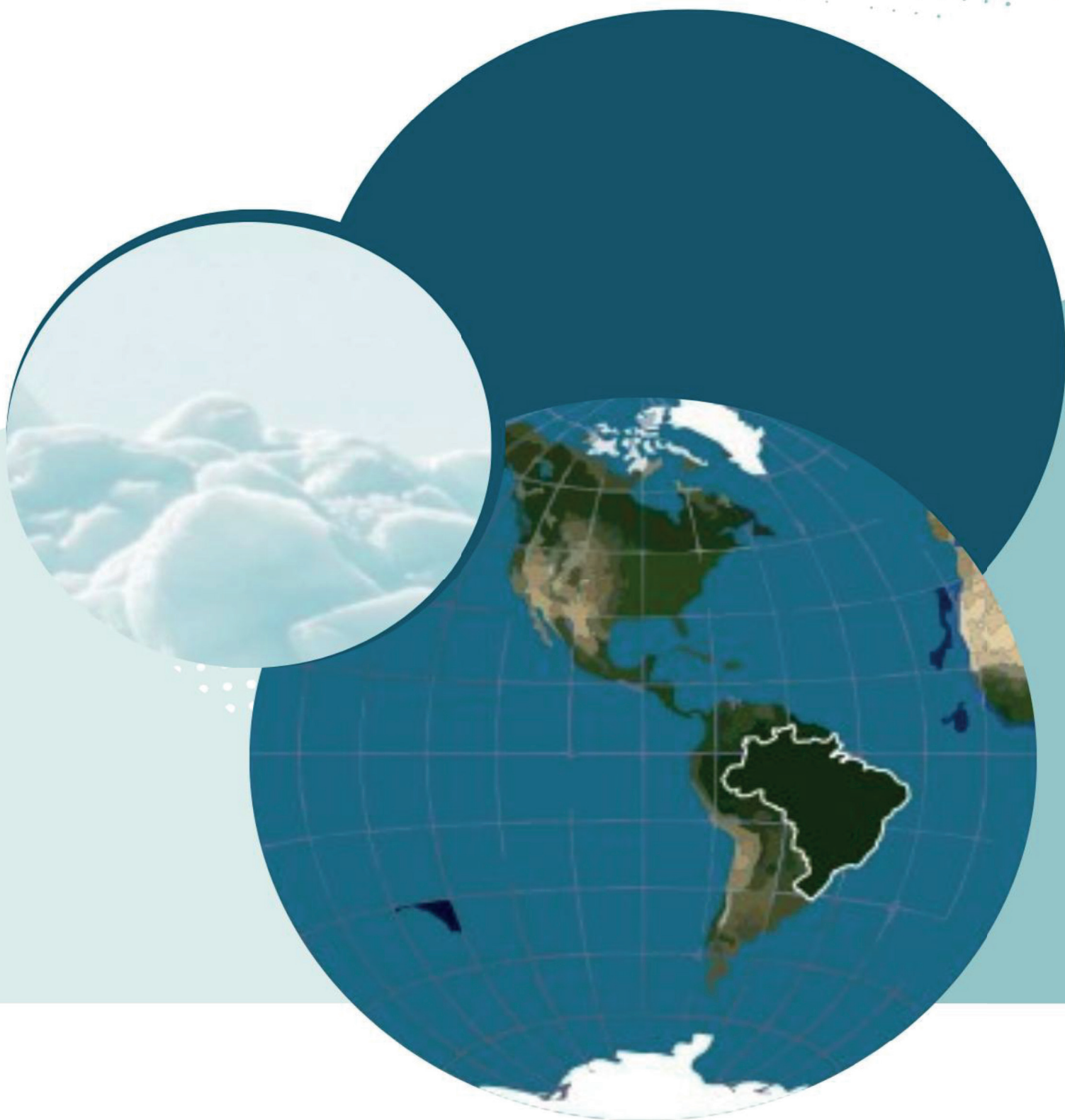


# CADERNO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS

PENSAMENTO GEOPOLÍTICO POLAR BRASILEIRO NO  
HORIZONTE DE UMA GRANDE ESTRATÉGIA NACIONAL





## CADERNO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS

### PENSAMENTO GEOPOLÍTICO POLAR BRASILEIRO NO HORIZONTE DE UMA GRANDE ESTRATÉGIA NACIONAL

#### FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

##### Presidente

Embaixadora Márcia Loureiro

#### Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais

Ministro Almir Lima Nascimento

#### ESCOLA SUPERIOR DE DEFESA

##### Comandante

Vice-Almirante Paulo Renato Rohwer Santos

#### ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO/7ª SUBCHEFIA/CEEEX

General de Brigada Fernando Bartholomeu Fernandes

#### EXPEDIENTE:

#### COORDENAÇÃO EDITORIAL

Min. Almir Lima Nascimento

Prof. Dr. Fábio Albergaria de Queiroz

TC Selma Lúcia de Moura Gonzales

#### PROJETO GRÁFICO, DIAGRAMAÇÃO E REVISÃO

Maj Ana Rita de Avila Belbute Peres

Cap Célia Regina Rodrigues Gusmão

STen Leonardo Soares de Moraes

Este Caderno é resultado do Simpósio Pensamento Geopolítico Polar Brasileiro no Horizonte de uma Grande Estratégia Nacional. Os trabalhos aqui publicados foram gentilmente enviados pelos autores, a convite dos organizadores. Os artigos que compõem esta obra são de responsabilidade dos autores e não refletem, necessariamente, a posição oficial da FUNAG, do CEEEx, da ESD e/ou do governo brasileiro.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

C122 Caderno de estudos estratégicos: pensamento geopolítico polar brasileiro no horizonte de uma grande estratégia nacional / Escola Superior de Defesa; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos do Exército – Brasília, DF: Escola Superior de Defesa, 2023.

