

**ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (ESG)
FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DE SÃO PAULO (FIESP)
IV CURSO DE GESTÃO DE RECURSOS DE DEFESA (CGERD)**



MONOGRAFIA

**O Desenvolvimento, a Segurança e a Defesa na América do Sul:
Reflexos das Novas Ameaças para a Defesa no Contexto Sul-Americano –
Uma Contribuição para o Planejamento Estratégico Setorial**

Grupo Alfa

Alfredo Gunter Zwiener
Armando Camargo Pereira
Bernardo Wahl G. de A. Jorge (Dirigente)
Fernando Antônio Corrêa de Araújo
Isaac Newton da Silva
Marcos Moreira da Costa
Regina Cely Perez da Silva Graça
Sérgio Gonçalves de Amorim (Relator)
Tácito Augusto Silva Leite

São Paulo
Julho de 2009

RESUMO

A presente monografia é resultado de pesquisa elaborada pelo Grupo Alfa no âmbito do IV Curso de Gestão de Recursos de Defesa (CGERD) da Escola Superior de Guerra (ESG), realizado na Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) de maio a julho de 2009. A partir da temática geral (dada pela ESG) “O Desenvolvimento, a Segurança e a Defesa na América do Sul”, a cada um dos grupos de trabalho foi atribuído um tema específico. Coube ao Grupo Alfa investigar “As Novas Ameaças – Reflexos para a Defesa no Contexto Sul-Americano”. A partir da definição das novas ameaças feita pela Organização dos Estados Americanos (OEA), o Grupo Alfa percebeu como mais relevantes a pobreza extrema e a exclusão social. Destas duas, acredita o grupo, derivam outras, a saber, o crime organizado, o narcotráfico, alguns movimentos ditos sociais e determinadas organizações não-governamentais relativamente obscuras. Neste quadro, o grupo entendeu que uma possível contribuição à solução da questão viria de uma ação estratégica que passa pela articulação de uma ampla agenda de planejamentos estratégicos setoriais, visando à inclusão das populações em situação de extrema pobreza nos processos produtivos, daí vindo a induzir um amplo processo de desenvolvimento econômico e social na América do Sul. Para apoiar e proteger estes planejamentos, a inteligência se mostrou uma ferramenta essencial. Assim, como ações mais específicas, o grupo sugere o aprimoramento do nosso Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN) como um todo, especialmente através de redes de pesquisa de pessoal formado no CGERD (embriões de uma possível futura “Universidade de Defesa”) e da instituição de uma Escola Federal de Inteligência, bem como a consulta à sociedade sobre o que ela acha e espera da atividade de inteligência. Esta parte é apenas o resumo do trabalho, o qual o Grupo Alfa convida o leitor a folhear mais atentamente para aprofundamento neste estudo.

Palavras-chave: Desenvolvimento, Segurança e Defesa na América do Sul; Novas Ameaças; Planejamentos Estratégicos Setoriais; SISBIN; Redes de Pesquisa; CGERD; “Universidade de Defesa”; Escola Federal de Inteligência; Sociedade e Inteligência.

LISTA DE SIGLAS

ALBA: Alternativa Bolivariana para as Américas;
ALN: Ação Libertadora Nacional;
BID: Banco Interamericano de Desenvolvimento;
BNDES: Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social;
BRIC: Brasil, Rússia, Índia e China;
CAF: Comunidade Andina de Fomento;
C&T: Ciência e Tecnologia;
CGERD: Curso de Gestão de Recursos de Defesa;
CIMI: Conselho Indigenista Missionário;
CLOC: Coordenadoria Latino-Americana de Organizações do Campo;
CNBB: Conferência Nacional dos Bispos do Brasil;
CSN: Comunidade Sul-Americana das Nações;
CSR: Complexo Regional de Segurança;
CV: Comando Vermelho;
END: Estratégia Nacional de Defesa;
ESG: Escola Superior de Guerra;
FA: Forças Armadas;
FARC: Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia;
FIESP: Federação das Indústrias do Estado de São Paulo;
GESAC: Governo Eletrônico Serviço de Atendimento ao Cidadão;
IIRSA: Integração da Infra-Estrutura Regional Sul Americana;
LSE: *London School of Economics*;
MD: Ministério da Defesa;
MST: Movimento dos Trabalhadores Rurais sem Terra;
OE: Objetivos de Estado;
OEA: Organização dos Estados Americanos;
OG: Objetivos de Governo;
ONG: Organização Não-Governamental;
ONU: Organização das Nações Unidas;
PAC: Programa de Aceleração do Crescimento;
PCC: Primeiro Comando da Capital;
PDE: Plano de Desenvolvimento da Educação;
PDN: Política de Defesa Nacional;
PETI: Programa Erradicação do Trabalho Infantil;
PNAE: Programa Nacional de Atividades Espaciais;
PNF: Programa Nacional de Florestas;
PPP: Parcerias Público-Privadas;
PROGEREN: Programa de Apoio ao Fortalecimento da Capacidade de Geração de Emprego e Renda;
SAEI: Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais;
SISBIN: Sistema Brasileiro de Inteligência;
SUSP: Sistema Único de Segurança Pública.

SUMÁRIO

1. Introdução	Pág. 04
2. Elementos da Metodologia de Planejamento da Escola Superior de Guerra	Pág. 06
3. Alguns Desafios ao Desenvolvimento, à Segurança e à Defesa na América do Sul	Pág. 10
3.1 A América do Sul no Contexto da Política Externa Brasileira e Algumas Implicações para a Segurança e Defesa na Região	Pág. 10
3.2 Análise do Complexo Regional de Segurança (CSR) Sul-Americano	Pág. 11
3.3 Integração Institucional e Equalização das Questões Sociais na América do Sul	Pág. 12
4. Reflexos das Novas Ameaças para a Defesa no Contexto Sul-Americano	Pág. 14
5. Contribuições para um Planejamento Estratégico do Setor de Defesa no Contexto Sul-Americano	Pág. 16
5.1 Fase de Diagnóstico: Antecedentes, Análise do Ambiente Interno e Externo	Pág. 16
5.1.1 A Questão da Pobreza Extrema e da Exclusão Social como Vértice das Principais Ameaças ao Desenvolvimento, Segurança e Defesa na América do Sul	Pág. 17
5.1.1.1 Atuação das Organizações Não-Governamentais	Pág. 19
5.1.1.2 Atuação dos Movimentos Sociais	Pág. 19
5.1.1.3 Presença do Crime Organizado	Pág. 20
5.1.1.4 Os Impasses do Narcotráfico	Pág. 21
5.2 Análises do Poder	Pág. 23
5.2.1 Expressão Econômica do Poder Nacional	Pág. 23
5.2.2 Expressão Psicossocial do Poder Nacional	Pág. 24
5.2.3 Expressão Política do Poder Nacional	Pág. 26
5.2.4 Expressão Militar do Poder Nacional	Pág. 28
5.2.5 Expressão Científica e Tecnológica do Poder Nacional	Pág. 29
6. Fase Política	Pág. 32
6.1 Construção de Cenários	Pág. 32
6.1.1 Cenário Pessimista	Pág. 32
6.1.2 Cenário Neutro	Pág. 33
6.1.3 Cenário Otimista	Pág. 33
6.2 Concepção Política	Pág. 34
6.2.1 Cenário Mais Provável	Pág. 34
6.2.2 Cenário Desejável	Pág. 35
6.3 Estabelecimento de Objetivos de Estado e de Governo	Pág. 35
7. Fase Estratégica	Pág. 37
7.1 Concepção Estratégica	Pág. 37
7.1.1 Óbices	Pág. 37
7.1.2 Definição de Ações	Pág. 37
7.1.3 Opção Estratégica	Pág. 38
7.1.4 Diretrizes Estratégicas	Pág. 38
7.2 Programação	Pág. 39
7.2.1 Planos/Programas/Projetos	Pág. 40
7.2.2 Orçamentos	Pág. 40
8. Conclusão	Pág. 41
9. Bibliografia	Pág. 42

1. INTRODUÇÃO

Esta monografia foi proposta no contexto do curso de formação da 4.^a turma do Curso de Gestão de Recursos de Defesa (CGERD), realizado pela Escola Superior de Guerra (ESG) com o apoio da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), entre os dias 10 de maio e 08 de julho de 2009, em suas instalações na cidade de São Paulo-SP.

O propósito básico desta monografia é apresentar uma contribuição para os debates em torno do processo de planejamento e gestão de recursos de defesa em curso na sociedade brasileira, tendo como elemento básico de referência para o escopo deste trabalho, *o desenvolvimento, a segurança e a defesa na América do Sul*, avaliando-se os *reflexos para a defesa no contexto sul-americano*.

Tomaram-se por referências teóricas, empíricas e metodológicas, como um dos elementos norteadores desta monografia, os painéis, as reflexões e debates realizados no contexto deste CGERD, somados à metodologia de planejamento estratégico da ESG, que foi um dos temas iniciais tratados neste curso.

Para a realização desta tarefa foi estabelecida uma equipe multidisciplinar contando com nove integrantes deste curso, sendo dois membros das Forças Armadas (um coronel e um major do Exército), um oficial de inteligência da Agência Brasileira de Inteligência (ABIN), um especialista em segurança privada, um mestre acadêmico em Relações Internacionais, um técnico judiciário do Tribunal Regional do Trabalho de São Paulo, um juiz da Vara da Infância e Juventude do Estado de São Paulo, uma especialista do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo e um empresário do setor imobiliário e financeiro.

Um dos principais eixos norteadores deste trabalho é a *Política de Defesa Nacional (PDN)*, Decreto n.º 5.484, de 30 junho de 2005, que se estabelece como principal documento de referência para o planejamento neste setor no Brasil.

“A Política de Defesa Nacional voltada, preponderantemente, para ameaças externas, é o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de defesa e tem por finalidade estabelecer objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego da capacitação nacional, com o envolvimento dos setores militar e civil, em todas as esferas do Poder Nacional. O Ministério da Defesa coordena as ações necessárias à Defesa Nacional” (BRASIL - PDN, 2005).

Este mesmo documento estabelece uma distinção entre segurança e defesa, temas desta monografia. De acordo com a PDN,

“A segurança, em linhas gerais, é a condição em que o Estado, a sociedade ou os indivíduos não se sentem expostos a riscos ou ameaças, enquanto que defesa é ação efetiva para se obter ou manter o grau de segurança desejado” (BRASIL - PDN, 2005).

Também, expressa da seguinte forma na PDN, a distinção e a conceituação de segurança nacional e de defesa nacional,

“Para efeito da Política de Defesa Nacional, são adotados os seguintes conceitos:

I - Segurança é a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais;

II - Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas”.

Estes conceitos expressos na PDN norteiam em mais alto nível as reflexões do grupo de trabalho que compuseram esta monografia.

Outro importante documento que orienta os esforços de reflexão presentes nesta monografia são expressos na *Estratégia Nacional de Defesa* (BRASIL – END, 2008), a ser referenciada oportunamente em tópicos, desde esta orientação inicial.

A seguir, se apresentam alguns elementos da metodologia de planejamento estratégico de Estado da Escola Superior de Guerra (ESG), que foi objeto de estudos no Curso de Gestão de Recursos de Defesa (CGERD).

2. ELEMENTOS DA METODOLOGIA DE PLANEJAMENTO DA ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (ESG)

Em relação à metodologia de planejamento voltada à gestão dos recursos de defesa desenvolvida pela ESG, explanadas neste CGERD, esta se encontra traduzida em quatro trabalhos.

O primeiro deles a se considerar são os *Fundamentos da Escola Superior de Guerra – Volume I – Elementos Fundamentais* (ESG, 2009-b), que estabelece parte de uma base comum para orientação do grupo de trabalho responsável por esta monografia, dado o caráter heterogêneo desta equipe. A própria temática deste trabalho reflete o conteúdo do documento citado, particularmente em seu capítulo III que apresenta o conceito de *campos de atuação do poder nacional*, e as implicações destes para duas dimensões importantes da nação:

- *Desenvolvimento*: abordando as dimensões que envolvem o desenvolvimento nacional, suas relações com as políticas de Estado e de Governo e suas respectivas estratégias e desdobramentos em políticas setoriais, regionais e específicas;
- *Segurança e Defesa*: em seus níveis de consideração (individual, comunitária, nacional e coletiva) em termos de segurança e defesa pública, segurança e defesa nacional, e seus respectivos âmbitos de atuação traduzida em ações de defesa interna e externa, na política nacional de defesa, na segurança e defesa coletivas, esta última implicando políticas combinadas entre dois ou mais países na consecução da segurança comum desejada.

O segundo documento importante para os fundamentos metodológicos deste trabalho está referenciado nas *Bases Teóricas de Planejamento* da Escola Superior de Guerra (ESG, 2009-a), as quais dão ênfase às teorias dos sistemas e da decisão, ao planejamento estratégico e aos estudos prospectivos:

- Em termos de *teoria dos sistemas*, para os propósitos desta monografia, trabalhou-se a partir da conceituação de sistemas sociais, tidos como complexos e abertos, marcado por conjuntos de fatores de influência, devendo-se considerar a mútua interação e relações recíprocas entre estes fatores;
- No que diz respeito à *teoria da decisão*, pretende-se contribuir com esta monografia para uma reflexão junto aos temas e debates que têm subsidiado os diversos processos decisórios no Brasil, no que tange ao desenvolvimento, segurança e defesa no contexto sul-americano;
- Na dimensão do *planejamento estratégico* e suas relações com os processos decisórios nacionais, este trabalho tem foco:
 - No *diagnóstico*, com a análise do ambiente interno e externo e seus antecedentes, e na análise do poder em termos de planos em vigor, identificação de necessidades, avaliação dos meios disponíveis e potenciais;
 - Na *fase política*, com a elaboração de cenários, valorizando a identificação de fatos e eventos portadores de futuro e a construção de cenários mais prováveis e dos pressupostos básicos para o cenário desejado, visando determinação dos objetivos de Estado e de Governo;
 - Na *fase estratégica*, identificando óbices, definições de ações, estabelecendo uma opção e diretriz estratégica, traduzida em planos, programas, projetos e orçamentos;

- Em *termos prospectivos e de construção de cenários*, estes foram realizados no âmbito do próprio grupo de trabalho que compôs esta monografia, tomando-se a sua heterogeneidade como uma de suas características básicas para um exercício de cenários e prospecção, tendo por elemento comum a esta equipe, a participação no processo de formação neste CGERD.

