



Análise Estratégica

ANO 1. NÚMERO 1. JUN/AGO 2016



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 Jacintho Maia Neto

ANALISTAS

Cel R1 Paulo Cesar Leal

Cel R1 Bento Paulos Cabral

Cel R1 Moraes José Carvalho Lopes Júnior

Ten Cel Érico da Silva Ferreira

COORDENADOR DO NÚCLEO DE ESTUDOS PROSPECTIVOS

Cel QCO Valdir Quintana Gomes Junior

COORDENADORA DE PESQUISA

Prof. MSc. Mariana Oliveira do Nascimento Plum

ADJUNTO DE INFORMÁTICA

2º Ten OTT Everton Alex Rodrigues

AUXILIARES

1º Sgt Com Vanderson Martins

Cb Valdeci de Sousa Lima Junior

ANÁLISE ESTRATÉGICA

Análise Estratégica é uma publicação trimestral do Centro de Estudos Estratégicos do Exército dedicada aos temas que impactam a preparação da Força Terrestre e a Defesa Nacional. É resultado dos trabalhos realizados pelos pesquisadores e analistas do CEEEx.

CONSELHO EDITORIAL

Cel Art Jacintho Maia Neto

Cel R1 Paulo Cesar Leal

Cel R1 Bento Paulos Cabral

Cel R1 Moraes José Carvalho Lopes Júnior

Cel QCO Valdir Quintana Gomes Junior

Ten Cel Érico da Silva Ferreira

Prof. MSc. Mariana Oliveira do Nascimento Plum

REVISÃO TÉCNICA

Prof. MSc Mariana Oliveira do Nascimento Plum

PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Prof. MSc Mariana Oliveira do Nascimento Plum

2º Ten OTT Everton Alex Rodrigues

1º Sgt Com Vanderson Martins Barbosa

PERIODICIDADE

Trimestral

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

Disponível em PDF na página eletrônica:

www.ceeex.eb.mil.br

Análise Estratégica. Ano 1. Nº 1. Jun/Ago 2016. Brasília. Exército Brasileiro. Estado Maior do Exército. Centro de Estudos Estratégicos do Exército. 31 P.

1. América do Sul e Entorno Estratégico.
2. Conflitos Armados Contemporâneos.
3. Economia e Defesa Nacional.
4. Recursos Naturais e Geopolítica.

Sumário

América do Sul e Entorno Estratégico

Prof. Dr. Alcides Costa Vaz

Evolução Recente e Perspectivas do Processo de Paz na Colômbia..... 04

Conflitos Armados Contemporâneos e Terrorismo

Gen Bda R1 Luiz Eduardo Rocha Paiva

Lei Nº 13.260/2016 (Lei Antiterrorismo) – Uma Apreciação..... 12

Economia e Defesa Nacional

Prof. Dr. Peterson Ferreira da Silva

O Atual Debate sobre Reformas em Sistemas de Aquisições de Defesa: O Caso do Canadá..... 19

Recursos Naturais e Geopolítica

Prof. MSc Carlos José Crespo Santos

Recursos Naturais Brasileiros: Água, Minérios e o Potencial Subaproveitado..... 25

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.

ALCIDES COSTA VAZ

AMÉRICA DO SUL E ENTORNO ESTRATÉGICO

EVOLUÇÃO RECENTE E PERSPECTIVAS DO PROCESSO DE PAZ NA COLÔMBIA¹

O anúncio, em 23 de setembro de 2015, do acordo sobre justiça transicional entre o governo do Presidente Juan Manuel Santos e as Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (FARC), e a decisão conjunta de interromper a escalada de hostilidades que ocorrera nos meses anteriores abriram caminho para a proposição da data de 23 de março de 2016 para a assinatura do acordo definitivo de paz, o que foi comunicado em Havana pelo Presidente Santos e pelo líder máximo das FARC, Timoleón Jiménez, com a assistência do Presidente cubano, Raul Castro. Tais fatos apontavam para o desfecho exitoso das negociações de paz iniciadas oficialmente em setembro de 2012 em meio à grande expectativa da população, mas com forte oposição interna, em particular por parte das forças de apoio ao ex-Presidente Álvaro Uribe.

No entanto, a dez dias daquele prazo, tanto o Governo colombiano como as FARC admitiram a necessidade de prorrogá-lo indefinidamente, ao mesmo tempo em que, em manifestações separadas, reiteraram o compromisso com a conclusão do acordo. A não fixação de um novo prazo alimentou as já crescentes inquietações sobre o processo de paz e sobre as perspectivas da estabilidade interna e, por extensão, regional. A presente análise se atém às razões do impasse que impediram a observância do prazo originalmente proposto para a celebração do acordo de paz e às consequências imediatas do adiamento do acordo final para o processo de paz e suas implicações para a estabilidade regional. Considera, também, o impacto do início das negociações entre o Governo colombiano e o Exército de Libertação Nacional, anunciado em 30 de março passado, ou seja, uma semana após a data originalmente definida para a conclusão do acordo de paz entre o Governo e as FARC.

¹ O presente texto contou com a contribuição do Assistente de pesquisa Bruno Gonçalves de Souza Barbalho na coleta e na atualização de informações.

1. *As razões do impasse e o adiamento sine die do prazo para o Acordo final entre o Governo e as FARC.*

Em 19 de janeiro passado, o Governo colombiano e as FARC, ainda embalados pelo impulso das negociações decorrentes dos entendimentos celebrados em Havana ao final de setembro de 2015, emitiram declaração conjunta anunciando a criação de um mecanismo tripartite de monitoramento e verificação do eventual acordo sobre o cessar fogo, o fim de hostilidades e a deposição de armas, tema central para as conclusões das negociações e do próprio processo de paz com as FARC. O referido mecanismo, segundo aquela proposta, será integrado por representantes do Governo, das FARC e por uma missão política da Organização das Nações Unidas (ONU) que, por sua vez, contará com representantes de países da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Esta missão internacional estará incumbida de presidir e coordenar o mecanismo tripartite, de dirimir controvérsias, de fazer recomendações e de apresentar informes, e deverá iniciar seus trabalhos tão logo se formalize o acordo sobre cessar fogo e deposição de armas. O comunicado conjunto e a proposta do mecanismo tripartite foram considerados um importante avanço e pareciam confirmar a disposição das partes do anúncio de selar a paz com o acordo definitivo na data de 23 de março de 2016.

No entanto, dificuldades para avançar em dois pontos da agenda impediram que tal ocorresse. Em primeiro lugar, não houve entendimento sobre a deposição das armas. O governo colombiano propugnou que a deposição das armas pelas FARC fosse integralmente cumprida até 31 de dezembro de 2016 e que, após isso, os integrantes das FARC permanecessem nas chamadas zonas de concentração, cuja criação foi, inclusive, aprovada nas duas casas do Congresso em março passado, sob a supervisão de uma missão internacional das Nações Unidas. As FARC pleiteiam o direito de livre movimentação em todas as zonas de concentração, enquanto o governo pretende que essa movimentação seja restrita às áreas de acampamento.

No entendimento das FARC, contudo, a saída das áreas que atualmente ocupam para permanecerem acantonadas em espaços restritos deixaria aberta a possibilidade de que aquelas áreas venham a ser ocupadas pelo ELN ou por outros movimentos. Elas reiteram sua preocupação com o aumento dos assassinatos de líderes sociais observado em 2015, se comparado ao ano anterior. Quanto ao prazo final para deposição das armas, as FARC sustentam que a deposição total das armas se daria “a partir de 31 de dezembro de 2016”, em um processo gradual, o que, segundo o Governo, que rechaçou a proposta,

expressava a recusa do movimento guerrilheiro de se comprometer com uma data-limite para a deposição total das armas. Cumpre destacar que as tratativas sobre entrega e deposição das armas tem sido marcadas por grande controvérsia a respeito do significado dos termos “entrega” e “deposição”. Em diferentes momentos das negociações, as FARC manifestaram o entendimento de que a disposição e o compromisso de renunciar ao emprego das armas para fazer e participar da política não implicariam necessariamente a imediata entrega e destruição dessas armas - o que, segundo essa mesma visão, equivaleria a uma rendição e deixaria suas lideranças e integrantes vulneráveis frente ao incremento dos assassinatos de lideranças sociais, conforme antes aludido. Ademais vinculam a deposição ao integral cumprimento de compromissos assumidos pelo Governo. Representantes deste, por outro lado, vinculam a deposição à completa desmobilização, entrega e destruição das armas em data definida e sob observação internacional.

