

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 painalista, 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/Econômico 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>. Acesso em: 30 out. 2017.