O terceiro documento da ESG considerado nesta monografia é o *Manual Básico da Escola Superior de Guerra – Volume II – Aspectos Específicos* (ESG, 2009-c). Este documento aprofunda as considerações mais amplas acerca dos *campos de atuação do poder nacional*, entre eles:

- *A expressão política*, que tem por fundamento o povo, o território e as instituições políticas. Dentre os diversos fatores componentes deste *campo de atuação do poder nacional* alguns são determinantes, tais como a situação geopolítica, os condicionantes históricos, a cultura política da nação, as doutrinas e ideologias políticas, a qualidade e ordenamento jurídico, a qualidade e atitude do eleitorado, a qualidade e atuação das elites e lideranças políticas, a interação dos poderes do Estado, as organizações e sistemas políticos refletidos nas atuações do executivo, legislativo, judiciário, eleitorado, partidos políticos, grupos de pressão, tomados em seu conjunto, tanto do ponto de vista dos arranjos institucionais, quanto de sua dinâmica;
- *A expressão econômica*, fundamentada nos recursos humanos em seus aspectos quantitativos e qualitativos, nos recursos naturais e nas instituições econômicas. Considerou-se como parte dos fatores de análise neste *campo de atuação do poder nacional* a capacidade de modernização e adaptação às mudanças em todo o conjunto da economia nacional, baseando-se nas diversas capacitações em ciência, tecnologia e inovação, na acumulação e absorção do capital fixo da nação, sobretudo na forma de investimentos em infra-estruturas, nas formas de atuação empresarial, na capacidade de financiamento, de consumo e nível de participação da sociedade nos resultados econômicos da nação, o que implica em justiça social na distribuição de rendas;
- *A expressão psicossocial* é um dos elementos fundamentais do *campo de atuação do poder nacional*, dado que, sob determinada perspectiva não necessariamente antropocêntrica, suas ações são fundamentais para o planejamento e gestão de toda e qualquer atividade humana. Dentre os fatores da *expressão psicossocial* estão:
 - *Cultura e padrões de comportamento*: incluindo todo patrimônio material e imaterial da sociedade, que lhe dá coerência e coesão em padrões de comportamento, de modo amplo, desde sentimentos, ações, produção artística, intelectual e material, tecnológica e científica, a linguagem, entre outros;
 - *Níveis de bem-estar*: refletidos na saúde, habitação, educação, trabalho, seguridade social, previdência social, assistência social, segurança individual e comunitária, urbanização;
 - *Dinâmica ambiental*: considerada nas múltiplas relações de interdependência das sociedades humanas e os sistemas ecológicos, passível de promover a vida ou de comprometê-la em seu conjunto na contemporaneidade;
 - *Dinâmica estrutural*: em que se tornem relevantes as inter-relações entre dinâmica familiar e das populações, o sistema produtivo nas relações capital/trabalho, na mobilidade social e distribuição sócio-espacial das populações, em que se pese o papel das cidades, na atualidade, como elemento aglutinador e dinamizador da cultura, do trabalho, da qualidade de vida, do

sentimento de segurança pessoal e coletiva, elementos sensíveis para coesão ou desagregação social;

- A *expressão militar* tem seus fundamentos nos recursos humanos, sua capacidade de ocupação e mobilidade territorial e seus níveis de interação institucional, tendo-se por expressão as Forças Armadas, em que se pesem os seguintes fatores:
 - *Doutrina Militar*: que estabelecem os princípios norteadores das ações e do pensamento das Forças Armadas;
 - *Estrutura Militar*: refletida na organização e articulação das Forças em termos estruturais e conjunturais em seus campos de atuação;
 - *Capacidade de Comando e Controle*: que se traduzem em expertise em planejamento e gestão das ações das Forças Armadas;
 - *Integração das Forças Armadas*: em seus sistemas logísticos e de mobilização militar, do serviço militar, do desenvolvimento tecnológico militar, na defesa territorial, em operações estratégicas e em informações militares estratégicas;
 - *Instrução, Adestramento e Aprestamento*: que expressa o preparo para o emprego efetivo das Forças Armadas, seus níveis de mobilização de comando e ação;
- A *expressão científica e tecnológica* se traduz na articulação de recursos humanos, naturais e materiais e de instituições científicas e tecnológicas diante de elementos dinâmicos, tais como, educação, comunicação e difusão em ciência, tecnologia e inovação, nos níveis de pesquisa e desenvolvimento experimental e sua integração à dinâmica produtiva e à infra-estrutura e às políticas em ciência e tecnologia, em suas expressões normativas, administrativas, operacionais e produtivas.

Ainda tomando como referência o documento citado (ESG, 2009-c), este traz como elementos fundamentais para a consideração dos *campos de atuação do poder nacional*, no que tange ao planejamento e gestão de recursos de defesa das instituições e interesses nacionais, a *Atividade de Inteligência Estratégica de Estado* e a capacidade *Logística* e de *Mobilização Nacional*.

No entendimento desta equipe de trabalho, a Atividade de Inteligência Estratégica de Estado está expressa, no Brasil, pelo Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), instituído pela Lei Federal n. 9.883, de 07/12/1999, deve ser um dos elementos fundamentais a ser considerado, no que tange ao planejamento e gestão de recursos de defesa, no contexto atual, quando se toma como foco de consideração as novas ameaças à defesa que se configuram no cenário sul-americano.

Esta idéia será oportunamente trabalhada ao longo dos demais tópicos desta monografia, tendo-se por base as necessidades de planejamento e gestão deste sistema, o qual produz conhecimentos para utilização imediata ou potencial para as atividades de planejamento e gestão das ações políticas em altos níveis da estrutura governamental do Estado. É necessária, neste sentido, uma sintonia a ser estabelecida e atualizada a cada ciclo de decisões políticas, entre planejamento das atividades de Estado e das atividades de inteligência, as quais devem subsidiar tal planejamento, segundo entendimento do grupo e também preconizado pela ESG (2009-c).

O quarto documento da ESG trata-se de seu *Método de Planejamento Estratégico* (ESG, 2009-d), que será oportunamente referenciado no quinto capítulo desta monografia, quando se tratará das etapas de uma proposta de planejamento para se lidar com os reflexos

das novas ameaças para a defesa no contexto sul-americano, no entendimento deste grupo de trabalho.

A seguir, se realiza um breve painel de elementos necessários para se pensar nas relações entre desenvolvimento, segurança e defesa na América do Sul, tendo-se por consideração os interesses brasileiros expressos em sua política externa no contexto geopolítico atual, construindo uma análise do ambiente externo ao Brasil, tomado neste trabalho como sendo o continente sul-americano.

Esta análise tem como objetivo avaliar alguns dos reflexos das novas ameaças elencadas pela Organização dos Estados Americanos (OEA) para a defesa no contexto sul-americano, partindo uma interpretação daquilo que esta equipe de trabalho considera ser importante ter-se em consideração em um processo de planejamento e gestão de recursos de defesa, a partir de perspectivas e interesses brasileiros.

3. ALGUNS DESAFIOS AO DESENVOLVIMENTO, À SEGURANÇA E À DEFESA NA AMÉRICA DO SUL

Serão objetos de reflexão nos tópicos a seguir, expressando uma visão consensual do grupo de trabalho desta monografia, a temática da América do Sul na política externa brasileira, seus desdobramentos em termos de segurança e defesa em uma análise do Complexo Regional de Segurança (CRS) da área sul-americana, e, por fim, uma análise dos quesitos básicos para a estabilidade institucional e equalização da questão social na região.

Estes pontos consensuais serão a seguir balizados por trabalhos de especialistas, tomados como estudos estratégicos, dados os temas que discutem, como: a integração dos sistemas de defesa no Cone Sul; a América do Sul na diplomacia brasileira; e, os traços estruturais e a dinâmica conjuntural em segurança na América do Sul.

Inicia-se pela análise das diretrizes da diplomacia brasileira na condução da política externa brasileira no tocante aos interesses nacionais na América do Sul e seus reflexos para a segurança e defesa regional.

3.1 A AMÉRICA DO SUL NO CONTEXTO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E ALGUMAS IMPLICAÇÕES PARA A SEGURANÇA E DEFESA NA REGIÃO

O diplomata e pesquisador Luís Cláudio Villafañe G. Santos aponta, em um estudo estratégico, que a diplomacia brasileira vem trabalhando nas últimas décadas a construção de uma identidade internacional para o Brasil que ponha em ênfase seu caráter sul-americano, e que se encontra expressa na Constituição Federal de 1988, que determina no artigo 4º, parágrafo único, que o Brasil ‘buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações’ (SANTOS, 2005).

A construção de uma identidade internacional para o Brasil, cunhada a partir da realidade sul-americana, vem se dando em certa medida em contraposição à grande influência norte-americana em todo o mundo, e em particular nas Américas. Da parte brasileira, este esforço da construção de uma identidade sul-americana passa pelas questões de desenvolvimento de infra-estruturas regionais e de consolidação e proteção da democracia nos países deste bloco (ibidem).

Esta mesma direção de priorizar a América do Sul nas políticas internacionais do Brasil se aprofundou com a superação dos impasses que travavam a conclusão do acordo Mercosul – Comunidade Andina, reconhecendo-se as assimetrias entre os países sul-americanos, visando a construção de uma nova ordem econômica mundial (ibidem).

Nesta perspectiva, uma participação ativa do Brasil no cenário sul-americano e alianças estratégicas com Índia, China, Rússia e África do Sul, acabam por objetivar uma projeção brasileira que lhe possibilite igualmente atuar na reformulação das Organizações das Nações Unidas (ONU) reivindicando um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, possibilitando ao país passar a uma posição mais ativa na construção e gestão da ordem internacional, e em particular, no estabelecimento da paz e do desenvolvimento no continente sul-americano.

Avalia-se a seguir, o quadro atual em termos de segurança na América do Sul, a partir do conceito de Complexo Regional de Segurança (CRS), tomando-se como base um estudo estratégico sobre o tema.

3.2 ANÁLISE DO COMPLEXO REGIONAL DE SEGURANÇA (CSR) SUL-AMERICANO

Cepik (2005) apresenta uma análise do complexo regional de segurança (CRS) na América do Sul ressaltando três dinâmicas políticas, quais sejam:

- 1) As crises diplomáticas entre Colômbia e Venezuela, e a situação de instabilidade institucional nestes países;
- 2) As crises internas no Equador e Bolívia e a fragilidade de segurança interna no bloco andino e do cone sul-americano;
- 3) As implicações das crises políticas brasileiras para a segurança e integração sul-americana.

Conforme o pesquisador, há que se considerar nos três eixos políticos apontados acima, a influência norte-americana e de organismos internacionais de segurança.

O conceito analítico de CRS implica na consideração de que em termos regionais, determinados países estão mutuamente implicados em termos de segurança, de modo que os problemas desta dimensão devem ser tomados em conjunto para seus encaminhamentos políticos e práticos, tomando-se em perspectiva (ibidem):

- A distribuição de poder entre os Estados de uma determinada região (polaridade regional),
- Os padrões de relações entre estes países no setor militar, político, social, econômico e ambiental,
- As relações de poder com Estados fora do contexto regional, sobretudo com as superpotências e grandes potências mundiais.

Neste sentido, o CRS da América do Sul poderia ser classificado como um ‘regime de segurança’ entre as nações que o compõe, situando-se, de um lado, entre as ‘formações conflituais’ típicas do CRS do Oriente Médio e África, e de outro, à situação de uma ‘comunidade de segurança’ que tem marcado os países da Europa Ocidental (ibidem).

Alguns dos traços definidores do CRS da América do Sul apontam para a ausência de uma grande potência entre os doze países que formam este bloco, havendo relativa multipolaridade entre estes países, sem que haja uma polarização significativa por parte de algum deles em relação aos demais.

E, ainda que se pesem os interesses do Brasil em se fazer reconhecer como grande potência capaz de estruturar este CRS, o mesmo é caracterizado por baixa capacidade de interação entre os países da região como um todo, nos setores de infra-estrutura de transportes, comunicação, ciência e tecnologia e social, e por apresentar vulnerabilidades no âmbito dos Estados que compõem este CRS, marcadas por intervenções norte-americanas na região (ibidem).

No conjunto, estas características apontam para uma fragmentação em termos de política externa e de defesa neste CRS, marcada, por exemplo, por posições conceituais que afastam Brasil e Argentina na consideração da pobreza como tema importante para a edificação da segurança na região, importante de acordo com a visão brasileira, por posições mais clássicas segundo a visão argentina, como, por exemplo, das ameaças advindas de Estado como Venezuela e Equador, dificultando uma coordenação de posicionamentos internacionais comuns na área de segurança para a região (ibidem).

Persistem em toda a região dois desafios estruturais que dificultam a integração regional, quais sejam, o equacionamento das questões sociais e a fragilidade institucional (política e administrativa) dos países que compõem este CRS (ibidem).

Neste ínterim, o Brasil possui uma posição peculiar no que tange à sua capacidade no equacionamento da questão social e em debelar suas fragilidades institucionais. As sucessivas ameaças à estabilidade política brasileira poderiam levar a reboque toda uma série de programas regionais, como as capacidades deste CRS conduzir questões como o conflito armado colombiano, o narcotráfico, as transformações nas Forças Armadas e a participação em Operações de Paz e Missões da ONU (ibidem).

Pensado nestas dimensões de CRS, as atuações do Brasil na América do Sul no sentido de potencializar uma ‘comunidade de segurança regional’, capaz de realizar as gestões dos conflitos em seus limites, podem ser uma interessante alternativa à política intervencionista norte-americana ou à reação bolivariana capitaneada por Chávez, *daí a importância estratégica do Brasil conseguir a equalização da questão social e do fortalecimento das relações institucionais que garantam a governabilidade do país* (ibidem).

Particularmente, para os interesses brasileiros no CRS da América do Sul há que se avaliarem os riscos de um alinhamento do complexo andino e do Paraguai às políticas de defesa e segurança norte-americanas pós-11 de setembro, cabendo aos povos mais que aos governos e aos Estados, evitar o agravamento das condições de segurança nesta conjuntura internacional que se descortina no início do século XXI (ibidem).

3.3 INTEGRAÇÃO INSTITUCIONAL E EQUALIZAÇÃO DAS QUESTÕES SOCIAIS NA AMÉRICA DO SUL

No entendimento de Suzeley Kalil Mathias e equipe, outro estudo estratégico considerado neste trabalho, a “aproximação entre os países promovendo a integração regional incide sobre a qualidade da democracia e como esta se apresenta no setor de defesa e segurança (...) [e] o grau de estabilidade nas relações civil-militares incide diretamente sobre a formulação e desenvolvimento da cooperação em segurança regional e na estabilidade da democracia latino-americana” (MATHIAS et al., 2008).

