



# *Análise Estratégica*

ANO 1. NÚMERO 3. DEZ/FEV 2017



# *Análise Estratégica*



# 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 Valerio Luiz Lange

#### **ANALISTAS**

Cel R1 Paulo Cesar Leal

Cel R1 Bento Paulos Cabral

Cel R1 Moraes José Carvalho Lopes Júnior

Ten Cel Érico da Silva Ferreira

#### **COORDENADORA DE PESQUISA**

Prof. MSc. Mariana Oliveira do Nascimento Plum

#### **ADJUNTO DE INFORMÁTICA**

1º 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 Valerio Luiz Lange

Cel R1 Paulo Cesar Leal

Cel R1 Bento Paulos Cabral

Cel R1 Moraes José Carvalho Lopes Júnior

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

1º 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](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 1. Nº 3. Dez/Fev 2017. Brasília. Exército Brasileiro. Estado Maior do Exército. Centro de Estudos Estratégicos do Exército. 27 P.

ISSN: 2525-457X.

1. América do Sul e Entorno Estratégico.

2. Conflitos Armados Contemporâneos.

3. Economia e Defesa Nacional.

4. Recursos Naturais e Geopolítica

# Sumário

Prof. Dr. Alcides Costa Vaz

*A crise venezuelana como fator de instabilidade regional: perspectivas sobre seu transbordamento nos espaços fronteiriços.....* 01

Gen Bda R1 Luiz Eduardo Rocha Paiva

*Conflitos armados contemporâneos: oriente médio - ensinamentos para a defesa nacional .....* 08

Prof. Dr. Peterson Ferreira da Silva

*O atual debate sobre reformas em sistemas de aquisições de defesa: o caso da Austrália.....* 15

Prof. MSc Carlos Crêspo Santos

*Cenários brasileiros em recursos naturais: múltiplas previsões geopolíticas de um mesmo setor.....* 21

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\*

### **A CRISE VENEZUELANA COMO FATOR DE INSTABILIDADE REGIONAL: PERSPECTIVAS SOBRE SEU TRANSBORDAMENTO NOS ESPAÇOS FRONTEIRIÇOS**

O presente texto descreve sucintamente o panorama da crise venezuelana em suas vertentes política, econômica e social e considera seus possíveis desdobramentos no plano regional em face de um eventual transbordamento que venha a ser ditado pela perda de condição de governabilidade, acompanhada de escalada de violência política internamente. Argumenta-se que a conjunção de uma eventual deterioração do quadro político com a já aguda crise econômica e social, resultará em pressões sobre os espaços fronteiriços sob a forma de demandas econômicas e sociais, estas, por sua vez, robustecidas pela movimentação de pessoas em direção às fronteiras em busca do atendimento de necessidades imediatas ou interessadas em fugir da crise, afetando a estabilidade nesses espaços e, por extensão, nos planos bilateral e regional.

#### *1. As dimensões da crise venezuelana*

A prolongada crise que a Venezuela atravessa envolve fundamentalmente a interação de três fatores constitutivos básicos: em primeiro lugar, o comprometimento da condição de governabilidade em um contexto em que se fazem presentes a acentuada erosão da legitimidade do regime liderado por Nicolas Maduro, o recurso a medidas de exceção e o crescente isolamento internacional; em segundo lugar, a crescente deterioração da condição econômica, com fortes desequilíbrios macroeconômicos, no setor externo e forte desestruturação no plano microeconômico; e, em terceiro, o aprofundamento e a generalização da crise social que tem como expressão mais evidente os elevados indicadores de criminalidade e violência.

Em sua dimensão política, a crise se evidencia na reprovação ao governo que ultrapassa, no presente, a casa dos 70%, a perda de apoio parlamentar (nas eleições para a Assembleia Nacional ocorridas em dezembro de 2015 o governo chavista obteve apenas 55 cadeiras entre 167, em uma derrota inédita desde a

chegada de Hugo Chávez ao poder em 1999. Este resultado refletiu de modo contundente a crescente insatisfação popular com o governo de Nicolas Maduro, manifesta nos protestos ocorridos no início de 2014 que produziram mortes e que levaram à prisão de lideranças opositoras, dentre os quais o ex-Prefeito de Caracas. Na raiz do descontentamento popular está a crise de abastecimento de alimentos e outros produtos de consumo básicos, de medicamentos e os sucessivos cortes de energia em todo o país e que recrudesceu ao longo do primeiro semestre do corrente ano.

Igualmente importante, em tal contexto, foi o fechamento das fronteiras com a Colômbia, justificada pelo governo venezuelano como necessária para o enfrentamento ao crime organizado e ao contrabando de combustíveis, mas que provocou um forte fluxo migratório em direção à Colômbia, de cerca de 20.000 pessoas, entre agosto e outubro de 2015. Nesse sentido, o resultado das eleições parlamentares colimou o processo de gradual afastamento de um segmento amplamente majoritário da população do governo, processo este desencadeado desde a morte de Hugo Chávez. Nesse contexto, e estando fortalecida, as forças de oposição se mobilizaram nos últimos meses para acionar o dispositivo constitucional que prevê a possibilidade de um referendo que pode interromper o mandato presidencial. Para tanto, seria preciso o apoio, mediante coleta de assinaturas, de 1% dos eleitores formalmente cadastrados (cerca de 200 mil). A campanha de coleta de assinaturas terminou reunindo um milhão e oitocentas mil assinaturas, colocando o governo em uma condição ainda mais defensiva.

Frente à perspectiva de interrupção do mandato e de convocação de eleições, caso o referendo revocatório seja realizado antes de meados de janeiro de 2017, quando terá transcorrido metade do mandato presidencial, o governo se viu instado a recorrer a medidas excepcionais como a decretação, em maio de 2016, de estado de exceção e de emergência econômica que tornam ainda mais conturbado o panorama político marcado, nos últimos meses por sucessivos protestos nos grandes centros urbanos e pela onda de saques ocorrida em Maracaibo, segunda maior cidade do país em abril passado e que levou à mobilização das forças armadas para contê-la.

Em tal contexto, o governo realiza esforço para evitar a realização do referendo, ou, na inviabilidade disso, realizá-lo após aquela data, com o que, de acordo com a Constituição, assumiria o poder o Vice-Presidente, dando assim sobrevida ao regime até novas eleições gerais em 2019. Neste sentido, o referendo revocatório e as ações do governo em relação a este conformam, no presente, o elemento de maior sensibilidade no panorama político venezuelano e definidor das perspectivas de estabilidade do país no curto

prazo. A resistência do governo ao referendo revocatório tem levado também a um crescente isolamento do governo no plano regional. Argentina, Brasil, Chile, além de organismos como a UNASUL e a OEA, manifestaram preocupação com o quadro político venezuelano.

O panorama econômico, por sua vez, nutre e amplifica a crise política e social. A convergência da acentuada queda dos preços do petróleo no mercado internacional, de problemas de gestão e da forte drenagem de receitas para a manutenção dos programas governamentais, comprometeram gravemente a capacidade de investimento na ampliação e na modernização das atividades de extração, refino e comercialização de petróleo e derivados, base da economia venezuelana. A inibição das receitas de exportação se soma ao encarecimento das importações propiciada pela depreciação cambial e pelo rígido controle sobre o comércio de divisas, alimentando o déficit comercial observado desde 2013, o desabastecimento interno e o processo inflacionário, este a faceta mais visível do desequilíbrio econômico. A Venezuela possui hoje a maior taxa de inflação em todo o mundo, estimada pelo Fundo Monetário em 720% para o corrente ano e 2.200% em 2017. Estima-se, igualmente, retração do Produto Interno Bruto em 8.8% em 2016 – o terceiro ano de quedas consecutivas – e um déficit orçamentário de US\$ 40 bilhões, além de uma taxa de desemprego superior a 16% no mesmo período. Não há, portanto, perspectiva de melhora econômica no curto prazo que possa contribuir para distender o tensionado panorama político.

Ao contrário, os reflexos negativos da crise econômica no campo social são cada vez mais evidentes. Como já mencionado, a capacidade de investimentos do governo e de dispêndio em programas sociais de moradia, atenção à saúde, educação, assistência social e outros que vinham contribuindo para arrefecer os efeitos da crise econômica e para manter apoio político está fortemente comprometida, o que se expressa na forte restrição ao provimento de vários serviços públicos. Ao lado da elevada taxa de desemprego, observa-se crescente precarização das condições de trabalho e a explosão da economia informal e da criminalidade (o índice de homicídios oscila, segundo diferentes fontes, de 68 a 90 casos por 100.000 habitantes).

