



# *Análise Estratégica*





## **CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DO EXÉRCITO**

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

### **EQUIPE**

#### **CHEFE**

Cel Art Valério Luiz Lange

#### **ANALISTAS**

Cel Inf Gerson Vargas Ávila

Cel R1 Bento Paulos Cabral

Cel R1 Dougmar Nascimento das Mercês

Cel R1 Moraes José Carvalho Lopes Júnior

#### **COORDENADORES DE PESQUISA**

Ten Cel QCO Oscar Medeiros Filho

Prof. MSc Raphael Camargo Lima

#### **ADJUNTO DE INFORMÁTICA**

1º Ten OTT Everton Alex Rodrigues

#### **AUXILIARES**

1º Sgt Com Vanderson Martins

Cb Valdeci de Sousa Lima Junior

Cb Matheus dos Reis Melo

## **ANÁLISE ESTRATÉGICA**

Análise Estratégica é uma publicação trimestral do Centro de Estudos Estratégicos do Exército dedicada aos temas que impactam a preparação da Força Terrestre e a Defesa Nacional. Contém artigos preparados pelos pesquisadores do CEEEx e por pesquisadores de outras instituições.

### **CONSELHO EDITORIAL**

Cel Art Valério Luiz Lange

Cel Inf Gerson Vargas Ávila

Cel R1 Bento Paulos Cabral

Cel R1 Dougmar Nascimento das Mercês

Cel R1 Moraes José Carvalho Lopes Júnior

Ten Cel QCO Oscar Medeiros Filho

Prof. MSc Raphael Camargo Lima

### **REVISÃO TÉCNICA**

Ten Cel QCO Oscar Medeiros Filho

Prof. MSc Raphael Camargo Lima

### **PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO**

Ten Cel QCO Oscar Medeiros Filho

Prof. MSc Raphael Camargo Lima

1º Ten OTT Everton Alex Rodrigues

1º Sgt Com *Vanderson Martins Barbosa*

### **DISTRIBUIÇÃO GRATUITA**

Quartel General do Exército – Bloco J – 1º andar

70630-091 – Setor militar Urbano – Brasília/DF

Telefone: (61) 3415-4597

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

Disponível em PDF na página eletrônica:

[www.ceeex.eb.mil.br](http://www.ceeex.eb.mil.br)

Análise Estratégica. Ano 2. Nº 4. Set/ Nov 2017. Brasília.  
Exército Brasileiro. Estado Maior do Exército. Centro de  
Estudos Estratégicos do Exército. 60 p.

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

# Sumário

<b>Apresentação</b> .....	5
<b>Prefácio</b> .....	7
<b>Programação do evento</b> .....	8
<b>Geopolítica e Interesses Nacionais</b> Cel Cav R1 Bento Paulos Cabral.....	9
<b>Grande Estratégia e Defesa Nacional</b> Cel Inf R1 Moraes José Carvalho Lopes Júnior.....	19
<b>Economia e Base Industrial de Defesa</b> Cel Inf Gerson Vargas Ávila.....	27
<b>Política Externa, Defesa e Segurança</b> Cel Art Valério Luiz Lange Raphael Camargo Lima.....	35
<b>Conflitos Armados e Operações de Paz</b> Cel Inf Dougmar Nascimento das Mercês.....	43
<b>Entorno Estratégico e Operações de Paz</b> Raphael Camargo Lima.....	49
<b>Defesa, Segurança e Inteligência</b> Ten Cel QCO Oscar Medeiros Filho.....	59

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



# Apresentação

Prezados amigos,

É com grata satisfação que o Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx), órgão do Estado-Maior do Exército (EME), entrega ao público esta coletânea de textos que abordam o Seminário *Geopolítica, Defesa e Segurança da Nação Brasileira*. O objetivo desta publicação é relatar os assuntos que foram debatidos ao longo das sete mesas temáticas do evento, proporcionando fontes iniciais de discussão, assim como novas oportunidades de distintos recortes de pesquisa, em especial, na área de Defesa. O Seminário de Estudos Estratégicos foi uma iniciativa conjunta do CEEEx e o do Departamento de Relações Internacionais do Centro Universitário de Brasília (UNICEUB) e transcorreu naquela instituição ao longo dos dias 18, 19 e 20 de setembro do corrente ano.

O objetivo principal do seminário foi estimular a reflexão na sociedade brasileira a respeito de defesa e segurança nacional com a finalidade de aproximação do pensamento estratégico brasileiro em diversas vertentes. A intenção de congregar pesquisadores, professores, alunos, profissionais de defesa e segurança, civis e militares em torno da discussão de temas afins que são relevantes para a sociedade e para os destinos do Brasil foi alcançada.

O encontro foi iniciado pela abordagem da geopolítica e interesses nacionais na atualidade com a finalidade de introduzir a discussão de conceitos basilares para o estabelecimento de uma grande estratégia no Brasil, entendendo-se o seu primário relacionamento com a Segurança Nacional. Em seguida, foram explorados conceitos de economia de defesa que, associados aos aspectos de política externa, ajudaram a emoldurar a análise de conflitos armados e operações de paz. As discussões passaram então ao debate sobre o entorno estratégico brasileiro e segurança nas fronteiras, concluindo-se o evento no trato sobre o inter-relacionamento fundamental entre Defesa, Inteligência e Segurança para definir o futuro imediato e os destinos do Brasil, tanto em seu próprio território, quanto no concerto das nações.

Agradeço aos palestrantes, aos convidados, aos apoiadores e ao público em geral, por prestigiarem esta iniciativa, pela presença física em auditório, bem como pela expressiva assistência via rede mundial de computadores. Informo, com satisfação, que a era digital permite compartilhar, via página do CEEEx e do UNICEUB, a íntegra dos vídeos e as apresentações de slides dos painéis

<sup>1</sup> ISSN referente à publicação digital.

de discussão, permitindo a melhor compreensão dos textos aqui apresentados e fortalecendo a coleta de dados julgados importantes para a pesquisa no meio acadêmico e no meio profissional militar.

Agradeço, em particular, às equipes do CEEEx e do UNICEUB que, irmanadas em prol de sentimentos comuns de patriotismo, dedicação e profissionalismo, saíram do discurso à prática – o básico conceito de uma estratégia vencedora – e conduziram uma discussão pública, franca e aberta, sobre Geopolítica, Defesa e Segurança que, acreditamos todos, contribuirá para o bem-comum da Nação Brasileira.

Brasil Acima de Tudo!

Fé em Deus, fé na missão!

Muito obrigado.

Brasília, 14 de novembro de 2017.

**Valério Luiz Lange – Coronel de Artilharia**  
Chefe do Centro de Estudos Estratégicos do Exército

## Prefácio

Sinto-me particularmente honrada por haver compartilhado valiosos momentos de reflexão, amizade e profissionalismo junto a toda a equipe do CEEEx. Ter em nossa instituição as principais autoridades na matéria de segurança e defesa nacional muito nos orgulhou. Aliar a discussão sobre Estratégia e Relações Internacionais é um ponto chave para que busquemos coletivamente saídas para as distintas crises que assolam não apenas o Brasil, mas dezenas de países ao redor do globo.

Fizemos um debate franco, em busca de reflexões capazes de aliar a experiência de grandes autoridades com a elaboração mais refinada de intelectuais de altíssimo nível. Agradeço sinceramente a todos (as) pelo comparecimento ao Seminário. Tenho certeza que todo o material produzido, seja ele sob a forma de textos acadêmicos, como este, ou sob a forma digital, no Canal do UNICEUB no *Youtube* será fonte de pesquisa para estudantes e professores (as). O Seminário de Estudos Estratégicos ocorreu em um ambiente institucional extremamente favorável a este debate, tendo em vista que o Ministério da Educação homologou o Parecer do Conselho Nacional de Educação (Resolução Nº – 4, de 4 de outubro de 2017) que instituiu as Diretrizes Curriculares Nacionais para os cursos de Relações Internacionais oferecidos no território brasileiro, as quais preveem, como Eixo de Formação Estruturante, a agenda de estudos de Segurança, Estudos Estratégicos e Defesa.

É motivo, pois, de grande alegria acadêmica saber que estamos contribuindo com as novas gerações de formandos em Relações Internacionais com uma valiosa coletânea que certamente servirá de referência para novos debates sobre a inserção estratégica do Brasil na comunidade internacional.

**Profa. Dra. Renata de Melo Rosa**

Coordenadora do Curso de Relações internacionais do UNICEUB

## PROGRAMAÇÃO DO EVENTO

### **Mesa 1 – Geopolítica e interesses nacionais brasileiros** (Dia 18/9, das 19h às 21h40)

Presidente da Mesa: Cel Valério Luiz Lange (Ch CEEEx) / Moderador: Alcides Vaz (CEEEx)

Painelistas: Gen Div Fernando José Sant’ana Soares e Silva (EME)/ Wanderley Messias da Costa (USP)/ Major Selma Gonzales (ESG)

### **Mesa 2 – Grande Estratégia e Defesa Nacional** (Dia 19/9, das 9h às 11h40)

Presidente da Mesa: Raphael Camargo Lima (CEEEx)/ Moderador: Giovanni Okado (PUC/GO)

Painelistas: Joanisval Brito (SAE/PR)/ Salvador Raza (NDU)/ Juliano da Silva Cortinhas (UnB)/ Gen Cunha Mattos (ASPLAN/MD)

### **Mesa 3 – Economia e Base Industrial de Defesa** (Dia 19/9, das 14h às 16h40)

Presidente da Mesa: Alexandre da C. Pereira (CEEEx)/ Moderador: Peterson F. da Silva (CEEEx)

Painelistas: Igor Castellano (UFSM)/, Flávio Augusto Corrêa Basílio (SEPROD)/ Gen Bda R1 Mauro Guedes Ferreira Mosqueira Gomes (Conselho Internacional de Engenharia de Sistemas Complexos - INCOSE)/ Larissa Querino (ABDI)

### **Mesa 4 – Política Externa, Defesa e Segurança** (Dia 19/9, das 19h às 21h40)

Presidente da Mesa: Cel Gerson V. Ávila (CEEEx)/ Moderadora: Renata de Melo Rosa (UniCEUB)

Painelistas: Emb. Sergio Florêncio (Ipea)/ Maria Regina S. de Lima (UERJ)/ Brig Ricardo Reis Tavares (SCAI/MD)

### **Mesa 5 – Conflitos armados e Operações de Paz** (Dia 20/9, das 9h às 11h40)

Presidente da Mesa: Cel Guilherme O. Godinho de Carvalho (MD)/ Moderador: Marcos Aurelio Guedes de Oliveira (CEEEx)

Painelistas: Conselheiro Cristiano Figueroa (DPAZ/ MRE)/ Gen Div R1 Santos Cruz (SENASP)/ Adriana Erthal Abdenur (Instituto Igarapé)

### **Mesa 6 – Entorno Estratégico e segurança nas fronteiras** (Dia 20/9, das 14h às 16h40)

Presidente da Mesa: TC Oscar Medeiros Filho (CEEEx)/ Moderador: Cel Mário Giussepp Santezzi Bertotelli Andreuzza (NEE/CMS)

Painelistas: Paulo G. Fagundes Visentini (UFRGS)/ Samuel Soares (Unesp)/ Gen Bda R1 Luiz Eduardo Rocha Paiva (CEEEx)/ C ALTE André Novis Montenegro (SubChefe de Estratégia do EMA)

### **Mesa 7 – Defesa, Segurança e Inteligência** (Dia 20/9, das 19h às 21h40)

Presidente da Mesa: Renata de Melo Rosa (UniCEUB)/ Moderador: Cel Valério Lange (Ch CEEEx)

Painelistas: Eliezer Rizzo (Unicamp)/ Gen Ex R1 Carlos Bolivar Goellner (GSI/PR)/ Marco Cepik (UFRGS)

# Geopolítica e Interesses Nacionais

**Cel Cav R1 Bento Paulos Cabral\***

Relatoria da Mesa Redonda ocorrida no dia 18/09, das 19h às 21h40, tendo como presidente o Cel Art Valério Luiz Lange (CEEEx), como moderador o Prof. Dr. Alcides Costa Vaz (CEEEx/UnB) e como painelistas, Gen Div Fernando Jose Sant'ana Soares e Silva (EME), Prof. Dr. Wanderley Messias da Costa (USP), e Major Selma Gonzales (ESG).

## EMENTA ORIGINAL DA MESA REDONDA

Acontecimentos recentes, como a preocupação com o esgotamento dos recursos naturais, a emergência de novas potências regionais, a proliferação de ataques terroristas e a ampliação das migrações internacionais aparecem no cenário internacional como uma espécie de “vingança da Geopolítica”. Percebe-se uma tendência à valorização de elementos da Geopolítica clássica, que ressurgem, dando sinais de que as relações entre os Estados continuam pautadas por disputas de poder. Nesse cenário, o Brasil vem despontando como ator relevante por sua grandeza geográfica e riqueza natural. Entretanto, observam-se sérios desafios a sua projeção internacional. Além de questões estruturais e das vulnerabilidades materiais, o País enfrenta sérios desafios de ordem política e de natureza conjuntural, que dificultam o pensamento de longo prazo, geram dúvidas sobre seus interesses nacionais e conformam um país que, geopoliticamente, parece não ter consciência de seu território e do seu potencial. Considerando tal cenário, a presente mesa visa a discutir os interesses nacionais, considerando o retorno da Geopolítica nas relações internacionais.

**Palavras-chave:** Geopolítica; Interesses Nacionais; América do Sul, Brasil.

\* Analista do CEEEx. Doutor em Ciências Militares pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Bacharel em Filosofia pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). Possui o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais e o Curso de Altos Estudos Militares. Possui, ainda, o Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia da Escola Superior de Guerra e o Curso de pós-graduação em Planejamento e Gestão Estratégica pelo instituto COPPEAD/UFRJ.

## 1. Exposições

### **Prof. Dr. Wanderley Messias da Costa**

O Prof. Wanderley focou sua apresentação na ideia de que a geopolítica sempre esteve presente nas Relações Internacionais, colocando em questão a posição que o Brasil pretende ocupar na nova Ordem Mundial, a qual ele define como tripolar, centrada nos EUA, na Rússia e na China, e em que se percebe uma desconcentração econômica e uma reconfiguração do cenário mundial. Nesse contexto, situou ainda o Brasil na categoria de países-baleia (aqueles que possuem as maiores extensões territoriais do mundo), ao lado de Rússia, Canadá, China, Estados Unidos da América, Austrália e Índia. Em relação a isso, lembrou que o fundamental para a geopolítica é a coesão interna do Estado-Nação e do território em particular.

Sob tal aspecto, em determinadas circunstâncias, a grande extensão territorial pode, ao contrário, carrear ao país severo desafio que deve ser enfrentado, destacando assim, a dupla face do poder do território e de seus recursos na evolução histórica dos Estados-Nações, enfatizando que, no mundo contemporâneo, o território mantém-se como valor universal para os povos em todas as circunstâncias geográficas e históricas. Essa natureza particular e eminentemente estratégica do território, o faz imprescindível para o progresso das nações na paz e a defesa da sua soberania na guerra. Sobre o Brasil, especificamente, colocou que seus principais desafios atuais são: superar a grave crise política e econômica; retomar a capacidade do Estado de formular e implementar políticas públicas e de realizar investimentos em infraestrutura; retomar a industrialização nos três setores estratégicos: bens de produção, bens de capital e bens duráveis; avançar no

esforço de pesquisa & desenvolvimento e canalizá-lo para os segmentos de ponta da economia; e assegurar os investimentos no reaparelhamento das Forças Armadas aumentando seu poder de dissuasão.

Ressaltou, porém, que o país se mostra como uma potência média e que dispõe de grandes reservas territoriais e de recursos naturais estratégicos, com destaque para os minérios de todo tipo, redes hidrográficas, portos naturais e, mais recentemente, petróleo e gás natural, dispondo, também da maior extensão de terras agricultáveis e da disponibilidade de água doce em forma líquida (superficial e de aquíferos) do planeta e, além de ser o maior exportador mundial de minério de ferro, possui grande e diversificado parque industrial siderúrgico e metalúrgico com capacidade instalada para atuar em toda a cadeia produtiva desses segmentos, sendo que é nos setores econômicos mais diretamente relacionados à exploração dessa base de riqueza material que o país apresenta seus melhores níveis de desempenho.

Destacou que essa liderança internacional tem sido obtida justamente naqueles setores em que o país soube promover a exploração dessas riquezas, mediante enorme esforço concentrado em ciência e tecnologia, em pesquisa e desenvolvimento, como é o caso da tecnologia para exploração de petróleo em águas profundas, desenvolvida pela Petrobras, e das destacadas conquistas em biotecnologia tropical que alavancaram e hoje sustentam os elevados padrões de produtividade graças a décadas de esforços e bons resultados obtidos em extensa rede nacional de instituições de pesquisas liderada pela Embrapa.

Identificou como principal vulnerabilidade do Brasil a área da Defesa Nacional, decorrente da baixa capacidade operacional das forças armadas, que se deve,

sobretudo, à insuficiência de recursos e à obsolescência do equipamento militar, que comprometem a defesa da soberania do país como um todo, e, especialmente em regiões estratégicas, como as fronteiras terrestres, a Amazônia e o Atlântico Sul, conforme enfatizado na Estratégia Nacional de Defesa. Identificou ainda como vulnerabilidade do país o acelerado declínio da indústria nacional de bens de capital (máquinas e equipamentos), cuja persistente tendência de declínio industrial tem implicação político-estratégica pelo seu potencial de riscos para a defesa nacional, pois a indústria nacional competitiva é imprescindível para alcançar e manter a autonomia estratégica no vital setor de pesquisa e desenvolvimento e de produção do complexo industrial-militar.

Completo sua exposição comentando a situação regional na América do Sul, ressaltando a iniciativa de cooperação na área de defesa no âmbito do Conselho Sul-americano de Defesa (CDS) da UNASUL. Também comentou o caso do acordo de paz entre o governo e as FARC na Colômbia e a instabilidade política e econômica na Venezuela, situações que envolvem os interesses antagônicos de potências extrarregionais, como os EUA na Colômbia e a Rússia e a China na Venezuela.

### **Gen Div Fernando Jose Sant'ana Soares e Silva**

Já o Gen Soares iniciou sua exposição relacionando a Geografia Política e a Geopolítica do Brasil com os interesses nacionais. Relembrou autores clássicos, como Mahan, Ratzel, Mackinder, Kjéllen, Haushofer, Mário Travassos, Spykman, Golbery e Meira Matos, suas teorias e contribuições para a Geopolítica. Apontou a aparente crise de poder do Estado-Nação, em

que este estaria perdendo força em decorrência da ideia de que a integração econômica iria suplantiar velhas diferenças entre países e superar antagonismos regionais e mundiais, depois da queda do mundo de Berlim e da Guerra Fria entre EUA e a ex-URSS. Destacou que essa imaginada superação de antagonismos não vem se mostrando factível, como pode ser verificado pela postura dos atuais líderes dos EUA, Donald Trump, e da Rússia, Vladimir Putin, que se mostram fortemente nacionalistas, além da recente saída do Reino Unido da União Europeia, em razão de seus nacionais não se sentirem representados no parlamento europeu por elementos que não foram votados por eles, o que pode apontar certo lapso de democracia nessas uniões regionais, o qual pode ser mais ou menos aceito, dependendo da cultura da população de cada país. Colocou que o Estado-Nação, que necessariamente deve estar baseado em um território, se mostra como essencial para regular a relação de igualdade de direitos entre os cidadãos, posto que, se ele não existisse, as pessoas estariam sujeitas unicamente aos interesses econômicos das grandes corporações multinacionais. Porém, há ocorrências internacionais que contestam a autoridade e poder do Estado-Nação, como, por exemplo, o terrorismo, que distorce as relações entre os Estados confrontando-os de forma assimétrica, como ocorreu no ataque às Torres Gêmeas do World Trade Center nos EUA em 2001.

Também colocou como fator que desequilibra as relações interestatais o desenvolvimento exponencial das tecnologias da informação e das comunicações em conjunto com a capacidade e a velocidade de armazenar e processar informações, o que, além de fazer crescer de importância o terrorismo cibernético, também permite que eventos de ocorrência periférica possam ter

rapidamente uma grande repercussão mundial. Apontou ainda que, se esse avanço tecnológico permite a aproximação de culturas distantes, tornando a distância entre os países menos relevantes, por outro lado a disseminação, mesmo que ilícita, de tecnologias de destruição em massa, permite que países párias da comunidade internacional confrontem grandes potências, como vem fazendo recentemente a Coreia do Norte em relação aos EUA, China e Japão.