Num plano mais amplo das próprias sociedades latino-americanas, e por decorrência seus respectivos Estados e governos, há a necessidade de realizar uma agenda comum, posto que “as jovens democracias justamente por desconhecem e, em consequência, não respeitarem (...) e restringirem a cidadania à sua definição legal bloqueiam a democracia” (ibidem), comprometendo as diversas possibilidades de integração regional, dificultando o estabelecimento de diretrizes e de recursos da defesa, que deveriam ser destinados à segurança comum na região, e que ficam sujeitos a serem drenados para o plano interno aos Estados, em questões de segurança pública (ibidem), e por decorrência, comprometem recursos humanos e financeiros que poderiam promover o desenvolvimento regional por intermédio de maior integração entre os países, e particularmente no caso sul-americano, à capacidade deste CRS em realizar a gestão autônoma de seus conflitos regionais.

Um exemplo disso foi a relação entre o Brasil e a Argentina nas últimas décadas, que “construíram um relacionamento bilateral baseado na competição pela hegemonia regional, rivalizando-se pelo *status* de liderança na América do Sul, o que implicava na construção da ‘potência regional’. A dialética desta competição encontrou seu ápice no Projeto Itaipu, a partir do qual se passou para um novo modelo de relações entre Argentina e Brasil e de ambos com a região, com os EUA e com o mundo” (ibidem), em que as dimensões de cooperação entre estes dois países prevaleceram à competição pela influência na América do Sul, como

na área nuclear, no comércio exterior e nas linhas de financiamento à produção e comercialização.

No tocante ao Mercosul e à Comunidade Andina, uma importante iniciativa de desenvolvimento conjunto na região foi “a viabilização de projetos de transporte e infraestrutura da região norte da América do Sul, como o Fundo Internacional para a Amazônia Setentrional, e ainda a dinamização do processo de implementação do projeto "Integração da Infra-estrutura Regional Sul Americana" (IIRSA). O BNDES assinou um convênio com a Comunidade Andina de Fomento (CAF) para atuação conjunta no financiamento de obras de integração estrutural da região, como, por exemplo, a Rodovia Inter-oceânica, que ligará Brasil e Bolívia a portos peruanos na costa do Pacífico” (ibidem).

Particularmente, no que tange aos aspectos de desenvolvimento, segurança e defesa há que se ressaltar “a realização dos encontros do Grupo do Rio, dos Ministros de Defesa das Américas e o lançamento da Comunidade Sul-Americana das Nações (CSN). Na XVIII Cúpula Presidencial do Grupo do Rio, os assuntos centrais orbitaram em torno da criação de uma agência de investimentos conjunta, das ações para o combate à fome e à pobreza, da necessidade de reformas no âmbito da ONU e da ampliação do apoio ao Haiti” (ibidem).

Apesar dos diversos os entraves regionais para a integração na América do Sul, de todo modo, “*não são os militares que ameaçam a democracia. Embora se perceba nichos de autonomia, o processo de aproximação gradual das Forças Armadas dos países da região pode ser encarado como passo decisivo no caminho da consolidação da democracia. Os entraves à sua plena realização, ao contrário, são colocados pelo caos social que atinge grande parte da população do Cone Sul. O bloqueio ao regime, portanto, não está na área de defesa e segurança. É a exclusão, a incapacidade de criar alternativas para a mobilidade social que restringe as possibilidades de transformação da democracia eleitoral em democracia social e, em consequência, da integração comercial à integral*” (ibidem) (grifos nossos).

É neste sentido, que este grupo de trabalho, considerado nesta monografia como uma equipe de planejamento, tomou a decisão de apontar como uma das principais ameaças ao desenvolvimento, à segurança e à defesa na América do Sul, a pobreza extrema e a exclusão social, as quais atingem grandes contingentes populacionais na região, tornando-os alvos de ações desestabilizadoras do crime organizado, do narcotráfico, eventualmente de ser recrutados para ações de grupos terroristas, além de poderem servir de massa de manobra de intenções adversas à soberania e autonomia da região, advindas de movimentos sociais e ONGs.

4. REFLEXOS DAS NOVAS AMEAÇAS PARA A DEFESA NO CONTEXTO SUL-AMERICANO

Segundo a *Declaração sobre a Segurança nas Américas*, da Organização dos Estados Americanos (OEA), de 28 de outubro de 2003, são as seguintes, as denominadas ‘novas ameaças’ no contexto das Américas¹:

- 1) As conexões entre terrorismo, crime organizado transnacional, problema mundial das drogas, corrupção, lavagem de ativos, tráfico ilícito de armas;
- 2) A pobreza extrema e a exclusão social de amplos setores da população, que também afetam a estabilidade e a democracia, e solapa a coesão social tornando vulnerável a segurança dos Estados;
- 3) Os desastres naturais e os de origem humana, o HIV/AIDS e outras doenças, outros riscos à saúde e a deterioração do meio ambiente;
- 4) O tráfico de seres humanos;
- 5) Os ataques à segurança cibernética;
- 6) A possibilidade de que surja um dano em caso de acidente ou incidente durante o transporte marítimo de materiais potencialmente perigosos, incluindo o petróleo, material radiativo e resíduos tóxicos;
- 7) A possibilidade do acesso, posse e uso de armas de destruição em massa e seus sistemas vetores, por terroristas.

Dentre estas novas ameaças, decidiu-se trabalhar a partir do segundo item da lista da OEA, tomando-o como vértice a partir do qual outros tipos de problemas poderão ameaçar as possibilidades de desenvolvimento, a segurança e a defesa na América do Sul. Deste modo, adotou-se a seguinte perspectiva para um enquadramento das novas ameaças no contexto sul-americano:

- A pobreza extrema e a exclusão social de amplos setores da população nos Estados da América do Sul podem afetar a estabilidade e a democracia na região, além de não promover a integração deste contingente populacional às estratégias de desenvolvimento, afetando a segurança e comprometendo a defesa da região, seja por países isolados, seja em bloco. A pobreza extrema ao solapar a coesão social e deixar os Estados mais vulneráveis, também abre lacunas onde o Estado não se faz presente, nestas podendo-se incrementar outras ameaças ao desenvolvimento, à segurança e à defesa na América do Sul, entre estas as nefastas conexões entre terrorismo, crime organizado transnacional, problema mundial das drogas, corrupção, lavagem de ativos, tráfico ilícito de armas, e tráfico de seres humanos.

Esta opção reflete, também, parte da *Política de Defesa Nacional (BRASIL - PDN, 2005)*, quando esta estabelece que, “as economias nacionais tornaram-se mais vulneráveis às crises ocasionadas pela instabilidade econômica e financeira em todo o mundo. A crescente exclusão de parcela significativa da população mundial dos processos de produção, consumo e acesso à informação constitui fonte potencial de conflitos” (BRASIL - PDN, 2005).

Passa-se, no escopo desta monografia, para uma análise desenvolvida por este grupo de trabalho, tomando-se as questões da pobreza extrema e exclusão social, e seus reflexos na atuação suspeita de organizações não-governamentais e de movimentos sociais, no narcotráfico e no crime organizado.

¹ Cf. <http://www.oas.org/documents/por/DeclaracionSecurity_102803.asp>. Acesso 21 mai. 2009.

Este exercício visa compor uma das etapas da *Fase de Diagnóstico* para a elaboração de uma sugestão para o planejamento e gestão dos recursos de defesa, tendo-se por base as novas ameaças para a defesa no contexto sul-americano, numa perspectiva brasileira para a região.

As análises que se apresentam a seguir compõem um quadro da conjuntura interna ao Brasil, e em alguns casos, com situações comuns aos demais Estados sul-americanos guardados as devidas particularidades e regionalidades.

5. CONTRIBUIÇÕES PARA UM PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO SETOR DE DEFESA NO CONTEXTO SUL-AMERICANO

Tem-se como uma importante referência metodológica, neste tópico da monografia, o *Método para o Planejamento Estratégico* da ESG (2009-d), o qual foi desenvolvido tendo-se por meta o processo de tomada de decisões de Estado e governo, relativo aos problemas nacionais.

Este método é suficientemente adaptável e aplicável a amplos campos do conhecimento e da prática organizacional, sobretudo àquelas relativas à vida do Estado e da sociedade.

Este método tem por base as seguintes fases:

- *Diagnóstico*: que corresponde ao conhecimento da realidade em que se deverá atuar com as ações decorrentes do processo de planejamento;
- *Política*: momento em que se formulam os objetivos a serem alcançados;
- *Estratégia*: o estabelecimento de caminhos para a consecução dos objetivos traçados;
- *Gestão*: momento em que se procede à execução, ao acompanhamento e controle das ações programadas.

Evidentemente, o método pressupõe um processo dinâmico e interdependente entre as diversas fases do planejamento, o que aponta para uma necessidade de permanência e continuidade entre planejamento e gestão, necessários aos ajustes e atualizações das análises realizadas e à correção das ações a serem empreendidas, e até mesmo, de determinados objetivos de Estado e de Governo.

Para os propósitos desta monografia, e dadas limitações de tempo, sobretudo para o amadurecimento das análises aqui empreendidas, considera-se que o trabalho desta equipe de planejamento corresponde a uma contribuição para os debates em torno da questão proposta para a reflexão no decorrer deste CGERD, qual seja, a de pensar os reflexos das novas ameaças para a defesa no contexto sul-americano, tendo-se em vista o desenvolvimento, a segurança e a defesa na América do Sul.

A seguir, apresenta-se um quadro estabelecido pelo grupo de trabalho, que corresponde a uma análise do ambiente interno e externo, compondo etapas da Fase de Diagnóstico ao problema proposto para esta equipe de planejamento.

Neste propósito, dada a composição desta equipe e o fato de sermos todos brasileiros, considerou-se como compondo o ambiente interno, sobretudo as questões ligadas diretamente ao Brasil, tendo-se também em tela as dimensões da projeção do Poder Nacional em todo continente sul-americano, apesar deste, ainda, não se constituir de modo ao país interagir na região como liderança no desenvolvimento, segurança e defesa neste contexto regional, projetando-se internacionalmente nesta dimensão como um país desenvolvido.

5.1 FASE DE DIAGNÓSTICO: ANTECEDENTES, ANÁLISE DO AMBIENTE INTERNO E EXTERNO

A fase inicial de uma rodada de planejamento estratégico se dá pelo estabelecimento de um *diagnóstico* da situação na qual se quer intervir. Este *diagnóstico* ocorre em duas etapas, uma dedicada à *análise do ambiente*, e outra relativa à *análise do poder*.

A *análise do ambiente* se dá em três estágios: antecedentes e análise do ambiente interno e do ambiente externo.

Considera-se, para os efeitos da metodologia de planejamento adotada, que nesta fase de *diagnóstico*, a *análise do ambiente externo* foi realizada nos itens 3 e 4 desta monografia, quando se abordou os seguintes temas:

- A América do Sul no contexto da Política Externa Brasileira e algumas implicações para a segurança e defesa na região;
- Análise do Complexo Regional de Segurança sul-americano;
- Integração institucional e equalização das questões sociais na América do Sul.

E, no tocante a uma *análise das situações antecedentes*, tanto para a análise do ambiente interno, quanto externo, estas se deram no mesmo contexto mesmo das análises de ambiente.

No escopo desta monografia, que tem por propósito refletir acerca do *desenvolvimento, segurança e defesa na América do Sul – Reflexos das novas ameaças para a defesa no contexto sul-americano* tomou-se, como resultado da *fase de diagnóstico*, que um dos problemas fundamentais a ser tratado para a consecução desta meta, face às novas ameaças, é o enfrentamento da pobreza extrema e da exclusão social, do qual derivam outras ameaças elencadas pela OEA, quais sejam: a atuação duvidosa de ONGs e movimentos sociais que fazem da pobreza e da exclusão um celeiro para arregimentar recursos humanos para suas causas, o mesmo ocorrendo no caso do narcotráfico e do crime organizado.

Neste sentido, a *Política de Defesa Nacional (BRASIL - PDN, 2005)* preconiza que

“Atualmente, atores não-estatais, novas ameaças e a contraposição entre o nacionalismo e o transnacionalismo permeiam as relações internacionais e os arranjos de segurança dos Estados. Os delitos transnacionais de natureza variada e o terrorismo internacional são ameaças à paz, à segurança e à ordem democrática, normalmente, enfrentadas com os instrumentos de inteligência e de segurança dos Estados” (BRASIL - PDN, 2005).

Esta forma de se considerar as ameaças atuais, tem seus desdobramentos tanto no plano interno à nação brasileira, como para os demais países da América do Sul, e que ao lidar com a problemática da pobreza extrema e da exclusão social, inevitavelmente deverá se promover o desenvolvimento, a segurança e a defesa da região.

A seguir se apresenta uma análise realizada pela *equipe de planejamento*, no tocante a cada uma das realidades acima elencadas, tomando-se por vértice desta problemática a pobreza extrema e a exclusão social, da qual derivam, na interpretação da equipe, os demais elementos indesejáveis para o desenvolvimento, segurança e defesa sul-americana.

5.1.1 A QUESTÃO DA POBREZA EXTREMA E DA EXCLUSÃO SOCIAL COMO VÉRTICE DAS PRINCIPAIS AMEAÇAS AO DESENVOLVIMENTO, SEGURANÇA E DEFESA NA AMÉRICA DO SUL

De acordo com a *Declaração sobre a Segurança nas Américas*, da Organização dos Estados Americanos (OEA), entre as novas ameaças configuram-se a pobreza extrema e a exclusão social de amplos setores da população, o que pode afetar a estabilidade e a democracia na região, desde que solapa a coesão social e debilitam a segurança e a defesa interna e externa dos Estados americanos.

Esta *equipe de planejamento* tomou a pobreza extrema e a exclusão social como sendo ameaças centrais e fundamentais, das quais ocorrem desdobramentos para o crime organizado, o narcotráfico, e podem fomentar alguns dos movimentos sociais, os quais nem

sempre coadunam com os interesses nacionais, e algumas das ONGs que podem ter demandas que não necessariamente se alinham com as necessidades nacionais.

É interessante notar, mais a título de ilustração, que o mexicano Adolfo Aguilar Zinser – acadêmico, diplomata, político que serviu como conselheiro do presidente Vicente Fox (2000-2006) e embaixador do México nas Nações Unidas na época da invasão dos Estados Unidos ao Iraque (2003) – quando questionado sobre qual era a maior ameaça à segurança nacional, respondeu: a “pobreza”.

Segundo o Banco Mundial, a pobreza significa ter fome, não possuir abrigo, estar doente e não ter condições de visitar um médico; não ter acesso à escola e não saber ler, assim como não ter trabalho e ter medo do futuro; perder uma criança doente em função de água não potável. *Pobreza é fraqueza, falta de representatividade e falta de liberdade.* Enfim, trata-se de uma visão mais geral do tema, já que a pobreza tem diversas faces, mudando de um lugar para outro.

O sociólogo britânico Peter B. Townsend (*Poverty in the United Kingdom*, 1979), da *London School of Economics* (LSE), analisando a pobreza no Reino Unido, expressa através do conceito de “pobreza relativa”, situações em que indivíduos, famílias e grupos na população podem estar vivendo em condição de pobreza, quando lhes faltam recursos para um tipo adequado de dieta, a participação nas atividades e condições de vida que são encorajadas ou aprovadas nas sociedades em que vivem, entre outros fatores não tão evidentes.

