESA NACIONAL
- REVISTA MILITAR DE CIÊNCIA E TECNOLOGIA

Tradição e qualidade em publicações





Agora, você tem mais facilidade em suas mãos.

Acesse. Simule. Contrate.

Sujeito a alteração sem aviso prévio.
Consulte as normas e condições vigentes.



Correção pela
TR, pelo **IPCA**
ou juros
Prefixados

Juros ainda
menores

#fiqueemcasa



www.poupex.com.br

0800 61 3040



Biblioteca do Exército

Tradição e qualidade em publicações

www.bibliex.eb.mil.br