Sobre o Brasil, destacou sua posição geográfica afastada dos grandes centros do poder, o que, em sua visão, é bom para o país por mantê-lo a parte das disputas e possíveis confrontações entre as grandes potências. Citou a Amazônia como um patrimônio comum que o Brasil compartilha com seus vizinhos e destacou o risco que ela corre, não pela falta de preservação local, mas principalmente pela queima acentuada de combustíveis fósseis por países como os EUA e China, que pelo efeito do aquecimento global produzido ameaça a existência da floresta equatorial amazônica.

Sobre a América do Sul, apontou que a preservação das florestas originais é cerca de 66%, enquanto que na Europa é apenas 0,3%, segundo pesquisador da Embrapa, o que mostra a falta de coerência entre o discurso e a ação no que se refere às questões ambientais pelos países do hemisfério norte. Ressaltou que o espaço sul-americano é dividido pelos Andes em duas porções: a Atlântica e a do Pacífico. Destacou os excelentes índices em relação à média mundial no que se refere à população existente (cerca de 6%), terras agricultáveis (cerca de 25%) e água doce (cerca de 25%), o que configuram um patrimônio inestimável, que, com o crescimento da população mundial, coloca a América do Sul em condições de alimentar o mundo. Destacou que, segundo Samuel Huntington, a América

Latina é o único continente em que há uma base cultural comum (civilização latina). Além disso, destacou que o Brasil tem capacidade de oferecer agricultura, energia limpa e biodiversidade.

Se por um lado essas vantagens se mostram benéficas, por outro trazem grandes ameaças ao Brasil. Comentou também o pouco interesse dos brasileiros pelo que acontece no restante do mundo, exemplificando manchetes de um dos principais jornais do país na época da queda do muro de Berlim. Afirmou que o Brasil necessita cuidar de seu desenvolvimento e soberania. Desenvolvimento para o bem-estar dos brasileiros e Soberania para ter autonomia decisória e cooperar para a estabilidade regional. Para isso, enfatizou a necessidade de o Brasil ser forte na área de defesa. Concluiu citando as palavras do Comandante do Exército, o General Villas Bôas: *“O Brasil é uma nação sem consciência da sua própria grandeza e das riquezas presentes em seu território”*.

## **Maj QCO Selma Gonzales**

A Maj Selma iniciou sua apresentação esclarecendo o que chamou de “pré-conceitos” sobre geopolítica e considerando que a essência da geopolítica se verifica a partir do momento em que o ser humano delimita um espaço de vivência e se apropria desse espaço e dos recursos nele contidos, o que, naturalmente, gera relações de poder e bens a defender (território apropriado), surgindo daí a necessidade das fronteiras e, concomitantemente, de mecanismos de defesa (poderes). Disse estar falando de uma geopolítica contemporânea que carrega novos elementos e novos poderes, além dos clássicos, como território estatal, conformação, localização, tamanho, posição, recursos naturais etc. É uma geopolítica

contemporânea que necessita considerar os macro vetores civilizatórios em curso no Século XXI, que são, conforme os Prof. Viola e Franchini (2012): a mundialização da produção e do consumo e sua resultante, a interdependência complexa; a dinâmica populacional; o desenvolvimento tecnológico e a robotização do trabalho; o uso crescente dos recursos naturais, e a consequente contaminação e destruição do meio ambiente; as mudanças climáticas; e o aumento drástico da velocidade dos processos sociais.

Sobre o poder, comentou a respeito do aparente paradoxo contemporâneo, segundo o qual, ao mesmo tempo em que a humanidade acompanhou o surgimento de novos poderes como o espacial e o cibernético, por exemplo, a distância entre dominar determinado mecanismo e ter a liberdade de usá-lo ficou ainda maior, pois a existência de constrangimentos no sistema internacional, os acordos e regras e a pressão popular restringem a possibilidade de uso do poder, como aponta Moisés Naim, em seu livro “O fim do poder”, no qual discute um pouco esse paradoxo. Com isso, afirma que existem tantas “perspectivas geopolíticas” quanto países e, na contemporaneidade, quanto atores, no mundo, colocando então o questionamento sobre que geopolítica queremos para o Brasil. Para responder a esse questionamento, foi buscar do Emb. Lauro Escorel de Moraes (1986) a ideia de que para a formulação de uma política verdadeiramente nacional, que reflita as necessidades e interesses dos diferentes estratos da sociedade civil, “o fundamento há de ser a consciência do que corresponde aos interesses nacionais permanentes da nação: a sobrevivência nacional, a integridade territorial, a independência, a autodeterminação e a segurança nacionais, o bem-estar da população, a defesa da identidade cultural, a preservação dos valores nacionais, etc. [...]”

*nesse campo, possam surgir eventualmente discrepâncias e divergências fundamentais”.*

Ainda sobre a geopolítica que se quer para o Brasil, citou a Prof. Therezinha de Castro (1986, p. 33-34) no sentido de que “*no âmbito das Relações Internacionais, apesar dos grandes espaços vazios por preencher e integrar, figuramos entre as nações mais populosas do Globo. Nação das mais populosas, onde a homogeneidade racial se vem impondo desde os primórdios coloniais, com três condições fundamentais para ser Grande Potência: espaço, posição e matérias-primas; somos, portanto, dentro do conceito geopolítico global, uma Nação satisfeita*”.

Questionou o porquê de o Brasil ainda não ser uma potência, mesmo atendendo a esses pressupostos. Respondeu que isso ainda não ocorre em razão do que ela chama de “nós” geopolíticos que ainda estão por serem desatados. Esses “nós” envolvem: a falta de inclusão social; a falta de uma educação com formação qualitativa e integral; o processo de desindustrialização que vive o país, com a redução do valor agregado na pauta de exportação, a dependência na aquisição de produtos tecnológicos e a perda de competitividade na nova Divisão Internacional do Trabalho; e a falta de Infraestrutura, envolvendo mobilidade urbana e rural, integração regional e suporte ao desenvolvimento.

Prosseguiu, apontando que, para uma geopolítica brasileira no Século XXI, é necessário, primeiramente, estabelecer a direção a seguir e a posterior decisão sobre ações efetivas e compromissos. Ressaltou que, para se pensar em alternativas, projetos e soluções para o Brasil caminhar na direção escolhida, deve partir de um diagnóstico da realidade social, política, econômica, cultural, das potencialidades e fragilidades, afirmando

que, para se construir uma grande estratégia, é fundamental o resgate da convergência social e política, focando no que nos aproxima e não no que nos afasta, construindo consensos, estancando a desagregação social e buscando o bem comum.

Concluiu citando como exemplo do livro *Brasil 2035: Cenários para o desenvolvimento* (Ipea; Assecor, 2017) como uma iniciativa de construção de um projeto nacional de desenvolvimento para guiar escolhas e prioridades da esfera pública e buscar a convergência de esforços com a iniciativa privada.

## 2. Apontamentos sobre os debates

Terminadas as exposições, o moderador, Prof. Alcides Vaz, fez uma síntese do que havia sido dito pelos painelistas, lembrando que o tema central da mesa convocava à reflexão sobre a prevalência da geopolítica sobre os temas da agenda global, inclusive a própria agenda do desenvolvimento, colocando que a literatura atual da área de Relações Internacionais tem apontado essa tendência.

Com isso convocou os integrantes da mesa a se manifestarem diante dos aparentes paradoxos que envolvem o ressurgimento da geopolítica nos contextos de pronunciada redução dos conflitos armados, da pronunciada interdependência entre países em diferentes planos e num momento em que os fluxos, não só os econômicos, se globalizam, mas também há a virtualização dos espaços e das inteirações em que as regiões são reconfiguradas em suas conformações e em seus significados num marco de economia globalizada.

Propôs, também, uma reflexão sobre as perspectivas para o Brasil frente a esse fenômeno, em que se observa uma forte tendência em se associar os desafios ao

desenvolvimento do país, destacando os “nós” apresentados pela Maj. Selma. Pediu também reflexões sobre as implicações dessa geopolítica contemporânea para o campo da Defesa e, citando esse campo, comentou a colocação do Gen Soares sobre a crise do Estado-Nação e a necessidade de autonomia decisória para o atendimento aos interesses nacionais, questionando a relação que deve haver entre autonomia decisória e autonomia estratégica e as implicações dessa relação para o campo da Defesa.

Também apresentou os questionamentos da plateia:

1. Para o Gen Soares, envolvendo os desafios enfrentados pelo Exército Brasileiro para planejamento estratégico, pesquisa, desenvolvimento e implementação de projetos estratégicos;
2. Para o Prof. Wanderley, envolvendo o interesse de Estados Unidos e Rússia na Venezuela e como isso pode afetar o Brasil;
3. Para a Maj Selma, dois questionamentos: um sobre os perigos que o Brasil enfrentará no nível internacional ao se tornar uma potência mundial e se ele está preparado para confrontar outras potências em busca de seus interesses; o segundo, sobre se considerar ou não o atual modelo político brasileiro, decorrente de disputas entre o executivo e o legislativo e de coalisões partidárias de interesses escusos, como mais um nó a ser desatado para a melhora do processo decisório, bem como para o estabelecimento de políticas públicas para o entorno estratégico do Brasil.

**Prof. Wanderley Messias da Costa**

O Professor procurou responder aos questionamentos, comentando que o movimento global de revalorização da Geopolítica ocorre no mesmo período histórico em que o processo de globalização econômica mais se acentua. Isso, porque, em sua visão, o processo de globalização, principalmente a econômica, foi precedido pela revolução das tecnologias da comunicação e informática nos anos 1970, lembrando o conceito de aldeia global criado pelo filósofo canadense Herbert Marshall McLuhan nos anos 1960, segundo o qual as novas tecnologias eletrônicas tendiam a encurtar distâncias e o progresso tecnológico tende a reduzir todo o planeta à mesma situação que ocorre em uma aldeia: um mundo em que todos estariam interligados de certa forma.

Porém, estudos têm mostrado que a globalização tem incomodado, pois, se por um lado tem contribuído para a porosidade, a permeabilidade e a indiferenciação de fronteiras e territórios nacionais, por outro lado, esses mesmos fatores, aliados à suposta cultura de massa global, têm incomodado as diferenças nacionais e os indivíduos, ao mesmo tempo em que cresce o desejo de centenas de povos de se emanciparem politicamente, criando Estados-Nacionais como, por exemplo, ocorreu na África na segunda metade do século passado, concluindo que há que se ver o mundo do ponto de vista da geografia política e aproveitar sim os benefícios da globalização, mas respeitando as identidades nacionais. Sobre a Venezuela, lembrou que ela é um país bifronte, ou anfíbio, com saída para o mar do Caribe que é zona de influência dos EUA. Afirmou que, sem o apoio econômico e militar de Rússia e China, a Venezuela já teria sucumbido economicamente, mas que com isso se criaria uma tensão, que pode se tornar um pivô de conflito, entre as três potências

externas à América do Sul num país vizinho do Brasil.

### **Gen Fernando Jose Sant'ana Soares e Silva**

Prosseguindo, o Gen Soares iniciou afirmando que, apesar da importância do Estado-Nação no contexto da comunidade internacional, este ente vem perdendo poder, pois, por exemplo, vem deixando de ser protagonista do direito internacional, quando, por questões do comércio internacional, por exemplo, empresas de um estado processam empresas de outro no território de um terceiro Estado.

Apontou que se vive um momento em que o direito, saindo do espaço do Estado e indo para instância internacional, se submete ao poder do mais forte, o qual se utiliza disso para legalizar suas ações. Como exemplo, citou o caso do Tribunal Penal Internacional que, em sua visão, só consegue levar a julgamento ditadores de países menos expressivos, lembrando que o Presidente dos EUA, George W. Bush, levou os EUA a uma guerra contra o Iraque sem o aval do Conselho de Segurança da ONU, da comunidade internacional, não foi e nem será julgado por esse ato que causou milhares de mortes, inclusive de americanos. Em sua visão, essas posturas internacionais tendem a diminuir o poder do Estado.

Sobre as autonomias decisória e estratégica, disse que elas estão intimamente ligadas e que, para haver a estratégica, e preciso primeiro haver a decisória e esta requer Poder Militar, o qual, de modo geral, serve para coagir, dissuadir ou cooperar, esclarecendo que, no caso do Brasil, o Poder Militar destina-se somente à dissuasão e à cooperação, mas mesmo assim é preciso haver Forças Armadas com capacidades adequadas.

Comentou que no mundo atual verifica-se a tendência de os conflitos armados serem rápidos e que isso impõe a existência de pessoas capacitadas, equipamentos e, principalmente, munição. Destacou que a munição é um dos itens mais críticos, pois ela acaba rapidamente e todos sabem a quantidade que os demais possuem. Disse que, no caso do Brasil, o Exército é relativamente pequeno em face do imenso território a defender. Disse que o desdobramento do Exército no Território é feito com base em condicionantes econômicas e históricas, além da necessidade de manutenção da presença em determinados locais estratégicos. Citou, como exemplo, que para se construir as instalações permanentes de um batalhão na região Amazônia o custo é de aproximadamente cem milhões de reais, quantia que parece pequena no contexto nacional, mas a qual o Exército não dispõe sem desfavorecer outras áreas importantes. Então, essa situação impõe a decisão estratégica de se investir na capacidade do deslocamento rápido de um batalhão sediado no Rio de Janeiro, por exemplo, para a Amazônia quando necessário.

Por outro lado, para mantê-lo operando naquela região, serão necessários equipamentos e suprimentos, muitos com tecnologia avançada, a qual nos é negada por potências que não querem que o Brasil desenvolva essa capacidade. Para exemplificar, citou o caso da nanotecnologia que pode ser empregada no fardamento de combate para evitar sua detecção por sensores de diversas naturezas. Com isso concluiu, mostrando que a autonomia estratégica de desenvolver tecnologia e fabricar equipamentos que são negados é importante para que se possa ter autonomia decisória. Em relação aos projetos estratégicos, informou que o Exército possui vários e que está enfrentando problemas em todos por restrições orçamentárias, lembrando que o

contingenciamento de 45% no orçamento do corrente ano reflete diretamente nos investimentos necessários, fazendo com que o desenvolvimento de um projeto originalmente planejado para dez anos tenha que ser reajustado para vinte ou trinta anos, acarretando o risco de que, quando terminado, aquilo que foi desenvolvido nas primeiras fases já esteja obsoleto. Finalizou asseverando que isso é um problema sério e que o Exército está tentando minimizá-lo, por meio de técnicas modernas de gerenciamento e gestão de portfólios tentando mitigar esse problema que afeta a capacidade operacional das Forças Armadas.

### **Major QCO Selma Gonzales**

Encerrando os debates, a Maj Selma começou por comentar que a questão do aparente paradoxo na relação de poder entre atuais macro-vetores (globalização, conectividade, empoderamento do humano etc.) e a Geopolítica na verdade não existe, porque voltando-se à essência do conceito de que geopolítica é relação permanente de poder e território, independentemente dos macro-vetores que o mundo viva, num momento, as relações de poder vão existir sempre, pois a existência do homem ligada a um território remete a relações de poder e estas remetem à Geopolítica. Ainda sobre os macro-vetores, mencionou que as instabilidades decorrentes deles têm promovido mudanças em diretrizes políticas de diversos países e mesmo regiões do globo terrestre, evidenciando um macro-processo de adaptação a mudanças muito fortes no mundo atual.

Como exemplo de fatos que têm levado a mudanças de políticas no sistema internacional, citou a robotização do trabalho decorrente do avanço tecnológico que tem levado gradativamente à substituição da mão de obra humana, assim como o uso crescente dos recursos naturais que poderá levar a exaustão desses recursos e também as

mudanças climáticas que promovem. Tudo isso leva ao aparente paradoxo contemporâneo do poder, no qual ao mesmo tempo em que o poder estatal parece crescer absurdamente, a liberdade de ação para utilizá-lo diminui sensivelmente, em razão do empoderamento do indivíduo. Com isso, temas como direitos humanos, por exemplo, têm peso muito mais forte na agenda internacional e os direitos do indivíduo parecem se sobrepor aos da coletividade, assim como o atendimento de questões humanas tem mais apelo do que questões da geopolítica clássica, como território e recursos naturais. Fazendo referência a relatório de uma das Conferências de Segurança de Munique, que expressa que o mundo passa por um momento de fragilidade com o deslocamento de Poder político e econômico do Ocidente para o Oriente (a Ásia) que ocorre atualmente, afirmou não existir divergências e sim convergências entre a concepção clássica e a atual da Geopolítica, em razão de elas serem complementares.

Sobre o Poder, ponderou que ele tem evoluído ao longo da história da humanidade, como é bem perceptível em sua expressão militar, que na pré-história era essencialmente terrestre e hoje, além das vertentes naval e aeroespacial, incorpora também o espectro cibernético. Asseverou que esse exemplo mostra a geopolítica atual abrange tanto os elementos clássicos como aqueles novos que vieram sendo incorporados à análise geopolítica que, na essência, ainda é voltada para a relação de poder e território, a qual não pode deixar de remeter o pensamento para a capacidade de Defesa ou dissuasão.

Sobre a questão de que perigos o Brasil poderá enfrentar em se tornando potência, esclareceu que não se referira à situação de o Brasil se tornar *hegemon* nem império e sim em o país se tornar mais forte e

ter suas questões sócio-econômicas resolvidas para se inserir melhor no sistema internacional. Sobre a questão do nó político colocada por um debatedor, considerou que o sistema de freios e contrapesos (ou em inglês *checks and balances*) entre os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário é a essência da democracia e que para o Brasil desatar esse nó, no curto prazo, é necessária uma reforma política e, no médio prazo, uma educação qualitativa e integral, pois para mudar as estruturas de pensamento de uma sociedade é necessário ir na essência do problema. Ainda sobre a extensa lista de nós a serem desatados esclareceu que não é o caso de se estabelecer prioridades, pois os problemas que esses nós encerram, em sua visão, não devem ser atacados sequencialmente, mas sim de modo abrangente, pois todos estão interligados.

## Referências

CASTRO, Therezinha de. **Retrato do Brasil: Atlas-texto de Geopolítica**. Rio de Janeiro: BIBLIEx, 1986.

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA – UNICEUB. Geopolítica e Interesses Nacionais. **YouTube**, 18 Set 2017. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=GZ4XEFCOJ\\_Q](https://www.youtube.com/watch?v=GZ4XEFCOJ_Q)>. Acesso em: 30 out. 2017.

IPEA; ASSECOR. **Brasil 2035: Cenários para o Desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2017.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matías. Sistema internacional de hegemonia conservadora: o fracasso da Rio + 20 na governança dos limites planetários. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. XV, n. 3. set.-dez. 2012

# Grande Estratégia e Defesa Nacional

**Cel Inf R1 Moraes José Carvalho Lopes Júnior\***

Relatoria da Mesa Redonda ocorrida no dia 19/9, das 9h às 11h40, tendo como presidente o Prof. Msc Raphael Camargo Lima (CEEEx), como moderador o Prof. Msc Giovanni Okado (PUC/GO) e como painelistas: Prof. Dr. Joanisval Brito (SAE/PR), Prof. Dr. Salvador Raza (NDU), Prof. Dr. Juliano da Silva Cortinhas (UnB) e Gen Cunha Mattos (ASPLAN/MD).

## EMENTA ORIGINAL DA MESA REDONDA

Uma Grande Estratégia pode ser entendida enquanto uma estratégia ampla, capaz de dar sentido aos diversos recursos de uma nação para a consecução de objetivos políticos. É comum, ao longo da história, potências terem combinado meios diplomáticos, econômicos e militares para atingirem seus interesses nas relações internacionais. Diferentemente das grandes potências, países em desenvolvimento têm, em geral, dificuldades de traçar e implementar uma Grande Estratégia de modo coerente, uma vez que possuem fragilidades nos níveis político, econômico e social. O Brasil, ainda que com grandes potencialidades, não enfrenta menos desafios que outras potências médias no sistema internacional. O tema faz-se importante, pois direcionamentos estratégicos mais amplos delineiam o que o país aspira de suas Forças Armadas e, conseqüentemente, implica a existência de uma estrutura de defesa nacional coerente. Nesse sentido, o estabelecimento da END, em 2008, pode ser considerado um interessante exemplo, na medida em que aproxima fatores fundamentais para uma potência: desenvolvimento e segurança. Considerando sua relevância para a defesa nacional, a presente Mesa Redonda se propõe a debater uma possível Grande Estratégia brasileira e suas implicações para a defesa. Há ou houve uma Grande Estratégia? Quais interesses permeiam esse delineamento estratégico amplo? Qual é o papel da defesa na Grande Estratégia brasileira? Qual é a estrutura desejável para a defesa nacional para que se atinjam seus objetivos? Essas são algumas das perguntas a serem debatidas.

**Palavras-chave:** Grande Estratégia; Defesa Nacional; Forças Armadas.

\* Analista do CEEEx. Possui o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais (ESAO) e o Curso de Altos Estudos Militares (ECEME). Possui Mestrado em Segurança e Defesa Hemisférica, pelo *Interamerican Defense College/Washington DC*. Foi instrutor da Academia Militar das Agulhas Negras, Centro de Instrução de Guerra na Selva e Escola Superior de Guerra. Possui mais de dez anos de experiência em serviços cumpridos na Região Amazônica.