67 p.

ISBN 978-65-997788-1-0

1. Geopolítica-Regiões Polares. 2. Brasil - Geopolítica. 3. Grande Estratégia. 4. Antártica. I. Escola Superior de Defesa. II. Fundação Alexandre de Gusmão. III. Centro de Estudos Estratégicos do Exército. IV. Simpósio "Pensamento Geopolítico Polar Brasileiro no Horizonte de uma Grande Estratégia Nacional".

CDD 320.12098

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Profª. Therezinha de Castro - ESD

## SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO</b>	4
<b>PROGRAMAÇÃO</b>	5
<b>REFLEXÕES SOBRE A IMPORTÂNCIA DE UMA GRANDE ESTRATÉGIA</b>	6
<b>DE UM PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE ESTADO A UMA GRANDE ESTRATÉGIA (RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA) – APONTAMENTOS</b>	11
<b>O BRASIL E O ÁRTICO: A ATUAÇÃO DO GRUPO TÉCNICO SOBRE ATIVIDADES NO ÁRTICO (GT “ÁRTICO”)</b>	29
<b>PENSAMENTO POLAR BRASILEIRO — ANTÁRTICA E ÁRTICO</b>	38
<b>OS GEOPOLÍTICOS CLÁSSICOS BRASILEIROS E A ANTÁRTICA</b>	43
<b>ACERCA DE UMA POSSÍVEL GRANDE ESTRATÉGIA PARA O BRASIL: O LUGAR DA DEFESA NACIONAL</b>	53

## APRESENTAÇÃO

Falar em uma Grande Estratégia significa pensar sinergicamente os ativos de poder nacionais em torno de um projeto viável de inserção soberana no mundo e, por extensão, considerar o planejamento estratégico que lhe confira viabilidade técnica e financeira e a capacidade de coordenação, na tomada de decisão, daqueles que, em alguma medida, são interlocutores centrais nesse processo, sejam estes agentes investidos em funções públicas ou entes privados. Ao longo do tempo, no Brasil, avançou-se no tema do planejamento governamental quando foram instituídos os Planos Plurianuais (PPA) de governo e instrumentos jurídicos conexos, contudo o PPA não chega a ser uma Grande Estratégia que resulta de um projeto de Estado de longo prazo.

Assim, sob a perspectiva de um pensar sinérgico, traduzido nos contornos de uma Grande Estratégia, abre-se o caminho para a devida implementação, material e cognitiva, orgânica e coordenada, das várias políticas setoriais de um País, dentre as quais, a polar. Esse debate assume notável importância no momento atual, quando o Brasil, recentemente, apresentou ao público, por meio do Decreto nº 11.096 de 15 de junho de 2022, a atualização de sua Política Nacional para Assuntos Antárticos (POLANTAR), cuja primeira versão datava de 1987. Igualmente relevante em tal contexto é a aproximação do Brasil de uma região de grande importância: o Ártico, cujas peculiaridades geopolíticas, econômicas e ambientais traduzem-se em crescentes interesses emanados de diversas agendas setoriais nacionais no contexto de uma cada vez mais complexa interdependência a moldar as dinâmicas decisórias do sistema internacional.

Contudo, apesar da inegável conexão no campo das ideias, as inferências sinalizam ainda haver um distanciamento entre o pensar uma Grande Estratégia e a concomitante coordenação das múltiplas agendas temáticas nacionais, como a polar. Por um lado, a discussão de uma política polar, mais precisamente, antártica, ocorre, pelo menos, de forma sistemática, desde nossa adesão ao Tratado Antártico, em 1975. Por outro lado, a construção de uma Grande Estratégia ainda se encontra circunscrita a reflexões incipientes, ou limitada ao “oficialismo” burocrático, como alerta o diplomata João Paulo Soares Alsina Júnior, em sua obra-síntese do tema “**Ensaio de Grande Estratégia Brasileira**”, publicada em 2018<sup>1</sup>.

Nesse sentido, o Simpósio “PENSAMENTO GEOPOLÍTICO POLAR BRASILEIRO NO HORIZONTE DE UMA GRANDE ESTRATÉGIA NACIONAL” veio em momento oportuno ao promover o debate sobre possíveis conexões entre a política polar brasileira - ártica e antártica - e os dois eixos temáticos do projeto de uma Grande Estratégia contemplados no evento: defesa e relações exteriores. Logo, foi um passo natural as três Instituições que, por vocação, comungam interesses comuns - Escola Superior de Defesa (ESD), Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) e Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEEx) - amalgamarem esforços para a realização de dois painéis, no dia 24 de agosto de 2022, - com expositores do mais alto nível técnico e acadêmico - com o objetivo de fomentar reflexões erigidas em torno da importância de uma Grande Estratégia como elemento balizador dos processos de tomada de decisão de longo prazo de um País, cujos atributos geopolíticos, o credenciam ao posto de protagonista na ordem internacional do século XXI, inclusive, em assuntos polares.