## *2. O espectro da escalada da violência política e de fluxos migratórios, e seus impactos sobre espaços fronteiriços*

Diante de todo esse contexto de acentuada instabilidade política, econômica e social, despontam preocupações com uma eventual escalada da violência política internamente, com as pressões decorrentes

sobre espaços fronteiriços e com transbordamento da crise para os países vizinhos por meio, sobretudo, de um fluxo migratório. Tais preocupações evocam o Caracaço como antecedente e são nutridas pelo fortalecimento de uma cultura de violência, resultado da deterioração da segurança pública notadamente nos grandes centros urbanos do país, pela susceptibilidade dos protestos políticos a manifestações de intolerância tanto por parte do governo como por parte dos movimentos oposicionistas, como ocorrido no início de 2014. Por fim, pela resistência do governo ao plebiscito revocatório, todos esses fatores que aumentam a polarização centrada na fidelidade ao projeto chavista por um contingente hoje minoritário da população, por um lado, e no amplo descontentamento social, na insegurança e na percepção da possibilidade de mudança imediata acalentada pela oposição, por outro.

Uma eventual escalada de violência política no país pode desencadear, nesse sentido, dinâmicas de transbordamento da crise, tornando as regiões fronteiriças, em particular, espaços de grande sensibilidade e vulnerabilidade. É importante considerar que, na América do Sul, e particularmente no contexto amazônico, as regiões de fronteiras são normalmente suscetíveis a dinâmicas políticas, econômicas e securitárias domésticas e regionais, característica que se torna mais aguda em situações de crises internas que expõem a fragilidade dos mecanismos e instâncias de gestão públicas nesses espaços e à qual se soma a tendência de securitizar as agendas e os próprios espaços fronteiriços, como se observa no caso venezuelano.

Assim mesmo, o eventual transbordamento da crise venezuelana mediante acentuados fluxos migratórios tende a afetar diferentemente os países vizinhos. A Colômbia, país com o qual as fronteiras possuem maiores pontos de adensamento social e econômico, tende a ser mais diretamente afetado. Estima-se em cerca de 3 milhões o número de nacionais colombianos residindo na Venezuela, sendo também conhecidos os fluxos fronteiriços de pessoas e bens tanto de caráter legal quanto clandestinos que levaram ambos os países, em diferentes momentos, a conferir prioridade à cooperação fronteiriça no marco do relacionamento bilateral. Contudo, nos últimos tempos, a abordagem é distinta. Entre 2013 e 2015, cerca de 10.000 colombianos foram expulsos e outros 22.000 abandonaram a Venezuela, tendo sido a crise de início de 2015 o ápice deste processo, no qual se produziu o fechamento, inicialmente, do passo fronteiriço mais importante do país entre Norte de Santander e Táchira, medida que foi gradualmente estendida a todos os demais passos fronteiriços com a Colômbia. Naquele contexto, cerca de 18.000 colombianos regressaram à condição de deportados ou retornaram voluntariamente, em uma crise sem precedentes naquela região.



A despeito do fechamento das fronteiras, uma eventual escalada de violência política refletir-se-á nestas regiões sob a forma pressões migratórias que colocarão em questão a capacidade, do governo venezuelano em particular, de sustentar a medida tomada sem emprego de violência e de coordenar níveis mínimos de assistência. Cumpre salientar, ademais, que pressões nas fronteiras e uma crise migratória pode também incidir no processo de paz colombiano quando as negociações com as Forças Armadas Revolucionárias Colombianas (FARC) se encontram em estágio bastante avançado, já com um compromisso de cessar fogo definitivo e de deposição de armas alcançado. Embora não seja capaz de impor retrocesso, o transbordamento da crise pode se tornar um complicador para a implementação dos acordos e, portanto, para a consolidação da paz na Colômbia.

Outro território que pode ser diretamente impactado por fluxos migratórios ditados pela escalada da crise venezuelana é Curaçao, possessão holandesa próxima à costa venezuelana no Mar do Caribe e que, inclusive, já arquitetou, conjuntamente com a Cruz Vermelha, um plano de emergência para tal eventualidade, dado o fato de ser a ilha um ponto privilegiado de voos para o restante do Caribe, para a América Central e, principalmente para a Europa. A esse respeito, é importante lembrar que cerca de 3 milhões de venezuelanos têm direito à cidadania espanhola, 1 milhão à cidadania italiana e outros 400 mil, à cidadania portuguesa, o que faz com que Espanha, Itália e Portugal, além da própria Holanda, possam ser afetados também por pressões migratórias decorrentes da crise venezuelana.

Por seu lado, a República Corporativa da Guiana, país com quem a Venezuela mantém importante contencioso territorial em torno da região do Essequibo, não se afigura como muito vulnerável na avaliação do próprio governo guianês, que não vê risco iminente de movimentos migratórios massivos nas fronteiras com a Venezuela, as quais são muito pouco vivificadas e de difícil acesso.

### *3. Os impactos para o Brasil*

O Brasil, finalmente, já sente os reflexos da crise venezuelana sob a forma de súbito aumento do comércio fronteiriço entre as cidades de Pacaraima, no Estado de Roraima, e de Santa Elena do Uaiarén, no Estado de Bolívar, no lado venezuelano, registrado nos últimos dois meses, de acordo com fontes locais. Estima-se em 90% o aumento das vendas do comércio local de Pacaraima, no último mês de maio, envolvendo alimentos e outros produtos básicos, para compradores da cidade vizinha e provindos também de

outras localidades, aumento este impulsionado pelo desabastecimento e altos preços daqueles produtos no mercado venezuelano. A despeito dos altos preços e da desvalorização do Bolívar em relação ao Real, gêneros como arroz, açúcar, sal, massas e óleos comestíveis são mais baratos em Pacaraima, o que gera tanto o fluxo de compradores como o aumento da atividade dos assim chamados bachaqueros, pessoas ligadas ao contrabando nas fronteiras venezuelanas.

Cumpre, assim, considerar os fatores que podem concorrer para induzir o aumento e aqueles que podem inibir essa tendência e um eventual fluxo migratório naquela região, que é o único ponto de vivificação e relativo adensamento nas fronteiras do Brasil com a Venezuela. Nesse sentido, é importante considerar três aspectos principais. Em primeiro lugar, o longo eixo rodoviário representado pela BR 174, que conecta Manaus a Boa Vista e que adentra a Venezuela, conectando as fronteiras a Miranda, capital do Estado de Bolívar e, finalmente, a Caracas. Apesar das longas distâncias, trata-se de rodovia em muito bom estado de conservação e operação e que atua, naturalmente, como facilitador de um eventual fluxo de pessoas em direção às fronteiras e ao Brasil. Em segundo lugar, a pré-existência de interações políticas, econômicas e de laços sociais na região ora considerada que, embora de pequena magnitude, oferece uma plataforma limitada, mas potencialmente importante, para aqueles premidos pela necessidade de procurar oportunidades de modo imediato no eixo Boa Vista-Pacaraima e, eventualmente, em direção a Manaus e outras partes do território brasileiro. Em terceiro lugar, a percepção de uma baixa propensão do governo brasileiro a impedir ou conter de forma peremptória um eventual fluxo de migrantes venezuelanos.

Por outro lado, há um conjunto de fatores que tendem a inibir esse eventual impulso migratório em direção às fronteiras do Estado de Roraima e ao Brasil a partir dali. São eles o relativo distanciamento daquele espaço fronteiriço dos principais centros econômicos e demográficos, a limitada capacidade das economias locais de absorver um aumento expressivo da oferta de mão de obra, a própria crise econômica que o Brasil atravessa, com consequente redução das oportunidades de emprego formal e a maior concorrência na economia informal e, finalmente, o fato de serem outros espaços fronteiriços com a Colômbia, em particular, mais atrativos, por seu maior adensamento, a despeito do fechamento ora vigente.