Robert Castel sugere o conceito de “exclusão social”, o qual trata de um estado de carência ou de privação material, de segregação, discriminação e de vulnerabilidade em alguma esfera. Somando-se à exclusão, há um processo de desvinculação social-espacial, isto é, aquele que é excluído não tem como escolher a sua condição: ela acaba se dando em uma evolução temporal como resultado de mudanças na sociedade, entre as quais se pode citar, utilizando-se um exemplo muito atual, as crises econômicas, como a crise mundial desencadeada nos fins de 2008.

Há outros tipos de exclusão além da econômica, como a cultural, étnica e a territorial. Todas estas formas de exclusão levam a vulnerabilidades difíceis de superar. O excluído não pode exercer a sua cidadania, de modo a gerar perturbações que acabam prejudicando todo equilíbrio social em um dado contexto.

Retornando à *Declaração sobre a Segurança nas Américas*, da OEA, este documento propõe fortalecer os mecanismos e as ações de cooperação para enfrentar, com urgência, a pobreza extrema, a desigualdade e a exclusão social na região.

Trata-se de uma situação que necessita de um compromisso a ser estabelecido em planos e em ações contínuas para a promoção do desenvolvimento econômico e social, a partir da coordenação, cooperação e solidariedade entre os Estados desta região, envolvendo ações das instituições financeiras internacionais.

O compromisso dos países no combate à pobreza envolve a adoção e a aplicação de medidas conforme as Metas de Desenvolvimento do Milênio, o Consenso de Monterrey, a Declaração de Margarita, entre outros acordos e consensos internacionais.

No caso do Brasil, os excluídos geralmente são moradores de favelas e periferias, os quais se tornam vulneráveis à delinquência, ao crime organizado e/ou ao narcotráfico ou a ser massa de manobra em movimentos sociais e ONGs cujos objetivos podem não refletir os interesses nacionais. Como já mencionado, a desvinculação social-espacial – em outras palavras, certo “vácuo” que o Estado deve preencher – pode levar os excluídos a tais riscos.

Esta seção do trabalho visou a um panorama mais amplo da problemática da pobreza extrema e da exclusão social, a qual se ramifica em frentes que têm implicações de segurança e defesa mais imediatas.

Nas próximas subseções, algumas destas implicações serão trabalhadas mais a fundo, em continuidade à elaboração da análise do ambiente interno e externo.

5.1.1.1 Atuação das Organizações Não-Governamentais

As ONGs são entidades de natureza privadas, não públicas, sem fins lucrativos, e que se dedicam a realizar tarefas essenciais pertencentes ao Estado, juridicamente são caracterizadas como associações ou fundações. Atuam nas áreas de saúde, educação, assistencial social, cultura preservação e conservação do meio ambiente. As Organizações da Sociedade Civil são formadas por cidadãos, com ou sem, fins lucrativos que atuam no nicho onde os serviços prestados pelo Estado estão ausentes, atuam de forma precária ou que o mercado não tem interesse em atender. As entidades brasileiras com perfil semelhante a uma ONG apareceram no final dos anos 1960 e início de 1970, tendo suas raízes em ações de bases comunitárias, e entidades que possuíam estreita relação com as associações, sindicatos, universidades e com a Igreja Católica (ALBUQUERQUE, 2006).

O Brasil é uma nação com riquezas inesgotáveis e tem um território vasto, e por isso sofre constantes ameaças e ataques contra o seu patrimônio natural, econômico e financeiro, e na atualidade, torna-se provável que determinadas ONGs tenham seu foco motivado por outros interesses que não apenas aqueles nos quais o Estado não se faz presente, podendo competir de modo desleal e antiético com este, no atendimento às políticas públicas.

Algumas destas ONGs poderiam atuar em prol dos interesses de empresas transnacionais e/ou servindo ao crime organizado para retirar plantas e minérios do nosso solo (biopirataria), dilapidando constantemente os bens nacionais (VILLA, 1999).

Em virtude da quase inexistência de um meio de cadastramento de funcionamento e instalação destes organismos (embora o MD tenha criado recentemente um cadastro de ONGs), o Brasil torna-se vulnerável neste sentido, diante destas ameaças².

Os recursos públicos enviados a algumas destas ONGs não são fiscalizados satisfatoriamente pelas autoridades governamentais competentes, sendo desconhecida, com precisão, como estes recursos serão empregados. Faz-se necessário um maior controle sobre a atuação destas ONGs e a elaboração de uma política de fiscalização que permita às autoridades constituídas a averiguação da transparência dos recursos recebidos e sua destinação (PAES, 2003).

5.1.1.2 Atuação dos Movimentos Sociais

Os movimentos sociais são manifestações da sociedade, orientadas a fim de obter transformações políticas e econômicas, atuando com certo grau de solidariedade interna e em alguns casos, com elevados níveis de institucionalização, comparáveis a empresas, partidos políticos e setores do Estado. Os movimentos sociais tratam de questões como a religião, a cultura popular, o antiescravismo, o meio ambiente e o trabalho. A partir da década de 90, o tema globalização ganhou espaço na agenda de lutas desses movimentos.

² Sobre a situação das ONGs no país, ver, por exemplo, Felipe RECONDO. Agora ilegais no País, 40% das ONGs estrangeiras serão fechadas. *O Estado de S. Paulo*, 28 jun. 2009, Nacional, p. A4.

Na América do Sul, alguns movimentos sociais buscam a implantação de uma ideologia que pode prejudicar os governos, no que tange ao desenvolvimento e soberania, afetando questões ligadas à posse e usos da terra, o que evidentemente precisa ser analisado criteriosamente, no sentido da busca de uma equalização das questões sociais na região, de modo legítimo e legal nos enfrentamentos das divergências, evitando-se a simples criminalização dos movimentos sociais sem uma avaliação mais criteriosa dos processos históricos e políticos de sua atuação (BORTOLOZZI, 2008).

Neste sentido, podem ser citados os vários movimentos sociais existentes atualmente no Brasil e que possuem apoio nos países vizinhos, principalmente os governados por líderes e populistas que obtiveram o apoio de movimentos sociais para alcançar o poder e implantar as suas reivindicações.

Por exemplo, atividades do Movimento dos Trabalhadores sem Terra (MST) em treinamentos de guerrilha em países vizinhos em conjunto com a Coordenadoria Latino-Americana de Organizações do Campo (CLOC), visando à tomada dos bens de produção e angariar recursos mediante invasão de terras produtivas, provocando reações violentas e criando instabilidades no campo. A depredação de instalações do patrimônio público também é uma ação questionável deste tipo de movimento social.

Outra questão delicada dos atuais movimentos sociais é relativa às sociedades indígenas em território brasileiro. Por exemplo, com o intuito de defender os indígenas brasileiros, foi criado o Conselho Indigenista Missionário (CIMI), vinculado à Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB) e responsável pela Pastoral Indigenista, passando a reivindicar terras para os mesmos, principalmente nas áreas fronteiriças, fato que pode vir comprometer a soberania nacional. Ressalta-se que as terras reivindicadas são ricas em minerais de alto valor estratégico para o país. Após conseguir a demarcação das terras indígenas no estado de Roraima, a CIMI orquestra, com apoio da Bolívia e Paraguai, a criação da "nação guarani", outro ponto que poderá vir a ser uma preocupação para a manutenção da soberania brasileira.

Outra área delicada é na defesa do meio ambiente, onde organizações pregam uma educação ambiental extremista, combatem quaisquer projetos florestais e exploração dos recursos hídricos, estabelecem exigências que torna praticamente inviável a implantação de vários projetos que são necessários para o desenvolvimento do país, principalmente os que visam o desenvolvimento e integração da Amazônia.

5.1.1.3 Presença do Crime Organizado

Com base em *Brasil: a guerra oculta* (pp. 306-339), tópico trabalhado por Alessandro Visacro em seu livro *Guerra Irregular* (2009), pretende-se analisar brevemente o crime organizado.

O crime organizado é basicamente conceituado em termos de associações criminosas, definidas no código penal e na legislação especial, dotadas de uma estrutura empresarial simulada ou própria para a ocultação de atividades ilícitas, organizações que utilizam meios materiais sofisticados, tecnologias e métodos avançados, além do eventual emprego de integrantes que tenham nível de formação especializada.

As ações dos grupos armados brasileiros nas décadas de 1960 e 1970 dificilmente podem ser comparadas às recentes atuações do crime organizado nas grandes cidades do Brasil. Cerca de dois mil indivíduos estiveram ligados à Ação Libertadora Nacional (ALN) durante a sua existência. Trata-se da maior organização guerrilheira que o país teve no século

passado. Em janeiro de 2007, as autoridades governamentais acreditavam que o Primeiro Comando da Capital (PCC) possuía cerca de 15 mil membros, o que o aproxima da estrutura das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), um dado que chama a atenção.

Até mesmo expressivas organizações que se utilizam de táticas terroristas, com uma vasta trajetória de luta, são ofuscadas pelas ações de certas facções criminosas ligadas ao narcotráfico, como o PCC, o Comando Vermelho (CV) e o Terceiro Comando. Desse modo, percebe-se que as organizações criminosas da atualidade estão mais para uma questão de segurança interna do que de segurança pública.

O crime organizado geralmente não agride a estrutura social que o gerou e, por isso, costuma ser tratado como questão de segurança pública. Mas acaba por evidenciar que tal estrutura social também pode ser campo fértil para crises, conflitos, terrorismo, revoltas e outras formas de violência política.

Alguns narcotraficantes demonstraram habilidades para a condução de ações características da guerra irregular. Trata-se de um combate que deve ser considerado como guerra não convencional, tendo fatores comuns aos conflitos de baixa intensidade.

É um problema complexo cuja solução passa pelo emprego das Forças Armadas, e não necessariamente por polícias se “militarizando”, já que há um ambiente de guerrilha urbana e praticamente um narcoterrorismo, pelo aprimoramento do sistema de inteligência e pela condução de uma política externa que garanta a estabilidade e o desenvolvimento regionais, já que muitos dos insumos do tráfico vêm de países vizinhos ao Brasil.

5.1.1.4 Os Impasses do Narcotráfico

O então presidente mexicano, Vicente Fox, solicitou à OEA considerasse que, acima do terrorismo, as grandes ameaças para a América são a pobreza, o narcotráfico e o tráfico de armas e pessoas. No encerramento da Conferência Especial da OEA sobre Segurança, Fox disse que o primeiro ato para garantir a segurança do continente, era a "reversão dos profundos níveis de desigualdade, pobreza e falta de desenvolvimento" na região.

Fox afirmou que o estancamento econômico e o desemprego são "a principal causa das ameaças à estabilidade e à governabilidade de nossos países". Ademais, no México existe a confluência entre o terrorismo e o narcotráfico: o tráfico emprega o terrorismo como instrumento dissuasivo contra os seus opositores.

A guerra entre os cartéis mexicanos promoveu uma verdadeira transformação qualitativa na forma pela qual a violência se manifesta no seio dos conflitos, adquirindo os contornos do fenômeno conhecido como narcoterrorismo.

Já no Rio de Janeiro e em São Paulo, o Comando Vermelho e o PCC, para garantir o controle e distribuição do comércio ilícito de drogas, já usaram táticas de terrorismo (maio e dezembro de 2006), desencadeando uma onda de ataques. Além disso, no RJ existem milícias que usam a extorsão como fonte de renda.

Ao realizar um estudo sobre as origens e relações sociais das facções criminosas do Rio de Janeiro e São Paulo, Alba Zaluar indica mudanças nos quadros do narcotráfico, principalmente no papel e no discurso desses comandos, revelando que as novas organizações apresentam um “discurso mais político e afinado com as propostas do narcoterrorismo das FARC”, em que o exemplo pode ser dado pelo contato direto de Fernandinho Beira-Mar com esta facção revolucionária.

O formato é muito semelhante ao que vem ocorrendo no México, ou seja, uma violência que se manifesta em “modestas ações terroristas”, além de assassinatos de figuras do poder público, tudo relacionado aos recursos da lavagem de dinheiro, à corrupção de figuras públicas, ao seqüestro, à tortura, à prostituição internacional, entre outros crimes.

Quer dizer, mesmo em realidade e contextos diferenciados, como são os casos de Brasil e México, o narcotráfico passa a valer-se do terrorismo e sua estrutura comercial se torna cada vez mais complexa, chegando a ensaiar até discursos de ordem política.

Lembrando que a escolha do caso mexicano posto em perspectiva com o estudo do cenário brasileiro é um esforço preliminar no sentido de experimentar a hipótese de trabalho que enxerga o narcotráfico e seus expedientes de lavagem de dinheiro como sendo não apenas fontes de financiamento do terrorismo no mundo, mas, sobretudo como fenômenos (terrorismo e narcotráfico) capazes de se manifestarem através de único ator social – traficantes de drogas incorporando práticas terroristas.

Configura-se um verdadeiro desafio teórico-prático para os trabalhos que sempre enxergaram ou insistem em ver o terrorismo como uma manifestação “pura” de uso da violência, pois se valem das categorias jurídicas para diferenciá-lo do crime comum.

A soberania não diz respeito só a invasores externos, mas, também, a invasores nacionais. Cidadãos brasileiros que se apropriam de espaço territorial Brasileiro e nele criam um governo ilegal, fica configurada a quebra da soberania.

O Poder Constituído impedido de transitar e recebido com tiros e granadas, armas de guerra, está estabelecida a quebra da Soberania Nacional. A cidadania é o direito político garantido ao nacional.

Com amparo na Carta Magna pode-se apoiar o Governo que adote providências para restabelecer os territórios da União invadidos e o conseqüente restabelecimento da paz e ordem. O Governo deve basear-se no princípio jurídico descrito na Carta Magna no artigo 21, com isso buscar restabelecer a ordem e a paz.

Por exemplo, foi publicada no Diário Oficial da União a transformação da Brigada de Campinas numa brigada especial para atuar na ordem pública. Também foi modificada a Lei Complementar 97/99, a fim de que as Forças Armadas tenham poder de polícia nas fronteiras. Isso significa que os militares, por decisão do presidente da República, podem atuar como policiais.

A gravidade da situação está conduzindo à militarização da segurança pública, o que pode ser um equívoco. É preferível uma solução intermediária, em curso pelo governo Lula, que é a criação de uma força policial federal, composta por contingentes de diversos Estados, ligada ao Ministério da Defesa, com capacidade de atuar em nome do governo federal em situações de crise.