## 1. Exposições

### Prof. Dr. Joanisval Brito Gonçalves

Na visão do palestrante, para se definir uma Grande Estratégia é importante saber o que somos e possuir objetivos nacionais e permanentes claros e definidos. A Nação precisa saber exatamente o que quer ser. Falta, segundo o ponto de vista do painelistas, o conhecimento por parte dos brasileiros dos objetivos citados que vão possibilitar a definição da identidade nacional. Enquanto não existirem objetivos claros, não se saberá para onde ir. Nações se formam com objetivos claros e definidos.

Para ele, já aconteceram no país reflexões estratégicas sobre o Brasil do século XX, mas nos últimos anos isto não vem ocorrendo e, desta forma, o país fica como um barco à deriva sem saber seu destino. Fica clara, na visão do palestrante, a importância da percepção do País sobre como vemos nossos vizinhos e também como somos vistos por eles, para que, assim, tenhamos a exata noção de que forma os problemas dos vizinhos são também nossos problemas.

Outra percepção importante diz respeito ao nosso papel no Continente Americano e sobre qual é a nossa participação na América e no entorno estratégico brasileiro. A apresentação do Brasil ante as grandes potências completa este quadro, mas somente se soubermos o que somos e o que, efetivamente, queremos ser, conseguiremos nos posicionar em tão distintos cenários.

Quando se pensa em uma grande estratégia, deve-se refletir sobre os problemas do cotidiano, aqueles que se apresentam com urgência, mas não se pode esquecer que um planejamento nesse nível deve estar focado no fato de como será o Brasil em 20, 30 ou 50 anos.

Para tal, urge entender quais são as potencialidades e as vulnerabilidades do Brasil bem como levantar as ameaças e as oportunidades que se apresentarão de maneira que a estratégia elaborada seja efetiva quanto ao que ela se dispõe.

Nesse sentido, quatro pontos são importantes para a elaboração de uma grande estratégia:

1. Necessidade de se identificar quais são os interesses nacionais brasileiros. Mesmo com a grande crise Política/Econômica e Ética que nubla a capacidade de se realizar projetos de mais longo prazo, é importante que esses interesses sejam definidos e mapeados.
2. Definição dos Objetivos Nacionais: o que se quer alcançar.
3. Como o país deve ser pensado para atingir os 250 anos de sua independência.
4. Com os objetivos definidos e com um diagnóstico realista da situação em que o Brasil se encontra em todos os campos do Poder Nacional, pode-se pensar como queremos estar em 20, 30 ou 50 anos. A partir daí, pode-se traçar os grandes eixos de atuação e elaborar uma estratégia eficiente e eficaz para conduzir os destinos da Nação Brasileira.

O Professor Joanisval, em tese, fez uma reflexão sobre conceitos teóricos considerados basilares para a elaboração de uma grande estratégia, enfatizando a necessidade de um pensamento de longo prazo que perpassasse todas as crises atualmente enfrentadas e que esteja alinhado à Nação Brasileira, e não apenas procure contemplar os interesses momentâneos governamentais.

## **Gen Div Fernando José Soares da Cunha Mattos**

O General Cunha Mattos destacou inicialmente a importância do Planejamento Estratégico para o Brasil e fez considerações didáticas sobre estratégia e como se elabora um planejamento nesse nível. Em seguida, apresentou um histórico do Planejamento estratégico no Brasil, iniciando com o Plano de Metas do presidente Juscelino Kubitschek, na década de 1950, e terminando com o Plano Pluri Anual (PPA), previsto no artigo 165 da Constituição Federal e regulamentado pelo Decreto 2.829, de 29 de outubro de 1998, que estabelece as diretrizes, objetivos e metas a serem seguidos pelo Governo Federal, Estadual ou Municipal ao longo de um período de quatro anos.

Após isso, o General passou a descrever o Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED), que é a metodologia proposta para coordenar e integrar o planejamento estratégico e a gestão do Ministério da Defesa e das Forças Armadas, bem como ajustá-los às normas e processos emanados do governo federal para fins análogos.

Durante sua exposição, falou sobre o problema causado pelo fato de os governos brasileiros fazerem seus planejamentos sem a visão de Estado, tendo apenas como foco a condução das políticas governamentais em curso, o que tem como consequência a falta de planejamento de longo prazo e a constante solução de continuidade nos projetos governamentais, em particular, quando existe a mudança dos atores que conduzem os governos.

Segundo o general, o SISPED é, em resumo, uma forma de aprendizagem organizacional, por estar orientado para a adaptação do MD ao contexto ambiental e

ajustar-se a um cenário incerto, complexo e ambíguo. Para ele, o primeiro passo para a elaboração do planejamento estratégico é responder, com precisão, questões básicas, como: "Quem somos?"; "Onde queremos chegar?"; "Avaliamos os fatores externos?"; e "Como atingiremos nossos objetivos?".

A partir daí, deve-se simular situações diversas e construir cenários, não objetivando prever o futuro, mas sim descrever possíveis acontecimentos plausíveis que poderão ocorrer. As metas e objetivos devem ser definidos de maneira agressiva e desafiadora, porém deve-se levar em conta as limitações do MD.

Para alcançar o efeito desejado, o planejamento estratégico necessita de apoio e comprometimento de todo o corpo funcional do MD, quando da implementação das diversas ações estratégicas dele decorrentes.

Ficou evidente um alinhamento de pensamento entre os dois panelistas até então relatados, os conceitos teóricos que foram destacados pelo professor Joanisval são empregados quando da elaboração do planejamento estratégico realizado pelo Ministério da Defesa por meio da ASPLAN, com a utilização do SISPED.

## **Prof. Dr. Juliano da Silva Cortinhas**

O professor Juliano Cortinhas iniciou sua exposição destacando o momento que vive o país, marcado pela mais grave crise política/institucional de toda a vida brasileira, e concluiu que este é um momento fundamental para reflexões, pois é nos momentos de graves crises que se apresentam as grandes oportunidades.

Em seguida, destacou que uma grande estratégia deve ser um documento de Estado

(e não relativa apenas aos governos), porque se trata um documento que deve se caracterizar pela sua perenidade.

Destacou também o fato de que um documento da importância de uma Grande Estratégia deve contar com imprescindível consulta à sociedade para que este tenha a legitimidade necessária à sua implementação. Pontuou que em nenhum momento da história brasileira foi feita qualquer consulta que pudesse indicar o que a sociedade brasileira pensa sobre a defesa nacional.

A elaboração de uma grande estratégia deve ser discutida e debatida com toda a sociedade, podendo se utilizar de recursos metodológicos como as pesquisas. Um exemplo de sucesso foi a pesquisa realizada pelo IPEA quando da confecção dos cenários relativos ao projeto “Brasil 2015”. Tais pesquisas devem envolver atores como o Congresso Nacional, a Academia e todos os que se mostrarem relevantes na construção de um futuro possível.

Segundo Cortinhas, caso o objetivo da grande estratégia seja o aumento da inserção internacional do país, fica clara a necessidade de participação de todos os órgãos de Estado, pois estes também têm papel relevante nessa situação e devem contribuir para tal.

Se o país quer aumentar sua inserção internacional (capacidade de influência por meio de atração), deve empregar para isso o poder brando. Para ele, esse poder brando não se trata carnaval, praia ou futebol, mas sugere um objetivo de longo prazo que deve estar embasado em um projeto consistente e factível.

Quando se refere ao emprego do “poder bruto” (poder militar que respalda as decisões políticas de uma nação e respalda as ações diplomáticas), o papel da Defesa é fundamental no planejamento. Entretanto, tal

papel deve ser resguardado para o uso em caráter emergencial.

A redução orçamentária que as Forças Armadas vêm sofrendo pode ser justificada pelos seguintes fatos:

- Pouco emprego das Forças Armadas em operações reais (Guerras); a última vez foi na 2ª Grande Guerra.
- A dificuldade de que sejam identificadas as ameaças (a América do Sul é um continente pacífico e não existe a possibilidade de que haja uma invasão por parte de uma potência estrangeira).
- o grande obstáculo a qualquer ação em território nacional é o tamanho do território que impediria qualquer tentativa pelo fato de necessitar uma operação de enorme magnitude.

### **Prof. Dr. Salvador Raza**

O Professor Salvador Raza iniciou sua exposição relatando uma frustração pessoal com o debate atual em torno de uma grande estratégia e do planejamento estratégico. Para ele, esse debate é sempre o mesmo e não se avalia o que não está funcionando, reproduzindo os mesmos problemas. A exposição do professor teve um enfoque bastante conceitual, particularmente no que diz respeito a conceitos recentes, em utilização no meio acadêmico norte-americano.

Procurou caracterizar a obsolescência da metodologia de planejamento que é empregada nas Forças Armadas, em particular no Exército Brasileiro que está iniciando o Planejamento Baseado em Capacidades (PBC). Comentou inclusive que este tipo de

metodologia já não é empregado nos EUA há mais de dez anos.

O primeiro conceito tratado por Raza foi o *disciplinary gap*, de Paul Davis, que se baseia na realização de um diagnóstico preliminar cuja solução prevista é a alocação de mais recursos para lidar com o problema identificado. No entanto, essa alocação de recursos demanda maior planejamento e maior cobrança da sociedade, de modo que a dívida orçamentária se converte em uma dívida política. Dessa forma, o governo, ao procurar resolver determinados problemas, cria um problema ainda maior que é a reação do sistema contra ele, recaindo em um ciclo vicioso. O professor argumentou, então, que normalmente se realiza o planejamento orçamentário, mas não o estratégico.

Em se tratando da “grande estratégia”, Raza recordou que esse conceito detém uma dimensão teleológica, porque parte do pressuposto que há um fim último e uma melhoria eterna. Em outras palavras, há uma situação desejada passível de ser atingida por meio do planejamento estratégico. No entanto, o professor enfatizou que é preciso repensar esse modelo, usado inclusive pelo Brasil, na medida em que se reproduz uma inércia e gera o *disciplinary gap*.

Segundo Raza, o planejamento estratégico brasileiro ainda é pensado nos moldes da década de 1960, assumindo-se que há um ciclo linear de efeitos, estabelecido pelo atingimento gradual de objetivos, até se concretizar a grande estratégia. O professor ressaltou que isso só funciona em Estados autoritários. Além disso, outra incongruência comum no caso brasileiro é lidar com os problemas semiestruturados, isto é, o dilema entre escolher um modelo estruturado em torno dos meios para alcançar os fins, ou um modelo estruturado em torno dos fins para se estabelecer os meios. Em ambos os modelos,

prevalece a incerteza quanto aos fins ou aos meios. O professor também salientou que o planejamento em torno de capacidades já foi abandonado há dez anos, porque é metodologicamente frágil.

Raza dedicou parte de sua exposição para avaliar o papel da academia no planejamento estratégico de defesa nacional. Para ele, o meio acadêmico não está fazendo a crítica necessária nem demonstrando a obsolescência da forma de se pensar segurança e defesa no Brasil. A construção teórica, segundo Raza, está contraditória em si. Ele recordou que o conceito de *geo-security* está cada vez mais em evidência. Trata-se de um modelo interpretativo de uma realidade turbulenta, evitando o *disciplinary gap* e o modelo teleológico. As potências, como a China, por exemplo, estão organizando a geo-segurança baseada em clusters, que combinam a infraestrutura e a área de influência. Nesses clusters, as potências exercem a governança e promovem a estabilidade.

Ao final de sua exposição, Raza, a exemplo de Cortinhas, também reiterou que não é papel das forças armadas realizar a segurança pública. É preciso, segundo o professor, reestruturar as forças armadas em torno das atribuições que elas devem exercer, e isso exige uma reforma institucional da defesa nacional. Essa reforma passa por um planejamento estratégico correto. Raza ressaltou que o planejamento e o método seguem um sistema de conceitos e não se pode transformá-los no próprio sistema de conceitos. Dessa forma, com as clarezas conceituais, a crítica acadêmica e a reforma institucional, o Brasil poderia enfrentar melhor a realidade turbulenta.

## 2. Apontamentos sobre os debates

O moderador, Prof. MSc. Giovanni Okado, expõe seus apontamentos antes de iniciar as perguntas. As quatro exposições da Mesa 2 apresentaram pontos comuns e pontos divergentes. Basicamente, essa mesa seguiu uma lógica partindo de considerações mais epistemológicas e ontológicas para considerações mais revisionistas e críticas, passando por exemplos concretos, tanto do planejamento estratégico da defesa nacional quanto das políticas de defesa. Com a finalidade de evitar uma comparação exaustiva, e tendo em vista que as palestras estão disponíveis por recursos audiovisuais, delimita-se essa análise em torno de três pontos que estão inter-relacionados, quais sejam: a) planejamento estratégico de longo prazo; b) atribuições das forças armadas; e c) participação da sociedade na defesa nacional.

O primeiro ponto foi o mais divergente entre as exposições dos palestrantes. Por um lado, os professores Brito e Cortinhas e o General Cunha Mattos procuraram apresentar elementos estruturantes para formular o planejamento estratégico brasileiro; por outro, o professor Raza demonstrou a defasagem do modelo adotado pelo Brasil. Inicialmente, em comum, os quatro palestrantes concordaram que o planejamento estratégico é um assunto de Estado e de longo prazo, mas com ações que tenham impacto no curto prazo. Eles também constataram que, historicamente, não há uma cultura de planejamento estratégico no Brasil e que praticamente todos os principais planos governamentais focam no curto prazo. A esse respeito, convém recordar que a major Selma Gonzales, em sua exposição na Mesa 1, havia apresentado alguns “nós geopolíticos” que permanecem no Brasil há muito tempo, como a enorme desigualdade social, que demonstram essa ausência de um

planejamento estratégico governamental e a necessidade de uma grande estratégia.

Em se tratando das divergências, pode-se notar que as concepções de planejamento estratégico apresentadas pelo Professor Brito e general Cunha Mattos e pelo professor Cortinhas seriam enquadradas nos problemas semiestruturados tratados pelo professor Raza. No caso do professor Brito e do general Cunha Mattos, o recorrente questionamento sobre onde o Brasil pretende estar no futuro induz, à primeira vista, a um planejamento em torno dos fins, mas com a incerteza dos meios. No caso do professor Cortinhas, a ênfase em um planejamento em torno de capacidades, haja vista que não há ameaças concretas ao país, recairia em um planejamento em torno dos meios, mas com a imprecisão dos fins. Apesar da crítica, Raza não chegou a apresentar qual é o melhor modelo para o planejamento estratégico brasileiro, embora tenha enfatizado que há autores no mundo que tratam o Brasil como um país capaz de estruturar um cluster de Defesa na América do Sul.

O segundo ponto, decorrente do primeiro, gerou maior consenso entre os palestrantes. O uso sistemático das forças armadas em matéria de segurança pública ou atribuições secundárias está diretamente relacionado com a ausência de um planejamento estratégico de defesa nacional, bem como a incompreensão da política de defesa pelos *stakeholders*. O combate à criminalidade desvia o foco de atuação dos militares de suas atribuições principais e exige uma ampla reflexão sobre a instrumentalidade do poder militar. Se essa atuação persistir e se houver um direcionamento para que os militares cuidem mais de atribuições secundárias, é preciso alterar o planejamento da defesa nacional e repensar o caráter dissuasório do Brasil. Não

obstante essas considerações, os quatro palestrantes foram categóricos ao defender o reforço ao papel institucional das forças armadas e que o planejamento estratégico deve existir para que elas cumpram a sua missão.

O último ponto também não gerou divergência, apenas algumas críticas com relação à participação da academia no debate sobre a defesa nacional. Primeiramente, todos os palestrantes reconheceram que o planejamento estratégico é um assunto que deveria envolver toda a sociedade, particularmente as elites políticas e o meio acadêmico. Isso se aplica, também, ao caso da

defesa nacional, como recordaram os generais Soares (palestra da Mesa 1) e Cunha Mattos. A academia é pouco participativa no âmbito do Ministério da Defesa, seja por falta de iniciativa própria, seja por falta de incentivos, e quase não reflete criticamente sobre o processo de planejamento estratégico atual. Os palestrantes ressaltaram a importância desse ator, particularmente no sentido de ser mais participativo.

## Referência

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA – UNICEUB. Geopolítica e Defesa Nacional. **YouTube**, 19 Set 2017. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=GZ4XEFCOJ\\_Q](https://www.youtube.com/watch?v=GZ4XEFCOJ_Q)>. Acesso em: 30 out. 2017.



# Economia e Base Industrial de Defesa

**Cel Inf Gerson Vargas Avila\***

Relatoria da Mesa Redonda ocorrida no dia 19/9, das 14h às 16h40, tendo como presidente o Prof. Dr. Alexandre da Costa Pereira (CEEEx), como moderador o Prof. Dr. Peterson Ferreira da Silva (CEEEx) e como painelistas: Profa. MSc. Larissa Querino (ABDI), Prof. Dr. Igor Castelhana da Silva (UFSM); Gen Mauro Guedes Ferreira Mosqueira Gomes (INCOSE); Dr. Flávio Basílio (SEPROD/MD).

## EMENTA ORIGINAL DA MESA REDONDA

No Brasil, a consolidação de uma Base Industrial de Defesa (BID), congregando empresas estatais e privadas, civis e militares, voltada ao desenvolvimento de Produtos Estratégicos de Defesa, passa por desafios constantes, como a irregularidade na alocação de recursos orçamentários destinados às Forças Armadas. A superação de tais óbices demanda, sobretudo, uma maior regularidade e previsibilidade do poder de compra governamental, especialmente no que se refere às necessidades das Forças Armadas. Faz-se necessário, também, discutir temas como a qualificação e a retenção de capital humano, bem como o aprimoramento de regimes especiais que permitam ampliar a competitividade da BID. Ao Exército Brasileiro, em particular, interessa conciliar as suas necessidades e demandas com as capacidades da BID. Nesse sentido, deve-se destacar a importância do desenvolvimento de novas tecnologias com base na “Tríplice Hélice” (relação Defesa, Indústria e Academia). Do exposto, a presente mesa discutirá a importância da Economia de Defesa e da consolidação de uma BID, considerando, especialmente, seus reflexos para a Segurança e Defesa nacionais.

**Palavras-chave:** Economia de Defesa; Defesa Nacional; BID.

\* Analista do CEEEx. Graduado no Curso de Formação de Oficiais de Carreira da Arma de Infantaria pela Academia Militar das Agulhas Negras. Possui o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais e o Curso de Altos Estudos Militares, pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Realizou também, o Estágio Básico e Avançado de Operações de Paz, pelo Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil, bem como o Estágio de Comunicação Social, pelo Centro de Comunicação Social do Exército. Realizou ainda o Curso Superior de Defesa, na Escola de Defesa Nacional (EDENA, Buenos Aires-Argentina), o MBA em Logística e Mobilização, pela Fundação Getúlio Vargas, e o de Planejamento Estratégico Organizacional, pela Fundação Trompowsky.

## 1. Exposições

### Prof. MSc. Larissa Querino (ABDI)

Os trabalhos da mesa tiveram início com a apresentação da Prof<sup>a</sup> MSc Larissa Querino. A representante da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) pautou sua apresentação sobre a atuação da ABDI, explorando de forma sequencial e lógica os seguintes assuntos: promoção do desenvolvimento industrial; ciclos de Política Industrial; caracterização da Indústria de Defesa; panorama da Base Industrial de Defesa Brasileira; contribuições da ABDI para a Indústria de Defesa; Mapeamento da Base Industrial de Defesa; ações em curso e ações futuras.