O segundo ponto de desacordo diz respeito aos procedimentos para referendar o eventual acordo de paz. O Governo propõe que este seja submetido a um referendo popular como condição para sua implementação; as FARC, por sua vez, propõem que seja convocada uma Assembleia Constituinte como forma de culminar o processo de paz e de assegurar o integral cumprimento dos compromissos assumidos, proposta esta recusada pelo Governo. O impasse em torno dos dois temas não parece passível de ser superado de modo imediato, o que remete, por ora, a perspectivas de fechamento do acordo final para o médio prazo e sua implementação para o horizonte do fim do mandato do Presidente Santos, uma vez que, mesmo que o acordo final seja alcançado até o final de 2016, prognósticos do próprio governo colombiano apontam que a implementação de todos os pontos levará, minimamente, de seis meses a um ano.

No entanto, o ceticismo reforçado pelos impactos imediatos do descumprimento do prazo para a celebração do acordo de paz com as FARC foi parcialmente mitigado pelo anúncio do Governo, em 30 de março, do início das negociações com o Exército de Libertação Nacional, o qual é abordado a seguir.

2. O anúncio das negociações com o Exército de Libertação Nacional (ELN)

O anúncio das negociações com o Exército de Libertação Nacional (ELN) foi precedido de uma série de encontros entre representantes do Governo e do ELN mantidos entre janeiro de 2014 e março do corrente ano no Equador, na Venezuela e no Brasil, e assistidos por representantes dos governos de Cuba, Chile e Noruega. Desses encontros preliminares e reservados emanou a agenda que orientará as negociações, as

quais contarão com o concurso dos países acima citados, mas também de representações da sociedade civil, por demanda do próprio ELN. A agenda é um pouco mais resumida do que aquela mantida com as FARC e está integrada por quatro temas:

- a. Democracia para a paz: engloba questões relacionadas ao tratamento a ser dispensado aos movimentos sociais e respectivas lideranças que se vincularam à guerrilha e que enfrentam processos judiciais.
- b. Transformação para a paz: envolve um conjunto de propostas de políticas e ações sociais voltadas, entre outras, para a superação da pobreza e da exclusão social, a promoção do desenvolvimento equitativo e sustentado e o combate à corrupção;
- c. Vítimas do conflito: ponto em tudo semelhante ao negociado com as FARC e referido ao reconhecimento das vítimas do conflito e de seus direitos, segundo os princípios de verdade, justiça, reparação, não repetição e não esquecimento;
- d. Fim do conflito armado: tratará da situação jurídica dos ex-guerrilheiros, da condição de segurança destes, da incorporação do ELN à política e do futuro dos seus membros que se encontram aprisionados; envolve, ainda, o cessar fogo e o fim das hostilidades, além da definição dos marcos para a entrega de armas, todos temas que deverão compor um eventual acordo final.

As negociações serão encabeçadas por Frank Pearl, atual negociador plenipotenciário do Governo junto às FARC, e pelo Comandante do ELN, Antonio García, e terão sede em Quito. Não foi anunciada data para seu início efetivo. É importante assinalar que o ELN, apesar de ter se enfraquecido nos confrontos com movimentos paramilitares, em particular com as Autodefesas Unidas da Colômbia (AUC), recuperou protagonismo nos últimos cinco anos ao intensificar, de forma sustentada, suas ações em todo o território colombiano e, de modo particular, nos dois primeiros meses de 2016. Tal protagonismo foi interpretado como um movimento destinado a fortalecer seu peso nas negociações com o Governo. O movimento guerrilheiro conta hoje com um efetivo de cerca de 1.300 a 2.000 soldados e com uma ainda ampla rede de inteligência e de suporte logístico, e manteve diálogos anteriormente em sete ocasiões, com diferentes governos. No entanto, dado o contexto do próprio processo de paz e do avançado estágio de entendimento entre o

Governo e as FARC, as perspectivas de um acordo com o ELN são, desta feita, mais promissoras que anteriormente.

3. Perspectivas de encaminhamento das conversações e do processo de paz

O comunicado do adiamento do acordo final entre o Governo colombiano e as FARC reforçou incertezas sobre o processo de paz. No entanto, e também por conta disso, desde o dia 23 de março, observam-se movimentos de ambas as partes que parecem responder ao propósito de não permitir o arrefecimento do diálogo e de deter a erosão do capital político das partes e, em última instância, da própria credibilidade do processo de paz junto à sociedade colombiana, em primeiro lugar, e, secundariamente, àqueles segmentos da comunidade internacional mais diretamente envolvidos com o dito processo. Representantes das FARC se manifestaram dispostos a oferecer um cronograma para a deposição das armas, consumando o processo até 31 de dezembro de 2016, de modo a permitir a participação do movimento guerrilheiro nos processo eleitoral de 2018. As FARC vinham advogando, também, que, concomitantemente, o processo de deposição seja liderado, no que diz respeito à própria guerrilha, por “Simon Trinidad”, codinome de Juvenal Ovidio Ricardo Palmera Pineda, importante líder guerrilheiro sentenciado a 60 anos de prisão nos Estados Unidos. Por meios informais, representantes das FARC afirmam que o avanço das conversações sobre deposição de armas não está condicionado à libertação de “Simon Trinidad”, procurando, simultaneamente, desmobilizar argumentos que a responsabilizam pelo impasse que impediu o fechamento do acordo final e manter em perspectiva a possibilidade de obter, dos Estados Unidos, a libertação daquela importante liderança.

O governo colombiano, por seu turno, enfrenta um ambiente político e econômico muito desfavorável, dada a conjunção de perda de apoio junto à população e a deterioração da economia, decorrente da queda do preço das *commodities* agrícolas e da redução da oferta de insumos energéticos que se fez acompanhar de medidas de racionalização do uso da energia. Com o índice de desaprovação ao Governo alcançando 77% e com 66% da população manifestando desconfiança em relação ao processo de paz, e sendo este precisamente um dos mais importantes capitais políticos que detém o governo, não lhe resta outra opção senão a de seguir afiançando o processo e apostando no êxito de seu desfecho. Para tanto, é igualmente relevante o processo de diálogo recém-iniciado com o Exército de Libertação Nacional e cuja condução poderá ter impacto direto sobre as perspectivas das negociações finais com as FARC, muito embora tanto o Governo como vários

setores do campo político e social reconheçam ser processos diferenciados em sua condução, mas que apontam para um mesmo objetivo, qual seja, o término do conflito colombiano em sua inteireza.

As adversidades políticas e econômicas que enfrenta o Governo Santos podem estimular o recrudescimento de posições tanto por parte das FARC como do ELN em suas respectivas mesas de negociação e, assim, prolongar o processo de negociação da paz como um todo. Contudo, mesmo que nas respectivas mesas negociadoras se cogite concluir os acordos no menor prazo possível (até o fim do corrente ano, no caso do acordo com as FARC), é o marco temporal dado pela realização de eleições em 2018 (eleições parlamentares em 11 de março e eleições presidenciais em 27 de maio daquele ano) que imporá ao Governo e a ambos os movimentos guerrilheiros o limite máximo de meados de 2017 para que sejam logrados os acordos e cumpridas as condições mínimas para tornar viável a participação das FARC e do ELN, já então como partidos políticos, no processo eleitoral.

