

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO**

**A ESTRATÉGIA MILITAR BRASILEIRA E O EXÉRCITO:
UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DECLARATÓRIA DE DEFESA**

DISSERTAÇÃO APRESENTADA À ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO
PÚBLICA E DE EMPRESAS PARA OBTENÇÃO DO GRAU DE MESTRE

MARCO AURÉLIO GOMES DE MELLO

Rio de Janeiro - 2012

Mello, Marco Aurélio Gomes de

A Estratégia Militar Brasileira e o Exército: uma análise da política declaratória de defesa / Marco Aurélio Gomes de Mello. – 2012.

147 f.

Dissertação (mestrado) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Octávio Amorim Neto.

Inclui bibliografia.

1. Estratégia. 2. Brasil. Defesa. 3. Relações entre civis e militares. I. Amorim Neto, Octavio, 1964- . II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título

CDD – 355.684

MARCO AURÉLIO GOMES DE MELLO

**A Estratégia Militar Brasileira e o Exército:
uma Análise da Política Declaratória de Defesa**

Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (EBAPE) da Fundação Getúlio Vargas, para obtenção do título de Mestre em Administração.

Orientador: Professor doutor Octavio Amorim Neto – EBAPE.

Rio de Janeiro
2012



FUNDAÇÃO
GETULIO VARGAS

MARCO AURÉLIO GOMES DE MELLO

**A ESTRATÉGIA MILITAR BRASILEIRA E O EXÉRCITO: UMA ANÁLISE
DA POLÍTICA DECLARATÓRIA DE DEFESA**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Data da defesa: 21/11/2012

Aprovada em:

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA

Octavio Amorim Neto
Orientador (a)

Joaquim Rubens Fontes Filho

Alex Jobim Farias

Sabrina Evangelista Medeiros

À minha querida esposa Margareth e aos
meus filhos Marco e Ricardo, bênçãos de
Deus em minha vida.

À minha esposa Margareth e meus filhos Marco Aurélio e Ricardo. Uma sincera homenagem pelo carinho e compreensão demonstrados durante a realização deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

Ao Doutor Octávio Amorim Neto, meus sinceros agradecimentos pela orientação firme e objetiva na realização deste trabalho.

À amiga Sandra Mello, pelo gentil apoio na revisão gramatical.

Ao amigo Carlos Eduardo Lopes de Oliveira, pelas correções e pelo incansável apoio dado.

Ao Comando da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, pela oportunidade que me proporciona de realizar o Mestrado Acadêmico em Administração e apresentar a presente dissertação.

À Deus, fonte de todas as coisas visíveis e invisíveis, pela saúde concebida ao longo deste anos, fornecendo-me força e inteligência suficientes para chegar ao final de mais esta jornada acadêmica.

Oh! Quão bom e quão suave é que os irmãos vivam em união! E como o óleo precioso sobre a cabeça que desce sobre a barba, a barba de Aarão, e que desce à orla de seus vestidos.

E como o orvalho de Hermon, que desce sobre os Montes de Sião; porque ali o Senhor ordena a bênção e a vida para sempre.

(salmo 133 – Bíblia Sagrada)

RESUMO

A Estratégia Nacional de Defesa (END) foi o documento de Defesa Nacional que mais repercutiu nas Forças Armadas e, também, na sociedade brasileira. A END formula diretrizes estratégicas para alcançar os objetivos nacionais de defesa, que estão inseridos na Política Nacional de Defesa (PND). A PND é o documento de mais alto nível do Estado brasileiro para o planejamento de defesa. Para atingir os objetivos definidos na END, o comandante do Exército Brasileiro expediu suas diretrizes, seguidas de um planejamento denominado “Estratégia Braço Forte” (EBF). Posteriormente, por meio do Estado-Maior do Exército (EME), foi produzido um documento intitulado “Processo de Transformação do Exército Brasileiro” (PTEB) cujo teor é fruto de resultados de estudos, diagnósticos, formulações e concepções surgidas no EME ao longo dos trabalhos relativos à END e à elaboração da EBF. Em complemento às medidas de gestão para os assuntos de defesa, o Governo Federal disponibilizou, em julho de 2012, o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), entregando-o ao Congresso Nacional para apreciação. Vários documentos sobre o tema defesa foram formulados a partir da END. Estes documentos estão enquadrados no nível estratégico, definindo quem é o responsável por seu planejamento e por sua condução. Assim, este trabalho tem como objetivo realizar a análise da Estratégia Nacional de Defesa e apresentar os documentos decorrentes afetos à Defesa Nacional, atinentes ao Exército Brasileiro que podem ser relacionados ao nível estratégico. Para tanto, fez-se uma discussão do conceito de estratégia e níveis estratégicos e realizou-se uma análise da END, considerando críticas existentes sobre este documento. Em seguida, o Livro Branco de Defesa Nacional foi apresentado e uma comparação com a END foi realizada. Em continuação, apresenta-se os dois documentos do Exército elaborados como consequência da END: a “Estratégia Braço Forte” e o “Processo de Transformação do Exército Brasileiro”. Por fim, apresenta-se os níveis estratégicos dos documentos mencionados e a coerência dos níveis estratégicos propostos por Luttwak.

Palavras-chaves: Defesa; Estratégia Nacional; Exército Brasileiro; Livro Branco de Defesa; Níveis Estratégicos.

ABSTRACT

The Defense National Strategy (END) was the document of National Defense that had the most influence on the military and on the Brazilian society as well. The END formulates strategic directives to achieve the objectives of national defense within the Defense National Policy (PND). The PND is the Brazilian highest level document for defense planning. In order to achieve the targets defined in the END, the Brazilian Army Commander issued guidelines, followed by a plan called “The Strong Arm Strategy” (EBF). Subsequently, by means of the General Staff of the Army (EME), a document was produced entitled “The Brazilian Army Transformation Process” (PTEB). Its content is the result of research, diagnoses, formulations and concepts arisen in EME along with the work concerning the END and the preparation of “The Strong Arm Strategy”. In addition to the management measures for defense matters, the Federal Government made available, in July 2012, the National Defense White Book (LBDN), delivering it to the Congress for appreciation. Several documents on Defense were formulated based on the END. These documents are covered at the strategic level and define who is responsible for its planning and management. This work aims at conducting an analysis of the Defense National Strategy and submitting the documents pertaining to the National Defense which have to do with the Brazilian Army that may be related to the strategic level. As such, there was a discussion about the concept of strategy and the strategic levels and an analysis of the END, considering the existing criticism on this document. Then, the National Defense White Book is presented and a comparison with the END is made. Following this, two documents designed as the outcome of the END were presented: “The Strong Arm Strategy” and “The Brazilian Army Transformation Process”. Finally, the strategic levels of the mentioned documents are described and the strategic levels coherence proposed by Luttwak.

Keywords: Defense, National Strategy; Brazilian Army, Defense White Book; Strategic Levels.

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – Sistema integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON).	90
FIGURA 2 – Projeto de transformação do Exército.	93
FIGURA 3 – Projetos Prioritários do Exército Brasileiro.	94
FIGURA 4 – Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON).	104
FIGURA 5 – Processo de Transformação do Exército Brasileiro.	110

LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Níveis Estratégicos.

114

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ApexBrasil	Agência Brasileira de Promoção de Exportação e Investimentos
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
C4IVR	Comando e Controle, Comunicações, Computação, Inteligência, Vigilância e Reconhecimento
CCOMGEX	Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército
CDCiber	Centro de Defesa Cibernética
CMF	Centro de Monitoramento de Fronteiras
CNUDS	Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável
COBRA	Programa Combatente Brasileiro
CS	Comandante Supremo
C&T	Ciência e Tecnologia
CT&I	Ciência, Tecnologia e Inovação
DMD	Doutrina Militar de Defesa
EB	Exército Brasileiro
EBAPE	Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas
EBF	Estratégia Braço Forte
EETer	Estruturas Estratégicas Terrestres
END	Estratégia Nacional de Defesa
EMCFA	Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
EMD	Estado-Maior de Defesa
EME	Estado-Maior do Exército
ESG	Escola Superior de Guerra
EV	Efetivo Variável
FFAA	Forças Armadas
GLO	Garantia da Lei e da Ordem
GSI	Gabinete de Segurança Institucional
HE	Hipótese de Emprego
LBDN	Livro Branco de Defesa Nacional
MD	Ministério da Defesa
MEM	Material de Emprego Militar

MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
OE	Objetivos de Estado
OEA	Organização dos Estados Americanos
OF	Objetivos Fundamentais
OFR	Órgãos de Formação da Reserva
OG	Objetivos de Governo
ONU	Organização das Nações Unidas
PAED	Plano de Articulação e Equipamento de Defesa
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PDN	Política de Defesa Nacional
PF	Polícia Federal
PROTEGER	Sistema Integrado de Proteção de Estruturas Estratégicas Terrestres
PTEB	Processo de Transformação do Exército Brasileiro
RECOP	Recuperação da Capacidade Operacional da Força Terrestre
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos
SEPROD	Secretaria de Produtos de Defesa
SIC	Segurança da Informação e Comunicações
SINDE	Sistema de Inteligência de Defesa
SINAMOB	Sistema Nacional de Mobilização
SIPAM	Sistema de Proteção da Amazônia
SIPLEX	Sistema de Planejamento do Exército
SMO	Serviço Militar Obrigatório
SMV	Serviço Militar Voluntário
SISDABRA	Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro
SISFRON	Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras
UNASUL	União de Nações Sulamericanas
VT	Vetores de Transformação

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	15
1 INTRODUÇÃO	16
1.1 AS RELAÇÕES ENTRE CIVIS E MILITARES	19
1.2 ESTRATÉGIA E NÍVEIS ESTRATÉGICOS	23
1.3 O PROBLEMA	24
1.4 HIPÓTESE	25
1.5 OBJETIVO FINAL	25
1.6 OBJETIVOS INTERMEDIÁRIOS.....	25
1.7 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO.....	26
1.8 RELEVÂNCIA DO ESTUDO	26
1.9 RESUMO	27
2 NÍVEIS ESTRATÉGICOS	28
2.1 ESTRATÉGIA - CONCEITO.....	28
2.2 NÍVEIS DA ESTRATÉGIA.....	34
3 ANÁLISE DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA	46
3.1 PODER NACIONAL, POLÍTICA NACIONAL E ESTRATÉGIA NACIONAL	46
3.1.1 Poder Nacional	46
3.1.2 Política Nacional	48
3.1.3 Estratégia Nacional.....	49
3.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA.....	50
3.3 A ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA	54
3.3.1 Diretrizes da END	57
3.3.2 Objetivos Estratégicos do Exército Brasileiro na END.....	66
3.3.3 Os setores estratégicos.....	68
3.3.4 A reorganização da indústria nacional de material de defesa.....	71
3.3.5 O serviço militar obrigatório	72
3.3.6 Medidas de Implementação	75
3.4 CRÍTICAS À ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA	76
4 O LIVRO BRANCO DE DEFESA NACIONAL (LBDN)	80
4.1 GENERALIDADES	80
4.1.1 Livro Branco.....	80

4.1.2 Livro Branco de Defesa.....	81
4.1.3 Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN).....	83
4.2 O LIVRO BRANCO DE DEFESA NACIONAL E O EXÉRCITO BRASILEIRO	86
4.2.1 A Multipolaridade Cooperativa.....	86
4.2.2 O Setor Cibernético	87
4.2.3 Serviço Militar - Mobilização Nacional	89
4.2.4 O Sistema Brasileiro de Vigilância	90
4.2.5 Exército Brasileiro - Visão Estratégia e Articulação.....	91
4.2.6 Transformação do Exército Brasileiro.....	92
4.2.7 O emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem (GLO).....	95
4.2.8 Interoperabilidade nas Operações Conjuntas	96
4.2.9 Programas Sociais da Defesa.....	96
4.3 O LBDN, A END E O EXÉRCITO BRASILEIRO.....	96
5 IMPLICAÇÕES PARA O EXÉRCITO BRASILEIRO.....	100
5.1 A ESTRATÉGIA BRAÇO FORTE (EBF)	101
5.2 O PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO DO EXÉRCITO BRASILEIRO	106
5.2.1 Antecedentes.....	107
5.2.2 O que é transformação?	107
5.2.3 Por que transformar o Exército?.....	108
5.2.4 Como transformar o Exército Brasileiro?.....	109
5.3 A END E O PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO DO EB	116
6 OS DOCUMENTOS DE DEFESA E OS NÍVEIS ESTRATÉGICOS	118
7 CONCLUSÃO.....	136
REFERÊNCIAS	141

APRESENTAÇÃO

Este trabalho tem como objetivo analisar como a Estratégia Nacional de Defesa (END) e os documentos decorrentes afetos à Defesa Nacional atinentes ao Exército Brasileiro que podem ser relacionados com os níveis estratégicos. Foi dada atenção especial à identificação analítica da END e de documentos decorrentes, relacionados ao EB, verificando se os níveis estratégicos propostos por Luttwak (2009) são coerentes.

Aproveitando minha experiência de mais de trinta anos como oficial do Exército Brasileiro (EB) e sob a orientação do Professor Dr. Octavio Amorim Neto, entusiasmei com o estudo da END para poder analisá-la.

A presente pesquisa foi mais um desafio na minha vida. Procurei mostrar a realidade crítica dos pontos da END que interessam diretamente ao EB, fundamentando meu estudo na literatura acadêmica e na minha visão de especialista.

A análise está estruturada em sete capítulos. Na Introdução são apresentados os antecedentes da Estratégia Nacional de Defesa, explicitando-se o histórico entre as relações civis e militares no Brasil, a situação atual dessas relações e o conceito de estratégia. No mesmo capítulo são apresentados os objetivos, principal e intermediários, o problema, a hipótese, a delimitação do estudo e da relevância do tema. O segundo capítulo apresenta uma discussão sobre o conceito de estratégia e dos níveis estratégicos formulados por alguns autores, em especial por Luttwak (2009). No capítulo seguinte, apresenta-se a Estratégia Nacional de Defesa, bem como, uma análise de suas diretrizes. O capítulo quatro analisa a primeira versão do Livro Branco de Defesa Nacional, indicando quais são as relações entre a END e o Livro Branco. No quinto capítulo são analisados quais foram as implicações para o EB após a formulação da END, apresentando-se a estratégia Braço Forte e o Projeto de Transformação do EB. O sexto capítulo contém uma síntese das críticas apresentadas e uma identificação analítica dos níveis estratégicos com os documentos nacionais correspondentes afetos ao EB. Por fim, segue-se a conclusão sobre a coerência dos níveis estratégicos propostos por Luttwak (2009) com a END.

1 INTRODUÇÃO

O processo de globalização, iniciado no final do século passado gerou, na atualidade, um cenário internacional indefinido e instável, marcado por novos desafios e oportunidades. Este ambiente é liderado por centros hegemônicos mundiais, nos campos militares, políticos e econômicos, onde se destacam os Estados Unidos da América (EUA), a Europa Ocidental, em especial a Alemanha, França e Inglaterra e o Japão. Em escalada emergente, surgem os países do BRICS - Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

Essa nova ordem mundial caracteriza-se por situações de crise financeira, conflito, competição e cooperação entre os Estados e, até mesmo, entre entidades não estatais, variando em decorrência do grau de interesse dos países envolvidos, da importância do tema em questão e do momento vivido.

O Brasil caminha para a conquista e consolidação do seu espaço nesse cenário, por meio de uma maior estabilidade política e econômica, o que acarreta uma maior projeção internacional. Acordos bilaterais e multilaterais já foram realizados com distintos países, tais como os EUA, China, Índia, países do Oriente Médio, países da África, União Européia e, principalmente, com países da América do Sul, com destaque para os do Mercado Comum do Sul (Mercosul). Entretanto, esta inserção brasileira no sistema internacional deve se processar de forma independente e autônoma em relação aos principais centros do poder e estar calcada, sobretudo, na defesa dos interesses nacionais. Assim, é necessário que as políticas de defesa nacional e de desenvolvimento econômico estejam perfeitamente alinhadas.

O Brasil, país emergente, vem se destacando, cada vez mais, nos fóruns e organismos internacionais. Tal fato deve-se ao seu grande potencial geoestratégico e à postura adotada nas questões globais, que se orienta pelos princípios da não-intervenção, da solução pacífica dos conflitos e da observância das normas do direito internacional.

No âmbito regional, o Brasil possui uma posição geopolítica privilegiada, em virtude da centralização e da ligação terrestre que possui com dez países. No contexto da integração sul-americana, o país tem procurado expandir e aprimorar os laços de cooperação política, econômica, militar e científico-tecnológica, sempre que possível, por intermédio do Mercosul.

O crescimento da influência brasileira no contexto mundial poderia provocar reações contrárias em países ou coligação de países que vislumbrem a perda do seu espaço dominante ou da sua posição de destaque. Estas reações visariam criar obstáculos para impedir a consecução dos objetivos nacionais brasileiros.

Dentre tais reações, pode-se destacar as barreiras comerciais impostas aos produtos brasileiros nos mercados de expressivo valor econômico, as restrições ao acesso de tecnologia de ponta e aos temas ligados ao meio ambiente, no intuito de dificultar o desenvolvimento do potencial sustentável, especialmente os relacionados com a Amazônia.

Em virtude dessas possíveis reações, a defesa toma um lugar muito importante no contexto nacional. Dessa forma, o Ministério da Defesa vem formulando políticas e estratégias, juntamente com a sociedade brasileira, com o objetivo de deixar a defesa muito bem preparada para defender o Brasil.

A própria END, na sua introdução, evidencia que “[...] defendido, o Brasil terá como dizer não, quando tiver que dizer não. Terá capacidade para construir seu próprio modelo de desenvolvimento”. (BRASIL, END, 2012).

A END estabelece a voga para as forças singulares, as instituições governamentais e ao empresariado nacional no tema de defesa. O decreto sobre a organização da defesa do Brasil dispõe sobre o assunto, segundo três eixos estruturantes:

O primeiro eixo formula as diretrizes de organização e de orientação das Forças Armadas para melhor desempenharem suas destinações constitucionais. O segundo refere-se à reorganização da indústria nacional de material de defesa, para assegurar que o atendimento às necessidades de equipamento das Forças Armadas apóie-se em tecnologias sob o domínio nacional para a produção, principalmente, de material de emprego militar (MEM). O terceiro eixo versa sobre a composição dos efetivos das Forças Armadas e, conseqüentemente, sobre o futuro do Serviço Militar Obrigatório. Neste contexto, destaca-se a diretriz que estabelece que as forças singulares devem ser compostas não por uma parte da Nação, mas sim por seu extrato representativo. Logo, o Serviço Militar funcionará como espaço em que a Nação possa se encontrar acima das classes sociais.

A primeira versão da Estratégia Nacional de Defesa foi instituída pelo Governo Federal em 2008 e elaborada em conjunto pelo Ministério da Defesa e pela Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, com a participação de representantes das Forças Armadas. Esta versão deve ser alvo de análises, validações, adaptações, melhoramentos e verificações.

Em diagnóstico realizado recentemente, constatou-se que o EB não dispõe de capacidades compatíveis com a rápida evolução da estrutura político-estratégica do Brasil, que caminha rapidamente para ocupar a condição de potência mundial.

Como consequência, fez-se necessário formular uma Estratégia, chamada de Braço Forte (EBF). Após a EBF, constatou-se a necessidade de se transformar o EB, dando origem,

portanto, ao processo de transformação do Exército Brasileiro. Este processo é um planejamento que determina um conjunto de ações estratégicas que apresentará a concepção da Instituição para os marcos temporais de 2015, de 2022 e de 2030, orientando o Processo de Transformação.

Os sete vetores de transformação selecionados - Doutrina, Logística, Preparo & Emprego, Educação & Cultura, Gestão de RH, Gestão Corrente & Estratégica e de Ciência & Tecnologia - são as áreas nas quais serão elaboradas e apresentadas as propostas decorrentes que permitirão a experimentação e a implantação, a partir de 2012, do Processo de Transformação.

Em 25 de agosto de 2010, o Presidente da República Federativa do Brasil assinou a Lei Complementar nº 136, que estabelece no seu artigo 9º, §3º, que o Poder Executivo tem a obrigação de encaminhar para apreciação do Congresso Nacional, na primeira metade da sessão legislativa ordinária, de 4 (quatro) em 4 (quatro) anos, a partir do ano de 2012, com as devidas atualizações os seguintes documentos: a Política de Defesa Nacional; a Estratégia Nacional de Defesa; e o Livro Branco de Defesa Nacional.

Em face deste mandamento legal, em 17 de julho de 2012, o Ministro da Defesa entregou a primeira versão do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) e as atualizações da Política de Defesa Nacional (PDN) e da END para o Presidente do Senado, para que o Congresso Nacional possa apreciá-las.

As três minutas serão entregues aos senadores que integram a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional. Após o trâmite no Senado, estes documentos devem seguir para a Câmara dos Deputados.

Para a elaboração do Livro Branco, buscou-se a participação da sociedade brasileira. Durante a sua confecção aconteceram diversos Seminários, nos quais foram debatidos os temas desenvolvidos pelo LBDN.

O Livro Branco evidencia também que o campo Defesa merece uma posição de destaque no cenário nacional, pois o Brasil é possuidor de um patrimônio, com extensas reservas de recursos naturais e uma enorme biodiversidade, que precisam ser protegidas. Assim, no seu Capítulo I, o LBDN destaca:

“Esse patrimônio exige defesa. O Brasil se considera e é visto internacionalmente como um país amante da paz, mas não pode prescindir da capacidade militar de dissuasão e do preparo para defesa contra ameaças externas” (BRASIL, LBDN, 2012).

O Brasil segue decidido no seu propósito de reestruturar a Defesa no Brasil, com o intuito de tornar o Brasil um país desenvolvido e um líder regional.

Assim sendo, neste trabalho será elaborada uma análise crítica da END, destacando os pontos fortes e as necessidades de melhoria, e enquadrando os documentos de defesa nos níveis estratégicos de Edward Luttwak.

Além desta introdução, o presente capítulo divide-se em nove partes, que abordam um histórico das relações entre civis e militares no Brasil, uma apresentação sobre estratégia e níveis estratégicos, o problema motivador da pesquisa, a hipótese, os objetivos, a delimitação do estudo, sua relevância e o resumo.

1.1 AS RELAÇÕES ENTRE CIVIS E MILITARES

As relações entre civis e militares são de grande importância para um Estado, pois a nação pode sofrer grandes crises caso ocorra um desequilíbrio entre essas relações. Dessa forma, Huntington escreveu: “Países que não conseguem manter um quadro equilibrado de relação entre civis e militares desperdiçam recursos e correm riscos incalculáveis”. (HUNTINGTON, 1996, p. 20)

Conceitualmente, entende-se por relações entre civis e militares a interação existente entre as Forças Armadas de um determinado país e setores da sociedade à qual elas pertencem. Em termos amplos, essas relações podem variar desde o total controle dos militares sobre os civis ou, ao contrário, dos civis sobre os militares, até a aceitação de troca de influências mútuas entre os dois segmentos da sociedade.

As primeiras relações conhecidas deram-se na época do Império. O poder civil, por meio da Câmara e do Senado, definia as políticas militares. Entretanto, a aristocracia agrária não via com bons olhos as Forças Armadas brasileiras e criou a Guarda Nacional. As revoltas sociais internas, como a defesa externa, eram destinadas às Forças Armadas Regulares, haja vista a Guarda Nacional não ter condições de enfrentá-las. Dessa forma, por causa das constantes intervenções sociais, as Forças Armadas não gozavam de prestígio perante a sociedade brasileira.

Após a Guerra da Tríplice Aliança, houve um fortalecimento político dos militares, que acreditaram ter ganhado a guerra mesmo sem ter muito apoio do poder civil. Desse modo, os militares insatisfeitos com a elite civil no poder, construíram uma autoimagem de “salvadores da pátria”, cujas principais qualidades eram a honestidade e a nacionalidade. A partir daí, os militares foram ganhando apoio da população e de algumas elites do poder civil,

pois começaram a participar e defender certas questões sociais, como a liberdade dos escravos. Assim ocorreu o fim da Monarquia e a primeira vez que os militares assumiram o poder. O Marechal Deodoro da Fonseca foi o primeiro presidente do Brasil e iniciou um período que ficou conhecido como República das Espadas.

Contudo, essa República das Espadas teve vida curta, haja vista o grande desgaste que os governos militares tiveram com a sociedade, pacificando as diversas revoltas que ocorreram em todo o Brasil. Mais uma vez, o poder civil assumiu a presidência do Brasil, agora com a República chamada de política “café com leite”, pois os presidentes civis eram ora do estado de São Paulo, região de plantação do café, ora de Minas Gerais, região pecuária. Os militares voltaram aos quartéis.

No fim da primeira década do século XX, jovens oficiais do EB foram realizar cursos na Europa, particularmente na Alemanha e retornaram com várias ideias nacionalistas e desenvolvimentistas, ressurgindo a autoimagem de “salvadores da pátria”. Nessa época, o Brasil possuía diversos problemas básicos, como a falta de infraestrutura industrial, baixos níveis educacionais e sanitários, baixos salários e questões fronteiriças. Esses militares tentaram ganhar apoio popular participando de diversas manifestações, como a revolta dos 18 do Forte¹. Outrossim, não tiveram suficiente apoio da sociedade. Os jovens militares resolveram, então, apoiar um movimento que estava surgindo no Rio Grande do Sul, chefiado por Getúlio Vargas, para acabar com a política “café com leite”. Assim, aconteceu a revolta de 1930 e Vargas assume o poder do Brasil.

No período de 1930 a 1964, com a criação de partidos com a participação de militares, o poder militar interferiu muito no processo político brasileiro, inclusive assumindo a presidência em 1946 com o General Eurico Gaspar Dutra. Nesse período, o apoio da população aos militares teve grande crescimento, não só pelas intervenções militares na política sempre bem sucedidas, mas também pela campanha da Força Expedicionária Brasileira (FEB), pois esse heroico fato histórico dos militares repercutiu positivamente para a sociedade brasileira.

O período pós 1964 foi orientado por uma doutrina de defesa nacional, tendo dois componentes principais: a segurança externa e interna e o desenvolvimento econômico. Foram 21 anos de regime militar, tempo mais longo de dominância militar na história de nosso país. No início do período, graças ao crescimento econômico, os militares conseguiram se manter com o apoio da população. Porém, com a crise do petróleo e o término do período

¹ Revolta ocorrida em 05 de julho de 1922, no Distrito Federal, na época a cidade do Rio de Janeiro. Reivindicavam o fim das oligarquias do poder. Foi realizada por 17 militares e um civil.

do milagre econômico, os militares foram perdendo o apoio da sociedade. A população foi às ruas pelo movimento de diretas já².

Em 1985, com a eleição indireta do presidente civil Tancredo Neves, novamente os militares deixaram o poder e voltaram aos quartéis. Terminou o mais longo período de intervenções militares, iniciado na revolução de 1930.

A partir dos anos 1990, com a volta da democracia (eleições diretas) e o poder civil restabelecido, iniciou-se o trabalho na política de defesa do Brasil, que vem sendo executado conjuntamente entre civis e militares. É a primeira vez que esse trabalho conjunto vem sendo praticado, pois desde o início do Império até a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, no dia 5 de outubro de 1988, não houve um documento de governo que tratasse especificamente da política e da estratégia de defesa nacional. No passado, cabia somente aos ministérios militares a interpretação do texto constitucional para a formulação da política e da estratégia relacionada ao emprego de cada força armada.

Em 1996, o primeiro documento de defesa foi publicado. Tratou-se da Política de Defesa Nacional (PDN), que motivou a criação do Ministério da Defesa em 1999 e, doze anos depois, a publicação da Estratégia Nacional de Defesa (END).

A PDN foi um trabalho conjunto entre os diplomatas e os militares. O Ministro da Defesa Geraldo Quintão, no seu discurso, em 28 de agosto de 2000, no Instituto Rio Branco³, observou:

“Nas últimas décadas, a sociedade civil brasileira, amortecida por 130 anos sem conflito armado com os Países vizinhos, sem contemplar inimigos evidentes e havendo vivenciado 25 anos de regime autoritário, perdeu o contato com o tema da defesa. Nota-se, portanto, que o componente militar do poder nacional deixou de ser levado em conta pelo planejamento diplomático, a não ser em questões específicas, como as missões de paz.

O monopólio que os militares exerceram por muito tempo sobre temas relacionados à segurança impediu a formação de uma "cultura de defesa" tanto nas áreas que deveriam ter vínculo direto com o assunto, como a Chancelaria e o Congresso, quanto nas que poderiam contribuir com novas idéias e abordagens, como as universidades e a imprensa.

A Política de Defesa Nacional, adotada em 1996, representa o resultado do esforço conjunto de diplomatas e militares, um importante marco na parceria entre civis e militares no Brasil, no sentido de fixar as linhas mestras do planejamento estratégico brasileiro. De outra parte, o processo que culminou com a criação, em junho do ano passado, do Ministério da Defesa, que contou também com a participação de civis de diversas áreas do Governo, entre eles vários diplomatas, tornou possível a abordagem mais abrangente e multidisciplinar das questões de defesa, cuja complexidade envolve atores extra-estatais, transcende fronteiras e perpassa, muitas vezes, o aspecto puramente militar” (QUINTÃO, 2000).

² **Diretas Já** foi um movimento nacional e civil de reivindicação por eleições presidenciais diretas no Brasil. Ocorreu nos anos de 1983 e 1984.

³ O **Instituto Rio Branco** é a escola diplomática do Brasil.

Em 1999, foi criado o Ministério da Defesa (MD), sendo nomeado Ministro de Defesa um civil, o Senador Elcio Alvares. A estrutura militar de defesa brasileira, que era formada por três ministérios militares e o Estado-Maior das Forças Armadas, ficou reduzida a um ministério com um ministro civil.

A partir da criação do MD, a questão da Defesa foi ocupando o debate político e social. Os legítimos interesses nessa área estão ocupando espaço na agenda nacional com amplo envolvimento dos três poderes e sendo temas de diversos seminários e debates. Tal debate tem entrado em diversas universidades públicas e privadas.

É nesse ambiente político de debates entre civis e militares sobre o tema defesa que a Estratégia Nacional de Defesa (END) foi oficialmente apresentada em ato solene pelo Presidente da República, no dia 18 de dezembro de 2008, durante reunião do Conselho Nacional de Segurança. Elaborada por um Comitê presidido pelo Ministro da Defesa, teve na sua composição o Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos; os Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e da Ciência e Tecnologia e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

Em continuidade as ações em conjunto entre civis e militares para o desenvolvimento do tema Defesa no país, a Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, estabeleceu, no seu §3º, do art. 9º, que o Poder Executivo terá que apresentar a primeira versão do Livro Branco em 2012 e as atualizações da PDN e da END.

“Art. 9º ...§ 3º O Poder Executivo encaminhará à apreciação do Congresso Nacional, na primeira metade da sessão legislativa ordinária, de 4 (quatro) em 4 (quatro) anos, a partir do ano de 2012, com as devidas atualizações:
I - a Política de Defesa Nacional;
II - a Estratégia Nacional de Defesa;
III - o Livro Branco de Defesa Nacional” (BRASIL, 2010).

Desta forma, mais um documento foi discutido em relação ao tema Defesa: o Livro Branco de Defesa Nacional. Para sua elaboração foram realizados uma série de seminários sobre o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN). Esses seminários passaram por diversas capitais brasileiras. Normalmente havia a participação de políticos, acadêmicos e especialistas em geopolítica, além de ser aberto a todos que se interessassem pelo tema. Os participantes debateram e aprofundaram seus conhecimentos sobre temas militares, passando a compreendê-lo num contexto mais amplo, à luz das diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa.

Os objetivos desses debates foram estimular discussões capazes de gerar subsídios para o Livro Branco, bem como, avançar na recomendação de processos que visavam facilitar e democratizar a própria elaboração do documento.

1.2 ESTRATÉGIA E NÍVEIS ESTRATÉGICOS

O conceito de estratégia é notadamente difícil de definir. Segundo o dicionário Aurélio, o termo estratégia possui os seguintes significados:

- Arte militar de planejar e executar movimentos e operações de tropas, navios e/ou aviões, visando a alcançar ou manter posições relativas e potenciais bélicos favoráveis a futuras ações táticas sobre determinados objetivos.

- Arte militar de escolher onde, quando e com que travar um combate ou uma batalha.

- Arte de aplicar os meios disponíveis com vista à consecução de objetivos específicos.

- Arte de explorar condições favoráveis com o fim de alcançar objetivos específicos.

(FERREIRA, 2010).

O termo estratégia deriva de *strategia*, que significa a arte do general (*strategos*). A concepção de estratégia como a arte de reunir e empregar as forças militares no tempo e no espaço para atingir os objetivos de uma guerra tem origem relativamente recente.

Para Clausewitz, a estratégia militar é o emprego de batalhas para obter o fim da Guerra (CLAUSEWITZ, 1976, p.128).

Já Lidell Hart (1967, p. 335), considera a estratégia como “a arte de distribuir e aplicar os meios militares para cumprir os fins da política”.

Por outro lado, Beaufre observa que a estratégia se constitui na dialética das vontades que utiliza a força para resolver o respectivo conflito, onde a decisão é um acontecimento de ordem psicológica que se pretende produzir no adversário: convencê-lo de que desencadear ou prosseguir a luta é inútil (BEAUFRE, 1963).

O termo estratégia refere-se com frequência não apenas ao emprego das Forças Armadas em tempos de guerra, mas também ao uso de todos os aspectos do Poder Nacional em tempos de paz para dissuadir a guerra, mediante a formação de um ambiente de segurança.

A estratégia é um instrumento da política utilizado tanto em tempos de guerra como de paz. Em geral, a estratégia militar descreve de que maneira serão aplicados os meios militares para atingir os objetivos nacionais. Como tal, constitui um diálogo contínuo entre a política, de um lado, e fatores tais como a geografia, a tecnologia e os recursos, do outro. Há uma lógica que liga a estratégia à estrutura das forças. Para executar uma estratégia militar é

necessário cumprir certos requisitos. Para isso, busca-se ter forças armadas que tenham as capacidades e os conceitos operacionais necessários.

A guerra e o conflito podem dividir-se em vários níveis. Clausewitz fazia uma distinção entre tática e estratégia.

O Manual do Ministério da Defesa MD30-M-01 - DOCTRINA DE OPERAÇÕES CONJUNTAS – 1º VOLUME – 1ª Edição - 2011 formula quatro níveis estratégicos: político, estratégico, operacional e tático.

O nível político é de responsabilidade do Presidente. Estabelece os objetivos políticos do planejamento, preparo e emprego conjunto das Forças Armadas (FFAA), orienta e conduz o processo global da conquista ou da manutenção desses objetivos e decide sobre o emprego das Forças Armadas (BRASIL, 2011, p.21).

O nível estratégico é de responsabilidade do Ministério da Defesa e transforma as condicionantes e as diretrizes políticas em ações estratégicas (BRASIL, 2011, p.22).

O nível operacional, que é de responsabilidade dos Comandos Operacionais ativados, corresponde ao planejamento militar da campanha (BRASIL, 2011, p.26).

O nível tático é de responsabilidade das Forças Componentes, no qual se elabora o planejamento das Forças Componentes, a partir do planejamento operacional do Comando Operacional ativado. (BRASIL, 2011, p.27).

Para Luttwak (2009) existem 5 (cinco) níveis estratégicos: o técnico, o tático, o operacional, o de teatro e a grande estratégia. O nível técnico se refere à disputa dos armamentos. O nível tático se relaciona às Forças de combate utilizando os armamentos. O nível operacional é um conjunto de níveis táticos. O nível do teatro lida com a interação de todas as forças localizadas em um teatro e o nível da grande estratégia é o nível das políticas.

1.3 O PROBLEMA

Pouco tempo atrás, era pensamento de grande parte da sociedade brasileira que os assuntos relacionados à defesa nacional diziam respeito apenas aos militares. Esse paradigma foi quebrado com a elaboração das duas primeiras versões da Política de Defesa Nacional, em 1996 e 2005, que contou com a participação de militares, diplomatas, políticos e juristas.

Com a aprovação da Estratégia Nacional Defesa, em 2008, formulada conjuntamente pela Secretaria de Assuntos Estratégicos e pelo Ministério da Defesa, procurou-se, mais uma vez, dar continuidade ao processo de organização da estrutura da defesa nacional. Como toda

estratégia nacional, ela estabelece ações para alcançar objetivos nacionais de interesse do Estado brasileiro.

Finalizando todo o processo de estruturação e divulgação da defesa nacional, o Ministro da Defesa entregou a primeira versão do Livro Branco e as END e PND, ambas com atualizações, ao Congresso Nacional para apreciação.

O LBDN divulga e detalha às comunidades nacional e internacional, a política e a estratégia de defesa do país, bem como os meios disponíveis e a articulação das Forças Armadas.

Desta forma, documentos foram criados a partir da formulação da END. É necessário conhecer em que níveis estratégicos eles se enquadram.

Com essas questões, serão investigadas:

- por meio de análise crítica da END, a validade das suas propostas, identificando problemas que possam existir, propondo soluções para os mesmos e se a END representa um avanço na política brasileira, à luz da experiência do autor como oficial do EB; e
- os níveis estratégicos que os documentos de defesa estão enquadrados.

1.4 HIPÓTESE

Esta dissertação sustenta que, à luz da teoria dos níveis estratégicos e da lógica paradoxal da estratégia de Luttwak, há considerável coerência interna na estratégia militar do Exército Brasileiro, tal qual se depreende dos principais documentos da política declaratória de defesa do país, nomeadamente, a Estratégia Nacional de Defesa, o Livro Branco da Defesa Nacional e a Estratégia Braço Forte. Apesar da coerência, na prática, a política de defesa carece de credibilidade para que a dissuasão seja percebida como efetiva.

1.5 OBJETIVO FINAL

O objetivo geral do presente trabalho é analisar a Estratégia Nacional de Defesa, e apresentar os documentos decorrentes afetos à Defesa Nacional, atinentes ao Exército Brasileiro que podem ser relacionados ao nível estratégico.

1.6 OBJETIVOS INTERMEDIÁRIOS

Os objetivos intermediários do presente estudo são:

- apresentar o conceito de estratégia e os níveis estratégicos;

- apresentar o Livro Branco de Defesa Nacional;
- analisar as vinte e três diretrizes da END, concluindo sobre as suas viabilidades;
- apresentar as implicações para o EB em função da END;
- mostrar as iniciativas do EB para fazer frente à END;
- verificar quais são os obstáculos e as dificuldades das normas da END em relação ao EB;
- propor sugestões de melhorias para a END.
- conhecer em que níveis estratégicos estão os documentos de defesa enquadrados.

1.7 DELIMITAÇÃO DO ESTUDO

O presente estudo está delimitado aos assuntos da Estratégia Nacional de Defesa envolvendo o Exército Brasileiro (EB).

Também terá como foco de estudo as implicações e iniciativas do EB em relação à END e, também, os óbices e as oportunidades de melhoria das medidas da END.

1.8 RELEVÂNCIA DO ESTUDO

O tema proposto é relevante na medida em que a END é um instrumento recente e alvo ainda de análises críticas e melhoramentos. E a partir da sua formulação, outros documentos de defesa surgiram de sua decorrência.

Logo, o presente estudo reveste-se de importância, pois mostra uma análise crítica da END, sob a visão de um militar da reserva do EB, com experiência de caserna e, também, os níveis estratégicos que os documentos de defesa se enquadram.

Por oportuno, é importante ressaltar que, após procurar em bibliotecas, na internet e nas escolas de mais alto nível do Ministério da Defesa, não foi possível obter estudos sobre a END e os níveis estratégicos semelhantes a esta pesquisa. Após a busca na literatura, o que se encontrou foram análises pontuais, restritas a determinados assuntos afetos à END, não se encontrando nenhum trabalho de enquadramento dos documentos de defesa nos níveis estratégicos. Essa análise será sobre toda a END para assuntos envolvendo o EB.

Assim, a principal finalidade é fornecer subsídios para futuros estudos, visando uma proposta de atualização da END e apresentar o enquadramento dos documentos de defesa.

1.9 RESUMO

O presente capítulo tratou de descrever os objetivos final e intermediário desta pesquisa, ressaltando que, a mesma ficará restrita aos assuntos envolvendo o EB.

Ressalta-se que o presente estudo será focado nas implicações e iniciativas do EB em relação à END e também, nos óbices e nas oportunidades de melhoria das medidas da END.