### *Conclusões*

Observa-se, assim, que, para o Brasil, embora os efeitos imediatos da crise venezuelana nos espaços fronteiriços se circunscrevam, até o presente, ao aumento do comércio fronteiriço, maiores pressões são factíveis, embora delimitadas espacialmente. Ao mesmo tempo, os fatores de mitigação de eventuais pressões e transbordamento da crise venezuelana podem não ser suficientes para inibir de modo significativo a tendência de maior presença de venezuelanos nas fronteiras, por conta de necessidades de abastecimento e, eventualmente, da procura de oportunidades em situação emergencial. A iminência e a dimensão de fluxos migratórios decorrentes do agravamento da crise venezuelana tendem a guardar relação com o impacto sobre as fronteiras mais vivificadas com outros países, sobre as economias regionais nos demais espaços fronteiriços e com a percepção acerca da receptividade do governo e das sociedades locais, particularmente do lado brasileiro, para com populações deslocadas. Dados esses fatores e as próprias condições locais do único eixo terrestre capaz de canalizar tais fluxos e de os disseminarem inicialmente em outros espaços do norte do país, a dimensão desses fluxos deve ser de restrita a moderada.

Os eventuais impactos, em termos da estabilidade regional, prendem-se, inicialmente, aos desdobramentos de uma escalada da violência política e de polarização no plano das relações vicinais, em seus eixos bilaterais, dos organismos regionais (MERCOSUL, UNASUL, CELAC e OEA) e, em outra ordem de consideração, às externalidades da crise em relação aos ilícitos transfronteiriços, ao crime organizado e à segurança pública nos espaços mais diretamente afetados por esses fatores e por um eventual fluxo migratório em direção às regiões fronteiriças.

Contudo, permanece como fator imediato e variável crítica, a ditar as perspectivas de desenlace da crise e, por extensão, a factibilidade dos eventuais desdobramentos considerados na presente análise, o comportamento do governo venezuelano em face do referendo revocatório, cujas condições de realização estão em questão no presente. A condição de estabilidade doméstica é indissociável do destino do referendo no curto prazo e de seus desdobramentos no médio prazo. A estabilidade no entorno imediato da Venezuela no que diz respeito às externalidades e ao transbordamento da própria crise, embora dependa igualmente deste fator, prende-se, igualmente, às dinâmicas de suas vertentes econômica e social, que, como visto, são diferenciadas segundo cada país vizinho, e às respostas destes e dos organismos regionais aos desafios e pressões que o transbordamento da crise lhes impuser.

**Luiz Eduardo Rocha Paiva\***

## **CONFLITOS ARMADOS CONTEMPORÂNEOS: ORIENTE MÉDIO - ENSINAMENTOS PARA A DEFESA NACIONAL**

O Continente Americano, após os conflitos armados que definiram os limites entre seus condôminos, tem sido uma área onde predomina a paz interestados. Não é o mesmo com relação a conflitos armados intraestatais, cuja incidência era significativa até alguns anos atrás, restando ainda guerrilhas como a da Colômbia e outras insurgências menos violentas.

Os conflitos armados interestatais se concentram no Velho Mundo – Europa, Ásia e África. Embora distantes do Brasil, em termos políticos e geográficos, seu estudo permite levantar ensinamentos úteis, uma vez contextualizados às nossas especificidades. O cenário em formação na América Latina reflete a intensificação do processo de globalização, que encurtou o mundo e, em consequência, trouxe novos e poderosos atores extrarregionais para o subcontinente. Pode-se prever a disputa por espaços na região, com potencial para gerar conflitos entre antigos atores, como Brasil, Japão, EUA e seus aliados, e novos atores, como China, Rússia e Índia, os dois últimos ainda com menor presença na América do Sul. Deve-se considerar a atuação de atores não estatais, isolados ou aliados aos estatais, atuando de forma pacífica ou violenta, inclusive, pelo terrorismo.

Este ensaio destaca alguns ensinamentos úteis para a segurança e defesa do Brasil, a partir da apresentação sumária do conflito palestino-israelense e do que envolve os territórios da Síria e do Iraque. Serão indicadas fontes de consulta para pesquisas, uma vez que o espaço disponível impede apresentar os conflitos com profundidade, detalhar os ensinamentos levantados e esgotar os argumentos que os justifiquem.

O Oriente Médio (OM) é o ponto de convergência entre três continentes - África, Ásia e Europa - e de união entre o mar Mediterrâneo e o oceano Índico, pelo Canal de Suez, o que, aliado à grande produção e às

imensas reservas de petróleo, lhe confere relevância geopolítica mundial. Nesse espaço geográfico, os conflitos envolvem interesses de potências extrarregionais, que se projetam na região atraindo parceiros ou criando oponentes entre seus condôminos, os quais, por seu turno, já possuem antigos contenciosos entre si. Outras causas, não menos significativas, de conflitos no OM são territoriais, étnicas, religiosas e disputas intraestatais. Predominam os conflitos assimétricos, muitas vezes com emprego do terrorismo, embora ocorram operações convencionais em momentos específicos ou em eventos intermitentes.

O conflito palestino<sup>1</sup> é milenar, mas adquiriu novo perfil, tornando-se interestatal, após a partilha da Palestina entre árabes locais e judeus, feita pelas Nações Unidas em 1947. Israel recebeu a parte maior e as melhores terras da região, provocando a revolta da população de árabes palestinos, cujo efetivo era o dobro da israelita, e foi apoiada pelos países árabes. Após sucessivos conflitos armados nas décadas de 1950, 1960 e 1970, o Egito e a Jordânia reconheceram Israel como Estado e a Autoridade Palestina<sup>2</sup>, embrião de um futuro Estado Palestino, iniciou um processo de reconhecimento mútuo com Israel. Porém, em 2006, o Hamas<sup>3</sup>, inimigo declarado de Israel, venceu a eleição na Palestina, ficando com autoridade sobre a Faixa de Gaza, enquanto a Autoridade Palestina ficou com a Cisjordânia. Hoje, Israel tem sucessivos conflitos com o Hamas e relações conflituosas com a Síria, o Iraque, o Líbano e o Irã. A criação do Estado Palestino está em processo de amadurecimento, pois muitos países já reconhecem esse direito, mas, tanto o objetivo político do Hamas de destruir Israel, quanto a política israelense de expansão de assentamentos em terras palestinas são óbices significativos para a conclusão do processo.

Os dois conflitos permitem identificar muitos ensinamentos para estudos pelo nível estratégico nacional, entre os quais alguns podem ser ressaltados, como os que se seguem.

---

<sup>1</sup> Globo.com (G1), 2011. **Entenda os conflitos entre Israel e Palestina.** Disponível em <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2011/09/entenda-os-conflitos-entre-israel-e-palestina.html>>. Acesso em 14 jun. 2016

<sup>2</sup> Folha On Line, 2007: **Saiba mais sobre a Autoridade Nacional Palestina.** Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/mundo/ult94u105501.shtml>>. Acesso em 17 jun. 2016.

<sup>3</sup> UOL educação, 2004. **Hamas: Grupo é considerado um dos mais extremistas do Oriente Médio.** Disponível em <<http://educacao.uol.com.br/disciplinas/historia/hamas-grupo-e-considerado-um-dos-mais-extremistas-do-orient-medio.htm>>. Acesso em 17 jun. 2016.

A coesão, o nível de educação do povo, a democracia e a liberdade individual, a liderança política e militar, o poder econômico e o apoio das potências ocidentais foram decisivos para Israel superar o longo período com grande risco de desaparecimento. Por outro lado, embora pareça paradoxal, a existência de uma ameaça concreta à própria sobrevivência, que não ocorria com os países árabes, facilitou a identificação precisa do interesse vital do nascente país – neutralizar os oponentes em seu entorno estratégico e obter o reconhecimento do Estado de Israel – bem como de políticas coerentes e da necessidade de fortalecer o país em todos os segmentos do poder.

Israel é acusado de radicalismo ao demorar a cumprir algumas determinações das Nações Unidas e manter, por décadas, territórios ocupados nos conflitos e intervenções na Palestina. Entretanto essa política de poder e de força surtiu efeito, pois Egito, Jordânia e a Autoridade Palestina já reconhecem seu direito de existir. Ademais, os riscos à sua sobrevivência por ameaça de atores estatais diminuiu significativamente. O ensinamento está na disposição em defender interesses vitais, a despeito de pressões e coações internacionais, não descurando, para isso, do desenvolvimento da expressão militar do poder nacional.