Nesse sentido, a janela de oportunidade para que se conclua o processo de paz se estende, na melhor das hipóteses, do presente até o segundo trimestre de 2017, para o tratamento dos temas pendentes com as FARC e para a conclusão das negociações com o ELN, de modo a permitir, em um cenário otimista, ter se avançado o suficiente na implementação dos respectivos acordos de paz para viabilizar a participação desses movimentos nas eleições. Como ambos os movimentos aspiram fazê-lo, quanto mais adiantado estiverem suas respectivas inserções no processo político, melhores as chances de capitalizarem oportunidades eleitorais.

Portanto, embora a prorrogação *sine die* do prazo para a celebração de um acordo final com as FARC tenha sido causa de frustração e tenha contribuído para fomentar desconfianças quanto à conclusão do processo de paz, os movimentos de ambas as partes, desde então, sinalizam que o interesse na conclusão do acordo permanece e se vê até mesmo reforçado com o início das negociações com o ELN. Persistem, mesmo que em um contexto político e econômico adverso, incentivos políticos suficientes para que todas as partes procurem impedir o estancamento e, mais ainda, retrocessos no processo de paz, particularmente quando estão sendo acertados, simultaneamente, os dois últimos pontos para o acordo final com as FARC e iniciadas as conversações com o ELN. Reforçaria esse panorama a obtenção de um compromisso de cessar fogo com o ELN que, conforme apontado, intensificou suas ações ao longo dos últimos dois anos. Em se alcançando tal compromisso, melhoram muito as perspectivas de estabilidade interna no curto prazo, e se instaura um

contexto mais favorável a ambas as negociações, o que, por sua vez, tende a reforçar a percepção, no seio da sociedade colombiana, de que a paz é desejável e possível.

Por outro lado, também persistem elementos de cautela que não devem ser negligenciados. A percepção por parte da sociedade colombiana sobre o processo de paz se mantém fortemente vinculada ao desempenho e à credibilidade do governo do Presidente Juan Manuel Santos, que ora enfrenta grandes adversidades políticas e econômicas, bem como aos resultados de suas políticas no próprio campo da segurança. A esse respeito, o Governo aponta, a seu favor, a redução, nos últimos quatro anos, das taxas de homicídios em geral, dos casos de sequestros e dos atos de terrorismo, assim como das áreas de cultivo de coca.

A essa avaliação se contrapõem aquelas que apontam para o incremento de furtos a pessoas, instituições financeiras e patrimônio, bem como o aumento da quantidade de cocaína apreendida a partir de 2014 e o fortalecimento de organizações como as Autodefesas Gaitanistas de Colombia (AGC), também conhecida como Clan Úsuga. Atualmente a AGC é a maior organização do crime no País, como sinais de que a condição de segurança não se alterou tão significativamente quanto o apregoado pelo Governo. Há, nesse sentido, mesmo no plano da segurança, um quadro ambíguo para afiançar o processo de paz. Ao mesmo tempo, não há indicadores seguros de que o processo negociador se mantém suscetível a eventuais recrudescimentos de posições e retrocessos que podem comprometer a suspensão de hostilidades já alcançada com as FARC e o que quer que venha a ser acordado com o ELN como condição para as negociações com o Governo colombiano. Tais incertezas é que nutrem o contingente de 66% da população que, em pesquisa recente realizada às vésperas do dia 23 de março, mostram-se céticos quanto às perspectivas do processo de paz.

Nesse sentido, o adiamento do acordo final com as FARC, não implicou, em si mesmo, mudança de perspectiva no que tange à condição da estabilidade colombiana e no plano regional, particularmente se tomado em conta que tal adiamento não ensejou retrocessos no que diz respeito ao cessar fogo celebrado entre governo e aquele movimento guerrilheiro. Ao mesmo tempo, se cumprida a expectativa de que acordo semelhante seja alcançado com o ELN, como condição para o prosseguimento das negociações recém

anunciadas, a estabilidade interna colombiana será significativamente favorecida com benefícios diretos também para o processo de paz como um todo.

No entanto, cumpre reiterar, à guisa de conclusão, que, mesmo superados os desafios que se apresentam à conclusão exitosa dos acordos de paz do governo colombiano com as FARC e o ELN, respectivamente, a consolidação da paz e a própria estabilidade regional em última instância, seguirão dependentes de um conjunto de fatores subsequentes, dentre os quais se destacam a promoção de reformas políticas e econômicas domésticas, a efetividade do apoio prestado internacionalmente a este processo e a forma pela qual as estruturas que operam o crime organizado e o tráfico de drogas na Colômbia serão afetadas e responderão à nova condição gerada pelos acordos de paz. Estes fatores, mais que a prorrogação de prazos no bojo do processo de paz, afiguram-se mais importantes em definir as perspectivas da paz e da estabilidade na Colômbia e, por extensão, no subcontinente sul-americano.

Luiz Eduardo Rocha Paiva

Conflitos Armados Contemporâneos e Terrorismo

LEI Nº 13.260/2016 (LEI ANTITERRORISMO) – UMA APRECIÇÃO

Em 16 de março de 2016, a Presidente da República sancionou, com oito vetos, a Lei Nº 13.260/2016, conhecida como Lei Antiterrorismo¹. A medida vinha sendo protelada há muito tempo, sem justificativa convincente, e se transformou em anseio da comunidade global, cujo clamor cresceu desde a escolha da cidade do Rio de Janeiro para sede dos Jogos Olímpicos em 2016. O crime de terrorismo fora contemplado na Constituição Federal de 1988, mas faltavam sua tipificação e regulamentação, a fim de respaldar o enquadramento de indivíduos ou grupos que incidissem nesse crime.

Este ensaio pretende fazer uma apreciação da citada Lei, inclusive dos vetos da Presidente da República ao texto aprovado no Congresso, e destacar aspectos positivos e negativos da norma, bem como os reflexos mais relevantes para o combate ao terrorismo no Brasil.

Enquanto a norma estava na situação de Projeto de Lei (PL), houve divergências quanto a incluir os crimes cometidos por extremismo político entre as razões de enquadramento de grupos ou indivíduos na prática de atos de terrorismo. No final, prevaleceu a ideia defendida não apenas, mas principalmente, pelos partidos de esquerda, com apoio tácito da liderança política nacional, de retirar o extremismo político do rol das razões de enquadramento elencadas na Lei (Quadro 1, com destaque na segunda linha).

Quadro 1: Atos enquadrados como terrorismo na Lei 13.260/2016 (Art. 2º)

O terrorismo consiste na prática por um ou mais indivíduos dos atos previstos neste artigo, por **razões de xenofobia, discriminação ou preconceito de raça, cor, etnia e religião**, quando cometidos com a **finalidade de provocar terror social ou generalizado, expondo a perigo pessoa, patrimônio, a paz pública ou a incolumidade pública**.

¹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13260.htm>. Acesso em 06 de Maio de 2016. A leitura do Ensaio fica facilitada tendo a Lei acessível em mídia eletrônica ou cópia impressa.

Verifica-se, no Quadro, que o enquadramento se limita a atos cometidos com a finalidade destacada nas duas últimas linhas. Essa ressalva distingue a Lei Antiterrorismo do Código Penal, pois, ao contrário do criminoso comum, o terrorista emprega violência física e psicológica sem limites morais e sem observar o direito humanitário; suas ações vitimam pessoas indiscriminadamente e danificam ou destroem instalações com graves prejuízos à comunidade, tendo plena consciência de que o vulto das consequências de seus atos, para criar o clima de terror, é incontrolável.

O § 1º do Art. 2º da Lei considera atos de terrorismo os relacionados no Quadro 2.