Almir Lima Nascimento<sup>2</sup>  
Fábio Albergaria de Queiroz<sup>3</sup>  
Selma Lúcia de Moura Gonzales<sup>4</sup>

<sup>1</sup> ALSINA JÚNIOR, João Paulo Soares. *Ensaio de Grande Estratégia Brasileira*. Rio de Janeiro: FGV, 2018.

<sup>2</sup> Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI). Fundação Alexandre de Gusmão. Graduado em Direito pela Universidade Federal Fluminense e Diplomata de carreira desde 1992.

<sup>3</sup> Professor Adjunto na Escola Superior de Defesa (ESD). Possui Doutorado e Pós-Doutorado em Relações Internacionais e Pós-Doutorado em Estudos Comparados sobre as Américas pela Universidade de Brasília (UnB).

<sup>4</sup> Professora Doutora em Geografia Humana e oficial do Exército Brasileiro.

## PROGRAMAÇÃO

<b>HORÁRIO</b>	<b>EVENTO</b>	<b>PARTICIPANTES - EXPOSITORES</b>
9h -9h30	<b>Abertura</b>	CEEEEx-ESD-FUNAG-SECIRM
9h30 - 11h55	<b>Mesa 1</b>  Reflexões sobre a importância de uma Grande Estratégia	<b>Mesa 1</b> - Prof. Dr. Joanisval Brito Gonçalves (SAE) - Prof. Dr. Antonio Jorge Ramalho da Rocha (UnB) - Min. Almir Lima Nascimento (FUNAG/IPRI)  <b>Mediador:</b> Cel. R1 Guilherme Otávio Godinho de Carvalho (CEEEEx)
<b>Intervalo do Almoço 12h - 13h20</b>		
13h30 - 15h55	<b>Mesa 2</b>  Pensamento Polar Brasileiro no contexto de uma Grande Estratégia.	<b>Mesa 2</b> - Min. Maria Elisa Rabello Maia (Departamento de Defesa/MRE) - Prof. Dr. Paulo Eduardo Aguiar Saraiva Câmara (UnB/ESD) - CMG R1 Leonardo Mattos (EGN).  <b>Mediador da Mesa:</b> Emb. Flávio Helmold Macieira (MRE/ESD)
16h00	- Lançamento Vol. II Coleção Antártica	
16h15	Encerramento	CEEEEx-ESD-FUNAG-



## Painel I

# REFLEXÕES SOBRE A IMPORTÂNCIA DE UMA GRANDE ESTRATÉGIA<sup>1</sup>

Joanisval Brito Gonçalves<sup>2</sup>

Bom dia a todos! Minhas saudações e meus cumprimentos aos presentes e ao Vice-Almirante Paulo Renato Rohwer Santos, Diretor da Escola Superior de Defesa (ESD), a quem agradeço pelo convite.

Grande é a satisfação de estar hoje aqui na ESD, conversando com as senhoras e os senhores sobre tema tão importante, que é o pensar estrategicamente o Brasil. Diga-se de passagem, fico contente em deixar meu tijolinho na construção desta grande catedral de reflexões sobre nosso futuro, de compreensão de nossos problemas, de proposição de caminhos para o País. Essa deve ser uma missão da ESD, assim como tem sido a missão da Escola Superior de Guerra (ESG) desde sua criação, em 1949.

As senhoras e os senhores, cada um que passa por esta Escola, seja na condição de aluno, de instrutor, de conferencista, de colaborador, cada um indubitavelmente faz parte desta história. E a responsabilidade, portanto, é grande! E nobre!

No que concerne ao tema de nosso encontro, serei muito breve em minhas considerações, até porque os que me sucederão ao longo do dia trarão contribuições muito mais relevantes do que as minhas. De toda maneira, o que quero compartilhar hoje são reflexões pessoais sobre uma nobre missão, repito, que é nossa: a de “pensar o Brasil e propor o futuro”. E, para pensar o futuro, é essencial que se tenha uma grande estratégia!

## A IMPORTÂNCIA DE UMA GRANDE ESTRATÉGIA

Em 2022 vivemos um momento extremamente marcante de nossa história. A celebração dos 200 anos de nossa Independência remete-nos a reflexões tanto sobre aonde chegamos quanto para onde queremos ir. E, claro, temos hoje uma oportunidade de olhar para a frente e decidir para onde queremos ir e sobre onde estaremos nas próximas décadas.

Temos sim a oportunidade de propor um projeto de Brasil. E é esse exercício que trago às senhoras e aos senhores no dia de hoje.