Por fim, justifica-se a relevância do estudo pelo fato de ser a primeira vez que a END será analisada como um todo. Os documentos dela decorrentes relacionados à Defesa serão enquadrados nos níveis estratégicos. Além disso, sua relevância também pode ser percebida na possibilidade deste trabalho servir de subsídio para uma possível atualização da END e para outros trabalhos sobre estratégia.

2 NÍVEIS ESTRATÉGICOS

2.1 ESTRATÉGIA - CONCEITO

O conceito de estratégia é notadamente difícil de definir. Mesmo a conhecida definição de Lidell Hart (1967. p. 335), que considera estratégia como “a arte de distribuir e aplicar os meios militares para cumprir os fins da política”, mostra que as definições são limitadas, pois o termo é restringido para o contexto dos assuntos militares. Na prática, a estratégia está em uma esfera bem mais ampla.

Segundo Murray e Grimsley (1994), definições deste tipo, levam ao entendimento da estratégia como um processo de adaptação constante às mudanças de condições e circunstâncias no mundo dominado pelo acaso, incerteza e ambiguidade. Além disso, observam os autores, é um mundo no qual as ações permanecem obscuras e indistintas e que consome a sabedoria dos decisores políticos.

O termo estratégia deriva de *strategia*, que significa a arte do general (*strategos*). Embora a etimologia da palavra possa datar do grego clássico, a concepção de estratégia como a arte de reunir e empregar as forças militares no tempo e no espaço para atingir os objetivos de uma guerra tem origem relativamente recente.

Desde os tempos de Maquiavel até o século XVIII, o termo foi utilizado relacionado à *estratagem*, que significa uma treta ou artil para conseguir uma vantagem através da surpresa (OWENS, 1997).

Antoine Henri Jomini e Carl von Clausewitz, os grandes intérpretes da arte da guerra napoleônica, fundaram os estudos modernos da estratégia ao dividir a arte da guerra na teoria do “uso do engajamento para o fim da guerra” - estratégia - e do “uso das Forças Armadas no engajamento” - tática (CLAUSEWITZ, 1976, p. 128).

Segundo Clausewitz (1976, p. 128), “estratégia é o uso do engajamento para o propósito da guerra”. O estrategista, portanto, deve definir um fim para toda a parte operacional da guerra que estará em sintonia com seu propósito. Por outras palavras, o estrategista elaborará o plano da guerra e o fim é que determinará a série de ações dirigidas a consegui-lo, em termos concretos, dar forma à campanha individual e, dentro delas, decidir sobre cada engajamento individual (CLAUSEWITZ, 1976).

Enquanto Clausewitz, Jomini e seus sucessores limitaram o uso do termo estratégia à aplicação das forças militares para cumprir os fins da política, cada vez mais esta palavra é utilizada em um sentido mais amplo. Por isso pode-se falar de níveis de estratégia tanto em tempos de paz quanto de guerra (LUTTWAK, 1987; KENNEDY, 1991).

Assim sendo, o termo estratégia refere-se com frequência não apenas ao emprego das Forças Armadas em tempos de guerra, mas também ao uso de todos os aspectos do Poder Nacional em tempos de paz para dissuadir a guerra, mediante a formação de um ambiente de segurança.

Para Aron (2002),

“Estratégia é o comportamento relacionado com o conjunto das operações militares e Diplomacia o intercâmbio com outras unidades políticas. Tanto a Estratégia como a Diplomacia estão subordinadas à Política, que traduz o interesse nacional” (ARON, 2002, p. 72)

O uso mais amplo da noção de estratégia inevitavelmente coincide com o significado comum de política que se define como os objetivos gerais e os procedimentos aceitáveis que uma nação poderia seguir e, o curso de ação selecionado entre as alternativas possíveis, levando em consideração as condições estabelecidas.

Beaufre (1965) contesta algumas conceituações como as de Liddel Hart (1967) e Moltke, considerando-as incompletas, ao posicionarem-se tão somente no âmbito militar. O autor argumenta que a Estratégia engloba, invariavelmente, as expressões política, econômica, psicossocial, militar e diplomática (dando um tratamento especial, desvinculado da política, a qual se refere aos fatores internos do país), no que define como Estratégia Total.

Segundo Beaufre (1965, pp. 22-23), a Estratégia é “a arte da dialética das vontades que empregam a força para resolver seus conflitos, com a finalidade de alcançar os objetivos estabelecidos pela política, utilizando, da melhor forma, os meios de que se dispõe”.

Beaufre (1965), portanto, globaliza o conceito de Estratégia, havendo, em sua obra, uma crescente valoração da expressão psicossocial na formação do Poder. Neste contexto, ressalta a importância da liberdade de ação, que resulta da conjuntura internacional e constitui-se em elemento de capital importância da Estratégia, particularmente, após o advento da ameaça nuclear.

Para Owens (1997), política refere-se primariamente às metas nacionais mais amplas, tais como os interesses e os objetivos; estratégia refere-se aos cursos de ação seguidos para atingir essas metas.

A estratégia, em geral, fornece uma vinculação conceitual entre os fins nacionais e os recursos escassos, tanto para a transformação desses recursos em meios durante os tempos de paz como para a aplicação desses meios durante a guerra. Neste sentido, a estratégia tem três propósitos, a saber:

1) a estratégia relaciona os fins, as metas da política (interesses e objetivos) com os limitados meios disponíveis para alcançá-los. Neste particular, tanto a estratégia como a economia tratam sobre a aplicação de meios escassos para alcançar certas metas, porém, a estratégia implica a existência de um adversário que se opõe ativamente à conquista dos fins.

2) a estratégia contribui para o esclarecimento dos fins da política, ajudando a estabelecer prioridades por causa da escassez de recursos. Se não se estabelecem prioridades entre fins opostos que concorrem, todos os interesses e todas as ameaças parecem iguais. Na ausência de uma estratégia, os planejadores se encontram na situação descrita por Federico o Grande com as palavras: “Quem tenta defender demais, não defende nada”.

3) a estratégia conceitua os recursos como meios para apoiar a política. Os recursos não são meios até que a estratégia forneça alguma compreensão sobre a forma em que serão organizados e utilizados. Os orçamentos de defesa e o pessoal são recursos. A estratégia organiza esses dois recursos em divisões, brigadas aéreas e frotas e depois os emprega para dissuadir a guerra, ou para ganhá-la, se a dissuasão não tiver efeito.

Embora a estratégia possa ser descrita simplesmente como o laço conceitual entre os fins e os meios, não é possível reduzi-la a um simples exercício mecânico nem tampouco reduzi-la a um único aspecto, ainda que frequentemente haja tentativas nesta direção que aqueles que escrevem sobre estratégia tentem fazê-lo (LUTTWAK, 1987). No entanto, a estratégia é “um processo, uma adaptação permanente a condições e circunstâncias em constante modificação num mundo onde predominam o acaso, a incerteza e a ambiguidade”. (MURRAY E GRIMSLEY, 1994, p. 1).

Segundo Murray e Grimsley (1994), Clausewitz sugere que, em um mundo de mudanças e de ambiguidade dominante, princípios, regras ou sistemas de estratégias quase sempre são limitados, pois, na verdade, a estratégia envolve paixões, valores e crenças humanas, que não resistem a quantificação.

A estratégia, quando bem entendida, é um fenômeno complexo que combina não poucos elementos. Entre os mais importantes se encontram a geografia, a história, a natureza do regime político, que inclui outros elementos tais como a religião, a ideologia, a cultura e as instituições militares; e também, fatores econômicos e tecnológicos (MURRAY E GRIMSLEY, 1994).

Diferentes autores destacaram diferentes aspectos da estratégia. Clausewitz (1976) identificou cinco elementos na estratégia: moral, físico, matemático, geográfico e estatístico. Hooward (1979) estabeleceu quatro dimensões da estratégia: a operacional, a logística, a social e a tecnológica.

Baseando-se nas ideias de Clausewitz (1976) e Hooward (1979), Gray (1999) estabeleceu uma lista de 17 fatores divididos em três categorias amplas, demonstrando a complexidade da empresa estratégica.

Segundo Gray (1999), a primeira categoria, chamada de as pessoas e a política, se refere aos fatores que contribuem para a cultura da estratégia: as pessoas, a sociedade, a cultura, a política e a ética. Na segunda e terceira categorias, o referido autor adota a divisão empregada por Clausewitz, em sua obra, da arte da guerra, no título preparação para a guerra: economia e logística; organização; administração militar; informação e inteligência; teoria e doutrina da estratégia; e tecnologia; e na guerra: operações militares; comando; geografia; fricção, acaso, e incerteza; o adversário e o tempo.

Para que tenha êxito, a estratégia deve ser um processo iterativo que leve em conta as interações de todos estes fatores. Adotar uma estratégia inflexível pode ser pior que não ter nenhuma estratégia, como, por exemplo, descobriram os alemães em 1914 e os franceses em 1940.

Gray (1999) observa que estratégia é o produto do diálogo entre a política e o poder nacional no contexto do ambiente de segurança internacional geral. Conforme mudam fatores como a tecnologia e a disponibilidade de recursos, a estratégia deve ser adaptada para que tenha êxito.

Quando os estrategistas e os planejadores de forças não se adaptam às condições de mudança, podem ocorrer problemas muito sérios.

A estratégia é um elemento indispensável da segurança nacional. Sem estratégia, haverá outra coisa que preencha o vazio. Na guerra, as doutrinas de cada força dominarão a condução das operações se não houver uma estratégia.

Em tempos de paz, o planejamento da defesa está dominado por aquilo que Huntington (1961) chamou de decisões estruturais como os imperativos da organização, a política do congresso, etc.

A Estratégia, segundo Flores (2008, p.1), em seu sentido clássico, cuida do grande jogo de forças militares com o propósito de estarem prontas a sobrepujar outras forças antagônicas, ou neutralizá-las. Tomada em seu nível mais abrangente, engloba a totalidade das forças dos Estados, na perspectiva de um possível enfrentamento em função de seus interesses conflitantes.

As dimensões modernas dos Estados e das máquinas de guerra ampliam a quase todos os outros campos de poder nacional o envolvimento na montagem de estratégias. A este nível, portanto, a estratégia deixa de ser uma atividade exclusivamente militar e passa a envolver

toda a sociedade, inclusive porque se faz necessário definir com clareza os interesses nacionais, bem como avaliar, em profundidade, o quadro com todos os atores internacionais (FLORES, 2008).

Em sua definição mais ampla e abrangente, a estratégia nacional passa a ser vista como uma política, no caso a Política de Defesa Nacional. Preserva-se, assim, o termo estratégia para os aspectos essencialmente militares.

A estratégia trata não só da aplicação da força, mas também da sua exploração e, ainda, da promoção do seu desenvolvimento. O seu papel não é, portanto, intermitente, mas permanente. Relaciona-se com medidas a adotar em tempo de guerra e com ações adotadas em tempo de paz, que visam a determinadas ameaças e hipóteses de emprego. A estratégia militar cabe não só o planejamento das ações militares previstas nas hipóteses de emprego, mas, também, o planejamento voltado para o preparo da expressão militar.

Para efeito de análise nesta pesquisa, foram adotados os níveis estratégicos formulados por Luttwak (2009), tendo em vista o caráter atual e abrangente de sua proposta. Além disso, como o autor observa, a estratégia não se limita à aplicação das forças militares para cumprir os fins da política; é muito mais ampla, pois pode-se falar em níveis estratégicos em tempo de paz e em tempo de guerra.

Considerou-se também para a escolha dos níveis propostos por Luttwak (2009), a existência das imposições de cada nível estratégico de liderança sobre aqueles que lhes são inferiores e, portanto, dependentes. A liberdade de ação de cada comandante superior tendo sempre presente a intenção do seu superior enquadrante é de fundamental importância na condução das operações para um chefe militar.

Outro ponto observado para a adoção dos níveis estratégicos de Luttwak (2009) foram as dinâmicas horizontais e verticais consideradas pelo autor em questão. Segundo Luttwak (2009), a dinâmica própria do escalão considerado, denominada de horizontal, é aquela dimensão construída por disputas entre adversários que visam opor-se, desviar e reverter as intenções do outro no mesmo nível. Por exemplo, em um nível operacional, um comandante adversário realiza manobras na intenção de alterar a intenção do outro, obtendo vantagens para derrotá-lo.

A dinâmica vertical, segundo Luttwak (2009), é aquela que o comandante depende da dinâmica do comandante superior e é expressa pela interação dos diferentes níveis de conflito, técnico, tático, operacional e mais alto. Por exemplo, o Comandante Tático vai atuar contra um adversário conforme as manobras visualizadas pelo Comandante do Nível Operacional.

Outro fator preponderante para a escolha dos níveis estratégicos de Luttwak (2009) é que, ao se analisar os documentos de defesa do Brasil, ao longo deste trabalho, estes níveis ajudarão a identificar em quais níveis os documentos nacionais e do Ministério da Defesa se posicionam, haja vista que os níveis de Luttwak (2009) e do Ministério da Defesa são semelhantes.

Além disso, observa-se que os níveis de Luttwak (2009) estão bem coerentes e concatenados. O nível técnico, nível mais baixo para Luttwak (2009), se refere à batalha em si, na guerra dos armamentos. Os cientistas e os engenheiros influenciam esse nível, fabricando armamentos que têm como objetivo a qualidade máxima. Realmente, no nível técnico, obtém a vitória aquela Força que tem e utiliza melhor os seus armamentos.

No nível tático, nível imediatamente superior ao técnico, entra-se em outra dimensão, encontrando-se todas as realidades do combate. Neste nível são considerados a arena física da luta, o terreno e a vegetação. São os comandantes que são decisivos no combate, diferentemente do técnico.

O nível estratégico seguinte, o operacional, é aquele que engloba as batalhas na sua totalidade dinâmica, onde os métodos de guerra são desenvolvidos, debatidos e utilizados. Pode-se dizer que é o conjunto de vários componentes táticos, pois com apenas um componente tático não se obtém a vitória na guerra; cada componente tem sua finalidade, sendo a vitória obtida com a soma de todos estes componentes.

O nível imediatamente acima é o do Teatro, onde o poder de combate se relaciona ao espaço territorial. Este nível envolve somente fatores de significância militar: a extensão das frentes e o valor do terreno como obstáculo; a profundidade dos territórios; todos os aspectos de acesso e trânsito, ou seja, o território onde serão realizadas todas as operações seja de combate ou de logística.

Como nível mais elevado tem-se a Grande Estratégia, onde são definidas as políticas das ações militares (dimensão vertical) e também as relações entre Estados (dimensão horizontal).

É interessante lembrar que esses níveis existem em tempo de paz e em tempo de guerra. Enquadram-se nos níveis estratégicos em tempo de paz, os estudos para um novo armamento, um planejamento, um plano, diretrizes, objetivos, estratégias e políticas.

Por fim, outro ponto a ser considerado e adotado ao longo do trabalho é que o conceito de estratégia não é permanente, variando com o tempo e com as circunstâncias. Para Luttwak (2009, p. 331), “a estratégia existe como um corpo de fenômenos objetivos recorrentes que se levantam do conflito humano e não como um instrumento destinado a prescrever linhas de

ação”. Segundo o autor, as definições atuais são normativas, assumindo que tais fenômenos não existam ou que sejam óbvios, ensejando prescrições genéricas ao invés do gerenciamento específico.

Conforme já ressaltado, há níveis distintos para a elaboração da estratégia, os quais têm de ser afetos a diferentes grupos de atores. A seguir serão apresentados os níveis de estratégia.

2.2 NÍVEIS DA ESTRATÉGIA

Segundo a literatura, a guerra e o conflito podem dividir-se em vários níveis. Clausewitz (1976, p. 128), em sua obra, fazia uma distinção entre tática, definida como “o uso das forças armadas no engajamento” e estratégia considerada como “o uso dos engajamentos para o objetivo da guerra”.

Atualmente, é comum se falar em um nível intermediário entre a estratégia e a tática, que se relaciona com o planejamento e condução de campanhas para atingir as metas propostas.

BEAUFRE (1965) preconiza a existência nos seguintes níveis de Estratégia de um Estado:

- Estratégia Total, no âmbito do Chefe de Governo (ou de Estado), encarregado de conceber a direção da guerra, combinando as ações de cada uma das expressões do poder.
- Estratégia Geral, desenvolvida em cada expressão do poder, no âmbito de cada Ministério (Estratégia Geral Política, Estratégia Geral Militar etc);
- Estratégia Operacional, no âmbito militar, ou similar, em cada expressão do poder, onde se harmonizam planejamento e execução, equacionando-se a trilogia: o que se quer, o que se deve e o que se pode fazer.

Permeando a Estratégia Operacional, BEAUFRE (1965) observa que a necessidade da existência de uma Estratégia Logística ou Estratégia Genética, direcionada, nos tempos de paz, à produção de armamentos sofisticados que superem os dos adversários, de forma a que o desenvolvimento dos meios deve originar-se de uma concepção estratégica total.

Em relação aos níveis da estratégia, a literatura, em geral, se refere à Grande Estratégia, à Estratégia Militar, a Estratégia do Teatro de Operações e a Estratégia de cada Força (OWENS, 1997).

Luttwak (2009), estrategista norte-americano, observa que a estratégia na guerra tem uma lógica única, paradoxal e diferente de qualquer outra lógica linear da vida cotidiana e é

caracterizada, essencialmente, pelo provérbio romano *Si vis pacem, para bellum*, que significa, se queres a paz, prepara-te para a guerra. O exemplo mais claro desta lógica seria a noção de dissuasão nuclear, estratégia empregada pelos EUA durante os anos de Guerra Fria, onde a defesa é concebida em termos de permanente preparação para o ataque, e, ao mesmo tempo, para que esta estratégia tenha êxito, os armamentos nucleares adquiridos e mantidos nunca devem ser empregados (LUTTWAK, 2001, p.2).

Este paradoxo trata, portanto, da manutenção do estado de paz por meio da dissuasão, pois a ausência de guerras torna-se reflexo da situação: quanto mais forte for o estado, menos possibilidade de ser atacado existirá (Luttwak, 2009).

Neste sentido, percebe-se que a END se baseou na lógica paradoxal de Luttwak, pois a dissuasão é a parte essencial da Estratégia brasileira, se fazendo presente, inclusive, em sua primeira diretriz, que é “dissuadir a concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres, nos limites das águas jurisdicionais brasileiras, e impedir-lhes o uso do espaço aéreo nacional” (BRASIL, 2008, p.11).

Como é enfatizado pela END, para se defender, existe a necessidade de estar preparado para a guerra. Assim, as diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa foram formuladas com a intenção de promover a defesa do Brasil, por intermédio do seu poderio militar, ainda que não tenha inimigos estratégicos definidos e declarados.

O Brasil, em termos de poder militar e defesa, não é o mais forte, nem é o mais fraco; no entanto, é imperioso praticar a chamada estratégia da dissuasão. Ou seja, deve deixar explícito para quem estiver disposto a agredi-lo, que avalie muito antes da agressão, pois isso poderá ser muito custoso.

Por outro lado, o uso da ação paradoxal na guerra se destina a obter a surpresa. Neste sentido, Luttwak (2009) cita o exemplo de uma força se deslocando que tem duas estradas para chegar ao seu objetivo. Uma estrada é larga, bem pavimentada e direta; a outra é sinuosa, cheia de buracos e estreita. Ao se decidir pela melhor estrada faz-se a opção de não causar surpresa. De outra forma, ao se escolher pela melhor estrada, faz-se a opção de não causar surpresa. Assim, a pior estrada, usando o paradoxo, com certeza, obter-se-ia a surpresa desejada para conseguir a vitória.

O exemplo paradoxal, que aconteceu com o Brasil, foi na Guerra do Paraguai, quando Caxias projetou e executou o lance final da guerra. Foi a célebre marcha de franco, através do Chaco, onde aceitou o Risco Calculado ao sacrificar o princípio de Guerra da Segurança em benefício do da Surpresa, ao desbordar a posição fortificada do Piquiciri e conduzir os exércitos aliados à retaguarda profunda do inimigo, obtendo-se a Surpresa Estratégica, que

criou condições para as vitórias da Dezembrada (Itororó, Avaí, Lomas Valentinas) e puseram fim à capacidade defensiva tática do Exército do Paraguai (AHIMTB). Assim sendo, abriu um caminho quase impossível para transpor, na época, o Chaco paraguaio, obtendo-se a surpresa para conquistar seus objetivos.

Luttwak (2009) identifica 5 (cinco) níveis de estratégia seguintes, podendo-se em cada um deles visualizar uma lógica paradoxal própria: o nível técnico, o nível tático, o nível operacional, a estratégia do teatro e a Grande Estratégia. Segundo o autor, a liberdade de ação de cada comandante, em seu nível de atuação, está muito bem limitada em função das diretrizes de cada comandante superior. Ter sempre a intenção do comandante imediatamente superior é, evidentemente, indispensável ao êxito do chefe militar em seu escalão de comando.

A seguir, serão apresentados os 5 (cinco) níveis de estratégia, segundo Luttwak (2009).

a. Nivel Técnico

Luttwak (2009) observa que o nível técnico da estratégia é o meio de campo entre armas específicas e outras armas ou contramedidas, sendo subordinado ao nível tático de combate das forças que empregam essas armas. Segundo o autor, os limites do nível técnico da estratégia não são arbitrários, pois as armas de guerra e suas interações podem ser observadas com grande clareza ao passo que todos os outros materiais e fatores intangíveis que afetam os resultados do combate permanecem indeterminados.

O nível técnico, por si mesmo, parece ser uma realidade somente para cientistas e engenheiros que trabalham no desenvolvimento de armamentos, já que se preocupam com o tipo de desempenho adicional são mais desejados, não tendo poder de decisão sobre qual desempenho deve ser adquirido.

Segundo Luttwak (2009), os objetivos dos profissionais militares e os cientistas engenheiros são divergentes. No âmbito dos militares, o máximo de qualidade que pode ser atingido com uma única arma é, normalmente, sacrificado em nome da quantidade, pois reduzir o quantitativo das forças significa reduzir a base militar. Por outro lado, para cientistas e engenheiros a qualidade máxima é o único objetivo, o que faz com que eles busquem desenvolver as mais completas, perfeitas e versáteis armas, com o mais elevado desempenho possível. Ou seja, os cientistas não se preocupam com os custos envolvidos.

As tensões entre prioridades militares e as ambições dos engenheiros são negociadas constantemente por homens com mentalidade técnica militar e engenheiros com mentalidade militar. Quando novos produtos desenvolvidos pelos técnicos são colocados à disposição das Forças Armadas, o seu emprego será determinado em função dos interesses institucionais e visualizações individuais. Caso este produto novo seja um melhoramento incrementado sobre o antigo, a modernização militar não é impedida pela resistência institucional. Porém, se este novo produto é uma inovação real, isso significa que as Forças Armadas devem mudar sua estrutura para absorvê-lo, com a criação de novas estruturas, que funcionarão às expensas de uma estrutura já existente.

Neste sentido, a adoção da inovação dependerá se as Forças Armadas estão se expandindo com abundância de recursos, o que permite a acomodação de novas unidades. De outro modo, havendo uma escassez de recursos sem uma guerra ou sua iminência, a resistência burocrática será intensa para a adoção dos novos produtos.

Enquanto as tensões entre engenheiros e militares podem ser resolvidas por meio de uma mudança institucional, existe uma dissonância crônica entre os engenheiros e os políticos. Os objetivos políticos do Estado ficam fora do alcance e do universo das considerações técnicas, em geral. No entanto, existem casos raros em que a autoridade intervém expedindo suas ordens para o desenvolvimento de certa tecnologia ou produto (LUTTWAK, 2009).

Luttwak (2009) observa que após a Segunda Grande Guerra havia um consenso de que os líderes políticos não deviam desconsiderar as possibilidades oferecidas pela ciência. Isso gerou a proliferação de cientistas dentro do Governo e das Forças Armadas e a inclusão de assessores científicos nos Estados-Maiores. No entanto, observa o autor, não houve redução na dissonância entre a ciência e a política.

Pode-se obter a surpresa usando a ação paradoxal, como, por exemplo, a utilização de um armamento em um local pouco provável.

Em episódio recente, no Brasil, a utilização dos potentes e largos carros anfíbios dos Fuzileiros Navais com lagartas nas ruelas do Complexo do Alemão era considerada pouco provável. Por isso, os traficantes daquela localidade foram dominados com a utilização do armamento para obter a surpresa. Os traficantes esperavam o emprego do Caveirão⁴ ou os blindados sobre rodas do Exército (o que normalmente acontecia) e por isso instalaram

⁴ Nome popular do carro blindado usado pelo batalhão de operações policiais especiais da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro

obstáculos no intuito de parar o avanço destes blindados sobre rodas. Os blindados da Marinha tinham capacidade de passar por cima destes obstáculos.

O risco de usar um equipamento e não obter resultados sempre pode existir. No exemplo em questão, haveria risco para a tropa caso os blindados não ultrapassassem os obstáculos. Como os blindados passaram, os traficantes fugiram e não houve confronto. Portanto, houve a surpresa, o risco e não houve fricção. Percebe-se o paradoxo de Luttwak (2009), pois não era um local apropriado para a utilização desses blindados sobre lagartas.

b. Nível Tático

Este nível não se refere a um confronto entre armas; se refere, na verdade, ao enfrentamento de unidades inteiras equipadas com seus meios de guerra. No nível tático, “encontramos as realidades humanas do combate” (LUTTWAK, 2009, p. 142). Neste nível, não se compara mais mísseis e carros de combate. O que se encontra são todas as realidades humanas do combate, desde a arena de combate até as armas.

Neste nível, aspectos como vegetação, relevo, terreno podem ser decisivos por si mesmos, no entanto, a habilidade é um novo fator que pode afetar tanto o sucesso quanto ao insucesso da ação. A aptidão natural e o treinamento das guarnições tornam-se importantes.

Luttwak (2009) observa que, apesar da habilidade ser um atributo individual, o que importa é a habilidade das equipes. Para fazer o combate possível são necessários três grandes atributos intangíveis, que os exércitos combatentes se esforçam para cultivar: o moral individual, a disciplina coletiva e a coesão da unidade.

Luttwak (2009) observa que

“... no nível tático da estratégia, entretanto, os atributos intangíveis da habilidade, da liderança, da moral, da disciplina e da coesão da unidade entram [...] para dominar o resultado final. É por isso que estimativas de balanços, que param no nível técnico, são sistematicamente equivocadas pela comparação de listas de armas, colocadas lado a lado, com sedutora precisão; estimativas que, entretanto, excluem da comparação a maior parte do todo” (LUTTWAK, 2009, p. 145).

O autor acrescenta a sorte como outro fator que influencia decisivamente qualquer confrontação tática. Assim, o uso de recrutas sem habilidades podem comprometer o resultado de uma batalha, ainda que tenha superioridade técnica no que tange aos equipamentos.

No nível tático da estratégia, encontram-se todas as complexidades da dimensão humana do combate. A tática é o principal assunto dos profissionais atualizados. Por mais que

se tenha comunicação com as forças em combate, o desenrolar do engajamento dependerá do que o inimigo pode fazer. As capacidades e fraquezas das forças excedem o confronto das armas e suas ações são parte de grandes ações, que pertencem ao nível acima da estratégia. O relacionamento entre ação e reação não fica mais confinado ao nível tático (LUTTWAK, 2009).

Quanto à lógica paradoxal dos feitos brasileiros no nível tático, pode-se citar a atuação dos artilheiros, comandados por Emílio Luis Mallet, patrono da Artilharia brasileira, na batalha de Tuiuti. A Artilharia foi colocada na frente e no centro do dispositivo, sem nenhuma proteção da infantaria e cavalaria. Mallet determinou que fosse feito um fosso à frente da sua posição. Com isso, a cavalaria paraguaia não conseguiu ultrapassar o fosso construído, sendo bastante castigada pelos tiros diretos da artilharia de Mallet. Nesta situação, houve risco, pois caso a cavalaria conseguisse ultrapassar o fosso, destruiria a artilharia de Mallet. A surpresa, portanto, ficou por conta do fosso. O atrito não houve, porque a cavalaria paraguaia não conseguiu ultrapassar o fosso. Houve liderança de Mallet, existiu muita habilidade por parte dos artilheiros, disciplina, coesão e moral. A lógica paradoxal foi colocar a artilharia na frente do dispositivo, contrariando a tática.

c. Nível Operacional

O nível operacional controla as consequências do que foi feito no nível tático, estando condicionado por fatores diferentes dos que regem aquele nível. A influência da topografia e dos equipamentos é menor, aumentando, ao mesmo, a atenção para estabelecer a interação entre os planejamentos bélicos.

O nível operacional domina o nível tático, pois o terreno não importa mais. O que importa é a interação total dos esquemas rivais de guerra que determinam resultados. Forças taticamente fracas podem derrotar forças mais fortes se guiadas por esquema total superior.

Assim, o nível operacional é o nível intermediário do pensamento e da ação entre o tático e o estratégico e que engloba as batalhas na sua totalidade dinâmica, na qual métodos genéricos de guerra são desenvolvidos, debatidos e aplicados. É no nível operacional que se encontra, na primeira vez, a luta entre as mentes dirigentes de ambos os lados, expressa através de métodos conceituais de ação como a *blitzkrieg*, defesa em profundidade e outros (LUTTWAK, 2009).

Neste nível é que se aplica todos os métodos de guerra, que o comando em presença de todas as forças envolvidas deve atuar e que o combate é visualizado como um todo. Os

tipos de forças isoladas e a tática empregada não determinam mais os resultados por si mesmas, pois existem outros tipos de forças e tática, que obrigam a ascender ao nível operacional.

Luttwak (2009) observa que a demarcação entre o tático, o operacional e o estratégico associa-se com uma crescente escala no volume da ação e na variedade dos meios.

O nível operacional não é mais que o somatório de suas partes táticas. Os eventos no nível operacional podem ser grandes em escala, mas não são nunca autônomos, sendo condicionados pela interação mais ampla das Forças Armadas, como um todo, dentro de um teatro de guerra inteiro. Objetivos militares mais amplos dificilmente contam no nível operacional.

Luttwak (2009) explorou o relacionamento de contraste entre as concepções de atrito e manobra relacional, ponderando que a essência do conflito armado está na diferença entre os seus conceitos. Elas estão presentes, não apenas na guerra, mas, também, nas preparações de tempo de paz, como por exemplo, na pesquisa e desenvolvimento de armamentos. Por definição, a força que utiliza o atrito busca derrotar um oponente empregando sua superioridade numérica ou qualitativa. O atrito, também, implica perseguição independente do melhor, seja no treinamento das Forças Armadas, na construção de quartéis ou na aquisição de armamentos.

Em contraste, a manobra relacional adota capacidades adaptativas, que explorem as vulnerabilidades e limitações de inimigos específicos, em vez das melhores soluções. Já que uma força escorada na manobra relacional não possui recursos suficientes para prevalecer em confrontações armadas diretas com o inimigo, deve, em vez disso, esforçar-se para modificar suas capacidades dentro do contexto operacional, tirando proveito de qualquer fragilidade que o ambiente imponha ao oponente.

O Brasil adota a manobra, isto é, segue uma postura de defesa em profundidade no seu território e verifica as vulnerabilidades e limitações dos seus oponentes, empregando as tropas suficientes para fazer frente a um ataque. Em vez de ter Forças Armadas preparadas, equipadas e prontas para qualquer conflito, o Brasil, atualmente, possui Forças Armadas sucateadas, iguais as dos oponentes, pois adota a manobra relacional.

Quanto à lógica paradoxal, pode-se citar o exemplo já apresentado anteriormente, quando a tropa brasileira comandada por Caxias ultrapassou o chaco paraguaio para chegar aos seus objetivos.

d. Estratégia do Teatro

O nível de teatro lida com a interação de todas as forças localizadas em um teatro.

Neste nível, se experimenta a influência de operações isoladas na condução completa-se a ofensiva ou defensiva. O que importa neste nível é a geografia inteira do encontro, a extensão das frentes, as profundidades dos territórios, as estradas e as infraestruturas de transporte. Não há apenas o espaço, mas também o tempo e o suprimento.

Conforme Luttwak (2009) observa, uma luta tática pode ser vencida por uma unidade com sua própria munição, combustível e alimentação. Porém, o suprimento no nível de teatro é para as batalhas e combates de uma campanha inteira. É neste nível que as consequências de operações isoladas afetam a plena conduta da ofensiva e da defensiva. Na maioria dos casos, a conduta das operações, no nível do teatro, rotineiramente, inclui ações ofensivas e defensivas do nível operacional, se o objetivo é atacar ou defender.

A lógica da estratégia de teatro determina a relação entre o poder militar e o território. Isto é, no nível do teatro, somente estão envolvidos fatores de significância militar, como a extensão das frentes, por exemplo. Na teoria, deve ignorar a política econômica e moral do território em questão.

Às vezes, a estratégia de teatro pode ser imposta sobre as estratégias a seguir. Na Primeira Guerra Mundial, o conjunto de telefones de campo, com ferrovias e motorização, fez a vantagem defensiva desaparecer esforços de concentração tático e operacional para quebrar a linha de frente do teatro ocidental.

Luttwak (2009) nega que se possa falar de uma estratégia naval, aérea ou nuclear, chamando-as de não estratégias. Ele reconhece que essas estratégias tratam, principalmente, de assuntos técnicos, tático ou operacional, tendo até mesmo um particular interesse na promoção de políticas certas. Segundo o autor, nem Mahan com a predominância do Poder Naval, Douhet com a vitória por meio do poder do ar e da natureza absoluta de armas nucleares dão a estas não estratégias o privilégio de ser definitiva.

Luttwak (2009) estabelece relações entre opções militares e escolhas políticas. Segundo o autor, na elaboração das políticas militares, a lógica da estratégia, no nível de teatro, é sempre ignorada, mesmo se plenamente entendida. Além disso, segue o autor, normalmente as prioridades políticas prevalecem perante as opções militares. Isso também acontece no Brasil, particularmente em relação às prioridades político-econômicas. Existem exemplos contundentes desta situação no contexto brasileiro, a saber: a prioridade das Forças Armadas é a Amazônia, mas em face dos recursos, a região sul continua tendo um número grande de organizações; a política pacifista do Ministério de Relações Exteriores influencia a distribuição dos recursos no orçamento brasileiro para a defesa, deixando as Forças Armadas

sucateadas; a política não deixa as Forças Armadas rearticular seu dispositivo no território brasileiro, haja vista que políticos influentes impedem de diversas maneiras a saída de um quartel de determinada cidade.

Quanto à lógica paradoxal, em princípio, não há um exemplo brasileiro, como é possível apontar na história mundial. Neste contexto, a Rússia foi deixando a França de Napoleão entrar em seu território e destruindo tudo. Não poupava nenhuma fonte de alimento para a França, sacrificando seu próprio território e população, deixando os franceses progredirem e estabelecendo sua cauda logística demasiadamente grande. Ao chegar em Moscou, a Rússia não se rendeu. Os franceses tiveram que recuar e sofreram uma grande baixa por causa do frio e da fome. O paradoxo, nesta situação, foi deixar os franceses invadirem sem resistência.

A surpresa ficou por conta de toda a destruição. O risco foi deixar os franceses chegarem às portas de Moscou. Neste exemplo, não houve atrito: houve o desgaste pelo inverno rigoroso e a cauda logística demasiadamente grande.

e. Grande Estratégia

A tarefa de conduzir todo o processo de preparação para a guerra ou para a paz é manifestação de uma grande estratégia, em que o militar é colocado no contexto da política, das relações internacionais, economia, etc. Esta estratégia define os limites das Forças Armadas e as condições, sendo capaz de reverter seus resultados (LUTTWAK, 2009).

No mundo contemporâneo, no qual as guerras entre Estados são raras, pelo hábil emprego da diplomacia da propaganda, de ações sigilosas e diversionárias e de outras armas de seu vasto arsenal, a Grande Estratégia conduz, com frequência, à persuasão armada, vale dizer, a famosa dissuasão. Luttwak (2009) consigna que para essa Estratégia tenha êxito, são necessárias Forças Armadas poderosas e firme interesse nacional.

A inteira conduta da guerra em um ou mais teatro de operações e as preparações de tempo de paz para a guerra tornam-se expressões subordinadas de embates nacionais no mais alto nível.

Neste nível, a dissuasão é a grande política brasileira e a lógica paradoxal é deixar as Forças Armadas brasileiras com capacidade suficiente para atuar contra qualquer Estado e almejar a paz. Assim, “se queres a paz, prepare-se para a guerra”.

Foi apresentado no nível de teatro, que as políticas, particularmente as econômicas, interferem e não favorecem as opções militares. Isso pode ser evidenciado em cada nível estratégico, a saber: Teatro - restrições financeiras por causa do clima pacifista da dissuasão,

deixando as Forças Armadas sucateadas e mal equipadas; Operacional - manobra relacional em vez de atrito, deixando as Forças Armadas somente com capacidade de fazer frente aos países mais fracos; Tático - sem recursos para os treinamentos; Técnico - sem recursos para os setores Cibernético, Nuclear e Espacial.

Segundo OWENS (1997), é comum se referir a estratégia segundo os seguintes níveis: grande estratégia, estratégia militar, estratégia do teatro de operações e estratégia de cada força.

No sentido mais amplo, estratégia significa grande estratégia. Nas palavras de Earle (1943):

“... estratégia é a arte de controlar e utilizar os recursos de uma nação - ou uma coalizão de nações - incluindo suas Forças Armadas, aos fins de promover e assegurar efetivamente seus interesses vitais contra os inimigos reais, potenciais ou apenas prováveis” (EARLE, 1943, p. viii).

O tipo mais alto de estratégia - chamada grande estratégia - integra as políticas e os armamentos da nação, de forma tal que recorrer à guerra é desnecessário, ou ela é empreendida com as máximas possibilidades de vitória.

A grande estratégia está mais ligada à Política Nacional, já que está desenhada para levar em conta todos os elementos do Poder Nacional - o militar, econômico e diplomático - para assegurar os interesses e objetivos da nação. Pode se referir, ainda, ao enfoque mais geral da nação a respeito das relações internacionais: tendência ao isolamento ou não-envolvimento; segurança cooperativa ou coletiva, engajamento seletivo; ou primazia (POSEN e ROSS, 1996). Além disso, a grande estratégia pode aludir à orientação geopolítica, por exemplo, terrestre ou marítimo. Seja qual for o significado enfatizado, a escolha de uma grande estratégia tem um impacto importante nos outros níveis de estratégia e estrutura de forças.

A estratégia militar, por seu turno, se ocupa do emprego do poder militar em tempos de paz e de guerra. Em tempos de paz, a estratégia militar oferece um guia sobre a dimensão das forças armadas, sua composição e nível de prontidão, o número, tipo e ritmo de desenvolvimento de armas; e o desdobramento de forças - de que forma se desdobram as forças militares em tempos de paz para a dissuasão. Em tempos de guerra, a estratégia militar guia o emprego das Forças Armadas para buscar a vitória (HUNTINGTON, 1961, pp. 3-4).

A estratégia do teatro de operações consiste realmente no planejamento das operações, enquanto que a arte das operações é o planejamento e a condução das campanhas. Os dois compreendem aspectos do nível operacional, não estratégico, da guerra (OWENS, 1997).

A estratégia das forças é o que se descreve, mais adequadamente, como doutrina ou conceito estratégico. Huntington (1961, p. 119) define o conceito estratégico como “o elemento fundamental de uma Força,[...] sua função ou seu propósito na implementação da política nacional”.

Bridle (2007) observa, de forma semelhante a Owens (1997), que estudiosos de estratégia identificam 4 (quatro) níveis de estratégia: Grande Estratégia, Estratégia Militar, Estratégia Operacional e Tática.

Segundo o autor, a Grande Estratégia é o nível de guerra mais familiar da maioria dos cientistas políticos. Ele define os objetivos finais de Segurança do Estado e prescreve meios para persegui-los, usando, além dos estritamente militares, meios econômicos, instrumentos diplomáticos, sociais e políticos da política nacional. Sem surpresa, tal matriz rica e complexa de componentes pode ser combinada de muitas maneiras.

A Estratégia Militar ou de Teatro prescreve como instrumentos per si estão para atingir as metas estabelecidas pela Grande Estratégia em um teatro de guerra.

O nível da Arte operacional se refere a como as forças militares estão para atingir os fins da estratégia de teatro interligando as batalhas, os engajamentos e ataques aéreos (às vezes chamada de campanha).