Quadro 2: Atos de terrorismo e Pena imposta

I - usar ou ameaçar usar, transportar, guardar, portar ou trazer consigo explosivos, gases tóxicos, venenos, conteúdos biológicos, químicos, nucleares ou outros meios capazes de causar danos ou promover destruição em massa;
II – (VETADO);
III - (VETADO);
IV - sabotar o funcionamento ou apoderar-se, com violência, grave ameaça a pessoa ou servindo-se de mecanismos cibernéticos, do controle total ou parcial, ainda que de modo temporário, de meio de comunicação ou de transporte, de portos, aeroportos, estações ferroviárias ou rodoviárias, hospitais, casas de saúde, escolas, estádios esportivos, instalações públicas ou locais onde funcionem serviços públicos essenciais, instalações de geração ou transmissão de energia, instalações militares, instalações de exploração, refino e processamento de petróleo e gás e instituições bancárias e sua rede de atendimento;
V - atentar contra a vida ou a integridade física de pessoa:
Pena - reclusão, de doze a trinta anos, além das sanções correspondentes à ameaça ou à violência.

Porém, se indivíduos ou grupos cometerem tais ações listadas como atos de terrorismo, tendo como alvo o Estado, organização internacional, pessoa jurídica, nacional ou estrangeira, ou representações internacionais, não serão enquadrados na Lei Antiterrorismo, se os atos tiverem motivação política, ainda que sua finalidade seja *provocar terror social ou generalizado*, e as consequências sejam desastrosas.

Assim, a Lei criou uma vulnerabilidade diante de eventuais crises internas, caso grupos ou indivíduos adeptos de ideologias radicais decidam empregar a violência extrema contra o Estado. E o que dizer se, em um evento internacional realizado no Brasil, for cometido um atentado de cunho político contra delegação

estrangeira? O Brasil poderá ser pressionado pelo país agredido e pela comunidade global para enquadrar como terroristas os responsáveis pelo atentado.

Outra divergência, durante a tramitação do PL, foi quanto à ressalva constante do § 2º do Art. 2º da lei, que se segue no Quadro 3.

Quadro 3: Texto do § 2º do Art. 2º da Lei Antiterrorismo

O disposto neste artigo não se aplica à conduta individual ou coletiva de pessoas em manifestações políticas, movimentos sociais, sindicais, religiosos, de classe ou de categoria profissional, direcionados por propósitos sociais ou reivindicatórios, visando a contestar, criticar, protestar ou apoiar, com o objetivo de defender direitos, garantias e liberdades constitucionais, sem prejuízo da tipificação penal contida em lei.

Prevaleceu, mais uma vez, a ideia dos partidos de esquerda, com apoio tácito da liderança política nacional, que lograram excluir, entre outros, os movimentos sociais e sindicais, particular e fortemente ligados e apoiados por esses atores.

É questionável que indivíduos ou grupos que cometerem os atos elencados no Quadro 2 não possam ser enquadrados por crime de terrorismo, se atuando no rol de situações e grupos mencionados no Quadro 3. Assim, na hipótese de uma marcha de determinado movimento religioso radical passar diante de um templo de outra religião, considerada antagônica, se um indivíduo ou grupo, portando artefato explosivo, lançá-lo contra o templo causando vítimas fatais, a violência será enquadrada como crime comum. Há uma incoerência na Lei, pois atos de terrorismo praticados por preconceito religioso são enquadrados no *caput* do Art. 2º; mas atos idênticos, se cometidos por movimentos religiosos, não serão terrorismo, como reza o § 2º do mesmo artigo.

São legítimos os cuidados em não deixar um universo muito amplo de possibilidades de enquadramento como terrorismo de ações, mesmo com algum nível de violência, ocorridas no âmbito de movimentos políticos, sociais, sindicais, religiosos e outros. No entanto o legislador teria condições de aprimorar o PL sem isentar, a priori, esses movimentos do alcance da norma. Isso porque um ato terrorista pode ser definido pela intenção, violência indiscriminada, meios empregados, vulto das consequências e perfil do agente ou organização. A legislação brasileira é uma das únicas a isentar movimentos sociais e extremismo político de

atos terroristas. O Quadro 4 apresenta a legislação dos EUA e da União Europeia (UE)², onde os dois não ficaram isentos.

Quadro 4: Terrorismo na legislação antiterror nos EUA e na UE

EUA: “atividades que envolvam atos violentos ou perigosos para a vida humana e que violem as leis criminais dos Estados Unidos ou de qualquer estado da federação cometidos dentro da jurisdição dos EUA com a intenção de intimidar ou coagir a população civil, influenciar a política governamental por meio de intimidação ou coação e afetar a governabilidade pela destruição massiva, assassinatos e sequestros”.

UE: “todo ato intencional, portanto doloso, que, por sua natureza ou contexto, pode atingir gravemente um país ou uma organização internacional quando: (1) o autor comete o ato com o fim de intimidar gravemente uma população; (2) a ação cometida obriga indubitavelmente os poderes públicos ou uma organização internacional a realizar um ato ou abster-se de fazê-lo; e (3) se desestabilizam ou se destroem as estruturas políticas fundamentais, constitucionais e econômicas ou sociais de um país ou organização internacional”.

A definição de terrorismo no Glossário das Forças Armadas brasileiras³ terá que ser revisada, pois não isenta o extremismo político nem os movimentos em comento da prática de atos de terrorismo.

A Casa Civil encaminhou para apreciação do Congresso Nacional, em meados de março do corrente, Mensagem em que constam os motivos dos vetos a dispositivos da Lei, decididos pela Presidente da República, que ainda podem ser derrubados pelo Legislativo.

No Quadro 2 (pág. 12), verifica-se que os incisos II e III do § 1º, do Art. 2º foram vetados. Os incisos enquadravam, entre os atos de terrorismo, danos ao patrimônio como incendiar, depredar, saquear, destruir ou explodir meios de transporte ou qualquer bem público ou privado (inciso II); e interferir, sabotar ou danificar sistemas de informática ou banco de dados (inciso III). As razões para os vetos consideraram que os incisos apresentavam definições amplas e imprecisas, com a aplicação de pena idêntica para ações de distintos graus de violência e que os outros incisos do § 1º permitem o enquadramento dos atos de terrorismo constantes dos que foram vetados. Os argumentos são válidos, mas por que retirar do texto da Lei, ao vetar o inciso II, a possibilidade de enquadrar violências contra bens privados, coincidentemente, um dos

²WOLOSZYN, André Luís. *Terrorismo Global*. Rio de Janeiro, RJ. Biblioteca do Exército, 2010 (pág. 55).

³ Disponível em: < http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/md35_g_01_glossario_fa_4aed2007.pdf>. Acesso em: 08 de Maio de 2016.

alvos de movimentos sociais e sindicais violentos, como atos de terrorismo? Os bens privados não foram incluídos no inciso IV.

No Art. 3º foram vetados os § 1º e 2º (Quadro 5), que enquadravam quem desse abrigo ou guarida a pessoa que tivesse praticado ou em vias de praticar atos de terrorismo.

Quadro 5: Art. 3º - Enquadramento por participação ou apoio a organização terrorista

Promover, constituir, integrar ou prestar auxílio, pessoalmente ou por interposta pessoa, a organização terrorista:

Pena - reclusão, de cinco a oito anos, e multa.

§ 1º (VETADO).

§ 2º (VETADO).

Nos vetos, foi destacado que os crimes constantes dos parágrafos vetados já constam no Código Penal e estão cobertos pelo *caput* do artigo. Isso é parcialmente verdadeiro, uma vez que não se previu, no *caput*, o enquadramento de apoio prestado a pessoas envolvidas em atos terroristas e sim a organização terrorista. Dessa forma, a investigação, o juiz e a promotoria serão fundamentais, no sentido de identificar o nível do auxílio prestado ou eventual participação no crime, a fim de decidir sobre o vulto das penas a serem propostas.

O Art. 4º, totalmente vetado, previa o enquadramento da apologia, em âmbito público, de fatos tipificados como crimes na Lei, bem como a incitação ao terrorismo por qualquer meio de comunicação, inclusive a internet. A pena era de quatro a oito anos de prisão. No veto, considerou-se que o artigo tinha um conceito muito amplo e a pena era alta, ferindo o princípio da proporcionalidade, haja vista a possibilidade de existirem distintos níveis de cometimento do delito. No veto, também foi destacado que a ausência de parâmetros precisos poderia comprometer o direito à liberdade de expressão. Na realidade, o conceito não estava amplo, pois os atos de terrorismo estão claramente tipificados na Lei. O Código Penal preconiza penas de três a seis meses de detenção para a incitação pública ao crime e a apologia ao crime e ao criminoso (Art.