## OLHAR PARA O PASSADO

Claro que, fundamental ao pensar no futuro, é olhar para o passado e, subindo nos ombros dos gigantes que nos antecederam, vislumbrar um horizonte mais além, de infinitas possibilidades. Sim, se queremos pensar em um Brasil melhor para nossos descendentes, temos que, primeiro, reverenciar os nossos antepassados!

Há 200 anos, nossos antepassados, os homens e as mulheres que fizeram nossa Independência,

<sup>1</sup>O presente texto constitui adaptação do discurso proferido por ocasião do *Seminário Pensamento Geopolítico Brasileiro no Horizonte de uma Grande Estratégia*, realizado em Brasília, em 24 de agosto de 2022.

<sup>2</sup>Joanisval Brito Gonçalves é Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Professor, Consultor Legislativo do Senado Federal e advogado, é, desde 2020, Secretário Especial Adjunto da Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Entre 2018 e 2020, foi Diretor do Instituto Pandiá Calógeras do Ministério da Defesa. É membro do Instituto de Geografia e História Militar do Brasil e do Instituto Histórico e Geográfico do Distrito Federal.

pensaram em um projeto de Brasil, projeto esse, diga-se de passagem, que vinha de uma herança lusitana e que se estenderia pelas décadas seguintes à da Independência, em que se consolidou uma nação pujante, rica e unida, então sob a Coroa de Nossa Senhora e o Cetro da Casa de Bragança, de fato, um grande império no coração das Américas. Quantas nações podem-se dizer originárias de um projeto tão bem pensado e bem executado?

O Brasil é isso: o grande império dos trópicos, sonho de nossos antepassados, uma ideia concebida em um pequeno país da periferia da Europa e que se fez grande porque sua gente foi grande. Nós descendemos dessa gente!

Jamais podemos nos esquecer do legado dos que construíram nossa nação: portugueses, que aqui fundaram um país sob a Cruz da Ordem de Cristo, os indígenas das centenas de nações, que nos legaram um conhecimento ancestral sobre esta terra e um sentimento inquebrantável de liberdade, os africanos, que trouxeram, junto com suas tradições e sua pujança étnica e cultural, a força do trabalho obstinado e outros elementos que fazem do Brasil uma nação afortunada pela riqueza de sua gente.

A esses povos fundadores, acrescentemos os imigrantes que para cá vieram de todas as partes do mundo. Da Europa, da Ásia, das Américas, pessoas aqui chegaram e trouxeram suas convicções e seu desejo de construir uma nova vida nestas terras, de contribuir sobremaneira para o desenvolvimento de um país que já foi chamado de “o país do futuro”, mas que melhor denominação, acredito eu, seja a de “coração do mundo e pátria do Evangelho”.

O Brasil é único, como um cadinho de raças e culturas, de gentes das mais diferentes origens, de homens e mulheres que reúnem o amor pelo trabalho, a força e a coragem para enfrentar enormes desafios, a resiliência que faz com que superemos grandes obstáculos com alegria, firmeza e bom-humor, enfim, um povo singular que tem tudo para acrisolar-se e produzir a pedra filosofal de nosso progresso e de nosso desenvolvimento! Conhecer nosso passado, cultuar e aprender com os que nos antecederam, senhoras e senhores, é um primeiro passo para que possamos pensar o Brasil e propor o futuro!

## **SABER ONDE ESTAMOS**

Conhecendo nosso passado e reverenciado os que nos antecederam, fundamental também é que, para propor o futuro, tenhamos clareza sobre quem somos e sobre nossas potencialidades. Senhoras e senhores, ao pensar estrategicamente o Brasil, temos que conhecer o Brasil de hoje. Sim, conhecer o Brasil!

Vejam o quão importante é a ESD e a participação das senhoras e dos senhores nesta Escola! Aqui temos um centro de reflexão sobre o Brasil. Aqui estamos diante da possibilidade de entender melhor nossas particularidades e peculiaridades, nossos desafios e nossas oportunidades!

Entender o Brasil em seus diferentes aspectos, em suas diferentes dimensões (política, econômica, social, histórica e cultural), entender o Brasil como um todo, mas também em suas partes, é essencial para pensar o país e propor o futuro. Repito, este é um exercício que as senhoras e os senhores podem e devem fazer nesta Escola.

Conhecendo onde estamos, conhecendo nossas capacidades e limitações, entendendo qual é nosso potencial e vislumbrando com clareza quais são nossos obstáculos e nossas adversidades, dessa maneira poderemos pensar estrategicamente o Brasil e planejar, reitero, propor o futuro. E, para isso, algumas perguntas são fundamentais. Já se fizeram essas perguntas? Este é o momento...

- O que é o Brasil hoje?
- Como se percebe seu povo? Quais são seus anseios, temores e esperanças?