O nível da Tática prescreve como as batalhas individuais ou ataques aéreos que fazem uma campanha ser conduzida e, normalmente, dita como pequenas unidades são empregadas - por exemplo, pelotões, companhias, batalhões, navios, esquadrões. Em contrapartida, a arte operacional se à atividades de grandes formações (como divisões do exército, as forças-tarefa navais ou esquadrilhas). Estratégia de teatro está afeta à condução de maiores formações, como exércitos e grupos do exército, esquadras, forças aérea (aviões de asas múltiplas).

No Brasil, o Ministério da Defesa, por meio da Doutrina de Operações Conjuntas - MD-30-M-01 (BRASIL, 2011) observa que a Sistemática de Planejamento de Emprego Conjunto das Forças Armadas (SisPECFA), em seu ciclo completo, contempla em:

- a) nível político, diretrizes, de responsabilidade do Comandante Supremo (CS);
- b) nível estratégico, diretrizes e planos, de responsabilidade do Ministério da Defesa;
- c) nível operacional, planos operacionais, de responsabilidade dos Comandos Operacionais ativados; e
- d) nível tático, planos táticos e ordens de operações, de responsabilidade das Forças Componentes.

Como apontado anteriormente, nesta pesquisa, serão adotados os níveis de estratégia propostos por Luttwak (2009). Os níveis estratégicos propostos pelo autor se mostram mais

abrangentes e completos, haja vista considerar a existência do nível técnico. A visão dos engenheiros e técnicos são, em alguns casos, conflitantes com o que se deseja em determinada conjuntura. No entanto, é importante que a visão técnica dos engenheiros e especialistas seja considerada.

Ao se comparar os outros níveis propostos por Luttwak (2009) com outras classificações, é possível perceber a existência de níveis em comum. Neste sentido, os demais níveis apresentados pelo notável estrategista norte-americano se assemelham à classificação do MD.

Contudo, observa-se uma possível incoerência quando Luttwak considera as estratégias navais, aéreas, terrestres e nucleares de não estratégias de teatro. Estas, sob o ponto de vista desta pesquisa, se mostram estratégias de teatro assim como as estratégias das operações conjuntas e fazem parte do contexto do Teatro de Operações. Desta forma, poderia ser considerado um nível estratégico relativo à Estratégia de cada Força, que se descreve mais adequadamente como doutrina ou conceito estratégico de cada Força.

Nesta mesma direção, o Ministério da Defesa poderia também considerar a existência de um nível técnico, bem como, um nível referente à estratégia de cada Força. O que se percebe é que o nível estratégico, de responsabilidade do MD, na situação atual, abrange o nível das Forças também.

O General Ex Paulo Cesar de Castro, na apresentação do livro de Luttwak (2009), questiona se apenas existem as estratégias combinadas (LUTTWAK, 2009, p.21), posicionamento que se discorda ao longo desta pesquisa, pois os Comandantes de Forças também têm sua liderança em cada Força, podendo existir uma ação, somente para determinada Força, cujo Comandante tem responsabilidade. Por isso é necessário uma Estratégia de cada Força. Como exemplo, tem-se o Sistema de Planejamento do Exército (SIPLEX), documento de mais alto nível Exército Brasileiro que teria que ser do nível teatro, segundo Luttwak (2009), cujo responsável é o Ministro da Defesa.

Por oportuno, é passível de crítica o posicionamento de Luttwak (2009) no tocante à postura de se ignorar a política econômica e moral do território em lide, pois não é recomendável dispensar qualquer aspecto que possa exercer alguma influência, ainda que pequena, na elaboração e condução de uma estratégia.

A divisão estratificada dos níveis de planejamento é útil e necessária à organização de ideias e dos trabalhos, contudo os níveis de planejamento não devem ser entendidos como fases estanques. A relação de tempo e espaço no contexto vivenciado é que determinará aquilo que integra cada nível.

3 ANÁLISE DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA

O objetivo deste capítulo é apresentar e analisar a Estratégia Nacional de Defesa (END) e suas diretrizes. Inicialmente, apresentam-se os conceitos de Poder Nacional, Política Nacional e Estratégia Nacional. Em seguida, apresentam-se algumas considerações sobre a Estratégia Nacional de Defesa, bem como, uma abordagem sobre as suas diretrizes, os objetivos estratégicos do Exército Brasileiro, os setores estratégicos definidos pela END, o serviço militar obrigatório e a composição dos efetivos das Forças Armadas e Mobilização Nacional. Por fim, analisam-se algumas críticas realizadas a respeito da END.

3.1 PODER NACIONAL, POLÍTICA NACIONAL E ESTRATÉGIA NACIONAL

Serão apresentados a seguir os conceitos de Poder Nacional, Política Nacional e Estratégia Nacional observados na literatura e que são importantes para a abordagem sobre a Estratégia Nacional de Defesa.

3.1.1 Poder Nacional

A ideia de que o Poder permeia as relações humanas, possuindo um impacto direto nos modos de organização, faz deste tema um objeto central para diversas áreas do conhecimento (SERRÃO, 2009).

Segundo Robert Mc Iver⁵ (BRASIL, 2012), “Poder é a capacidade de controlar o comportamento dos outros, seja direta ou indiretamente, manipulando os meios disponíveis”.

Para a Escola Superior de Guerra (ESG)⁶, o

“Poder se apresenta como uma conjugação interdependente de vontades e meios, voltada para o alcance de uma finalidade. A vontade, por ser um elemento imprescindível na manifestação do Poder, torna-se um fenômeno essencialmente

⁵ Natural da Escócia (1882), Robert Mc Iver formou-se nas Universidades de Oxford e Edimburgo, no Reino Unido, lecionou Ciência Política e Sociologia nas Universidades de Aberdeen (Escócia), de Toronto (Canadá) e de Columbia (EUA) e foi presidente e reitor honorário da *New School for Social Research*, em Nova Iorque (BRASIL, 2012).

⁶ A Escola Superior de Guerra (ESG) é um Instituto de Altos Estudos de Política, Estratégia e Defesa, integrante da estrutura do Ministério da Defesa, e destina-se a desenvolver e consolidar os conhecimentos necessários ao exercício de funções de direção e assessoramento superior para o planejamento da Defesa Nacional, nela incluídos os aspectos fundamentais da Segurança e do Desenvolvimento (BRASIL, 2012).

⁶ A Escola Superior de Guerra (ESG) é um Instituto de Altos Estudos de Política, Estratégia e Defesa, integrante da estrutura do Ministério da Defesa, e destina-se a desenvolver e consolidar os conhecimentos necessários ao exercício de funções de direção e assessoramento superior para o planejamento da Defesa Nacional, nela incluídos os aspectos fundamentais da Segurança e do Desenvolvimento (BRASIL, 2012).

humano, característico de um indivíduo ou de um agrupamento de indivíduos” (MANUAL BÁSICO, VOL. I, p.30).

De fato, geralmente, associa-se o conceito de poder à habilidade de impor uma vontade sobre os outros, ainda que haja resistências de qualquer ordem. Dentro do contexto da ciência política e da sociologia, existem diversos tipos de poder como: poder social, poder militar, poder nacional, dentre outros.

Em relação ao Poder Nacional, Guerreiro Ramos (1957) observa que

“é o conjunto de todos os grupos e indivíduos dirigentes que desempenham papel ativo na organização de um país; de todos os elementos políticos por excelência que concentram em suas mãos a direção econômico-social, o poder militar e as funções administrativas” (GUERREIRO RAMOS, 1957, p.44).

Segundo a Escola Superior de Guerra, o “Poder Nacional constitui a capacidade que tem o conjunto de homens e meios que constituem a Nação para alcançar e manter os Objetivos Nacionais, em conformidade com a vontade nacional” (BRASIL, 2009).

Observa-se que este conceito apresenta de forma explícita os elementos do Poder Nacional que são: o homem, a vontade e os meios. Neste contexto, a vontade nacional deve ser entendida como a interpretação pelas elites e dos anseios da sociedade nacional (BRASIL, 2009). Consideram-se elites os conjuntos de pessoas que, no governo ou nos diferentes segmentos da sociedade nacional, exercem papéis de condução ou representação das necessidades, dos interesses e das aspirações coletivas (BRASIL, 2009).

Hartmann (1978, p. 43), em uma visão semelhante, trata o Poder Nacional como “a força ou capacidade que um Estado soberano pode utilizar-se para alcançar seus objetivos nacionais”.

A Doutrina Militar de Defesa determina que essa capacidade seja utilizada para alcançar e manter os objetivos nacionais, os quais alguns deles estão expressos no artigo 3º, da Constituição Federal, caracterizados como objetivos fundamentais da República: construir uma sociedade livre, justa e solidária; garantir o desenvolvimento nacional; erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL 2007 – Doutrina Militar de Defesa - DMD).

O Poder Nacional deve ser sempre entendido como um todo, uno e indivisível, manifestando-se em cinco expressões: a política, a econômica, a psicossocial, a militar e a científico-tecnológica (BRASIL, 2009).

3.1.2 Política Nacional

A Política é considerada um fato natural da convivência humana, existindo indícios e evidências que o homem antigo já vivia em grupos em função da sua segurança (BRASIL, 2009).

A Política pode ser entendida como a “arte de fixar objetivos e orientar o emprego dos meios necessários à sua conquista” (BRASIL, 2009, p. 42). Uma vez identificados, definidos e caracterizados os Objetivos Nacionais⁷ e conhecido e avaliado o Poder Nacional, o processo da ação política visa a maximizar a compatibilização entre meios e fins e evitar as improvisações e o empirismo (BRASIL, 2009).

Segundo o Manual de Campanha C124-1 Estratégia do EB, “a política prende-se, sobretudo, aos fins que se pretende alcançar, interpreta e formula objetivos e vai além, ao organizar o poder e desenvolvê-lo em benefício da comunidade, traçando os rumos para a condução estratégica”.

Por meio da política, a sociedade nacional deve estabelecer os seus objetivos que, nestes apoiada, deve compor uma ordem social justa, distinguir o setor público do privado, estruturar o Estado, garantir os direitos individuais e inserir-se no contexto internacional. Além disso, a Política deve ser concebida a fim de congregar vontades em torno de objetivos, buscar consensos, dar suporte à ação administrativa, destinar meios para os diferentes setores do Estado, definindo as respectivas orientações, em função de um Projeto Nacional (BRASIL, 2009).

Da análise do processo histórico-cultural de uma Nação, é possível identificar decisões que marcam o seu destino, sendo comum o Governo fixar objetivos que respondam com clareza e propriedade às aspirações nacionais, buscando situar-se como intérprete da vontade do povo. Ou seja, o estudo das sucessivas Políticas Governamentais permite compreender a Política Nacional de forma precisa (BRASIL, 2009).

Neste sentido, a Política Nacional pode ser entendida como o “conjunto dos Objetivos Fundamentais⁸ bem como a orientação para emprego do Poder Nacional, atuando em conformidade com a Vontade Nacional” (BRASIL, 2009, p. 44).

⁷ Objetivos Nacionais (ON) - são aqueles que a Nação busca satisfazer, em decorrência da identificação de necessidades, interesses e aspirações, em determinada fase de sua evolução histórico-cultural (BRASIL, 2009, p. 22).

⁸ Objetivos Fundamentais (OF) - são Objetivos Nacionais (ON) que, voltados para o atingimento dos mais elevados interesses da Nação e preservação de sua identidade, subsistem por longo tempo (BRASIL, 2009, p. 22).

Ela se manifesta no momento em que se busca aplicar racionalmente o Poder Nacional, orientando-o para o bem comum, por meio do alcance e manutenção dos Objetivos Fundamentais, não se preocupando com a capacidade do Poder Nacional ou com a existência de Óbices que se antepõem ao seu emprego (BRASIL, 2009).

3.1.3 Estratégia Nacional

Atualmente, o conceito de estratégia é amplo e ainda não consensual, pois de acordo com o autor ou linha teórica, a palavra possui um sentido próprio e algumas vezes contraditório com outros sentidos assumidos por outras teorias ou escolas.

O vocábulo estratégia, que vem do grego *strátegos* e significa “a arte do general”, originalmente tinha seu uso atrelado na área militar, já se observando as ideias de objetivos a serem atingidos e planos de ação a serem desencadeados em cenários diversos conforme o comportamento do inimigo (SCHNAARS, 1991).

A partir da Segunda Grande Guerra, o termo estratégia passou a fazer sentido para as empresas, em face do crescimento das grandes organizações, que passaram a necessitar, portanto, de diretrizes, linhas e caminhos a serem seguidos por toda a sua estrutura. Atualmente, o termo estratégia é bastante difundido e empregado em vários setores como, por exemplo, no mundo dos negócios.

A definição de estratégia e como ela é formulada constitui perguntas que têm ocupado a mente dos pesquisadores e especialistas na área. Chandler (1962, p.13) observa que estratégia é a determinação dos objetivos básicos de longo prazo de uma empresa e a adoção das ações adequadas e afetação de recursos para atingir esses objetivos.

Para Ansoff (1965, p. 52), estratégia é um conjunto de regras de tomada de decisão em condições de desconhecimento parcial, sendo que Mintzberg (1988, p. 112) a define como “uma força mediadora entre a organização e o seu meio envolvente: um padrão no processo de tomada de decisões organizacionais para fazer frente ao meio”.

Ao perceber que a palavra estratégia é utilizada de formas diferentes, Mintzberg (2006) observa que o reconhecimento explícito das definições múltiplas pode ajudar àqueles que se movem neste campo difícil.

No campo da Defesa Nacional, pode-se entender estratégia em seu sentido amplo, como “a arte de preparar e aplicar o poder para conquistar e preservar objetivos, superando óbices de toda ordem” (BRASIL, 2009, p. 46). Os óbices são obstáculos de toda ordem que dificultam e impedem a conquista ou a manutenção dos objetivos definidos.

Segundo o Manual de Campanha C124-1 do EB,

“... a estratégia estabelece o caminho para se atingir os objetivos fixados pela política [...] A estratégia procura estabelecer uma postura ou um posicionamento que permita atingir os fins desejáveis. Não é, portanto, algo rígido, dogmático ou sujeito a fórmulas” (MANUAL C124-1, p. 1-2).

O General André Beaufre⁹, ainda, define Estratégia como a arte da dialética das vontades que empregam a força para resolver seus conflitos, com a finalidade de alcançar os objetivos estabelecidos pela política, utilizando, da melhor forma, os meios de que se dispõe (BEAUFRE, 1982).

Considerando o escopo desta pesquisa, faz-se necessário entender o conceito de Estratégia Nacional, que possui diversas conotações, considerando a área de emprego da estratégia.

A definição adotada nesta pesquisa considera a Estratégia Nacional como a “arte de preparar e de aplicar o Poder Nacional para, superando os óbices, alcançar e preservar os Objetivos Nacionais, de acordo com a orientação estabelecida pela Política Nacional” (BRASIL, 2009).

Os óbices que podem surgir como obstáculos para a Estratégia Nacional incluem não somente os componentes do universo antagônico, externos e internos, como também fatores adversos, sendo que para enfrentá-los, a Estratégia Nacional se utiliza dos homens e dos meios políticos, econômicos, psicossociais, militares e científico-tecnológicos que integram o Poder Nacional.

3.2 CONSIDERAÇÕES SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA

A Política Nacional de Defesa (PND), documento de mais alto nível do planejamento de ações destinadas à Defesa Nacional, foi entregue ao Congresso Nacional, no dia 17 de julho de 2012, para apreciação dos Poder Legislativo. Este documento deverá substituir a Política de Defesa Nacional (PDN) que foi elaborada anteriormente e aprovada pelo Decreto Presidencial nº 5.484, de 30 de junho de 2005.

A PND é uma Política de Estado, sendo de interesse de todos os segmentos da sociedade brasileira. Este documento tem como finalidade estabelecer objetivos e orientações

⁹ General francês, grande estrategista militar e expoente da independência nuclear francesa. Tem duas obras traduzidas para o português: *Estratégia da Ação* e *Introdução à Estratégia*.

para o preparo e o emprego dos setores militar e civil em todas as esferas do Poder Nacional, em prol da Defesa Nacional (BRASIL, PND, 2012).

Proença Jr. & Diniz (1998) observam que as decisões de políticas de defesa se diferenciam (e muito) das demais políticas, pois elas influenciam decisivamente a percepção externa do que seja a política do país. Segundo os autores, estas decisões são denominadas a política concreta do país, sendo costumeiro que outros países afirmem a coerência entre a política declaratória (o que se diz) e a política concreta (o que se faz) de um determinado Estado, o que não é a prática comum com relação à maioria das demais políticas.

Assim, a componente essencial da política de Defesa, a política declaratória, é a enunciação dos objetivos, compromissos, e limites no relacionamento com outros Estados e da postura que orienta as ações do Estado no ambiente internacional. Neste sentido, toda política de defesa está sempre vinculada à política exterior, assim como a política exterior está vinculada a uma determinada pauta de objetivos explícitos no cenário internacional, ao mesmo tempo em que reflete fielmente uma dinâmica política interna.

A nova versão da Política de Defesa Nacional (PND 2012) substituiu a anterior (2005) no intuito de conferir credibilidade à Estratégia Nacional de Defesa (END), já que este último documento foi elaborado em 2008, sem a existência, portanto, de uma Política de Defesa.

A Política Nacional de Defesa é o documento de mais alto nível no âmbito nacional no que concerne à Defesa, ao passo que a Política de Defesa Nacional, por sua vez, é o documento de mais alto nível do Ministério da Defesa. Estes dois documentos são diferentes, pois a Política Nacional de Defesa formula a Política e os Objetivos Nacionais de Defesa e a Política de Defesa Nacional formula a Política e os Objetivos do Ministério da Defesa.

Considerando que a Estratégia Nacional de Defesa se baseia nos Objetivos Nacionais de Defesa da PND e não na PDN, a lógica recomenda que a PND preceda a elaboração de uma END. No entanto, isso não ocorreu no Brasil, pois a END foi formulada sem que existissem os Objetivos Nacionais de Defesa. Em relação a este fato, Castro (2009) observa “E como é possível formular Estratégia Nacional de Defesa sem se saber os Objetivos Nacionais de Defesa? Milagre? Mágica? Inspiração? Alquimia? Sexto sentido? Premonição?”.

É provável que poucos setores e pessoas da sociedade brasileira tenham atentado para este fato, já que o interesse sobre os assuntos relacionados à área da Defesa, antes da criação da END, em 2008, era bastante reduzido. Até então, o debate sobre a Defesa Nacional ficava adstrito ao ambiente militar e isso se deve, basicamente, a dois motivos: primeiro, em função da ausência de conflitos envolvendo o Brasil, tendo em vista que a última guerra no nosso

território foi a Guerra do Paraguai; em segundo, porque este assunto sempre ficou nas mãos dos militares.

Após a divulgação da END, em 2008, esse cenário começou a mudar, pois os debates sobre a Defesa Nacional foram se multiplicando a participação de vários setores da sociedade brasileira.

De um modo em geral, a PND de 2012 explica o conceito de Segurança e Defesa Nacional, analisa os ambientes internacional e nacional e formula os onze Objetivos Nacionais de Defesa.

A PND tem como finalidade orientar o planejamento de Defesa do Brasil de forma a dotá-lo de capacidade bélica suficiente, com as Forças Armadas (FFAA) plenamente ajustadas aos interesses e necessidades do País.

Inicialmente, a PND define os conceitos de Segurança e Defesa Nacional no intuito de facilitar o entendimento do documento, pois é possível observar que existe certa confusão a respeito destes conceitos. Segundo a PND:

“Segurança é a condição que permite ao País a preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças, e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais (...)”
“Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” (BRASIL, PND, 2012).

Desta forma, Segurança é uma condição, que traduz a preservação e garantia de objetivos da Nação, ou seja, prover segurança implica em proporcionar as condições necessárias para neutralizar os efeitos de ameaças, para garantir o progresso e o desenvolvimento das nações. A Defesa Nacional é, por sua vez, um conjunto de medidas e ações concretas, visando à manutenção dos objetivos da Nação. (BRASIL, END, 2008). Da análise das definições apresentadas, observa-se que sem uma defesa adequada, a segurança está comprometida.

Em seguida, a PND apresenta um panorama atual dos ambientes internacional e regional sul-americano, salientado o entorno estratégico do Brasil e traz uma análise do Brasil, que deixa evidente a profundidade geoestratégica do documento, bem como, a complexidade da tarefa de planejamento geral de Defesa. Além disso, a PND detecta a existência de cenários diferenciados para a Defesa e, ao mesmo tempo, estabelece uma política geral e abordagem específica para cada caso.

Por fim, a PND apresenta os Objetivos Nacionais de Defesa e orienta a sua consecução, ditando diretrizes estratégicas para que os objetivos sejam alcançados, conforme a seguir:

- “I - garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial;
- II - defender os interesses nacionais e as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior;
- III - contribuir para a preservação da coesão e da unidade nacionais;
- IV - contribuir para a estabilidade regional;
- V - contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais;
- VI - intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais;
- VII - manter Forças Armadas modernas, integradas, adestradas e balanceadas, e com crescente profissionalização, operando de forma conjunta e adequadamente desdobradas no território nacional;
- VIII - conscientizar a sociedade brasileira da importância dos assuntos de defesa do País;
- IX - desenvolver a indústria nacional de defesa, orientada para a obtenção da autonomia em tecnologias indispensáveis;
- X - estruturar as Forças Armadas em torno de capacidades, dotando as de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais;
- XI - desenvolver o potencial de logística de defesa e de mobilização nacional” (BRASIL, PND, 2012).

Como esses objetivos são de Estado, eles devem estar voltados para o atendimento de necessidades, interesses e aspirações nacionais, e ser considerados de alta relevância para a conquista, consolidação e manutenção dos objetivos fundamentais do Brasil.

Os onze Objetivos Nacionais de Defesa da PND conferem credibilidade à END, uma vez que, de fato, a END pode formular as suas estratégias, conhecendo os limites, bem como, as metas e os objetivos a serem conquistados e perseguidos. Portanto, a PND está no plano da Grande Estratégia, enquanto a END se insere no plano da Estratégia Militar, de acordo com Biddle (2007). Essa questão será detalhada em Capítulo específico.

Torna-se essencial, portanto, estruturar a Defesa Nacional de modo compatível com a estatura político-estratégica desejada pelo Brasil, para preservar a soberania e os interesses nacionais em compatibilidade com os interesses da região. A vertente preventiva da Defesa Nacional reside em uma postura estratégica baseada na existência de capacidade militar com credibilidade, apta a gerar efeito dissuasório.

Para o perfeito entendimento desta vertente, é necessário compreender os termos capacidade militar e efeito dissuasório. A capacidade militar é entendida como os requisitos militares que as Forças Armadas devem possuir para melhor cumprir os diversos problemas que se apresentam.

Dissuasão é o efeito que leva um inimigo a não querer enfrentar o Brasil em face do receio que possui ou do temor de não atingir a sua intenção. Mais uma vez citando o exemplo dos narcotraficantes colombianos, caso eles saibam que as Forças Armadas brasileiras são suficientemente fortes e têm uma atuação muito boa na faixa de fronteira, eles terão muito cuidado para não invadir o território nacional. Assim, uma capacidade militar capaz de gerar um efeito dissuasório baseia-se nos seguintes pressupostos básicos:

- existência de Forças Armadas modernas, balanceadas e aprestadas; e
- Forças Armadas ajustadas à estatura político-estratégica do País, considerando-se, entre outros fatores, a dimensão geográfica, a capacidade econômica e a população existente.

A consciência sobre a necessidade de o País dispor de Forças Armadas compatíveis com os objetivos nacionais de Defesa, bem como, a discussão, no âmbito de vários setores da sociedade brasileira, está relacionada com a divulgação da END, objeto de estudo da próxima seção.

3.3 A ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA

O termo estratégia é um produto do final do século XVIII e início do século XIX, pois até então se usava o termo “Arte da Guerra”.

Segundo Carl Von Clausewitz¹⁰ (CLAUSEWITZ, 1984, p.133), estratégia é a aplicação da batalha para conquistar o fim da guerra. Portanto, poderia ser dito também para alcançar os objetivos políticos. Toda ação militar precisa de uma finalidade, que deverá ser compatível com o objetivo da guerra. Para isso, faz-se necessário conhecer profundamente os objetivos desejados para que se possa elaborar o devido planejamento para as conquistas, ou melhor, que se defina qual a estratégia que vai ser adotada.

Neste sentido, dado que os Objetivos Nacionais de Defesa foram formulados pela PND, a Estratégia Nacional de Defesa (END) indica e orienta como fazer para alcançá-los.

Uma nova versão da Estratégia Nacional de Defesa foi elaborada, em 2012, pelo Ministério da Defesa e, no dia 17 de julho de 2012, foi entregue solenemente pelo Ministro da Defesa ao Presidente do Congresso Nacional para ser apreciada, conforme o disposto no parágrafo 3º do art. 9º da Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. Segundo a norma, cabe ao Poder Executivo encaminhar o LBDN, a PND e a END à apreciação do Congresso Nacional, na primeira metade da sessão legislativa ordinária, de quatro em quatro

¹⁰ General da Prússia (Alemanha) que é considerado o grande mestre da estratégia militar e teoria da guerra. Criou a Estratégia da Ação direta.

anos, a partir de 2012. Desta forma, essa versão da END está no Congresso Nacional e ainda não está aprovada. Logo, a análise que será realizada nesta seção terá como base a END de 2008, ressaltando-se as diferenças entre as duas versões.

Segundo a Escola Superior de Guerra, a END se refere a como será aplicado o Poder Nacional para a consecução de Objetivos Nacionais de Defesa, estabelecidos pela Política Nacional de Defesa (BRASIL, 2009).

A partir desse conceito, pode-se questionar se a END é efetivamente uma estratégia e até mesmo complementá-la.

A END na sua essência procura motivar o debate e a atenção dos cidadãos e dos setores da sociedade para os assuntos afetos à Defesa Nacional a fim de que o tema seja encarado como fundamental para o país e não se torne apenas em mais uma Lei.

O desenvolvimento e a defesa devem ser tratados de forma paralela, pois o que se percebe ao se analisar a geopolítica mundial é que grande parte dos países mais desenvolvidos possuem um Poder Militar respeitável. Neste particular, o Japão (e a Alemanha) representa uma exceção na medida em que não possui Forças Armadas de grande expressão, todavia dispõe do apoio dos Estados Unidos da América.

No caso do Brasil, apesar de o país ter apresentado um desenvolvimento considerável ao longo do século XX, nas suas últimas duas décadas houve certa estagnação na economia, o que prejudicou vários setores inclusive a indústria de defesa. Apenas nos últimos anos é que o país atingiu taxas de crescimentos elevadas, se comparadas com os países desenvolvidos.

Ainda assim, parcela deste crescimento baseou-se em exportações de matéria prima e *commodities* para os países desenvolvidos e China. No entanto, após transformar essas *commodities* em produtos industrializados de alto valor agregado, o Brasil importa a preços bem elevados bens de capital e equipamentos.

Com certeza, não é este cenário que a sociedade brasileira deseja para o país. Para modificar este cenário a favor do país, o setor de Defesa pode ser um importante vetor de desenvolvimento da indústria nacional. Da mesma forma que acontece nos países desenvolvidos, os investimentos e aplicações na área da Defesa podem e devem gerar benefícios para o país no campo tecnológico, logístico e de gestão. Por isso, desenvolvimento e defesa podem e devem ser tratados em conjunto, constituindo um binômio promissor para o desenvolvimento.

Dentre as críticas que a END recebe, pode-se destacar o fato de que ela foi elaborada, quase totalmente por militares, sendo possível perceber traços desse fato quando a END sugere que a Defesa é a “Salvadora da Pátria” (sentimento que vem do tempo do tenentismo).

Além disso, a END não ganhou contornos de uma Estratégia Nacional e sim de Defesa, pois não houve uma participação conjunta de todos os Ministérios na sua elaboração e, principalmente, não detém respaldo político. Dessa forma, é possível inferir que apenas o Ministério da Defesa irá voluntariamente seguir a END.

Para que houvesse uma adesão voluntária e participativa de outros Ministérios e Órgãos, no intuito de gerar um comprometimento com os assuntos da Defesa, deveria ser entregue ao Congresso Nacional um projeto de END para que os representantes do povo pudessem discutir, debater, apreciar, sugerir, eliminar, acrescentar e reenviar ao Ministério da Defesa. Só então, após esse processo, a END deveria ir à sanção do Presidente da República, gerando uma Lei, fruto do debate e com respaldo político.

Assim, como na versão de 2008, o projeto atual divide a END em duas partes. A primeira parte, denominada Formulação Sistemática, visa apresentar as diretrizes estratégicas e os três eixos estruturantes:

a) a reorganização e a reorientação das FFAA, com o estabelecimento dos objetivos estratégicos para cada uma das FFAA e a definição dos setores estratégicos espacial, cibernético e nuclear;

b) a organização da Base Industrial de Defesa, com a finalidade de assegurar a autonomia operacional para as três Forças;

c) a política de composição dos efetivos das três Forças Armadas, sobretudo a reconsideração do Serviço Militar Obrigatório.

A segunda parte trata das medidas de implementação da própria Estratégia. Estas partes da END serão tratadas de forma específica na seção seguinte.

A partir da definição de 3 (três) eixos estruturantes, a END passa a emitir diretrizes, que totalizam 23 (vinte e três).

Este conjunto de diretrizes aborda a necessidade de dissuasão nas fronteiras; da reorganização das Forças Armadas sobre o trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença; da mobilidade estratégica; vincula os aspectos tecnológicos e operacionais; unifica as operações (EMCFA); reposiciona efetivos com destaque para as fronteiras, amazônica em especial; trata da logística, da capacitação do pessoal, estabelece o potencial estratégico em torno de capacidade; aborda aspectos relativos à Garantia da Lei e da Ordem; estimula a integração com a América do Sul; fortalece a necessidade das operações de Força de Paz; aborda a mobilização a indústria e o Serviço Militar Obrigatório.

Antes de se abordar as diretrizes da END, faz-se necessário analisar a importância das Forças Armadas. Segundo Proença Jr (2011), o Brasil não tem questões prementes de

segurança que evidenciem quais devam ser suas capacidades de defesa. As fronteiras nacionais estão todas apoiadas em tratados internacionais e o Brasil tem uma capacidade militar superior a de seus vizinhos. A política externa do Brasil é apoiada nos termos, prazos e mecanismos do direito internacional, ou seja, os EUA garantem o Brasil. Este é um luxo que o Brasil, diante de perigos reais e imediatos, com sua sobrevivência em risco, não pode se dar. A END foi formulada para acabar com o pensamento de questionar a existência das Forças Armadas. A dissuasão é a grande estratégia da END.

Segundo Luttwak (2009), com sua lógica paradoxal, para que se tenha dissuasão é necessário que se disponha de Forças Armadas suficientemente fortes para dissuadir qualquer oponente. Para querer a paz, as Forças Armadas têm que estar prontas para a guerra.

Outra importante questão apontada por Proença Jr (2011) é quanto às tarefas das Forças Armadas, que são três: a defesa do território brasileiro contra um ato de força; a participação em uma aliança internacional para usar de força contra outrem, missões de paz ou de guerra; e a atuação no interior do território brasileiro, como força policial ou de intervenção, utilizando-se em todos os casos de armamentos convencionais.

A principal missão é, sem dúvida, a defesa do território brasileiro. Contudo, atualmente essa missão está em segundo plano. As tarefas de Garantia da Lei e da Ordem (GLO) e as tarefas de missões de paz são prioridades nas instruções das organizações militares. Não existe com clareza o que sejam as tarefas que explicam as capacidades necessárias e não se explicita suas atividades-fim. Arrisca-se a ter definições que expressam a continuidade das ações mais rotineiras, visíveis, mesmo inteligíveis de fora das forças: as atividades-meio. Desta forma, a tropa treina o que é mais importante na atualidade. A defesa do território não tem a prioridade necessária para ser treinada e nem recursos suficientes para montar um exercício no terreno.

Pode-se considerar, de fundamental importância, a capacitação do combatente para a defesa do território. O combatente treinado e capacitado na defesa do território, com certeza, realizará as duas outras tarefas muito mais preparado.

Proença Jr (2011) questiona ainda quanto de treinamento é suficiente. É necessário que o combatente esteja suficientemente capacitado para a primeira tarefa, pois esta exige muito mais do combatente do que as outras. Capacitando na primeira, o combatente estará capacitado para as outras duas.

3.3.1 Diretrizes da END

A primeira parte da END apresenta as posições estratégicas que o Brasil quer atingir, ou seja, as diretrizes estratégicas.

Estratégia Nacional de Defesa de 2008 possuía vinte e três estratégias. Na versão atual (2012), foram adicionadas mais duas diretrizes, abordando o tema sobre estudos estratégicos. A inclusão dessas duas novas diretrizes se mostra bastante importante, pois elas completam um arcabouço de assuntos fundamentais para a Defesa Nacional. Além disso, a partir dessa nova versão, existem diretrizes voltadas para estudo dos temas relevantes de Defesa, que procuram obter uma visão prospectiva dos problemas que esses temas acarretarão no Brasil, a fim de se planejar as medidas necessárias para terminá-los ou, pelo menos, minimizá-los.

As vinte e três diretrizes estão divididas em quatro grupos: a dissuasão, articulação e emprego conjunto; ciência e tecnologia e relações internacionais.

Segundo Proença Junior (1998, p.3), dissuasão significa “desencorajar o inimigo de qualquer ação militar, mostrando-lhe uma perspectiva de custo e risco pela perda que ultrapasse o seu ganho”. O autor observa que é a ação da estratégia indireta, ou seja, dissuadir para não ser atacado.

As diretrizes de dissuasão, se bem aproveitadas pelas Forças, poderão fornecer boa capacidade de defesa ao Brasil, sendo a principal estratégia aplicada como prevenção às possíveis agressões à soberania nacional, em função do Brasil ser um país pacifista e não belicoso. Neste sentido, o Brasil só entrou em guerra, quando foi atacado, como aconteceu na Guerra do Paraguai e na 2ª Grande Guerra.

O fato de o Brasil ter formulado a PND e a END não significa que o país esteja querendo formar Forças Armadas no intuito de conquistar territórios, invadir ou atacar algum país. Na verdade, a intenção principal é dissuadir, ou melhor, convencer o adversário a mudar de opinião ou desistir de uma intenção, pelo temor de uma retaliação, evitando que divergências ou conflitos possam evoluir para um enfrentamento de guerra.

A END, dentro da parte sobre dissuasão, apresenta diretrizes, abordando os temas de mobilidade estratégica, prioridade para a Amazônia, treinamento por capacitações operacionais, flexibilidade e Mobilização Militar e Nacional, que serão detalhadas a seguir.

Mobilidade estratégica é a capacidade de se deslocar prontamente ao Teatro de Operações (BRASIL, END, 2008, p. 11). Este conceito nos mostra a necessidade de se pensar na reestruturação da defesa terrestre brasileira, pois atualmente existe uma concentração de meios terrestres na Região Sul. A fronteira da Região Sul é mobiliada por várias unidades militares. Desta forma, poder-se-ia utilizar a mobilidade estratégica na região, economizando meios naquela área, tendo em vista, inclusive, o fato de o Brasil ter acordos de não agressão

firmados com todos os vizinhos. Além disso, os interesses econômicos no âmbito do Mercosul¹¹, no qual há uma dependência mútua dos países membros, torna pouco provável qualquer tipo de agressão.

Na Região Amazônia, região considerada prioritária pela END, o cenário é bem diferente. Naquela importante região a preocupação não recai sobre os países sulamericanos, mas sim sobre os narcotraficantes e sobre a cobiça internacional. Essa cobiça justifica-se por ser a Região o maior banco genético do planeta, uma biodiversidade incomparavelmente rica, um quinto da disponibilidade de água doce da face da terra, um terço das florestas tropicais do mundo, riquezas incalculáveis no subsolo e imenso vazio demográfico.

Ainda sobre a cobiça, pode-se dizer que é pouco provável uma clássica invasão militar de países desenvolvidos. No entanto, é possível que, em nome de uma suposta incapacidade do Brasil de cuidar e proteger a Amazônia, os países desenvolvidos queiram compartilhar esta tarefa, o que representa de fato um desrespeito à soberania do país.

Para evitar que a soberania do Brasil sobre a Região seja questionada ou mitigada, o fortalecimento das Forças Armadas deve ser efetivo. Além disso, deve ser priorizada a ocupação da região com Unidades da Marinha, Exército e Força Aérea a fim de constituir um poder dissuasório e uma maior presença. Ou seja, além de atuar com dissuasão, as Forças Armadas se valeriam da estratégia da presença.

Outra diretriz elencada pela END é o treinamento por capacitações operacionais, que é um método de treinamento que visa desenvolver, no combatente, requisitos de monitoramento/controle, mobilidade e presença. O combatente teria que dispor de habilitações de comunicações, informações e mobilidade e, nos seus equipamentos, os meios necessários para atuar em uma rede de comunicações, ser monitorado e controlado por seus superiores e de novas tecnologias para se deslocar com rapidez e eficiência, além de seus equipamentos normais e armamentos. Representa na sua essência, o combatente do século XXI.

Outra diretriz da dissuasão tratada na END é desenvolver a Mobilização Militar e Nacional. A mobilização vai além da previsão e provisão dos recursos e meios necessários para as Forças Armadas enfrentarem uma situação de conflito. Ela requer atividades empreendidas pelo Estado, que visem o planejamento e as orientações para que a Mobilização

¹¹ O Mercado Comum do Sul (Mercosul), formado pelo Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai, foi instituído por meio do Tratado de Assunção em 1991. Desde então, pouco se avançou quanto à profundidade do efetivo processo de integração regional, que ainda está muito longe da União Aduaneira prevista para 1994, porém ampliou-se bastante a sua área de abrangência, com a entrada de vários membros-associados, como o Chile (1996), Bolívia (1997), Peru (2003) e Venezuela (2004), culminando, em 2005, com o acordo entre Mercosul e o Pacto Andino, que deflagra a proposta de criação da Comunidade Sul-Americana de Nações.

aconteça em situações de emergência, possibilitando o adequado emprego do Poder Nacional. No entanto o principal requisito para que a mobilização ocorra de forma efetiva é o apoio da sociedade brasileira. Por isso, a mobilização precisa ser preparada para que no momento da necessidade, seja implementada sem falhas.

A importância do preparo da Mobilização Nacional está explicada na Doutrina Básica de Mobilização Nacional:

“[...] os conflitos atuais normalmente têm início sem serem antecidos pelos longos períodos de tensão política, sendo, também, prática usual, nos últimos tempos, o desencadeamento de operações militares sem prévia e formal declaração de guerra” (BRASIL, 1987).

Desta forma, o Brasil deverá estar capacitado a reorientar a produção de bens e a utilização de serviços que sejam necessários à complementação da Logística Militar rotineira. Neste sentido, o desenvolvimento da Logística é fundamental para o preparo da Mobilização, o que depende não só do apoio do Ministério da Defesa, mas de todos os outros Ministérios do Governo.

Por fim, o reposicionamento dos efetivos das três Forças e a presença na fronteira completam o conjunto de diretrizes relacionadas à dissuasão. O aumento do efetivo das Forças não pode ser feito indiscriminadamente, pois depende de lei. No entanto, a falta de efetivo na área de fronteira pode ser minimizada, por meio de algumas medidas, como o reposicionamento de unidades, retirando unidades de um lugar e passando para outro. Uma outra medida que pode ser adotada é aumentar o efetivo de militares temporários das Forças Armadas. Esta medida tem reflexos positivos para o país, pois além de empregar a população brasileira no início da sua fase adulta, não onera as contas relativas à Previdência das Forças, já que o militar temporário tem sua permanência na Força no prazo máximo de sete anos de serviço, evitando, portanto o pagamento de remuneração ao ir para a reserva (aposentadoria).

O aumento da presença na fronteira deve ocorrer, primordialmente, na faixa fronteira da Região Norte, o que deve minimizar dois graves problemas do Brasil: a atuação de narcotraficantes na fronteira e a escassez de Forças de Defesa nesta região. Para que isso ocorra, as Forças Armadas não conseguem e não podem atuar sozinhas. Na verdade, todo o aparelho do Governo Federal tem que estar presente na região, por meio da saúde, transporte, energia, dentre outros Ministérios.

A presença de outros órgãos do governo não é tão simples de ocorrer quanto à instalação de Organizações Militares, pois o militar está sujeito a ser movimentado para qualquer lugar do território nacional, a critério do Comando da Força. Basta haver a ordem e

o militar se instala com toda a família em qualquer região do Brasil, tenha estrutura ou não. No caso de servidores civis isso não ocorre.

Outro ponto que dificulta a fixação e o povoamento da fronteira na região Amazônica é a logística necessária para fornecer um nível mínimo de serviços públicos. Existem dificuldades de grande monta, por exemplo, na área de transporte.