286 e 287)⁴, portanto, de forma bem mais ampla e com penas bem mais leves, não condizentes com a gravidade da incitação ou apologia ao terrorismo.

O Art. 9º previa o cumprimento da pena em penitenciária de segurança máxima, pelos condenados a regime fechado, mas foi vetado. O veto se baseou no princípio da individualização da pena, haja vista os antecedentes de um apenado e as circunstâncias que envolvam sua participação no crime. O veto é justificável e, mais uma vez, a investigação, o juiz e a promotoria serão fundamentais, no sentido de estabelecer quem deve cumprir a pena em estabelecimento de segurança máxima.

O parágrafo único do Art. 11 incumbia o (à época da sanção da lei) extinto Gabinete de Segurança Institucional (GSI) da coordenação da prevenção e combate ao terrorismo. Esse dispositivo também foi vetado e não foi designado nenhum órgão para atuar como centro do sistema de enfrentamento da ameaça terrorista. O argumento para o veto se baseou no Art. 84, inciso VI, alínea “a” da Constituição Federal, que estabelece ser da competência do Presidente da República a organização e funcionamento da administração federal. Foi negligenciada a segurança nacional, uma vez que o combate ao terrorismo impõe essa coordenação no mais alto nível. Estabelecer um órgão dela encarregado, em Lei promulgada pelo Presidente da República, em nada comprometeria a competência aludida.

Além da própria existência, hoje, de uma Lei que tipifica o crime de terrorismo, podem ser destacados outros aspectos positivos. A Lei permite atuar contra esses crimes ainda antes de sua consecução (Art. 5º e 6º), na fase de preparação, e respalda o bloqueio de apoios financeiros e outros bens às organizações terroristas (Art. 6º e 12), algo de vital relevância para essas organizações, agora também consideradas criminosas (artigo 19). Assim, houve um significativo amparo à prevenção ao terrorismo. Ao lado dos aspectos positivos destacados, existem pontos fracos importantes como: a retirada do “extremismo político” do rol de atos de terrorismo e a isenção de movimentos sociais e sindicais da prática desses atos; o veto do Art. 4º, impedindo o enquadramento da apologia e incitação ao crime em comento; e a não previsão de um órgão centralizador do combate ao terrorismo.

A pressa em dispor da Lei comprometeu a eficácia do combate ao terrorismo. Ela precisa ser aperfeiçoada, livrando-a do perfil ideológico, pelo qual se buscou mais salvaguardar uma parcela ínfima da

⁴ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em: 06 de Maio de 2016.

população, por afinidade ideológica e interesse político, isentando um potencial *terrorismo doméstico*, ao invés de priorizar a segurança da Nação como um todo. O *terrorismo doméstico*, levado a cabo por extremismo político, é um risco muito mais presente e permanente do que ameaças por razões religiosas, étnicas ou xenófobas.

Referências bibliográficas

BRASIL. **Código Penal Brasileiro**. Decreto-lei nº 2.848, de 7 de Dezembro de 1940. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm>. Acesso em 06 de Mai. 2016.

BRASIL. **Lei Antiterrorismo**. Lei nº 13.260, de 16 de Março de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13260.htm>. Acesso em 06 de Mai. 2016.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Glossário das Forças Armadas**. Portaria Normativa nº 196/EMD/MD, de 22 de Fevereiro de 2007. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/md35_g_01_glossario_fa_4aed2007.pdf> . Acesso em 08 de Mai. 2016.

WOLOSZYN, André Luís. **Terrorismo Global**. Rio de Janeiro, RJ. Biblioteca do Exército, 2010.

Peterson Ferreira da Silva

Economia e Defesa Nacional

O ATUAL DEBATE SOBRE REFORMAS EM SISTEMAS DE AQUISIÇÕES DE DEFESA: O CASO DO CANADÁ

1. Introdução ao contexto estratégico canadense

Detentor de um vasto território, com destaque para sua presença no Ártico, e considerado em 2014 a 11ª maior economia mundial (WORLD BANK, 2014), o Canadá tem buscado acompanhar de algum modo as transformações militares observadas nas últimas décadas em países como Estados Unidos (EUA), Reino Unido, França, Rússia e China. Contudo, segundo Elinor Sloan (2007, p. 5), a posição geopolítica do Canadá e suas boas relações estratégicas com os EUA possibilitaram que sucessivos governos realizassem cortes nos gastos de defesa como parte de exercícios mais amplos de contenção orçamentária. Como resultado, ainda conforme Sloan (ibidem), os investimentos canadenses em defesa passaram a depender significativamente de plataformas dos partidos políticos no poder, bem como de preferências pessoais da figura do primeiro-ministro e de sua equipe ministerial.

Tradicionalmente, o Canadá tem como seu mais próximo aliado e parceiro estratégico os EUA, compartilhando, por exemplo, responsabilidades no Comando de Defesa Aeroespacial da América do Norte (North American Aerospace Defense Command – NORAD), na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e na aliança internacional de inteligência conhecida como “Five Eyes” (Austrália, Canadá, Nova Zelândia, Reino Unido e Estados Unidos). A partir dos anos 2000, o envolvimento das Forças Armadas do Canadá (Canadian Armed Forces – CAF) em operações ao lado dos EUA contribuiu para rápidas mudanças em sua estrutura de força (force structure), com destaque para os desdobramentos dos conflitos no Afeganistão e, mais recentemente, no Iraque e na Síria contra o Estado Islâmico (ISIS).¹ No que diz respeito a aquisições

¹ Mais informações podem ser encontradas em: “National Defence and the Canadian Armed Forces - Current operations list” < <http://www.forces.gc.ca/en/operations/current-list.page#details-panel-1424977816603-5> >. Acesso em: 06 mai. 2016.

militares, isso repercutiu, por exemplo, no cancelamento, em 2007, do projeto Multi-Mission Effects Vehicle (MMEV), seguido da obtenção, em regime de urgência, de veículos blindados sobre rodas RG-31 e LAV RWS, bem como de 100 carros de combate Leopard 2 da Holanda (CANADÁ-OAG, 2009). Além disso, cabe salientar a aquisição de helicópteros CH-147F Chinook e de cinco aeronaves de transporte estratégico C-17, aumentando expressivamente a capacidade de mobilidade das CAF.²

2. Síntese da estrutura de força e da base industrial de defesa

A “Primeira Estratégia de Defesa do Canadá” (Canada First Defence Strategy), de 2008, abrange um plano de \$490 bilhões ao longo de 20 anos para sua defesa (sendo \$60 bilhões apenas para equipamentos), focando no favorecimento da indústria canadense. No ano fiscal de 2013-2014, o Departamento de Defesa Nacional (DND – do inglês) alcançou a cifra de \$21,5 bilhões (cerca de 1,1% do Produto Interno Bruto – PIB) (CANADÁ-PBO, 2015, p. 1). Em 2014, esses recursos se encontravam divididos em 40% para o Exército (composto por aproximadamente 22.800 militares em tempo integral, 18.700 reservistas e 5.000 Canadian Rangers), 39% para a Força Aérea (estruturada por cerca de 13.000 militares regulares e 2.400 reservistas) e 21% para a Marinha (8.400 militares em tempo integral e 5.100 em regime parcial) (ibid, p.11; DND/CAF, 2016a). Nesse mesmo ano, 47% do orçamento de defesa foram alocados em Pessoal (incluindo militares da ativa e civis, militares aposentados e serviços sociais), 30% em gastos operacionais em geral e 23% em Investimentos (CANADÁ-PBO, 2015, p. 11 e 15). Já segundo o IISS (2015, p. 484), em 2014 o orçamento de defesa canadense teria atingido cerca de \$15,9 bilhões, isto é, cerca de 0,89% do seu PIB, atendendo ao efetivo total de 66.000 militares e 31.000 reservistas no ano de 2015 (além de mais de 24.000 civis trabalhando em várias posições no DND) (DND/CAF, 2016b). Conforme é possível verificar no SIPRI Military Database, o Canadá teve o 16º maior gasto militar global em 2014 (US\$ constante – 2014).