No início de sua exposição, situou o público com relação à criação da ABDI no ano de 2004, sua vinculação ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (MDIC - atual MCIS), a sua missão de desenvolver ações estratégicas para a política industrial, promovendo o investimento produtivo, o emprego, a inovação e a competitividade da indústria brasileira, além de apresentar a visão de futuro da agência, que é “ser referência na articulação público-privada e em inteligência industrial para promoção do emprego, da inovação e transformação da indústria brasileira”. Posteriormente, abordou os ciclos de políticas industriais com ênfase nos ciclos 2008/2010 (Política de Desenvolvimento Produtivo - PDP) e 2011/2014 (Plano Brasil Maior - PBM), os quais foram mais efetivos como um exercício sistemático para formulação de políticas industriais, evidenciando o papel estratégico da indústria de Defesa para a economia do país. Mostrou de forma clara a importância do setor defesa para o sucesso da estratégia de desenvolvimento industrial e tecnológico de um país, apontando que as inovações neste setor geram

transbordamentos tecnológicos para sua economia, bem como o elevado conteúdo tecnológico e valor agregado nos sistemas e produtos de defesa. Apontou a necessidade do desenvolvimento doméstico em áreas sensíveis face ao cerceamento tecnológico e restrições para importação de produtos e sistemas estratégicos de defesa, buscando o fortalecimento das empresas nacionais em razão da soberania e autonomia. No tocante à BID brasileira, destacou o baixo percentual do orçamento da Defesa para investimentos, ressaltando que, mesmo assim, a BID tem gerado bastante empregos diretos e indiretos e algumas empresas têm conseguido manter um fluxo regular de exportações, ainda que com produtos de alta e média tecnologias, apresentando-se como alternativa para melhoria do *superávit* da balança comercial brasileira. Neste panorama da BID, nota-se que quase metade das empresas de Defesa são de alta e média tecnologias, possuindo experiência e massa crítica com conhecimento científico. No que se refere às contribuições para a indústria de Defesa, a ABDI realizou um diagnóstico da BID e, posteriormente, o seu mapeamento, sendo que o diagnóstico contribuiu nas negociações para a criação do Regime Especial Tributário para Indústria de Defesa (RETID). No entanto, das 72 (setenta e duas) empresas credenciadas como Empresas Estratégicas de Defesa, apenas 25 (vinte e cinco) foram habilitadas para uso do RETID e, atualmente, apenas 05 (cinco) utilizam este regime especial (dados de Agosto/2017). Concluiu sua apresentação mostrando as ações em curso e futuras da ABDI, das quais podem ser destacadas:

- Acordo de Cooperação entre o MD e a ABDI;
- Banco de Tecnologias de Interesse da Indústria;
- Portaria N° 1.582-SEI, que atribui à ABDI as atividades de

acompanhamento, supervisão e apoio à execução de contratos de vendas de bens e serviços firmados por empresas brasileiras e Governos estrangeiros, quando solicitado pelo país contratante;

- Projeto de Defesa e Segurança Cibernética;

- Mapeamento das Capacidades Produtivas e Tecnológicas das empresas da BID; e

- Balança Comercial de Defesa, entre outros.

Desta forma, a representante da ABDI, Prof. Dra. Larissa Querino, realizou um interessante panorama sobre a atuação – não só da ABDI como também do MCIS – no setor de Defesa, especialmente no que se refere às políticas industriais como a PDP e o PBM, as quais compreenderam de forma mais assertiva a indústria de Defesa brasileira. Ao final, a expositora destacou a necessidade de envolver o setor privado na política industrial como um todo, focando em trabalhos conjuntos e sistematizados. A representante da ABDI também mencionou que, entre as três Forças, ainda não há um consenso sobre a importância e a viabilidade de estimular a aquisição doméstica de determinados produtos de Defesa, em função, por exemplo, de fatores organizacionais, prazos, custos e desempenho/qualidade. No entanto, ela também mencionou que tal mentalidade tem sofrido importantes mudanças nos últimos anos, embora ainda persistam algumas dificuldades.

### **Prof. Dr. Igor Castelhana**

O Prof. Dr. Igor Castelhana desenvolveu sua apresentação com o título “O Desenvolvimento de Polos de Defesa: notas

sobre o caso de Santa Maria-RS.” Para tanto, conduziu sua exposição em 05 (cinco) questionamentos de forma a abordar o tema proposto para a mesa. São eles:

1. Qual é o papel dos arranjos produtivos locais no desenvolvimento da BID no Brasil contemporâneo?

2. O que são e como se estabelecem arranjos produtivos locais (sistemas locais de inovação) e o que determina o seu sucesso na indústria de alta tecnologia?

3. Que casos têm auxiliado na compreensão de como se desenvolve positivamente esse processo (experiência de Santa Maria-RS)?

4. Quais são os desafios de desenvolvimento e aprofundamento do APL Pólo de Defesa de Santa Maria-RS?

5. Que ações podem auxiliar na superação de tais desafios?

Após apresentar os questionamentos, prosseguiu sua explanação ressaltando a importância de levar ao meio acadêmico a discussão do tema segurança e defesa, lembrando que embora o tema já seja conhecido pelas discussões e nas formulações de políticas sobre o assunto no âmbito das Relações Internacionais, destacou a abertura recente do caminho proposto nas Diretrizes Curriculares Nacionais para o estudo obrigatório dessa temática nos níveis de graduação. Seguindo a sua exposição, ainda na fase introdutória, apontou a dificuldade e a pouca capacidade em se desenvolver polos industriais focados para a indústria de Defesa. Lembrou que, no período pós-Guerra Fria, de grandes transformações, a indústria de Defesa foi impactada basicamente pela revolução científico-tecnológica, no que diz respeito à mediação da comunicação entre os seres humanos e processos industriais, por meio da computação.

Destacou que a tecnologia não mudou a essência da guerra e que alguns meios/instrumentos foram impactados pelas Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), em especial os sistemas de armas. Apontou essas mudanças como uma janela de oportunidade para a indústria de defesa uma vez que existem alguns nichos tecnológicos, não preenchidos pelas grandes potências, que podem ser ocupados por países periféricos.

Destacou o fato de que as grandes potências mundiais, as quais possuem ameaças bem definidas ou iminentes, sofrem o constrangimento para redução dos gastos em defesa fazendo um paralelo com países periféricos onde as ameaças a sua soberania se apresentam de forma muito sutil ou inexistem. Este fato impacta diretamente na modernização das Forças Armadas e conseqüentemente na perda da capacidade na BID.

Lançou, como forma de reflexão, a ideia de “divisão internacional do trabalho militar”, que relegaria aos países periféricos a terceirização de seu emprego em especial nas operações de paz. Nesse sentido, e como justificativa para investimento em defesa, aponta um arcabouço legal baseado na Política de Defesa Nacional (2005), Estratégia Nacional de Defesa (2008) e no Livro Branco de Defesa Nacional (2012), indicando a intensificação do intercâmbio entre as Forças Armadas e as universidades, o planejamento nacional de desenvolvimento de produtos de alto valor tecnológico com envolvimento coordenado entre Instituições Científicas e Tecnológicas civis e militares, da indústria e universidades em áreas prioritárias e, fruto desta interação, integrar os esforços empresariais para a criação de polos de alta tecnologia em diversas áreas.

Destacou ainda a possibilidade de se ter no setor da indústria de defesa um sistema de empresas com capacidade tecnológica dual

em que não necessariamente os produtos sejam de emprego dual, mas que permita o transbordamento dessas tecnologias e do processo produtivo, impulsionando os demais setores industriais. Para a consecução desta possibilidade, de se ter empresas com capacidade dual, apresentou a metodologia de criação de Arranjos Produtivos Locais (APL) apoiados por iniciativas de governos estaduais com as federações das indústrias. Estes APL são uma tentativa de se construir um Sistema Local de Inovação (SLI) inserido e apoiado em um Sistema Nacional de Inovação (SNI), envolvendo produtos e processos em que se tenham estruturas e instituições que consigam uma convergência produtiva de vários atores, diminuindo os riscos de comportamentos oportunistas em prol de uma economia localizada e integrada.

Para o painalista, o APL é um ensaio do SLI e está apoiado em um sistema conhecido como tríplice hélice tendo como principais atores o Governo, a Indústria e a Universidade. Nessa hélice, cada ator desenvolve papel relevante, uma vez que a indústria de Defesa requer produtos de elevada tecnologia e, desta forma, o Governo entra como incentivador/patrocinador; a indústria no desenvolvimento do processo produtivo enquanto que a universidade na pesquisa, desenvolvimento e inovação. Ressaltou que, em determinados momentos, o Estado (Governo) exerce papel preponderante no sistema da tríplice hélice, sendo o garantidor deste sistema e principal articulador. No entanto, lembra que por vezes as outras hastes da hélice têm que se sobrepor à presença do Estado, fazendo com que esse sistema funcione independentemente do incentivo/aquisição por parte do Governo. Exemplificou que, em países de alta renda, a maior parte dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento é feita pelo Estado uma vez que pesquisas e desenvolvimento de alta tecnologia se localizam na área de Defesa,

mas lembrou também que países de renda média ou de transição (Israel, Índia, África do Sul), em função de um contexto estratégico favorável, conseguiram desenvolver sua indústria de Defesa, pois seu entorno estratégico regional era constrangedor e justificava os investimentos. No Brasil, nas décadas de 1960 e 1970, através de um plano industrial, conseguiu-se realizar esses investimentos na BID, o que hoje não se aplica em função das características do processo de industrialização ser muito mais complexo. Respondendo seus questionamentos iniciais, relata que existe sim uma grande vinculação entre as FFAA e a Universidade, entretanto o grande desafio está em transformar projetos de desenvolvimento e pesquisa em projetos de produção industrial. Aponta alguns desafios a serem vencidos pelo APL-Santa Maria como a assimetria entre as empresas locais com a principal empresa estrangeira, a grande distância dos núcleos de contrato e a integração de empresas locais no processo de P&D e produtivo pós-P&D.

Assim, o Prof. Igor Castellano (UFMS) ofereceu um quadro amplo sobre as principais características do segmento industrial de Defesa em termos mundiais e discorreu sobre a experiência recente do APL de Santa Maria, incluindo alguns dos desafios contemporâneos associados às instabilidades orçamentárias no campo da Defesa Nacional. Enfatizou a importância de aprofundar o estudo do papel do Estado no fomento da indústria de Defesa e apontou a falta de prioridades efetivas elencadas pelo MD e sua interlocução com a política industrial como um todo. Não seria possível tratar uma política industrial de Defesa sem forte atrelamento com a política industrial brasileira de uma forma geral. Embora haja tais pontos de diálogo, esse diálogo entre políticas públicas ainda não é abrangente o suficiente.

## **Gen Bda R/1 Mauro Guedes Ferreira Mosqueira Gomes (INCOSE)**

O Gen Mosqueira intitulou sua apresentação de “Instrumentos da Defesa Nacional: as Forças Armadas e a Base Científica, Tecnológica e Industrial de Defesa”. Já na introdução explorou o conceito de instrumentos de Defesa e ressaltou a importância da base científica, tecnológica e industrial, afirmando que esta é tão ou mais importante que as Forças Armadas, diferentemente do que pensa a maioria das pessoas em função do que está previsto na constituição. As Forças Armadas cumprem sua atividade-fim de dissuasão com o uso da violência pelo Estado, tanto interna como externamente. Entretanto, é a Base Científica, Tecnológica e Industrial de Defesa que sustentam as Forças Armadas. Países desenvolvidos já entenderam a importância deste assunto e o elevaram ao nível de decisão nos Ministérios de Defesa. As Forças Armadas estão no nível executivo com certo grau de prontidão para fazer face a eventos que possam acontecer. Em função destas assertivas, explorou em sua exposição o conceito de capacidade militar como sendo “a habilidade de um objetivo de guerra especificado” formada por 04 (quatro) componentes:

- a. Estrutura da Força – Composição das Forças - unidades / efetivo;
- b. Modernidade - Grau de sofisticação das Forças – atualização do agregado tecnológico (sistemas de armas / equipamentos);
- c. Prontidão – o fato da Força estar pronta / preparada para cumprir a missão para qual foi projetada. (“DOTMLPF” – DOAMEPI); e

d. Sustentabilidade - a capacidade de manter o nível de prontidão durante a atividade operacional.

Ressaltou que a Base Científica, Tecnológica e Industrial de Defesa está intimamente ligada a 02 (dois) destes componentes: a modernidade e a sustentabilidade. Lembrou que países desenvolvidos têm Institutos para estudos ligados à BID. O Brasil, diferentemente destes países, possui escolas ligadas ao Ministério da Defesa e não estuda as políticas de fomento, P&D, C&T e inovação. O Estado deixa de capacitar seus agentes e sabe que assuntos de Defesa são diferentes e que o monopólio é do Estado. Lembrou também que a palavra “dual” está sendo empregada erroneamente, pois enfatiza que não existe tecnologia militar ou civil. O que é militar é engenharia, pois desenvolve sistemas exclusivamente militares, mas a tecnologia ali aplicada pode ser utilizada em meios civis. Exemplificou com a internet que foi desenvolvida para ligar, em rede, o poderio militar norte-americano, mostrando como essa tecnologia se expandiu rapidamente para o meio civil. Ressaltou ainda que, para se manter investimentos em P&D (modernidade e inovação) nos produtos de Defesa, faz-se necessário exportar esses produtos, - citando o exemplo dos EUA e da França. Salientou ainda que no sistema da tríplice hélice o Estado entra como o “rotor”, pois é ele quem define o quanto será investido nas outras “hastes” em recursos ou na forma de fomento. Encerrando sua apresentação, comparou que trabalhar em C&T e inovação é como subir uma escada rolante ao contrário.

Desta forma, o Gen. Mosqueira (INCOSE) forneceu um quadro conceitual sobre o campo de projeto e avaliação de força. Ele também enfatizou o contexto de crise econômica, exigindo uma ação de curto prazo no sentido de estudar possibilidades para, de

alguma forma, otimização/redução de projetos estratégicos, priorizando alguns projetos, subsistemas e segmentos principais. Sem essa ação de curto prazo, segundo Mosqueira, o risco é de falência (“uma quebraadeira geral”) no segmento industrial de Defesa do País. Além disso, o expositor ressaltou as dificuldades intrínsecas desse segmento, alertando para a necessidade de seus atores terem ciência das vicissitudes e interesses implícitos em jogo.

### **Dr. Flávio Basílio (SEPROD/MD)**

O Dr. Flávio Basílio (SEPROD/MD) traçou uma síntese das recentes iniciativas do MD, incluindo o foco em escolher determinadas capacidades de CT&I, sem perder de vista a cadeia global de valor. O intuito seria transcender o modelo, a grosso modo, de substituição de importações para um modelo baseado em parcerias internacionais. Nessa direção, seria necessário, por exemplo, ativar a diplomacia de defesa, os efeitos estabilizadores do “teto dos gastos” e uma atenção maior em *software* do que em *hardware*. Ademais, a diretriz de obtenção de produtos de Defesa já estaria pronta, mas ainda dependeria de alguns passos internos para ser implementada, incluindo a definição de um projeto-piloto para que se possa desenvolver de fato uma diretriz conjunta. Sobre o *golden share* e a polêmica envolvendo a Embraer em uma notícia veiculada pelo jornal Valor Econômico,<sup>2</sup> o representante do MD citou tratativas mais

<sup>2</sup> “Governo quer fim de ‘golden share’”, por Murillo Camarotto. Valor, 06/09/2017. Disponível em: < <http://www.valor.com.br/empresas/5109590/governo-quer-fim-de-golden-share> >. Acesso em: 26/09/2017. “Entenda o que são Golden shares”, por Rita Azevedo, 09/09/2017. Disponível em: < <https://exame.abril.com.br/mercados/entenda-o-que-sao-golden-shares/> >. Acesso em: 26/09/2017.

amplas em andamento com o Ministério da Fazenda e o Ministério do Planejamento para clarear o arcabouço regulatório de uma forma geral. Porém, afirmou que não há contradição entre a atual discussão envolvendo *golden share* e outros assuntos abordados entre a área econômica e a de defesa do governo. O Dr. Flávio também afirmou que não há contradição e conflito entre o ajuste fiscal e o desenvolvimento das Forças Armadas. Apenas com um país desenvolvido seria possível dispormos de Forças Armadas fortes. Gastos crescendo em termos reais não são sustentáveis para o governo e nem para a Defesa. Apenas com um crescimento econômico robusto seria possível ter uma estrutura de defesa forte. Ele também ressaltou que os projetos estratégicos são perenes, havendo apenas, nos últimos meses, uma maior honestidade em relação ao debate, com projetos que caibam no orçamento e que possam se desenvolver até o final. Uma vez aprovado, um projeto estratégico deveria ser mantido e executado até o final; após realizado todo escrutínio possível para definir em que medida o referido projeto é importante para o país. Em relação a parcerias internacionais nesse segmento, o Dr. Flávio indicou a necessidade de identificar diálogos com parceiros “confiáveis”. Para tanto, estaria sendo executada uma série de diálogos com parceiros em potencial. Outra vertente em estudo no âmbito do MD busca facilitar, de algum modo, a instalação de empresas estrangeiras em território nacional, mas, ao mesmo tempo, levantando possibilidades de instrumentos de controle adequados nesse contexto.

## **2. Apontamentos do Moderador, Prof. Dr. Peterson Silva**

Prof. Dr. Peterson Silva iniciou os trabalhos como moderador fazendo referência a

diversas iniciativas nos Ministérios que não estão concatenadas entre si e que podem ser algo suscetível a críticas em termos de políticas públicas. Para ele, a especificidade das políticas públicas de Defesa é, em última instância, fazer com que o país esteja preparado para a Guerra. Sem isso, segundo ele, perderemos o foco da discussão. As políticas públicas interagem entre si e se complementam. Assim, as políticas de Defesa também geram empregos e novas tecnologias, mas o foco destas está associado ao poder militar. Nesse contexto, o Prof. Peterson destacou várias iniciativas da ABDI, e exemplificou com a FINEP, a APL-Santa Maria-RS, além dos vários programas de mísseis e VANT (Veículo aéreo não tripulado) conduzidos separadamente pelas Forças. Após estas palavras iniciais, questionou a mesa a cerca de uma diretriz para obtenção de produtos de defesa visando uma maior integração destes esforços entre as instituições de defesa. A segunda pergunta tem a ver com uma notícia veiculada pelo Jornal Valor Econômico que diz respeito a “*Golden Share*” na EMBRAER (ações de classe especial que são retidas pela União e que lhe garantem, entre outras coisas, poder de veto para algumas decisões importantes nas empresas vendidas à iniciativa privada) e ressaltou a importância histórica da Embraer, não só para indústria aeroespacial, como também para indústria nacional, lançando à mesa o questionamento sobre por que mexer ou alterar o aparato de *Golden Share* da Embraer. Os palestrantes foram na mesma direção, ressaltando que é importante o exercício sistematizado de fazer políticas públicas de Defesa de modo a integrar o público e o privado. Segundo o Dr. Flávio Basílio, deve-se buscar uma estratégia de curto prazo, buscando a inserção nas regras do mercado internacional e redução dos projetos estratégicos, priorizando os principais e elegendo uma empresa nacional como integradora desse projeto, além da realização

de parcerias. No tocante à Política/Diretriz de Obtenção de Produtos de Defesa, disse estar pronta e alinhada com as três Forças, aguardando apenas a definição de um projeto-piloto para sua execução. O posicionamento dos palestrantes foi contrário à alteração da *Golden Share* da Embraer, lembrando que este mecanismo não deve afetar as decisões administrativas da empresa. No segundo questionamento foram abordados os tópicos:

- Como equilibrar compras externas e internas;
- Estabelecimento de parcerias internacionais;

- Priorização dos projetos estratégicos ressaltando que existem níveis de autonomia tecnológica estratégicas;
- Como garantir e priorizar as áreas que são consideradas estratégicas; e
- Qual será o reflexo da emenda constitucional que limita o teto de gastos do Governo Federal para os projetos estratégicos e para indústria de Defesa.

## Referência

### **Economia e Base Industrial de Defesa.**

Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=K8egAkvfzR8>>. Acesso em: 30 out. 2017.

# Política Externa, Defesa e Segurança

**Cel Art Valério Luiz Lange\***  
**Raphael Camargo Lima\*\***

Relatoria da Mesa Redonda ocorrida no dia 19/09, das 19h às 21h40, tendo como presidente o Cel Inf Gerson Ávila (CEEEx), como moderadora a Profa. Dra. Renata de Mello Rosa (UniCEUB), e como painelistas a Profa. Dra. Maria Regina Soares de Lima (UERJ), o Embaixador Sergio Florêncio (Ipea) e o Brigadeiro Ricardo Reis Tavares (Ministério da Defesa).

## EMENTA ORIGINAL DA MESA REDONDA

A diplomacia e a defesa são duas expressões da ação internacional dos Estados. Nesse sentido, se alinhadas, a política externa e a política de defesa permitem que o país combine recursos de poder para atingir seus interesses na dinâmica das relações internacionais. No caso do Brasil, durante muitas décadas, houve grande dissonância entre essas duas vertentes da ação externa. Atualmente, a necessidade de coordenação entre atores, agendas e meios dessas duas políticas tornou-se uma agenda cada vez mais presente, especialmente nas pautas de acadêmicos, do Ministério da Defesa e do Ministério das Relações Exteriores. Nesse contexto, o objetivo desta mesa será debater os avanços e desafios para a maior coordenação entre essas duas políticas, bem como as agendas e desafios para a formulação da ação externa do Brasil em suas dimensões diplomática e militar.

**Palavras-chave:** Política externa; Política de Defesa; Defesa Nacional; Diplomacia.

\* Doutor em Ciências Militares pela ECEME (2007), possui o curso de comando e estado-maior e estratégia militar (6Z) pelo CGSC/ US Army, especialista em Gestão de Recursos de Defesa pela ESG, mestre em estudos estratégicos pelo USAWC e especialista em Artilharia de Mísseis e Foguetes, tendo comandado o 6º GLMF/CIF, em Formosa, GO. Atualmente é o chefe do CEEEx, junto à 3ª Subchefia do EME.