No final do ano passado, um esquema de lavagem de dinheiro e tráfico de drogas envolvendo o Hezbollah foi desvendado na Colômbia. O Hezbollah (Partido de Deus) é um partido político no Líbano, mas para a União Européia e os Estados Unidos, uma organização terrorista. Foram dois anos de investigações. Mais de 130 pessoas foram presas com US\$ 20 milhões. Fica a pergunta, organizações terroristas podem estar “terceirizando” suas ações em outros países que não tenham adeptos religiosos?

É certo que o narcotráfico se aproveita da pobreza para construir uma base social de respaldo político-eleitoral; mas não é aceitável justificar o delito na pobreza. Existem causas de outra índole, que transcendem a dimensão econômica e que são de natureza institucional. Elas têm a ver com a precariedade e corrupção do Estado, mas também com a ausência de

valores éticos e humanos fundamentais, os quais deveriam ser incorporados desde a infância em instituições-chaves como a família, a igreja e a escola.

No Peru, no ano de 2000 durante a Conferência Parlamentar das Américas, o primeiro conferencista, Sr. Eduardo Pando Pacheco, membro do Congresso da República do Peru, apresentou detalhadamente a estratégia adotada em seu país para combater o narcotráfico.

Esta estratégia constituiu, com a criação de empregos, com a busca de estabilidade econômica e com a proteção do meio ambiente, um dos meios através dos quais se tentava erradicar a pobreza.

Este plano de ação girava em torno de três eixos complementares, ou seja, a proibição das drogas ilícitas, cujo objetivo é desarticular as máfias nacionais e internacionais do narcotráfico; o desenvolvimento de culturas substitutas da folha de coca para evitar a contribuição de maneira perversa para o aumento da pobreza dos produtores; e a prevenção e a diminuição do consumo e também a reabilitação dos consumidores de drogas, para limitar os impactos negativos do narcotráfico na saúde, na segurança pública e na produtividade da população.

5.2 ANÁLISE DO PODER

Esta análise se dá em termos dos planos nacionais em vigor, das necessidades decorrentes e dos meios disponíveis e potenciais para a consecução do processo de planejamento estratégico, tendo-se em vista os campos de expressão do poder nacional, ou seja, das possibilidades de atuação do Estado brasileiro no tocante à consecução dos objetivos fundamentais da nação, e ao estabelecimento dos objetivos de Estado e de governo adequados à tratativa dos óbices identificados ao estabelecimento do bem comum à sociedade brasileira.

Buscando uma solução para resolver os graves problemas nacionais existentes, o governo brasileiro elaborou Planos de Governo para que haja em um médio prazo a melhoria da qualidade de vida da população brasileira, a redução das desigualdades regionais e sociais, a eliminação gradual das condicionantes que tornam possível a implantação do crime organizado e do narcotráfico, e a atuação duvidosa das ONGs e movimentos sociais junto às populações carentes.

Com o objetivo de integrar o continente sul-americano e manter a sua posição de liderança no mesmo, o Brasil tem procurado, em parceria com os governos dos países vizinhos, implantar medidas que contribuam para a integração desejada, evitando, com isso, o surgimento de grupos que poderão servir de apoio para a implantação de atos de terrorismo no continente sul-americano, ou ainda, movimentar o crime organizado e o narcotráfico na região.

A seguir, se procede a uma análise dos campos de expressão psicossocial, econômico e político do Poder Nacional, buscando-se a situação do Brasil em termos de um diagnóstico que elencou os antecedentes, a análise interna e externa, e agora integra parte destas informações, destacando a posição do país em sua capacidade de atuar sinergicamente na construção do futuro da nação e da região.

5.2.1 EXPRESSÃO ECONÔMICA DO PODER NACIONAL

Nas últimas décadas, a política econômica do governo federal brasileiro conseguiu estabilizar a economia, criar um ambiente favorável para investimentos, manter o princípio da responsabilidade fiscal, reduzir a dependência de financiamento externo, ampliar

substancialmente a participação do Brasil no comércio internacional e obter superávits recordes na balança comercial.

Com as condições construídas ao longo desses anos, se tornou possível caminhar em direção a um crescimento mais acelerado e de forma sustentável, dando à economia brasileira um grande potencial de expansão. Este desenvolvimento econômico deve ter como orientação o benefício de toda população brasileira, o respeito ao meio ambiente e a integração e desenvolvimento regional.

Para o período entre 2007 e 2010, o desafio da política econômica do governo federal é aproveitar o momento histórico favorável do país e estimular o crescimento do PIB e do emprego, intensificando ainda mais a inclusão social e a melhora na distribuição de renda.

Dentro das ações planejadas foi implantado pelo Governo Federal com a participação dos Estados e Municípios, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) que é mais que um programa de expansão do crescimento, é um novo conceito de investimento em infraestrutura que, aliado a medidas econômicas, vai estimular os setores produtivos e, ao mesmo tempo, levar benefícios sociais para todas as regiões do país.

O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) é um conjunto de investimentos que está organizado em três eixos decisivos: infra-estruturas logísticas, envolvendo a construção e ampliação de rodovias, ferrovias, portos, aeroportos e hidrovias; infra-estruturas energéticas, correspondendo à geração e transmissão de energia elétrica, produção, exploração e transporte de petróleo, gás natural e combustíveis renováveis; e infra-estrutura sociais e urbanas, englobando saneamento, habitação, metrô, trens urbanos, universalização do programa Luz para Todos e recursos hídricos.

“A América do Sul, distante dos principais focos mundiais de tensão e livre de armas nucleares, é considerada uma região relativamente pacífica. Além disso, processos de consolidação democrática e de integração regional tendem a aumentar a confiabilidade regional e a solução negociada dos conflitos” (BRASIL - PDN, 2005).

Um programa dessa magnitude só é possível por meio de parcerias entre o setor público e o investidor privado, somadas a uma articulação constante entre os entes federativos (estados e municípios).

5.2.2 EXPRESSÃO PSICOSSOCIAL DO PODER NACIONAL

Em busca de resultados mais rápidos, o governo federal optou por recuperar a infraestrutura existente, concluir projetos em andamento e buscar novos projetos com forte potencial para gerar desenvolvimento econômico e social – além de estimular, decididamente, a sinergia entre estes projetos.

Aliados ao PAC outras ações governamentais tem sido efetuadas visando a criar condições favoráveis ao desenvolvimento do país, a integração entre as regiões bem como a manutenção de sua população onde a densidade demográfica é menor.

Dentre as ações podem ser citadas:

- A expansão do agronegócio;
- O ‘Bolsa Família’, programa de transferência de renda;
- O ‘Fome Zero’ foi criado para atender duas finalidades básicas: enfrentar o maior desafio da sociedade brasileira, ou seja, combater a miséria e a exclusão social, e promover a emancipação das famílias consideradas pobres;

- O ‘Programa Erradicação do Trabalho Infantil’ (PETI) tem como finalidade retirar crianças e adolescentes de 7 a 15 anos de idade do trabalho perigoso, penoso, insalubre e degradante;
- O ‘Programa Luz Para Todos’ foi criado em novembro de 2003 para levar energia elétrica a 10 milhões de brasileiros residentes no meio rural até o ano de 2008, e dessa forma, universalizar o acesso à energia para todas as pessoas, além do conforto que a energia proporciona, cria-se a possibilidade de desenvolvimento das comunidades beneficiadas;
- A partir do ‘Plano de Desenvolvimento da Educação’ (PDE), lançado em abril de 2007, o programa ‘Brasil Alfabetizado’, de 2003, mudou seu conceito. Agora, a alfabetização de jovens e adultos é feita prioritariamente por professores das redes públicas voluntários, no contra-turno de sua atividade; e para que jovens e adultos permaneçam nos cursos de alfabetização, o governo federal criou três incentivos: vai financiar o transporte, servir merenda e distribuir óculos para aqueles que precisam.
- O ‘Programa Brasil Quilombola’ coloca em prática a identificação, o reconhecimento, a delimitação, a demarcação e a titulação das terras ocupadas por remanescentes dos quilombos. Os Estados com maior demanda de regularização são Bahia, Maranhão, Pará e Minas Gerais;
- O ‘Programa de Combate ao Abuso e à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes’ e da ‘Comissão Intersetorial de Enfrentamento à Violência Sexual de Crianças e Adolescentes’, que reúne integrantes do governo e da sociedade civil;
- O ‘Sistema Único de Segurança Pública’ (SUSP) representa o esforço inédito do Governo Federal em elaborar uma política nacional unificada para o setor de segurança pública. O objetivo é integrar as ações das polícias municipais, estaduais e federais, preservando a autonomia das instituições envolvidas e articulando, de forma prática, suas ações;
- O ‘Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego’ foi instituído em 2003 como compromisso do Governo Federal para o combate ao desemprego entre jovens de 16 a 24 anos, que é duas vezes maior do que a taxa geral da população. O Programa envolve ações de qualificação e intermediação de empregos, principalmente para jovens de baixa escolaridade. Para aumentar o interesse das empresas em receber os jovens, foi desenvolvida uma linha de adesão empresarial e foram feitos esclarecimentos aos empreendedores. As ações do programa são voltadas a proporcionar capacitação técnica e cidadã aos jovens, como os ‘Consórcios Sociais da Juventude’, ‘Serviço Civil Voluntário’ (Juventude Cidadã), os projetos ‘Jovem Empreendedor’ e Soldado Cidadão; além do estímulo ao cumprimento da Lei da Aprendizagem, mediante a realização de parcerias, campanhas de esclarecimento e aumento da fiscalização;
- O estímulo às micro e pequenas empresas é fundamental para o desenvolvimento da economia brasileira. Isso porque são elas as principais geradoras de emprego e renda no país;
- O ‘Programa de Apoio ao Fortalecimento da Capacidade de Geração de Emprego e Renda’ (PROGEREN), voltado para financiamento do capital de giro de empresas que criarem novos empregos;
- O ‘ProJovem’ atende moças e rapazes com 18 a 24 anos de idade que terminaram a quarta série, mas não concluíram o Ensino Fundamental e que não têm emprego com

carteira profissional assinada. O curso é de um ano e deve proporcionar aos jovens a conclusão do ensino fundamental, o aprendizado de uma profissão e o desenvolvimento de ações comunitárias, além do incentivo mensal de R\$ 100;

- Os programas do ‘Plano Nacional do Turismo’, que buscou a forma participativa, ampliando a discussão em todas as regiões e envolvendo os setores representativos. O ‘Programa de Regionalização do Turismo’, denominado Roteiros do Brasil, elemento central da ‘Política Nacional do Turismo’ e referência para as ações do Ministério do Turismo, traduz uma ação que tem como um dos seus aspectos principais a contribuição para a redução das desigualdades regionais e a interiorização do desenvolvimento por meio da integração das três esferas de governo, em estreita articulação com a iniciativa privada;

Uma análise dos resultados já obtidos e os ainda esperados de cada um destes programas de governo acima elencados, demanda uma estrutura que foge ao escopo desta monografia e à capacidade circunstancial de trabalho da equipe constituída para este fim, no contexto do CGERD, que dura cerca de dois meses.

Saber do desempenho das diversas instituições, públicas e privadas, na execução de tais planos, os mecanismos de coordenação, acompanhamento e avaliação dos programas elencados, também são informações extremamente importantes para o correto diagnóstico de um planejamento estratégico, mas igualmente, por tempo e carências de estruturas legitimadas e capacitadas para tal, esta tarefa não será realizada no escopo desta monografia.

Estas mesmas ressalvas no tocante às limitações da equipe de trabalho, também se aplicam para a análise dos demais campos de expressão do poder nacional, que se seguem.

5.2.3 EXPRESSÃO POLÍTICA DO PODER NACIONAL

A Integração da América do Sul, um dos objetivos mais importantes, foi patrocinada por entidades como a Corporação Andina de Fomento (CAF) e o Conselho Empresarial para o Desenvolvimento Sustentado, prevendo aportes dos recursos necessários para a sua implantação.

Alguns exemplos de eixos de integração sul-americana que já foram, em alguma medida, implementadas: o gasoduto Brasil-Bolívia, a ligação rodoviária e energética entre a Amazônia brasileira e a Venezuela, a integração dos sistemas de energia elétrica do Brasil e da Argentina e os avanços feitos na navegação fluvial.

Entre as lacunas existentes na integração continental, podem ser destacadas a ferrovia Assunção-Foz do Iguaçu-Cascavel, que integraria a economia paraguaia à brasileira, e a ligação fluvial e rodoviária entre a região Norte do Brasil e o Peru. Este eixo depende da construção de rodovias entre Sarameriza e o centro industrial e minerador Bayóvar, ambos no Peru, e entre o Acre e Sarameriza.

Os eixos de desenvolvimento nada mais são do que canais geográficos por onde passam, de preferência simultaneamente, empreendimentos de infra-estrutura nas áreas de logística (transporte e armazenagem), energia e telecomunicações. Em torno dos eixos se formam cinturões de adensamento econômico - isto é, eles atraem empresas que se aproveitam das facilidades de infra-estrutura oferecidas.

O desenvolvimento econômico, quando ocorre, irradia os investimentos antes concentrados em torno de pólos urbanos altamente congestionados. E a escolha geográfica dos agentes econômicos deixa de ser um processo aleatório, passando a seguir uma orientação

estratégica que busca maximizar as economias e ganhos potenciais de cada localização, em termos de energia, logística e telecomunicações.

A coordenação central do projeto de integração sul-americana foi delegada pelo BID ao Instituto para a Integração da América Latina e do Caribe (INTAL), com sede em Buenos Aires. No Brasil, o Ministério do Planejamento e o BNDES estão envolvidos.

A CAF também está no projeto e, segundo o secretário do BNDES, por trabalhar no assunto há bastante tempo é o único participante que já tem pronto o projeto de integração (no caso, referente ao noroeste da América do Sul, englobando o Brasil e os países andinos).

Hoje, existe a consciência de que a integração da América Latina e, sobretudo, da América do Sul, se faz necessária. Sobretudo entre Peru e Brasil, que são dois países que têm fronteiras e dois oceanos imensos, um o Pacífico e outro o Atlântico, que podem facilitar os respectivos desenvolvimentos industriais, científicos e tecnológicos, e aumentar o comércio entre os dois países.

Idealizada pelos primeiros descobridores, a integração da América Latina está sendo realizada, pelo menos nesta parte da Amazônia, com um atraso de no mínimo cinco séculos, mas nem por isso sem as comemorações que um evento dessa magnitude requer.

Em Cusco, no Peru, sob o testemunho de doze chefes de Estado, foram assinados os primeiros documentos que vão tornar possível a ligação rodoviária do litoral brasileiro do Atlântico com o Oceano Pacífico, em território peruano, o que torna real, 500 anos depois, o sonho dos desbravadores do chamado Novo Mundo.