A base industrial de defesa canadense é formada basicamente por pequenas e médias empresas relacionadas a companhias nos EUA, mas sem capacidade de produzir sistemas de armas complexos em função de a demanda doméstica militar canadense ser relativamente pequena para proporcionar a “economia de escala” necessária para se obter competitividade internacional (STONE, 2015, p. 4-5). Segundo a

² Mais detalhes em: “Royal Canadian Air Force – Aircraft”. Disponível em: < <http://www.rcaf-arc.forces.gc.ca/en/aircraft.page> >. Acesso em: 06 mai. 2016.

Associação Canadense das Indústrias de Defesa e Segurança, em 2014 esse segmento compreendia 2.000 empresas, reunindo cerca de 63.000 empregos e movimentando \$10 bilhões (60% por meio de exportações), com destaque para as áreas de In-Service Support e de Maintenance, Repair and Overhaul (MRO) no segmento aeroespacial (CADSI, 2016). Cabe ressaltar que, em 2007, cerca de 75% das exportações de bens e de serviços de defesa canadenses foram destinados aos EUA (JENKINS, 2013, p. 9).

3. Panorama sobre o atual sistema de aquisições de defesa do Canadá

Suas aquisições de defesa envolvem diferentes organizações governamentais, com destaque para o Departamento de Defesa Nacional (DND), o Public Works and Government Services Canada (PWGSC)³, o Industry Canada⁴ e o Treasury Board of Canada Secretariat, sendo que cada departamento e agência é responsável por um estágio do processo de aquisição de defesa. A partir de 2014, novas orientações ganharam forma com a Defense Procurement Strategy (DPS), incluindo maior importância para a participação da indústria doméstica. Assim, no atual sistema “multidepartamental” de aquisições canadense, o DND define, entre outras responsabilidades, os requisitos técnico-operacionais e realiza a análise de opções e as seleções. O PWGSC atua na execução e na avaliação de licitações, bem como no processo de administração de contratos. Já o Industry Canada detém o papel de considerar benefícios econômicos, tecnológicos e industriais para sua base industrial de defesa. Por fim, o Treasury Board é responsável pela aprovação preliminar de orçamento para os principais projetos militares, bem como pela supervisão financeira (AUGER, 2014, p. 2, 3 e 8). É só a partir da aprovação do Treasury Board que um estudo se torna efetivamente um “projeto” e, mais adiante, novamente o Treasury Board é responsável, por exemplo, pela Aprovação Preliminar do Projeto, quando só então são alocados recursos iniciais para a formação da respectiva equipe do projeto em questão (SLOAN, 2014, p. 8-9).

³ O PWGSC é a organização central do governo para compras, contratos, pagamentos, entre outras atividades, para os demais departamentos e agências federais.

⁴ No contexto da recente liderança do primeiro-ministro Justin Trudeau (desde novembro de 2015), foi criado o *Innovation, Science and Economic Development Canada*. Cf. < <http://www.ic.gc.ca/eic/site/icgc.nsf/eng/home> >. Acesso em: 06 mai. 2016.

4. Desafios e perspectivas

O sistema de aquisições de defesa canadense é bastante peculiar em função de envolver diferentes departamentos governamentais, cada um com distintas prioridades, culminando em um processo considerado muito extenso para atender adequadamente às demandas de defesa. Além disso, as aquisições militares do Canadá sofrem, assim como em outros países, com situações de atrasos, de aumentos de custos e de equipamentos que não atendem aos requisitos (STONE, 2012, p. 9,11 e 15). Nesse contexto, torna-se relevante ressaltar duas iniciativas voltadas para o aperfeiçoamento de tal sistema. A primeira ocorreu em 2013 com a recomendação de priorização de seis conjuntos de capacidades industriais (Key Industrial Capabilities - KICs), com base em três critérios: necessidades operacionais das CAF, oportunidades no mercado global e potencial para inovação. Assim, os seis conjuntos de priorizações sugeridos foram: (1) Segurança marítima e do Ártico, (2) Proteção do soldado, (3) Comando e suporte, (4) Cibersegurança, (5) Sistemas de treinamento e (6) Apoio/manutenção operacional (In-Service Support) (JENKINS, 2013). A segunda iniciativa foi o lançamento, em 2014, da Defence Procurement Strategy. Segundo Stone (2015, p. 3), entre as orientações desse documento, destacam-se as de promover o engajamento da indústria nos estágios mais iniciais dos projetos; de publicar anualmente um Guia de Aquisições de Defesa, divulgando as prioridades de obtenções; de estabelecer um comitê independente de avaliação dos requisitos dos principais projetos militares dentro do DND; de identificar e implementar conjuntos de capacidades industriais consideradas prioritárias (KICs – do inglês); de estabelecer um instituto voltado para análises de defesa com o objetivo de assessorar o cumprimento da Defence Procurement Strategy como um todo; e, por fim, de estabelecer um secretariado especificamente voltado para obtenções de produtos de defesa dentro do PWGSC.

Considerações finais

Essa síntese dos esforços de reforma do sistema canadense de aquisições de defesa permite explorar o desafio de equilibrar, por um lado, a obtenção de efetivas capacidades militares condizentes (e orçamentariamente viáveis) com o papel de aliado mais próximo da maior potência militar do globo e, de outro lado, o intuito de aproveitar ao máximo tais aquisições para fortalecer sua base tecnológico-industrial (SLOAN, 2014). De toda forma, o caso canadense reforça algumas das práticas já visualizadas nesse segmento

em outros países, como o contínuo aperfeiçoamento e especialização institucional; a implementação de mecanismos de transparência e de previsibilidade no que tange a necessidades operacionais e a obtenções; o maior engajamento da indústria não só nos estágios iniciais das aquisições, mas também no suporte operacional; e, por fim, a necessidade de constante priorização em um quadro de complexidade tecnológica crescente e de orçamentos limitados.

Referências Bibliográficas

AUGER, M. **Defence procurement organizations: a global comparison**. Library of Parliament, Economics, Resources and International Affairs Division, Parliamentary Information and Research Service – Background paper, publication nº 2014-82-E, 14 October, 2014.

CADSI - Canadian Association of Defence and Security Industries. **At a crossroads: Canadian Defence Policy and the Canadian Defence Industrial Base**. CADSI, Publications – April 27th, 2016. Disponível em: < <https://www.defenceandsecurity.ca/media/reports> >. Acesso em: 06 mai. 2016.

CANADÁ-OAG [Office of the Auditor General of Canada]. **Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons** – Chapter 5 Acquiring military vehicles for use in Afghanistan. Fall, 2009. Disponível em: < http://www.oag-bvg.gc.ca/internet/English/parl_oag_200911_05_e_33206.html >. Acesso em: 04 mai. 2016.

CANADÁ-PBO [Parliamentary Budget Officer]. **Fiscal sustainability of Canada's National Defence Program**. Ottawa, March 26, 2015. Disponível em: < www.pbo-dpb.gc.ca/files/files/Defence_Analysis_EN.pdf >. Acesso em: 05 mai. 2016.

DND/CAF - Department of National Defence/Canadian Armed Forces. **About the Canadian Armed Forces**. 2016a. Disponível em: < <http://www.forces.gc.ca/en/about/canadian-armed-forces.page> >. Acesso em: 05 mai. 2016.

DND/CAF - Department of National Defence/Canadian Armed Forces. **FAQ – 3. How many civilians work at DND?**. 2016b. Disponível em: < <http://www.forces.gc.ca/en/jobs-civilian/civilian-career-jobs-faq.page> >. Acesso em: 05 mai. 2016.