- Como se encontram nossas capacidades?
- Qual a real dimensão de nosso poder latente, do nosso poder real e do nosso poder prestígio?
- Como se encontram nossas relações internas em nosso tecido social, sejam elas econômicas, políticas, culturais?
- Que valores defendemos? Que princípios nos orientam?
- Como está nossa infraestrutura e o que pode ser aperfeiçoado nela?
- Quais são nossos gargalos, em diferentes áreas?
- Quais os obstáculos a nosso desenvolvimento?
- Como se encontra nossa matriz produtiva?
- Como está nossa capacidade de produzir bens de alto valor agregado, com a marca “fabricado no Brasil”?
- Qual o nível de educação de nosso povo, e o que precisa ser realmente feito para melhorar isso?
- Somos um país de iletrados, de analfabetos funcionais?
- E nossa educação cívica? Nossas crianças são ensinadas desde cedo a amar a pátria, a conhecer nossas tradições, a cultivar nossos valores mais fundamentais?
- Nossas crianças e jovens são preparados para serem bons cidadãos? São ensinados sobre nossos heróis do passado e nossos pais fundadores?
- Nossas universidades realmente correspondem, em termos de pesquisa e formação, ao que nelas investimos de recursos públicos e privados?
- Como se encontra o Brasil em termos de pesquisa e desenvolvimento científico e tecnológico?
- Somos resilientes e inovadores? Estamos aptos a lidar com adversidades e desafios que surpreendam o mundo?
- Nossas leis são consentâneas com nossa realidade e com os anseios de nosso povo? Nos garantem a justiça e a liberdade?
- Nossa Constituição é efetiva? Ela nos liberta ou nos coloca mais grilhões em um modelo que limita indivíduo em prol de interesses coletivos?
- Como se dá a relação entre o poder público e a sociedade?
- E a relação do Estado com o cidadão?
- O brasileiro se sente realmente parte dessa comunidade nacional?
- E o Estado protege o cidadão?
- Como se encontra nossa situação perante o concerto das nações? Como conduzimos nossas relações internacionais?
- Como percebemos, já que hoje se falará disso à tarde, os chamados “espaços comuns” internacionais?
- Temos clareza de percepção sobre a importância das regiões polares (e vejam que não trato aqui só de Antártica), do alto-mar, dos fundos marinhos e do espaço para nosso País e para nosso futuro?
- Essas são apenas algumas indagações que podemos e temos que levantar para entender o Brasil hoje e para propor o Brasil do amanhã. Seguramente há outras, muitas outras...
- Tenho certeza de que cada um dos senhores e das senhoras aqui poderia trazer uma miríade de questões distintas das minhas para pensar melhor o Brasil. Fica, portanto, a sugestão deste exercício: pensar o Brasil hoje.



- Feito isso, passamos a propor uma forma de construir o futuro do País. E dado esse segundo passo, vamos ao terceiro.

## **OLHAR PARA A FRENTE**

Senhoras e senhores, conhecendo nosso passado, reverenciado sempre os que nos antecederam, e entendendo mais sobre nossa condição atual, podemos olhar para o futuro e estabelecer para onde vamos e aonde queremos chegar.

Sim, é preciso, também, olhar para frente. É essencial olhar para a frente. E temos que olhar para a frente de maneira metódica, analítica, sistemática, fundamentada e com objetivos claros.

É para isso que temos que estrategicamente olhar para a frente! Não podemos ser como um navio à deriva, a se mover ao sabor do vento, sem destino claro. E é por isso que uma grande estratégia deve ser traçada, uma Estratégia Nacional, que estabeleça o Brasil que queremos e os caminhos que tomaremos nas próximas décadas.

Importante, ademais, é uma política nacional, em que atestemos o que realmente queremos para nosso futuro. Uma política nacional que nos diga aonde queremos chegar. Essa política nacional deve abranger diferentes campos, distintas dimensões.

Precisamos de clareza sobre como queremos estar daqui a 30, 50 anos, tanto em relação a desenvolvimento econômico e social quanto em termos de educação, de relações exteriores, de defesa, de meio ambiente, de segurança e de justiça.

Com uma política nacional como referência, devemos construir uma estratégia, que nos diga que caminhos devemos tomar para chegar aonde queremos. E, com a política e a estratégia nacionais, traçaremos os planos, nacional e setoriais, que nos dirão como chegaremos aonde queremos e pelos caminhos que escolhemos.

Sim, senhoras e senhores, precisamos de uma cultura de planejamento! Há mais de vinte anos, essa é minha cruzada pessoal. Precisamos de uma cultura – que prefiro ao termo “mentalidade” – de planejamento, de reflexão sobre nosso futuro a médio e longo prazos. Essa cultura de planejamento deve estar associada a culturas de Segurança Nacional, de Defesa e de Inteligência.

Muito ainda temos que caminhar. Muito ainda temos a fazer. Mas em hipótese alguma, em hipótese alguma, devemos esmorecer. Precisamos avançar sempre!

Algumas palavras sobre a Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, a SAE: uma de suas missões é, exatamente, “pensar o Brasil e propor o futuro”. Com isso, desde 2020 temos trabalhado em uma política nacional de longo prazo, um documento abrangente, construído a várias mãos, e que está no cerne de um planejamento de Estado de longo prazo.

Em breve, essa política será submetida ao Congresso Nacional, onde os legítimos representantes do povo brasileiro, poderão discutir e promover os ajustes que considerarem pertinentes. A partir da política, serão produzidos uma estratégia nacional e planos setoriais.