A “Estrada do Pacífico”, como são chamados os 111 quilômetros da BR-317 interligando a cidade de Brasiléia, na fronteira do Acre com a Bolívia, com Assis Brasil, na divisa com Iñapari, no Peru, foi construída pelo governo do Acre, em parceria com o governo federal. A rodovia é a expressão do empenho dos dois países em superar as distâncias que ainda os separam.

Outras obras são necessárias para integrar o Brasil ao continente sul americano, tais como: a ponte sobre o rio Orinoco, na fronteira com a Venezuela, a Hidrelétrica San Francisco, no Equador, a ponte Assis Brasil-Iñapari, na fronteira com o Peru, as importações de energia do Paraguai, da Venezuela e da Bolívia, o desenvolvimento da região do Rio Madeira, a segunda ponte sobre o rio Paraná, na fronteira com o Paraguai, o corredor Bioceânico entre Santos e Antofagasta, no Chile, a segunda ponte do rio Jaguarão, na fronteira com o Uruguai e a duplicação da Auto-Estrada do Mercosul são projetos que objetivam a aproximação entre nossos países e o bem-estar de nossos povos.

Com a implementação de todos os projetos elaborados pelo governo federal haverá uma ocupação de forma organizada das regiões brasileiras, a diminuição das desigualdades sociais, redução do número de brasileiros analfabetos e sem emprego, ou seja, uma redução significativa na pobreza atualmente existente em vários pontos do território nacional.

Coordenando a integração sul-americana, o Brasil cumpre o seu papel de nação líder no continente e reduz os ressentimentos dos povos vizinhos.

Os procedimentos estabelecidos nos diversos projetos elaborados pelo governo federal e seus parceiros proporcionarão após a sua implementação, uma melhoria nos padrões de vida da população brasileira bem como dos países vizinhos, fatos que concorrerão para que seja reduzida consideravelmente as ameaças que impedem um maior desenvolvimento nacional e a integração de toda a América do Sul.

5.2.4 EXPRESSÃO MILITAR DO PODER NACIONAL

Ao analisar-se o Campo Militar na América do Sul observa-se que nos últimos anos os países do continente sul-americano têm empregado um volume maior de recursos no intuito de reaparelhar suas Forças Armadas (FA).

Neste contexto, o Brasil começa a despontar, levando-se em conta a edição da Política de Defesa Nacional (PDN) que é voltada, preponderantemente, para ameaças externas, é o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de defesa e tem por finalidade estabelecer objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego da capacitação nacional, com o envolvimento dos setores militar e civil, em todas as esferas do Poder Nacional. O Ministério da Defesa coordena as ações necessárias à Defesa Nacional.

Cabe destacar, ainda, a Estratégia Nacional de Defesa (END) que é o vínculo entre o conceito e a política de independência nacional, de um lado, e as Forças Armadas para resguardar essa independência, de outro.

Assim, no ano de 2007, de acordo com a revista ISTO É, de 29 de agosto, o Brasil investiu R\$ 2 bilhões em Blindados (BlD) sobre rodas; R\$ 1,5 bilhão no submarino nuclear (R\$ 5,5 bilhões até 2011); R\$ 2 bilhões para a construção de caças; US\$ 180 milhões para compra de 12 helicópteros (Hcp) de ataque e a aquisição de 175 mil fuzis 5.56 (IMBEL).

A Venezuela aliou-se com o governo boliviano na busca do acesso soberano ao Oceano Pacífico e, com o pretexto de assegurar sua defesa contra possíveis ataques aos seus poços de petróleo adquiriu da Rússia 24 caças Sukhoi-30MK-2, 33 helicópteros Mi-17, Mi-35 e Mi-26T; 100 mil fuzis AK-103 (versão moderna do AK-47); realizou a modernização de 12 a 20 caças F-5A, de 10 aviões de transporte C-295 e dois CL-235; além disso, pretende adquirir até 2012: 8 fragatas e 9 submarinos diesel-elétricos.

Porém, problemas como: incapacidade industrial para a manutenção do material adquirido; falta de unidade de pensamento interno; as questões fronteiriças (Colômbia/Guiana), divergências com os EUA e o Peru; e, o baixo índice de profissionalismo das FA fazem com que todo este esforço acabe sendo anulado (ISTO É, de 29 de agosto de 2007).

A Colômbia com sua recente compra de 46 tanques AMX usados da Espanha causou reações na vizinha Venezuela. Ambos os países mantêm uma tensa relação por causa do pressuposto apoio da Venezuela à guerrilha colombiana e ao litígio ainda não resolvido pelos limites marítimos do Golfo da Venezuela.

A Colômbia possui, ainda, uma vocação para luta interna - FARC (guerrilha), sendo que seus investimentos são direcionados para solução de problemas internos, contando, ainda com a intervenção dos EUA (moderador). Assim o país adquiriu 25 caças A-29 ALX Super Tucano e 15 helicópteros Sikorsky UH-60L *Black Hawk*, usados (ISTO É, de 29 de agosto de 2007).

O Peru conta com a existência de observadores militares da Missão de Observação Militar do Equador e Peru (MOMEPE) e seus investimentos nas FA são voltados para a resolução da crise. Além disso, possui problemas fronteiriços com o Equador e Chile. Suas aquisições mais recentes são 4 fragatas classe Lupo e a modernização de seus 6 submarinos IKL-209/1200.

O Chile tem investido na repotencialização dos materiais de defesa; modernização e racionalização das FA; tem apresentado um relativo aumento do poder militar, mas não apresenta ameaça a outro país na América do Sul; além disso, há a visualização de diminuição

com gastos militares (Lei do cobre). Permanece, ainda, a questão de sua fronteira norte (Peru e Bolívia).

Suas mais recentes aquisições foram: 10 caças Lockheed-Martin F-16C/D; 18 caças F-16; 8 fragatas (uma do Tipo 22, 3 do Tipo 23); 118 blindados Leopard II; 113 CC M-113 Lynx e 2 submarinos diesel-elétricos Scórpena.

O Uruguai tem uma vocação para missão de paz, empregando, para isto, 10% do Exército; seus efetivos são reduzidos e sua indústria bélica é incipiente.

A Argentina apresentou uma redução na sua expressão militar, mas manteve seus efetivos, ainda que tenha fechado algumas de suas Unidades Militares. Contribuiu para a perda do poder militar o término do regime militar e agravou-se após a Guerra das Malvinas, tendo como conseqüência o abandono das Hipóteses do Conflito com o Brasil e com o Chile.

O Paraguai tem pouca capacidade bélica por não desenvolver sua indústria bélica. Possui uma grande dependência de seus vizinhos e não apresentou qualquer aumento nos gastos com as FA.

A Bolívia possui uma grande instabilidade política permeada por intenções separatistas. É dependente dos vizinhos e ainda busca uma saída para o mar. Seus investimentos nas FA são pequenos e não tem capacidade de autodefesa.

O Equador possui limitada capacidade de autodefesa, no entanto, não apresentou um aumento nos investimentos em suas FA. Persistem os problemas fronteiriços com o Peru e tem em seu território a existência de Observadores Militares da MOMEF.

No Suriname, Guiana Francesa e Guiana, não se observa qualquer atividade relevante. O Suriname não tem capacidade de autodefesa, a Guiana possui suas FA reduzidas e mantém uma rivalidade com o Suriname.

Ainda assim, de acordo com analistas políticos, as aquisições bélicas de alguns países sul-americanos geram receio e despertam suscetibilidades na região. O velho tema da corrida armamentista volta ao tabuleiro na América do Sul, renascendo velhos temores e desconfianças entre alguns vizinhos regionais.

“Os governos sul-americanos fizeram fortes investimentos em armamento durante os anos 70 e 80, quando tinham regimes militares. Com a chegada da democracia, essas cifras foram diminuindo e chegaram ao menor nível no final dos anos 90. Agora se verifica uma crescente preocupação com as armas, no mesmo momento em que volta o populismo” (Deputado europeu Alain Lipietz, do Partido Verde).

É preciso lembrar que nenhum país se arma especificamente para ameaçar ou para defender-se em face a outro país Sul-Americano.

A indústria bélica dos países é incipiente e existe equilíbrio regional na América do Sul. Isto se deve à inexistência de conflitos de grande porte e ao fato dos países buscarem a integração para atingir os seus objetivos nacionais.

5.2.5 EXPRESSÃO CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA DO PODER NACIONAL

O PAC vai estimular, prioritariamente, a eficiência produtiva dos principais setores da economia, impulsionar a modernização tecnológica, acelerar o crescimento nas áreas já em expansão e ativar áreas deprimidas, aumentar a competitividade e integrar o Brasil com seus vizinhos e com o mundo. Seu objetivo é romper barreiras e superar limites.

Ainda, em termos dos planos e programas governamentais brasileiros, cabe destacar-se:

- Setor estratégico, com o intuito de colocar o Brasil no seleto e bilionário grupo de países qualificados a participar do mercado de bens e serviços espaciais. Este é o principal objetivo do ‘Programa Nacional de Atividades Espaciais’ (PNAE) que prevê desenvolver atividades em áreas diversas e interligadas: Aplicações Espaciais; Satélites e Cargas Úteis; Veículos Lançadores; Infra-Estrutura; Pesquisa e Desenvolvimento; Formação de Recursos Humanos; e Desenvolvimento da Capacidade Industrial Nacional;
- Na área de inclusão digital, o ‘Governo Eletrônico Serviço de Atendimento ao Cidadão’ (GESAC) disponibiliza o acesso à Internet via satélite (em banda larga) e permite um conjunto de outros serviços de inclusão digital;
- Alcançar a auto-suficiência em petróleo. Trata-se de uma situação vantajosa perante a escassez mundial de petróleo, com pouca diferença entre a produção e consumos globais, provocando alta volatilidade do mercado;
- Em 2004, o Governo Federal concluiu a reorganização institucional do setor de energia elétrica. Esse modelo retoma o planejamento de longo prazo, define a oferta de menor tarifa como critério para participação nas licitações de novos empreendimentos, estabelece contratos de venda de energia de longo prazo e obriga que novos projetos de geração sejam licitados com licença ambiental prévia;
- A produção e uso do Biodiesel, com enfoque na inclusão social e no desenvolvimento regional, pela via da geração de emprego e renda;
- O ‘Programa Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido’, ou ‘Programa Conviver’, foi criado para tratar dos problemas da região do semi-árido nordestino. Tem três objetivos: desenvolver e dinamizar a economia, oferecer infra-estrutura hídrica e possibilitar uma melhor convivência da população com a região;
- O vale do rio São Francisco está recebendo ações de reflorestamento, de coleta e de tratamento de esgoto e lixo, de controle de erosão, de monitoramento da qualidade da água e de recuperação da hidrovia. A revitalização do rio, um programa de longo prazo de recuperação do meio ambiente, faz parte do ‘Projeto São Francisco’. O programa inclui o ‘Água para Todos’, que atende às populações que vivem a até cinco quilômetros de cada margem do rio e a integração com as bacias do Nordeste Setentrional - que engloba os Estados do Ceará, Paraíba, Rio Grande do Norte e parte de Pernambuco (Agreste e Sertão);
- O ‘Programa Nacional de Florestas’ (PNF) visa enfrentar o desmatamento e o uso incorreto das florestas brasileiras. Cria uma nova política florestal com fundamentos no aumento da cobertura florestal no Brasil por meio da expansão das florestas plantadas, no estímulo ao manejo sustentável, no investimento em formação de mão-de-obra especializada, na criação de linhas de crédito e desenvolvimento tecnológico. Do programa fazem parte, ainda, a regulamentação da concessão de terras públicas e a fiscalização mais intensa e dirigida, com foco na Amazônia, Mata Atlântica, Cerrado e Caatinga.

Estas ações governamentais exigem do país capacidade em direcionar estrategicamente seus esforços em desenvolvimento científico e tecnológico para se fazer frente aos desafios propostos.

Deste modo, é necessário que o país estabeleça políticas em ciência e tecnologia (C&T) que promovam a integração econômica e social através de processos de inovação. A difusão de conhecimentos especializados em C&T ainda é um gargalo a ser enfrentado pelo

conjunto dos programas citados, de modo que um contingente mais amplo da sociedade brasileira possa usufruir dos resultados obtidos pela nação até o momento, e contribuir para a construção de um sistema nacional de C&T com mais inserção na vida social do país.

Neste, e para cada um dos campos de expressão do Poder Nacional tratados nos tópicos anteriores, seria desejável que se realizasse um levantamento mais criterioso das necessidades a serem atendidas diante dos objetivos fundamentais da nação, dos objetivos de Estado e de Governo.

De igual modo, também deverá haver um detalhamento dos meios disponíveis e potenciais para a consecução das ações indicadas em um processo de planejamento estratégico mais completo e amplo.

Ressalva-se, novamente, que nos limites possíveis a esta equipe de trabalho, limita-se a uma contribuição para os debates em torno deste processo mais amplo e institucional de planejamento estratégico, abarcando toda a sociedade brasileira e amplos setores governamentais e privados do país.

6. FASE POLÍTICA

Na *Fase Política* se realizou a construção de *três cenários* (pessimista, neutro e otimista) tendo-se por base os diagnósticos realizados.

A análise destes três cenários permitiu a construção de *um cenário mais provável*, a partir da identificação dos eventos portadores de futuros mais significativos de cada um dos cenários anteriormente construídos (pessimista, neutro e otimista).

E, com base na análise do cenário mais provável, construiu-se *um cenário desejável*, a partir do qual se estabeleceram os objetivos de estado e os objetivos de governo tidos pela equipe de planejamento como relevantes para a consecução de um processo de planejamento e gestão que possa conduzir ao cumprimento dos objetivos estabelecidos.

6.1 CONSTRUÇÃO DE CENÁRIOS

A construção dos cenários pessimista, neutro e otimista se baseou nas orientações da ESG (2009-d). Fundamentalmente, cada membro do grupo teve a oportunidade de sugerir, a partir de sua interpretação dos diagnósticos estabelecidos, elementos para os respectivos cenários.

Um dos membros da equipe, por fim, realizou o arranjo das sugestões parciais dos membros da equipe de planejamento, eliminando sobreposições e estabelecendo um encadeamento coerente das contribuições individuais, de modo a se obter cada um dos cenários (pessimista, neutro e otimista). A seguir, se apresenta cada um destes cenários.

6.1.1 CENÁRIO PESSIMISTA

Em toda a América do Latina, em especial a América do Sul, haverá uma lenta migração dos Estados Democráticos de Direito para governos autoritários e/ou populistas sem compromisso com o povo e a nação.

Esse quadro é agravado com a crise econômica internacional de 2008, influenciando negativamente os Estados sul-americanos nas ações de auxílio e promoção do desenvolvimento econômico, contribuindo com a pobreza extrema e exclusão social.

Esse quadro de acirramento de questões sociais, por sua vez, favorecerá a atuação e fortalecimento do crime organizado, do narcotráfico, venda ilegal de armas, das ONGs e movimentos sociais com diretrizes e objetivos duvidosos, ameaçando a segurança e a defesa regional, impedindo o desenvolvimento das nações.