GRAY, C. S. *Strategy & defence planning: meeting the challenge of uncertainty*. Oxford University Press, 2014.

INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. **The military balance 2015**. 2015.

JENKINS, T. **Canada first: leveraging defence procurement through key industrial capabilities**. Report of the Special Advisor to the Minister of Public Works and Government Services. Ottawa, PWGSC, February, 2013. Disponível em: < <http://publications.gc.ca/site/eng/438378/publication.html> >. Acesso em: 06 mai. 2016.

SLOAN, E. **Military transformation: key aspects and Canadian approaches**. Canadian Defence & Foreign Affairs Institute (CDFAI), 2007.

SLOAN, E. **Something has to give: why delays are the new reality of Canada's Defence Procurement Strategy**. Canadian Defence & Foreign Affairs Institute (CDFAI), October, 2014.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. **SIPRI Military Expenditure Database**. Disponível em:

<http://www.sipri.org/research/armaments/milex/research/armaments/milex/research/armaments/milex/milex_database>. Acesso em: 05 mai. 2016.

STONE, J. C. **Improving the acquisition process in Canada**. University of Calgary. The School of Public Policy, SPP Research papes, v. 8, issue 16, April, 2015.

STONE, J. C. **A Separate Defence Procurement Agency: Will it Actually Make a Difference?** Strategic Studies Working Group Papers. Canadian International Council and Canadian Defence and Foreign Affairs Institute, February 2012.

WORLD BANK. **Gross domestic product – 2014**. Disponível em: < <http://data.worldbank.org/data-catalog/GDP-ranking-table> >. Acesso em: 05 mai. 2016.

Carlos José Crespo dos Santos

Recursos Naturais e Geopolítica

RECURSOS NATURAIS BRASILEIROS: ÁGUA, MINÉRIOS E O POTENCIAL SUBAPROVEITADO

Em nível global, somente Canadá, Austrália, Federação Russa, China e Estados Unidos têm um potencial mineral maior que o do Brasil. Acreditar que um país continental como o Brasil, rico em recursos naturais e biodiversidade, pode ter suficiência sem limites é uma teoria claramente superada. A água doce, por exemplo, da qual detemos 12% de todas as reservas mundiais, por seu sentimento generalizado de abundância no Brasil, não tem uma política de uso responsável e mapeamento do potencial que engaje plenamente todos os ministérios e níveis de governo na mudança da gestão de crise para a gestão do risco (OCDE, 2015).

Em relatório publicado em setembro de 2015 pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, há um destaque a ser citado quando declara que a “imagem de abundância de água no Brasil gera uma lacuna de conscientização, que prejudica a capacidade das autoridades responsáveis para enfrentar as questões hídricas prementes”, fato que também se aplica aos minerais e ao seu potencial subaproveitado.

Para nosso ensaio, focaremos dois recursos principais: água e minerais. Em um primeiro momento trataremos sobre a questão da água, nosso potencial hídrico atual dentro da matriz energética brasileira e o que poderíamos gerar. No segundo momento vamos falar da exploração mineral, abordando as deficiências que impedem um maior progresso e os cenários que podem estar para surgir por meio do Plano Nacional de Mineração 2030.

O ensaio visará a, principalmente, abordar as deficiências, em se falando desses dois pontos, para, assim, desenvolver um raciocínio sobre o que as ocasionam, bem como nos levar às conclusões.

1. A Geopolítica da Água: a necessidade de proteger

De acordo com Pena (2015), a água doce é, se própria para consumo, o mais estratégico dos recursos naturais da atualidade, ao lado do petróleo. Isso se deve ao fato de que ela impacta toda a cadeia de vida humana; no século XXI, como já ocorre, será ela o alvo de muitos conflitos, o que já leva a Ciência Política a pensar uma Geopolítica da Água, visto a quantidade de disputas por recursos hídricos que ocorre ou está para ocorrer.

De acordo com o Portal Terra Ambiental, de toda água tratada no mundo, 70% é usada na agricultura (72% no Brasil) e 20% na indústria (22% no Brasil). Ou seja, todo consumo nacional por pessoas equivale a 10% (6% no Brasil), já adicionando dentro destes uma taxa média de 50% de desperdício em cidades maiores. Apesar de não ser objetivo versarmos sobre o desperdício, a organização de uma política de gestão e aproveitamento de recursos inexiste.

Nesse contexto, Silva (2015) aponta que a água já se tornou uma questão de segurança e de defesa do Estado-Nação, devendo constar do planejamento estratégico de todos os países, em especial daqueles considerados “fontes hídricas”, onde nos enquadrados graças ao status de maior detentor de água doce do planeta.

A América do Sul apresenta o maior complexo mundial de água fluvial e subterrânea composto por territórios transfronteiriços compartilhados entre vários países, destacando-se, na região setentrional, a Bacia Hidrográfica Amazônica que recorta oito países, e, na região meridional, o Aquífero Guaraní que é um reservatório transregional presente no subsolo dos países do MERCOSUL: Brasil, Paraguai, Uruguai e Argentina (SENHORAS; MOREIRA; VITTE, 2009, p.8) e um dos maiores depósitos de água doce do planeta (RODRIGUES, 2015).

2. A capacidade geradora de energia

Há um potencial subaproveitado, especialmente no que se refere à gerência, ao planejamento e à grande falta de obras de infraestrutura, que poderiam impactar em bons resultados, seja de aproveitamento ou de geração de energia. Regiões como a da Índia, da China e da África padecem com escassez de fontes de recursos hídricos. Nosso país tem grandes quantidades, porém com um nível de poluição crescente e falta de políticas públicas que agreguem uma melhor distribuição e tratamento, além de um menor desperdício.

Apenas na Usina de Belo Monte (Pará), acrescido dos projetos ainda a espera de execução (182, de acordo com o Portal Exame), temos uma capacidade a ser gerada de 10 mil megawatts não aproveitados. É importante destacar que aproximadamente 70% da energia brasileira é gerada a partir de fontes hidráulicas.

A solução será encontrada em mudanças gerenciais e políticas. No caso da água, virá com o desenvolvimento de planos de gerenciamento de cabeceiras e de nascentes, além da diminuição do desperdício. É necessária uma legislação não só de manejo, mas de proteção de áreas estratégicas, como por exemplo a Amazônia, de modo a manter a soberania na região.

Apesar da abundância, os problemas ocasionados pela má gerência e seu subaproveitamento, agregaram um peso geopolítico à água. Pelo volume das reservas desses aquíferos e pela capacidade de reposição da água desses sistemas, o controle da água na região representa o controle de uma das principais fontes renováveis de água do planeta, de um enorme potencial de energia hidrelétrica e de um dos sistemas ecológicos de maior concentração de biodiversidade do mundo (RODRIGUES, 2015).

2.1 A riqueza dos minérios

Considerando as proporções continentais do nosso território e sua formação geológica, é natural que tenhamos vastas fontes de recursos minerais. Temos uma lista de 55 tipos de minerais explorados no Brasil¹, dentre os quais o ferro é o principal deles, representando 8% de todas as reservas mundiais.

¹ Entre os principais minerais encontrados em solo brasileiro estão bauxita, cobre, cromo, ouro, estanho, níquel, manganês, zinco, potássio e nióbio.

Tabela1 - Produção de minerais: posição mundial do Brasil (2012)

Exportador (Global Player)	Exportador	Autossuficiente	Importador/ Produtor	Dependência Externa
Nióbio (1º) Minério de Ferro (2º) Manganês (2º) Tantalita (2º) Grafite (3º) Bauxita (2º) Rochas Ornamentais (4º)	Níquel Magunesita Caulim Estanho Vermiculita Estanho Cromo Ouro	Calcário Diamante Industrial Talco Titânio Tungstênio	Cobre Diatomito Fosfato Zinco	Carvão Metalúrgico Enxofre Potássio Terras Raras



ESTRATÉGICOS



Fonte: DNPM/PNM 2030/IBRAM – 2012 (reprodução)

Heider (2013) diz que estamos em um “superciclo” de mineração que pode acarretar, com os devidos investimentos e projetos, uma expansão da capacidade mineral ativa do Brasil. Um grande impasse afeto a essa questão é o mapeamento geológico, ainda em taxas baixas, que pouco ultrapassam 20%, em contraposição a países como o Canadá, o qual já mapeou geologicamente 80% do seu território. Viramos importadores e, em alguns casos, dependentes de oferta estrangeira de minerais que temos em nosso território.