É importante considerar as consequências para países que, como os árabes, não tenham capacidade para unir seu entorno estratégico ou nele se impor, se necessário, bem como não elejam judiciousa e realisticamente seus interesses vitais. Na verdade, a criação do Estado Palestino não era, de fato, um objetivo prioritário dos países árabes, mas sim a destruição do Estado de Israel, opção que, desde o início, não se mostrou viável. Ao não conseguirem impedir o seu surgimento e não o destruírem na primeira guerra, em 1948, teriam que rever essa prioridade. Deveriam ter se voltado para dentro e superado os óbices ao progresso e ao fortalecimento de cada um, enquanto, no campo externo, precisariam ter aparado as divergências entre si para lograr uma real interação política. Israel se fortaleceu a ponto de ter condições de se projetar em seu entorno sempre que necessário para garantir sua defesa ou dissuadir ameaças. O reconhecimento de Israel facilitaria a criação do Estado Palestino e de um ambiente propício à paz, que contribuiria para o progresso dos países árabes e permitiria desfrutar de uma situação melhor do que a atual.

No século 19, os judeus eram bem minoritários na Palestina, mas o movimento sionista<sup>4</sup> conseguiu aumentar a população judaica entre 1897 e 1947, quando chegou à metade dos habitantes da região. Houve apoio internacional para a constituição do Estado de Israel, reconhecido pelas Nações Unidas em 1947. Os árabes palestinos não tinham poder para impor-se e ainda não o têm, ao contrário de Israel, que conseguiu enfrentar, desde então, significativas pressões internacionais contra seus interesses. Uma analogia prospectiva com relação ao futuro de nossas terras indígenas na Amazônia é que sua autonomia e autogoverno são pleiteados por influentes atores internacionais, estatais e não estatais, em favor de grupos indígenas não reconhecidos como cidadãos brasileiros por esses atores. Deve-se considerar que uma crescente população indígena, segregada e desnacionalizada, liderada por organizações não-governamentais (ONG) aliadas a potências extrarregionais, com interesses na região, poderá dar motivo a pressões e coações no futuro, resultando em limitação na soberania do Brasil, particularmente na calha norte do Rio Amazonas. É preocupante constatar a tendência a considerar e a tratar como nações indígenas<sup>5</sup> as terras habitadas por grupos silvícolas.

Não intervir oportunamente para limitar cisões internas causadas por conflitos étnicos, religiosos e ideológicos pode ameaçar interesses vitais de um país, particularmente a soberania e unidade nacional. O Brasil precisa considerar até onde levar as políticas chamadas inclusivas, bem como agir proativamente para que extremismos étnicos e ideológicos não comprometam a coesão nacional e não criem conflitos internos violentos. Devem ser monitoradas as ações de movimentos religiosos extremistas, de modo a impedir o surgimento de antagonismos internos. O extremismo religioso, islâmico e judaico, mostra seu poder de corrosão social em uma nação e nas relações internacionais.

Israel comprovou a importância da tecnologia em conflitos contemporâneos, particularmente, com o sistema de proteção e defesa antiaérea contra foguetes do Hamas e com o emprego de mísseis de cruzeiro. É importante a parceria com Israel no desenvolvimento desses meios, buscando a transferência de tecnologia.

---

<sup>4</sup> Globo.com – G1, 2014. **G1 explica: o que são sionismo, judaísmo e antissemitismo?** Disponível em <<http://g1.globo.com/mundo/noticia/2014/07/g1-explica-o-que-e-sionismo-judaismo-e-antissemitismo.html>>. Acesso em 17 jun. 2016.

<sup>5</sup> FUNAI. **Declaração Universal de Direitos dos Povos Indígenas (2007, art. 9).** Disponível em <[www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/cogedi/pdf/LEGISLACAO...](http://www.funai.gov.br/arquivos/conteudo/cogedi/pdf/LEGISLACAO...)> (acesso em 17 jun. 2016).

O conflito é fonte de pesquisa sobre a evolução doutrinária no combate urbano, contraguerrilha, coordenação civil-militar em áreas de conflito, atividade de inteligência e antiterrorismo. Por outro lado, a guerra assimétrica empregada pelo Hamas e pelo Hezbollah mostrou ser uma estratégia de difícil neutralização quando os israelitas atuaram em territórios vizinhos, portanto, sem o apoio da população. O Brasil não deve descartá-la como última opção para prosseguir um conflito armado em parte do nosso território eventualmente ocupada.

O multifacetado conflito armado nos territórios da Síria e do Iraque, com reflexos nas fronteiras da Turquia, Líbano e Israel, é uma nova face dos seculares enfrentamentos no OM. Existem outros atores de peso envolvidos, estatais e não estatais, cujos interesses ora coincidem, ora divergem. Entre eles estão os EUA e aliados da OTAN, a Rússia, o Irã, a Arábia Saudita, os curdos (pretendem criar um país com territórios da Turquia, Síria, Irã e Iraque) e as correntes islâmicas sunitas e xiitas em permanente disputa nos países do OM.

O ensaio não permite descer a detalhes sobre o histórico do conflito, mas deve ser ressaltado, no tocante ao Iraque, o fracasso da intervenção dos EUA em 2003, que desequilibrou política e militarmente o país. No caso da Síria, o conflito começou com manifestações populares por abertura democrática do regime ditatorial de Al Assad, no contexto da Primavera Árabe<sup>6</sup>, reprimidas com extrema violência pelo governo. Os EUA e aliados apoiam os rebeldes, enquanto a Rússia e o Irã dão suporte ao ditador sírio. Nesse contexto, surgiu o Estado Islâmico (EI), aproveitando-se da fraqueza dos regimes iraquiano e sírio para ocupar grandes extensões de seus territórios e iniciar a criação de um Estado independente, calcado na Sharia (lei islâmica). O EI emprega operações militares convencionais e assimétricas, com destaque ao terrorismo indiscriminado dentro e fora da área de conflito, para se consolidar. Desse conflito, extraem-se importantes ensinamentos.

As ações terroristas têm se disseminado nos países considerados inimigos pelo extremismo islâmico, indicando a necessidade de o Brasil aperfeiçoar seu sistema de inteligência e os instrumentos de prevenção e repressão ao terrorismo. No entanto, não deve engajar-se em confronto direto em outros continentes, enquanto não for alvo das organizações terroristas. A obrigação do Estado é proteger a nação e não se envolver em conflitos de interesses de potências alienígenas e, assim, motivar retaliações à nossa população.

---

<sup>6</sup> Guia do Estudante - Editora Abril, 2012. **Primavera Árabe – resumo.** Disponível em <<http://guiadoestudante.abril.com.br/estudar/atualidades/primavera-arabe-resumo-679427.shtml>>. Acesso em 17 jun. 2016.



A emigração de grandes contingentes populacionais da zona de conflito deve ser acompanhada, pois poderia surgir a proposta de distribuir partes da massa de refugiados por outros continentes. Entre os refugiados é provável existirem extremistas encarregados de iniciar uma pregação religiosa fundamentalista e segregacionista, criar células terroristas e cooptar cidadãos para o EI e outras organizações terroristas.

A segurança energética, interesse vital, particularmente, das potências globais, é uma das causas de sua projeção no OM. A área abrangida pelo conflito é muito rica em petróleo e gás, recursos de que as potências ocidentais são dependentes para manter o status de poder e o nível de vida de suas sociedades. Essa é uma das causas principais de sua ingerência no conflito, à qual se acrescenta a importância militar do OM, polo de irradiação de eixos estratégicos como anteriormente foi ressaltado. No Brasil, existem áreas com os mesmos atrativos como a Amazônia e a Bacia Petrolífera de Campos. As disputas pelo controle de uma determinada região não ocorrem apenas por seus recursos estratégicos, mas também por sua posição geoestratégica, como é o caso do OM. Esse fato explica, por exemplo, a negativa da Grã-Bretanha de devolver Gibraltar, uma passagem oceânica, à Espanha. Daí, a atenção do Brasil com áreas como a Foz do Amazonas, Roraima, o Saliente Nordeste, as rotas oceânicas de comércio, a Bacia do Prata e outras.

Os conflitos na Síria e no Iraque permitem constatar a danosa projeção neoimperialista das potências globais na defesa de interesses econômicos, políticos e militares. Os EUA e aliados procuram respaldar essa projeção com o pretexto de transmitir princípios e valores democráticos, como se a visão cristã ocidental fosse assimilável a países de religião islâmica e onde o amadurecimento político-social tem ritmo e rumo peculiares. A histórica leniência com ditaduras aliadas, tanto no OM quanto em outros continentes, enquanto procuram derrubar ditaduras ou regimes autoritários oponentes, demonstra que as potências globais estão mais preocupadas com seus interesses do que com democracia e direitos humanos. A ingerência alienígena agrava as tensões políticas, os desequilíbrios sociais, a falta de coesão e os conflitos internos, colocando as populações afetadas em situações de insegurança e de qualidade de vida muito piores do que as existentes sob regimes autoritários ou mesmo ditatoriais. A catástrofe humanitária representada pela gigantesca imigração de refugiados para a Europa é, também, consequência direta dos erros cometidos nessa política intervencionista. Os organismos internacionais não têm poder para limitar a atuação das grandes potências e, muitas vezes, se subordinam a elas.