As Forças Armadas prestam um apoio logístico, por meio do Correio Aéreo Nacional, Operações Ribeirinhas e Pelotões Especiais do Exército, no entanto, elas sozinhas não conseguem prover a logística que a região necessita. São necessários, além do engajamento de outros setores do governo, a realização de investimentos como, por exemplo: aquisição de barcos de transportes de carga mais rápidos e seguros, aviões e helicópteros; melhoraria na navegabilidade dos rios, construção de pequenos portos; e construção de pistas de pouso, dentre outros.

A articulação e o emprego conjunto constituem em mais um grupo de diretrizes estabelecidas pela END. A articulação é a disposição que as Organizações Operacionais da Força estão localizadas em determinada área, normalmente eixada por estradas para atingir a área da Hipótese de Emprego (HE)¹². O emprego conjunto ocorre quando as três Forças Armadas atuam conjuntamente na mesma operação, que é coordenada por um Estado-Maior também conjunto.

Com o objetivo de atender esse grupo de diretrizes da END, foi sancionada, em 25 de agosto de 2010, a Lei Complementar nº 136, chamada Lei da Nova Defesa, que transformou o Estado-Maior de Defesa (EMD) em Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA). Além disso, esta lei alterou a doutrina de emprego de ações combinadas para ações conjuntas a fim de permitir uma maior interoperabilidade entre as Forças Armadas. Define-se interoperabilidade como a capacidade de um sistema de uma Força se comunicar de forma transparente com outro de uma Força diferente.

Atualmente, a interoperabilidade é pequena, pois em uma Operação Conjunta, uma Força não fala com a outra usando os seus meios de comunicações que possuem em função de alguns problemas, como a utilização de diferentes faixas de frequência por cada Força ou impossibilidade de ajuste entre os equipamentos.

A criação de Estados-Maiores Conjuntos permanentes nas regiões onde estão as HE constitui mais um grupo importante de diretrizes da END, que facilitará a atuação em

¹² São as possibilidades que as Forças Armadas poderão ser empregadas. O MD, juntamente com os Estados-Maiores das Forças, realiza um estudo prospectivo e vislumbra quais são as hipóteses que o país poderá entrar em situação de conflito ou em guerra.

conjunto das Forças. No entanto, uma questão a ser respondida é quem comandará esse Estado-Maior Conjunto. Esta questão ganha relevância, pois em uma situação real de operações conjuntas, as Forças teriam que passar o comando das suas unidades localizadas na área da operação ao comando desse Estado-Maior Conjunto. Ou seja, as unidades da Marinha, Exército e Aeronáutica da referida região ficariam sob o comando do Estado-Maior Conjunto e não da Força. Isso significa uma mudança no pensamento das Forças, sendo necessária uma adaptação na doutrina de cada Força, pois a criação do Estado-Maior Conjunto tem como finalidade treinar suas Forças para fazer frente as HE.

Amparado pela Constituição Federal, a END também menciona nas suas diretrizes o emprego das Forças Armadas para a Garantia da Lei e da Ordem (GLO). Essas operações são operações realizadas pelas Forças Armadas nas tarefas de prover ao Estado condições que lhe permitam, efetivamente, proteger os bens jurídicos por ele tutelados, sem os quais, tornar-se-ia impraticável a vida em sociedade. Um exemplo recente do emprego das Forças Armadas para a garantia da lei e da ordem foi a operação no Complexo do Alemão, no Rio de Janeiro e as operações, em determinadas cidades do Brasil, com a finalidade de garantir que as eleições ocorram em condições normais.

Embora o artigo 142, da Constituição Federal, estabeleça a possibilidade de as Forças Armadas serem utilizadas em operações internas voltadas para a segurança pública, o artigo 144 determina que essa tarefa cabe aos órgãos de segurança pública. Contudo, de acordo com a Lei Complementar nº 97/1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, estas poderão atuar em missões de garantia da lei e da ordem, “após esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, relacionados no artigo 144, da Constituição Federal”. (BRASIL, 1999)

Embora operações desta natureza possuam caráter subsidiário para as Forças Armadas, estas em nenhum momento, podem deixar de estar preparadas para empreendê-las.

Atualmente, o EB tem sido instado a atuar em missões para a Garantia da Lei e da Ordem (GLO), fazendo com que a Força Terrestre, por vezes, se afaste da sua finalidade principal ficando a tropa mais preparada para missões de GLO do que aquelas típicas de defesa da pátria.

A fim de que o EB não seja utilizado de maneira rotineira por administrações públicas ineficientes, o emprego das Forças Armadas em situações de GLO se constitui em medida de caráter excepcional e por isso não pode, de maneira alguma, se constituir em uma regra para o combate ao crime organizado, por exemplo. Esta medida pode ser concebida como uma boa

ferramenta a ser utilizada em situações de extrema gravidade, assim como ocorreu na cidade do Rio de Janeiro, no complexo do Alemão.

Da mesma maneira, como ocorre em áreas sensíveis como educação e saúde, a cooperação entre os entes da federação se constitui em medida essencial para a consecução da satisfação do direito fundamental à segurança, razão pela qual os esforços conjuntos, quando possível, podem e devem ser concretizados, senão, ao menos tentados. Certamente, a união de esforços entre os entes interessados tornam extremamente mais fácil o alcance do direito estatal cuja obtenção foi alçada a fundamental pelo legislador constituinte. Neste sentido, o emprego do EB em ações de GLO é positivo.

Por ser uma importante medida prevista na Constituição Federal, o EB deve estar devidamente preparado para executá-la. Isso porque a sua execução, desde que correta e dentro dos limites estabelecidos pela lei, poderá significar a preservação dos direitos fundamentais mais básicos dos cidadãos brasileiros, os quais, nessas ocasiões, foram cerceados ou limitados em razão do desrespeito à lei e à ordem.

O Serviço Militar Obrigatório (SMO) também é abordado pelas diretrizes da END. O assunto se reveste de tamanha importância que se constitui em um dos eixos estruturantes da END.

Existem três principais motivos para que se mantenha o SMO:

- a mobilização de pessoal;
- afeta todas as classes sociais; e
- mobiliza classes especiais como os médicos.

A justificativa de abranger todas as camadas sociais parece não ser uma unanimidade entre os militares. Na sua dissertação, João Maria de Lima (2010) observa que um oficial do exército relatou que:

“Nossa incorporação é feita nos níveis mais baixos das camadas sociais. Apesar de ser obrigatório, o Serviço Militar, na prática, já é voluntário, pois os jovens vêm o mesmo como uma “válvula de escape” para fugir do desemprego, uma maneira de auferir certa renda ou um sonho de seguir carreira. Nunca teremos, no Brasil e em lugar nenhum no mundo, o filho do peão de chácara servindo nas mesmas condições do filho do industrial, do grande comerciante” (LIMA, 2010, p.74)

Portanto, a classe mais baixa da população é que serve às Forças Armadas, o que faz surgir questionamentos em relação a sua obrigatoriedade, haja vista existir mais candidatos do que vagas.

Outro ponto polêmico reside na obrigatoriedade do SMO para aos médicos. Estes profissionais são recrutados para prestar serviço na Região Amazônia e são remunerados em um nível inferior ao meio civil ao mesmo tempo em que têm a necessidade de realizar a sua especialização (residência médica). Por isso, em face destes aspectos, normalmente não há voluntários. Tal situação deveria ser alvo de discussão e debates com a sociedade brasileira para a busca de uma solução.

A área de ciência e tecnologia (C&T) é mais um setor agraciado por um grupo de diretrizes na END. Por ser considerada estratégica e de vital importância para a Defesa Nacional, este setor deveria receber, por parte dos governantes, a devida prioridade e incentivo para o seu contínuo desenvolvimento. Porém, nas três últimas décadas, em face da ausência de uma Política de Estado que definisse os Objetivos de Defesa, muito pouco se evoluiu nessa área.

Somente em 2008, quando a END foi formulada é que novamente o setor ganhou importância e com as novas END e PND, entregues ao Congresso Nacional, a C&T tornou-se um Objetivo Nacional de Defesa.

Apesar da relevância da área e a importância que possuem no âmbito militar, a área de C&T conviveu com muitas dificuldades nos últimos anos em função da falta de recursos e apoio. Mesmo assim projetos estratégicos foram conduzidos pelas Forças: a Marinha do Brasil vem dando prosseguimento ao projeto do submarino de propulsão nuclear; a Força Aérea Brasileira ao seu veículo lançador de satélites; e o Exército Brasileiro ao desenvolvimento de novos sistemas de armas e de sua nova família de blindados.

Conforme estabelecido e fomentado pela END, a estratégia para o desenvolvimento dos projetos considerados importantes sofreu mudanças, pois os projetos das Forças passaram a ser orientados para o desenvolvimento da tecnologia e da indústria no Brasil. O intuito desta mudança, trazida pela END, visa, sobretudo, fazer com que as demandas de C&T do Setor de Defesa gerem benefícios ao país e que sejam percebidos pela população de forma concreta por meio de geração de empregos e de produtos para a exportação de alto valor agregado.

Uma das diretrizes de C&T trata da capacidade de monitorar e controlar o espaço aéreo, o território e as águas jurisdicionais brasileiras, o que só é viável com o uso e domínio da tecnologia. Nesta área, o Brasil possui o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM) para controlar o espaço aéreo; está tentando operacionalizar o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON); e o sistema das águas jurisdicionais brasileiras.

No que se refere ao SISFRON, a primeira fase do SISFRON já está licitada, sendo orçada em R\$ 12 bilhões e entregue a Embraer para a sua execução. O SISFRON cobrirá uma

faixa de 150 km de largura ao longo da fronteira de quase 17 mil km, com radares e satélites que enviarão os dados para Brasília, o que representa um grande passo para a defesa da Região Amazônica. O objetivo do governo, depois que o SISFRON estiver pronto, é a integrá-lo aos demais sistemas de vigilância.

É importante que o governo não transforme o EB em um tipo de polícia de fronteira, pois esta tarefa pertence a Polícia Federal (PF). Com a implantação do SISFRON, o governo deveria investir na PF a fim de melhorar e adequar a estrutura de suas unidades de fronteira, particularmente na Região Amazônica. Com isso, a PF teria condições de executar sua missão de guardião das fronteiras, podendo contar com o apoio e estrutura do EB, trabalhando em conjunto.

O EB tem condições de prestar apoio na parte de inteligência e logística e com o SISFRON estaria em condições de monitorar as fronteiras e atuar em apoio a PF.

A END elege três setores de importância estratégica - o nuclear, o cibernético e o espacial - que formam mais uma diretriz. Cada Força ficou como responsável por um setor: a Marinha pelo Nuclear, a Aeronáutica com o espacial e o EB com o cibernético, ficando o Ministério da Defesa, como o grande coordenador destes setores.

As Forças vêm fazendo o possível para manter os projetos existentes (Nuclear e Espacial), contudo a falta de investimentos de forma contínua afeta negativamente o cronograma atrasando o avanço dessas tecnologias, que são úteis para a Defesa como também para o avanço tecnológico de outras atividades do meio civil, como o enriquecimento de urânio e a parte de satélites de telecomunicações.

Essa diretriz se encaixa em todos os onze Objetivos Nacionais de Defesa (BRASIL, 2012), pois suas consequências impactam em diversas áreas, como educação, relações internacionais, logística, estabilidade regional, soberania e manutenção da paz. O domínio destas tecnologias contribui para que o Brasil consiga um assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU).

A END apresenta como diretriz também a conquista de autonomia tecnológica pela Indústria de Defesa. Para isso, assim como no desenvolvimento dos setores estratégicos, existe uma dependência crucial de recursos financeiros do Governo Federal e de incentivos para a indústria de defesa. Um fator importante para o desenvolvimento da indústria de defesa é a garantia de que os seus produtos serão comprados pelas Forças Armadas.

Por fim, o último grupo das diretrizes está voltado para as Relações Internacionais. Elas visam à condução das relações entre povos e nações, sobretudo nas áreas política, econômica, social, militar e comercial. Todavia, em que pesem os esforços de organizações

internacionais na busca de solução para antigos conflitos, é pouco provável que eles sejam resolvidos a curto ou em médio prazo e muito provável que outros venham a ocorrer, o que exigirá, para contrapor-se aos mesmos, a atuação conjunta das nações.

Nesse contexto, o Brasil, como potência emergente, não pode deixar de assumir o seu papel de líder regional, promovendo maior integração e cooperação entre os países sulamericanos e envidando esforços para atender às diversas solicitações para participar de missões de paz e de ações humanitárias, sob a égide da Organização das Nações Unidas (ONU) e da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Essas ações estão coerentes com o previsto na Constituição Federal, que em seu parágrafo 4º prescreve que, em suas relações internacionais, o Brasil deve reger-se, dentre outros, pelos princípios da não-intervenção, da defesa da paz e da solução pacífica dos conflitos (BRASIL, 1988).

Analisando-se as diretrizes estabelecidas pela END, é possível perceber que para a sua completa implementação será necessário um esforço e comprometimento do Ministério da Defesa e das Forças Armadas. Além disso, é imprescindível que o governo forneça os recursos continuados para que os grandes projetos sejam conduzidos e se desenvolvam.

3.3.2 Objetivos Estratégicos do Exército Brasileiro na END

Segundo a END, o Exército Brasileiro deverá estar adaptado aos conceitos estratégicos de flexibilidade e elasticidade.

A flexibilidade é a capacidade de empregar forças militares com o mínimo de rigidez pré-estabelecida e com o máximo de adaptabilidade à circunstância de emprego da força. Na paz, significa a versatilidade com que se substitui a presença - ou a onipresença - pela capacidade de se fazer presente (mobilidade) à luz da informação (monitoramento/controle). Na guerra, exige a capacidade de deixar o inimigo em desequilíbrio permanente, surpreendendo-o por meio da dialética da desconcentração e da concentração de forças e da audácia com que se desfecha o golpe inesperado (BRASIL, 2008).

A elasticidade é a capacidade de aumentar rapidamente o dimensionamento das forças militares quando as circunstâncias o exigirem, mobilizando em grande escala os recursos humanos e materiais do País. A elasticidade exige, portanto, a construção de força de reserva, mobilizável de acordo com as circunstâncias. A base derradeira da elasticidade é a integração das Forças Armadas com a Nação e se refere à capacidade de rápida ampliação de um exército por meio da mobilização de efetivos, recursos e materiais e será importante para a

Força, caso haja a necessidade de emprego, poder, em curto prazo, aumentar o seu efetivo, recursos e materiais, obtendo assim a dissuasão, a pronta resposta e o crescimento do poder de combate do EB (BRASIL, 2008).

A flexibilidade, para este autor, é a facilidade e rapidez em adaptar-se às mudanças e às situações decorrentes da situação do terreno, do clima e do conflito. No Exército Brasileiro, essa característica é encontrada nas unidades que são consideradas de ação rápida - Brigada de Operações Especiais, Brigada Paraquedista e Brigadas Leves Aeromóveis.

Uma das maneiras de se aumentar a flexibilidade é manter o combatente monitorado/controlado, tendo grande mobilidade e com a presença em todas as regiões brasileiras. Uma outra medida para aumentar a flexibilidade seria a retirada das unidades de apoio (Artilharia, Engenharia, Comunicações, Material Bélico e Intendência) das Brigadas, ficando só as unidades da arma base (Infantaria e Cavalaria). Dependendo da situação, do terreno, do clima e de outros fatores existentes, seriam acrescidas ao módulo Brigada as unidades de apoio que melhor se adaptasse àquela situação.

A elasticidade é definida como a facilidade e a rapidez de aumentar o seu efetivo, usando o Serviço Militar Obrigatório e a Mobilização Nacional. Realmente, em situação provável de conflito, o Serviço Militar Obrigatório é essencial, pois para se obter um efetivo que possa atuar em combate é difícil. Como exemplo da importância deste conceito, para compor o efetivo da Força Expedicionária Brasileira (FEB)¹³, o Governo Brasileiro teve que recrutar homens de todo o Brasil, já que os locais onde se situavam as unidades que compunham a FEB não existiam o números de homens suficientes, pois vários deles não se apresentavam com medo da guerra.

A mobilização de pessoal, atualmente, é um processo de fácil execução, pois as Forças mantêm um esquema eficiente de controle do efetivo que ingressa na Reserva de cada Força. A mobilização de materiais e equipamentos pode ser considerada insipiente já que o parque industrial de defesa ainda está em desenvolvimento e porque as empresas brasileiras não têm condições de adaptar sua produção para materiais e equipamentos militares em um curto espaço de tempo, haja vista não existir nenhum planejamento ou treinamento dessa adaptação.

Outro aspecto que dificulta que a elasticidade que se deseja do EB é que a maioria dos materiais e equipamentos da Força Terrestre está obsoleta. Existem alguns focos de modernidade e tecnologia que se encontram nas Forças de Ação Rápida e em outras raras

¹³ Tropa brasileira de aproximadamente 25 mil homens que lutou na Segunda Grande Guerra, na Itália, ao lado dos Aliados contra os alemães nos anos de 1944/45.

unidades, como as Unidades Blindadas, equipadas com Leopard, e as Unidades de Artilharia do Sistema Astros II.

Para que a situação se transforme, é necessário que haja investimentos na área de C&T, que sejam concedidos grandes incentivos e desoneração de impostos para as empresas da indústria de defesa e continuidade de recursos para a compra de materiais e equipamentos das indústrias brasileiras.

A mobilidade do Exército atualmente está comprometida por falta de recursos e por causa da obsolescência das viaturas. A indisponibilidade das viaturas chega até 90% em certas organizações militares. A falta de recurso sacrifica também as aeronaves de asas rotativas do EB.

Com a mobilidade debilitada, não se pode alcançar o binômio monitoramento/controle e mobilidade e, por consequência, não se atinge o efetivo poder de combate. Em que pese a operacionalidade do pessoal militar ser boa e a formação militar ser excelente, por falta de recursos o poder de combate fica comprometido.

3.3.3 Os setores estratégicos

A END considera que a Defesa seja inseparável do desenvolvimento do País, tendo na sua concepção, a visão de que deve estar integrada às ações de desenvolvimento e promover esse desenvolvimento a partir das demandas a serem criadas em um projeto forte de defesa.

O projeto forte de defesa visa garantir a independência nacional efetivada na mobilização de recursos físicos, econômicos e humanos; pela democratização de oportunidades educativas e econômicas e pela capacitação tecnológica autônoma (POMPEU, 2012).

A END define três setores como estratégicos: nuclear, aeroespacial e cibernético. Os três setores são considerados essenciais para a defesa nacional.

Ao abordar o setor cibernético, destaca o amplo espectro de usos industriais, educativos e militares. Define, portanto a necessidade dessa integração industrial-educativo-militar não só para o desenvolvimento de produtos, mas para desenvolver capacidades. Aparece como prioritário, o desenvolvimento de tecnologias de comunicações que garantam a citada capacidade das Forças Armadas em atuar em rede (POMPEU, 2012).

As ações do setor cibernético estão consubstanciada em 5 (cinco) áreas prioritárias: de recursos humanos, inteligência, doutrinária e operacional.

Uma proposta de Política de Defesa Cibernética da Defesa, cuja integração é o fator-chave, está para ser enviada para aprovação ao Ministério da Defesa. Ela estabelece 9 (nove) objetivos estratégicos, os quais são desdobrados em ações a realizar. Os objetivos estabelecidos são:

1. Assegurar, de forma conjunta, o uso efetivo do espaço cibernético (preparo e emprego operacional) pelas FA e impedir ou dificultar sua utilização contra interesses da Defesa Nacional.

2. Capacitar e gerir recursos humanos necessários à condução das atividades do Setor Cibernético no âmbito das FA.

3. Colaborar com a produção do conhecimento de Inteligência, oriundo da fonte cibernética, de interesse para o SINDE e para os órgãos de governo envolvidos com a Segurança da Informação e Comunicações (SIC) e Segurança Cibernética, em especial o Gabinete de Segurança Institucional (GSI).

4. Desenvolver e manter atualizada a doutrina de emprego do Setor Cibernético.

5. Implementar medidas que contribuam para a Gestão da Segurança da Informação e Comunicações no âmbito das Forças Armadas.

6. Adequar as estruturas de C&T das três Forças e implementar atividades de pesquisa e desenvolvimento para atender às necessidades do Setor Cibernético.

7. Propor a criação de legislação e normas específicas para o emprego do Setor Cibernético.

8. Cooperar com o esforço de mobilização militar e nacional para assegurar a capacidade operacional e, em consequência, a capacidade dissuasória do Setor Cibernético.

9. Contribuir para a segurança dos ativos de informação da Administração Pública Federal (Segurança Cibernética) situados fora do âmbito do Ministério da Defesa.

O Setor Cibernético tem desenvolvido as suas ações e tem permitido com que o Brasil seja respeitado no âmbito da comunidade internacional. A presença brasileira em Seminários deixou de ser uma presença de ouvinte para ser um ator ativo, o que é corroborado pelos convites recebidos para palestrantes nos eventos (POMPEU, 2012).

Apesar dos esforços do governo brasileiro em criar uma política e uma infraestrutura de defesa, o país ainda não está preparado para enfrentar uma guerra cibernética, segundo o General José Carlos dos Santos, chefe do Departamento de Ciência, Tecnologia e Defesa

Cibernética do Exército¹⁴. Além disso, o tema de segurança cibernética é uma atividade recente em todo o mundo e o Brasil está nos primeiros passos.

Como a criação do setor cibernético foi se deu no final de 2008, para implementar as infraestruturas requeridas haverá a necessidade de uma maturação e de uma participação das empresas e interação com as agências governamentais, o que demandará algum tempo.

Atualmente, segundo ainda o chefe do Departamento de Ciência, Tecnologia e Defesa Cibernética do Exército, a maior vulnerabilidade nacional está nas redes de infraestrutura dos serviços públicos como energia, telecomunicações e até nas do sistema financeiro, controladas por empresas privadas que não estão alinhadas com os requisitos de segurança nacional.

Para reverter este quadro, as Forças Armadas querem trazer as agências governamentais de controle para um amplo projeto no sentido de levar as concessionárias de serviços e o sistema financeiro a se adequarem aos esforços de segurança e criar uma legislação. Além disso, como o país vive uma economia de mercado será preciso convencer companhias, governo, universidades e outros atores a abraçarem essa legislação.

O domínio do espaço cibernético constitui em um grande desafio no presente século, tornando-se uma nova fronteira a ser desbravada em razão de: ineditismo e assimetria.

O ineditismo é devido à falta de modelos e referências, bem como da ausência de marcos legais; a assimetria onde o mais fraco pode levar vantagens. Isso pode conduzir a um novo paradoxo, pois um maior desenvolvimento em todas as áreas implica no surgimento de novas vulnerabilidades.

A Segurança e Defesa na área cibernética são temas que interessam a sociedade como um todo, havendo a necessidade de conscientização e colaboração, com o estabelecimento de parcerias para o desenvolvimento do setor, mesmo no nível internacional.

O comandante do CDCiber (Centro de Defesa Cibernética) informou ainda que a unidade desenvolverá seus próprios produtos e que dois deles já estão em fase final de testes: o antivírus Defesa BR, que deve entrar em comercialização em janeiro de 2013, e o simulador de guerra cibernética, que já está em finalização para ser lançado no final deste mês.

A criação e implantação do setor cibernético por meio de projeto no exército, sendo também o responsável no âmbito do Ministério da Defesa trouxe sinergia ao setor, bem como trará benefícios ao Exército em curto espaço de tempo. Os grandes eventos que estão por vir como a Copa das Confederações e visita do Papa em 2013, a Copa do Mundo em 2014 e as Olimpíadas no Rio de Janeiro em 2016 exigirá a presença do setor cibernético estruturando a

¹⁴ Disponível em: <<http://convergenciadigital.uol.com.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=31698&sid=111>>. Acesso em: 01/10/2012.

proteção cibernética das atividades e trará os ensinamentos para que o Exército consubstancie os aspectos doutrinários necessários.

3.3.4 A reorganização da indústria nacional de material de defesa: desenvolvimento tecnológico independente

A END determina a organização da indústria de defesa para que possa ser assegurada ao País autonomia operacional necessária ao exercício das competências atribuídas às Forças Armadas, sob o pressuposto de que a organização, o preparo e o emprego da Marinha, do Exército e da Aeronáutica devem corresponder ao desenvolvimento econômico e tecnológico nacional.

É neste sentido que a END situa a reorganização da indústria de defesa como um de seus eixos estruturantes, assegurando que o atendimento das necessidades de equipamento das Forças Armadas esteja atrelado ao desenvolvimento de tecnologias sob o domínio nacional. Para tanto, faz-se necessário capacitar a indústria para que conquiste autonomia em tecnologias indispensáveis à defesa do País.

A nova concepção da defesa trazida pela END determina que a indústria de defesa nacional receba incentivos para competir em mercados externos, com o consequente aumento de sua escala de produção, sem prejuízo do atendimento às Forças Armadas.

A END pauta a reorganização da indústria de defesa na busca do desenvolvimento tecnológico independente, fixando as seguintes diretrizes:

- “a) priorizar o desenvolvimento de capacitações tecnológicas independentes para o fim de condicionar as parcerias com países e empresas estrangeiras ao desenvolvimento progressivo de pesquisa e de produção no Brasil;
- b) subordinar as considerações comerciais aos imperativos estratégicos por meio de regime legal, regulatório e tributário que proporcione o alcance desse objetivo;
- c) evitar que a indústria de defesa se polarize entre pesquisa avançada e produção rotineira; e
- d) utilizar o desenvolvimento de tecnologias de defesa como foco para o desenvolvimento de capacitações operacionais, buscando-se a modernização permanente das plataformas, seja pela reavaliação à luz da experiência operacional, seja pela incorporação de melhorias provindas do desenvolvimento tecnológico” (BRASIL, 2008, END).

Essas diretrizes visam fomentar e retomar o desenvolvimento da indústria de defesa atrelada ao desenvolvimento de uma tecnologia nacional.

Para isso, o Ministério da Defesa, por meio da Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, criou a SEPROD - Secretaria de Produtos de Defesa, a fim de tratar da

política de compras de material de defesa e coordenar a pesquisa e o desenvolvimento das tecnologias pelos Institutos Militares.

Além disso, o governo federal criou o Plano Brasil Maior que fortalece a CT&I na área de defesa, formulando uma política de CT&I, que tem por escopo o planejamento de produtos de alta tecnologia em áreas de interesse da defesa nacional.

Adicionalmente, o governo criou a Lei nº 12.598, de março de 2012, que trouxe importantes e positivas inovações para a indústria, como a criação de regras de continuidade produtiva e estabilidade orçamentária para o MD, a desoneração de aquisições internas e importações das empresas estratégicas de defesa e seus fornecedores e de exportações dessas empresas, aumentando a competitividade internacional e o estabelecimento de uma parcela mínima de agregação nacional aos produtos importados pelo MD. Estas ações se mostram muito positivas para o desenvolvimento da indústria de defesa.

Segundo a Agência Brasileira de Promoção de Exportação e Investimentos (ApexBrasil), o setor de defesa no Brasil está em plena ascensão. São cerca de 170 empresas que geram 25 mil empregos diretos e cerca de cem mil indiretos. O setor fatura cerca de US\$ 3,7 bilhões por ano e exportou US\$ 1,7 bilhão em 2011. (BRASIL, 2012)

De acordo com os projetos anunciados pelo Governo para as Forças Armadas, a indústria de defesa brasileira deverá receber investimentos de cerca de US\$ 120 bilhões nos próximos 20 anos, com expectativa de que o número de empregos gerados passe para 48 mil diretos e cerca de 240 mil indiretos. Caso se concretize, seria um grande passo para o Brasil entrar no rol das Nações desenvolvidas, mas para isso, o Governo Federal deve seguir o seu planejamento, dando prioridade para a Defesa e seguir o que determina a Lei 12.598, de março de 2012.

Os setores estratégicos nuclear, espacial e cibernético serão os mais beneficiados, caso o setor de Defesa se desenvolva, sendo a base de crescimento da indústria de Defesa.

Por fim, a independência tecnológica deve ser perseguida, sob pena de não ter sobressalentes e equipamentos em um conflito. A Guerra da Malvina é um grande exemplo do lado perverso da dependência tecnológica, pois as portas da importação se fecharam para a Argentina, quando ela mais precisava de material.

3.3.5 O Serviço Militar Obrigatório: composição dos efetivos das forças armadas e mobilização nacional

A mobilização nacional, instituto presente na carta magna brasileira de 1988 e na LC Nº 11.631/2007, é um conjunto de atividades planejadas, orientadas e empreendidas pelo Estado, complementando a logística nacional, para capacitar o País a realizar ações estratégicas no campo da defesa nacional, diante de agressão estrangeira.

Sendo assim, cabe ao Sistema Nacional de Mobilização - SINAMOB, composto por diversos órgãos e ministérios e tendo o Ministério da Defesa - MD como órgão central, atuar ordenada e integradamente no planejamento e na execução da mobilização e da desmobilização nacionais. Seu funcionamento ocorre desde o tempo de paz, quando, por meio de políticas e programas são realizadas as atividades de preparo visando à defesa nacional.

O texto na Constituição Federal de 1988 não é muito pródigo no tocante à Mobilização Nacional, pois limita-se a definir a atribuição de competência à União para legislar sobre a matéria (artigo 22, XXVIII) e a manutenção do Serviço Militar obrigatório (artigo 143).

Em relação ao SMO, não é de hoje que existe um debate sobre a validade de sua obrigatoriedade. O General Enzo Martins Peri, Comandante do EB, assim se expressou sobre os fins do Serviço Militar Obrigatório no Brasil:

“O recrutamento pelo serviço militar obrigatório é mais democrático, universal e, socialmente, mais justo e eqüitativo. Além disso, ajuda a moldar o caráter do cidadão e desenvolve o espírito da prevalência do coletivo sobre o individual, do cumprimento da missão, do serviço público, do dever para com a comunidade e do patriotismo” (NOTICIÁRIO DO EB nº 10.534, de 10 dezembro de 2008, p. 3)

Neste sentido, Leal (2008) observa que o SMO também é democrático, pois acolhe representantes de todos os estratos econômicos, políticos, sociais e raciais da população; está fundamentado em sólida e concatenada legislação e é operacionalizado por uma estrutura, com amplitude nacional, apoiada por meios informatizados, que tem se mostrado, ano após ano, capaz de processar os dados de expressivo contingente de brasileiros e selecionar o efetivo para atender às necessidades das Forças; homens que, depois de instruídos e adestrados, virão a constituir importante reserva mobilizável.

Leal (2008) observa que o SMO possui algumas vantagens, dentre elas:

- é altamente democrático, pois é dever e direito de todo cidadão brasileiro, sem qualquer distinção;
- o fluxo anual de um contingente de 50 a 70 mil jovens exige permanente preparação e atualização dos quadros das Forças encarregadas de sua formação e qualificação, tanto militar quanto profissional;

- renovação dos contingentes contribui para aumentar a identificação da Força Terrestre com a Nação e previne a segregação do estamento militar;
- é a alternativa de menor custo econômico, uma vez que o recruta percebe menores vencimentos, não é movimentado, não pode possuir dependente e não gera encargos previdenciários.

Verificando-se o que acontece em outros países, observa-se que dos 140 países com Forças Armadas organizadas, 83 adotam o sistema de conscrição obrigatória (LEAL, 2008).

Alsina Jr. (2010) observa que no presente, o SMO continua a ser a forma mais difundida de recrutamento. No entanto, especialmente nas nações desenvolvidas, existe uma tendência no sentido de profissionalizar este serviço, gerando o Serviço Militar Voluntário (SMV). Já nos países em desenvolvimento prevalece o SMO - concebido como alternativa menos onerosa à manutenção dos exércitos nacionais.

O discurso favorável à manutenção, ou mesmo ao aprofundamento, do SMO universal no Brasil tem no EB seu principal baluarte. Segundo Alsina Junior (2010), dada a falta de debate público sobre o tema, a perspectiva sustentada pela força terrestre é incorporada de modo acríptico pelas autoridades direta ou indiretamente responsáveis pela condução da política de defesa.

Alsina Junior (2010), ao criticar o SMO, observa que:

“[...] valeria fazer uma consideração de caráter genérico sobre as razões que mantêm o Brasil atolado no que se poderia chamar de círculo vicioso do subdesenvolvimento aplicado ao universo castrense. De maneira perfunctória, pode-se sustentar a existência de um sistema que se retroalimenta: a cultura particularista favorece a manutenção da forma de recrutamento atual, baseada no conceito napoleônico de *levée en masse*, cuja origem data do final do século XVIII, que, a seu turno, torna materialmente impraticável uma modernização abrangente da força terrestre, que, por sua vez, crescentemente se conforma em exercer funções assistencialistas/para policiais - em vista da aparente impossibilidade de o poder político incorporar o fortalecimento do poder militar nacional às suas prioridades efetivas” (ALSINA JR, 2010, p. 482).

O autor observa que deveria haver uma transição do presente sistema para um serviço militar misto, capaz de garantir a incorporação de recrutas de níveis educacional e cognitivo muito mais elevados do que os atuais (para assegurar a atuação do EB em um campo de batalha tecnologicamente avançado) e de permitir a necessária elasticidade da força terrestre em um (improvável) contexto de guerra de resistência na Região Amazônica. Além disso, deveria haver um mix de soldados profissionais e de recrutas, prevalecendo os profissionais. Os soldados voluntários seriam incorporados em todo o Brasil, à exceção da Amazônia, onde o SMO continuaria a existir em seus moldes atuais.

Segundo Alsina Jr. (2010, p. 488), “o aprofundamento do modelo do SMO brasileiro representa um dos pontos mais vulneráveis da END”. Além disso, o autor observa que há a necessidade de diminuição de efetivos, aumento dos gastos com equipamento, adestramento, P&D militar e mesmo com pessoal - tendo em vista a necessidade de melhorar substancialmente a remuneração dos soldados voluntários, de molde a atrair indivíduos de boa qualificação intelectual.

De fato, o EB necessita não só racionalizar seus recursos como também modernizar sua estrutura e processos na busca pela eficiência. Ao se analisar o EB percebe-se que existem aspectos que precisam ser corrigidos como: o emprego da unidade só após alguns meses de incorporação; maior desgaste do material em razão do manuseio, a cada ano, por elementos inexperientes; grandes contingentes, mas de reduzida eficiência; vulnerabilidade que ocorre na época de licenciamento.

O SMO é um ponto da END que realmente necessita ser repensado e que talvez, precise ser levado para discussão nacional. Uma opção seria realizar uma reforma radical neste serviço. No entanto, a quebra abrupta de certos paradigmas poderia gerar efeitos imprevisíveis. O ideal é que seja feita uma transformação gradativa, podendo-se iniciar as mudanças com o Serviço Militar Voluntariado em um grande Centro e verificar quais seriam as falhas e os acertos. Seria indicado que o SMO permanecesse na Amazônia em face do vazio demográfico e do número elevado de organizações militares.

3.3.6 Medidas de Implementação

Como vulnerabilidades da estrutura de Defesa do País, destacava-se o pouco envolvimento da sociedade brasileira com os assuntos de Defesa e a escassez de especialistas e de instituições acadêmicas voltadas para esses temas.

Assim, as ações estratégicas formuladas pela END de promover maior integração e participação dos setores civis governamentais na discussão dos temas ligados à defesa como a criação da carreira de defesa, a adoção de medidas para criação e implementação do Instituto Pandiá Calógeras se mostram acertadas, ampliando as áreas de *interface* dos militares com o meio acadêmico e a sociedade.

A criação de cursos sobre Defesa com a participação de civis, a aceitação dos critérios da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) para que os cursos de aperfeiçoamento, extensão e especialização sejam reconhecidos, a abertura dos

cursos de altos estudos das Forças para civis são medidas que podem ser adotadas para encurtar a distância entre militares e civis, aumentando a sinergia entre estes setores.

A descontinuidade de alocação de recursos públicos para os projetos das Forças Armadas é outra vulnerabilidade para a implementação das diretrizes da END. Para que a regularidade e a continuidade de alocação de recursos possam ocorrer, é necessário que seja dado ao orçamento da Defesa, a prioridade necessária para que não haja cortes e nem contingenciamento¹⁵.

O reaparelhamento das FFAA com materiais e equipamentos modernos e com recente tecnologia é mais uma oportunidade de melhoria para tentar minimizar a defasagem tecnológica da maioria dos materiais e equipamentos das FFAA.

Para isso acontecer é necessário um conjunto de ações estratégicas, como: a atuação do Governo Federal no sentido de fomentar a pesquisa e o desenvolvimento de produtos e sistemas militares e civis que compatibilizem as prioridades científico-tecnológicas com as necessidades de defesa, coordenando inclusive, quando existir gestões de mais de um Ministério; a otimização dos esforços em Ciência, Tecnologia e Inovação, evitando principalmente que Ministérios diferentes trabalhem em projetos iguais sem nenhum tipo de planejamento e controle; maior integração das indústrias públicas e privadas de material de defesa, sob a coordenação do MD, fazendo com que as indústrias públicas e privadas firmem parcerias, aumentando a possibilidade de desenvolver materiais e equipamentos com tecnologia moderna; condicionar à transferência de tecnologia na compra de material e equipamento de atividade aeroespacial militar no exterior, sob a coordenação do MD, evitando assim que as Forças gastem mais recursos na manutenção ou no ajuste dos equipamentos comprados como caixa preta¹⁶ e, por fim, incrementar a Base Industrial de Defesa, dando incentivos e diminuindo a carga tributária, para que a base industrial possa crescer e desenvolver-se, fazendo com que as empresas tenham capacidades de competir nos mercados nacional e internacional.

O reaparelhamento das FFAA não visa tornar o Brasil um país belicoso, mas sim para dissuadir a agressão externa e projetar poder através de uma pronta resposta em caso de necessidade.

3.4 CRÍTICAS À ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA

¹⁵ O Contingenciamento consiste no retardamento ou ainda, na inexecução de parte da programação de despesa prevista na Lei Orçamentária.

¹⁶ Caixa preta – sem transferência de tecnologia.

A Estratégia Nacional de Defesa (END), primeiramente elaborada em 2008, mereceu à época, de imediato, comentários diversos de observadores e especialistas. A maior parte dos comentários apresentou um tom positivo, posto se tratar de uma iniciativa no sentido da transparência e da abertura de um debate com a sociedade, em geral, e com os estudiosos da área em particular.

Almeida (2009) reconheceu de imediato “características positivas no fato de que um documento - quaisquer que sejam suas qualidades intrínsecas - sobre esse aspecto importante da vida nacional (com repercussões internacionais) tenha sido divulgado”.

No entanto, o referido autor, em suas análises, apresenta uma série de comentários que ressaltam aspectos que lhe parecem problemáticos da END, sem desconsiderar que tal documento representa uma contribuição relevante para um debate qualificado sobre a Defesa Nacional. Desta forma, Almeida (2009), por meio de seus comentários, adota uma posição mais crítica do que favorável.

Para Almeida (2010, p.1), “a END, a despeito de seu nome e de seus nobres objetivos, não é bem uma estratégia e tampouco se destina, em sua conformação atual, à defesa do país. Ela é, no máximo, nacional...”. A crítica do autor se ancora nos seguintes aspectos: a END tem um caráter extremamente nacionalista; o autor não considera a END uma estratégia, pois, segundo ele, há uma confusão com os termos estratégia de defesa com estratégia de desenvolvimento; não há definição sobre quais são as ameaças existentes contra o país, quem são os amigos e os inimigos; não considera a dificuldade de obtenção dos recursos financeiros necessários para sua implementação; e não é realista e razoável no seu conteúdo.

Quanto à primeira crítica, Almeida (2010) descreve a END como “um documento tão idealista e tão distante dos desafios colocados ao país e alheio à realidade efetiva das coisas”, após apontar que tal documento surgiu com um caráter extremamente nacionalista e em defesa da soberania nacional (ALMEIDA, 2010, p. 28). Pode-se dizer que tal posicionamento é coerente, pois a END foi formulada por um grupo composto em sua maioria de assessores militares. Ademais, não foi suficientemente debatida com a sociedade civil. É possível perceber que o espírito nacionalista do militar - até mesmo de salvador da pátria - prevaleceu em diversos trechos da END. Por isso, pode-se notar, em alguns trechos da END, que o nacionalismo prevaleceu, como a afirmação: “projeto forte de defesa favorece projeto forte de desenvolvimento”. (BRASIL, 2008, p.9).