A situação supracitada pode ser agravada pelos conflitos envolvendo terras indígenas, movimentos sociais, movimentos de luta pela terra, por atos terroristas envolvendo o crime organizado e facções político-religiosas, além da diminuição gradativa de investimentos em recursos de defesa e segurança pública, podendo ocorrer inclusive guerras civis.

Em decorrência da falência dos estados de direito, os países sul-americanos estariam fadados a perder sua autonomia na condução dos conflitos regionais, estando sujeitos a intervenções externas ao contexto sul-americano, aumentando a dependência dos países desenvolvidos.

Particularmente, o Brasil não concretizaria uma posição de líder no estabelecimento de mercados comuns na América do Sul, havendo alinhamento dos países da região com outros

blocos e países fora da região. O Brasil perderia prestígio em nível internacional, comprometendo no longo prazo os interesses comerciais e geopolíticos do país.

6.1.2 CENÁRIO NEUTRO

Apesar do Brasil conseguir certo grau de imunidade contra a crise que se iniciou em 2008, o restante da América do Sul sofrerá com ela e as economias demorarão a se restabelecer, gerando reflexos negativos para a região.

A construção da democracia nos diversos países sul-americanos se estagnarão, apesar do sucesso isolado de desenvolvimento e consecução dos programas de integração regional, no entanto, o combate à pobreza extrema e à exclusão social não teriam resultados expressivos no continente, permanecendo, no campo psicossocial, o mesmo quadro atual em toda América do Sul.

Continuará a corrupção no sistema político, principalmente nas casas legislativas. As arrecadações de impostos irão aumentar, mas os serviços públicos continuarão aquém das necessidades da população.

O crime organizado não crescerá na mesma velocidade que nas últimas décadas, mas não deixará de existir, continuando a usar o tráfico de drogas como fonte principal de renda, havendo possibilidade de ações terroristas isoladas patrocinadas por grupos político-religiosos.

A venda ilegal de armas deve ter continuidade, alimentando ondas localizadas de violência urbana.

ONGs e movimentos sociais com diretrizes duvidosas continuarão ameaçando a segurança e a defesa regional, impedindo o desenvolvimento das nações sul-americanas.

O avanço dos conflitos envolvendo terras indígenas se estagnarão e os debates sobre a “reconquista” e reintegração total dessas terras à nação Brasileira serão cada vez mais intensas.

Diante desse quadro, o Brasil não irá conseguir seus objetivos de conduzir o desenvolvimento na região, e também não contribuirá para melhorar o quadro atual em termos de segurança e defesa na América do Sul, apesar de continuar independente e sem intervenções de outros países.

6.1.3 CENÁRIO OTIMISTA

O Brasil não será afetado pela crise econômica internacional, iniciada em 2008, a qual teria baixo impacto inicial. O país se sobressairá em relação aos outros países, demonstrando possuir uma economia pujante gerando otimismo para a população.

Na América do Sul, as políticas integradas de desenvolvimento regional terão êxito, principalmente nas áreas culturais, políticas e econômicas, refletindo no estabelecimento de diversos arranjos produtivos locais e integrados à economia sul-americana.

Esse sucesso refletirá na diminuição da pobreza extrema e da exclusão social, favorecendo o controle do narcotráfico e do crime organizado em toda a região, de modo que, o recrutamento da população de baixa renda diminuirá gradativamente nestes ilícitos.

Os movimentos sociais e ONGs passarão a serem regulamentadas pelo Estado, através de prestação de contas, e aquelas que não apresentarem transparência em seus processos são fechadas, minimizando atuações escusas.

Os conflitos envolvendo terras indígenas, movimentos sociais de luta pela terra e em defesa dos direitos de defesa da propriedade particular são resolvidos por meios de políticas públicas eficientes.

Existirá uma revisão dos atuais processos de demarcação de terras indígenas permitindo que o Estado tenha maior autonomia sobre essas regiões, além disso, se fazendo mais presente e promovendo o desenvolvimento dessas regiões, através da educação, saúde e outras ações de políticas públicas.

Os escândalos no Legislativo levarão à tão esperada reforma política, estabelecendo um novo pacto social no Brasil e na região.

Os investimentos em segurança e defesa aumentarão significativamente, promovendo desdobramentos econômicos de modo a elevar o padrão de atendimento à população. O tráfico de armas, munições e drogas serão controlados e debelados, tornando o Brasil referência mundial no combate a estes ilícitos. O índice país aumentará, e a nação ajudará seus pares sul-americanos em seus processos de desenvolvimento.

O Brasil estabelecerá sua liderança política, econômica, militar e em ciência e tecnologia na região, com expressões mundiais, e tornar-se-á membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, confirmando sua soberania no contexto mundial, diminuindo a interferência externa na região.

Assim, o Brasil contribuirá para o crescimento do MERCOSUL, que incorporará mais países da região, levando o país a assumir a liderança dos BRICs, com conquistas de novos mercados através do acesso ao pacífico e maior integração regional, com moeda única forte regional, com a diminuição da corrupção, aumentos na arrecadação fiscal, investimentos em infra-estruturas e a reforma agrária na região conduzindo ao declínio dos movimentos sociais que lutam pelo acesso digno à terra e à vida.

6.2 CONCEPÇÃO POLÍTICA

6.2.1 CENÁRIO MAIS PROVÁVEL

Apesar do Brasil ter conseguido certo grau de imunidade contra a crise que se iniciou em 2008, o restante da América do Sul sofrerá com ela e as economias irão demorar a se restabelecer.

A construção da democracia nos diversos países sul-americanos se fortalecerá face à incapacidade dos governos populistas em se manter atuantes neste cenário de crise internacional, favorecendo uma possível abertura para a participação/democracia, a partir de focos isolados de desenvolvimento, de programas de integração regional, do combate à pobreza extrema e à exclusão social, com resultados expressivos, melhorando o quadro atual em toda América do Sul, em termos de governança, fortalecendo o papel do Brasil na região. Ocorrerá a consolidação e o fortalecimento do bloco sul-americano em seu conjunto.

O narcotráfico, o crime organizado, os movimentos sociais e as ONGs terão menos campo de atuação que possam criar instabilidades na região. Haverá cada vez mais espaço para debates e ações que conduzam a reformas (agrária, tributária, fiscal, política), contribuindo na consolidação da democracia na região e a integração região.

Os investimentos em segurança e defesa aumentarão significativamente, elevando o padrão de atendimento à população, e o Brasil confirmará sua soberania no contexto mundial, limitando as interferências externas e atuando como um dos líderes da região no cenário internacional.

6.2.2 CENÁRIO DESEJÁVEL

Que o Brasil mantenha a imunidade contra a crise que se iniciou em 2008, contribuindo com o restante da América do Sul no desenvolvimento democrático e na equalização dos conflitos sociais.

Enfraquecimento dos governos populistas nos países sul-americanos, visando à construção da democracia, melhorando o quadro atual em toda América do Sul em termos de governança, favorecendo uma possível abertura para a construção da democracia.

O desenvolvimento deve se ocorrer a partir de arranjos produtivos locais, programas de integração regional, combate à pobreza extrema e à exclusão social, com resultados expressivos, de modo a fortalecer o papel do Brasil na região na consolidação e o fortalecimento de um bloco sul-americano, em que se destacaria o país neste processo.

Deve-se, cada vez mais, favorecer o estabelecimento de um espaço para debates e ações que conduzam a reformas (agrária, tributária, fiscal, política), contribuindo na consolidação da democracia na região e à integração sul-americana.

Aumento dos investimentos em segurança e defesa, visando limitar as intenções e ações de interferências externas na região e o Brasil passando a atuar como um dos líderes mundiais na América do Sul.

6.3 ESTABELECIMENTO DE OBJETIVOS DE ESTADO E DE GOVERNO

Os Objetivos de Estado e de Governo se encontram articulados entre si, e com os Objetivos Fundamentais do Brasil. Os OF são, de certo modo, perenes, e os OE correspondem a necessidades e intenções que perpassam governos, para consecução de programas e ações que se direcionam aos interesses do país em dado momento histórico, e os OG correspondem a programas e ações que podem ser empreendidas no âmbito de um governo, no contexto conjuntural da realidade internacional e do país (ESG, 2009-d).

Os OE e OG devem estar atrelados, no caso em tela, ao cenário desejado, de modo a se constituírem em parâmetros para o planejamento e gestão no setor em questão, no caso, o de defesa e segurança (ibidem).

Deste modo, tendo-se em vista o cenário desejado, têm-se os seguintes OE e OG, os quais, também, se encontram em sintonia com os objetivos estabelecidos na Política de Defesa Nacional (BRASIL - PDN, 2005).

Objetivos de Estado (OE):

1. Estabelecer espaços para debates e ações que conduzam a reformas agrária, tributária, fiscal e política, de modo a contribuir na consolidação da democracia na região e à integração sul-americana, dada as dimensões de projeção do Poder Nacional do Brasil e suas implicações geopolíticas decorrentes;
2. Estimular e fomentar arranjos produtivos locais, em toda América do Sul, através de programas de integração regional, de combate à pobreza extrema e à exclusão social, de modo a fortalecer o papel do Brasil na região na consolidação e fortalecimento de

um bloco sul-americano com participação de todos os Estados sul-americanos em conjunto, em torno de um CRS que espelhe autonomia e soberania na resolução de seus conflitos internos e com outros países e regiões do mundo;

3. Aumentar os investimentos em segurança e defesa, visando limitar as intenções e ações de interferências externas na região, de modo ao Brasil atuar como liderança mundial na América do Sul em um processo de integração e desenvolvimento sócio-econômico, respeitando as particularidades de cada nação e as peculiaridades regionais.

Objetivos de Governo (OG):

1. Manter a imunidade contra a crise que se iniciou em 2008, de modo a contribuir com o restante da América do Sul no desenvolvimento democrático e na equalização dos conflitos sociais, no curto prazo;
2. Melhorar o quadro atual em termos de governança em toda América do Sul, de forma a favorecer uma abertura para a participação popular na consolidação da democracia, de modo a enfraquecer governos populistas, em todas as esferas de governo, nos países sul-americanos, que sejam obstáculos à construção da democracia na região.

A partir destes OE e OG passa-se a seguir para a Fase de Planejamento, analisando-se alternativas de ação para a consecução dos objetivos estabelecidos por esta equipe de planejamento, fruto de um processo de discussão que teve como produtos até o momento, um quadro de Diagnóstico do Ambiente Externo e Interno, uma Análise dos Campos de Expressão do Poder Nacional, a Construção de Cenários (pessimista/neutro/otimista; provável; e, desejado), a partir dos quais se estabeleceram os Objetivos de Estado (OE) e os Objetivos de Governo (OG).

Com estes elementos de trabalho, se tem estabelecida uma primeira rodada de planejamento desta equipe, que pode se encaminhar com relativa segurança para a consolidação de uma Fase Estratégica.

7. FASE ESTRATÉGICA

A Fase Estratégica é dividida nas etapas de Concepção Estratégica e de Programação. Agora serão debatidos o emprego dos meios para alcançar os objetivos definidos pelo Grupo Alfa na Fase Política.

7.1 CONCEPÇÃO ESTRATÉGICA

Aqui vai-se estudar, definir e indicar as estratégias que serão seguidas a partir do levantamento dos Óbices, da Definição de Ações, da Opção Estratégica e do estabelecimento das Diretrizes Estratégicas.

7.1.1 ÓBICES

Os Óbices podem se interpor (e, sendo assim, são chamados de Fatores Adversos) ou, até mesmo, contraporem-se (Antagonismos) aos objetivos já definidos nesta investigação. A identificação e a análise dos Óbices podem se tornar mais fáceis se feitas com base nas Expressões do Poder Nacional. Ademais, devem ser considerados os conflitos e as crises.

Neste instante vamos nos atentar às Expressões do Poder Nacional como identificadas pelo Grupo Alfa. Na expressão econômica, focou-se o PAC do governo Lula da Silva. Um óbice que pode surgir é o da não implementação do mesmo em função de má execução e gestão. Já na Expressão Psicossocial, o Programa Brasil Quilombola é importante dentro do contexto de valorização das diferenças. Entretanto, o assunto precisa ser bem administrado para não prejudicar a área de Alcântara e o programa espacial brasileiro. Tratando-se da Expressão Política, focou-se na integração sul-americana. Entre os óbices possíveis está o de movimentos contrários à integração conduzida pelo Brasil, tanto em nível governamental (Chávez e a Alternativa Bolivariana para as Américas – ALBA) quanto não-governamental (o movimento indígena no Peru). Quanto à Expressão Militar, algum óbice pode surgir com a dificuldade de implementação do Conselho Sul-Americano de Defesa e dos arranjos industriais regionais de defesa. No campo da Expressão Científica e Tecnológica do Poder Nacional, percebe-se ainda uma falha na difusão de conhecimentos gerados. O Brasil ainda pode enfrentar conflitos e crises. Cabe aí lembrar do aprimoramento do sistema de inteligência brasileiro para apoiar a administração adequada de choques de interesses e evitar o agravamento dos mesmos.

7.1.2 DEFINIÇÃO DE AÇÕES

Nesta sub-seção serão escolhidas as Ações Estratégicas para o alcance dos Objetivos que serão atingidos a partir de um ou mais conjuntos de Ações Estratégicas, denominados Trajetórias. Entre elas uma será selecionada como a mais adequada para os intentos do grupo, caracterizando, dessa forma, a chamada Trajetória Conservada, a qual será aprovada pelos testes de Adequabilidade, Exequibilidade e Aceitabilidade.

O grupo de trabalho alfa apresenta uma proposta de ação estratégica que passa pela articulação de uma ampla agenda de planejamentos estratégicos setoriais, visando à inclusão das populações em situação de extrema pobreza nos processos produtivos, daí vindo a induzir um amplo processo de desenvolvimento econômico e social na América do Sul.

Como demonstrado na Análise do Poder desta monografia, existem diversos planos de governo e de Estado em curso no Brasil na atualidade, porém não se possuem análises diversificadas e quantitativamente expressivas para se estabelecer uma gestão e uma avaliação dos planejamentos realizados até o momento.

Em outras palavras, há carência de um sistema estruturado para a realização de estudos estratégicos avaliando criticamente as políticas públicas, de ações mais efetivas de acompanhamento e controle dos programas públicos, de informações e conhecimentos estratégicos para o processo decisório nacional.

Existem diversos planejamentos estratégicos setoriais, mas que devem envolver mais os amplos setores da sociedade, desde representantes governamentais, organizações patronais e trabalhistas, representantes dos movimentos sociais e outros grupos sociais organizados ou não. E, o elemento a ser pactuado coletivamente são os arranjos produtivos regionais necessários à integração sócio-econômica da América do Sul e ao seu desenvolvimento.