O ensinamento síntese é que a crescente projeção de potências rivais entre si na América do Sul, a exemplo do que acontece no Velho Mundo, poderá criar polos de tensão com potencial para se transformarem em conflitos com significativos reflexos para o Brasil. Isso indica a necessidade de o País fortalecer-se, inclusive no campo militar, para estar em condições de se impor ou, pelo menos, negociar em posição de força se e quando um cenário dessa natureza se concretizar. Indica, também, ser necessário que o Estado adquira a capacidade de visualizar e agir quando a ameaça ainda é apenas possível e não quando for provável, pois, então, será tarde demais. Defesa não se improvisa!

## **O ATUAL DEBATE SOBRE REFORMAS EM SISTEMAS DE AQUISIÇÕES DE DEFESA: O CASO DA AUSTRÁLIA**

### **1. *Panorama sobre o contexto estratégico australiano***

De colônia penal britânica, no século XVIII, a uma das mais ricas e multiculturais nações do mundo, a Austrália se tornou uma nação sob uma única constituição em 1901, formando a Commonwealth of Australia. Tradicionalmente próxima aos britânicos (AUSTRÁLIA, 2016a, p. 137) e americanos (ibidem, p. 121), a Austrália enviou soldados para a I e II Guerras Mundiais, incluindo o enfrentamento de ataques japoneses em seu território durante o Teatro de Operações do Pacífico (1942-1945).

Atualmente, a Austrália detém cerca de 22,7 milhões de habitantes (56ª maior população do mundo) em um território de 7.741.220 km<sup>2</sup> de área (6º maior do mundo)<sup>1</sup>. Essa nação também possui, conforme dados do World Bank referentes ao ano de 2014<sup>2</sup>, o 12º maior Produto Interno Bruto (PIB) do globo. Este desempenho econômico tem sido traduzido em um elevado Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), o qual, em 2015, só permaneceu atrás da Noruega<sup>3</sup>.

Acompanhando a magnitude de sua economia e projetando seus interesses para a região do IndoPacífico (AUSTRÁLIA, 2016a, p. 39-40), a Austrália detém papel significativo no eixo Ásia-Pacífico, sendo um dos parceiros globais (Partners Across the Globe) da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), com destaque para a sua contribuição de tropas no que se refere às operações militares no Afeganistão<sup>4</sup>. É possível salientar também a participação da Austrália na comunidade internacional de Inteligência conhecida como “Five-Eyes” (ao lado de Estados

---

\* Doutor em Relações Internacionais (IRI-USP) e pesquisador associado do Laboratório de Estudos das Indústrias Aeroespaciais e de Defesa (LabA&D/UNICAMP) e do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx).

<sup>1</sup> CIA Factbook, Australia < <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/as.html> >. Acesso em: 19 jun. 2016.

<sup>2</sup> World Bank, GDP ranking < <http://data.worldbank.org/data-catalog/GDP-ranking-table> >. Acesso em: 19 jun. 2016.

<sup>3</sup> UN Development Programme, Human Development Reports, Human Development Data (1980-2015) < <http://hdr.undp.org/en/data> >. Acesso em: 19 jun. 2016.

<sup>4</sup> NATO, Relations with Australia < [http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics\\_48899.htm](http://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_48899.htm) >. Acesso em: 19 jun. 2016.

## **O ATUAL DEBATE SOBRE REFORMAS EM SISTEMAS DE AQUISIÇÕES DE DEFESA: O CASO DA AUSTRÁLIA**

Unidos, Nova Zelândia, Reino Unido e Canadá) (AUSTRÁLIA, 2016a, p. 122) e no tratado ANZUS, assinado em 1951, no contexto da Guerra Fria<sup>5</sup>.

Nos últimos quinze anos, os sucessivos governos australianos realizaram diversas reformas em seu setor de defesa<sup>6</sup>. Certamente, apesar dos benefícios desse debate contínuo sobre defesa, uma das críticas levantadas é justamente a instabilidade gerada por cada novo documento produzido em um período relativamente curto de tempo: em menos de sete anos (2009-2015), foram três revisões de defesa (AYSON, BABBAGE, BEAZLEY et. al., 2016). A revisão mais recente compreende o período 2016-2035 (ibidem, p. 13) e, embora não trabalhe com a perspectiva de um conflito interestatal nos próximos anos, trabalha com a meta de alocar 2% de seu PIB em defesa nacional até 2020-2021 (ibidem, p. 30).

*There is no more than a remote chance of a military attack on Australian territory by another country. This does not mean that the Government can be complacent about our responsibility to protect Australia and its national interests (AUSTRÁLIA, 2016a, p. 32).*

Esse montante de recursos se justifica em função de uma participação ativa no cenário internacional, sobretudo ao lado dos EUA. As Forças de Defesa Australianas (Australian Defence Forces – ADF) são consideradas atualizadas e dotadas de significativa experiência operacional, bem como beneficiadas por sua relação com os EUA e pelo nível de desenvolvimento de sua base industrial de defesa (IISS, 2015, p. 229). Atuante nos mais diversos teatros de operações, as ADF têm acumulado experiências no Iraque, no Afeganistão, nas Filipinas, no Timor Leste, nas Ilhas Salomão e no Sudão do Sul, além de executar frequentes operações de proteção de suas fronteiras e, mais recentemente, no Mar do Sul da China<sup>7</sup>. Nos últimos anos, as tensões militares no Mar do Sul da China vêm ganhando cada vez mais espaço na agenda de segurança e de defesa de Camberra<sup>8</sup>, reforçando movimentos de modernização das forças militares australianas nas próximas duas décadas e também aproximando Austrália e Japão<sup>9</sup>. De acordo com o SIPRI<sup>10</sup>, os gastos

---

<sup>5</sup> Compreende acordos de segurança coletiva no âmbito, originalmente, da Austrália, Nova Zelândia e Estados Unidos. Esse tratado reconhece que “an armed attack in the Pacific Area on Australia or the United States would be dangerous to both countries and obliges each country to act to meet the common danger” (AUSTRÁLIA, 2016, p. 121).

<sup>6</sup> Disponíveis em: Defence Publications < <http://www.defence.gov.au/publications/reviews/> >. Acesso em: 19 jun. 2016.

<sup>7</sup> Mais informações em: Department of Defence, Global Operations < <http://www.defence.gov.au/operations/> >. Acesso em: 19 jun. 2016.

<sup>8</sup> “Australia boosts defence spending with eye on South China Sea tensions”, por Jonathan Pearlman. The Telegraph, 25/02/2016. Disponível em: < <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/australiaandthepacific/australia/12172900/Australia-unveils-13bnincrease-in-defence-spending.html> >. Acesso em 19 jun. 2016.

<sup>9</sup> “Volatility spurring deeper cooperation with Japan – Australia foreign minister”, por Tim Kelly. Reuters, 15/02/2016. Disponível em: < <http://www.reuters.com/article/us-japan-australia-defense-idUSKCN0VP06L> >. Acesso em: 19 jun. 2016.

## **O ATUAL DEBATE SOBRE REFORMAS EM SISTEMAS DE AQUISIÇÕES DE DEFESA: O CASO DA AUSTRÁLIA**

militares da Austrália somaram \$23,6 bilhões (cerca de 1,8% do PIB e correspondendo ao 13º maior do planeta) (FLEURANT, PERLO-FREEMAN, WEZEMAN, P. et al., 2015, p. 2).

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

O resultado das ambições estratégicas australianas e o histórico orçamentário de seu Departamento de Defesa da última década são uma estrutura de força formada por 14.088 militares na Marinha, 14.096 na Força Aérea e 29.534 no Exército. Ademais, é possível destacar os 18.787 civis do Australian Public Service (APS) dedicados à defesa nacional, dos quais cerca de 4.000 civis são voltados exclusivamente para aquisições militares (AUSTRÁLIA, 2015, p. 15-16). Por fim, as ADF também contam com uma força de reserva reunindo 19.362 militares, sendo 14.301 para o Exército, 2.988 para a Força Aérea e 2.073 para a Marinha (ibidem, p. 130).