\*\* Coordenador de Pesquisa do Núcleo de Estudos Prospectivos do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx/NEP). Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Mestre em Relações Internacionais pelo PPRI San Tiago Dantas (UNESP/ UNICAMP/ PUC-SP).

## 1. Exposições

### **Profa. Dra. Maria Regina Soares de Lima**

A Professora Maria Regina intitulou sua apresentação de “Política Externa e Política de Defesa: Distância e Aproximação”. A exposição foi dividida em três grandes tópicos, a saber: (1) Riscos e ameaças potenciais à democracia em Estados capitalistas; (2) Semelhanças entre Política Externa e Política de Defesa; (3) Mecanismos de Ampliação do espaço de intercessão entre os dois círculos. Na primeira seção, a professora apresentou os principais riscos à democracia a partir de teorias diferentes. A professora aponta três principais riscos: (a) imperfeições do processo político e uso indevido das instituições (hipótese institucionalista); (b) propriedade privada dos recursos produtivos (hipótese marxista e da teoria crítica); (c) autonomia das instituições estatais (hipótese Weberiana): hipótese que sustenta o argumento da professora.

A exposição partiu da premissa de que o equilíbrio de poder entre o Estado e a Sociedade é um antídoto aos riscos da autonomia burocrática e institucional. Nesse sentido, apresenta a questão: “Por que a política externa, a política de defesa e a política macroeconômica implicam em riscos?”. Porque são “políticas de Estado” e pertencem à “zona cinzenta do Estado”, ou seja, não podem ser democratizadas ao extremo. Daí há o risco de insulamento burocrático dessas políticas. A hipótese da professora é que a vinculação entre a política externa e a política de defesa contribui para o equilíbrio entre o Estado e a Sociedade e para ampliar o “controle democrático” das duas políticas. Tal vinculação é, portanto, necessária para a criação de uma Grande Estratégia.

A professora questionou de que forma as políticas externa e de defesa são similares em suas características e que dificultam o controle democrático: (1) Monopólio da oferta dos serviços; (2) Baixa densidade e presença de grupos de interesse e da sociedade civil em geral; (3) Assimetria de informação e delegação às agências pelos políticos, já que os erros podem ter implicações grandes; (4) Especificidade do saber técnico e legitimidade do segredo; (5) Ambas estão inseridas na política doméstica e internacional, sofrendo as “restrições sistêmicas” do sistema internacional; (6) São simultaneamente “políticas de governo” e “políticas de Estado”. Esses elementos culminam na ideia de que “política externa e política de defesa não dão voto” para os políticos, pois não lhes é racional investir capital político nelas. Há também o fator de que são políticas de longo prazo e, portanto, temem mudanças de governo. A professora questionou como “enraizar” essas políticas na sociedade e ampliar seu controle democrático?

A painelistas apresentou uma figura esquemática da interação entre as duas políticas, mostrando duas intersecções entre dois círculos. Nota-se que a área de intersecção representando o estado atual é muito pequena. Na prática, a trajetória histórica dessas políticas fez com que elas ficassem mais afastadas, ficando a política externa focada no âmbito internacional e a defesa no nível doméstico. Até o Império, as políticas estavam alinhadas em uma grande estratégia. Já na República, uma vez satisfeito com suas fronteiras, a diplomacia ganha protagonismo. Na Guerra Fria, ocorre uma “introspecção estratégica da defesa”. No período, a política externa operava no eixo Norte-Sul, enquanto a defesa no eixo Leste-Oeste – dentro da esfera de influência do sistema interamericano proposto pelos EUA. Nesse período, na questão nuclear há uma vinculação entre as

duas políticas, quando os posicionamentos da diplomacia e dos militares foram convergentes na rejeição ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP).

Mudanças têm ocorrido a partir da democratização, em especial, pela criação do Ministério da Defesa, publicação da Estratégia Nacional de Defesa (END) e criação do Estado Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA). Outro elemento que tem alterado a relação entre as duas políticas é a participação em operações de paz. Atualmente, também tem ocorrido um processo de “internalização” da política externa (cooperação sul-sul, aumento das agências de governo participantes, Mercosul etc) e de “externalização” da política de defesa (operações de paz e dissuasão). Um exemplo é o conceito de “entorno estratégico”, que traz a ideia de cooperação com a região e dissuasão extrarregional. Um resultado visível desse processo e consequente meio de ampliar essa relação é o “aumento da densidade societal” das políticas externa e de defesa, em outras palavras, criação de atores e setores internos que estão diretamente vinculados a elas (como industriais, acadêmicos agências de governo etc).

Em suma, de modo a ampliar a vinculação entre as duas políticas é necessário: (1) mudança dos desenhos institucionais da diplomacia e da defesa; (2) “internalização da diplomacia” e “externalização da defesa”; (3) criação de uma comunidade epistêmica nos dois campos.

## **Embaixador Sérgio Abreu e Lima Florêncio**

O Embaixador Sérgio Florêncio intitulou sua apresentação de “Política Externa brasileira,

Desenvolvimento e Estratégia”. A apresentação do Embaixador se sustentou no argumento de que há uma vinculação histórica entre três elementos na ação externa brasileira: Política Externa; Desenvolvimento; e Estratégia. Argumentou que em alguns momentos essa relação aparece de forma mais explícita e, em outros, aparece de maneira menos clara. Entende que há diferenças de visão entre ele e a Professora Maria Regina Soares de Lima sobre os períodos da política externa que analisará. Diferentemente da interpretação corrente, que tende a destacar esse relacionamento de forma mais visível no período de Industrialização por Substituição de Importações (ISI) e nas relações com países em desenvolvimento, o Embaixador apresentou o argumento de que uma Política Externa voltada ao desenvolvimento demanda apenas uma visão estratégica e uma percepção do desenvolvimento de forma contemporânea e realista. Em outras palavras, não é necessário um modelo de ISI ou densas relações com países em desenvolvimento, mas sim uma visão pragmática. Para defender tal posição, o Embaixador revisitou três momentos da política externa: (1) Era Vargas, (2) O período Fernando Henrique Cardoso (FHC) e (3) Os governos Lula.

No que se refere ao período da gestão de Getúlio Vargas, o embaixador destacou três momentos importantes, a saber: a Revolução de 1930, o Estado Novo e a participação na 2ª Guerra Mundial. O palestrante apontou que a década de 1930 foi foco de transformações econômicas e sociais que implicaram em uma “nova percepção do interesse nacional”, em especial, pelo início do processo de industrialização por substituição de importações. Nesse período, a estratégia brasileira de ISI é beneficiada pelo “jogo duplo” que a política externa apresenta entre os Estados Unidos e a Alemanha, exemplo é a instalação da indústria siderúrgica no país. No Estado Novo, as

grandes linhas da política externa brasileira não são alteradas, mas os EUA se preocupavam com a relação Brasil e Alemanha. Para sustentar um apoio aos EUA, Vargas insistiu no papel da modernização econômica e no reequipamento militar, ainda que um acordo político militar com os norte-americanos não interessasse a parte da elite militar do país, representada pelos Generais Góes Monteiro e Eurico Gaspar Dutra. Foi nesse contexto que o Brasil decide ingressar na 2ª Guerra Mundial.

Sobre a gestão de FHC, o embaixador Sergio Florêncio destacou que a grande marca da política externa naquele período foi apoiar o projeto de desenvolvimento do país, marcado pelo reformismo econômico com a característica de “colocar a casa em ordem” e “dar rumo ao país”. Nesse contexto, entende que o período teve o mérito de associar-se às principais normas e regimes internacionais para assegurar credibilidade internacional ao Brasil. Em seu entendimento, a política externa do período diagnosticava o Brasil como “uma potência média com interesses globais”, como apontou o chanceler Celso Lafer, que era capaz de influenciar e desenhar uma agenda para região. Daí, pelo reconhecimento das limitações do Brasil, a gestão optou por assinar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear (TNP) e negociar a Área de Livre-Comércio das Américas (ALCA), cujo impasse negociador resultou, na opinião do embaixador, no “isolamento do Brasil da nova geografia do comércio internacional”.

Por fim, sobre a gestão do presidente Lula, o embaixador apontou que houve uma inflexão com relação ao período anterior, ainda que seja possível observar a continuidade de princípios como a busca de autonomia e do desenvolvimento. Houve, em seu entendimento, uma mudança conceitual, que via um novo papel para o Brasil. Na leitura do presidente e de seu chanceler, Celso

Amorim, havia um mundo com práticas predatórias comerciais de economias desenvolvidas, no campo econômico, e, no campo político, o crescimento da intolerância, do fanatismo e da violência. Desse modo, cabia ao Brasil a busca de reduzir as assimetrias globais, promover o desenvolvimento e democratizar as relações internacionais. Considerando o contexto internacional de bonança até a crise de 2008 e de novas possibilidades de agrupamentos no período pós-crise, o embaixador entende que a política externa de Lula soube aproveitar os novos espaços com um grande sentido de oportunidade, projetando a influência do Brasil – a partir de mecanismos como o G-20 financeiro, os BRICS, o BASIC etc. Entretanto, ponderou que um dos graves equívocos foi “superestimar a capacidade real de influência do país como ator global e assumir riscos desmedidos”, principalmente ao final do mandato. Exemplifica com: (1) “ênfase desmedida na reforma do Conselho de Segurança da ONU”; (2) a criação de um elevado número de embaixadas; (3) a ênfase no âmbito multilateral da Rodada Doha, ao invés de negociações comerciais bilaterais; (4) a iniciativa Turco-Brasileira para o programa nuclear iraniano. Nesse sentido, apontou que, apesar de atingir seus objetivos, não se sabe os efeitos dessa estratégia para o desenvolvimento do país no longo prazo, pois gerou um “excedente de credibilidade e crença no Brasil” que se refletiu no declínio posterior.

Ao final, o embaixador se questiona, em caráter educativo, como se sustentou o trinômio “Política Externa”, “Desenvolvimento” e “Estratégia” nos períodos Vargas, FHC e Lula? O próprio painalista responde apontado que, na Era Vargas, havia uma estratégia vigorosamente focada na industrialização que foi exitosa graças à política de “equidistância pragmática” e do “jogo duplo” com EUA e

Alemanha. O período FHC, por sua vez, exibiu uma estratégia de modernização do país, que teve como instrumento relevante uma política externa dotada de credibilidade internacional capaz de alimentar o investimento estrangeiro, o aporte tecnológico e o desenvolvimento sustentável. Por fim, o período Lula, por sua vez, também alcançou os objetivos de sua estratégia de “grande protagonismo e projeção global do Brasil”, mas, posteriormente, levou a uma queda da credibilidade externa brasileira.

### **Brigadeiro do Ar Ricardo Reis Tavares**

O Brig. Reis intitulou sua apresentação de “Política Externa e Cooperação na Área de Defesa”. A exposição do Brigadeiro teve um caráter bastante institucional, expondo o papel do Ministério da Defesa (MD) na área de cooperação internacional como instrumento da política externa brasileira. Ele iniciou apresentando a estrutura legal do Ministério da Defesa como a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa. No âmbito da END, expõem as “estratégias de defesa” que têm impacto no campo internacional, a saber: ED-7 (“emprego de ações diplomáticas relacionadas à defesa”), ED-11 (“promoção da integração regional”), ED-12 (“promoção da cooperação internacional”), ED-13 (“atuação em organismos internacionais”) e ED-14 (“atuação com base no multilateralismo”). Apresentou a Chefia de Assuntos Estratégicos (CAE), que é a principal responsável da atuação internacional do MD. Nesse contexto, seu papel é “ampliar a efetividade da estratégia da cooperação”, “ampliando as medidas de confiança mútua entre as estruturas de Defesa do Brasil e das nações amigas”; “aprofundar a cooperação com os países do entorno estratégico”; e

“ampliar a presença seletiva militar brasileira no exterior”.

Na segunda etapa, o Brigadeiro expôs o relacionamento internacional do MD, a partir de: (1) organismos internacionais; (2) missões de paz; (3) operações militares; (4) representações militares no exterior; (5) cooperação em defesa. No primeiro âmbito, apresenta os principais marcos do relacionamento com o MRE, como os “diálogos político-estratégicos”, as “comissões mistas de fronteiras”, “pedidos de cooperação de ensino para cursos militares”, “módulo de defesa no Instituto Rio Branco” etc. No que concerne aos organismos internacionais, apresenta os principais, como ONU, CPLP, IBAS, ZOPACAS, União Africana, Conselho de Defesa Sul-Americano/ Unasul, OEA, Conferências de Ministros da Defesa das Américas, ESUDE/ Unasul, CEED/ Unasul. Posteriormente, expôs as missões de paz e humanitárias que o Brasil tem participado, os exercícios conjuntos, as aditâncias brasileiras (41 residentes e 15 acreditados). Depois apresentou as cooperações bilaterais que visam a “formar parcerias para o desenvolvimento conjunto em temas de interesse da Defesa e das Forças Armadas”, com as prioridades de “desenvolvimento em C&T de Defesa”, “projetos conjuntos”, “fomento à indústria de defesa” e “trocas de experiências no campo militar”. Por fim, expôs as ações de cada uma das Forças brasileiras na área de cooperação.

Em suma, o argumento central do Brigadeiro foi que a atuação integrada do Ministério da Defesa e do Ministério das Relações Exteriores tem crescido significativamente, principalmente por meio de reuniões de coordenação e consultas. Por fim, o MD também tem certa liberdade de atuação externa, por meio da Chefia de Assuntos Estratégicos do Estado-Maior

Conjunto das Forças Armadas (CAE/EMCFA), ainda que dentro dos princípios da política externa brasileira.

## 2. Comentários sobre os Debates

Ao final das apresentações, foi concedido um espaço para comentários finais dos painelistas.

### **Profa. Maria Regina Soares de Lima**

A professora reforçou seu argumento de que uma característica das políticas externa e de defesa é a baixa densidade societal e uma maneira de fortalecer essas políticas é ampliar o papel dos atores da sociedade nessas políticas. Argumentou que o Estado tem sempre uma zona cinzenta impenetrável pela sociedade. Esta é uma consequência negativa de ter um Estado que funcione bem. Citou como exemplo de um esforço que participou há um tempo em criar um conselho consultivo para a política externa (assim como existe há bastante tempo em outras políticas públicas). A professora também apontou que o entorno estratégico brasileiro é muito favorável à cooperação, diferentemente daquele de países como Índia e China, por exemplo. Esse é um aspecto muito positivo e pouco valorizado pelos brasileiros. Por isso, o conceito de entorno estratégico no Brasil pode ir além da lógica estratégica porque pode contribuir para a criação de comunidades políticas, de defesa etc entre os países.

### **Embaixador Sergio Florêncio**

O embaixador argumentou novamente que a política externa brasileira tem o papel de ser indutora do desenvolvimento. Por isso, apontou três

momentos em que isso é bastante visível. O exemplo mais visível foi o governo Vargas, que foi capaz de barganhar com os Estados Unidos e Alemanha. O painalista questiona-se: “qual é a relevância desse tema para a discussão deste seminário?”. Argumenta que para que a política externa tenha consequências duradouras e sustentáveis para o desenvolvimento é preciso uma visão estratégica, presente no governo Vargas (naquele período a industrialização). No segundo momento, o governo FHC, a estratégia foi a modernização do Estado e da economia. Alguns movimentos foram a criação do Mercosul, a 1ª Reunião de Presidentes da América do Sul etc. Por fim, no período Lula, a visão estratégica era o protagonismo do Brasil, que teve resultados altamente positivos em termos de projetar o país, porém essa política externa teve poucos dividendos concretos em termos de interesse nacional e de desenvolvimento.

### **Brigadeiro Reis**

Reforçou o papel da cooperação já apresentado durante sua apresentação, em especial, a importância de ações concretas de coordenação entre o MD e o MRE. Comentou sobre o esforço conjunto recente dos dois ministérios, algo que inexistia nos últimos 40 anos.

### **Perguntas**

1. Por que da abdicação do desenvolvimento em favor do ambientalismo?
2. Por que o Brasil assinou o TNP, abandonando um discurso anterior brasileiro?
3. Como a distância das instituições como o Judiciário e o Legislativo influencia na falta de uma política de Estado?

4. Qual é a opinião dos senhores sobre a demanda histórica do Brasil de se tornar parte do Conselho de Segurança, considerando a baixa capacidade militar brasileira?
5. De que forma o MD se prepara para a atuação internacional?
6. Em que medida a consolidação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) constitui um exemplo de convergência entre as políticas externa e de defesa?

### **Profa. Maria Regina Soares de Lima**

Entende que o ambientalismo é uma das escolhas que as sociedades têm que fazer e que, de alguma forma, o meio ambiente precisa ser protegido. Em sua concepção, a ideia deve ser de “desenvolvimento sustentável”. Mas, ainda assim, há um dilema. Sobre a questão do TNP, a panelista entende que as políticas precisam estar de acordo com as circunstâncias. Atualmente, pensa que talvez fosse uma escolha ruim, porém, à época entendia como positivo, pois era muito convergente com a perspectiva de abandonar escolhas do aparato autoritário de outrora. No período, o Brasil ficaria isolado, já que seus vizinhos também assinaram e ficaria difícil obter tecnologias sensíveis. Porém, argumenta, em síntese, que independe do que o país assinar ou não, pois é difícil um *catch up* tecnológico. Em outras palavras, seria muito difícil o Brasil reduzir o *gap* em tecnologia frente aos países desenvolvidos. Sobre o CDS, é um bom exemplo de vincular a política externa à política de defesa, pois ao mesmo tempo pretendia criar um foro de cooperação, como também criar uma identidade regional de defesa.

### **Embaixador Sergio Florêncio**

Sobre a questão do ambientalismo, apontou que esse é um dos grandes dilemas civilizacionais. O panelista argumentou que sua esperança é que a tecnologia fosse capaz de minorar esse embate. Acerca do TNP, destaca que é um tema altamente controverso, que divide muitas opiniões. Afirma que não possui nenhuma posição categórica a esse respeito. O panelista argumenta que não é um opositor porque as políticas são produtos da relação entre o homem e sua circunstância. Nesse sentido, enquanto em 1967 fazia sentido não assinar, no governo FHC havia um conjunto de circunstâncias que garantia sentido em assinar pelo processo do período (Tratado de Tlatelolco, Constituição de 1988, Agência Brasileiro-Argentina de Contabilidade e Controle de Materiais Nucleares – ABACC etc). Com relação ao CDS, o embaixador concorda com a Maria Regina, pois, de fato, é um exemplo importante de vinculação entre a política externa e a defesa. Por fim, sobre o Conselho de Segurança das Nações Unidas, argumenta que é uma aspiração legítima brasileira, pois o mundo mudou significativamente desde 1945. Em sua leitura, a única crítica seria condicionar excessivamente a política externa brasileira a esse objetivo de reformar o CSNU, pois ao analisarmos o fim do período Lula, houve resultados negativos para o Brasil – por exemplo, o país votando neutro ou a favor de países como o Irã e a Índia em aspectos importantes como os direitos humanos. Nesse sentido, uma ênfase excessiva gerou resultados negativos.

### **Brigadeiro Reis**

Com relação ao ambientalismo, o brigadeiro comentou que o tema é hoje uma demanda em várias áreas da sociedade. Sobre o CDS, é um foro criado na América do Sul

para estabelecer a confiança mútua, interação, exercícios, troca de informações etc, que promove a estabilidade regional. Por fim, acerca do Conselho de Segurança, é legítima a demanda e o Brasil está construindo seu caminho para ocupar uma cadeira permanente, principalmente contribuindo ativamente com a segurança internacional. Sobre a pergunta da organização do MD, a

área internacional do órgão tem um conjunto de planos estabelecidos para engajamento com cada país sob a perspectiva de confiança mútua, estabilidade e cooperação.

### Referência

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA – UNICEUB. Política Externa, Defesa e Segurança. **YouTube**, 19 Set 2017. Disponível em: < <https://www.youtube.com/watch?v=mx4mtQ9sbZk>>. Acesso em: 30 out. 2017.

# Conflitos Armados e Operações de Paz

**Cel Inf R1 Dougmar Nascimento das Mercês \***

Relatoria da Mesa Redonda ocorrida no dia 20/9, das 9h às 11h40, tendo como presidente o Cel Guilherme Otávio Godinho de Carvalho (Ministério da Defesa), como moderador o Prof. Dr. Marcos Aurélio Guedes de Oliveira (CEEEx) e como painelistas: Profa. Dra. Adriana Erthal Abdenur (Instituto Igarapé), General de Divisão Carlos Alberto dos Santos Cruz (SENASP) e o Conselheiro Cristiano Figueiroa (DPAZ/ Ministério das Relações Exteriores).