No que se refere a não considerar a END como uma estratégia, Almeida (2010) observa que os autores da END confundem estratégia de defesa com estratégia de desenvolvimento na medida em que acreditam que os gastos com defesa é que impulsionam o

desenvolvimento, o que equivale acreditar, em outro contexto, que os gastos do Pentágono é que impulsionam a prosperidade e a inovação dos EUA (ALMEIDA, 2010, p.22).

Em relação a esta crítica, é possível discordar do posicionamento de Almeida (2010), pois, por exemplo, a indústria de defesa dos EUA é muito forte e é um dos fatores que impulsionam essa potência mundial. Segundo Silva (2011), os EUA venderam, em 2011, o maior número de armas em sua história, gerando 134 bilhões de reais, sendo responsável por 77,7% do mercado mundial (SILVA, 2011). Além disso, é a defesa dos EUA que respalda grande parte do comércio americano.

Outra evidência de que a crítica pode ser mitigada vem da definição de Estratégia Nacional que é “arte de preparar e de aplicar o Poder Nacional para, superando os óbices, alcançar e preservar os Objetivos Nacionais, de acordo com a orientação estabelecida pela Política Nacional” (BRASIL, 2009). Neste sentido, a END está realizando, preparando e aplicando Poder Nacional para alcançar os objetivos nacionais de defesa.

Almeida (2010, p. 24) também apresenta críticas direcionadas a não definição de quais são as ameaças existentes contra o Brasil e quem são os amigos e os inimigos. Neste ponto também é possível discordar do referido autor, pois essa definição só pode acontecer em documentos sigilosos e não em documentos ostensivos como a END. O MD tem seus planos operacionais onde são definidas as Hipóteses de Emprego e quais os prováveis inimigos. Quanto aos amigos, são todos os países que o Brasil tem relações diplomáticas. Logo, a END é uma Estratégia de Defesa, pois não precisa dizer onde as armas estão apontadas e sim que o Brasil e suas Forças Armadas estejam preparadas para agir quando for necessário. Neste sentido a END indica o caminho a ser seguido.

Outra crítica apresentada por Almeida (2010, p. 26) é que a END não considera a dificuldade na obtenção dos recursos financeiros necessários para a sua implementação. Tal crítica se mostra bastante adequada e irretocável, pois a END não considera em nenhum momento a provável dificuldade financeira e orçamentária para custear tais objetivos, se limitando a formular diretrizes e objetivos que precisam de elevada soma de recursos, particularmente, nos setores nucleares e cibernéticos. Os recursos necessários precisam ser dimensionados, as fontes de recursos têm que ser definidas e o fluxo de recurso deve ser garantido para que todo este planejamento saia do papel.

Por fim, Almeida (2010, p. 28) observa que a END não é realista e nem razoável. Mais uma vez, a crítica do autor pode ser acompanhada, pois este documento foi formulado na maioria por assessores militares, apesar de ter representantes de todos os ministérios na sua

formulação. É possível perceber que não houve uma preocupação em traçar os detalhes de execução de cada diretriz ou objetivo formulado.

Um documento para ser realista e factível, precisa ser detalhado, não podendo ficar no campo genérico. Além disso, deve haver um comprometimento do governo federal, no sentido de deixar explícita qual a fonte de recursos financeiros que irão custear os investimentos previstos, bem como, todos os outros meios necessários para que a END seja um documento nacional a ser cumprido. É provável que a END tenha formulado todas as necessidades que os militares desejariam para as Forças, sem comprometimento com a realidade.

Neste sentido, Flores (2011) observa que talvez o problema fundamental da END que carece de ser equacionado seja a compatibilização do ideal desejável (que sobre esse ideal, não há o que criticar na END) com o real exequível - o que provavelmente ocorrerá nos desdobramentos propriamente militares da END, no que tange ao preparo militar concreto, quando as limitações da realidade se imporão inexoravelmente. A complexa questão das prioridades integradas evidenciar-se-á então em toda a sua plenitude, como um grande desafio do Ministério da Defesa e do mundo político, que não pode eximir-se da participação no processo.

Por fim, a END, apesar das críticas pertinentes, pode-se considerar a END um documento positivo, há muito tempo conveniente, mais ainda com a institucionalização do Ministério da Defesa.

Segundo Flores (2011, p. 9):

“... só o reconhecimento da conveniência de sua existência já é um fato positivo, em país como o Brasil, em que a Defesa Nacional não é tema que entusiasme o mundo político e a sociedade em geral.”

“Como todo documento multifacetado e complexo como esse, há sempre espaço para aperfeiçoamentos, alguns insinuados (insinuações evidentemente sujeitas a controvérsias) neste artigo. Aperfeiçoamentos que deverão acontecer naturalmente no correr do tempo, nas revisões periódicas do documento, sem desmerecimento para o esforço pioneiro louvável, já realizado.”

Assim, a própria obrigatoriedade de revisão da END pode ser considerada como um sinal de que a END não é uma obra acabada, devendo ser revisada constantemente em face de uma realidade geopolítica dinâmica. Além disso, ao estabelecer a revisão da END, o governo demonstra a intenção em aperfeiçoar e, até mesmo, corrigir as diretrizes estabelecidas os rumos traçados no que concerne à Defesa Nacional.

4. O LIVRO BRANCO DE DEFESA NACIONAL (LBDN)

O objetivo deste capítulo é apresentar o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), seus principais pontos afetos Exército Brasileiro e relacioná-los com o contido na END. Para isso, apresentam-se generalidades sobre os termos Livro Branco e Livro Branco de Defesa. Em seguida, faz-se um resumo e análise dos principais pontos do LBDN que impactam o Exército Brasileiro. Por fim, apresentam-se algumas relações entre a END e o LBDN, que afetam o Exército Brasileiro.

4.1 GENERALIDADES

4.1.1 Livro Branco

Livro Branco (*White Papper*) é o nome dado a um documento oficial publicado por um governo ou uma organização internacional com a finalidade de expor uma nova política ou linha de ação sobre um tema (KITCHO, 2004, p.1).

A denominação “Livro Branco” teve origem no Reino Unido (KITCHO, 2004) e, segundo CUNHA (2011), constitui parte de um conjunto de livros coloridos que os governos dos regimes democráticos têm utilizado para expor e realizar consultas a setores da sociedade sobre suas ideias, planos e intenções. Comum nos governos europeus, os livros brancos são reconhecidos como documentos oficiais, nos quais o governo aborda um determinado problema - geralmente de natureza política ou econômica - explicitando a maneira que pretende enfrentá-lo.

Ao elaborarem os livros brancos, os governos expressam a fundamentação de uma política pública destinada à determinada área ou setor. Apesar de não haver uma unanimidade a respeito da definição do conceito de livro branco, em face de sua origem, reconhece-se a larga experiência dos países anglo-saxões no assunto (GUYER, 2008).

Há cem anos, na Inglaterra, determinada política ou projeto era apresentado em livros com capas de diferentes cores - verde, azul, vermelho - sendo a capa de cor branca utilizada apenas quando se obtinha um consenso na proposta.

Guyer (2008) observa que os livros brancos são

“... documentos públicos emitidos pelo governo nos quais se percebe a definição de ações destinadas a gerenciar um setor relevante da Administração Pública, e que são devidamente justificadas. Além disso, muitas vezes - mas nem sempre - a elaboração e a publicação de um Livro Branco estão associadas a uma política pública que se

estenderá para além dos limites de uma administração, tornando-se linhas de ação para médio ou longo prazo” (GUYER, 2008, p.1).

Normalmente, a elaboração de um livro branco resulta de debates, discussões, negociações e estudos que envolvem o próprio governo, os órgãos estatais envolvidos, os setores de oposição ao governo e a sociedade civil a respeito de determinado tema, área ou setor. Este processo ocorre geralmente em assuntos de primordial importância ou naqueles em que a sua natureza exige políticas estáveis no médio e longo prazo (GUYER, 2008).

Assim sendo, existem livros brancos que abordam, não só problemas relacionados à Defesa, mas, também, a assuntos internacionais, negócios, tecnologia, saúde, educação, por exemplo (CUNHA, 2011).

Muitas vezes os livros brancos são precedidos por outros documentos chamados de livros verdes (*green papers*). Publicados com mais frequência, os livros verdes objetivam gerar o debate público, envolvendo partidos políticos, inclusive de oposição, sociedade civil, meios de comunicação, instituições acadêmicas, dentre outras instituições. Caso os processos de debate e negociação sejam bem sucedidos, este documento adquire um nível de legitimidade social e política significativa. Portanto, os livros verdes, também chamados de documentos de consulta, são utilizados para propor uma estratégia ou mostrar as intenções do governo, visando à obtenção de pareceres e o retorno da opinião pública (GUYER, 2008; BOAVISTA, 2011).

Em resumo, o livro branco deve conter uma ampla visão do futuro que se deseja constituindo-se em verdadeiro desafio colocar em ação tudo que nele está escrito (HAYNES, 2001).

4.1.2 Livro Branco de Defesa

O Reino Unido é o país com a mais longa tradição na elaboração de Livros Brancos de Defesa. Sua primeira utilização foi registrada a partir de 1957, na Grã-Bretanha, fruto muito mais da necessidade do governo britânico de legitimar importantes mudanças políticas e estratégicas perante a sociedade e ao próprio *establishment* militar do que de uma preocupação real em incorporar a sociedade nos debates sobre estas questões e dar a verdadeira transparência a estas políticas (GUYER, 2008).

Cunha (2011, p. 22) observa que, em geral, os Livros Brancos de Defesa “oferecem, em geral, uma avaliação estratégica do ambiente de defesa e segurança de um Estado, apontam a capacidade desejada para suas Forças Armadas e definem as circunstâncias em que

elas podem ser chamadas a intervir”. Segundo o autor, vários países europeus, asiáticos e africanos já elaboraram e publicaram seus Livros Brancos de Defesa.

Em relação às Américas, o incentivo para a elaboração destes livros partiu do Conselho Permanente da Organização dos Estados Americano que, por meio da Resolução nº 829 (1342/02), de 06 de novembro de 2002, estabeleceu as diretrizes para a elaboração dos livros brancos e instou seus Estados membros a implementá-lo. (CUNHA, 2011).

De acordo com estas diretrizes,

“Um Livro Branco da Defesa é um documento chave de política que oferece a visão do Governo a respeito da defesa. É um documento público que descreve o contexto amplo da política estratégica para o planejamento da defesa com uma perspectiva de médio prazo. Não se destina a ser redigido anualmente ou cada dois anos, mas oferecer uma perspectiva suficiente para permitir um orçamento planejamento plurianual. Deve ser elaborado de modo a ser suficientemente flexível para levar em conta pequenas modificações no ambiente da segurança. Um novo Livro Branco é normalmente preparado em resposta a importantes mudanças no ambiente estratégico ou para indicar mudanças significativas nas prioridades do Governo” (OEA, 2002, p. 2).

A Resolução destaca que a preparação de um Livro Branco de Defesa representa um exercício fundamental de democracia na medida em que este processo requer extensa cooperação entre civis e militares. A consulta entre os líderes políticos, ministérios públicos, militares e o público em geral promove uma ampla conscientização a respeito das funções e do valor das Forças Armadas. Assim sendo, o produto final confere maior legitimidade democrática à política de defesa nacional do que se tivesse sido criado sem debate e sem consulta (OEA, 2002).

O Livro Branco de Defesa, enquanto documento público, explica o papel das Forças Armadas e por que esse papel é importante para os cidadãos. Enquanto política governamental, o Livro Branco apresenta instrução coerente ao Ministério da Defesa e aos militares sobre as expectativas governamentais a respeito de suas funções. Além disso, proporciona também os fundamentos e a autoridade para a alocação de recursos às forças da defesa, bem como legitima o gasto de fundos públicos para esse propósito (OEA, 2002).

Ao elaborar seus respectivos Livros Brancos de Defesa, cada Estado membro da OEA oferece aos demais a visão de seus governos a respeito da própria defesa e para sua sociedade, descreve o contexto amplo de política e estratégia, refletindo o papel das forças de defesa no conjunto das prioridades nacionais.

Os Livros Brancos da Defesa são identificados, sobretudo, como importantes medidas de fortalecimento da confiança e da segurança, pois sua preparação e distribuição dos

umentam a transparência não só no contexto nacional, mas também em âmbito internacional (OEA, 2002).

Observa-se que vários países no âmbito das Américas já elaboraram e publicaram seus Livros Brancos de Defesa, dentre os quais a Argentina, o Canadá, o Chile, o Peru, a Nicarágua e a Guatemala. O Brasil prontificou uma versão preliminar do seu Livro Branco de Defesa em JUN/2012, resultado de um processo que será detalhado a seguir.

4.1.3 Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN)

A intenção de elaboração de um Livro Branco de Defesa Nacional pelo governo brasileiro acompanha a pauta de sedimentação doutrinária do Ministério da Defesa de longa data (CASTANHEIRO, 2011).

Em 2003, a Mensagem Presidencial encaminhada ao Congresso Nacional estabelecia, no seu capítulo 30 (Defesa), que o Ministério da Defesa deveria promover a atualização da Política de Defesa Nacional, revigorar o debate sobre temas estratégicos com a sociedade civil e elaborar um Livro Branco de Defesa (BRASIL, 2003).

Até 2009, as ações relativas à elaboração do Livro Branco de Defesa Nacional não haviam se concretizado. Em face de iniciativa parlamentar, em 2010, a Câmara dos Deputados aprovou a Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto, que alterou a Lei Complementar nº 97, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa, dentre as quais a obrigação de elaboração do Livro Branco de Defesa Nacional.

Por força desta Lei, o Ministério da Defesa recebeu a responsabilidade de implantar o Livro Branco de Defesa Nacional, que deveria conter dados sobre a modernização das Forças Armadas, racionalização e adaptação das estruturas de Defesa e suporte econômico da Defesa Nacional, dentre outros (BRASIL, 2010).

Esta Lei¹⁷ define o Livro Branco de Defesa Nacional como:

“... um documento de caráter público, por meio do qual se permitirá o acesso ao amplo contexto da Estratégia de Defesa Nacional, em perspectiva de médio e longo prazos, que viabilize o acompanhamento do orçamento e do planejamento plurianual relativos ao setor” (BRASIL, 2010).

Um ponto inovador e importante desta Lei foi a obrigação imposta ao Poder Executivo de encaminhar à apreciação do Congresso Nacional, na primeira metade de cada sessão

¹⁷ §1º, do art. 9, da Lei nº 136, de 25 de agosto de 2010.

legislativa ordinária, de quatro em quatro anos, a partir de 2012, os seguintes documentos, devidamente atualizados:

- a Política de Defesa Nacional (PDN), que fixa princípios, conceitos e objetivos;
- a Estratégia Nacional de Defesa (END), que trata de questões institucionais, da organização das Forças Armadas e dos meios para fazer com que a nação participe da defesa; e
- o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), que promove a divisão de responsabilidades entre o Executivo e o Legislativo e transforma a estratégia de Defesa Nacional em assunto de Estado.

Segundo Cunha (2011, p. 23), “o encaminhamento simultâneo desses três importantes documentos implica que eles serão integrados e coerentes entre si”.

Desta forma, em atendimento ao disposto nesta Lei, a presidente da República, em fevereiro de 2011, por meio do Decreto nº 7438, estabeleceu princípios e diretrizes para criação e elaboração do Livro Branco de Defesa Nacional, instituiu Grupo de Trabalho Interministerial com o objetivo de elaborar estudos sobre temas pertinentes àquele Livro.

Sob a presidência do representante do Ministério da Defesa, o Grupo de Trabalho Interministerial do Livro Branco de Defesa Nacional foi integrado por representantes de 11 órgãos do governo federal¹⁸. Além disso, foram promovidas seis (6) oficinas temáticas de trabalho¹⁹ e *workshops* de Defesa para promover consultas, propostas e debates para a elaboração do Livro Branco com a participação de especialistas civis, militares, especialistas, líderes e formadores de opinião, com representatividade de órgãos estatais, não estatais e academia e órgão ligados à Indústria de Defesa²⁰. Resultado de amplo debate, o Ministro da Defesa entregou ao presidente do Senado Federal, em julho de 2012²¹, os três (3) documentos que constituem os mais significativos instrumentos delineadores do presente e do futuro da Defesa brasileira: a Política Nacional de Defesa (PND) - revisão, a Estratégia Nacional de Defesa (END) - revisão e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN).

Além de cumprir o que a determina a lei, a entrega destes documentos possui elevado valor simbólico, pois a chegada dos documentos ao Congresso e sua consequente publicidade, significa uma oportunidade ímpar de ampliar o envolvimento do conjunto da sociedade na

¹⁸ Representantes do Ministério da Defesa; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério da Fazenda; Ministério da Integração Nacional; Ministério da Justiça; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério das Relações Exteriores; Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República; Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República; e Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

¹⁹ Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/seminarios.php>. Acesso em: 12/09/2012.

²⁰ Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/faq.php>>. Acesso em: 12/09/2012.

²¹ Disponível em: <<http://agenciabrasil.etc.com.br/noticia/2012-07-17/ministerio-da-defesa-entrega-documento-com-principais-projetos-das-forcas-armadas-ao-senado>>. Acesso em: 10/09/2012.

discussão das questões relacionadas à Defesa Nacional. Estes documentos têm finalidades específicas e se complementam (AMORIM, 2012).

O LBDN é uma iniciativa pioneira no Brasil e tem um duplo objetivo: dar transparência à sociedade sobre o funcionamento e os objetivos traçados para o setor e gerar confiança na relação com outros Estados. O LBDN procura demonstrar que a Defesa do país tem caráter dissuasório, não é delegável e está organizada para evitar que o Brasil sofra ameaças e preparada para combater qualquer agressão (AMORIM, 2012).

O LBDN se constitui, também, em um instrumento de *accountability*, ou seja, um instrumento de prestações de contas, pois apresenta ao público o que se espera dos instrumentos nacionais de defesa (BRASIL, 2012b).

A importância do LBDN para a Defesa, para os Comandos de Forças e para a sociedade está na mudança de atitude do governo, ao estabelecer um verdadeiro conjunto de objetivos entre o Executivo, o Legislativo, as Forças Armadas e a Sociedade. O Livro é um instrumento que estabelece metas, orçamentos e resultados, deixando patente para todos os segmentos da sociedade qual a Defesa que se deseja, o que esperar das Forças Armadas e quais os meios disponíveis para atingir os objetivos (FICO, 2011).

O Livro Branco da Defesa Nacional do Brasil, encaminhado ao Congresso Nacional, apresenta um prefácio com uma Mensagem da Presidenta da República do Brasil e uma Apresentação do Ministro da Defesa. O conteúdo está estruturado em seis (6) capítulos:

- capítulo um - O Estado brasileiro e a Defesa Nacional;
- capítulo dois - O ambiente estratégico do século XXI;
- capítulo três - A Defesa e o Instrumento Militar;
- capítulo quatro - Defesa e a Sociedade;
- capítulo cinco - A Transformação da Defesa; e
- capítulo seis - Economia da Defesa.

Em sua parte final, o LBDN apresenta alguns anexos que disponibilizam dados importantes como: (a) no anexo I, os quantitativos de militares (por Força Armada, por localização, por missão de paz) e civis: os equipamentos de Defesa, por Força; Orçamento da Defesa (de 2006 a 2011); (b) no anexo II, o Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED) para o período de 2012 a 2031 para cada projeto de Articulação e Equipamento por Força e os Projetos e subprojetos prioritários de cada Força, com seus respectivos valores; (c) no anexo III, a proposta para a modernização da gestão, uma das três vertentes que balizam o processo de transformação da Defesa (BRASIL, 2012a).

O LBDN apresenta também como anexo o Plano Brasil 2022, elaborado pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), que estabelece metas, em uma perspectiva de longo prazo, para a consecução dos objetivos estratégicos de defesa.

4.2 O LIVRO BRANCO DE DEFESA NACIONAL E O EXÉRCITO BRASILEIRO

O LBDN do Brasil é um valioso instrumento de planejamento e acompanhamento, pois estabelece a consecução dos objetivos declarados, indicando os recursos necessários para as forças de defesa. Nele foram estabelecidos os objetivos da pasta da Defesa e os principais projetos das Forças Armadas, o que imputa, não só ao Ministério da Defesa como também às Forças Armadas, uma série de responsabilidades, ações a empreender e desafios para o presente e para o futuro (BRASIL, 2012a).

Nesta seção será apresentado um resumo dos principais pontos do LBDN que se relacionam diretamente o Exército Brasileiro.

4.2.1 A Multipolaridade Cooperativa

O capítulo dois do LBDN, intitulado “O ambiente estratégico do século XXI”, revela que o Brasil está empenhado em contribuir para a promoção da multipolaridade cooperativa.

A cooperação é uma tendência muito forte, fazendo com que países se juntem em blocos com o objetivo de estabelecer canais de cooperação em múltiplos setores, em especial na área da Defesa.

Segundo Antonio Patriota, Multipolaridade Cooperativa ou Multipolaridade Benigna se caracteriza por reconhecer a existência de uma estrutura multipolar de poder no mundo, na qual o objetivo político deve ser guiado para tornar esta multipolaridade mais cooperativa, diferente da característica competitiva que predominou nos períodos precedentes às 1ª e 2ª Guerras Mundiais. (BRICS Policy Center, 2011, p. 3).

Essa nova estrutura de poder não deve favorecer posturas conflituosas, herdadas de ordenamentos internacionais que predominaram ao longo do século XX. O processo de cooperação deve ser encaminhado para um arranjo de coordenação e diálogo em vez de uma realidade de rivalidades.

O LBDN formula que essa nova postura não pode negligenciar as ameaças do mundo, nem as incertezas de que se reveste o horizonte a médio e longo prazo. (BRASIL, 2012a). Neste sentido, as Forças Armadas devem estar preparadas para as ameaças e as incertezas do

mundo contemporâneo. Para isso, o Brasil tem formulado vários documentos de Defesa no intuito de estabelecer estratégias para desenvolver as FFAA.

Considerando o fato de ser um país emergente, possuidor de muitas riquezas e o de maior expressão da América do Sul, o Brasil reúne credenciais para ingressar no universo da multipolaridade atual, especialmente, por estar se firmando como líder na América do Sul.

Rocha Paiva (2012) observa que:

“Hoje, o mundo caminha para a multipolaridade, ainda que assimétrica, em virtude do poder dos Estados Unidos, da Rússia e da China, em um primeiro plano, seguido por outras potências emergentes ou tradicionais, fortes nos campos militar, econômico e científico-tecnológico. A globalização, reforçada pelo menor risco de conflitos mundiais, apequenou o planeta e inseriu o Brasil nas questões internacionais mais importantes, fruto do desenvolvimento que vem mostrando, das cobiçadas riquezas que possui e da posição e espaço geoestratégico que ocupa” (ROCHA PAIVA, apud SILVA FILHO, 2012).

Em relação ao campo da Defesa, segundo o LBDN, a criação do Conselho de Defesa da União de Nações Sulamericanas (UNASUL) reafirma a tendência de cooperação entre os países no âmbito da América do Sul (BRASIL, 2012a).

O Brasil, atualmente, vem realizando muitas ações de cooperação na área da Defesa, como: ajudas, apoios e intercâmbios militar nas áreas de pessoal, ensino, operações, logística e inteligência; reuniões laterais; criação de órgãos regionais de cooperação; exercícios e missões combinadas de cunho internacional; parcerias em produção e venda de material de emprego militar e em pesquisa científico-tecnológica; e as operações de paz e humanitárias.

Esse cenário de multipolaridade cooperativa tende a se estabelecer mais fortemente em um futuro próximo, pois várias tendências estão focadas neste cenário. Contudo, a cooperação a ser perseguida e almejada na área da Defesa no continente sulamericano não significa que o Brasil esteja dispensado de possuir um forte poder militar.

Na verdade, para conviver de forma respeitável nessa multipolaridade, é de suma importância que o Brasil disponha de uma estrutura adequada na área da Defesa, compatível com a posição que o país deseja alcançar no contexto global. O equilíbrio militar entre as potências regionais na multipolaridade torna possível a paz mundial. Quando existe o desequilíbrio, existe conflito (HUNTINGTON, 1996, p.20).

4.2.2 O Setor Cibernético

Segundo o LBDN, em seu capítulo três - A Defesa e o Instrumento Militar -, três setores²² foram selecionados como estratégicos pela Estratégia Nacional de Defesa (END), cabendo ao Exército Brasileiro, a coordenação do Setor Cibernético. A prioridade para estes Setores é elevar a capacitação científica e tecnológica do País e preparar os recursos humanos.

A ameaça cibernética tornou-se uma preocupação por colocar em risco a integridade de infraestruturas sensíveis, essenciais à operação e ao controle de diversos sistemas e órgãos diretamente relacionados à segurança nacional (BRASIL, 2012a).

A implantação do Setor Cibernético tem como propósito conferir: confidencialidade, disponibilidade, integridade e autenticidade dos dados que trafegam em suas redes, os quais são processados e armazenados. Esse projeto representa um esforço de longo prazo, que influenciará positivamente as áreas de ciência e tecnologia e operacional (BRASIL, 2012a).

Sob coordenação do Exército, foi criado, em 2010, o centro de Defesa Cibernética (CDCiber), com suas instalações em Brasília e em uma cidade-satélite. Nas instalações, cem oficiais convivem com simuladores de guerra cibernética, laboratórios para análise de vírus e um centro de tratamento de incidentes.

O Centro de Defesa Cibernética do Exército vem somar esforços com as organizações governamentais já existentes, e busca: a melhoria da capacitação dos recursos humanos; a atualização doutrinária; o fortalecimento da segurança; respostas a incidentes de redes; incorporação de lições aprendidas; e proteção contra ataques cibernéticos (BRASIL, 2012a).

A primeira missão do CDCiber foi o monitoramento na Conferência Rio+20²³, que ocorreu em junho de 2012, constituindo-se também em um teste para a nascente estrutura de defesa cibernética do país, que depois terá pela frente a Copa do Mundo de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016²⁴.

O CDCiber têm alcançado significativos avanços com ênfase na capacitação de pessoal especializado e no desenvolvimento de soluções de elevado nível tecnológico. No entanto, Durante a Rio+20, realizada em junho, o CDCiber não conseguiu impedir as invasões

²² Setor Nuclear, Setor Cibernético e Setor Espacial.

²³ Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), conhecida também como Rio+20, foi uma conferência realizada entre os dias 13 e 22 de junho de 2012 na cidade brasileira do Rio de Janeiro, cujo objetivo era discutir sobre a renovação do compromisso político com o desenvolvimento sustentável.

²⁴ Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/tec/1085498-general-detalha-implantacao-do-centro-de-defesa-cibernetica-novo-orgao-brasileiro.shtml>> . Acesso em: 12/09/2012.

e a queda de sites do governo. O CDCiber ainda precisa de sede definitiva, equipamentos e pessoal capacitado, além de adquirir tecnologias e softwares para a defesa cibernética²⁵.

4.2.3 Serviço Militar - Mobilização Nacional

O Serviço Militar Obrigatório é elemento essencial para a mobilização do povo brasileiro em defesa da soberania nacional.

Segundo o LBDN, desde 2003, as fases do processo de recrutamento passaram a ser comuns às três Forças, unificadas no âmbito do Ministério da Defesa. Ao término da fase de seleção, o cidadão pode ser designado para prestação do serviço militar em uma organização da Marinha, do Exército ou da Força Aérea, sendo matriculado em um dos Órgãos de Formação da Reserva - OFR (BRASIL, 2012a).

Ao contrário da Marinha e da Força Aérea, o Exército não conta com soldados profissionais (não há concursos para baixas patentes). A maioria dos soldados é proveniente do Serviço Militar Obrigatório (SMO), com limite de permanência na Força de 8 anos, fazendo com que o Exército perca soldados que foram treinados.

Para minimizar este fato, o Exército está dissociando o SMO da atividade operacional, o que possibilita a flexibilização de vários parâmetros, tais como duração, universo abrangido, sistema de instrução, incremento da profissionalização. Da mesma forma que a Marinha e a Aeronáutica fazem, o Serviço Militar se transformaria num provedor de recursos humanos indispensáveis para o funcionamento do Sistema Operacional. Adicionalmente, os Centros de Preparação de Oficiais da Reserva (CPOR) e os Núcleos de Preparação de Oficiais da Reserva (NPOR) estão sendo valorizados, com vista no aumentar percentual de oficiais e sargentos temporários, em relação aos efetivos profissionais de carreira (BRASIL, 2012a).

Quando se tornou obrigatório, em 1945, o Serviço Militar representava a única oportunidade para muitos brasileiros aprenderem a ler, escrever, receber noções básicas de higiene e até mesmo falar o português. No entanto, nos dias de hoje, em face das mudanças nos níveis de escolaridade, composição etária, situação econômica e classes sociais, economia do país e mudanças tecnológicas, o Serviço Militar, para manter-se relevante, necessita passar por modificações, que afetarão, principalmente, o Exército Brasileiro (BRASIL, 2012a).

4.2.4 O Sistema Brasileiro de Vigilância

²⁵ Disponível em: <<http://g1.globo.com/brasil/noticia/2012/08/em-transformacao-exercito-planeja-estar-totalmente-equipado-em-10-anos.html>>. Acesso em: 12/09/2012.

No capítulo três - A Defesa e o Instrumento Militar -, o LBDN apresenta o Sistema Brasileiro de Vigilância, em fase de planejamento, que fará a integração de todos os sistemas de monitoramento e controle. A parte deste sistema ligado diretamente ao Exército Brasileiro é o Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON).

O SISFRON é um sistema de Comando e Controle, Comunicações, Computação, Inteligência, Vigilância e Reconhecimento (C4IVR) que visa dotar a Força Terrestre de meios habilitadores a uma presença efetiva na faixa de fronteira brasileira. Em consonância com as diretrizes da END e com base no monitoramento/controle, mobilidade e presença, este sistema permitirá à Força Terrestre manter as fronteiras monitoradas e responder prontamente a qualquer ameaça ou agressão, especialmente na região Amazônica (BRASIL, 2010b).

Gerenciado na sua totalidade pelo Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército (CCOMGEX), o SISFRON compreende a vigilância e proteção das fronteiras terrestres do país em uma faixa de 16.886 quilômetros que separa o Brasil de 11 países vizinhos e se estende por 11 estados, 588 municípios, respondendo por 27% do território nacional, especificamente, as regiões sob a responsabilidade territorial dos Comandos Militares da Amazônia, Oeste e Sul (BRASIL, 2010b).



Fig. 1 - Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON)
Fonte: LBDN (BRASIL, 2012a)

A implantação do SISFRON alterou a estrutura do Exército Brasileiro com a criação do Centro de Monitoramento de Fronteiras (CMF), órgão ligado ao Chefe do Estado-Maior do Exército, no CCOMGEX, em Brasília - DF. A implantação do SISFRON ocorrerá segundo três fases (BRASIL, 2010b):

- Fase I - Implantação da Capacidade Operacional Inicial;

- Fase II - Implantação da Capacidade Operacional Intermediária; e
- Fase III - Implantação da Capacidade Operacional Plena.

O sistema deverá prover o Exército de meios para detectar, identificar, localizar, acompanhar, analisar, armazenar e reportar a ocorrência de eventos de interesse da defesa e de outros órgãos governamentais ligados à segurança pública, meio ambiente, dentre outros.

O prazo para a implantação completa é de 2011 a 2035 a um custo total de 11,991 bilhões de reais, segundo o LBDN (BRASIL, 2012a).

4.2.5 Exército Brasileiro - Visão Estratégia e Articulação

O capítulo três - A Defesa e o Instrumento Militar - do LBDN apresenta uma radiografia do MD e de cada Força, ressaltando as transformações planejadas e previstas. A partir da publicação da END, o Estado-Maior do Exército fez um diagnóstico da Força Terrestre e propôs ações para sua adequação às novas demandas do Estado e da sociedade brasileira, que resultaram na Estratégia Braço Forte (EBF).

A Estratégia Braço Forte compõe-se do Plano de Articulação, que trata do posicionamento de efetivos para atender a concepção estratégica de emprego, presença e dissuasão e do Plano de Equipamento. O primeiro compreende os programas Amazônia Protegida e Sentinela da Pátria e o segundo inclui os programas Mobilidade Estratégica e Combatente Brasileiro. Esses planos estão alinhados com o Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED), conforme descrito a seguir (BRASIL, 2012a, pp.123-124):

- Programa Amazônia Protegida - conjunto de projetos voltados para o fortalecimento da presença militar terrestre na Amazônia, que prevê a implantação progressiva de novos pelotões especiais de fronteira, além de modernizar os atuais. Na segunda etapa, haverá fortalecimento na estrutura operacional e logística do Comando Militar da Amazônia. Simultaneamente, o Exército prevê a implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON).
- Programa Sentinela da Pátria - prevê a reorganização, a adequação e, principalmente, a integralidade das estruturas logísticas e operacionais dos comandos militares de área;
- Programa Mobilidade Estratégica - destina-se a atender às necessidades de reposição, completamento e modernização de material para melhorar a mobilidade, a flexibilidade e a interoperabilidade com as demais Forças Armadas; e

- Programa Combatente Brasileiro (COBRA) - compreende os projetos dedicados à pesquisa e desenvolvimento de produtos de Defesa com estruturas do Exército e da Base Industrial de Defesa, sendo priorizada a progressiva nacionalização e as aquisições no mercado interno.

4.2.6 Transformação do Exército Brasileiro

No capítulo cinco - Transformação da Defesa -, o LBDN aborda a necessidade de romper paradigmas. As mudanças demandam o desenvolvimento de novas doutrinas de emprego das tropas com o objetivo de tornar as forças militares mais aptas a atuar em ambiente operacional multifacetado. Transformação significa “desenvolver capacidades diferenciadas para cumprir novas funções, sejam elas decorrentes do atual ambiente operacional, ou funções ainda não identificadas” (BRASIL, 2012a, p. 122).

No caso do Brasil, a transformação da Defesa, além de possibilitar maior capacitação de suas Forças Armadas, criará uma gama de oportunidades para o crescimento econômico. Isso ocorrerá por meio de três vertentes (BRASIL, 2012a, p.191):

- Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED);
- modernização da gestão; e
- reorganização da Base Industrial de Defesa.

O PAED consubstancia, de forma coerente, os projetos estratégicos das Forças Armadas que visam atender às demandas por novas capacidades da Defesa.

Os projetos do PAED, tanto os de articulação no território nacional quanto os de aquisição de equipamentos, necessitam de recursos orçamentários específicos para serem viabilizados. Para tanto, os projetos deverão integrar a estrutura programática orçamentária dos sucessivos Planos Plurianuais da União (PPA) no horizonte temporal de 20 anos (2012 a 2031).

No que tange a Força Terrestre, o Exército Brasileiro tem buscado modernizar seus equipamentos e armamentos, bem como a proficiência de seus integrantes. Coerente com a dinâmica evolução da conjuntura, o Exército iniciou um Processo de Transformação (Fig. 2), em 2010, que é contínuo e orientado por um Projeto de Força (BRASIL, 2010b).



Fig. 2 - Projeto de transformação do Exército

Fonte: LBDN (Brasil, 2012a)

O LBDN estabelece 7 (sete) Projetos do Exército Brasileiro como prioritários, que têm como objetivos dotar as Brigadas do Exército Brasileiro com equipamentos, armamentos, meios de transporte e suprimentos em quantidade compatível com a demanda e o nível de modernização desejados.

Além disso, devem proporcionar à Força Terrestre capacidade para ser empregada, de forma eficaz, nas operações de defesa externa, nas operações de garantia da lei e da ordem (GLO), nas ações subsidiárias em apoio à Defesa Civil e à proteção ambiental e em ações de segurança em grandes eventos.

São eles (BRASIL, 2012a):

- Recuperação da Capacidade Operacional da Força Terrestre (RECOP);
- Sistema de Proteção Cibernética - Defesa Cibernética;
- Nova Família de Veículos Blindados de Rodas de Fabricação Nacional - Guarani
- Sistema Integrado de Monitoramento das Fronteiras Terrestres (SISFRON);
- Sistema Integrado de Proteção de Estruturas Estratégicas Terrestres Críticas (PROTEGER);
- Sistema de Defesa Antiaérea; e
- Sistema de Mísseis e Foguetes ASTROS 2020.

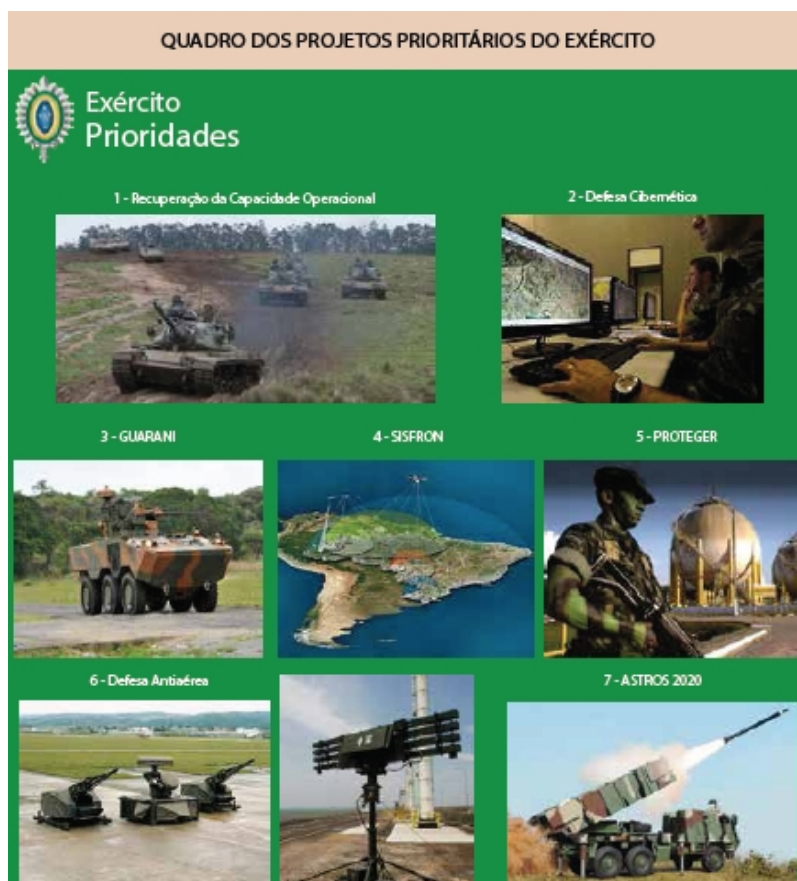


Fig. 3 Projetos prioritários do Exército Brasileiro.
Fonte: LBDN (BRASIL, 2012a)

a) Recuperação da Capacidade Operacional: o projeto inclui:

- modernização e revitalização dos meios de aviação do Exército, de carros de combate e de viaturas blindadas;
- aquisição de embarcações fluviais, viaturas, equipamentos e material de artilharia de campanha; de armamento individual tecnologicamente superior ao atualmente utilizado; e de munição, armamento e equipamentos coletivos; e
- aquisição do novo tipo de fuzil, desenvolvido e produzido no Brasil pela IMBEL.

b) Defesa cibernética: mencionado no item 3.4.1 deste trabalho.

c) Guarani: o Projeto Guarani consiste na implantação da Nova Família de Blindados de Rodas (NFBR) do Exército brasileiro, concebida para dotar as unidades mecanizadas de novos blindados que incorporam as mais recentes tendências e evoluções tecnológicas. Serão adquiridas 2.044 viaturas blindadas de transporte de pessoal Guarani (VBTP) de concepção brasileira, ao longo de 20 anos. A nova VBTP já passou pelos testes de avaliação e o Exército Brasileiro recebeu sua primeira unidade em junho de 2012.

d) Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON): conforme mencionado no item 3.4.3, deste trabalho. Atualmente, o projeto se encontra em fase de licitação para a implantação de um primeiro módulo baseado na 4ª Brigada de Cavalaria Mecanizada, em Dourados (MS).

d) Sistema Integrado de Proteção de Estruturas Estratégicas Terrestres (PROTEGER): é um sistema complexo, composto de unidades da Força Terrestre, voltado para a proteção de Estruturas Estratégicas Terrestres (EETer), que são definidas como instalações, serviços, bens e sistemas cuja interrupção ou destruição total ou parcial poderia tornar-se uma séria ameaça à segurança do Estado e da sociedade.

A relevância do sistema fica inquestionável ao se constatar que 90% das estruturas estratégicas estão em terra, sendo responsáveis por 56% da matriz energética e 96% do PIB do País.