Segundo Thomson (2016, p. vi), o orçamento de defesa australiano para 2016-17 alcançou a cifra de \$32,4 bilhões (aproximadamente 1,88% do PIB), sendo \$10,8 bilhões dedicados a Investimentos (33,5%), \$11,6 bilhões para Pessoal (35,7%) e \$10 bilhões para Operações (30,8%).

Essa estrutura de força, conforme a última Revisão de Defesa, de 2016, deve estar preparada para se contrapor a uma ampla gama de desafios de segurança: (1) garantir a defesa do território, das fronteiras e da soberania na Zona Econômica Exclusiva (ZEE); (2) prover suporte para os esforços de contraterrorismo doméstico, quando necessário, assim como contribuir em ações de assistência em desastres domésticos em estados e territórios; (3) gerir as consequências em termos de segurança para a Austrália de ameaças não-geográficas no ciberespaço e no espaço exterior; e (4) realizar operações de assistência humanitária e de ajuda em desastres na região do Indo-Pacífico e além (AUSTRÁLIA, 2016a, p. 34).

*Australia cannot afford to equip, train and prepare our military forces solely for the unlikely event of a major attack on our territory. This would leave Defence much less capable of addressing the wide range of more likely threats and challenges we face to 2035. The ADF must have higher levels of preparedness so that it can quickly and effectively respond to emerging circumstances and be better able to manage strategic risk (AUSTRÁLIA, 2016a, p. 34).*

Nesse contexto, a base industrial de defesa australiana tem ganhado relevância na agenda de defesa nas últimas décadas. Embora o país não tenha um papel proeminente no mercado internacional de defesa e de segurança, há duas empresas australianas, isto é, a Austal (68º)<sup>11</sup> e a ASC (84º)<sup>12</sup>, ambas do setor naval, no ranking das cem maiores

---

<sup>10</sup> Stockholm International Peace Research Institute < <https://www.sipri.org/> >. Acesso em: 19 jun. 2016.

<sup>11</sup> Mais informações em: Austal < <http://www.austal.com/> >. Acesso em: 19 jun. 2016.

<sup>12</sup> Mais informações em: ASC < <http://www.asc.com.au/> >. Acesso em: 19 jun. 2016.

## **O ATUAL DEBATE SOBRE REFORMAS EM SISTEMAS DE AQUISIÇÕES DE DEFESA: O CASO DA AUSTRÁLIA**

companhias desse segmento elaborado pelo SIPRI (FLEURANT, PERLO-FREEMAN, WEZEMAN, P. et al., 2015, p. 4-5). Salienta-se que a ASC está envolvida, ao lado da estatal francesa DCNS, no programa de construção de doze submarinos convencionais para a Marinha da Austrália<sup>13</sup>.

### **3. Panorama sobre o atual sistema de aquisições de defesa da Austrália**

Desde 2005, o modelo de aquisições de defesa australiano é centralizado. Naquele ano, foi estabelecida a Defence Material Organization (DMO), a qual foi substituída, em 2015, pelo Capability Acquisition and Sustainment Group (CASG) (THOMSON, 2016, p. 114-115).

O CASG é parte do Departamento de Defesa australiano e emprega mais de 5.000 pessoas em aproximadamente setenta localidades dentro e fora da Austrália<sup>14</sup>. Entre 2014-15, administrou um orçamento de mais de \$ 12,5 bilhões em aquisições e suporte, por meio de uma estrutura relativamente enxuta dividida em grandes áreas (domains) e em divisões: (1) Maritime (Air Warfare Destroyer Program, Maritime Systems Division, Ships Acquisition Division e Submarine Group), (2) Land Systems Division, (3) Air Divisions (Aerospace Systems Division, Helicopter Systems Division e Joint Strike Fighter Division), (4) Joint Systems<sup>15</sup>, (5) Business Management Group (Program Performance Division e Commercial Division)<sup>16</sup>.

A partir de 2016, o CASG passou a ter seus trabalhos direcionados por um Programa Integrado de Investimentos (Integrated Investment Program - AUSTRÁLIA, 2016b), em substituição ao Defence Capability Plan de 2012, e pela Defence Industry Policy Statement (AUSTRÁLIA, 2016c). Um dos destaques do Programa Integrado de Investimentos é o

---

<sup>13</sup> “Australia chooses French design for Future Submarine”, por Nigel Pittaway. Defense News, 26/04/2016. Disponível em: <<http://www.defensenews.com/story/defense-news/2016/04/26/australia-chooses-french-design-future-submarine/83532778/>>. Acesso em: 19 jun. 2016.

<sup>14</sup> CASG <<http://www.defence.gov.au/casg/AboutCASG/>>. Acesso em: 19 jun. 2016

<sup>15</sup> “Joint Systems Division (JSD) is responsible for acquiring, in many cases integrating and then supporting communications systems, command and control systems, deployable network systems, intelligence, surveillance, reconnaissance and electronic warfare systems, satellites and wide area surveillance systems and guided weapons and munitions” CASG <<http://www.defence.gov.au/casg/AboutCASG/OurStructure/JointSystems/>>. Acesso em: 19 jun. 2016.

<sup>16</sup> “The Business Management Group monitors Capability Acquisition and Sustainment Group's (CASG) internal benchmarks as well as facilitating disposals and export-related activities, including government-to-government sales, in support of the Australian defence industry. It includes group governance, business risk management, finance, work health and safety, security, workforce planning and the provision of high quality business services to the broader group” CASG <<http://www.defence.gov.au/casg/AboutCASG/OurStructure/BusinessManagement/>>. Acesso em: 19 jun. 2016.

## O ATUAL DEBATE SOBRE REFORMAS EM SISTEMAS DE AQUISIÇÕES DE DEFESA: O CASO DA AUSTRÁLIA

foco em seis grandes capacidades militares inter-relacionadas (nas quais se inserem as aquisições militares programadas em um período entre 2015-16 e 2025-26), as quais são associadas a três atributos chaves (AUSTRÁLIA, 2016b, p. 11-21).

Future force attributes mapped to capability streams

Key Attributes	Defence Capability Streams
Decision-making superiority	Intelligence, surveillance, reconnaissance, electronic warfare, space and cyber
Enabled, mobile, and sustainable forces	Key enablers
	Air and sea lift
Potent and agile offensive response	Maritime and anti-submarine warfare
	Strike and air combat
	Land combat and amphibious warfare

Source: (AUSTRÁLIA, 2016b, p. 13) "2016 INTEGRATED INVESTMENT PROGRAM", Table 2 [adapted].

### **Considerações finais**

Em se tratando de experiências de reformas de sistemas de aquisições de defesa, o caso australiano permite apontar alguns interessantes resultados alcançados ao longo de quase uma década de adequações em sua estrutura de defesa de forma geral. Tendo em mente algumas medidas que poderiam ser implementadas com relativa facilidade no caso brasileiro, salienta-se, por exemplo, a forma simples e objetiva pela qual diversos dados e informações são disponibilizados na página do Departamento de Defesa. Foi possível obter, por exemplo, não só informações básicas sobre os principais projetos militares em andamento<sup>17</sup>, mas também relatórios abrangentes contendo objetivos, prazos, custos e indicadores de desempenho apresentados de forma razoavelmente clara. Ademais, torna-se importante ressaltar os resultados alcançados pela centralização, desde 2005, das aquisições de defesa daquele país, como um melhor planejamento e gestão no nível interforças.

Portanto, embora a defesa nacional australiana tenha sido objeto de sucessivas revisões governamentais empreendidas, sobretudo, desde o ano 2000, o efeito observado dessas frequentes readequações se apresenta mais em termos de contínuos aperfeiçoamentos do que na forma de instabilidades no planejamento de defesa.

### **Referências bibliográficas**

AUSTRÁLIA. 2016 Defence White Paper. Departamento de Defesa, 25 de fevereiro, 2016a. Disponível em: < <http://www.defence.gov.au/WhitePaper/> >. Acesso em: 20 jun. 2016.

<sup>17</sup> CASG < <http://www.defence.gov.au/casg/EquippingDefence/> >. Acesso em: 20 jun. 2016.