## EMENTA ORIGINAL DA MESA REDONDA

Finda a Guerra Fria, imaginava-se uma redução no número dos conflitos armados no mundo. Diferentemente do que muitos aspiravam, houve apenas uma mudança de perfil. Decaiu o número de conflitos entre Estados e disseminaram-se conflitos de natureza assimétrica, intraestatal e transnacional. Grupos armados, organizações terroristas e o crime organizado tornaram-se desafios mais significativos à agenda de segurança internacional. A natureza mutante dos conflitos tem inspirado que missões de paz das organizações internacionais, alianças e blocos logrem se adaptar aos novos teatros de operações. Nesse contexto, o Brasil tem entendido as operações de paz como um importante meio de empregar suas Forças Armadas em apoio à política externa do país, postura que fortalece a importância desse tema no âmbito da ação exterior brasileira. Considerando a relevância da temática para o Brasil, o objetivo da presente Mesa Redonda será debater o novo perfil dos conflitos internacionais, as operações de paz e suas implicações para o Brasil. De que forma os novos conflitos influenciam a dinâmica das operações de paz? Quais são os interesses internacionais que permeiam as atuais operações? Qual o interesse do Brasil em ampliar sua participação? Essas são algumas questões postas em debate.

**Palavras-chave:** Conflitos armados; Operações de Paz; *Peacekeeping*.

\* Analista do CEEEx. Graduado no Curso de Formação de Oficiais de Carreira da Arma de Infantaria pela Academia Militar das Agulhas Negras. Possui o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais, o Curso de Comando e Estado-Maior e o Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército, pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. Possui, ainda, o Mestrado em Gestão de Pessoas, pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, possui MBA de Gestão Executiva pela Fundação Getúlio Vargas e o MBA em Gestão de Logística pela Escola Superior de Guerra.

## 1. Exposições

### Profa. Dra. Adriana Abdenur

A Profa. Adriana intitulou sua apresentação de “Raízes e causas imediatas do conflito na República Centro-Africana”, na qual buscou apresentar uma análise das raízes dinâmicas do conflito na República Centro-Africana e um resumo executivo, constando uma série de recomendações, fruto de uma pesquisa de campo realizada naquela nação.

A seguir serão descritas as principais ideias apresentadas durante a sua palestra:

O Instituto Igarapé é um “*Think and do tank*” que, além de análises de casos, busca realizar pesquisas de campo, as quais servem de subsídio para incentivar o debate e respaldar a tomada de decisão sobre políticas públicas. Ademais, é uma instituição independente e apartidária, que se dedica a uma agenda de segurança, justiça e desenvolvimento em âmbito global.

Por ter esse alcance, participou ativamente no processo de paz entre o governo da Colômbia e as FARC. Atualmente, tem acompanhado o mesmo processo que vem sendo realizado com o Exército de Libertação Nacional (ELN) e se faz presente no continente africano, onde desenvolve programas de segurança cibernética e cidadã, combate às drogas e consolidação da paz.

Como parceria, o Instituto Igarapé tem se relacionado com o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB), com a Escola de Estado-Maior do Exército (ECEME) e com o *Department for Peacekeeping Operations* (DPKO), com a União Africana e com o *Institute for Security Studies – África* (ISS), o que tem contribuído para as suas ligações com as esferas públicas

nacionais e com a Organização das Nações Unidas (ONU).

Esse trabalho desenvolvido na África se assenta em análise e investigações para prevenções de conflitos no âmbito de manutenção da paz ou em conflitos abertos sem atuação das Nações Unidas. Como resultado dessa atividade, foi publicado pelo instituto o artigo intitulado “*Can the UN Security Council Help Prevent Conflicts?*”, cuja resposta sintética a este questionamento é – raramente – consoante percepção da palestrante, porquanto há vários interesses geopolíticos envolvidos, os quais são orientadores para a tomada de decisão dos membros do Conselho de Segurança da ONU em relação à escolha da região que sofrerá a intervenção de manutenção ou imposição da paz.

As áreas de pesquisa do instituto incidem sobre três regiões da África. O trabalho está sendo desenvolvido, predominantemente, no Chifre da África (Somália), nos Grandes Lagos (Burundi e Ruanda), e no Grande Sahel (Mali), estendendo para Guiné Bissau, que, embora não pertença a essa faixa do deserto, há conexão pelo envio de armas para as áreas do conflito.

A análise dos conflitos deve se basear nos fatores endógenos e exógenos. Em relação aos fatores externos aos conflitos, a diplomacia brasileira tem criticado o conceito de intervenção de conflitos, uma vez que ele é aplicado de forma muito seletiva pelos membros do Conselho de Segurança, inclusive para justificar uma ação militar em países denominados como frágeis. Fruto da pesquisa, sabe-se que os “países do norte” contribuem para os conflitos, sendo citado o caso da intervenção na Líbia, que gerou um quadro de instabilidade que afetou não só o Mali mas também Guiné Bissau.

O Instituto iniciou o trabalho de pesquisa sobre a República Centro-Africana por meio de entrevistas a militares que operam na área e com as instituições parceiras. Verificou-se, preliminarmente, que se trata de uma nação sem saída para o mar, rodeada de países que também possuem conflitos armados, todos com raízes históricas, ainda da colonização. Com efeito, não se trata, portanto, de um conflito estritamente sectário.

É um país de significativa importância geopolítica e que, por força da colonização, atrai forte interesse estratégico da França. Há risco de genocídio, e uma piora na dinâmica do conflito poderá resultar na fragmentação e reconfiguração dos grupos armados, com graves repercussões para o Chade e o Congo.

A pesquisa ajudou a desvendar que há alguns mitos disseminados pela mídia, por acadêmicos e às vezes pela União Africana, sintetizados a seguir.

O primeiro é que o conflito começou em 2013, quando o grupo armado SELEKA, constituído por muçulmanos, conquistaram a capital, *Banqui*, dentro do contexto da insurgência contra o governo local. “Essa visão não enxerga as raízes do conflito, que não é religiosa.” Historicamente, o País possui uma capacidade estatal mínima de prover as necessidades básicas da população, tais como saúde, educação e segurança. As Forças Armadas são praticamente inexistentes, carentes de profissionalização e, em alguns momentos, interagem com os grupos ilegais. Sua fronteira é fluida, com presença de várias etnias, sobretudo nômades; há considerável desigualdade social, bem como uma economia pouco diversificada, que se notabiliza pela exploração de diamantes no norte do País.

O segundo mito é que o conflito é sectário. Pode-se considerar que existe, de

certa forma, um relativo caráter sectário. Mas, também, deve ser observada a convivência pacífica que existia, até 2012, entre os grupos religiosos. Outros fatores tornam a dinâmica do conflito mais complexa. Nesse contexto, existem a milícia cristã, alto denominada *anti-Balaka*, e os grupos *Selekas* e *ex-Seleka*, fruto da dissidência ocorrida em 2013. Deve ser considerada, ainda, a luta armada entre grupos *ex-Seleka* e a coalizão informal do *anti-Balaka* com o *Seleka*. Tudo isso indica que o fenômeno não tem um desenho sectário, na medida em que ocorrem fragmentação e recomposição de grupos ilegais.

O terceiro mito é que há uma simplificação da definição das partes beligerantes – *Selekas* e *Anti-balaka*. Há, além desses grupos, mais três ou quatro milícias atuando no País, inclusive o *Lord's Resistance Army*, originário de Uganda. Isso tem gerado deficiências nas ações dirigidas à proteção de civis e na mobilização de esforços por parte da MINUSCA.

O quarto mito é que a situação se deteriora irremediavelmente. Com efeito, o quadro atual não produz tal indicação, tendo em vista que houve eleições sem grandes incidentes e um processo de paz com metas de desarmamento estabelecidas. O que é necessário é melhorar a qualidade profissional das tropas empregadas no conflito, em termos de adestramento e material.

Por fim, a panelista leu algumas recomendações constante do relatório existente no *site* do instituto, que sintetizam medidas para a implementação e a manutenção da paz na República Centro-Africana.

## Gen Div R1 Carlos Alberto dos Santos Cruz

O Gen Santos Cruz deu início à sua apresentação criticando os princípios da ONU para as operações de manutenção da paz, que os considera ultrapassados.

Citou inicialmente o princípio do “consentimento entre as partes” que é impraticável quando uma das partes se trata de um chefe de grupo rebelde responsável por 100 estupros, decapitação de pessoas, assassinatos de crianças, entre outros crimes hediondos. O da “imparcialidade” é pura teoria. Quando se enfrenta um grupo Islâmico que mata quase quinhentas pessoas, todas esquartejadas a facão e machado, não tem como ser imparcial. O terceiro princípio é o “não uso da força”, exceto em auto-defesa. Para o General, “isso não é um princípio; é um direito universal: de cada um se defender”. Portanto, em sua visão, trata-se de uma organização burocrata que tenta adequar soluções administrativas às necessidades operacionais.

Outra crítica pessoal do panelista diz respeito à falta de responsabilização política. Os mandatos possuem características “academicistas”, cujo formato não compromete os governos quanto às suas obrigações. Por terem essa modelagem, constituem-se em limitadores de iniciativas que devem, obrigatoriamente, ser adotadas com vistas à proteção de civis. Exemplificou que durante um ano são executadas cerca de 50.000 patrulhas e, nos relatórios dos grupos, não constam encontros com os grupos rebeldes. “A performance é muito baixa”.

O painelista apresentou fatos reais, ocorridos durante as operações, que exigem decisões não respaldadas nos mandatos. Em uma determinada oportunidade, foi questionado sobre o respaldo do mandato em relação a uma conduta adotada; respondeu ao

interlocutor: “*We are not in New York.*” Para ele, todas as vezes que se recorre à interpretação do mandato para poder agir é porque não se quer cumprir a missão. A leitura do mandato é importante, porém está desconectada da realidade e a tropa tem que tomar a iniciativa contra as irregularidades deparadas, independentemente do amparo naquele diploma.

Para o Gen Santos Cruz, os interesses políticos das grandes potências estão por traz da narrativa de proteção de civis. Segundo ele: “Em outras regiões da África, as etnias convivem bem. Na verdade, a luta é pelo poder. São recrutados vários jovens pobres, de 12 a 17 anos, para lutar contra outras etnias, havendo elevado número de mortes. Foi enviado um *Obus 122*, de 18 Km de alcance, para a área de conflito, sendo o orçamento anual de ‘*expert*’ da ordem de US\$ 8 milhões ao ano, e ninguém sabe de onde vem esse apoio. Ao término do combate, o processo de paz é conduzido por personalidades europeias que estão ali para defender seus interesses”.

O Programa de desarmamento, desmobilização e reintegração (DDR) não funciona, porquanto não há estrutura adequada nos campos de reintegração; tampouco recursos para viabilizar as ações de assistências básicas. Após a vitória da Força de Paz sobre o grupo armado M 23, cerca de 5.000 rebeldes se entregaram e metade desse efetivo voltou para a guerrilha, em virtude da inadequação do programa ao fim que se destinava.

O General Santos Cruz encerrou sua apresentação afirmando que a única motivação relevante para que o Brasil participe dessas missões de paz é humanitária, pois não se justifica perder militares em combate por interesses econômicos, até porque a balança comercial com aquelas nações africanas é insignificante.

## Conselheiro Cristiano Figueroa

O Conselheiro estruturou sua apresentação nos seguintes tópicos: o momento atual do Brasil em operações de missão de paz; o exame dos princípios da ONU; e a transformação dos conflitos armados.

Deu início a sua explanação apresentando a organização da ONU que se assenta em três principais prioridades: a paz e a segurança internacional, a promoção do desenvolvimento sustentável e a proteção dos direitos humanos. Quanto à paz e segurança internacional, a carta das Nações Unidas ofereceu amplos poderes ao Conselho de Segurança para prevenir e intervir em casos de conflitos armados intraestado e aplicar sanções, conforme vem ocorrendo no caso da Coreia do Norte.

Relatou que, desde 1947, quando se iniciaram as operações de paz, essas têm sido o principal produto da ONU. Entretanto, ao longo da Guerra Fria, a prevenção de conflitos não ocorreu, tendo em vista os vetos emitidos por membros do Conselho de Segurança, conforme seus interesses. Assim, as Nações Unidas passaram a intervir somente quando havia certa estabilidade dos conflitos. Esse quadro passou a ser alterado no início da década de 1990 quando surgiu um inimigo comum a todos os membros - o terrorismo. Tal quadro suscita um surto de missões de paz.

As missões de paz tornaram-se mais robustas, uma vez que passaram a abarcar a observação de eleições, o fortalecimento da capacidade estatal, apoio à assistência humanitária, a proteção de civis, o apoio à atividade de desenvolvimento de programa de desmobilização, desarmamento e reintegração de ex-combatente, vindo a serem conhecidas como operações de paz multidimensional.

Em função da transformação dos conflitos armados, sobretudo, em virtude do crescimento de grupos terroristas, as Nações Unidas têm promovido maior flexibilização dos princípios básicos e mandatos das missões de operações de paz, o que vem permitindo maior uso da força.

Na visão do Conselheiro, há necessidade de adaptação dos princípios das missões de paz, que se encontram inalterados há 70 anos, na medida em que houve a transformação da natureza dos conflitos. Acrescentou que a novidade é o emprego de operações de paz em combates assimétricos ou contra terrorismo, sendo autorizado o emprego da força, seja por operações conduzidas sob a égide da ONU ou por coligações regionais. No contexto desta última situação, é necessário haver a responsabilização política, visto que é praticamente emitido “um cheque em branco” de emprego da força no combate sem que haja uma “prestação de conta” dos atos.

Por fim, fez menção ao sucesso alcançado pelo Brasil nas operações de paz no Haiti, percepção de toda parte do mundo, e que os Ministérios das Relações Exteriores, Ministério da Defesa e Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão estudam um novo desdobramento de tropas brasileiras, porém com vistas em condicionantes que permitam alcançar o mesmo desempenho das operações anteriores.

## 2. Apontamentos sobre os debates

Na fase dos debates, os questionamentos aos painelistas visaram a buscar, de forma geral, suas opiniões quanto à real capacidade da ONU na prevenção de conflitos e que ganhos políticos o Brasil teria na participação dessas missões.

O conteúdo das apresentações, de certa forma, atendeu aos questionamentos supra. A Prof<sup>a</sup>. Adriana informou que o resultado das pesquisas realizadas pelo instituto Igarapé aponta para a incapacidade das Nações Unidas de prover a paz e a segurança internacional, visto que a escolha da zona de conflito é seletiva com base nos interesses das grandes potências e não, propriamente, por razões humanitárias; opinião esta acompanhada pelos demais panelistas, os quais, além disso, advogam a necessidade de haver uma revisão dos princípios que norteiam os mandatos, visando a prover uma adaptação às novas formas de conflitos e maior responsabilização política do Conselho de Segurança em relação aos suas deliberações.

Quanto à participação do Brasil em operações de manutenção da paz, na opinião do Gen. Santos Cruz, o objetivo dessa participação se limita somente a questões humanitárias. Não há interesses econômicos em relação aos países que demandam este tipo de operações, na medida em que a relação comercial é insignificante. Citou como exemplo a balança comercial entre o Brasil e

a República Centro-Africana. Contrários a esse pensamento, os demais panelistas entendem que há um ganho de força moral e política no âmbito das Nações Unidas, seja em relação a impor condições de emprego de tropa seja na busca de interesses nacionais.

## Referência

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA – UNICEUB. Conflitos Armados e Operações de Paz. YouTube, 20 Set 2017. Disponível em:<<https://www.youtube.com/watch?v=gK9cr7xFQHE>>. Acesso em: 30 out. 2017.

# Entorno Estratégico e Segurança nas Fronteiras

Raphael Camargo Lima\*

Relatoria da Mesa Redonda ocorrida no dia 20/9, das 14h às 16h40, tendo como presidente o TC Oscar Medeiros Filho (CEEEx), como moderador Cel R1 Mário Giussepp Santezzi Bertotelli Andreuzza (NEE/CMS) e como painelistas: Prof. Dr. Samuel Alves Soares (UNESP), Prof. Dr. Paulo Fagundes Visentini (UFRGS), o General de Brigada R1 Luiz Eduardo Rocha Paiva, Contra-Almirante André Novis Montenegro (SubChefe de Estratégia do Estado-Maior da Armada – EMA)

## EMENTA ORIGINAL DA MESA REDONDA

A América do Sul, junto ao Atlântico Sul, aos países da costa ocidental africana e à Antártica, compõem o entorno estratégico brasileiro e, portanto, constitui área de interesse prioritário para a defesa e a segurança nacional. Ao longo de mais de 15 mil km, o Brasil compartilha fronteiras terrestres com países sul-americanos, por onde transitam pessoas, mercadorias e bens, mas também o ilícito e as atividades criminosas transnacionais. Além disso, o país dispõe de mais de 7 mil km de fronteiras marítimas, o que lhe impõe a necessidade de controle e vigilância desse espaço estratégico em termos de comércio e riquezas naturais. O avanço da cooperação nas últimas décadas ampliou o grau de porosidade e permeabilidade dessas fronteiras. Tal cenário impõe também aos países fronteiriços maiores preocupações com a segurança nas fronteiras, o que demanda, por sua vez, a ampliação de atividades de vigilância e de atuação coordenada entre os órgãos de defesa e os de segurança pública. Considerando tal cenário, a presente mesa visa a discutir as ameaças, as vulnerabilidades e as oportunidades de cooperação regional com base na ideia de segurança “nas” fronteiras.

**Palavras-chave:** América do Sul; Segurança regional; Defesa; Fronteiras.

\* Coordenador de Pesquisa do Núcleo de Estudos Prospectivos do CEEEx. Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas (UNESP/ UNICAMP/PUC-SP). Bacharel em Relações Internacionais pela UNESP.

## 1. Exposições

### Prof. Dr. Samuel Alves Soares

O professor iniciou sua exposição reconhecendo *uma mudança e um processo* em curso. Apontou que, anteriormente, havia uma resistência no âmbito acadêmico em se debater temas de defesa, mas que, atualmente, o quadro alterou-se de modo significativo. Segundo ele, “hoje já há estudantes de graduação se dedicando a essa temática”. Em sua visão, houve um papel fundamental dos projetos de financiamento e da Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED).

Sua apresentação baseou-se em três eixos: (1) Entorno Estratégico; (2) questões que direcionam os documentos normativos de Defesa; e (3) elementos para o debate. Pretendendo apontar a necessidade de algumas “reversões de processos”, partiu de uma pergunta geral: “em que medida determinados pressupostos se articulam com a posição brasileira no passado, no presente e no futuro?”/ “qual é a posição brasileira no sistema internacional, considerando as especificidade de um país ‘do Sul global?’”. Adotou, assim, um pressuposto teórico de que o Brasil pertence ao grupo do “Sul Global”.

Analisou a questão a partir de dois marcos: (a) estrutural e estruturante e (b) conjuntural. O primeiro é o “quadro das emergências”, ideia proposta pelo Professor e Embaixador argentino Ernesto Lopez. Dele, há duas considerações mais gerais. Uma delas é a de que vivemos sob novas condições econômicas, políticas e sociais marcadas pelo colapso, urgência e convulsão. Consequentemente, há um caráter de “arbitrio” e “peremptoriedade” nas decisões, no qual a exigência da emergência leva à tomada de decisões, que acabam por ter caráter permanente com amplos impactos no médio e longo prazo. Por outro lado, há o surgimento de novos protagonistas, resultado

do avanço tecnológico e mudanças sociais na cena internacional.

O segundo marco é o “quadro da dependência” (perspectiva de centro-periferia, norte-sul etc), no qual há uma relação de subordinação entre nações, que formalmente são apresentadas como iguais. Em sua leitura, não há uma igualdade, mas sim uma “hierarquia de poder no sistema internacional”, o que leva aos países do Sul a terem muitas dificuldades de superar os obstáculos que os deixam fora da tomada de decisão. No campo da Segurança Internacional e da Defesa, essa dependência está além do “gap tecnológico” indicado pelos documentos de defesa brasileiros, pois há condicionantes de definições doutrinárias, de meios, definições de força, delineamentos de ameaças apresentadas pelas potências para que se tenha acesso tecnológico. Em suma, “importamos matrizes teóricas e conceituais que foram desenvolvidas alhures”. Segundo ele, destacar isso não significa descartar o que foi produzido, mas, sim considerar em que medida o que ouvimos de fora nos ajuda.

Partindo para a parte mais substantiva, apontou que a ação externa tem duas gramáticas: (a) diplomática e (b) estratégica. Na gestão dessas gramáticas no Brasil, nem sempre há uma ampla integração (ex. conceito de “destino das paralelas” por Héctor Saint-Pierre). No Brasil, há dois pilares que conduzem a política externa: a autonomia e o desenvolvimento. Um dos pilares do desenvolvimento é o crescimento (mas não necessariamente indica que haverá desenvolvimento). Analisando-se a história do País, em dois períodos de grande crescimento econômico, pode-se gerar uma “euforia” (sentido patológico), como momento de exaltação, e, conseqüentemente, configuram-se planos e projetos que logo demonstram ser excessivos. Logo na seqüência da “euforia” surge a prostração pela incapacidade de se

seguir com os projetos. Apresenta o argumento de que “uma política de potência é uma alternativa exclusiva para o país” é, no entendimento do palestrante, insuficiente. No país, não se questiona essa “política de potência”.