Claro que, enquanto a política se encontrar em elaboração e discussão, nós precisaremos de diretrizes que orientem para onde devemos ir. Assim é que propusemos a Agenda Nacional Estratégico (ANE). Trata-se uma agenda com 200 diretrizes, distribuídas em 11 eixos estratégicos, de desenvolvimento econômico e social a segurança e defesa, passando por saúde, desporto, educação e cultura, ciência e tecnologia, eficiência do Estado e, naturalmente, meio ambiente. Construída em parceria com os vários órgãos da Administração pública federal, a ANE, um documento de Estado, deve ser lançada em breve. A SAE, portanto, está atenta à necessidade de reflexão sobre o futuro e de um planejamento de Estado para o Brasil.

## CONCLUSÕES

No início do século XIX, momento importante de nossa história foi em 1808, quando aqui chegou a família real portuguesa. Ali, o sonho de um grande império dos trópicos começou a virar realidade. E a ideia de civilização chegou a nossas terras, com o Príncipe Regente, Dom João, cuja memória merece ser resgatada, um grande estadista e o único monarca que enganou Napoleão.

Em 1815, com a elevação do Brasil à condição de Reino, a independência de fato começou a se constituir, de modo irreversível, e tornando impossível que esta terra voltasse à condição de colônia. Apesar de ainda pouco estudado e compreendido, 1815 foi um ano de extrema relevância para nossa nação.

Finalmente, em 1822, com o simbólico Grito do Ipiranga, por volta das 16h daquele sábado, 7 de setembro, o Brasil deu seu passo definitivo para se tornar uma grande nação e uma promissora civilização. A Independência traria novos desafios, mas também grandes oportunidades, e um país soberano deveria ser pensado e, efetivamente, construído.

Sim, nosso projeto de civilização foi iniciado há cerca de 200 anos, por homens e mulheres brilhantes, como a Imperatriz Leopoldina, primeira mulher a governar o Brasil, José Bonifácio, o grande patriarca da nação, e o próprio Pedro de Alcântara, nosso primeiro Imperador (então um garoto de 23 anos, que se mostrou gigante ao romper nossos laços com Portugal, diante dos anseios das Cortes de Lisboa de nos subjugar e levar-nos de volta à condição de colônia). E esse projeto civilização, meus amigos, ainda está em curso.

Tivemos percalços e desvios, com dificuldade, muitas vezes (e, sobretudo, a partir de 1889), em se estabelecer de forma clara para onde seguir. Tentativas houve, porém, durante o século XX, de pensar o Brasil e propor o futuro, e fomos exitosos em vários aspectos. Saímos de uma nação atrasada para um país que se encontra entre as dez grandes economias do globo.

Alcançamos níveis de desenvolvimento que nos colocaram em posições de protagonismo regional e até mundial. A título de exemplo, somos, indiscutivelmente, uma potência agroambiental e alimentamos cerca de um bilhão de seres humanos.

Claro que não só com grandes conquistas nossa terra foi contemplada. Muitos desafios se colocaram diante do Brasil e de seu abençoado povo. E temos que pensar sobre isso também, e entender onde erramos e o porquê dessas adversidades. Apesar dos avanços em distintas áreas, faltou-nos, não obstante, ao menos nas últimas 13 décadas, um verdadeiro projeto de nação.

Chegamos a 2022, ao bicentenário, como uma grande nação ainda se formando, com muitas conquistas, um país do qual devemos nos orgulhar, onde a liberdade e a democracia, associadas ao desenvolvimento à defesa de nossas tradições e valores, devem estar no cerne de nossas atenções. Chegamos a 2022 com um sentimento de brasilidade ainda em formação, com desafios sociais, econômicos, políticos e culturais.

Assim é que muito, muito ainda deve ser feito. E há sempre o risco do retrocesso, sobretudo porque mudanças na nossa sociedade podem interferir em interesses particulares de grupos bem estabelecidos, enquanto uma projeção global do Brasil pode incomodar em demasia. Temos que estar vigilantes - está lá no Evangelho de São Mateus, capítulo 26, versículo 41: “vigiai e orai”.

É nossa responsabilidade tomar as rédeas do nosso futuro. Para isso, precisamos pensar o Brasil, conhecer o Brasil, e propor um amanhã melhor para nosso país e nossa gente.

Sim, senhoras e senhores, temos a responsabilidade de construir uma civilização brasileira que será protagonista entre as nações no século XXI. E isso depende de nós, e só de nós.

Precisamos de uma Grande Estratégia Nacional. Temos que saber o que queremos e para onde vamos. Se não soubermos para onde vamos, qualquer caminho serve.

Como o Estado é laico, mas eu não sou, rogo a Nossa Senhora que nos proteja, e que O Grande Arquiteto do Universo abençoe a todos nós.

Muito obrigado!

# DE UM PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE ESTADO A UMA GRANDE ESTRATÉGIA (RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA) – APONTAMENTOS

Almir Lima Nascimento<sup>1</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

A elaboração de uma Grande Estratégia (GE) e de um Planejamento Estratégico de Estado (PEE), ainda que somente consideradas as vertentes de defesa e relações exteriores, são projetos de grande envergadura. Ambos envolvem distintos interlocutores dos setores público e privado e demandam o direcionamento de recursos humanos e financeiros adequados, a fim de ser possível processar o conjunto de informações e prioridades que serão traduzidas posteriormente na forma de planejamento. Esse texto pretende alcançar um objetivo bem mais modesto de apresentar uma pequena contribuição, reunindo alguns subsídios e reflexões que sirvam para nutrir uma reflexão posterior mais ampla.