7.1.3 OPÇÃO ESTRATÉGICA

Desde a perspectiva de uma análise e uma ação para o monitoramento e combate às novas ameaças, particularmente no que tange à segurança e à defesa no contexto sul-americano, entende-se que o aprimoramento do Sistema Brasileiro de Inteligência (SISBIN), no mesmo espírito que a Estratégia Nacional de Defesa (END), em sintonia com os planejamentos setoriais já estabelecidos nos diversos programas e ações governamentais e de Estado, deve ocorrer em dois campos (interno/externo a cada país) e em duas dimensões (segurança/defesa e comércio exterior):

- No campo interno a cada país e no respectivo campo externo a cada um deles, instituir planos de combate mais efetivos e “inteligentes” às ameaças já constituídas nos ilícitos transnacionais e nas ameaças de terrorismo/sabotagem;
- Efetuar prospecção e “proteção” dos interesses regionais em termos de novos negócios em nível de comércio exterior, dentro e fora do bloco sul-americano, que garantam os ciclos de desenvolvimento, e por decorrência também possibilite a manutenção satisfatória da segurança e dos sistemas de defesa no contexto da América do Sul.

7.1.4 DIRETRIZES ESTRATÉGICAS

As diretrizes estratégicas são instituídas pelo governo e dirigidas aos diversos órgãos que o compõe. Elas são decorrentes da Opção Estratégica e têm como objetivo orientar a elaboração, execução e controle dos Planos Nacionais. As Diretrizes Estratégicas podem ser Setoriais, Regionais e Específicas.

O Grupo Alfa já demonstrou sua idéia mais geral de uma ação estratégica que envolve a articulação de uma vasta agenda de planejamentos estratégicos setoriais, objetivando a inclusão das pessoas em situação de extrema pobreza e exclusão nos processos produtivos, induzindo assim um amplo processo de desenvolvimento econômico e social na região da América do Sul.

Embora não se citará *ipsis litteris*, retoma-se aqui as idéias levantadas nos Objetivos de Estado e nos de Governo, bem como a Opção Estratégica escolhida para alcançá-los. Com base nisto, seguem os pontos da proposta de ação:

1. Ser criado, como resultado do investimento de quatro anos de CGERD em São Paulo, um "grupo de pesquisa em planejamento e gestão em recursos de defesa", o qual passaria a abrigar as atividades de pesquisas (eventos científicos, publicações, estudos estratégicos e prospectivos, etc.) e de desenvolvimento de metodologias e técnicas, que poderiam, num ambiente como o da FIESP, resultar em *spin-offs* (arraste tecnológico, como Aramar, da Marinha) e na encubação de novos empreendimentos na área de defesa e segurança. Sua estruturação deve ser multi e interdisciplinar e

suficientemente porosa e plástica para permitir a contribuição de diversos setores da sociedade brasileira;

- a. Fomentar a mesma ação em outras municipalidades do Brasil (capitais e cidades estratégicas), respeitadas as devidas particularidades de cada lugar, em que haja uma massa crítica instalada em termos de recursos humanos e institucionais. Cidades candidatas para isso: São Paulo e pólos de excelência do estado (São José dos Campos, Campinas, São Carlos, Piracicaba), Brasília, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, Florianópolis, Porto Alegre, Curitiba, Recife, Natal, Fortaleza, Salvador, Manaus, etc;
 - b. Pesquisas em rede poderiam ser estruturadas, a cultura de defesa e segurança se propagaria com legitimidade na sociedade brasileira, e seria estabelecida, de fato e definitivamente, autonomia na formação, planejamento, gestão e desenvolvimento em recursos de defesa e segurança, em termos de recursos humanos;
 - c. Com uma dimensão nacional deste porte, lançar-se-ia as sementes para aglutinar massa crítica em torno da fundação de uma "Univerdade de Defesa", distribuída territorialmente e atendendo a demandas regionalizadas, que atuaria nas dimensões de pesquisa, ensino e extensão, se valendo das estruturas já instaladas e criando outras específicas para sua missão.
2. Paralelamente aos itens anteriores, e considerando o painel ministrado pelo Secretário Cunha Couto (da Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais – SAEI) no CGERD/FIESP em 24 de junho de 2009, sugere-se a criação de uma Escola Federal de Inteligência. Esta não será como a antiga Escola Nacional de Informações, isto é, não será doutrinária nem ministrará todos os cursos de inteligência. A Escola Federal de Inteligência seria um espaço em que, no início de cada ano, todos os profissionais que forem fazer cursos de inteligência dos seus órgãos de origem (academias policiais, ABIN, Forças Armadas etc) se concentrariam para, durante cerca de um ou dois meses, realizarem um curso comum a todos, no qual as aulas seriam dadas por profissionais de inteligência destes diversos órgãos. Isto proporcionaria a confiança mútua (através do convívio) e uma visão global do que compete a cada um dos órgãos do sistema brasileiro de inteligência (SISBIN).

Enfim, após o painel citado acima, o Grupo Alfa procurou o Secretário Cunha Couto em busca de sugestões mais específicas para o aprimoramento do SISBIN. Além da Escola Federal de Inteligência, o Secretário Couto lembrou da possibilidade de consulta à sociedade brasileira. Isto é, o que a nossa sociedade espera da utilidade da atividade de inteligência? Os resultados poderiam impactar todo o SISBIN, cujo aprimoramento faz parte das sugestões do Grupo Alfa. Trata-se de planejamento e gestão participativos compartilhados entre o Estado (com o seu corpo técnico) e a sociedade (beneficiária e razão de ser do Estado). É, inclusive, um instrumento forte com legitimidade nos pleitos orçamentários para a defesa.

7.2 PROGRAMAÇÃO

Esta é a última etapa da Fase Estratégica. Aqui serão operacionalizadas as Opções Estratégicas para os diversos Objetivos.

7.2.1 PLANOS/PROGRAMAS/PROJETOS

Os Planos, Programas e Projetos são responsáveis em orientar a operacionalização do objeto do planejamento. Cada um deles precisa ser feito com base na Decisão Política que balizou o Cenário Desejado, de acordo com as Opções Estratégicas que definiram a Trajetória e consoante com as Diretrizes Estratégicas.

Os Planos Nacionais contêm Programas, Projetos e atividades que operacionalizam os primeiros. Os planos precisam mostrar seus objetivos específicos, revelar suas metas, recursos previstos e órgãos responsáveis pela execução e controle.

O plano sugerido pelo Grupo Alfa envolve o projeto da continuidade da realização das atividades do CGERD em São Paulo e em Brasília, e também quem sabe expandindo-o para outras cidades. Os grupos de pesquisa que emergiriam das atividades cgerdianas poderiam aproveitar as diversas Associações dos Diplomados da Escola Superior de Guerra (ADESGs) para se difundirem. Embora não façam parte formalmente da estrutura do SISBIN, uma vasta rede de contatos se formará. Um tipo de “rede de inteligência cidadã”.

Este projeto poderia partir de uma proposta no Congresso ou do Ministério da Defesa, ao qual está vinculada a ESG.

7.2.2 ORÇAMENTOS

É necessário que o orçamento do Ministério da Defesa seja reavaliado de modo que permita a implementação das ações que são indispensáveis à elaboração de projetos que permitam a formação de uma massa crítica visando à composição de projetos e propostas para a implementação das mesmas.

Em caso de contingenciamento dos recursos destinados ao Ministério da Defesa, deverão ser preservados os destinados às diversas Escolas, órgãos que permitirão difundir os projetos e propostas elaboradas.

Os grupos de pesquisa formados a partir do CGERD podem buscar recursos em agências de fomento e setores privados (como a FIESP, talvez), bem como obterem novos dividendos oriundos dos beneficiários (público e privados) dos produtos gerados pelos grupos de pesquisa. Existe também a vertente das parcerias público-privadas (PPP), que o grupo deixa aqui como sugestão.

A “Universidade de Defesa” pode se espelhar no modelo de gestão das universidades de excelência, que geralmente são realizadas através de fundações, as quais realizam a gestão orçamentária da ordem de milhões de reais, com mais flexibilidade que apenas o setor público.

8. CONCLUSÃO

Trabalhar em grupo não é das experiências pouco complexas. Contando com nove membros, o Grupo Alfa, durante o período de pouco menos de dois meses, conseguiu realizar quatro reuniões presenciais, todas muito frutíferas, organizadas de tal modo que até tiveram suas atas, para registrar as divisões dos “sub-trabalhos” e os cronogramas para realização das tarefas. Além das reuniões, os integrantes conversaram nos intervalos dos painéis do CGERD, assim como depois das aulas. O “e-grupo Alfa”, grupo de discussões por *e-mail* através da internet, da mesma forma como os espaços anteriores, foi essencial na troca de idéias para a elaboração desta pesquisa. Só temos a agradecer a todos os colegas “alfanos” pelo empenho e dedicação depositadas na monografia, que certamente contribuirá com os debates e ações em prol do aprimoramento do Brasil.

A segurança e o desenvolvimento são temas que se confundem com a Escola Superior de Guerra. Neste ano de 2009, a ESG sugeriu como tema básico das pesquisas dos estagiários o Desenvolvimento, a Segurança e a Defesa na América do Sul. Coube ao Grupo Alfa trabalhar focado nas Novas Ameaças e nos seus reflexos para a defesa sul-americana. Entre as chamadas novas ameaças, conforme definidas pela Organização dos Estados Americanos, o Grupo Alfa identificou a pobreza extrema e a exclusão social como as ameaças mais relevantes, das quais derivam outras (como foi trabalhado nesta monografia).

Inicialmente nesta investigação foram destacados os elementos da metodologia de planejamento da Escola Superior de Guerra. Em seguida, destacou-se alguns dos desafios ao desenvolvimento, à segurança e à defesa na América do Sul, colocando esta no contexto da política externa brasileira, analisando-se o complexo regional de segurança sul-americano e, finalmente, comentando-se da integração institucional e equalização das questões sociais na América do Sul. Para tanto, foram colocadas contribuições para um planejamento estratégico do setor de defesa no contexto sul-americano.

As contribuições lembradas no parágrafo anterior abriram a fase de diagnóstico. Na análise do ambiente interno e externo, viu-se a questão da pobreza extrema e da exclusão social como vértices das principais ameaças ao desenvolvimento, segurança e defesa na América do Sul. Da pobreza extrema e exclusão social derivam algumas ONGs excusas, alguns movimentos ditos sociais, ações do crime organizado e os impasses do narcotráfico. Na fase de diagnóstico também foi realizada a análise do poder.

Na fase política, ou “o que fazer”, produziu-se a elaboração de cenários e a concepção política. Enfim, na fase estratégica, ou “como fazer”, vieram as proposições do Grupo Alfa, a saber: redes de pesquisa decorrentes dos CGERDs (eventuais embriões da “Universidade de Defesa”), a Escola Federal de Inteligência e a consulta à sociedade sobre o que esta quer da inteligência brasileira. Isto tudo já é uma razoável contribuição ao aprimoramento do SISBIN.

Um sinal da exequibilidade das propostas do grupo é que ele próprio já se desdobra como rede de pesquisa e cada um dos integrantes será um multiplicador pela sociedade brasileira, além de que o grupo certamente continuará pensando em possíveis aprimoramentos em favor do BRASIL.

9. BIBLIOGRAFIA

ALBUQUERQUE, Antonio Carlos Carneiro. *Terceiro Setor, História e Gestão de Organizações*. São Paulo, Summus Editorial, 2006.

BORTOLOZZI Júnior, Flávio. *A Criminalização dos Movimentos Sociais como Obstáculo à Consolidação dos Direitos Fundamentais*. Curitiba, Universidade Federal do Paraná, Dissertação, 2008.

BRASIL – PDN. *Política de Defesa Nacional*, Decreto Federal 5.485, de 30 de junho de 2005.

BRASIL – END. *Estratégia Nacional de Defesa*. Ministério da Defesa (MD) / Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (SAE-PR), 17 de dezembro de 2008.

CEPIK, Marcos. *Segurança na América do Sul: Traços estruturais e dinâmica conjuntural. Observatório Político Sul-Americano*. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ/UCAM). Análise de Conjuntura OPSA n.º 9, agosto de 2005.

CARDOSO, Ruth Corrêa Leite. *Movimentos Sociais na América Latina*. Janeiro, 1987. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_03/rbcs03_02.htm>. Acesso 03 jul. 2009.

ESG (Escola Superior de Guerra). *Bases Teóricas de Planejamento*. Departamento de Estudos, NCE-001-09, Divisão de Fundamentos de Planejamento e Gestão (DFPG), Rio de Janeiro, 2009-a.

ESG (Escola Superior de Guerra). *Fundamentos da Escola Superior de Guerra – Volume I – Elementos Fundamentais*. A Escola. Rio de Janeiro, 2009-b.

ESG (Escola Superior de Guerra). *Manual Básico da Escola Superior de Guerra – Volume II – Aspectos Específicos*. Rio de Janeiro, A Escola, 2009-c.

ESG (Escola Superior de Guerra). *Método de Planejamento Estratégico*. Rio de Janeiro, A Escola, 2009-d.

ISTO É, edição de 29 de Agosto de 2007.

MATHIAS, Suzeley Kalil; GUZZI, André Cavaller; GIANNINI, Renata Avelar. *Aspectos da integração regional em defesa no Cone Sul. Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 51, n. 1, 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292008000100004&lng=en&nrm=iso>. Acesso 03 jul. 2009.

OEA (Organização dos Estados Americanos). *Declaração sobre a Segurança nas Américas*, de 28 de outubro de 2003. Disponível em: <http://www.oas.org/documents/por/DeclaracionSecurity_102803.asp>. Acesso 03 jul. 2009.

PAES, José Eduardo Sabo. *Fundações e Entidades de Interesse Social – Aspecto Jurídicos, administrativos, contábeis e tributários*. 4ª Edição, Brasília, Jurídica, 2003.

RECONDO, Felipe. Agora ilegais no País, 40% das ONGs estrangeiras serão fechadas. *O Estado de S. Paulo*, 28 jun. 2009, Nacional, p. A4.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. *A América do Sul no discurso diplomático brasileiro. Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 48, n. 2, Dez. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292005000200010&lng=en&nrm=iso>. Acesso 03 jul. 2009.

TOWNSEND, Peter. *Poverty in the United Kingdom. A survey of household resources and standards of living*. London, Penguin Books, 1979.

VILLA, Rafael A. D. *Formas de influência das ONGs na política internacional contemporânea. Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, Universidade Federal do Paraná, junho, n.º 12, 1999.

VISACRO, Alessandro. *Guerra Irregular – Terrorismo, Guerrilha e Movimentos de Resistência ao longo da História*. São Paulo, Editora Contexto, 2009.