Beneficiado pela capilaridade e presença do Exército brasileiro e de sua reserva mobilizável em todo o território nacional, o PROTEGER será integrado aos demais sistemas de segurança existentes no País e, sob a supervisão do Ministério da Defesa, terá como órgão executivo o Comando de Operações Terrestres.

e) Sistema de Defesa Antiaérea: o projeto destina-se à atualização do sistema de defesa antiaérea existente no Exército, com o objetivo de atender às exigências do Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA).

f) Sistema de Mísseis e Foguetes ASTROS 2020: o ASTROS 2020 é um sistema de defesa que visa atender a uma demanda específica em termos estratégicos do Exército Brasileiro, que consiste em prover a Força Terrestre com meios de apoio de fogo com elevada capacidade de dissuasão através do desenvolvimento nacional de um míssil com alcance de até 300 km.

4.2.7 O emprego das Forças Armadas na Garantia da Lei e da Ordem (GLO)

As operações de GLO demandam preparação e treinamento especial. O emprego das Forças nesse tipo de operação é fundamentalmente diferente, em princípio e doutrina, do tradicional emprego em missões relacionadas à defesa externa, onde o foco é atuar sobre forças inimigas, perfeitamente identificáveis no terreno, normalmente caracterizadas como uma força militar armada e uniformizada. As peculiaridades deste tipo de ação ensejaram a criação de uma escola destinada a estudar e pesquisar o tema. O Centro de Instrução de Operações de Garantia da Lei e da Ordem (CIOpGLO), em Campinas(SP), subordinado a 11ª

Brigada de Infantaria Leve, vem buscando a atualização doutrinária e a preparação de recursos humanos para esse tipo de emprego.

4.2.8 Interoperabilidade nas Operações Conjuntas

Coexistem no Teatro de Operações várias Forças Componentes que compartilham os ambientes marítimo, terrestre e aéreo de modo coordenado, conduzindo ações para o cumprimento de uma determinada missão. O Comando do Teatro de Operações sincroniza as ações das Forças Componentes, visando alcançar os objetivos estratégicos e operacionais. A meta é obter a eficácia por intermédio da sinergia dos diversos meios no TO.

4.2.9 Programas Sociais da Defesa

O Ministério da Defesa, junto com os comandos das Forças Armadas, criou dispositivos e programas cuja implementação e aplicação contribuem para que haja um aumento de participação social em assuntos de defesa e segurança. Os Programas citados no LBDN - Programa Soldado Cidadão; Programa Calha Norte; Programa Forças no Esporte e Projeto Rondon - têm efetiva participação do EB.

4.3 O LBDN, A END E O EXÉRCITO BRASILEIRO

Ao se fazer uma comparação da END com o LBDN, observa-se um caráter complementar entre os dois documentos.

A END trata de questões políticas e institucionais decisivas para a defesa do País, como os objetivos da sua grande estratégia e os meios para fazer com que a Nação participe da Defesa. Além disso, aborda problemas propriamente militares, derivados da influência dessa grande estratégia na orientação e nas práticas operacionais das três Forças (BRASIL, 2008).

O LBDN procura explicar de forma clara todo o arcabouço conceitual (administração, ciência e tecnologia, política de recursos humanos, política de ensino, orçamento, logística dentre outros) e legal que posiciona a Defesa em um contexto mais amplo do Estado brasileiro (JOBIM, 2011 *apud* CASTANHEIRO, 2011).

O LBDN por ser um documento aberto é, sobretudo, um instrumento que visa a conferir transparência à política de defesa do nosso país. Resultado de amplo debate, promovido pelo MD, entre diferentes setores da sociedade, o LBDN deve ser de conhecimento de todos os brasileiros (JOBIM, 2011 *apud* CASTANHEIRO, 2011).

No que se refere ao Exército Brasileiro, tanto a END e suas Diretrizes quanto o LBDN explicitam a necessidade de que haja uma transformação na Força Terrestre capaz de fazer frente aos desafios do tempo moderno. Da análise dos dois documentos em questão, observa-se que existe uma série de pontos afetos ao Exército e que serão apresentados a seguir.

A END estabelece o setor cibernético como estratégico, elencando uma série de prioridades que visam fortalecê-lo para assegurar o atendimento do conceito de flexibilidade. Além disso, permitirá que o país não dependa de tecnologia estrangeira. No LBDN, a questão é tratada de forma sucinta e de forma ampla.

O Serviço Obrigatório Militar (SMO), na END, está inserido na necessidade do desenvolvimento do potencial, de mobilização militar e nacional de forma bem resumida. O tema também é tratado no LBDN, tendo em vista sua importância. No entanto, em face dos avanços tecnológicos, o LBDN não aborda como resolver a seguinte questão: o SMO é composto de, na sua maioria, jovens sem qualificação e a crescente complexidade tecnológica dos armamentos gera uma demanda cada vez maior sobre o pessoal militar, o que reflete a necessidade de as Forças Armadas serem compostas por homens e mulheres com alta qualificação educacional.

Ao falar da vigilância das fronteiras, a END estabelece que se tenha a capacidade de dissuadir a concentração de forças hostis nas fronteiras terrestres, o que requer um Exército pronto para combater. Além disso, este marco legal indica a obrigação de adensar a presença das Forças Armadas nas fronteiras e priorizar a Amazônia. A presença não significa onipresença, pois ganha efetividade em função da sua relação com monitoramento/controle e com mobilidade. O LBDN, por seu turno, apresenta, de forma mais concreta, as ações já relacionadas em relação a estes pontos, como o SISFRON (Programa Amazônia Protegida), bem como os prazos e orçamentos dos diversos projetos relacionados.

Na parte específica sobre o EB, o LBDN aborda vários aspectos e das diretrizes da END e que originaram a Estratégia Braço Forte do Exército. Portanto, conforme o LBDN, na elaboração da EBF, considerou-se as seguintes premissas estabelecidas na END (BRASIL, 2012a, pp. 122-123):

- o Exército será organizado sob a égide do trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença;
- deverá possuir mobilidade estratégica, para responder prontamente a qualquer ameaça ou agressão;
- deverá articular suas reservas estratégicas para permitir a rápida concentração e emprego de Forças;

- adensará a presença de suas unidades nas fronteiras;
- a Amazônia representa um dos focos de maior interesse para a defesa e deverá ser mantida em elevada prioridade para a articulação e o equipamento das tropas;
- deverá desenvolver, para atender aos requisitos de monitoramento/controle, mobilidade e presença, o conceito de flexibilidade em combate; e
- deverá desenvolver o imperativo da elasticidade, que é a capacidade de aumentar rapidamente o dimensionamento de suas tropas.

Outro ponto de enlace entre a END e o LBDN e que impacta o EB é o processo de transformação do Exército, que demanda não só a compra de equipamentos como também a realização de projetos importantes e de quebra de paradigmas. O PAED representa a consolidação das demandas necessárias envolvendo inclusive previsão de para o atendimento da END.

O uso das Forças Armadas para as situações da Garantia da Lei e da Ordem (GLO), prevista na END, é tratada LBDN de forma a ressaltar o caráter excepcional da medida e que normalmente, o emprego das Forças Armadas deve ocorrer em articulação com órgãos de segurança pública federais, estaduais e municipais.

Um dos pontos importantes no que tange a END e abordado pelo LBDN é a busca pela interoperabilidade entre as Forças. Tendo em vista que dentro de um Teatro de Operações (TO) coexistem várias Forças Componentes (Força Naval, Terrestre e Aérea) que compartilham os ambientes marítimo, terrestre e aéreo de modo coordenado, realizando ações para o cumprimento de uma determinada missão é imperioso que as Forças Armadas devem compartilhar espaços e realizar ações com objetivo único, o que requer um alto grau de interoperabilidade. O LBDN mostra um organograma das Forças no TO, indicando como é a estrutura que se deseja em caso de atuação militar.

A END cita diretamente o Projeto Calha Norte no contexto da promoção das ações na região Amazônica. O LBDN traz um enfoque sobre este e outros Programas como Soldado Cidadão e Projeto Rondon no sentido de que eles contribuem para que a sociedade civil participe dos assuntos de Defesa e Segurança. Estes programas são importantes, pois se constituindo em uma *interface* das Forças e do Exército com uma parcela da sociedade (normalmente jovens).

A END representou um grande avanço no trato do tema Defesa. Decorridos quatro anos, o LBDN expõe para a sociedade brasileira um documento que apresenta várias faces do tema Defesa do nosso país, retratando as demandas e necessidades das Forças para se alcançar os objetivos traçados pelo MD.

No que se refere ao Exército, tanto a END quanto o LBDN indicam a necessidade de transformação da Força Terrestre. O Exército Brasileiro, desde 2009, primeiramente por meio da EBF e depois por meio do Projeto de Transformação do Exército, elaborou o planejamento para a aquisição de novas capacidades e a adoção de novas estratégias que proporcionarão o salto estratégico necessário.

A expectativa gerada por todo esse processo de elaboração do LBDN revigorou, no âmbito não só do Exército, como nas demais Forças, a motivação pela transformação do instrumento militar, passando-o da era industrial para a era do conhecimento, com todas as consequências que advém desse processo. As transformações são fundamentais para adaptar a Defesa do país aos novos desafios e às incertezas do mundo contemporâneo.

5 IMPLICAÇÕES PARA O EXÉRCITO BRASILEIRO

Neste capítulo serão apresentadas as implicações da END para o Exército Brasileiro. Em especial, serão detalhados e analisados os documentos relacionados ao EB decorrentes das diretrizes da END.

A aprovação da Estratégia Nacional de Defesa (END - 2008) estimulou novas abordagens e demandas sobre questões ligadas à Defesa. Este importante documento estabelece, dentre outras orientações, os princípios, os eixos estruturantes e as diretrizes, que norteiam o planejamento das Forças Armadas, no sentido de conceber novas formulações de articulação e equipamentos.

A partir da divulgação da END, em dezembro de 2008, o Comandante do Exército Brasileiro (EB) expediu, no início de 2009, diretrizes visando nortear os programas, projetos e processos do EB. Estas diretrizes buscam alinhar às ações do EB aos preceitos da END, explicitadas da seguinte forma:

- “1. Identificação da alteração do conceito da dimensão e da importância do Exército para a nação;
2. Oportunidade para obtenção e alocação de recursos para prosseguimento de projetos relevantes;
3. Estabelecimento da possibilidade para uso de recursos advindos da exploração econômica de Bens da União para investimentos;
4. Reorganização espacial da distribuição das Organizações Militares no Território Nacional conforme diretrizes END;
5. Valorização da profissão militar perante a sociedade civil;
6. Estímulo à participação de integrantes oriundos de todas as classes e regiões nas Forças Armadas;
7. Alteração do processo de seleção do Serviço Militar, privilegiando a capacidade em detrimento do voluntariado;
8. Desenvolvimento prioritário da capacidade de atuação conjunta com as demais Forças;
9. Necessidade de desenvolver capacidade de elasticidade e de flexibilidade para a Força Terrestre;
10. Prioridade para a Região Amazônica;
11. Participação junto ao Ministério da Defesa (MD) para oferecer subsídios de Ciência e Tecnologia (C&T) para a Indústria Nacional de Defesa;
12. Realização de parcerias estratégicas com nações amigas;
13. Planejamento operacional conforme diretrizes da END;
14. Cooperação com o MD no planejamento da Estrutura do Serviço Militar e do Serviço Civil;
15. Adequação da estrutura de Ensino Militar às diretrizes da END;
16. Aquisição de produtos de defesa conforme orientado na END; e
17. Adequação da estrutura logística do Exército para atuar dentro das condicionantes da END” (BRASIL, 2009).

Em decorrência destas diretrizes, o Estado-Maior do Exército (EME) elaborou dois documentos: a Estratégia Braço Forte e o Processo de Transformação do Exército Brasileiro, sendo este último baseado nas transformações ocorridas nos Exércitos de outros países,

particularmente, os Exércitos da Espanha e o do Chile. A seguir, serão abordados estes dois documentos.

5.1 A ESTRATÉGIA BRAÇO FORTE (EBF)

A Estratégia Nacional de Defesa (END - 2008) fez despertar no Exército Brasileiro uma motivação especial pelo que ela representa para a evolução do pensamento de Defesa no Brasil e pelas oportunidades oferecidas para a modernização da Força Terrestre.

Este marco legal fez recair sobre o Estado-Maior do Exército (EME) renovadas atribuições, principalmente, no sentido de apresentar planejamentos com capacidade de respaldar e motivar decisões políticas e econômicas por parte do Governo Federal. Partindo-se de estudos e diagnósticos já existentes no EME, com a END foram incorporadas novas concepções que impactam, praticamente, todos os setores do EB.

A reorganização das Forças Armadas, um dos eixos estruturantes da END, deu origem à determinação para que o EB apresentasse ao Ministério da Defesa (MD) até 30 de junho de 2009 um planejamento de Articulação e Equipamento. O EME, seis meses depois, apresentou seus planejamentos para a articulação e o equipamento: a Estratégia Braço Forte (EBF).

A denominação Braço Forte tem origem no lema do Exército Brasileiro “Braço Forte Mão Amiga”, que reflete a seguinte ideia: quando o Exército precisa agir, age com o braço forte sendo, ao mesmo tempo, a mão amiga que está sempre para ajudar.

A EBF é o planejamento do Exército no tocante à sua reorganização, segundo as condicionantes e diretrizes estabelecidas pela END (2008) e contempla dois Planos, quatro Programas e de 824 projetos distribuídos por 129 Ações Estratégicas, a serem desdobrados em curto, médio e longo prazo, respectivamente em 2014, 2022 e 2030. Apesar da grandiosidade dessa estratégia, paira certa dúvida sobre a capacidade do governo em atender integralmente as demandas nelas relacionadas.

Fundamentada nos eixos estruturantes da END, a Estratégia Braço Forte visa reorganizar e rearticular a Força Terrestre, transformando-a segundo os planos Articulação e Equipamento. No que se refere à articulação, foram elaborados o Programa Amazônia Protegida e o Programa Sentinela da Pátria. No tocante aos equipamentos, foram elaborados o Programa Mobilidade Estratégica e o Programa Combatente Brasileiro do Futuro (COBRA). Apesar da grandiosidade dessa estratégia, paira certa dúvida sobre a capacidade do governo em atender integralmente as demandas nelas relacionadas.

O Programa Amazônia Protegida se destina a recompletar e modernizar os sistemas operacionais da Amazônia e abrange três projetos: Pelotões Especiais de Fronteira, Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteira (SISFRON) e Reestruturação das Brigadas de Selva.

O Programa Sentinela da Pátria é destinado à reestruturação e à modernização das estruturas dos demais Comandos Militares de Área. Com o Programa Mobilidade Estratégica, se pretende completar e modernizar os equipamentos e as dotações de suprimentos do Exército do presente. Já o Programa Combatente Brasileiro do Futuro é destinado a equipar o Exército do futuro, com ações basicamente voltadas para a área de Ciência e Tecnologia, desenvolvendo os sistemas de armas que o Exército adotará a partir de 2014.

A EBF apóia-se em dois pressupostos básicos: a dissuasão e o preparo com base no desenvolvimento de capacidades. No caso da dissuasão, pressupõe-se que o EB, no curto prazo (em 2014), seja capaz de exercer a dissuasão integral no entorno regional e limitada frente às potências de primeira ordem. No médio e longo prazo, pretende-se ampliar as capacidades de dissuasão e projeção. Estes pressupostos são válidos, pois a dissuasão é uma estratégia que se bem alcançada, gera um grande receio de eventuais oponentes estratégicos do Brasil.

A Estratégia Braço Forte representa o delineamento da trajetória pretendida para configurar, no Exército de 2030, as capacidades que permitam atender aos aspectos preponderantes da Estratégia Nacional de Defesa, representados pelo trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença. Além disso, fixando a preparação para o combate convencional como vertente principal de sua evolução, o Exército deve estruturar-se e adestrar-se com vistas ao desenvolvimento de capacidades que permitam fazer face ao grau de imprevisibilidade dos conflitos modernos.

Estas capacidades deverão incluir a de projetar força, interna e externamente, em atendimento aos compromissos internacionais e interesses do Brasil e a capacidade de antecipação e de contar com elevado nível de prontidão operacional. O preparo com base no desenvolvimento das capacidades significa preparar a tropa para o seu emprego real.

A concepção do Exército como vanguarda tem, como expressão prática principal, a sua reorganização em módulo Brigada, que vem a ser o módulo básico de combate da Força Terrestre. O plano de articulação, que compreende os Programas Amazônia Protegida e Sentinela da Pátria visa, particularmente, a reestruturação e modernização das Brigadas existentes, aquele, referindo-se às Brigadas de Selva, enquanto este, às Brigadas dos demais Comandos Militares.

Ao priorizar o módulo Brigada, a Força Terrestre busca atender ao conceito de flexibilidade, que trata da capacidade de empregar forças militares com o mínimo de rigidez pré-estabelecida e com o máximo de adaptabilidade à circunstância de emprego da força. Assim sendo, o Exército prepara-se para o combate do futuro e cria condições ainda mais favoráveis para a projeção de poder.

O Programa Amazônia Protegida visa o fortalecimento da presença militar terrestre na região Amazônica, sendo o aumento da vigilância e monitoramento das fronteiras um dos aspectos mais importantes. Este Programa abrange três projetos: Pelotões Especiais de Fronteira, Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteira (SISFRON) e Reestruturação das Brigadas de Selva. O Programa prioriza a instalação e modernização dos Pelotões de Fronteira (PEF), complemento da estrutura operacional e logística do Comando Militar do Sul e aumento da capacidade de monitoramento das fronteiras.

O Programa Sentinela da Pátria é destinado à reestruturação e à modernização de todas as Brigadas e estruturas dos demais Comandos Militares de Área, à exceção do Comando Militar da Amazônia, que está inserido no Programa Amazônia Protegida devido à sua importância e particularidades.

O SISFRON - Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras - está presente nos dois programas acima descritos (Amazônia Protegida e Sentinela da Pátria) e tem a característica ímpar de um projeto de alto conteúdo tecnológico que, de imediato, estabelece um novo patamar de operação.

Este sistema, orçado em 12 bilhões de reais, destina-se a proteger a Amazônia e vai reestruturar o Exército, pois as fronteiras do Norte serão mobiliadas, aumentando o efetivo do Exército, fazendo com que nova e moderna estrutura seja criada para esse efetivo.

Analisando-se a fig. 4, observa-se que a Região Sul possui um grande número de Brigadas. Essa concentração de Unidades se mostra desnecessária tendo em vista a implementação do SISFRON, o que favorecerá a economia de meios naquela Região. Além disso, uma eventual ameaça de tropas argentinas e uruguaias parece pouco provável, tendo em vista o elevado grau de sucateamento dos equipamentos e materiais destes países e suas com reduzidas condições operacionais de ataque.

Para o Governo, o SISFRON é fundamental, pois a porosidade das fronteiras é o principal problema de segurança fronteiriça do país. Com o monitoramento do espaço aéreo na região, iniciado com o SIPAM (Sistema de Proteção da Amazônia), o contrabando, o tráfico de drogas e de armas migraram em parte para as vias terrestres e fluviais.

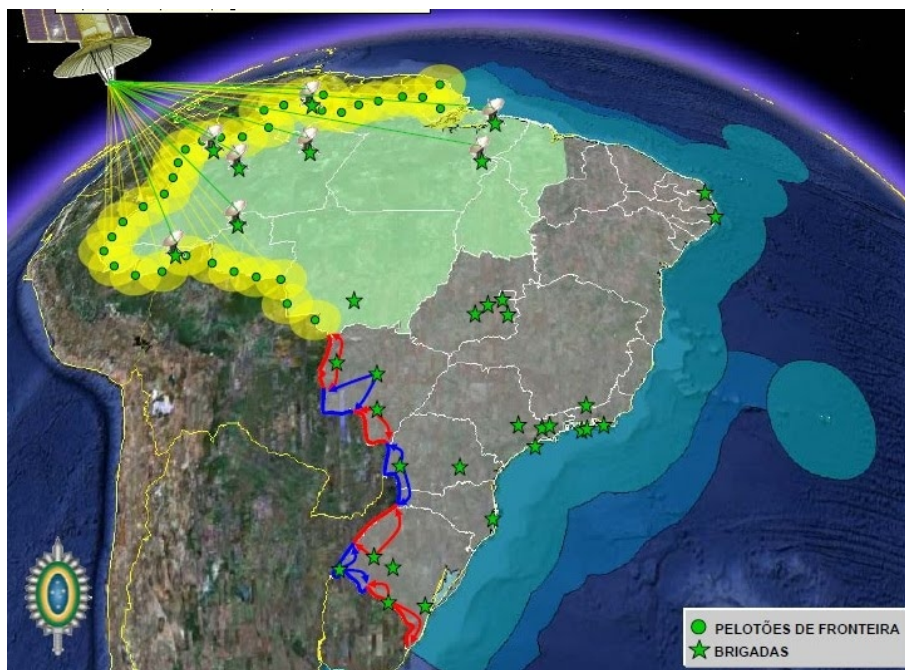


Fig. 4 - Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON)
 Fonte: Exército Brasileiro (www.exercito.gov.br)

Por conta do poder de polícia conferido ao EB nas fronteiras, questiona-se se o patrulhamento da fronteira é tarefa do Exército ou da Polícia Federal. No que concerne à segurança, tal tarefa recai sobre a Polícia Federal, pois a presença do Exército nas fronteiras serve como estratégia de dissuasão, sendo o patrulhamento missão da Polícia Federal (PF). Seria indicado que a PF se instalasse junto aos Pelotões de Fronteira para aproveitar a estrutura e o suporte logístico, e, futuramente, ter acesso às informações do SISFRON a fim de obter melhores condições de planejar suas ações.

O plano de equipamento refere-se aos programas chamados de Mobilidade Estratégica e Combatente Brasileiro (COBRA).

O Programa Mobilidade Estratégica propõe-se a modernizar os equipamentos e dotações de suprimentos do Exército do presente. Com ações no curto prazo (2014), o Programa busca assegurar os níveis mínimos necessários ao emprego, restabelecendo a capacidade de dissuasão. Dele decorre o Projeto Necessidades Mínimas que visa dotar as unidades militares de Materiais de Emprego Militar (MEM) imprescindíveis ao emprego operacional. Ou seja, o Programa visa completar as necessidades emergenciais (até 2014), completar as necessidades de equipamentos de todas as unidades para o tempo de paz (médio prazo - até 2022) e para o tempo de guerra (longo prazo - 2030). Este cronograma decorre da diferença entre as Unidades em tempo de paz e em tempo de guerra, pois em tempo de guerra, as organizações militares têm seu efetivo aumentado, os equipamentos e materiais são

completados e acrescidos para o aumento efetivo. Um exemplo típico disso é a quantidade de viaturas disponíveis em tempo de paz e de guerra, pois em tempo de paz, a quantidade de viaturas não chega nem na metade da quantidade do tempo de guerra.

Desta forma, o Programa Combatente O COBRA - Programa Combatente Brasileiro do Futuro - destina-se a equipar o Exército do futuro desenvolvendo sistemas de armas por intermédio de projetos de Ciência e Tecnologia visando fortalecer a indústria nacional de defesa.

Neste Programa, a EBF relaciona alguns parâmetros a serem considerados na aquisição de produtos de defesa, como a capacidade orçamentária para dispor de equipamentos em quantidades que atendam às necessidades gerais; a máxima compatibilização possível com a atualização tecnológica e a capacidade de obter o efeito dissuasório pretendido. Neste aspecto, os campos de instrução receberão dotação de equipamentos e armamentos coletivos para otimizar o adestramento das Unidades correspondentes, devendo ter uma estrutura de equipamentos e materiais de última geração para treinar uma Brigada inteira ou pelo menos um Batalhão.

Brasileiro (COBRA) destina-se às necessidades futuras, de acordo com a visão de futuro do Exército e tendo como base a evolução da Doutrina Militar Terrestre e da Ciência e Tecnologia. As prioridades são: família de blindados, a defesa antiaérea, apoio de fogo, mobilidade, contramobilidade e proteção, comando e controle.

Os Programas Mobilidade Estratégica e Combatente do Futuro muito contribuirão para o cumprimento das missões constitucionais da Força, bem como para a dissuasão e projeção de poder quando atuando em ambiente internacional.

Considerando o montante de recursos necessários para custear todos os Programas, questiona-se se haverá recursos para todas as prioridades descritas. Apesar de a moldura temporal estipulada ser razoavelmente extensa é possível que os recursos sejam escassos.

Neste sentido, é indicado recordar que em meados dos anos 80, o Ministro do Exército Leônidas Pires Gonçalves lançou a estratégia Força Terrestre nos anos 90 (FT90), na qual vários Programas foram propostos, sendo implantado apenas o Batalhão de Helicópteros. O restante dos programas e projetos não foi levado adiante, pois só a criação do Batalhão consumiu quase todos os recursos disponíveis.

Da estratégia FT90 até a EBF, nenhuma estratégia de grande porte foi elaborada ou implementada. Houve alguns estudos do Estado-Maior do Exército (EME) que tiveram conseqüências concretas, como, por exemplo, as mudanças de duas brigadas do Sul/Leste para a Região Norte e a criação da Brigada de Operações Especiais em Goiânia.

Estima-se que após a implementação de todos os projetos da Estratégia Braço Forte, o efetivo do Exército deverá sofrer um acréscimo de aproximadamente 59.000 (cinquenta e nove mil) homens, sendo cerca de 22.000 (vinte e dois mil) homens destinados à Amazônia. Um dos grandes questionamentos em relação a este aumento de efetivo é qual seria a fonte de recursos para custear o pagamento deste efetivo. Diante dos limites orçamentários estabelecidos pelo Governo nos últimos anos conferido às Forças Armadas, pode-se inferir que o aumento do efetivo atual de 200 mil homens, considerado grande, dificilmente teria a concordância do Congresso Nacional.

Após uma série de estudos e análises conduzidos pelo Estado-Maior do Exército (EME), o EB concluiu que os projetos da EBF/2009 proporcionariam modernizações, no entanto, não haveria a necessária transformação institucional que desenvolvesse novas capacidades no EB para cumprir novas missões ou desempenhar novas funções em combate.

Um processo de modernização incide sobre as estruturas físicas da Força, trazendo-a do passado para o presente; já a transformação é uma mudança radical que altera as concepções, como a doutrina, a gestão, o perfil desejável do profissional militar, dentre outros, projetando a Força para o futuro e acelera o processo evolutivo do Exército Brasileiro.

Em face dessa transformação necessária, o EB criou o seu Processo de Transformação, que será apresentado a seguir.

5.2 O PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO DO EXÉRCITO BRASILEIRO

Para o Exército Brasileiro, a virada do século XXI foi um marco ao identificar se a Força Terrestre possuía condições de desenvolver as capacidades necessárias para que o País pudesse fazer valer suas decisões, respaldar a política externa e poder atuar de forma satisfatória em suas áreas de interesse estratégico.

O horizonte que se aproxima prevê uma economia mundial com um dinamismo sem precedentes com o apoio das inovações tecnológicas, avanços nas áreas da robótica, biotecnologia, nanotecnologia, nuclear e espacial. Ao mesmo tempo, essas inovações são incorporadas por novos elementos de incerteza e instabilidade trazendo ameaças à paz e à segurança internacional.

Diante dessa percepção, o Exército Brasileiro constatou a necessidade de se fazer mudanças nas concepções estratégicas, doutrinárias, de gestão e tecnológicas a fim de torná-lo uma Força Terrestre capaz de atuar em face de uma contingência e, mais ainda, compatível com um País que busca ter relevância e papel importante no cenário mundial.

Para isso, a transformação vem ao encontro dessa necessidade atual exigindo no seu bojo o desenvolvimento de novas capacidades para cumprir novas missões.

Segundo Huntington (1996),

“Qualquer outra redução de poder militar, além do ponto em que o profissionalismo é maximizado, só redundará em benefício de um determinado grupo civil e só serve para realçar o poder desse grupo em sua luta contra outros grupos civis” (HUNTINGTON, 1996, p.99).

A seguir serão apresentados os antecedentes da elaboração do Processo de Transformação do EB.

5.2.1 Antecedentes

A Estratégia Nacional de Defesa (END) trouxe ao Comando do Exército o imperativo de apresentar ao Ministério da Defesa uma proposta de modernização da Força Terrestre que atendesse aos requisitos estabelecidos.

Os trabalhos desenvolvidos no Estado-Maior do Exército (EME) deram origem à chamada Estratégia Braço Forte (Brasil, 2009), um conjunto de programas e projetos que permitiriam o alcance dos objetivos impostos ao Exército pela END até o ano de 2030.

O Estado-Maior do Exército, após consolidar a Estratégia Braço Forte e encaminhá-la ao Ministério da Defesa, constatou que a simples modernização do material, o completamento do pessoal e a aquisição de material de emprego militar de mais avançada tecnologia não seriam suficientes para dotar o Exército das necessárias capacidades de combate, apoio ao combate e logística indispensáveis ao campo de batalha visualizado. Os estudos conduzidos por aquele Estado-Maior apontaram para uma mudança mais profunda. O Exército Brasileiro deveria rever sua doutrina, sua articulação, seu efetivo e material a fim de se capacitar para uma eventual Guerra na Era da Informação. Na prática, isto significava que o EB carecia não mais uma modernização e sim um grande processo de transformação.

5.2.2 O que é transformação?

A realidade do combate futuro, antevista pelo Estado-Maior do Exército (EME), compreende o uso intenso da tecnologia da informação, tecnologia nuclear, nanotecnologia, robótica, C4IR²⁶, biotecnologia dentre outros setores. O Exército Brasileiro, atualmente, não

²⁶ Sigla inglesa para Comando, Controle, Comunicações, Computadores, Inteligência e Reconhecimento.

dispõe de capacidade em nenhuma dessas áreas. Mais que modernizar, é necessário transformar o Exército.

Na busca da transformação, o Estado-Maior do Exército visualizou a seguinte sequência de fases: a adaptação, a modernização e a transformação. A adaptação é a fase conhecida por ajustar a Força para o contínuo cumprimento de suas missões. A modernização é caracterizada pela otimização das capacidades existentes para cumprir a missão da melhor forma possível. A transformação visa desenvolver novas capacidades para cumprir novas missões ou funções em combate.

Atualmente, percebe-se que o Exército Brasileiro está na fase de adaptação já há alguns anos em face da penúria orçamentária. Com o advento da END, existe uma atmosfera favorável para a modernização da Força, contemplada pela Estratégia Braço Forte para que em seguida haja a transformação do EB.

O Processo de Transformação buscará dotar o Exército Brasileiro de 2030 com as seguintes capacidades:

- ter uma estrutura capaz de passar da paz à guerra rapidamente;
- entrar em operação em tempo muito menor que o previsto pela doutrina atual;
- operar em estreita sintonia com as demais Forças Armadas, Forças aliadas, agências nacionais e internacionais;
- operar sistemas de armas tecnologicamente avançados.

Estas metas são ambiciosas e requerem, além de um apoio do governo, um fluxo contínuo de recursos. Portanto, são muito dependentes da capacidade da Força e do Ministério da Defesa em influenciar as lideranças políticas para manter e incrementar as dotações orçamentárias anuais.

A proposta de transformação de um exército está intrinsecamente relacionada à sua modernização e profissionalização. Entendida a modernização como um processo de ajustamento ao ambiente internacional e às demais expressões do poder nacional, a transformação surge como oposição à improvisação e ao amadorismo e como resposta eficaz às necessidades do Estado, da sociedade e da própria instituição, em face da nova conjuntura, rompendo peremptoriamente com o que se tinha anteriormente, podendo, até mesmo, quebrar paradigmas.

5.2.3 Por que transformar o Exército?

Há duas décadas, o EB era referência em uma extensa gama de setores de atividades e de conhecimento (BRASIL, 2010, p.19). Entretanto, setores como planejamento estratégico, gestão, ciência e tecnologia, telecomunicações, engenharias diversas, treinamento físico, música e muitos outros são exemplos que demonstram uma perda relativa da importância do EB para o pensamento nacional.

Atualmente, a importância do EB repousa em atividades subsidiárias, não havendo a percepção relativa à missão principal - a defesa da pátria - nem tampouco se considera a importância do Exército como instrumento de Relações Exteriores. (BRASIL, 2010, p.19).

Um ponto crucial que assola o EB nos últimos anos é a restrição orçamentária. Ao longo das últimas décadas, o orçamento destinado à Defesa, em especial ao EB, possibilitou apenas a manutenção das atividades básicas, o que imobilizou o EB. Este cenário gerou reflexos negativos ao material e na tropa: alto grau de obsolescência do material, gerando níveis de indisponibilidade altos e insatisfação dos novos Oficiais e Sargentos. Essa situação já perdura vinte e cinco anos e não há indicações de que vá se modificar (BRASIL, 2010, p. 21).

Mesmo com a implementação de alguns projetos da Estratégia Braço Forte (EBF), como o SISFRON, a falta de recursos poderá inviabilizá-los, pois as ações de criação ou de ampliação de novos sistemas, caso não venham acompanhadas por medidas de racionalização, no sentido de ajustar as estruturas existentes a possibilidades de custeio garantidas pelo orçamento, agravarão ainda mais o ônus da defasagem orçamentária (BRASIL, 2010, p. 21).

5.2.4 Como transformar o Exército Brasileiro?

Os projetos do programa de articulação e equipamento da Estratégia Braço Forte (EBF) não são instrumentos suficientes para potencializar as mudanças necessárias do processo de transformação pretendido. Para vencer os fatores críticos que barram as estruturas existentes serão necessárias a adoção de medidas prolongadas, de grande amplitude e profundidade que incidirão sobre vários setores de atividade e em todos os níveis do Exército (Transformação).

Em 2010, iniciaram-se os estudos para implementação de um Processo de Transformação. Para isso, foram constituídos 7 (sete) vetores de transformação (VT), que receberam a missão de desenvolver seus trabalhos em áreas específicas, correspondentes aos pontos críticos ou “gargalos” dos diagnósticos realizados.

Estes Vetores de Transformação (VT) destinam-se a balizar o aprofundamento dos diagnósticos para superação dos fatores críticos que cerceiam as medidas de melhoria. Por se interligarem, as soluções a serem propostas com frequência incidiram na esfera de VT variados, que são os seguintes:

- (a) Doutrina;
- (b) Preparo e Emprego;
- (c) Ensino - Educação e Cultura;
- (d) Gestão de Recursos Humanos;
- (e) Gestão Corrente e Estratégica;
- (f) C&T; e
- (g) Modernização do Material e Logística.

A partir da superação desses fatores, com o aprofundamento dos diagnósticos de cada um destes Vetores, pretende-se chegar a novas concepções e a propostas de modificação nas estruturas, conforme disposto na fig. 5 (BRASIL, 2010).



Fig. 5 - Processo de Transformação do Exército Brasileiro
Fonte: MPTEB 2010.

Para o VT Doutrina, busca-se a transformação do Exército da Era Industrial para uma instituição adequada a Era da Informação.

De acordo com Vicente (2009):

“O controle da informação através de um processo hierárquico e de comando centralizado, característico da Era Industrial, foi ultrapassado por um novo paradigma informacional proporcionando uma fluidez de informação através de

todos os escalões, contribuindo para uma capacidade de tomada de decisão aos níveis mais baixos. Isso significa que o poder de uma organização, ou em última análise de um Estado, pode ser aumentado sem o dispêndio de recursos significativos, através da mudança da forma como comandamos, controlamos, organizamos, treinamos e atuamos” (VICENTE, 2009, p.1)

Tendo como base as ferramentas de tecnologia da informação, o Sistema de Doutrina teria o caráter de um grande sistema de gestão do conhecimento, abrangendo informações doutrinárias, lições aprendidas, modelagem, simulação, estudo da guerra, e processamento, formulação, experimentação, validação e difusão.

Neste sentido, Tofler (1993) observa que

“Os exércitos tendem a funcionar melhor quando dispõem de informação precisa, especialmente se puder ser convertida em conhecimento, para ser usado com julgamento e sabedoria no processo de decisão. É esse poder que possibilita uma vantagem assimétrica no combate moderno. A vantagem de saber quase tudo sobre o adversário, e impedir que ele saiba algo sobre nós” (TOFLER, 1993, p. 71).

Outro aspecto da Era da Informação é o de reduzir a distância entre a teoria preconizada na doutrina e a prática. (BRASIL, 2010, p.31)

Funcionando como o motor da transformação da Força, o Sistema de Doutrina se encarregaria de criar uma “cultura institucional”, dando importância à atividade de preparo e emprego, aumentando a profissionalização dos quadros, elevando os níveis de motivação, conduzindo para o aumento da experiência e maturidade e para o desenvolvimento da capacidade de inovação de seus integrantes. (BRASIL, 20120, p.32)

Quanto ao VT Preparo e Emprego, as maiores modificações a serem realizadas estariam no Serviço Militar e nos Ciclos de Preparo.

“O preparo da Força Terrestre, com base na conscrição e realizado ao longo do ano de instrução, tem-se mostrado inadequado ao desenvolvimento das capacidades operacionais requeridas pelo Exército de um país com as responsabilidades como as que o Brasil busca assumir no contexto internacional. Tampouco atende às necessidades decorrentes dos Planos Operacionais relativos às HE (BRASIL, 2010, p. 32).

O Serviço Militar necessitaria estar dissociado da atividade operacional para dar flexibilidade a si mesmo e à atividade operacional de adestramento, o que poderia transformá-lo em um provedor de recursos humanos indispensáveis para o funcionamento do Sistema Operacional. Assim, por tratar-se de um dos Eixos Estruturantes da END, pela necessidade da maior qualificação, maturidade e experiência dos recursos humanos em função da

complexidade dos novos sistemas armas, e ainda, para permitir a implementação das mudanças de modernização do sistema operacional, constatou-se que tais razões imporiam modificações nas bases de realização do Serviço Militar. (BRASIL, 2010, p.32)

Alsina Jr. (2010) concorda que o SMO precisa de mudanças, observando que deve parar de ser um serviço para minimizar as carências sociais existentes no Brasil:

“Uma das mais perversas, no entanto, é justamente aquela que concebe o universo castrense como ambiente propício ao resgate de hipotecas sociais. Nessa linha, ao não entender a missão primordial das FFAA como a de garantir a soberania e resguardar os interesses internacionais do País, as elites políticas enxergam na caserna instrumento passível de contribuir para remediar disparidades sociais” (ALSINA Jr, 2010, p.487).

Com as modificações no Serviço Militar, as durações diferenciadas dos ciclos de preparo e emprego poderiam ser alteradas e implementadas em função das necessidades dos Grupamentos de Emprego, como as Brigadas de Selva, Tropas Leves, Brigadas Mecanizadas, Blindadas, por exemplo (BRASIL, 2010 p. 34).

Outra mudança para o preparo e emprego, segundo o general Walmir Almada Schneider Filho, que trata dos projetos da END no Exército, seria melhorar o nível de profissionalização do jovem incorporado, que terá que atuar com novas tecnologias e inteligência nos próximos anos. (DEFESANET, 2012)

No VT Educação e Cultura, a atenção se volta para a capacitação e a mentalidade de inovação. A capacitação destina-se ao desenvolvimento de habilidades específicas, com ênfase na realização de tarefas que exijam algum tipo de especialização. Um sistema de capacitação eficiente torna-se essencial em função não somente das novas concepções, projetos, processos e equipamentos a serem introduzidos. Tal eficiência estaria focada não somente no desenvolvimento de habilidades e especializações, mas também no gerenciamento e alocação deste pessoal de forma a dar oportunidade de aproveitamento e aplicação dos novos conhecimentos (BRASIL, 2010).

A mentalidade de inovação inserida na área de ensino, por meio do projeto de modernização já em andamento, estaria inculcando nos militares a preocupação com a constante atualização e a necessidade de domínio de novas tecnologias como condições básicas para o êxito profissional.

Além disso, devem ser adotadas medidas que proporcionem a todo o EB, um ambiente favorável ao desenvolvimento da mentalidade de inovação, como: incrementar a interação com Exércitos de países desenvolvidos; intensificar a realização de visitas e intercâmbios com

organizações modernas de grande porte e de atuação internacional; criar um centro de pesquisa de Guerra do Futuro, com capacidade de realizar a prospecção estratégica, doutrinária e tecnológica; incorporar civis às estruturas organizacionais; evitar o cerceamento da iniciativa decorrente da cultura do “erro-zero” e estimular o desenvolvimento de lideranças com perfil inovador (BRASIL, 20120, p.37).