No breve percurso pelos temas que compõem a contribuição em apreço, começamos pela evolução do papel desempenhado pelo Estado nação e como essa questão é tratada na Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988. Na sequência, discorreremos sobre o planejamento estratégico e adicionamos alguns comentários sobre planejamento governamental aplicado ao Brasil, destacando o Plano Plurianual (PPA). O plano costuma ser descrito como sendo um planejamento estratégico de médio prazo, mesmo que desprovido de algumas características presentes na metodologia de planejamento estratégico. Em seguida, faz-se menção ao Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), plataforma *online* onde são lançadas as informações que subsidiam o PPA. Buscou-se aqui trazer um componente operacional que nem sempre aparece nos textos que tratam de planejamento estratégico, principalmente quando o público alvo tem pouca ou nenhuma familiaridade com a temática relativa ao orçamento nacional.

Na seção seguinte, examinamos o conceito de Grande Estratégia e dois instrumentos mais recentes elaborados pelo Poder Executivo e que aportam subsídios importantes tanto em se tratando de Grande Estratégia como de planejamento estratégico nacional nas vertentes de relações exteriores e defesa: a Estratégia Federal de Desenvolvimento do Brasil 2020-2031 (eixo institucional) e a Estratégia Nacional de Defesa, esta última subsidiada pela Política Nacional de Defesa. A pergunta que se apresenta é se esses instrumentos podem ser classificados como instrumentos de planejamento estratégico.

No mundo VICA<sup>2</sup> em que vivemos, o papel da liderança deve corresponder à nova realidade. A identificação de algumas novas competências da liderança identificadas inicialmente no setor privado poderiam nos dar a pista sobre como implementar esse tema no âmbito de uma Grande Estratégia e/ou de um Planejamento Estratégico de Estado. Haja vista que formulação e execução são atividades indissociáveis.

A liderança no século XXI tem como pano de fundo o novo paradigma tecnológico que

---

<sup>1</sup>O ministro Almir Lima Nascimento é Graduado em Direito pela Universidade Federal Fluminense. Diplomata de carreira do MRE desde 1992, possui experiência nas áreas de gestão e do Direito, este último com ênfase em Direito Internacional Público. Atualmente, é aluno de Mestrado profissional em Administração Pública e Diretor do Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais da Fundação Alexandre de Gusmão – FUNAG.

<sup>2</sup>Acrônimo criado por militares norte-americanos para descrever um mundo volátil incerto, complexo e ambíguo, que de resto parece caracterizar metaforicamente um campo de batalha.

representa um ponto de inflexão que a partir da segunda metade do século XX imprimiu velocidade inédita e novos rumos ao processo de globalização. O entendimento do que vem ocorrendo nessa área nos últimos anos é requisito indispensável na construção de planejamentos governamentais de quaisquer escopos e/ou prazos de implementação.

Antes de partir para as conclusões, o texto examina o documento *Global Britain in a Competitive Age: the integrated review for security, defence, development and foreign policy*, apresentado pelo Primeiro Ministro do Reino Unido ao Parlamento em março de 2021. O intuito seria o de buscar saber se além de seu teor seria também uma linha de trabalho ou modelo de documento a ser observado no nosso processo de construção de uma Grande Estratégia.

O texto finaliza ressaltando a importância de o Brasil contar com uma Grande Estratégia e com um Planejamento Estratégico de Estado (cuja base é um planejamento estratégico nacional suprapartidário), instrumentos fundamentais para a salvaguarda de sua soberania e a criação de uma sociedade com justiça social e prosperidade e condições essenciais para que o Brasil ocupe o lugar de destaque que merece, e faz jus, no cenário internacional.

## **2. EVOLUÇÃO DO ESTADO NAÇÃO E CONSTITUIÇÃO FEDERAL BRASILEIRA DE 1988**

O Estado veio ampliando seu raio de ação ao longo dos séculos. Notadamente, no que se refere à sua acepção político-administrativa de ser um conjunto de regras, pessoas e organizações que se separam da sociedade para organizá-la (COSTIN, 2010). Da agenda inicialmente concentrada em defesa e segurança interna do território, arrecadação de tributos e administração da justiça, o Estado nação foi paulatinamente agregando novos temas e expandindo sua presença com o objetivo de atender as demandas sociais e econômicas de uma sociedade que cresce, diversifica-se e torna-se cada vez mais complexa.

O surgimento do Estado representativo na Europa veio na esteira de três acontecimentos históricos de singular importância: a Revolução Gloriosa inglesa de 1688, a Revolução Francesa de 1789 e a Independência dos Estados Unidos de 1776. Os três acontecimentos prepararam o caminho da futura construção de uma representação política baseada na escolha de representantes eleitos pelo povo, por meio de eleições regulares (COSTIN, 2010).