## **O ATUAL DEBATE SOBRE REFORMAS EM SISTEMAS DE AQUISIÇÕES DE DEFESA: O CASO DA AUSTRÁLIA**

AUSTRÁLIA. 2016 Integrated Investment Program. Departamento de Defesa, 25 de fevereiro, 2016b.

AUSTRÁLIA. 2016 Defence Industry Policy Statement. Departamento de Defesa, 25 de fevereiro, 2016c.

AUSTRÁLIA. Defence Annual Report 2014-15 - Volume One – Performance, governance and accountability . Departamento de Defesa, 09 de outubro, 2015. Disponível em: < <http://www.defence.gov.au/annualreports/> >. Acesso em: 20 jun. 2016.

AYSON, Robert; BABBAGE, Ross; BEAZLEY, Kim; DAVIES, Andrew; DAVIS, Malcolm; FEAKIN, Tobias; HUXLEY, Tim; JENNINGS, Peter; KALMS, Mike; LYON, Rod; MUGG, James; SHREER, Benjamin; SUPRIYANTO, Ristian A.; THOMSON, Mark; ZHANG, Feng. Defence White Paper 2016: the strategist decides. Australian Strategic Policy Institute (ASPI), 06 de abril, 2016. Disponível em: < <https://www.aspi.org.au/publications/defence-whitepaper-2016-the-strategist-decides> >. Acesso em: 20 jun. 2016.

FLEURANT, Aude. PERLO-FREEMAN, Sam; WEZEMAN, Pieter D.; WEZEMAN, Siemon T.; KELLY, Noel. “The Sipri Top 100 Arms-producing and military services companies, 2014”. SIPRI Fact Sheet, December 2015. Disponível em: < <http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1512.pdf> >. Acesso em: 20 jun. 2016.

IISS – International Institute for Strategic Studies. The military balance 2015. IISS, 2015.

PERLO-FREEMAN, Sam; FLEURANT, Aude; WEZEMAN, Pieter; WEZEMAN, Siemon. “Trends in world military expenditure, 2015”. SIPRI Fact sheet, Abril, 2016. Disponível em: < [http://books.sipri.org/product\\_info?c\\_product\\_id=512](http://books.sipri.org/product_info?c_product_id=512) >. Acesso em: 20 jun. 2016.

THOMSON, Mark. The cost of defence: ASPI Defence Budget brief 2016-17. Australian Strategic Policy Institute (ASPI), 19 de maio, 2016. Disponível em: < <https://www.aspi.org.au/publications/the-cost-of-defence-aspidefence-budget-brief-2016-2017> >. Acesso em: 20 jun. 2016.



## **CENÁRIOS BRASILEIROS EM RECURSOS NATURAIS: MÚLTIPLAS PREVISÕES GEOPOLÍTICAS DE UM MESMO SETOR**

### *1. Considerações Iniciais*

Desenvolver cenários e tentar calcular efeitos futuros são práticas de longa data nos meios acadêmico e político. A importância de cenarizar está na possibilidade de pensar o futuro de forma estratégica. A antecipação das tendências e o confronto das várias possibilidades de futuro permitem a realização de escolhas, necessárias para efetivar ações, principalmente quando se pretende mudar a trajetória rumo a uma visão de futuro mais positiva (PNM2030).

Pensando nisso, esse ensaio pretende desenvolver uma análise de quatro documentos produzidos pelo Governo Federal por intermédio de diferentes órgãos, a citar: Plano Plurianual 2016-2019 (Ministério do Planejamento), Plano Nacional de Mineração 2030 (Ministério das Minas e Energia), Brasil 2040 (Secretaria de Assuntos Estratégicos) e Planejamento Estratégico de Defesa: visão prospectiva 2035 (Ministério da Defesa). A proposta do ensaio visa, mediante a leitura comparativa de cada cenário apontado por esses órgãos, a analisar se o Estado brasileiro tem cenarizado de forma correta conjunturas futuras no campo dos recursos naturais. O ensaio vai mostrar um parâmetro comparativo entre as visões de diferentes órgãos da estrutura do Governo Federal e se eles dialogam entre si em suas afirmações e previsões.

## *2. O Plano Plurianual 2016-2019 e os cenários para recursos naturais*

Como o próprio Plano Plurianual (PPA)<sup>1</sup> já define, seu conteúdo visa a traçar metas de investimentos que desempenham papel estratégico para o Brasil e, no nosso caso específico, para o uso sustentável dos recursos naturais. Assim, o PPA apresenta três grandes áreas que serão focadas em seu período de duração e que devem receber investimentos públicos ou privados: a aceleração dos investimentos em infraestrutura; as atividades intensivas em recursos naturais e as voltadas ao mercado externo; e o mercado interno (PPA 2016-2019).

Há um desafio a ser superado nesses três anos do PPA vigente, qual seja, agregar à produção nacional o desenvolvimento de um parque industrial de beneficiamento, por meio da incorporação de maior conteúdo tecnológico aos recursos naturais, que muitas vezes são exportados sem prévio beneficiamento em território nacional. A proposta seria a de desenvolver um parque tecnológico, com financiamento público ou privado, mas que permita ao Brasil ser um partícipe em mercados de exportação de produtos de média e alta intensidade tecnológica. Cenários de desafios também são destacados pelo PPA 2016-2019, tais como, a expansão da oferta de energia gerada por fontes renováveis; a ampliação da produção e da produtividade agrícola, com aperfeiçoamento das práticas de manejo – para redução das emissões de gases de efeito estufa – e a redução do desmatamento ilegal; e a promoção do reflorestamento.

A agenda do PPA 2016-2019 constrói, ao longo do documento, os chamados eixos estratégicos, os quais, a partir dos cenários elaborados, devem nortear a agenda governamental de investimentos nos próximos quatro anos. Em se tratando de recursos naturais, destaca a promoção da segurança hídrica, com investimentos em infraestrutura e aprimoramento da gestão compartilhada e da conservação da água. Destaca, também, a promoção da conservação, da recuperação e do uso sustentável dos recursos naturais, e da ampliação das capacidades de prevenção, de gestão de riscos e de resposta a desastres e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Contempla, igualmente, a questão de gestão territorial conflitante entre expansão de fronteiras econômicas e exploração de recursos versus políticas indigenistas e de reservas

---

<sup>1</sup> De acordo com o Ministério do Planejamento, o Plano Plurianual estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

agregadas a necessidade de gestão territorial ambiental do território. No rol de desafios principais elencados até 2019, lista-se a promoção da conservação, da recuperação e do uso sustentável dos recursos naturais, o estabelecimento do limite exterior da Plataforma Continental Brasileira além das 200 milhas, a garantia da presença brasileira na região Antártica, a pesquisa sobre o potencial mineral e biológico, bem como as variáveis oceanográficas em Áreas Internacionais e na Plataforma Continental Jurídica Brasileira.

### *3. O Plano Nacional de Mineração (PNM – 2030) e o marco regulatório<sup>2</sup>*

Semelhante ao já citado PPA 2016-2019, o PNM 2030 inova em relação aos planos anteriores ao citar a mesma necessidade, sustentando quão fundamental é o empenho do Estado no desenvolvimento de uma cadeia de transformação mineral, que é a primeira etapa de industrialização dos minérios.

Assim como o PPA 2016-2019, o PNM2030 tem suas diretrizes e cenários traçados, a citar: i) governança pública eficaz; ii) agregação de valor e adensamento do conhecimento por todas as etapas do setor mineral; e iii) sustentabilidade, como o objetivo principal de “nortear as políticas de médio e longo prazos que possam contribuir para que o setor mineral seja um alicerce para o desenvolvimento sustentável do País nos próximos 20 anos”. O PNM2030 tem investimentos previstos nas cifras de US\$ 270 bilhões até 2030, além de mais 30% sobre este valor em infraestrutura, sendo o restante em pesquisa, mineração e desenvolvimento do setor de transformação. A esses valores, somam-se mais US\$ 80 bilhões em logística e em infraestrutura .

A proposta do PNM2030 contempla também um cenário de ampliação do conhecimento geológico brasileiro advindo do mapeamento de 100% do território (hoje tem-se pouco mais de 20%), englobando a área amazônica bem como a chamada Plataforma Continental Jurídica Brasileira (PCJB)<sup>3</sup>. Essas são as chamadas variáveis “portadoras do futuro”, de acordo com o plano, e que são as responsáveis por darem

---

<sup>2</sup> De acordo com o Ministério das Minas e Energia, o Plano Nacional de Mineração 2030 (PNM – 2030) é uma ferramenta estratégica para nortear as políticas de médio e longo prazos que possam contribuir para que o setor mineral seja um alicerce para o desenvolvimento sustentável do País nos próximos 20 anos.