As ações relacionadas ao VT de Educação e Cultura devem ser efetivas e duradouras, tais como: programas de leitura ao longo da carreira; premiações por inovações aprovadas e por textos inovadores sobre assuntos profissionais publicados; ênfase no ensino de idiomas; estímulo à leitura de publicações modernas sobre assuntos profissionais, nacionais e internacionais; maior convivência com militares de outras Forças, civis e estrangeiros; viagens de estudos a países mais desenvolvidos; e cursos de mestrado e doutorado em instituições civis (BRASIL, 2010, p.36).

As transformações para este vetor deverão ocorrer no seio das instituições de ensino no EB. Os currículos das escolas devem ser alterados de modo a oferecer as capacitações e fomentar a capacidade de inovar necessárias para tornar o militar apto para receber novas tecnologias. Por exemplo, com a implementação do SISFRON, os militares deverão ter a capacitação para operá-lo. Ou seja, dispor de sistemas avançados tecnologicamente não garante um maior poder de dissuasão. Necessita-se de homens capacitados para manuseá-los.

Em relação ao VT Gestão dos Recursos Humanos, há 02 (dois) principais eixos de atuação: ajuste da composição dos efetivos e gestão de pessoal.

O ajuste na composição de efetivos seria realizado em função de estudos, de avaliação da necessidade, pertinência e aplicabilidade. As modificações acarretariam mudanças profundas gerando reflexos para toda a Força. Para tanto, é imperativo que sejam realizadas pesquisas especializadas, com ampla discussão e estudos aprofundados sobre as questões.

Surge então uma grande questão: soldado do Efetivo Variável²⁷ (EV) *versus* soldado do Efetivo Profissional. O Soldado do EV consome mais recursos em termos de horas de instrução, energia elétrica, água, recursos, munição, combustível, uniforme, material de higiene e limpeza, atendimento médico, dentre outros.

O Estado, em contrapartida da dívida que contrai com seus nacionais, não pode exigir obrigações de serviço a menos que proporcione alguma compensação. Pode-se dizer que, fora dos combates, ele foi levado a preocupar-se com a conservação deles, um soldado treinado tendo mais valor que um recruta (CORVISIER, 1999, p. 209).

²⁷ Efetivo Variável (EV) - aquele militar que incorpora e é dispensado no mesmo ano.

Assim, esbarra-se na questão de investimento em vez de gastos. O soldado efetivo permanente tem muito mais valor agregado do que um recruta, significando que os recursos empregados para a sua formação e adestramento representam investimentos necessários e importantes.

O aumento do efetivo da Força esbarra em outras questões adjacentes como: o aumento do efetivo de temporários, de estagiários, de pessoal da reserva contratado, emprego de civis, terceirização de atividades administrativas, racionalização administrativa das Organizações Militares operacionais, modernização da segurança dos aquartelamentos, administração por processos, descentralização de atribuições e responsabilidades e eventual redução de efetivos profissionais e de recrutas.

Para o general Walmir Almada Schneider Filho, a intenção do EB é substituir os militares de carreira que atuam na Administração por militares temporários. Até 2030, seriam 20 mil homens que retornariam para a atividade-fim do EB, ou seja, tirar homens e mulheres do administrativo e trazer para o combate. O objetivo dessa contratação de militares temporários seria não impactar os custos do balanço previdenciário da Força (DEFESANET, 2012).

Esta iniciativa que o EB adotará é altamente positiva, pois, atualmente, a Força Terrestre retira muitos militares da atividade-fim e os colocam na atividade-meio, fazendo com que as unidades operacionais fiquem desfalcadas de militares qualificados e capacitados. Não é incomum que os melhores militares é que sejam escolhidos para trabalhar na atividade-meio, pois é a má administração, em tempo de paz, que deixa o comandante em perigo em vez do perigo de combate em tempo de guerra.

No que se refere à Gestão de Pessoal por competências, a sua adoção nada mais seria do que proporcionar que cada sistema conte com os recursos humanos mais capacitados e na quantidade necessária. Tal procedimento contribuiria significativamente na evolução e êxito dos demais VT.

O VT Gestão Corrente e Estratégica busca o aperfeiçoamento dos métodos de gestão existentes no Exército com o objetivo de tornar viável e consolidado todo o Processo de Transformação, em função das necessidades de: racionalizar despesas de custeio; reduzir efetivos empregados em outras atividades que não relativas ao Preparo e emprego; aumentar a eficiência do Sistema de Planejamento do Exército (SIPLEX) como ferramenta de planejamento, implementação e controle; dar ênfase e segurança à execução dos projetos relacionados à Estratégia Braço Forte; dar visibilidade aos projetos em andamento; modernizar os métodos de gestão administrativa; criar mentalidade de melhoria contínua;

valorizar a administração por projetos e por processos; consolidar conhecimentos e experiências e desenvolver métodos e ferramentas de gestão adequadas ao Exército. Para tanto, visualiza-se a necessidade da adoção de medidas estruturais e sistêmicas em todos os níveis da Força como:

- reestudar a Estrutura Organizacional da Alta Administração do Exército, com pensamento sistêmico;
- proporcionar à estrutura de gestão do Estado-Maior do Exército a capacidade de atuar como órgão central de um sistema de gestão estratégica, responsável pelo controle da interação sistêmica dos Órgãos de Direção Setorial;
- criar estrutura de Tecnologia da Informação capaz de fornecer insumos em tempo real para o centro de controle dos grandes projetos da Estratégia Braço Forte;
- prosseguir na consolidação do Sistema de Gestão do Exército;
- estabelecer foco nos métodos de gestão por projeto e processos, com ênfase na execução;
- estudar a criação de “Serviço de Administração”, cujos quadros, em função de suas capacidades e especializações, proporcionem aos efetivos combatentes, em suas atividades funcionais, dedicar-se integralmente ao preparo e emprego; e
- criar um Centro ou Escola que se constitua em polo de referência no ensino das ciências gerenciais, com vista na especialização, mas também para cursos de mestrado ou de doutorado nessas áreas.

Para que haja a devida modernização de sua gestão administrativa, o EB poderia terceirizar algumas atividades-meio (como restaurantes, viaturas administrativas, gráficas, serviços gerais, refrigeração, segurança do aquartelamento, limpeza, por exemplo) para possibilitar a liberação dos militares de carreira para o emprego nas atividades-fim do EB.

Segundo Martins (2001),

“Entende-se por terceirização a possibilidade de contratação de terceiros para realização de atividades-meio da empresa, ou seja, aquelas atividades que não constituem seu objeto principal, sua atividade essencial. Essa contratação pode envolver tanto a prestação de serviços quanto a produção de bens. A terceirização é vista como uma forma de administração da empresa, que objetiva organizá-la de acordo com os novos métodos da atividade empresarial” (MARTINS, 2001, p.23).

Este caminho parece ser a solução para que o EB racionalize várias atividades-meio, pois tem como vantagens a diminuição do efetivo e da administração, a simplicidade administrativa, a focalização dos negócios do EB na atividade-fim, a diminuição dos desperdícios, a redução das atividades-meio, o aumento da qualidade, os ganhos de

flexibilidade, o aumento da especialização do serviço, a otimização dos serviços e a eliminação dos riscos de obsolescência das máquinas.

O VT Ciência e Tecnologia e Modernização do Material apresenta forte dependência do viés econômico uma vez que o investimento necessário em função da atual situação de precariedade será muito elevado, porém indispensável. Portanto, para atender às necessidades contidas na END, torna-se fundamental a incorporação de tecnologia aos materiais, equipamentos e sistemas de armas a serem adquiridos, incluindo equipamentos de simulação como ferramentas de adestramento individual e coletivo.

O 7º VT se refere à Logística e admite a defasagem dos processos no Exército em relação à evolução do setor no meio civil. Também considera aspectos de uma estrutura de paz que possa rapidamente passar à de guerra pela ativação dos órgãos necessários e a possibilidade de terceirização dos serviços.

Tendo em vista este quadro, a evolução dos meios logísticos e administrativos deve ser perseguida, respeitando-se a cultura organizacional e as particularidades do tema. No planejamento de Defesa, nem sempre a alternativa mais barata é a melhor opção. A mentalidade de custos deve estar direcionada para a capacidade e não para reduzir custos somente. Defesa é um setor que demanda recursos já que a conquista e manutenção da paz não é de fácil precificação.

5.3 A END E O PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO DO EB

Analisando-se a END e o Processo de Transformação do Exército Brasileiro (PTEB) observa-se não só a existência de um caráter complementar entre estes documentos, bem como, alguns aspectos e diferenças que serão abordados a seguir.

O PTEB representa um detalhamento dos assuntos da END referentes ao EB, ocupando posição no nível estratégico enquanto o PTEB se situa no nível operacional. É possível dizer ainda que a END está no nível governamental e o PTEB está no nível das Forças.

A END é dedicada à sociedade e traduz o que se quer das Forças Armadas enquanto a PTEB está voltada para o EB e estabelece o planejamento da Força para cumprir as diretrizes da END. Além disso, a END aborda problemas propriamente militares, derivados da influência dessa grande estratégia na orientação e nas práticas operacionais das três Forças, detalhando o que fazer para alcançar os Objetivos Nacionais da Defesa (BRASIL, 2008).

No que tange ao PTEB, o conceito de transformação foi a solução encontrada pelo EB para manter o preparo e emprego do Exército frente dos novos desafios, exigindo o desenvolvimento das novas capacidades para cumprir novas missões (BRASIL, 2010). O processo é uma transformação do Exército, visando acompanhar as tecnologias e modernidades, que foram formuladas pela END.

Observa-se ainda, que existem diferenças consideráveis em relação à elaboração destes dois documentos. A END foi criada por um Comitê Ministerial, presidido pelo Ministro de Estado da Defesa, coordenado pelo Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos e integrado pelos Ministros do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e da Ciência e Tecnologia, assistidos pelos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. Com o intuito de debater o assunto e em função da natureza do seu conteúdo ser dirigido à concretização de interesses do Estado e de toda a sociedade, o Comitê consultou especialistas, representantes de diversos órgãos públicos e privados, bem como cidadãos de reconhecido saber no campo da Defesa, além dos próprios Comandantes das três Forças Armadas e seus principais assessores (BRASIL, 2008, p.5)

Para a elaboração do PTEB, foram colhidos subsídios em um amplo conjunto de fontes: militares da ativa e da reserva, oficiais de nações amigas, civis e especialistas em diversos setores. Os processos de transformação são o resultado dos estudos, diagnósticos, formulações e concepções surgidas no EME ao longo dos trabalhos relativos à Estratégia Nacional de Defesa, à elaboração da Estratégia Braço Forte e ao planejamento do SIPLEX 2011/2014. Experiências anteriores foram estudadas, no Brasil e no exterior, colhidas em muitas horas de estudos, pesquisas, palestras, *brainstorm*, painéis, debates e seminários. Além disso, contou ainda com a contribuição espontânea de um grande número de oficiais de várias Organizações Militares (OM) e da Reserva Remunerada (BRASIL, 2010, p.3).

“O que a Estratégia Nacional de Defesa estabelece para as Forças Armadas ultrapassa a simples modernização dos meios ou adaptação de suas estruturas. Prevê a transformação das Forças no sentido de lhes habilitar a defender adequadamente o Brasil. Transformar, neste caso, significa dotar as Forças Armadas de novas estruturas e desenvolver novas capacidades para cumprir missões e desempenhar as funções do combate moderno” (MARTINS, 2011, p.16).

Por outro lado, o PTEB é o documento que detalha essa transformação no EB.

Tanto a END como o PTEB visam à transformação, contudo em níveis estratégicos diferentes: a END formulando diretrizes com o intuito de realizar transformações nas Forças enquanto o PTEB formulando os vetores de transformação com a finalidade de realizar uma

mudança profunda no EB para que ele fique ajustado com as novas tecnologias que serão introduzidas e implementadas.

O Serviço Obrigatório Militar (SMO) na END está inserido na necessidade do desenvolvimento do potencial, de mobilização militar e nacional de forma bem resumida e aborda a necessidade de mantê-lo obrigatório.

Por seu turno, o MPTEB formula que existe a necessidade do Serviço Militar buscar sua ampliação, dinamização e valorização; permitir a implementação das mudanças necessárias à modernização do sistema operacional, no que diz respeito ao preparo e emprego; e não poder ser mais renovado todo ano por recrutas, pois devido à complexidade dos sistemas de armas, faz-se necessária uma maior qualificação, maturidade e experiência dos recursos humanos.

Em resumo, o MPTEB reúne as ações e o planejamento do EB, em uma moldura temporal de curto, médio e longo prazo, necessários para cumprir as diretrizes estabelecidas pela END.

6 OS DOCUMENTOS DE DEFESA E OS NÍVEIS ESTRATÉGICOS

Hodiernamente, o momento é propício para a discussão do tema Defesa com a sociedade civil, haja vista as relações entre civis e militares estarem em harmonia. Harmonia conquistada em função da plena democracia instalada no Brasil, que é governado por um governo civil, eleito democraticamente por meio de votação popular, fruto do amadurecimento nas relações civis-militares.

Janowitz (1967) observa que o controle civil só existe em uma democracia quando o profissional militar está plenamente integrado na sociedade e é livremente aceito livremente pelas pessoas.

O amadurecimento da democracia passa necessariamente pelo respeito às instituições democráticas e aos direitos individuais, garantidos por uma Constituição, que vem sendo respeitada e conduzida de acordo com os mecanismos nela previstos.

Nas democracias, as questões de paz e de guerra bem como outras ameaças à segurança nacional têm grande relevância para a sociedade, tendo que ser enfrentadas e decididas pelo povo, por meio dos seus representantes eleitos. As Forças Armadas democráticas servem o seu país em vez de dirigi-lo. Os chefes militares aconselham os dirigentes eleitos e executam as suas decisões. Apenas os que são eleitos pelo povo têm a autoridade e a responsabilidade de decidir o destino de uma nação. Esta idéia de controle civil e de autoridade sobre os militares é fundamental para a democracia.

Os civis devem dirigir as Forças Armadas do seu país e tomar decisões quanto à Defesa Nacional, não por serem necessariamente mais sábios que os militares, mas precisamente porque são os representantes do povo e, como tal, lhes é dada a responsabilidade de tomarem estas decisões e de serem responsabilizados pelas mesmas.

Neste sentido, no final do primeiro decênio do século XXI, em dezembro 2008, o então Ministro de Estado da Defesa, Nelson Jobim, levou à aprovação do então Presidente da República, Luís Inácio Lula da Silva, a Estratégia Nacional de Defesa (END). Tal documento, como o próprio nome indica, foi proposto para tratar do tema Defesa em seu nível mais abrangente e mais elevado do país: o nacional e o estratégico.

De toda documentação da área de Defesa, até então elaborada, a END foi a que causou maior impacto nas Forças Armadas. Embora tenha quase quatro anos em vigor, a amplitude e a profundidade dos seus efeitos nas Forças Armadas são facilmente percebidos, particularmente, no Exército Brasileiro.

Em decorrência do estabelecido pela END, o Exército Brasileiro formulou a Estratégia Braço Forte (EBF) e o Manual do Processo de Transformação do Exército Brasileiro

(MPTEB), visando seguir as diretrizes da END e levantando questões, problemas, necessidades e desafios a serem superados.

A END foi divulgada amplamente para todos os setores do governo e da sociedade, colocando o tema Defesa Nacional em destaque, ao fomentar sua discussão entre diversos setores, bem como, possibilitar sua apreciação por toda a Nação. Estabelecendo ligações com estratégias de desenvolvimento, a END desperta para a necessidade de uma organização da indústria de defesa para que possa ser assegurada ao País autonomia operacional necessária ao exercício das competências atribuídas às Forças Armadas, sob o pressuposto de que a organização, o preparo e o emprego da Marinha, do Exército e da Aeronáutica devem corresponder ao desenvolvimento econômico e tecnológico nacional.

O Ministério da Defesa (MD), aproveitando o clima favorável que se criou em torno do tema defesa e seguindo uma tendência de países considerados avançados no tema, elaborou o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN).

O primeiro documento a falar em Defesa, após a criação do Ministério da Defesa, foi a Política de Defesa Nacional (PDN). Este decreto, assinado em 30/06/2005, já caracterizava a Defesa não mais como uma preocupação exclusiva das Forças Armadas, mas como um assunto de toda a sociedade. Voltada preponderantemente para ameaças externas, a PDN inclui uma parte política (que trata dos conceitos, do ambiente internacional e nacional e dos objetivos da defesa) e uma parte estratégica (que aborda as orientações e diretrizes). A PDN gerou, três anos após sua publicação, a continuidade da sistematização do pensamento brasileiro de Defesa no próximo nível, o estratégico, por meio da Estratégia Nacional de Defesa (END).

Após a criação da END, surgiram críticas sobre onde estaria os Objetivos Nacionais de Defesa (OND) que a END teria se baseado para ser formulada. Por isso em julho de 2012, a PDN se transformou em Política Nacional de Defesa (PND) visando dar credibilidade à END.

Assim sendo, a PND é o documento de mais alto nível no âmbito nacional no que concerne à Defesa e apresenta onze objetivos nacionais de defesa, nos quais são baseadas as diretrizes estratégicas da END.

Apesar de sua relevância para o contexto da Defesa Nacional e de ter fomentado o debate sobre o tema, a END recebeu e vem recebendo críticas. Ao longo do capítulo 3, procedeu-se uma análise do referido documento, bem como, das críticas publicadas pelo Professor Paulo Roberto de Almeida. Da análise destas críticas, foi possível se alinhar àquelas que recaem sobre os aspectos econômicos orçamentários que necessitam custear o revigoramento dos equipamentos das Forças Armadas. Por outro lado, em relação às críticas

relativas aos aspectos estratégicos de defesa da END, discorda-se do ponto de vista apresentado pelo referido autor, em especial, quando não se considera a END como uma estratégia e quando não define os inimigos.

Outro ponto discordante deste trabalho da crítica elaborada por Almeida (2010) é em relação ao binômio defesa/desenvolvimento. De acordo com a END e com esta pesquisa, estes conceitos guardam uma relação direta, devendo estes conceitos serem desenvolvidos em conjunto, pois, no mundo atual, claras são as evidências de que não existe no mundo um País desenvolvido sem Forças Armadas bem estruturadas, independentes e avançadas tecnologicamente.

Assim, o Exército Brasileiro confirma esta relação, quando planeja que seus atuais projetos passem a ser orientados no sentido do desenvolvimento da tecnologia e da indústria no Brasil. Tal postura possibilitará o desenvolvimento da base da indústria militar, podendo, por exemplo, propiciar a exportação de armamentos e artefatos, o que em última análise, gera empregos e divisas. Neste sentido, a Defesa deixará de ser um gasto para se tornar investimento, fortalecendo e a importância do binômio defesa/desenvolvimento.

A defesa respalda o desenvolvimento econômico na medida em que oferece as condições necessárias para que o país possa desenvolver uma indústria de base de defesa capaz de gerar tecnologia avançada de domínio nacional, propiciando a independência tecnológica, como é o caso dos EUA. Porém mais evidências podem ser apresentadas.

No que se refere a não definição dos inimigos citada por Almeida (2010), pode-se considerar que em princípio, todos os países que o Brasil mantém relações podem ser uma ameaça, sendo recomendado que o país trate deste aspecto de forma reservada e, até mesmo, sigilosa.

Outro ponto importante nesta discussão de não definição de inimigos é a capacidade de estar preparado para a guerra. O Brasil deve ter capacidade de agir a qualquer tipo de ameaça e de reagir quando for necessário. Embora a Política Externa Brasileira não identifique inimigos para o Brasil, é necessário possuir capacidade de ficar em condições de agir ou reagir prontamente quando existir algum tipo de ameaça ou conflito.

Neste sentido, Sun Tzu (2004) já observava que

“A arte da guerra nos ensina a não confiar na probabilidade de o inimigo não vir, mas na nossa presteza em recebê-lo; não na chance de ele não atacar, mas em vez disso, no fato de que tornamos nossa posição invulnerável” (SUN TZU, 2004, p.54).

As ameaças de conflito ou guerra foram substituídas pela capacidade de agir em um conflito ou guerra perante qualquer inimigo. Assim, não importa que o inimigo seja um país fraco ou uma potência; o importante é ter capacidade de agir/reagir caso ocorra um conflito/guerra.

Considera-se também nesta discussão de não definir o inimigo, a estratégia da dissuasão. É imperioso que o inimigo tenha temor nos riscos que poderá correr caso tenha a intenção de entrar em conflito com o Brasil. A dissuasão não reprime fisicamente a um inimigo, mas o reprime psicologicamente.

Beaufre, grande estrategista contemporâneo, observa que

“A dissuasão tende a impedir que uma potência adversa tome a decisão de empregar suas armas ou, mais genericamente, que atue ou reaja frente a uma situação dada, mediante a existência de um conjunto de dispositivos que constituam uma ameaça suficiente. Portanto, o que se busca com esta ameaça é um resultado psicológico” (BEAUFRE *apud* CASTRO, 2012).

Portanto, não é necessário que o inimigo seja conhecido ou definido, pois a dissuasão já cria na mente do oponente efeito psicológico de calcular as reais possibilidades de vencer e temor aos riscos de um possível conflito.

Por isso, contrariando a crítica de Almeida (2010) que não considera a END como uma estratégia de Defesa porque ela não define os inimigos, a END se constitui em um documento de Defesa importante na medida em que não é necessário identificar quem seria o inimigo, pois o que é imprescindível é deter uma capacidade para enfrentar o inimigo, que por ventura se apresentar.

Outra crítica à END apresentada por Almeida (2010) e que é recepcionada por esta pesquisa se refere à indicação das fontes de recursos que devem custear o reaparelhamento das Forças Armadas. Neste sentido, este pode ser considerado o ponto crucial da efetividade da END, pois muito pouco do que foi proposto será concretizado, caso permaneça o reduzido orçamento e a falta de investimentos no Setor de Defesa.

Faz-se necessário que seja detalhada cada diretriz da END e principalmente, de onde sairão os recursos correspondentes a cada diretriz. O primeiro passo foi dado, ao ser entregue, ao Congresso Nacional, a END para apreciação, pois este ato simbólico propicia a conquista não só do apoio da classe política, como também dos representantes da sociedade. Angariado este apoio, é necessário que sejam formulados os programas/projetos com a respectiva definição dos recursos que irão custeá-los para a devida inclusão no Orçamento Geral da União pelo Governo Federal.

Em relação às diretrizes da END, nesta pesquisa, para efeito de análise, elas foram divididas em quatro grupos: dissuasão, articulação e emprego conjunto; ciência e tecnologia e relações internacionais. Das diretrizes estratégicas de dissuasão ressaltou-se a importância da: dissuasão, mobilidade estratégica, prioridade para a Amazônia, do treinamento por capacitações operacionais, flexibilidade e Mobilização Militar e Nacional.

A primeira diretriz aborda a escolha feita pelo Brasil pela estratégia da dissuasão. A publicação MD35-G-01, Glossário das Forças Armadas, 4a Edição 2007, define o termo dissuasão como

“Atitude estratégica que, por intermédio de meios de qualquer natureza, inclusive militares, tem por finalidade desaconselhar ou desviar adversários, reais ou potenciais, de possíveis ou presumíveis propósitos bélicos” (MD35-G-01, *apud* CASTRO, 2012).

O Brasil é um país que não tem problemas de fronteiras, estando todas bem definidas e demarcadas. No que se refere à Política Externa do Brasil, não existe a definição de inimigos, tendo o Brasil boas relações diplomáticas com todos os países vizinhos, reafirmando a índole pacifista do país, afastando qualquer teor imperialista. Assim sendo, em face do exposto, de forma democrática (por meio de um amplo debate com a sociedade civil e os especialistas), o país optou por uma política de dissuasão de ameaças.

Nas palavras de Raymond Aron, em sua obra Paz e Guerra Entre as Nações:

“Ser dissuadido quer dizer: preferir a situação resultante da inação à que resultaria da ação, na hipótese de que esta acarretasse as conseqüências previstas, isto é, no plano das relações internacionais, a execução de uma ameaça implícita ou explícita. Um Estado será tanto mais sensível à dissuasão quanto mais acreditar na execução da ameaça pelo adversário; quanto maiores forem os danos causados por essa execução e quanto mais aceitável parecer a alternativa da inação” (ARON *apud* CASTRO, 2012).

O Ministro Celso Amorim observa o seguinte:

“Forças Armadas bem equipadas e adestradas protegerão nossos ativos contra ataques militares; serão imprescindíveis, também, para garantir nossa incolumidade diante de conflitos entre terceiros países, que podem nos afetar de diversas maneiras. Um conceito essencial da Estratégia Nacional de Defesa é o de que a capacidade dissuasória do Brasil deve fazer com que o hipotético adversário ou agressor reflita sobre as conseqüências de eventual ato hostil a nosso país” (AMORIM *apud* CASTRO, 2012).

Portanto, o Brasil optou pela máxima manobra em vez de máximo atrito. Máxima manobra significa ficar com capacidade suficiente para reagir a qualquer ameaça que aparecer, por meio de dissuasões, evitando ao máximo o atrito entre os Estados.

O Brasil não tem postura de agressor em um conflito. O país aspira conquistar seus objetivos por meio da negociação e do estabelecimento de acordos. Por isso, a alternativa escolhida em detrimento de uma Estratégia de Força (máximo atrito) é a Estratégia de Dissuasão (máxima manobra). É uma estratégia que renuncia empregar a força, ou a ameaça do uso da mesma, dentro de uma relação, orientada a criar e manter uma condição de paz e tentar assegurar que a alternativa política a ser adotada pelos seus oponentes ou competidores seja da mesma natureza (CASTRO, 2012).

No entanto, para que a estratégia da dissuasão atinja o seu propósito é necessário que ela disponha de credibilidade. Neste sentido, a PDN formula que:

“A vertente preventiva da Defesa Nacional reside na valorização da ação diplomática como instrumento primeiro de solução de conflitos e em postura estratégica baseada na existência de capacidade militar com credibilidade, apta a gerar efeito dissuasório” (BRASIL, 2005).

É possível que esta credibilidade, necessária para respaldar a política de defesa, já tivesse sido facilmente alcançada se o Brasil tivesse mantido a sua política nuclear da década de 1980. As decisões do então Governo Fernando Collor de encerrar abruptamente as pesquisas nucleares nacionais se mostraram equivocadas, pois se elas não tivessem ocorrido, é provável que hoje, o Brasil fizesse parte do seleto grupo de países que detém a tecnologia nuclear.

Com isto, a credibilidade da dissuasão seria efetiva, pois, segundo Beaufre (1965), a dissuasão nuclear é mais eficiente, em função do respeito mútuo entre os países nucleares. Ou seja, a confiança na dissuasão precisa da contrapartida da credibilidade em face do dissuadido. A dissuasão só irá funcionar se houver, no outro país, a certeza de que pode sofrer algum tipo de consequência caso não aceite a situação que lhe é imposta.

O contexto atual globalizado não permite o desenvolvimento de pesquisas para o desenvolvimento de armamento nuclear, pois o Brasil é signatário do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares. Com isso, a dissuasão nuclear sai de cena, restando portanto a dissuasão convencional.

O estabelecimento de uma estratégia de dissuasão convencional em relação aos países globais não é uma tarefa simples. Além de dominar o conhecimento tecnológico-científico, a indústria de defesa tem que se desenvolver juntamente com as Forças Armadas, de modo que o poder de atuação de nossas forças seja conhecido por observadores estratégicos qualificados. Esse convencimento, segundo Rocha Paiva, leva cerca de 30 anos para que se consiga uma dissuasão convencional (ROCHA PAIVA, 2012).

Sobre a mobilidade estratégica, observou-se que existe a necessidade de reestruturação para haver uma racionalização das unidades da Região Sul, haja vista as unidades operacionais, particularmente do EB, terem mobilidade estratégica para chegar, o mais breve possível, em qualquer ponto da fronteira sul e não mais precisar mobiliar toda a fronteira com unidades militares como é o caso atual.

A Região central do Brasil, nas imediações de Brasília, é o local mais adequado para posicionar essas tropas com mobilidade estratégica em substituição às tropas que mobiliam a fronteira sul. Realocar o efetivo do EB para o centro do país facilitaria seus deslocamentos em qualquer direção, maximizando a agilidade da resposta em caso de agressão em face do fácil acesso. As tropas localizadas em posição central, com mobilidade estratégica (aerotransportadas ou mecanizadas se deslocando por estradas em blindados sobre rodas) poderiam se deslocar para todo o território nacional rapidamente.

A END formula essa necessidade em uma de suas diretrizes:

“Aptidão para se chegar rapidamente ao teatro de operações - reforçada pela mobilidade tática - a aptidão para se mover dentro daquele teatro -complemento do monitoramento/control e uma das bases do poder de combate” (END, 2008, p. 11).

Desta forma, na região central deveriam existir forças dotadas de mobilidade estratégica, para rápido emprego onde necessário. O Planalto Central é um local próximo a qualquer cenário de operação no Brasil, que por ventura possa ocorrer.

De forma contrária da região Sul no que se refere à presença das Forças Armadas, a região Amazônica precisa ser mobiliada com Unidades Operacionais para que as estratégias da dissuasão e da presença possam ser uma realidade, já que se mostram fundamentais para evitar qualquer tipo de ações na Amazônia brasileira.

Outro ponto das diretrizes da END bastante relevante é a necessidade de treinamento visando capacitar operacionalmente as Unidades a atuarem em situações diversificadas para possibilitar, ao combatente brasileiro, condições de atuar contra qualquer inimigo. De forma semelhante é o aspecto da flexibilidade do combatente, pois para que se tenha flexibilidade, além de ter condições de atuar contra qualquer inimigo, há a necessidade de se treinar em várias regiões do Brasil, para que o combatente tenha capacidade de atuar em qualquer terreno ou clima.

Em relação ao grupo da mobilização militar e nacional é fundamental para o emprego das Forças Armadas. Sem mobilização, o Brasil não tem condições de persistir em um combate, pois não tem como repor ou aumentar o seu efetivo para enfrentar um conflito que

se prolongue no tempo. Para equacionar este aspecto, é imperioso que haja o apoio de todos os setores do governo federal, da sociedade brasileira e dos empresários brasileiros no sentido de unir esforços para que se avance em um sistema de mobilização confiável e concreto. Com a mobilização, existirá a elasticidade das Forças, ou seja, o aumento de efetivo militar no mais breve espaço de tempo, o que é fundamental em tempo de conflito.

Em relação ao grupo da articulação e emprego conjunto, abordou-se os assuntos de operações conjuntas, do reposicionamento de efetivos das Forças Armadas, aumento de efetivo nas fronteiras, Garantia da Lei e da Ordem (GLO) e Serviço Militar Obrigatório (SMO).

Nas operações conjuntas destacou-se a necessidade de interoperabilidade entre as Forças e a necessidade de treinamento dessas operações. A interoperabilidade atual é muito fraca, necessitando uma atuação mais efetiva do MD.

Quanto ao treinamento, a ação do MD deve ser maior, particularmente, no que se refere à logística.

O reposicionamento das Forças deve ser tratado em conjunto com o aumento de efetivo, pois há uma relação de dependência entre ambos. Existe a necessidade de reposicionar efetivos, racionalizando efetivo no sul do país, por conta, principalmente, da mobilidade estratégica, e aumentando na Amazônia, em face dos grandes espaços vazios na região.

O uso das Forças Armadas em situações de GLO, conforme previsto na Constituição Federal, obriga que as Forças, em especial o EB, estejam preparadas para que quando acionadas, sejam usadas corretamente e dentro do rigor da lei, preservando os direitos constitucionais, caso esses direitos sejam cerceados ou limitados em razão do desrespeito à lei e à ordem.

No que se refere ao SMO, é necessário o tema seja mais explorado em discussões e debates em âmbito nacional, pois ainda existem polêmicas sobre seu caráter obrigatório e a questão dos médicos. A obrigatoriedade não é unânime nem nos meios militares e a questão dos médicos é um problema social que precisa enfrentado. A sociedade brasileira precisa decidir essa questão, até mesmo por meio de plebiscito, se for o caso, ou por meio de seus representantes no Congresso Nacional.

No que se refere à Ciência e Tecnologia (C&T), o apoio do Governo Federal disponibilizando recursos financeiros e diminuindo os encargos tributários da indústria de defesa são fundamentais para que as diretrizes estratégicas sejam levadas adiante.

O Sistema de Monitoramento das Fronteiras (SISFRON) é o primeiro grande investimento do governo após a formulação da END e que suscita uma polêmica, quando se imagina que tal sistema tornará o EB uma polícia de fronteira. Conforme explicitado neste trabalho, não existe esta possibilidade, pois a Polícia Federal (PF) é que tem essa missão. O EB apenas prestará o apoio na parte de inteligência e logística para a PF, estando, a Força Terrestre, em condições de monitorar as fronteiras e atuar em apoio àquele Órgão.

Por fim, o último grupo de diretrizes é o das relações internacionais. Nessas diretrizes existe a necessidade de o Brasil buscar maiores relações com os países fronteiriços e de consolidar sua posição de maior país sulamericano. Para isso, precisa de maior interação dos Ministérios de Relações Exteriores e do Ministério da Defesa no sentido de realizar uma política mais atuante e eficiente.

Continuando na análise da END, verificou-se que ela está estruturada em três eixos principais, sendo o primeiro eixo relacionado diretamente às Forças Armadas, que determina a organização e orientação das Forças para o melhor desempenho de sua destinação constitucional e de suas atribuições na paz e na guerra. Para cada uma das Forças, a END enumera diretrizes estratégicas, sendo que, particularmente para o EB, as características a serem enfatizadas são a flexibilidade e elasticidade.

A END também estabeleceu três setores estratégicos: o espacial, o cibernético e o nuclear. Os setores espacial e nuclear estão em desenvolvimento há anos no país. O primeiro, sempre esteve sob a responsabilidade da Aeronáutica e o segundo vem sendo desenvolvido pela Marinha do Brasil, desde a década de 1970. O cibernético é inédito para o país, cabendo ao Exército Brasileiro à responsabilidade de desenvolvê-lo. A guerra cibernética é uma realidade nos dias de hoje e a Força Terrestre tem o desafio de criar estruturas e doutrina em torno desse novo setor. Os grandes eventos que estão por vir (Visita do Papa em 2014, Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos de 2016) necessitarão do apoio da segurança cibernética. Por isso o Governo Federal deverá priorizar este setor estratégico, investindo recursos financeiros.

O segundo eixo estruturante refere-se à reorganização da indústria nacional de material de defesa. As diretrizes estratégicas desse eixo visam fomentar e retomar o desenvolvimento da indústria de defesa atrelada ao desenvolvimento de uma tecnologia nacional. Para isso, somente com investimentos do Governo Federal, associados aos incentivos para a indústria de defesa, podem impulsionar este setor. O SISFRON é um grande exemplo disso.

O terceiro eixo aborda a composição de efetivos e o futuro do SMO, que é um tema extremamente complexo e que precisa de um maior debate e envolvimento da sociedade, pois as opiniões são divergentes.

O SMO precisa ser repensado e levado a uma discussão nacional, haja vista que atualmente existem algumas distorções: emprego da unidade militar só após alguns meses de incorporação; maior desgaste do material em razão do manuseio, a cada ano, por elementos inexperientes; grandes contingentes, mas de reduzida eficiência e vulnerabilidade que ocorre na época de licenciamento.

Sobre as medidas de implementação das diretrizes estratégicas, pode-se afirmar que existe pouco envolvimento da sociedade brasileira com os assuntos de defesa, escassez de especialistas e de instituições acadêmicas voltadas para esses temas e, principalmente, falta de prioridade para a área de defesa.

Por fim, a crítica mais adequada e correta apresentada por Almeida (2010) é que a END prevê uma série de modificações e medidas que necessitam de recursos, porém este mesmo documento não indica a previsão de recursos. Neste sentido, o Embaixador Camilo Cortes, ao proferir uma aula no Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército²⁸, observou:

“Considerando-se a realidade política do Brasil, por mais ampla e correta que possa ser uma Estratégia Nacional de Defesa, ela não passará de uma carta de intenção se não forem criados rígidos e iniludíveis mecanismos para assegurar a disponibilização efetiva e oportuna dos recursos orçamentários requeridos para sua implementação” (Embaixador Marcos Henrique Camillo Côrtes).

Contudo, um aspecto positivo merece destaque na Estratégia Nacional de Defesa. Ela estimulou os debates públicos em torno de assuntos tão importantes para o Brasil e incentivou o MD e as Forças criarem seus documentos decorrentes da END.

O MD criou o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) e o EB criou a Estratégia Braço Forte (EBF) e o Processo de Transformação do Exército Brasileiro (PTEB).

Após a formulação da END, documento causador de grande impacto nas Forças Armadas, particularmente, na Força Terrestre, o Comandante do EB emanou diretrizes que resultaram na elaboração de dois trabalhos denominados “Estratégia Braço Forte” e “Processo de Transformação do Exército”. Estes documentos levantam questões, problemas,

²⁸ Curso de mais alto nível do EB, ministrado na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, cursado apenas por Coronéis que estão no quadro de acesso ao Generalato.

necessidades e desafios a serem superados, o que requer grande participação da liderança estratégica da Instituição.

O MD, aproveitando o clima de discussões sobre o tema defesa e seguindo a tendência de vários países, formulou o LBDN. Este documento detalha de forma bem didática e clara o estabelecido na END. No entanto, ter o LBDN não basta. É necessário que haja um verdadeiro compromisso político do Poder Legislativo.

O Livro Branco de Defesa Nacional foi entregue ao Congresso Nacional para apreciação em 17 de julho de 2012. Este importante documento expressa a fundamentação da política pública destinada à área de defesa no Brasil.

Diferentemente da END, o LBDN já não tem o espírito tão nacionalista, pois a sua formulação foi resultado de amplo debate, promovido pelo MD, entre diferentes setores da sociedade, visando dar transparência à política de defesa do Brasil. Desta forma, contou com parcela do apoio de setores da sociedade brasileira, isto é, do Governo Federal, do setor legislativo e da sociedade Assim, espera-se que seja dada prioridade a área de defesa a fim de garantir um fluxo de recursos financeiros contínuos e regulares.

Tanto o LBDN, quanto a END, expressam a necessidade que as Forças devem ser adaptadas, modernizadas e transformadas. O EB seguindo essa necessidade formulou a EBF e o PTEB.

A EBF é o planejamento do EB visando atender as diretrizes estratégicas formuladas pela END/2008. Tem como objetivo reorganizar e rearticular a Força Terrestre, segundo planos de articulação e equipamento. De articulação, a EBF apresentou Programa Amazônia Protegida e o Programa Sentinela da Pátria e quanto ao de equipamento, a estratégia formulou o Programa Mobilidade Estratégica e o Programa Combatente Brasileiro do Futuro (COBRA).

Após estudos do Estado-Maior do Exército (EME) visando o que seria feito para implementar a EBF, chegou-se a conclusão de que não adiantava adaptar nem modernizar o EB. Era necessário transformá-lo, pois a “Modernização” da Força Terrestre, abrangida na Estratégia Braço Forte, era incipiente e que a atual conjuntura demandava para um processo bem mais amplo de mudança. Dessa forma, o EB criou o Processo de Transformação.

O Processo de Transformação do Exército Brasileiro (PTEB) foi criado e decidiu-se que a Transformação deveria ser conduzida por meio de 07 (sete) Vetores de Transformação: Doutrina; Preparo e Emprego; Educação e Cultura; Gestão dos Recursos Humanos; Gestão Corrente e Estratégica; Ciência e Tecnologia e Modernização do Material e Logística.

A intenção do PTEB é proporcionar condições para elevar a capacidade do Exército se fazer presente, com a prontidão necessária, em qualquer ponto da área de interesse estratégico do Brasil, sendo uma Força à altura do que o País representa no atual contexto das nações.

Ambas as iniciativas do Alto Comando do Exército, acima mencionadas, estão direcionadas para mudanças das estruturas e da organização, para o levantamento de custos, estabelecimento de projetos, de forma a reorientar e preparar a Força Terrestre para o futuro. Mesmo que ainda estejam em fase de apreciação, os estudos realizados dão direcionamento e clareza à própria Força e aos diversos órgãos do governo e da sociedade sobre suas intenções de mudanças e transformação.

Por fim, também nesses dois documentos formulados pelo EB existe a necessidade de recursos financeiros para que a EBF seja implementada e o PTEB representando mudanças e transformações bem profundas.

Visando obter maior credibilidade, seria importante que os documentos de defesa fornecessem aspectos financeiros relacionados à fonte de custeio, bem como, ao montante necessário para atender as metas estabelecidas. Isto torna o assunto transparente e auxilia na obtenção de apoio no Congresso Nacional e da sociedade brasileira, fornecendo o respaldo necessário para o governo Federal investir em Defesa.