2.2 Mapeamento geológico e consumo per capita

O geólogo Raimundo de Jesus Gato D’Antona calculou o consumo per capita de minerais no mundo e apontou que o Brasil consome tanto quanto um país industrializado de cem anos atrás. Exemplificou o pesquisador que, enquanto um brasileiro tem 56 quilos per capita de aço, um estadunidense tem 440 quilos, discrepância esta refletida no parque industrial.

Esse déficit de mapeamento pode acarretar em um desconhecimento real das enormes jazidas de minerais estratégicos, que incidem diretamente no nosso potencial como “global player” nesse setor. O problema é apontado no Plano Nacional de Mineração 2030 (PNM 2030) como o grande desafio, apesar de já

ser um impasse destacado para o desenvolvimento mineral brasileiro desde os planejamentos de avaliação e as políticas minerais implementadas no passado², com destaque aos grandes vazios de cartografia geológica.

3. Atratividade de Investimentos e Percepção de Políticas³

Todos os anos o *Fraser Institute*⁴, uma instituição com base no Canadá que estuda o impacto dos mercados competitivos e a intervenção do governo, publica o "*Freedom Annual Report*", o qual visa a mensurar a liberdade econômica dos países. O Brasil aparece em 89º dentre 119 estados analisados. Dentre os índices utilizados, que nos embasam neste ensaio, estão o Índice de Atratividade de Investimentos do Brasil e o Índice de Percepção de Políticas.

O primeiro nos coloca na posição 52 dentre 112 regiões analisadas e trata da capacidade de exploração mineral, algo que está totalmente desproporcional ao nosso potencial. Essa baixa atratividade também é analisada e explicada por outro parâmetro, o Índice de Percepção de Políticas, no qual o Brasil ficou em 87º dentre 122 analisados. O índice avalia pontos como legislação ambiental, incertezas referentes a áreas protegidas, áreas em litígio, barreiras tarifárias, estabilidade política, qualidade do banco de dados geológico-geofísico-geoquímico, dentre outros fatores que, quando medidos, explicam o resultado.

Conclusões

Ao concluir a análise, observa-se que o Estado e a não-implementação de políticas públicas pertinentes são os principais responsáveis pelo subaproveitamento de recursos naturais brasileiros. A responsabilidade

² Em tempo: I. Plano Mestre Decenal para Avaliação dos Recursos Minerais do Brasil – I PMD (1965 – 1974). II. Plano Decenal de Mineração – II PDM (1981 – 1990). III. Plano Plurianual para o Desenvolvimento do Setor Mineral – PPDSM (1994). Em 2000, as projeções estatísticas do PPDSM foram atualizadas.

³ A quantidade de informação coletada é enorme e é sumarizada pelo Índice de Atratividade de Investimentos, que combina as melhores práticas com o potencial mineral, a atratividade geológica, a percepção dos investidores sobre a região ou país e os efeitos das políticas governamentais sobre os investimentos na exploração mineral.

⁴ De acordo com o Portal Geologo.com, a cada ano o Fraser Institute faz uma pesquisa entre mais de 4.200 empresas de mineração, de exploração mineral e de desenvolvimento, em busca de informações como investimentos realizados, potencial econômico e geológico da região onde as empresas operam, políticas governamentais, pró ou contra a mineração que encorajam ou não novos investimentos. Desta forma, foram avaliadas 112 regiões espalhadas ao redor do globo.

principal reside inicial (e fundamentalmente) no Estado, devido a premissas constitucionais, a exemplo do disposto no Artigo 176 da Constituição Federal, o qual frisa que toda jazida, de lavra ou não, assim como os potenciais de energia hidráulica, são propriedade da União, para efeito de exploração ou aproveitamento. Ou seja, somente através do Estado é que pode ser explorado, com capital próprio ou por meio de concessão.

Para explorar é necessário infraestrutura e política energética. A queda dos preços nos anos 1990 também é apontada como responsável pela queda no investimento de processos industriais de transformação de matéria-prima, tais como as originárias de terras raras ou de minério de ferro, e em substituição a isso, a ascensão de uma política de investimentos focada em matéria-prima.

O potencial subaproveitado pode ser superado por meio do mapeamento e, assim, mediante uma leitura geológica precisa. Recursos que outrora foram classificados como sem viabilidade econômica podem vir a receber mais atenção e direcionamento orçamentário para sua exploração. Uma legislação de exploração sustentável em território amazônico também se faz necessária, visto que muitas reservas dos principais minérios brasileiros se encontram na região Norte, além da nossa principal bacia hidrográfica.

Aumentar a “visibilidade do setor de recursos hídricos na agenda política nacional como uma prioridade estratégica” já tem sido muito apontada pela OCDE; mas isso passa, necessariamente, pelo pensamento de prioridades dos poderes públicos, unida a uma maior coordenação nas esferas federais, estaduais e municipais.

Referências bibliográficas

FRASER INSTITUTE. **Economic Freedom of the World - 2015** Annual Report. Disponível em:<<https://www.fraserinstitute.org/sites/default/files/economic-freedom-of-the-world-2015.pdf>>. Acesso em: 03 mai. 2016.

HEIDER. Mathias. **Potencialidades da mineração no Brasil**. Disponível em:<<http://inthemine.com.br/site/index.php/potencialidades-da-mineracao-no-brasil/>>. Acesso em: 03 mai. 2016.

IBRAM. **Informações e análises da economia mineral brasileira – 7ª edição**. Disponível em:<<http://www.ibram.org.br/sites/1300/1382/00002806.pdf>>. Acesso em: 03 mai. 2016.

MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA. PNM2030. Disponível em:<<http://www.agp.org.br/wp-content/uploads/2011/06/planoNacionalMinera.pdf>>. Acesso em: 03 mai. 2016.

OCDE. **Governança dos Recursos Hídricos no Brasil.** Disponível em:<http://arquivos.ana.gov.br/imprensa/noticias/20150902_OCDE-GovernancadosRecursosHidricosnoBrasil.pdf >. Acesso em: 04 mai. 2015.

PENA, Rodolfo F. Alves. **Geopolítica da água.** Disponível em:<<http://mundoeducacao.bol.uol.com.br/geografia/geopolitica-agua.htm>>. Acesso em: 03 mai. 2016.

REVISTA EXAME. **País tem 10 mil MW de energia na gaveta.** Disponível em:<<http://exame.abril.com.br/mundo/noticias/pais-tem-10-mil-mw-energia-gaveta-555250>>. Acesso em: 02 mai. 2016.

RODRIGUES, Bernardo Salgado. **A geopolítica da água na América do Sul.** Disponível em:<<http://www.dialogosinternacionais.com.br/2015/08/a-geopolitica-da-agua-na-america-do-sul.html> >. Acesso em: 03 mai. 2016.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. **Por uma geopolítica da água: conheça o mapa dos conflitos.** In Enciclopédia de Guerras e Revoluções - Vol. III: 1945-2014: A Época da Guerra Fria (1945-1991) e da Nova Ordem Mundial. Elsevier. 2015.

TERRA AMBIENTAL. **Irrigação é responsável pelo consumo de 72% da água no Brasil.** Disponível em:<<http://www.terraambiental.com.br/blog-da-tera-ambiental/bid/320413/Irrigacao-responsavel-pelo-consumo-de-72-da-agua-no-brasil>>. Acesso em: 03 mai. 2016.