Consequentemente, nossos documentos de defesa apresentam um movimento em relação ao “entorno estratégico”. Com relação à América do Sul, ora apresenta “centripetação” (aproximação da região), ora “centrifugação” (afastamento da região). O problema é que esses movimentos não são definidos e acertados com “antecipação” e tendem a apresentar sinais trocados para os países sul-americanos, que tentam entender para onde caminha o Brasil. A relação com os Estados Unidos na região também contribui, pois ora é um polo de atração, ora de repulsão da ação externa brasileira. Nesse sentido, o professor expõe que, nos documentos, a América do Sul é apresentada como uma região pacífica e distante dos conflitos armados tradicionais. A principal preocupação nesses documentos brasileiros é a perspectiva da “Estabilidade” e “Instabilidade” na região; porém, não se emprega peso suficiente a questões militares tradicionais de grandes potências no “entorno estratégico”, como a presença de duas potências nucleares na América do Sul e no Atlântico Sul (França e Reino Unido), considerando a presença da IV Frota (Estados Unidos). Uma das possibilidades no início no século XXI para tratar dessa questão foi a construção da Unasul e do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) como mecanismos de cooperação dissuasória.

Ao analisarmos o “roque brasileiro entre a América do Sul e as potências”, há uma dubiedade do Brasil ao liderar a iniciativa do CDS. De um lado, no nível internacional, o País se alinha com a concepção argentina de clara separação entre

“segurança” e “defesa”. De outro, no nível doméstico, o Brasil acata a perspectiva da “segurança multidimensional”, permeada em parte pela agenda dos Estados Unidos de “guerra às drogas”. Atualmente, por exemplo, quando o Brasil emprega as Forças Armadas em operações na fronteira contra o narcotráfico (Operações Ágata), no âmbito da “Lei do Abate” ou em segurança pública pela Garantia da Lei e da Ordem (GLO), acata-se, de certo modo, a uma agenda de “emprego multipropósito dos militares” apresentada pelos EUA nos anos 1990. As consequências são duas fragilidades: (1) Democrática: o Estado emprega as Forças Armadas em segurança pública por se encontrar em um quadro trágico de segurança pública e pela necessidade da “emergência” – e isso significa utilizar o “máximo da força do Estado” contra cidadãos, que não são “inimigos a serem eliminados” (seara da guerra), mas sim “foras da lei” (seara da justiça); (2) Estratégica: fragiliza nosso aparato de Força. Em suma, o professor defende que ao se somarem todos esses elementos, a nossa situação de dependência apenas se amplia em relação aos países desenvolvidos.

### **Gen Bda R1 Luiz Eduardo Rocha Paiva**

O General iniciou sua exposição apresentando a extensão das fronteiras terrestres, marítimas e aeroespaciais do Brasil. Considerando a ementa, o general buscou focar a apresentação em Segurança Pública, uma missão subsidiária das Forças Armadas. Expôs que o tamanho e a diversidade das fronteiras brasileiras são uma dificuldade para o País. Em sua leitura, as fronteiras são um ponto crítico da segurança pública, mas é impossível controlar totalmente essas regiões. Apresentou os pelotões de fronteira e as

distâncias entre eles, destacando as dificuldades de deslocamento e controle nessas áreas.

O palestrante afirmou que as vulnerabilidades da segurança pública do país são as seguintes: (1) expansão do consumo de drogas, que garante o mercado; (2) crise de valores, na família e na convivência social; (3) ausência do Estado, tanto na falta de apoio social, quanto na segurança pública; (4) baixo crescimento econômico, com desemprego; (5) urbanização caótica; (6) falta de cooperação internacional; (7) idealismo ingênuo que predomina sobre o realismo ético; (8) falta de vontade política da liderança e da sociedade; (9) fraco controle das movimentações financeiras (COAF); (10) impunidade, que leva à corrupção e facilita a violência; (11) justiça lenta e leniente, com um sistema político ineficaz; (12) ideologização do tema, que dificulta políticas realistas; (13) polícias politizadas, infiltradas, mal integradas, com rivalidades, mal pagas, mal adestradas, debilitada moral e profissionalmente.

O painelista apontou que as organizações criminosas violentas em âmbito nacional e regional são o PCC e o Comando Vermelho, fundamentalmente. Existem organizações criminosas do tipo “máfia” com lideranças em altos escalões da política, dos partidos, dos empresários etc, cujo combate deve ser por um modelo do tipo “operação Lava Jato”. As principais ameaças à segurança pública, em sua concepção, são: (1) poder político, econômico e tecnológico das organizações criminosas; (2) poder bélico do braço armado; (3) anomia das áreas controladas; (4) financiamento de políticos; (5) ligações internacionais das organizações criminosas. Na leitura do General, “o Brasil deixou o problema de Segurança Pública virar uma grave ameaça”. Tornando-se “ameaça”, trazem as Forças Armadas, contra sua atividade principal.

As organizações praticam crimes violentos, tráfico de drogas, contrabando de armas, sequestros, atividades ilegais; e possuem contextos internacionais, ligações com terrorismo e guerrilhas, partidos políticos, judiciários, ONGs, militares e empresários. O painelista apresentou áreas de disputa e de domínio de PCC e Comando Vermelho. Expôs que essas organizações possuem uma estrutura bastante organizada. O general defende que o problema da segurança pública e o combate às organizações criminosas não são mais “algo normal”. Em sua visão, não é possível combater as organizações criminosas dentro da “normalidade”, ainda que seja dentro da “legalidade”. Propõe usar a “legalidade” para atuar na “anormalidade”, permitindo um endurecimento de rigor. As principais ações seriam: (1) endurecer a lei sobre organizações criminosas, tendo uma justiça ágil e rigorosa (principalmente abandonando *habeas corpus*); (2) ter ações nos moldes da Operação Lava Jato; (3) Desenvolver presídios especiais de “segurança máxima” para líderes separados; (4) os alvos devem ser a liderança, a estrutura de gestão, o braço armado e os apoios; (5) atuação da inteligência (lideranças e apoios logístico, financeiro e político); (6) operações com forças tarefas dos órgãos de segurança pública e eventualmente com grupos especiais das Forças Armadas (ou tropas).

Em suas considerações finais, o General apontou que as organizações criminosas já usam a tecnologia. Defende que “o Brasil corre o risco de se tornar um Estado falido”. Por fim, disse que o Plano Nacional de Segurança Pública atua nas consequências e não nas causas dos problemas. Sobre defesa nacional, o painelista afirmou que se deve saber quais são os “interesses vitais” do país, quais são as “ameaças”, quais potências que se podem inserir no país e, por fim, devem existir projetos de vigilância e de defesa de

longo prazo, que demandam uma indústria de defesa nacional.

### **Prof. Dr. Paulo Fagundes Visentini**

O professor iniciou apontando que, nos últimos anos, um dos poucos aspectos positivos tem sido a interação entre a Academia e os “operadores da defesa nacional” no Brasil. De um lado, as discussões da Academia detinham um tom muito normativo e, atualmente, isso tem mudado. Por outro lado, os operadores da Defesa ainda têm uma visão maniqueísta da Guerra Fria e, fora das dicotomias e estereótipos da tensão bipolar, têm dificuldades de compreender o mundo. Na leitura do painelista, esses “erros de interpretações” podem ser fatais no mundo atual. Desse modo, reforça que tem se colocado à disposição e se esforçado para auxiliar os operadores de defesa a compreenderem as mudanças rápidas do mundo. Aponta que a globalização acabou com as distâncias entre problemas do mundo e, conseqüentemente, o Brasil não está mais distante dos grandes conflitos e questões.

O painelista destaca que não existe vácuo de poder, pois quando um ator perde ou “renuncia” ao poder, este espaço será ocupado. Desse modo, vê com preocupação a renúncia do Brasil de fazer política externa para a região, pois o País está dentro da América do Sul e assim continuará. Tem ouvido comentários preocupantes como: “a integração sul-americana não vale a pena e o Brasil deve estudar caso a caso a partir de um cálculo de custo-benefício”. Portanto, preocupa-se com as mudanças de visão de governo a governo e com a inexistência de uma visão de Estado. Se o Brasil não investir em seu entorno estratégico, como a integração sul-americana e a cooperação com a África meridional, outros países não o farão e,

conseqüentemente, a divisão política da região interessará a outros Estados. Argumentou que os países menores se aliam facilmente com grandes potências como forma de balanceamento contra as potências médias. Nesse sentido, é importante uma postura assertiva brasileira no desenho da integração e cooperação.

Em uma segunda etapa da exposição, o painelista analisou cada um dos casos dos países limítrofes brasileiros na América do Sul. Primeiramente, sobre Argentina e Uruguai, destacou que atualmente o principal problema desses Estados não é mais sua força, mas sim o enfraquecimento de ambos. Sobre o caso do Chile, destacou que é uma potência bioceânica, controlando a passagem dos dois oceanos, com Forças Armadas bastante expressivas. Com relação ao Paraguai e a Bolívia, para um deles o Brasil adotou uma postura assertiva, enquanto com o outro, que deveria ter feito, não o fez. No caso paraguaio, desde a balança de poder com a Argentina, o Brasil tem tido uma permanente presença no país. No tocante ao caso boliviano, a atuação do Brasil está “atrasada” por razões de política interna. Há uma complementariedade econômica clara entre os dois países e um interesse geopolítico, identificada pelos pensadores da geopolítica brasileira, mas, ainda assim, os governos brasileiros não investiram nessa relação. O Peru e a Colômbia são países que trazem questões curiosas. As informações na imprensa brasileira sobre o caso peruano é que tudo está evoluindo bem, o país está crescendo economicamente. Todavia, o país tem sido utilizado para interesses externos, como a Aliança do Pacífico e o TPP (*Trans-Pacific Partnership*). Em relação ao caso colombiano, por sua vez, também há a ideia de que a renúncia à luta armada das FARC já teria resolvido os problemas. Entretanto, ocorre um remanejamento da realidade da criminalidade em diversos níveis. Com

relação ao discurso do terrorismo no país, precisa-se saber a profundidade efetiva disso, pois há muitos interesses de grandes potências de que o conceito de terrorismo seja adotado por países em desenvolvimento. Com relação à Venezuela, o país é um exemplo de disputa extremada na sociedade. As divisões venezuelanas não se iniciaram no governo Chávez, já haviam fragmentações no país desde a década de 1990. Há uma tentativa de “ideologizar” a disputa no país como se não houvessem problemas anteriormente, que se apresenta como um risco para a coesão social e estabilidade regional. Sobre a Guiana e Suriname, o painalista defende que são países fracos, vítimas de grandes potências e organizações internacionais. Não são capazes de se voltar para o Sul porque sofrem muitas pressões externas. o caso da Guiana Francesa é interessante, pois, como as Malvinas, remete a uma presença direta de uma potência europeia na América do Sul.

Em sua conclusão, apontou que é necessário ter integração e cooperação com os países vizinhos. É importante continuar a cooperar em diversos níveis, mantendo o diálogo político. Faz-se mister também obter inteligência para entender o que se passa no interior dos países vizinhos. Por fim, apontou que é importante encerrar um *wishful thinking*. Daí é importante fazer uma análise nossa sobre essas questões e não transpormos cenários e visões de outras potências para o Brasil. Sobre a questão de fronteiras, defendeu que é necessário realizar estudos comparados com países de dimensões continentais similares ao Brasil de modo a compreender como controlam suas regiões fronteiriças. Defende que as Forças Armadas devem evitar de ser tornar polícias, pois isso reflete a interesses externos, mas seria interessante pensarmos em novas forças para o controle de fronteiras.

## C Alte André Novis Montenegro

A apresentação do Contra-Almirante teve um caráter bastante institucional, expondo o papel e a atuação da Marinha no entorno estratégico brasileiro. Dividiu sua apresentação entre: (1) Entorno Estratégico; (2) Segurança Marítima; e (3) Defesa da Fronteira Marítima. Na primeira seção, iniciou diferenciando o conceito de segurança e defesa, de acordo com a Política Nacional de Defesa. Apresentou a extensão das fronteiras marítimas do Brasil e a necessidade de construção de uma “mentalidade marítima” no País. O Contra-Almirante expôs o papel que a Marinha tem nas relações com os países africanos, principalmente, contribuindo para fortalecer suas forças navais. Apresentou a Zona Econômica Exclusiva (ZEE), a Plataforma Continental do país e o pleito brasileiro de extensão de sua Plataforma Continental.

Sobre Segurança Marítima, o painalista apresentou como principais ameaças do Atlântico Sul: pirataria, navegação ilegal, narcotráfico, tráfico de armas, dentre outros ilícitos. Para lidar com essas questões, o Brasil atua bilateralmente com algumas Marinhas do Atlântico Sul e participa de organizações internacionais: (1) ONU e operações de paz; (2) OEA; (3) Unasul/CDS; (4) ZOPACAS; (5) Comunidade de Países de Língua Portuguesa. No nível da cooperação, o painalista expôs algumas operações com outros países – como a Fraterno, Acrux, Atlasur, Ibsamar, Obangame Express e Felino – e as missões navais da Marinha (Namíbia, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe). O Contra-Almirante apontou que o relacionamento internacional entre Marinhas é uma constante, independentemente dos governos dos países com os quais se relacionam. Destacou a necessidade de uma “consciência situacional marítima”, ou seja, a compreensão do que está

associado ao meio marítimo que pode causar impacto na segurança, defesa, economia e meio ambiente do entorno estratégico. Por fim, expôs o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), que, devido a contingenciamentos, tem sido reestruturado.

Sobre Defesa na Fronteira Marítima, o Contra-Almirante apresentou as missões da Marinha. Destacou que a Força tem muitas atividades subsidiárias, dentre elas, a função de guarda-costeira. Expôs que tem a missão de preparar e empregar o Poder Naval, GLO, atividades subsidiárias e apoio à política externa. O palestrante apresentou as características do Poder Naval (mobilidade, permanência, flexibilidade e versatilidade) e a organização da Marinha do Brasil, os distritos navais e as operações conjuntas (Operação Amazônia, Operação Atlântico III, Operação Ágata). Apontou que a “Marinha possui ‘três Forças Armadas em uma’”, algo que possui um custo, por ter “aviões/ helicópteros, navios e infantaria”.

Como conclusão, o painelistas defendeu que o Brasil precisa de Forças Armadas fortes com ampla capacidade de dissuasão. Daí entende que é importante uma Marinha modernizada e capaz de defender as riquezas brasileiras. Argumenta, portanto, que não se precisa ter a Marinha ideal (pois até os EUA debatem os altos custos do equipamento naval), mas “uma possível” para cumprir as missões constitucionais.

## 2. Apontamentos sobre os debates

### Primeira rodada de perguntas:

1. Como conciliar a estratégia da dissuasão, a estratégia de cooperação, a estratégia da presença e as operações de GLO (dilema da defesa)?

2. Como analisam a crise na Venezuela e a imigração ilegal para o Brasil?
3. Nos 25 anos de Mercosul, Unasul e outras iniciativas, o Brasil não conseguiu estabelecer uma integração e cooperação estável com seus vizinhos. O que os senhores acham sobre isso?
4. Qual é o maior problema da Segurança Nacional com relação aos nossos vizinhos face aos conflitos possíveis na América do Sul?

### Prof. Samuel Soares

Aborda a primeira pergunta a partir de uma determinada perspectiva. Destaca que “com quem se coopera não se dissuade”. A perspectiva dentro do CDS era de uma posição dissuasória regional, na qual haveria uma dissuasão externa conjunta. Aponta que os documentos podem ser interpretados de formas diferentes ao longo do tempo. Por exemplo, quando o Art. 142 foi debatido na Constituinte de 1988, o conceito de GLO não era a perspectiva atual, mas sim “a garantia do sistema político de manter o seu *status quo*”. Quando uma outra perspectiva foi apresentada, ela foi prontamente barrada pelo chamado “centrão”. A consequência atual é que há um deslizamento jurídico do Art. 142 para o Art. 144. Em seu entendimento, há um equívoco na Constituição Brasileira, que gera uma “fragilização da Defesa”. Os Poderes Constitucionais são indicados pela Lei Complementar 136/2010 como o Presidente da República. Muitos entendem como “poderes constituídos”, que é uma referência à constituição de 1967, ainda sob o período autoritário. Sobre a perspectiva regional, nossos vizinhos não mudarão ao longo do tempo. Por isso, o que se for possível avançar, que se faça. Nota que é interessante observar que iniciativas de Estado são continuadas,

como o CAD-Sul, o CEED, os mecanismos de cooperação bilateral etc. Sobre os conflitos na região, eles não são latentes ainda. Apontou que problemas como o de imigração ocorrem no mundo todo e não tem solução fácil. Todavia, destacou novamente que as soluções emergenciais têm um custo no médio e longo prazo. Apresentou que estudos sustentam o exemplo sobre o quanto o problema das drogas piorou quando foi “declarado como uma guerra”. Também referenciou a entrevista do Comandante do Exército, na qual disse que “se iludem os que pensam que o envolvimento das Forças Armadas na segurança pública solucionará o problema”. Daí destacou que a solução mexicana não resolveu o problema.

### **Gen Rocha Paiva**

Apontou que a solução mexicana não resolve o problema, mas ponderou que se não forem tomadas medidas drásticas no combate à criminalidade, ela irá aumentar. Sobre a dissuasão extra regional, argumentou que no momento que o Estado adota políticas que garantem essa dissuasão, não precisará se preocupar com isso, pois a extra regional ocorrerá naturalmente. Sobre a cooperação, o painelistas entende que ela é uma forma de dissuasão. Em sua visão, há como se desenvolver meios de presença, dissuasão e cooperação em cada uma das regiões como meios complementares. Sobre a crise na Venezuela, é um problema diplomático. O Brasil deverá adotar políticas para agregar esse pessoal. Apontou que a tendência da população brasileira é de decadência, daí a imigração pode ser estratégica para repor o crescimento populacional em caráter descendente. O único problema desse processo é uma possível perda de identidade nacional. Para o Brasil, entende que assimilar os migrantes seria muito benigno. Sobre o Mercosul, apresentou que o aspecto político-militar da cooperação estão bem.

### **Prof. Paulo Visentini**

Alinha-se com as respostas do Samuel Soares sobre a dissuasão extrarregional. Apontou que 55% da população mundial mora na região asiática, em especial, o papel da China na região. Nesse sentido, defende que quando pensamos em nossos recursos naturais, precisamos pensar em um mundo que demanda cada vez mais recursos. Dessa forma, a preocupação com a dissuasão extrarregional não deve ser apenas em potências emergentes, mas também em potências declinantes que podem buscar assegurar sua posição em detrimento de sua periferia. Retomou a apresentação do Contra-Almirante apontou que não é preciso uma Marinha ideal, basta que tenhamos Forças Armadas organizadas e uma cooperação significativa com os países da região, que já faremos os predadores externos pensarem duas vezes antes de realizar uma investida contra o entorno estratégico brasileiro. Sobre a Venezuela, apontou que a população encontra-se principalmente no norte. Entende que há um problema lá, mas que é ampliado demais. Nas relações com o país, o que surpreende é a dificuldade de infraestrutura do norte de Roraima, região totalmente dependente do lado venezuelano. Nesse sentido, argumenta que o caso da Venezuela mostra que se não houver uma negociação entre os dois lados, sem se preocupar com quem está certo e errado. Por isso, a diplomacia por meio de elementos como a IIRSA, Mercosul, Unasul deve ter um papel. Não são ferramentas excludentes, mas sim meios complementares que são criados ao longo do tempo para lidar com crises. Exemplos da invasão do Equador pela Colômbia e a atuação da Venezuela; e da crise de Pando, na Bolívia, na qual se evitou uma guerra civil pelos mecanismos regionais da Unasul.

### **C Alte André Novis Montenegro**

Inicia apontando que acredita que pode haver dissuasão apesar da presença e da cooperação. O exemplo é o relacionamento entre as Marinhas, pois a partir do momento que há intercâmbios entre elas, uma delas reconhece que a outra tem essas capacidades. Um elemento importante é o Planejamento baseado em Capacidades, elaborado pelo Ministério da Defesa, que busca empregar os recursos de forma mais racional.

#### **Segunda rodada de perguntas:**

1. Já houve um sistema similar ao SISFRON anteriormente?
2. Qual a necessidade da Marinha com relação a meios e equipamentos para a proteção das fronteiras marítimas no Atlântico Sul?
3. Comentários sobre o emprego das Forças Armadas em GLO, em especial no Rio de Janeiro.
4. Qual é a relação do Brasil com o Chile, em especial, sobre a Antártida?
5. Qual é a relação do Brasil com a Interpol e as cooperações em inteligência do país?