Ao se adentrar na análise da END, foi necessário fazer uma breve remissão aos conceitos de estratégia, bem como dos seus níveis apontados pela literatura.

Em termos clássicos, a estratégia compreende a arte do general em preparar, planejar e aplicar os meios bélicos a fim de atingir objetivos fixados. Este termo seria, nesta visão, um atributo inerente aos militares, o que se convencionou chamar de estratégia militar. Atualmente a estratégia ganhou diversas dimensões, indo além da esfera militar e estendendo-se ao domínio da diplomacia, da economia e da política, e é sob este último foco que este estudo pretende se debruçar.

As dimensões modernas dos Estados e das máquinas de guerra ampliam a quase todos os outros campos de poder nacional o envolvimento na montagem de estratégias. A este nível, portanto, a estratégia deixa de ser uma atividade exclusivamente militar e passa a envolver toda a sociedade, inclusive porque se faz necessário definir com clareza os interesses nacionais, bem como avaliar, em profundidade, o quadro com todos os atores internacionais.

Ao longo desta pesquisa foram considerados os conceitos clássicos e modernos sobre o tema, bem como, os níveis estratégicos segundo alguns autores, principalmente a classificação de Luttwak (2009). Para o grande estrategista norte-americano, a estratégia pode

ser considerada segundo 5 (cinco) níveis de estratégia: o nível técnico, o nível tático, o nível operacional, a estratégia do teatro e a Grande Estratégia.

Os níveis estratégicos de Luttwak (2009) estão bem coerentes e concatenados. Um nível encadeado com o outro. Inicia no nível mais baixo, que é o técnico e vai subindo até o nível da grande estratégia. O nível técnico é a luta dos armamentos. No nível tático, incorpora a realidade dos combates. A seguir, passa para o nível operacional, que é um conjunto de níveis táticos. O nível seguinte é o do teatro, onde o poder de combate se relaciona ao espaço territorial e, por fim, a grande estratégia que é a política. Da mesma forma, é interessante notar que os níveis de Luttwak (2009) são utilizados em tempo de guerra e também em tempo de paz.

Contudo, é possível apontar a existência de duas incoerências de Luttwak (2009) de acordo com esta pesquisa: a falta de um nível de cada Força, haja vista que as estratégias das Forças são chamadas de Não estratégia de Teatro e no tocante à postura de se ignorar a política econômica e moral do território em lide, pois não é recomendável dispensar qualquer aspecto que possa exercer alguma influência, ainda que pequena, na elaboração e condução de uma estratégia.

Assim, no decorrer deste estudo buscou-se analisar cada nível, cotejando-os com outras classificações, bem como com os níveis adotados no planejamento estratégico do Brasil.

Os níveis estratégicos brasileiros são classificados em político, estratégico, operacional e tático. Eles estão também, como os níveis de Luttwak, dimensionados em um sistema de verticalidade, onde um nível inferior está subordinado ao nível imediatamente superior. (MD30-M-01, 2011).

No nível político, o Presidente da República, assessorados pelo Ministério da Defesa, fixa as prioridades, estabelece os objetivos políticos do planejamento, preparo e emprego conjunto das Forças Armadas, orienta e conduz o processo global da conquista ou da manutenção desses objetivos, decide sobre o emprego das FA, determina o foco das operações militares e aprova a lista de objetivos militares necessários à consecução dos objetivos políticos. Este nível é bem coerente, pois é aquele que determina as políticas e as diretrizes nacionais que vão impactar os demais níveis.

Contudo algumas políticas nacionais precisam ser mais detalhadas, visando neutralizar as incoerências que resultam no nível subordinado (Estratégico). Assim, existem questões que precisam ser detalhadas e melhor definidas como: a dissuasão, o objetivo de alcançar uma cadeira permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU) e o

orçamento. Quando se fala em dissuasão, não quer dizer que o Brasil seja um país pacífico e quase sem Forças Armadas. Ao contrário, as Forças Armadas têm que ser fortes para poder ter dissuasão sobre os oponentes. Outra incoerência se refere ao Conselho de Segurança da ONU, pois como obter uma cadeira permanente com Forças Armadas sucateadas e mal equipadas. Por fim, o orçamento, além de ser pequeno, destina sua maior parte para pagamento de pessoal (SILVA FILHO, 2011).

No nível estratégico, os estrategistas, considerando os objetivos políticos, fixados pelo Comandante Supremo, e o grau da ameaça estabelecem os objetivos estratégicos, com respectiva abrangência e letalidade das ações, os meios militares a serem adjudicados aos comandos operacionais, assim como os critérios norteadores do emprego militar. Este nível recebe as políticas e diretrizes do Governo e as transformam em diretrizes militares de defesa.

As incoerências são aquelas de não poder cumprir algumas diretrizes do Governo por falta de recursos, trazendo assim o sucateamento, a obsolescência dos equipamentos e o vazio de organizações militares na Amazônia.

Outra incoerência é que os documentos estratégicos das Forças estão enquadrados nesse nível que é do Ministério da Defesa.

No nível operacional, o Comandante Operacional elabora o planejamento militar da campanha pelas diretrizes recebidas do MD.

As incoerências, portanto, ficam por conta da falta de um Estado-Maior Conjunto permanente para planejar e atualizar os planos de campanha formulados, baseados nas Hipóteses de Emprego.

No nível tático, é elaborado o planejamento das Forças Componentes, a partir do planejamento operacional do Comando Operacional ativado. As incoerências ficam por conta da falta de treinamentos entre as Forças Armadas, dificultando a interoperabilidade, a logística e a manobra.

Por fim, a falta de um nível técnico dificulta o enquadramento do planejamento de um determinado armamento.

Em relação aos documentos de Defesa do Brasil, de acordo com o Manual do Ministério da Defesa MD30-M-01 - DOCTRINA DE OPERAÇÕES CONJUNTAS – 1º VOLUME – 1ª Edição -2011 os documentos relacionados à Defesa estão classificados como se segue.

O Livro Branco de Defesa Nacional, por se tratar da fundamentação da política pública destinada à área de defesa no Brasil e ser de responsabilidade do Comandante Supremo²⁹ das Forças Armadas, pertence ao nível político.

A Política Nacional de Defesa ainda não existe explicitamente no Brasil (BRASIL, 2005, p.3), e por isso ainda se confunde com a Política de Defesa Nacional. Assim, a PND/PDN tem por finalidade fixar os objetivos de Defesa da nação e orientar os planejamentos estratégicos, especialmente os militares, atinentes ao preparo e ao emprego da capacitação nacional, envolvendo os setores civil e militar em todos os níveis e esferas de poder. Como é de responsabilidade do Comandante Supremo (CS), ela pertence ao nível político.

A Estratégia Nacional de Defesa é o documento que apresenta as diretrizes estratégicas para alcançar os objetivos nacionais de defesa. Poderia então, ser do nível estratégico, caso fosse de responsabilidade do MD. No entanto, como é de responsabilidade do CS, pertence então ao nível político.

O Plano de Articulação e Equipamento do MD transforma as diretrizes estratégicas da END em ações estratégicas do Ministério da Defesa e, como é de responsabilidade do MD, pertence ao nível estratégico.

O Planejamento Estratégico Militar, onde estão as Hipóteses de emprego (HE), tem por finalidade construir uma capacidade de Defesa, com preponderância de meios militares, para a garantia da manutenção da condição de segurança definida para o País, frente às ameaças de ataques militares ou de conflitos armados. (BRASIL, 2005, p.4). É de responsabilidade do MD, estando no nível estratégico.

Por sua vez, a Estratégia Braço Forte (EBF) e o Processo de Transformação do Exército Brasileiro transformaram as diretrizes da END em ações para o Exército. Como é de responsabilidade do Comandante do EB, é da responsabilidade do MD, pois não há nível de cada Força. Assim, também é do nível estratégico.

Os planos operacionais que são feitos pelos Estados-Maiores Conjuntos visando detalhar as HE são de responsabilidade do Comando da área operacional, estando no nível operacional.

Por seu turno, os planos táticos e as ordens de operações das forças componentes do plano de campanha são de responsabilidade dos Comandantes das Forças componentes e são do nível tático.

²⁹ O Comandante Supremo é o Presidente da República do Brasil.

Considerando os níveis estratégicos propostos por Luttwak (2009), é possível estabelecer as seguintes relações conforme segue:

O LBDN, a PDN/PND e a END estão no nível da Grande Estratégia, pois são documentos que conduzem todo o processo de preparação para a guerra ou para a paz, em que o militar é colocado no contexto da política, das relações internacionais, economia, etc. É semelhante ao nível político do MD.

O Plano de Articulação e Equipamento do MD se refere a um plano de todas as Forças em tempo de paz ou de guerra, logo é do Nível Estratégico de Teatro ou Militar.

O Planejamento Estratégico Militar, onde estão as HE, é do nível Estratégico de Teatro, pois determina a relação entre o poder militar e o território, os fatores de relevância militar e outros dados, como a extensa das frentes, por exemplo.

Como a EBF e o PTEB estão no nível das forças, pode-se considerar que o nível estratégico é Não Estratégica de Teatro.

Os planos operacionais são aqueles de responsabilidade do comando em presença de todas as forças envolvidas e que o combate é visualizado como um todo. Por isso, está no nível operacional.

Já os planos táticos e as ordens de operações são aqueles documentos que se referem a um confronto entre armas. Referem-se, na verdade, ao enfrentamento de unidades inteiras equipadas com seus meios de guerra e por isso estão no nível tático.

Em resumo, o que foi apresentado pode ser esquematizado na Tabela 1.

Tabela 1 – Níveis Estratégicos

Níveis do MD	Documentos de Defesa	Diretrizes enquadradas
Político	- PND; - END; - LBDN.	- OND; - Diretrizes estratégicas.
Estratégico	- Plano de Articulação e Equipamento do MD; - Planejamento Estratégico Militar; - EBF (*); - PTEB (*).	- HE; - Programas: Amazônia Protegida, Sentinela da Pátria, Mobilidade Estratégica e Combatente Brasileiro do Futuro (**)
Operacional	- Planos de Campanha das HE.	
Tático	- Planos táticos; - Ordem de Operações.	

Para Luttwak, o nível político é a Grande Estratégia e o nível Estratégico é o de Teatro.

(*) Não são considerados nível de Teatro para Luttwak. São “Não Estratégias”.

(**) Não se enquadram no nível de Teatro.

7 CONCLUSÃO

A END consagra a dissuasão como a grande estratégia no âmbito da Defesa Nacional. Tendo em vista o fato de o Brasil ser um país pacífico, bem como, não possuir pretensões de empreender conquistas com o uso de suas Forças Armadas, a dissuasão se mostra como uma escolha bem acertada. Segundo Rocha Paiva:

“A dissuasão, estratégia ou efeito, é uma opção menos agressiva do que a ação, portanto mais coerente com o perfil pacífico e o histórico de relações internacionais do Brasil” (Rocha Paiva, Apud SILVA FILHO, 2012, p.320).

Além disso, para o Brasil, o caráter positivo da estratégia da dissuasão pode ser percebido por meio da lógica paradoxal formulada por Luttwak. Segundo o autor, para se dispor da dissuasão é imperioso desenvolver e investir nas Forças Armadas. Segundo Luttwak: “Para defender, é preciso estar pronto para atacar, sempre” (Luttwak, 2009).

Hodiernamente, a dissuasão brasileira é, praticamente, inexistente. O aparato militar não inspira a credibilidade necessária e desejada, pois as Forças Armadas brasileiras não têm condições de manter um ataque prolongado, haja vista o estado de obsolescência dos equipamentos militares. Além disso, grande parte dos armamentos está indisponível e algumas estruturas se encontram desatualizadas. No entanto, no futuro, caso se concretize os investimentos previstos atualmente para a área de Defesa e seja garantido o fluxo contínuo de recursos para as Forças Armadas, é possível que a dissuasão, de fato, seja percebida.

Para que isso se concretize, o Exército Brasileiro está seguindo as determinações da END. Como ações decorrentes, formularam-se diretrizes (Estratégia Braço Forte) e estudaram-se as melhores formas de estruturação da Força Terrestre, dando origem ao Processo de Transformação do EB. Para que esta transformação seja efetiva é necessário que o país invista em suas Forças Armadas e garanta no orçamento, os recursos financeiros que possibilitarão ao Brasil dispor de um Exército moderno, desenvolvido e eficaz, o que, certamente, contribuirá para que se disponha do poder de dissuasão desejado pela END.

Dispor de um poder de dissuasão que não seja a nuclear é difícil, pois são necessários vários outros fatores além de Forças Armadas aparelhadas e capacitadas. O Brasil já esteve em posição bem adiantada no que se refere ao domínio da tecnologia nuclear, porém, na década de noventa, uma política equivocada e desprovida de visão de futuro prejudicou as pesquisas e todo o avanço que o país havia conseguido por meio das pesquisas conduzidas pelas Forças Armadas. O Governo Collor cedeu às pressões internacionais e encerrou todos os

estudos sobre o emprego da tecnologia nuclear que até então estavam muito adiantados, só restando as pesquisas sobre a propulsão nuclear para a construção do submarino da Marinha.

Segundo Rocha Paiva (*apud* SILVA FILHO, 2012, p.323), para que se tenha a dissuasão convencional é necessário:

- o apoio de uma nação nuclear;
- a letalidade das Forças Armadas do dissuasor e na disposição deste para empregá-las;
- de um poder militar de elevada letalidade;
- do nível de apoio proporcionado pelas demais expressões do poder;
- de vontade política e coesão nacional em torno das decisões de governo;
- do conceito do país no cenário internacional;
- da liberdade de ação para ameaçar e concretizar a ameaça; e
- da capacidade de durar na ação, caso decida empregar o poder militar.

Obter o apoio de uma nação nuclear requer a adoção de uma política delicada, que pode deixar o Brasil em situação de submissão ao país que prestar o apoio. No entanto, este respaldo é necessário. Assim a política brasileira externa deve tentar obter este apoio sem que se estabeleça a submissão à nação nuclear.

A vontade política é outro fator muito importante, pois é a condição *sine qua non* para que a Defesa seja priorizada e, conseqüentemente, consiga os recursos necessários para desenvolver, transformar e modernizar as Forças Armadas brasileiras. Essa vontade política é necessária tanto por parte do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo.

No Brasil, percebe-se que é extremamente difícil que isso aconteça, por falta de um ambiente propício, pois o país ainda possui grandes demandas sociais não atendidas pelo Estado, que se agravam em função dos altos índices de corrupção. Desta forma, é muito difícil para um país que não consegue assegurar direitos básicos à população conseguir que a área de Defesa tenha prioridade elevada.

Por outro lado, obter o apoio da população não é tão difícil, pois se percebe que há um desejo de que o Brasil seja forte e desenvolvido. Assim, com um bom plano de comunicação social voltado para a população, o apoio aconteceria normalmente.

Naquilo que cabe às Forças Armadas, em especial ao EB, ações já vem sendo executadas para que as diretrizes da END sejam cumpridas. Com o fluxo contínuo de recursos, o EB pode se tornar um exército em condições de dissuadir qualquer nação convencional.

O Professor Francisco Carlos comenta que a eficácia de uma política de defesa dissuasória reside inteiramente na credibilidade das ferramentas de dissuasão. Sem as

ferramentas necessárias, com uma panóplia deficiente, não há efeito dissuasor, o que exporia o país a tremendos riscos. É neste contexto que o reaparelhamento, a modernização e reestruturação das Forças Armadas desempenham um papel central (FRANCISCO CARLOS, *apud* SILVA FILHO, 2012, p.77).

No âmbito da Defesa, o Brasil é dependente nos setores industrial e científico-tecnológico, o que torna mais difícil, o estabelecimento da credibilidade da dissuasão em relação às grandes potências.

Segundo Rocha Paiva (2012), é improvável que haja choque direto entre os poderes globais. No entanto, é factível que haja conflitos periféricos e de baixa intensidade com o emprego direto ou indireto do poder militar. O conflito indireto poderá ocorrer entre uma nação global e o Brasil. (ROCHA PAIVA, 2012).

Rocha Paiva ainda comenta:

“O Sistema Nacional de Defesa interagindo com o Sistema Brasileiro de Inteligência, seria composto por subsistemas integrados de vigilância, com satélite brasileiro; defesa antiaérea; mísseis de longo alcance, com plataformas móveis terrestres, navais e aéreas tripuladas e não tripuladas; e por forças terrestres móveis para engajar o inimigo que acessasse os limites nacionais. O propósito seria neutralizar ou desgastar uma esquadra ou exército inimigo enquanto ainda estivessem longe do litoral ou da fronteira oeste. Na falta de armas de destruição em massa, o sistema seria dissuasório por restringir a liberdade de ação de potências extrarregionais. O Brasil levará cerca de trinta anos para alcançar a autonomia industrial e científico-tecnológica requerida para ter dissuasão extrarregional, que só será confiável se o colocar entre as dez maiores potências militares. É um salto ousado, mas que não acontecerá, haja vista a histórica irrelevância da defesa nacional nos investimentos dos governos” (ROCHA PAIVA, 2012).

Assim sendo, para que o Brasil tenha credibilidade na sua estratégia de dissuasão contra nações globais é necessário que se façam investimentos significativos nos setores industrial e científico-tecnológico no âmbito da defesa.

Segundo Luttwak (2009), existem muita tensões e incoerências entre os níveis estratégicos. No contexto dos níveis estratégicos relacionados à Defesa Nacional destacam-se: Como o Brasil quer um assento no Conselho de Segurança da ONU com as atuais Forças Armadas? Como os níveis estratégicos superiores formulam diretrizes e não fornecem condições aos níveis inferiores de cumpri-las? Como um general de quatro estrelas de um nível superior determina o cumprimento de uma ordem a outro general de quatro estrelas de um nível subordinado? Existe um entrosamento perfeito entre o nível técnico e o nível tático, para saber qual armamento é necessário e mais eficaz no combate? Existe a necessidade das Forças Armadas manterem várias unidades militares na Região Sul em detrimento da Região Norte que é prioritária?

A END e os documentos de defesa tentam minimizar essas tensões e incoerências, formulando diretrizes para tornar as Forças Armadas fortes e desenvolvidas.

Existem ainda outras tensões e incoerências entre os níveis estratégicos brasileiros, no entanto buscou-se apresentar as principais. Nos documentos de defesa estudados, diversas diretrizes são traçadas para corrigir essas questões. A modernização, o desenvolvimento e a eficácia das Forças Armadas podem contribuir para tornar o Brasil uma potência regional.

O cenário da multipolaridade cooperativa é considerado com factível pela diplomacia brasileira. Por isso, o Brasil deve estar preparado para assumir a liderança na América do Sul e o assento no Conselho de Segurança da ONU. Os estudos conduzidos pelo EB relacionados ao seu processo de transformação modificarão, profundamente, a atual estrutura do EB, corrigindo as outras tensões e incoerências mencionadas.

A END parece ter se baseado na lógica paradoxal de Luttwak, pois como o Brasil é um país pacífico, com suas fronteiras totalmente definidas por acordos e sem problemas com seus vizinhos, e quer se fortalecer belicamente. Luttwak (2009) observa que para se obter a paz, é necessário preparar-se para a guerra. Isso parece que foi fundamental para a escolha da dissuasão como estratégia principal: preparar as Forças Armadas para a guerra no intuito de dissuadir.

Contudo, o Brasil tem outros dois grandes problemas: a Amazônia e a Amazônia Azul. Estas duas Amazônias são alvos das cobiças internacionais de grandes potências.

Para o Professor Francisco Carlos:

“Contudo, ameaças de outra natureza pairam sobre um país tão vasto como o nosso (e nem sempre tão cuidadoso, como deveria ser, com a preservação de seu meio ambiente e de suas riquezas naturais). Trata-se da posição da Amazônia e do debate sobre seu uso e sua preservação no cenário mundial. Para muitas personalidades, organizações (governamentais ou não) e mesmo organismos internacionais, a relevância da floresta amazônica (também nem sempre entendida de forma correta) é tão grande para a humanidade que a soberania brasileira deveria ser apenas relativa ou mesmo abolida sobre a imensa floresta tropical” (FRANCISCO CARLOS, *Apud SILVA FILHO*, 2012, p.76).

Desta forma, o Brasil deve estar preparado também para situações contra os países de primeiro mundo. Por isso adotou-se a estratégia da dissuasão, que busca desestimular, obrigar a avaliar os custos - materiais, humanos, psicológicos - de uma aventura contra o território nacional (FRANCISCO CARLOS, *apud SILVA FILHO*, 2012, p.77).

A dissuasão também é importante, pois ao provocar o desenvolvimento das Forças Armadas, elas servirão de escudo para a política de desenvolvimento do Brasil, conforme explicita a END:

“Porém, se o Brasil quiser ocupar o lugar que lhe cabe no mundo, precisará estar preparado para defender-se não somente das agressões, mas também das ameaças. Vive-se em um mundo em que a intimidação tripudia sobre a boa fé. Nada substitui o envolvimento do povo brasileiro no debate e na construção da sua própria defesa. Estratégia nacional de defesa é inseparável de estratégia nacional de desenvolvimento. Esta motiva aquela. Aquela fornece escudo para esta. Cada uma reforça as razões da outra. Em ambas, se desperta para a nacionalidade e constrói-se a Nação. Defendido, o Brasil terá como dizer não, quando tiver que dizer não. Terá capacidade para construir seu próprio modelo de desenvolvimento” (BRASIL, 2008, p.8)

A história de desenvolvimento de alguns países demonstra que investimentos em defesa impulsionam o domínio e aplicações de tecnologias, fundamentais para o exercício da soberania. A Estratégia Nacional de Defesa e o fortalecimento de uma Base Industrial de Defesa, por meio de instrumentos como o poder de compra, políticas de absorção de tecnologia e adoção de projetos estruturantes no âmbito das Forças Armadas, são questões que dizem respeito à sociedade brasileira e se enquadram numa estratégia de desenvolvimento sustentada do País.

Além disso, tem a projeção do poder fundamental para o plano de desenvolvimento do Brasil. O Brasil, tendo essa projeção, pode conseguir viabilizar vários projetos brasileiros que, normalmente, existem barreiras dos países desenvolvidos para que não prossigam. Os setores nuclear e espacial são típicos dessa maligna intervenção dos países desenvolvidos.

Mangabeira Unger argumenta:

“É necessário que o Brasil tenha um escudo. Neste mundo em que a intimidação ameaça tripudiar sobre a cultura, os meios precisam andar armados. Nenhum país no mundo moderno, de dimensão comparável à nossa, é menos beligerante do que o Brasil. Mas esse pacifismo instintivo não nos exime da responsabilidade de construir um escudo de defesa. O foco do conflito ideológico no mundo todo está mudando. O velho conflito entre o estatismo e o privatismo, entre o Estado e o mercado, está sendo substituído por um novo conflito, cujas regras ainda não se compreendem, com formas alternativas da democracia, do mercado e da sociedade civil livre. Seria o caso de perguntar se nós temos base social prática para isso no Brasil, e eu diria que sim” (UNGER, 2007).

Não existe como desenvolver um país, no mundo atual, sem dispor de um poder dissuasório significativo. No sentido de contribuir para que o Brasil disponha de um poder de dissuasão consistente, o Exército Brasileiro formulou suas Estratégias (EBF) e o seu Projeto de Transformação, baseados no trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença.

Além disso, é possível perceber a coerência interna na estratégia militar do EB, pois todas seguem as diretrizes da END e são sustentadas pelos níveis estratégicos, bem como, pela lógica paradoxal de Luttwak. Contudo, a credibilidade da dissuasão está muito distante de ser conquistada pelo Brasil em face de sua dependência industrial, científica e tecnológica na área da Defesa, o que fragiliza qualquer tentativa de dissuadir.

REFERÊNCIAS

AHIMTB – Academia de História Militar Terrestre do Brasil. Guerra da Tríplice Aliança contra o Paraguai. Disponível em <http://www.ahimtb.org.br/confliext13.htm>. Acesso em 26 out. 2012.

ALMEIDA, Paulo Roberto. A Arte de NÃO Fazer a Guerra: novos comentários à Estratégia Nacional de Defesa. Boletim digital Meridiano 47 ([vol. 11, n. 119, junho 2010, p. 21-31](#)); ISBN: 1518-1219), 2010.

ALMEIDA, Paulo Roberto. Estratégia Nacional de Defesa: comentários dissidentes, 2009. Disponível em <http://www.ecsbdefesa.com.br/defesa/fts/ENDCD.pdf>. Acesso em 08 out. 2012.

ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares. Política externa e poder militar no Brasil: universos paralelos. Série Entenda o Mundo. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

_____. João Paulo Soares. Reflexões sobre a Forma de Recrutamento das Forças Armadas Brasileiras e suas Implicações para a Defesa Nacional. DADOS - Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, vol. 53, nº 2, p. 469 a 500, 2010.

AMORIM, Celso Luiz Nunes. A Proposta da Defesa, 2012. Jornal O Globo de 23 jul. 2012.

_____, Celso Luiz Nunes. Uma Visão Brasileira do Panorama Estratégico Global. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 33, nº 2. p. 265 a 275, 2011.

APEXBRASIL (2012). Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos. Notícias veiculada em 20 ago. 2012. Disponível em <http://www.apexbrasil.com.br/portal/publicacao/engine.wsp?tmp.area=426&tmp.texto=8439>. Acesso em 21 set. 2012.

ARON, Raymond. Paz e Guerra entre as Nações. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2002.

BEAUFRE, André . Introduccion a la Estrategia; Editorial Struhart & Cia; Buenos Aires, 1982.

BEAUFRE, André. An Introduction to Strategy. Nova Iorque: Frederick. A. Praeger, 1965.

BEAUFRE, André. Introduction à la Stratégie, Paris, Armand Colin, 1963, p. 11. Do mesmo autor, Stratégie de l'Action, id., 1966; Bâtir l'Avenir, Paris, Calmann Lévy, 1967; Stratégie pour Demain, id, 1972.

BEAUFRE, André. Disuasión y estrategia. Buenos Aires: Ed. Pleamar, 1980.

BIDDLE, Stephen D. Strategy in War. Political Science & Politics, Volume 40, issue 3, p. 461 a 466. Cambridge University Press. July 2007.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 out. 1988: atualizada até a Emenda Constitucional nº 20, de 15 dez. 1998. 21. ed. São Paulo:Saraiva, 1999.

_____. Escola Superior de Guerra. Site oficial. Disponível em: <http://www.esg.br/a-esg/>. Acesso em 1 set. 2012.

_____. Escola Superior de Guerra. Manual Básico. Vol I. Elementos Fundamentais. ESG. Rio de Janeiro, RJ, 2009.

_____. Exército. Estado-Maior. Manual de Campanha C 124-1: Estratégia. 4. ed. Brasília, DF, 2004.

_____. _____. Manual de Transformação do Exército e o PROFORÇA. 2010b. 3a Edição. Disponível em: <<http://www.exercito.gov.br/web/proforca/downloads>>. Acesso em 12 set. 2012.

_____. _____. Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional. Doutrina Básica de Mobilização Nacional. Brasília, 1987. Disponível em: <<http://dsm.dgp.eb.mil.br/legislacao/diversos/doutrina%20b%c1sica%20de%20mobiliza%c7%c3o%20nacional.htm>>. Acesso em 22 set. 2012.

_____. _____. Site oficial. Disponível em: <<http://www.exercito.gov.br>>. Acesso em 08 set. 2012.

_____. Ministério da Defesa. Estratégia Nacional de Defesa. EM Interministerial nº 00437/MD/SAE-PR, de 17 dez. 2008. 1. Ed. Brasília, DF, 2008.

_____. Ministério da Defesa. Livro Branco de Defesa Nacional. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/agencia/pdf/LIVRO_BRANCO.pdf>. Acesso em 13 set. 2012a.

_____. Ministério da Defesa. Sítio do Ministério da Defesa. Perguntas sobre o Livro Branco. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/index.php/component/content/article/2454291.html>>. Acesso em 12 set. 2012b.

_____. Ministério da Defesa. Manual MD30-M-01 – Vol I. Doutrina de Operações Conjuntas. 1ª edição. Brasília, DF, 2011.

_____. Ministério da Defesa. Manual MD51-M-01. Sistemática de Planejamento Estratégico Militar. 1ª edição. Brasília, DF, 2005.

_____. Ministério da Defesa. Manual MD51-M-04. Doutrina Militar de Defesa (DMD). Brasília, DF, 2007.

_____. Presidência da República. Decreto n. 6.592, de 2 out. 2008. Regulamenta o disposto na Lei n. 11.631, de 27 dez. 2007, que dispõe sobre a Mobilização Nacional e cria o Sistema Nacional de Mobilização - SINAMOB. Brasília, 2008. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6592.htm>. Acesso em 22 set. 2012.

_____. _____. Lei Complementar nº 136, de 25 ago. 2010. Brasília, DF, 2010a.

_____. _____. Mensagem Presidencial 2003. Disponível: Presidência da República. Secretaria de Comunicação de Governo e Gestão Estratégica. 2003. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/mensagens-presidenciais/2003/view>>. Acesso em 12 set. de 2012.

_____. _____. Política de Defesa Nacional. Decreto nº 5484, de 30 jun. 2005. Brasília, DF, 2005.

BRICS Policy Center, 2011. As Mudanças na Política Externa do Governo Dilma e a “Multipolaridade Benigna”. Disponível em <http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/132/doc/556584881.pdf>. Acesso em 3 dez. 2012.

BRIGAGÃO, Clóvis. Proença Domício Jr. Concertação Múltipla. Livraria Francisco Alves Editora. Rio de Janeiro, 2002.

CASTANHEIRO, Paulo Volpini. “LIVRO BRANCO” DE DEFESA NACIONAL: uma necessidade? Monografia. Rio de Janeiro: ESG, 2011.

CASTRO, Gen Ex Paulo Cesar. 2009. Estratégia Nacional de Defesa... É mesmo? Disponível em <http://www.getbookee.com/defesa/>. Acesso em 23 set. 2012.

_____, Gen Ex Paulo Cesar. 2011. Força Armada. Disponível em <http://www.forte.jor.br/tag/gen-ex-paulo-cesar-de-castro/>. Acesso em 23 set. 2012.

_____, Vinicius. Dissuasão. Defesa Aérea & Naval. Disponível em <http://www.defesaaereanaval.com.br/?p=10469>. Acesso em 20 out. 2012.

CLAUSEWITZ, Carl Von. Da guerra: a arte da estratégia. Tradução: Pilar Satierra. São Paulo: Tahyu, 2005.

CLAUSEWITZ, Carl Von, On War (Sobre a Guerra), traduzido e editado por Michael Howard e Peter Paret (Princeton: Princeton University Press), 1976.

CORVISIER, André. A Guerra: ensaios Históricos. Ed Biblioteca do Exército, Rio de Janeiro. p. 372, 1999.

CORTÊS, Marcos Henrique Camillo. Nota de aula para o CPEAEx/2010. ECEME. Rio de Janeiro. RJ, 2010.

CUNHA, Marcílio Boavista da. Livro Branco de Defesa. Revista do Clube Naval. Rio de Janeiro, nº 357, Abr/Mai/Jun, 2011.

DEFESANET. Exército corta aula de guerra antiga e foca no terrorismo e conflito em cidades disponível em <http://www.defesanet.com.br/terrestre/noticia/7252/Exercito-corta-aula-de-guerra-antiga-e-foca-no-terrorismo-e-conflito-em-cidades>. Acesso em 30 set. 2012.

EARLE, Mead Earle; *Makers of Modern Strategy (Os Realizadores da Estratégia Moderna)*. Princeton: Princeton University Press, 1943.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Dicionário Aurélio Eletrônico*. Editora Positivo. Versão 6.0, 2010.

FICO, Carlos Alberto Couto Ramos. *Livro Branco de Defesa e sua importância para as Forças Armadas*. Monografia. Rio de Janeiro: ESG, 2011.

FLORES, Mario Cesar. *Pensamento Estratégico Defesa Nacional*. 2009. Disponível em: <http://www.mar.mil.br/diversos/Artigos_selecionados/Documentos/PensamentoEstrategicoDefesaNacional.pdf>. Acesso em 3 out. 2012.

_____, Mario Cesar. (2009) *A Defesa Nacional na Sociedade e na Política*. Revista do Clube Militar. <http://clubemilitar.com.br/a-defesa-nacional-na-sociedade-e-na-politica-mario-cesar-flores/>. Acesso em 7 set. 2012.

GRAY, Colin. *Modern Strategy (Estratégia Moderna)*. Oxford: Oxford University Press. p. 23 a 44. 1999.

GRAY. Gray. *Inescapable Geography (Geografia Inescapável)*, *The Journal of Strategic Studies*, Vol. 22, Nros.2/3, p. 169, 1999.

GUYER, Gonzales, Julián. *Los Libros Blancos de Defensa en el Cono Sur*. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2008. Disponível em: <<http://www.gutweb.com.ar/lb2010/descargas/libros%20blancos%20cono%20sur%20gonzalez%20guyer.pdf>>. Acesso em 17 set. 2012.

HARTMANN, Frederick H. *The Relations of Nations*, 5th ed. (New York: Macmillan), p. 43, 1978.

HAYES, Margareth D. *El Libro Blanco de la Defensa: el caso de EEUU em Quintana*, Juan Ramón “*Libros Blancos de Defensa. Concertación Política y Diseño Estratégico*, Ministerio de Defensa Nacional (UDAPDE), La Paz, Bolivia, 2001.

HOWARD, Howard. “*The Forgotten Dimensions of Strategy*” (*As Dimensões Esquecidas da Estratégia*). *Foreign Affairs*, Vol. 57, nº 5. Verão de 1979.

HUNTINGTON, Samuel Phillips. *O Soldado e o Estado*. Biblioteca do Exército Editora. Rio de Janeiro, 1996.

HUNTINGTON, Samuel. *The Common Defense: Strategic Programs in National Politics (A Defesa Comum: Programas Estratégicos e Política Nacional)*. New York: Columbia University Press, p. 3 a 4, 1961.

JANOWITZ, Morris. O soldado profissional: um estudo social e político. Rio de Janeiro: Edições GRD, 1967.

KENNEDY, Paul. ed., Grand Strategies in War and Peace (A Grande Estratégia na Guerra e na Paz). New Haven: Yale University Press, 1991.

KITCHO, Catherine. The Launch Pad, October 2004, The Launch Doctor. Disponível em: <http://www.pelepubs.com/launchdr/launch_emailnews2.shtml?&id=23>. Launch Pad Monthly Newsletter - Past Issue. Acesso em 17 set. 2012.

LEAL, José Alberto. Serviço Militar Obrigatório: A Alternativa Adequada. Revista das Ciências Militares, nº 17, p. 4 a 9, 2008.

LIDDELL-HART, Basil H. *Estratégia*. BIBLIEX. Rio de Janeiro, 1966.

LIDELL HART, B. H. Strategy. New York, 1967.

LIMA, João Maria de (2010). Serviço Militar Obrigatório no Brasil: uma reflexão atual das práticas e representações usadas na construção da identidade militar (2000 – 2008). Disponível em <http://www.ufgd.edu.br/fch/mestrado-historia/dissertacoes/dissertacao-de-joao-maria-de-lima>. Acesso em 22 set. 2012.

LUTTWAK, Edward N. Strategy: The Logic of War and Peace (Estratégia: A Lógica da Guerra e da Paz). Cambridge: Harvard University Press, 1987.

MATTOS, Carlos de Meira 2009. CEPEN. Disponível em <http://www.cepen.org/2009/10/estrategia-militar-fundamentos/>. Acesso em 12 out. 2012.

MARTINS, Elias Rodrigues Filho. Estratégia Nacional de Defesa: instrumento de projeção de poder do Brasil no âmbito internacional por meio das operações de paz. Rio de Janeiro: ESG, 2011.

MARTINS, Sérgio Pinto. A Terceirização e o direito do trabalho. São Paulo: Atlas, 2001.

MURRAY, Williamson; GRIMSLEY, Mark. On Strategy (Sobre a Estratégia), em Murray *et al*, eds., The Making of Strategy: Rulers, States, and War (Como se Formula a Estratégia: Governantes, Estados e Guerra) (Cambridge: Cambridge University Press), pág. 1; Clausewitz, On War, p. 134 a 136, 1994.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo; SOARES, Samuel Alves. Brasil: Forças Armadas, direção política e formato institucional. In: D'ARAÚJO, M. C.; CASTRO, C. (Org.). Democracia e Forças Armadas no Cone Sul. Rio de Janeiro: FGV. p. 98 a 124, 2000.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Conselho Permanente. Resolução no 829. Adoção das Orientações para o Desenvolvimento da Política e Doutrina. Washington, EUA, 2002.

OWENS, Mackubin Thomas. An Overview of US Military Strategy: Concepts and History (*Panorama da Estratégia Militar dos EUA: Conceitos e História*) Capítulo 28 dos

Acadêmicos de Estratégia e Planejamento de Força, eds. *Strategy and Force Planning (Estratégia e Planejamento de Força)*, 2a. ed., (Newport: Naval War College Press), p. 391 a 394, 1997.

PINTO, José Cimar Rodrigues. (2011) Relações entre Civis e Militares: A Influência da direita radical entre 1954 e 1964. Disponível em http://www.uff.br/ppgest/page29/files/jose_cimar.pdf. Acesso em 30 ago. 2012.

POSEN, Barry R. e ROSS, Andrew L. Competing Visions for US Grand Strategy (Visões em Competição da Grande Estratégia dos EUA) *International Security*, Vol. 21, no. 3, Inverno, p. 5 a 53. 1996/97.

PROENÇA, Domício Jr, DINIZ, Eugênio. Política de Defesa Nacional: uma análise crítica. Edições Humanidades. Rio de Janeiro. 1998.

_____, Domício Jr. Forças Armadas para Quê? Para isso. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro. Vol.2. nº 2. p. 333 a 373, 2011.

QUINTÃO, Geraldo Magela (2000). Discurso. Disponível em <http://www.defesenet.com.br>. Acesso em 29 set. 2012.

RAMOS, Alberto Guerreiro. Condições Sociais do Poder Nacional. Instituto Brasileiro de Estudos Brasileiros. Rio de Janeiro, 1957.

ROCHA PAIVA, Luis Eduardo (2012). Dissuasão Extrarregional é conto de fadas. Disponível em <http://www.alertatotal.net/2012/12/dissuasao-extrarregional-e-conto-de.html>. Acesso em 15 dez. 2012

SANDLER, T; Hartley, K. The economics of defense. *Cambridge surveys of economic literature*. ISBN 0-521-44728-3 (pbk.). New York: Cambridge University Press, 1995.

SERRÃO, Natthalie Torreão. 2009. Poder Nacional: Um estudo exploratório de Avaliação Comparativa, destacando a influência do fator C&T. Dissertação. Instituto de Ciências Humanas e Filosofia. UFF - Niterói, RJ. Disponível em: <http://www.uff.br/ppgest/page29/files/nathalie_serrao.pdf>. Acesso em 18 set. 2012.

MORAES, Rodrigo Fracalossi de. Dos dividendos da paz: à guerra contra o terror: gastos militares mundiais nas duas décadas após o fim da guerra fria – 1991-2009 - IPEA. Rio de Janeiro. 2011.

SILVA, Roberto (2012). Os EUA dominam o mercado de armamentos e o Brasil sonha. Site Defesa BR. Disponível em <http://www.defesabr.com/blog/index.php/27/08/2012/os-eua-dominam-o-mercado-de-armamentos-enquanto-o-brasil-sonha/>. Acesso em 09 out. 2012.

SILVA FILHO, Edison Benedito, MORAES, Rodrigo Fracalossi: organizadores. *Defesa Nacional para o Século XXI: Política Internacional, Estratégia e Tecnologia Militar*. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

SUN TZU. A Arte da Guerra. São Paulo: Record, 2004.

TOFFLER, Alvin; Toffler, Heidi, War and anti-war: survival at the dawn of the 21st century, Little, Brown and Company, Boston, 1993.

UNGER, Roberto Mangabeira (2007). Ministro de Assuntos Estratégicos explica os projetos de longo prazo para o Brasil. Revista Desafios do Desenvolvimento IPEA. Disponível em http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1350:entrevistas-materias&Itemid=41. Acesso em 08 out. 2012.

VICENTE, João. (2009). Mutações na Arte da Guerra e o Uso da Força nas Relações Internacionais. Disponível em <http://www.airpower.au.af.mil/apjinternational/apjp/2009/3tri09/05-Vicente.html#vicente>. Acesso em 30 set. 2012.