<sup>3</sup> De acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre Direito do Mar “a plataforma continental de um Estado costeiro compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural do seu território terrestre, até ao bordo exterior da margem continental, ou até uma distância de 200 milhas marítimas das linhas de base a partir das quais se mede a largura do mar territorial (MOURA, 2015).

maior ou menor força às incertezas críticas dos cenários traçados. Entre os principais cenários apontados, destacam-se: o papel da atividade mineral na estratégica nacional prevalecente; as mudanças nos costumes e valores, incluindo novos perfis de consumo; a evolução da importância, do uso e da demanda de tipos de minerais; as mudanças tecnológicas na cadeia produtiva e na gestão; a importância relativa da mineração na economia nacional, regional e local (marco regulatório do acesso e uso da terra, incluindo áreas protegidas); a importância relativa da mineração na economia nacional, regional e local; e a mineração no ordenamento territorial dos Municípios (Planos Diretores Municipais) e das regiões de Zona Econômica Exclusiva (ZEE)<sup>4</sup>.

Importante destacar como o PNM2030 elenca quatro cenários possíveis, assim nomeados: A) Na trilha da sustentabilidade; B) Desenvolvimento desigual; C) Crescimento intermitente; e D) Ameaça de estagnação. Entre estes, aponta-se o cenário “A” como o mais provável no período compreendido entre 2010 e 2030, com uma taxa de crescimento anual de 5,1% e sem crises.

#### *4. O Projeto BRASIL 2040*

O Projeto Brasil 2040 foi criado em 2015 pela então Secretaria de Assuntos Estratégicos, com o objetivo de criar cenários e alternativas de adaptação à mudança do clima”. Está dividido em quatro partes, sendo a terceira dedicada a “analisar os impactos sobre os recursos naturais e sobre alguns setores econômicos, considerando variações climáticas e disponibilidade de recursos hídricos”, e abordando a necessidade de gestão integrada de recursos naturais em bacias hidrográficas e zonas costeiras, por exemplo.

O projeto traça cenários e ambientes de crescente incerteza, apontando diretrizes gerais, a saber: (i) a água como uma política pública, promovendo a justiça e equidade social; (ii) análise e compreensão das vulnerabilidades do sistema, com vistas ao aumento da sua resiliência<sup>3</sup>; (iii) flexibilidade e capacidade de adaptação; (iv) melhoria e incremento dos instrumentos de gestão; (v) gestão de oferta e demanda; (vi) gestão de conflitos; (vii) incorporação de informações climáticas como subsídio para a tomada de decisão; e (viii) gestão de risco, pautada nas ideias de incerteza/adaptação/risco de falha, tendo como par dialético a segurança hídrica. O Brasil 2040 apresenta, assim, um cenário de crise hídrica e energética bem como,

---

<sup>4</sup> As Zonas Econômicas Exclusivas (ZEE) são faixas situadas para além das águas territoriais sobre as quais cada país costeiro tem prioridade para a utilização dos recursos naturais do mar, tanto vivos como não-vivos, e responsabilidade na sua gestão ambiental (OECD, 2016).

igualmente às projeções de outros planos, deposita no protagonismo do Estado a mudança ou a confirmação dos prospectos traçados, principalmente a questão energética.

#### *5. Planejamento Estratégico de Defesa: visão prospectiva 2035*

O último documento analisado para subsidiar esse ensaio foi o Planejamento Estratégico de Defesa, um relatório elaborado pelo Ministério da Defesa contendo cenários para 2035. Em um total de 27 cenários, destacam-se sete mais ligados à área de recursos naturais. As diretrizes (ou dimensões) também existem no relatório e são cinco: econômica, social, ambiental, tecnológica e de defesa. Cenários de disparidades e assimetrias entre os Estados, de continuidade da crise internacional, de desigualdade e pobreza, de degradação ambiental crescente gerando conflitos (bélicos ou não), de superioridade militar dos EUA e da OTAN são quadros destacados pelo documento.

No que tange aos recursos naturais, aqui se destacam os seguintes pontos e cenários apresentados: aumento da cooperação regional com estratégias comuns e monitoramento de terras e meio ambiente para combater o crime organizado transnacional. Soma-se a isso a –contínua dependência tecnológica brasileira, que deve perdurar junto ao aumento da escassez de recursos naturais, podendo acarretar a cobiça de recursos nacionais e conflitos que venham a requerer uso da força ou sanções.

Da mesma forma, projeta-se o aumento de tensões sociais devido a questões agrárias, indígenas, ambientais ou de segurança pública e, por fim, um processo crescente de militarização do Atlântico Sul devido aos seus recursos naturais, continentais e marítimos. A demanda por recursos naturais vai aumentar concomitantemente à busca pela garantia de suprimentos por parte das potências, consubstanciando cenários para possíveis conflitos futuros

#### *Considerações Finais*

Dos quatro documentos analisados apenas o Planejamento Estratégico de Defesa cenariza a hipótese de um futuro com continuação da crise internacional e nacional, o que pode ser constatado com mais ênfase a partir de 2015. Os demais documentos têm perspectivas mais positivas, inclusive apontando cenários de crescimento do PIB, algo não constatado atualmente.

Entre os quatro cenários concebidos, os três primeiros se coadunam com a ideia da necessidade de desenvolvimento de um parque industrial de processamento de minérios estratégicos no Brasil, de modo a deixarmos de exportar apenas matérias primas. Todos têm uma linha de consenso quando entregam ao Estado o papel de protagonista nos cenários construídos; também concordam que o potencial brasileiro em recursos naturais pode ser mais positivamente explorados, com destaque ao Planejamento Estratégico de Defesa, que sinaliza o aumento do interesse internacional pelos nossos recursos. Lamentavelmente, os cenários previstos e/ou adotados pelos três primeiros documentos – como o PNM2030 e o cenário “A” (na trilha da sustentabilidade) ou o cenário de autossuficiência em recursos naturais (PPA 201-2019) – não demonstram fundamento de viabilização em médio ou longo prazos e, geopoliticamente, configuram ações que não foram cumpridas e que incidirão em quadros diferentes do que se tentou prever, haja visto a situação atual do país.

Observa-se, assim, a importância do desenvolvimento de cenários para o Estado, tanto quanto a disposição para recalculá-los à medida que o um deles, de abrangência global ou nacional, segue uma nova trajetória não prevista. É importante saber aonde se quer chegar; tão importante quanto é saber que poderá haver percalços ao longo da rota.

#### *Referências bibliográficas*

MINISTÉRIO DA DEFESA. Cenários em Defesa 2035. Disponível em:<  
[http://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino\\_e\\_pesquisa/defesa\\_academia/cadn/cenarios\\_defesa2035.pptx](http://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/cenarios_defesa2035.pptx)>.  
Acesso em 15 de junho 2016.

MINISTÉRIO DAS MINAS E ENERGIA. PNM2030. Disponível em:<  
<http://www.mme.gov.br/web/guest/secretarias/geologia-mineracao-e-transformacao-mineral/plano-nacional-de-mineracao-2030/pnm-2030>>. Acesso em 15 de junho 2016.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO. Plano Plurianual 2016-2019. Disponível em:<  
<http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/arquivo/spi-1/ppa-2016-2019/ppa-2016-2019-ascom-3.pdf>>. Acesso em 15 de junho 2016.

MOURA, Danieli Velela. Uma análise da soberania na plataforma continental brasileira. Disponível em:<[http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=6069](http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=6069)>. Acesso em 30 de junho 2016.

OECD. O que é a Zona Econômica Exclusiva. Disponível em:< [www.oecd.org.br/dicionario-ambiental/29053-o-que-e-a-zona-economica-exclusiva](http://www.oecd.org.br/dicionario-ambiental/29053-o-que-e-a-zona-economica-exclusiva)>. Acesso em 30 de junho 2016.

SECRETARIA DE ASSUNTOS ESTRATÉGICOS (SAE). Brasil 2040: cenários e alternativas de adaptação à mudança do clima. Disponível em:< <http://www.sae.gov.br/imprensa/noticia/brasil-2040-cenarios-e-alternativas-de-adaptacao-a-mudanca-do-clima/>>. Acesso em 15 de junho 2016.