### **Prof. Samuel Soares**

Trata apenas de uma pergunta apresentada diretamente a ele na mesa: “Quais seriam os entraves para um modelo mais próprio para pensar a Segurança e a Defesa mais adequado à nossa realidade?”. Sobre isso, existem algumas iniciativas, como o Pró-Estratégia (da antiga SAE/PR) e o Pró-Defesa (do MD). Nesses projetos, são articuladas universidades e militares. Aponta que não há como chegar a essa resposta sem pesquisas e sem recursos não há pesquisa. Porém, antes de mais nada, argumenta que “a ontologia da defesa é o

campo internacional”. Ou seja, quando se olha a defesa se olha o mundo e não o ambiente interno. Seria interessante começarmos a sistematizar para que passemos a considerar “uma escola de pensamento brasileira em Relações Internacionais”.

### **Gen Bda R1 Rocha Paiva**

O SISFRON possui uma dupla missão: (1) vigilância da fronteira; (2) muitos países vizinhos se interessam por participar, podendo ser um instrumento de cooperação também. O sistema, como o SISDABRA e o SISGAAAZ, pode apoiar a segurança pública e a defesa da pátria. Já havia, anteriormente, o SIVAM, focado na região Amazônica. Sobre o equipamento, argumenta que esses sistemas deveriam ter começado de forma já integrada; e não começar de forma separada; para só depois se buscar a integração. Sobre GLO, ressaltou a falta de vontade política, pois o governador receia dizer que “não tem mais capacidade de controlar a segurança política”. Da parte do governo federal, a Presidência poderia efetuar uma “intervenção federal” ao invés de invocar GLO. O General defende que deve haver maior cooperação e integração entre vários órgãos de segurança pública de vários estados. Sobre a criação de uma Guarda Nacional, apresenta que não se poderia criar uma para ficar vinculada ao Ministério da Justiça, pois poderia ser manipulada politicamente. Se for decidido criar, ela deveria ficar sob a tutela do Ministério da Defesa.

### **Prof. Paulo Visentini**

Sobre o Chile, historicamente o país tem uma visão própria sobre integração. Possui uma postura individual um pouco receosa de se engajar em mecanismos de integração plena na América do Sul, ainda que participe amplamente da cooperação. Um aspecto interessante é que as Forças Armadas chilenas

são bastante preparadas que possuem recursos constitucionalmente garantidos para o financiamento.

### **C Alte André Novis Montenegro**

Sobre os meios necessários para a Marinha, hoje há uma discussão interessante no MD que se inicia nos cenários que irá redundar no Planejamento de Força e no Plano de Articulação e Equipamento de Defesa

(PAED). Dentre os projetos prioritários hoje são o Programa de Submarinos (Prosub), as corvetas Tamandaré, o SISGAAz etc. Destacou o arrasto tecnológico do Prosub e a natureza dual (civil-militar) da tecnologia produzida. Por fim, ressalta a importância de se construir uma “mentalidade marítima”.

## **Referência**

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA – UNICEUB. Entorno Estratégico e Segurança nas Fronteiras. **YouTube**, 20 Set 2017. Disponível em:

<<https://www.youtube.com/watch?v=p3OwKKVyiWY>>. Acesso em: 30 out. 2017.

# Defesa, Segurança e Inteligência

**Ten Cel QCO Oscar Medeiros Filho \***

Relatoria da Mesa Redonda ocorrida no dia 20/9, das 19h às 21h40, tendo como presidente a Profa. Dra. Renata de Melo Rosa (UniCEUB), como moderador o Cel Valério Luiz Lange (CEEEx) e como painelistas: Prof. Dr. Eliezer Rizzo (UNICAMP), General de Exército R1 Carlos Bolivar Goellner (GSI/PR), Prof. Dr. Marco Cepik (UFRGS).

## EMENTA ORIGINAL DA MESA REDONDA

A crise de segurança pública pela qual passa o País, marcada por quadro onde há sinais de uma perigosa simbiose entre grupos de banditismo armado e organizações criminosas internacionais, revela uma situação que, para além de uma questão conjuntural, aponta para possíveis vulnerabilidades do Estado brasileiro. Tal desafio sugere ações coordenadas pelos órgãos de defesa, segurança e inteligência. A efetivação de ações coordenadas enfrenta sérios desafios, desde o aprimoramento de operações interagências até a compreensão da sociedade brasileira que, de forma geral, desconhece o papel da inteligência em uma sociedade democrática. Diante do exposto, a presente mesa tem por objetivo discutir os pontos de contato entre os órgãos da defesa nacional, da segurança pública e da inteligência visando ao enfrentamento do quadro atual de (in)segurança que vive a Nação Brasileira.

**Palavras-chave:** Defesa; Segurança; Inteligência.

\* Bacharel e Licenciado em Geografia pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (1995). Possui mestrado em Geografia (Geografia Humana - 2004) e doutorado em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (2010). Tem experiência na área de Geografia, Geopolítica e Segurança Internacional. Lecionou Geografia, Antropologia, Sociologia e Política na Escola Preparatória de Cadetes do Exército (1996-2010). Foi professor das Cadeiras de Relações Internacionais e Geografia da Academia Militar das Agulhas Negras (2011-2012). Foi professor e pesquisador nos programas de pesquisa e pós-graduação do Instituto Meira Mattos da Escola de Comando Estado-Maior do Exército (2013-2015). Atualmente exerce a função de Coordenador do Núcleo de Estudos Prospectivos do CEEEx.

## 1. Exposições

### Prof. Dr. Eliezer Rizzo

A primeira exposição da mesa coube ao Prof. Eliezer Rizzo. Rizzo intitulou sua apresentação de “Defesa Nacional e Segurança dos Cidadãos”, buscando deixar claro a ideia de “segurança” como um direito básico da pessoa humana. Disse, de início, que não trataria de Inteligência. Partindo do pressuposto de que as pessoas condicionam cada vez mais suas vidas com base em questões de segurança, o Prof. Eliezer provocou a assistência perguntando quantos dos presentes já tinham sofrido algum tipo de violência social ligada à criminalidade. Procurou, mostrar, com isso, que a “insegurança condiciona a vida das pessoas, impedindo o usufruto dos direitos e obrigações cidadãs”. Nesse sentido, citou a ameaça atual do narcotráfico e o fato de que o crime organizado adota cada vez mais técnicas de guerrilha urbana. Citando a Política Nacional de Defesa, lembrou que segurança pressupõe a garantia aos cidadãos do exercício de seus direitos e deveres constitucionais. Assim, a segurança, tanto individual, como familiar, comunitária e societária, é também um direito.

Com relação aos instrumentos políticos de enfrentamento, tratou dos desafios do modelo federativo, considerando o que ele identificou como sendo um contraponto: “criminalidade sem fronteiras versus polícias adstritas a territórios (municípios e estados).” Rizzo considera necessário se pensar em um novo pacto federativo, a partir de uma revisão das responsabilidades dos entes da União. Citou problemas advindos do atual modelo, como questões relativas à cooperação versus competição (espírito de corpo + autonomia tradicional) e greves policiais militares (Rizzo

considera a ideia de greve envolvendo funcionários públicos armados uma forma de “motim”). Para evitar a banalização das operações GLO, considera importante “tornar permanentes os efeitos da Força Nacional de Segurança, passando a vincular-se a um Ministério da Segurança Pública (a ser criado).”

Sobre o quadro de corrupção em que vive o País, questionou sobre o papel dos setores civis e militares de Inteligência: “Qual terá sido a atuação destes organismos, nos últimos anos, diante da estrutura governamental de corrupção?”. Sobre o assunto, ressaltou que não há saída para a crise fora da Constituição. Nesse sentido, e concluindo sua fala, fez breve comentário sobre o Art. 142 da Constituição, segundo o qual as FA destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem. Para ele, uma leitura isolada do artigo gera uma espécie de “zoeira constitucional”. Segundo ele, faz-se necessário combinar esse artigo com o que diz a lei complementar (fazendo referência ao § 1º do Art. 15 da Lei Complementar Nº 97, de 9 jul 1999, segundo a qual: “Compete ao Presidente da República a decisão do emprego das Forças Armadas, por iniciativa própria ou em atendimento a pedido manifestado por quaisquer dos poderes constitucionais ...”).

### Gen Ex R1 Bolivar

O Gen Bolivar intitulou sua apresentação de “Segurança Pública?”, procurando deixar claro, desde o início que o tema da mesa referia-se a uma ameaça maior que a expressão pode sugerir (trata-se de uma ameaça à segurança nacional). Disse que o GSI estava ali por se tratar de um órgão que se ocupa de “crises institucionais” e que o tema tem sido tratado nos últimos meses

como crise. Iniciou com uma afirmação contundente: “Se o é crime organizado, o Estado é desorganizado!”. Assim, apesar de a competência para o enfrentamento ao crime organizado ser estadual, os estados da federação não têm demonstrado capacidade para enfrentar essa crise de forma isolada, sendo necessário um Pacto Federativo, com a participação de estruturas de Inteligência em nível federal.

Disse também que problemas excepcionais sugerem soluções também excepcionais. Considerando a possibilidade da iminência de um caos, sugeriu que “ou acreditamos em uma solução ou capitulamos!”.

Como mecanismo de solução, o Gen Bolívar propõe uma maior integração entre as diversas áreas do Estado que trata do tema. Citou como bom exemplo o Comitê Integrado de Pronto-Resposta a Eventos Críticos (CIPREC), criado durante os Jogos Olímpicos, e que buscou integrar elementos da Segurança Pública (MJSP), da Defesa (MD) e da Inteligência (GSI /ABIN).

Fez referência à ameaça das Organizações Criminosas (ORCRIM), como PCC e CV, descrevendo o crime como uma espécie de negócio. Nesse sentido, considera que a estratégia adequada consiste em “seguir o dinheiro”. Faz-se necessário desestabilizar o orçamento, desarticular a liderança e desarmar o crime. Como estratégias para desarticular esse crime organizado, faz-se necessário a integração dos diversos do Estado e uma maior participação da sociedade nessa questão.

Por fim, o Gen Bolívar destacou dois aspectos considerados cruciais para o enfrentamento da crise: a) Eleições 2018, especialmente o risco de financiamento de candidaturas pelo crime organizado; b) o

desenvolvimento de postura mais participativa da sociedade brasileira no combate ao crime organizado. Conclui afirmando que “ou enfrentamos, ou perderemos essa guerra!”. Disse, por fim, que o Estado Brasileiro está trabalhando no sentido de resolver esse problema.

### **Prof. Dr. Marco Cepik**

O Prof. Cepik intitulou sua apresentação de “Inteligência Estratégica: Desafios & Parâmetros” e dividiu sua exposição em quatro partes: a) Desafios; b) Contexto; c) Estrutura e d) Interações. Iniciou sua apresentação destacando a importância da Análise de Inteligência Estratégica (SIA), que supre avaliações sintéticas (estimativas probabilísticas e cenários estruturados). Ressaltou a tendência que temos em lidar com os problemas imediatos e os custos de se adotar uma perspectiva muito tática em detrimento de uma perspectiva mais estratégica e analítica.

Para Cepik, as pessoas preferem ganhos menores em um curto prazo e têm uma aversão maior a perdas, e isso incentiva os agentes a trocarem um conhecimento que é mais interpretativo, especulativo e incerto, por um conhecimento baseado em evidências, em nível tático. Dessa forma, lidar com problemas de Segurança Pública sem a utilização da Inteligência Estratégica é um risco.

Para ele, tendências de médio e longo prazo envolvem interações conflitivas entre múltiplos atores, bem como estruturas e contextos diversos. Assim, dada a natureza política da guerra, negligenciar a inteligência estratégica reduz as chances de ser relevante, vencer ou sobreviver.

No que diz respeito ao contexto, Cepik destacou quatro aspectos que estão mudando as condições em que a nação brasileira vai poder tomar suas decisões de futuro e sobre os quais há pouca margem de controle: 1) transição demográfica (crescimento e envelhecimento da população); 2) mudanças climáticas; 3) transição energética (da matriz baseada em combustíveis fósseis para uma matriz sustentável.); 4) transição tecnológica. No tocante às duas primeiras, é importante entender que a Inteligência Estratégica não pode entregar certezas, somente análise de riscos e uma probabilidade do grau de incerteza que se tem, de modo a tentar equilibrar as nossas ações e prioridades. A terceira (transição energética) envolve um dilema distributivo muito grande e provavelmente conflitivo. A quarta transição (tecnológica) implica mitigar os efeitos das outras transições ou agravar suas consequências.

No tocante às estruturas, o Prof. Cepik citou: 1) Sistema Político Internacional (Estados); 2) Sistema Econômico Internacional e 3) Sistema Político Nacional, destacando o que ele chamou de Capacidades: capacidades nucleares (“Tríade Estratégica”: ogivas nucleares, submarinos de propulsão nuclear lançadores de mísseis balísticos e bombardeiros estratégicos); capacidades espaciais (assegurar o uso de seus ativos espaciais); e capacidades convencionais (garante a inexpugnabilidade, ou seja, que qualquer outro país invada e conquiste seu território). Para ele, faz-se necessário diagnosticar o equilíbrio de poder das capacidades entre as grandes potências. Para tanto, o critério básico para ser uma grande potência corresponde a capacidades nucleares de segundo ataque. Nesse sentido, só três países possuem tais capacidades: China, Rússia e EUA.

O fato é que as questões de natureza política não são feitas só de contextos e estruturas, mas também de elementos dinâmicos: as interações. Para ele, atualmente as interações estratégicas mais importantes são as que ocorrem entre essas três potências (dissuasão nuclear entre EUA, Rússia e China) e suas consequências regionais. A segunda interação mais importante é o terrorismo, que é concebida como uma ameaça direta, mesmo em países que não têm a presença do Estado islâmico ou que não sofreram nenhum atentado terrorista. Nesse caso, a ausência de Inteligência Estratégica pode levar ao risco de um cenário no qual, baseando-se em noticiários, produzam-se mais regimes autoritários, fazendo a teoria do “choque de civilizações” vir a se tornar uma profecia auto cumprida. Citou ainda a tendência de missões de paz multidimensionais com mandatos robustos (i.e. com requerimentos de combate ofensivo), entendidos como sendo o “novo normal”.

Concluindo, o Prof. Cepik citou algumas implicações sobre os três elementos destacados. No que diz respeito ao contexto, aponta: 1) risco de guerras por recursos naturais; 2) risco de conflitos sociais violentos; 3) novos espaços geoestratégicos frutos da mudança climática (Ártico, Antártida); 4) reversão da globalização e a regionalização fundada em zonas cinzentas entre a guerra e a paz. Em relação à estrutura, em primeiro lugar foi citado a “tripolaridade desequilibrada” entre uma potência insular dominante que se comporta de maneira revisionista no sistema (tentando obter a primazia nuclear) e dois estados continentais (um em ascensão o outro em declínio) demanda uma recomposição hegemônica, podendo causar instabilidade no centro e na periferia do sistema. O risco de guerra central ou de guerras locais de alta intensidade envolvendo as grandes potências, parâmetro

central para se pensar o mundo em 2035. Operações de paz e Contraterrorismo são componentes menos determinantes, mas que acompanham os limites da institucionalidade multilateral no sistema internacional. Em relação às interações, sugere três cenários: a) Pessimista: adoção de estratégias mais agressivas, eliminação de mediações políticas e escalada nuclear, gerando guerra total, estagnação econômica secular e colapso ecológico; b) Otimista: recomposição hegemônica pacífica, com fortalecimento da multilateralidade, divisão de esferas de influência com poder compartilhado entre grandes potências e potências regionais; e c) intermediário: polarização média, a guerra endêmica que disputa legitimidade (moral e legal) e a instabilidade limitada ao Oriente Médio e países específicos na periferia.

Por fim, Cepik citou alguns dos desafios para se ajustar fins e meios, restabelecendo o significado de “fins coletivos”, dentre os quais destacamos: a) Política Nacional de Inteligência (PNI) e Estratégia Nacional de Inteligência (ENI) para reconciliar fins e meios; b) Efetividade (foco versus recursos escassos); c) Prioridades (análise estratégica e CI); e d) Requisito: qualificar analistas e educar o público. Como síntese desses desafios está a necessidade de se repensar o sistema de inteligência, entendido como uma parte relevante das estruturas de comando e controle.

## 2. Apontamentos sobre os debates

Iniciando a moderação, o Cel Lange abordou as principais ideias tratadas pelos painelistas, destacando, de cada um deles, os seguintes aspectos: a) o Prof. Eliezer foi capaz de “trazer o público” para a mesa, na medida em que abordou o tema a partir da ótica de um cidadão brasileiro; b) o Gen Bolívar deixou

clara a necessidade de soluções institucionais, partindo do pressuposto de que, “se o crime é organizado, o Estado é desorganizado”; e o Prof. Marco Cepik deixou clara, na sua excelente exposição, a importância da “unidade de esforço” e a tendência da “ação – reação”.

Fazendo o uso da palavra, o Prof. Eliezer agradeceu ao moderador por sua percepção da abordagem a partir da ótica de um cidadão. Disse que, apesar de ter sido muito pessimista em sua fala inicial, gostaria de deixar clara a sua convicção de que há coisas interessantes feitas pela sociedade civil, citando como exemplo as organizações de tratamento para dependentes de drogas.

O Gen Bolívar ressaltou que, sem Inteligência não se vai a lugar nenhum. Nesse sentido, considera importante se pensar a inteligência produzida pela ABIN como sendo uma inteligência estratégica de Estado. Citou também a importância de se considerar elementos da gestão em políticas públicas, como governança (estabelecer metas), conformidade (emprego dos recursos), e avaliação dos riscos. Sobre as eleições 2018, disse que serão um marco, considerando o risco de o crime organizado trabalhar para eleger candidatos.

O Prof. Cepik procurou deixar claro que ele não minimiza os dados de segurança pública no Brasil, pelo contrário. Disse que não gosta da ideia de que seria impossível separar insurgência, terrorismo e crime organizado.

Para ele, são duas lógicas diferentes: a insurgência é predadora (que tomar o poder). O crime organizado possui uma lógica parasitária (vive do convívio com a sociedade em busca de oportunidades). Há situações, entretanto, em que a estratégia parasitária se transforma em parasitóide, em que se corre o

risco de matar o hospedeiro por aumentar o grau de violência. Isso sugere medidas além da capacidade repressiva. Há que se trabalhar nas causas do conflito. Caso contrário, estaremos “enxugando gelo”. Para ele, uma escalada na violência reflete a profunda desigualdade da sociedade brasileira.

Por fim, foram apresentadas à mesa 5 questões principais: 1) a ideia de liberalização do uso das drogas; 2) o tratamento a refugiados no Brasil; 3) o direito a porte de armas; 4) as possibilidades de reforma política; e 5) possibilidade de poder de polícia a ABIN.

Sobre o tema da liberalização do uso das drogas, o Prof. Eliezer disse ter dúvidas, citando o caso de países europeus e do Uruguai. Para ele, simples fato de liberar o uso não vai levar a essa ideia otimista de diminuir o poder do narcotráfico, pelo contrário, para ele, o resultado a ser esperado seria uma penetração do narcotráfico no Estado. Para o Prof. Eliezer, somente um maior envolvimento da sociedade poderia levar a resultados mais positivos. Em relação aos refugiados, o Prof. Eliezer disse acreditar que há um dever moral da sociedade brasileira de acolher essas pessoas.

Sobre a reforma política, o Prof. Eliezer sugeriu o fim da reeleição seguida no legislativo. Para ele, é necessário forçar a renovação. Sugeriu a redução dos salários de vereadores e outros cargos públicos. Por fim, sugeriu a redução do número de partidos. Disse ainda que os compromissos que o Brasil vier a assumir nas áreas de segurança e defesa deveriam passar por Referendo.

O Gen Bolivar disse ser um tema complicado, mas acredita que se tal medida fosse tomada não resolveria o problema. Sobre o porte de armas, o Gen Bolivar citou a ideia defendida por muitos de que “não se pode abdicar do direito de se ter uma arma”. Quanto ao poder de polícia da ABIN, disse que não há razão de ser dela ter poder de polícia. O que se está fazendo é a regularização de sua parte operacional e normatização das atividades de inteligência.

O Prof. Cepik disse que precisa ver experimentos, senão é só especulação pessoal. Com relação à reforma política, disse que a raiz do problema está na “pulverização da oferta” (excesso de candidatos e partidos). Sugeriu a lista fechada e a redução do tamanho do distrito, além de colocar teto nominal (valor máximo de doação).

## Referência

CENTRO UNIVERSITÁRIO DE BRASÍLIA – UNICEUB. Defesa, Segurança e Inteligência. **YouTube**, 19 Set 2017. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=pmNA93khY0A>>. Acesso em: 30 out. 2017