O conceito de soberania integra o âmago do Estado nação, constituindo a forma superior de como o Estado organiza e age dentro de um território, baseando-se em normas e decisões sobre o conjunto da sociedade; e, no plano externo, pela ideia de igualdade de todos os Estados no convívio internacional, onde a independência nacional de cada um deles não admite com que sejam enquadrados em hierarquizações (PALUDO, 2016).

O inciso primeiro do Art. 1º da Constituição Federal da República Federativa do Brasil de 1988 (CF88) consagra a soberania como um dos fundamentos da República. Os princípios constitucionais que regem as relações internacionais do Brasil, por sua vez, estão inscritos no Art. 4º e parágrafo único enquanto que o conjunto de demandas a serem atendidas pelo Estado, por meio do governo constituído, tem seu fundamento no Art. 3, que trata dos objetivos fundamentais, a saber:

- I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II – garantir o desenvolvimento nacional;
- III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação;

Dada sua abrangência e complexidade, a consecução dos objetivos fundamentais muito se

beneficiária de um planejamento estratégico capaz de refletir as necessidades nacionais, traduzindo-as em diretrizes, objetivos e metas. Um planejamento amplo, exequível e amparado em recursos humanos e financeiros devidamente alocados. A reflexão ora encetada destaca os eixos de defesa e relações exteriores como integrantes de um exercício de planejamento que possa ir ao encontro da construção de uma Grande Estratégia. Esta deverá estar alinhada não apenas aos dispositivos constitucionais acima citados, mas também a outros constantes da nossa Carta Magna. Existem ainda outros eixos que poderiam vir a constituir expansão ulterior da presente reflexão e incluiriam, de forma não exaustiva, infraestrutura; energia; economia; ciência e tecnologia, chegando a 21 áreas no total, segundo o Projeto Cenários Brasil 2040.

No tocante a planejamento de longo prazo, a CF 1988 conta com dispositivo ainda não plenamente implementado como parece ser o caso do parágrafo primeiro do Art. 174: “a lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.” Note-se que o artigo não fixa o tempo, estando aí, portanto, aberto o caminho para um planejamento de longo prazo que incorpore a dimensão socioeconômica.

Seguindo uma trajetória de instrumentos governamentais de planejamento que começaram a ganhar contornos específicos a partir da década de 1930, na Constituição de 1988 temos o Ciclo de Planejamento e Orçamento (CPO), assim constituído: Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Plano Plurianual (PPA).

O exercício de planificação estratégica torna-se ainda mais relevante à luz do crescente desafio contemporâneo que governos e administrações públicas enfrentam em um mundo em veloz e profunda transformação, o que leva à necessidade de novas formas de governar e de modelos de gestão. As mudanças em curso são irreversíveis, imprevistas, e vêm ocorrendo com a quebra de paradigmas decorrentes de uma verdadeira revolução tecnológica, materializadas nas tecnologias de informação e comunicações (TICs), na inteligência artificial (IA) e tecnologias correlatas. Esse novo corpo de conhecimentos aplicados suprimiu as barreiras de tempo e distância e alterou a forma como vivemos, trabalhamos e nos relacionamos, seja enquanto países, instituições, organizações públicas e privadas e indivíduos, indistintamente (MATIAS-PEREIRA, 2020).

Na seção seguinte, será examinado o conceito de planejamento estratégico nacional, a fim de contrapô-lo a distintos instrumentos de planejamento estatal, tendo por premissa refletir sobre se estariam ou não incluídos no conceito de planejamento estratégico. Discussão essa a servir de base para outras ilações, mais adiante, relacionadas à construção de uma Grande Estratégia Nacional nos eixos de defesa e política externa fundada no planejamento.

### **3. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO**

Dos ensinamentos de Paludo (2016), vale destacar:

A estratégia não é uma decisão isolada, pois compreende um conjunto de decisões e ações com vistas ao alcance dos objetivos: deve representar a melhor opção, a mais viável, compatível com o negócio, as competências, a tecnologia e a estrutura da organização.

(...) a estratégia escolhida deve representar o caminho ideal, o caminho que levará a empresa a conquistar seu objetivo: indica o que se deve fazer e o que não deve ser feito. Resulta de informações, projeções de futuro e testes de viabilidade. (...) portanto, o planejamento estratégico tem a função de, por meio da estratégia, orientar a gestão das organizações e influenciar o processo decisório de seus dirigentes.



Cabe ressaltar que planejamento estratégico não se confunde com planejamento de longo prazo. O de longo prazo projeta para o futuro, de forma linear, situações ocorridas no passado, assumindo que as mudanças que irão ocorrer podem ser, em maior ou menor grau, “lidas” no presente como desdobramentos naturais de padrões passados não ultrapassados que poderiam ter razoável grau de aplicabilidade no futuro. Ou seja, dentro de uma linha de continuidade composta por surpresas gerenciáveis. Em outras palavras, um planejamento composto por melhorias incrementais para fazer frente a um futuro linear e razoavelmente previsível.

Essa parece ser uma expectativa cada vez menos plausível em um mundo sob o forte impacto de uma revolução tecnológica como a atual. Por outro lado, o planejamento estratégico busca responder às mudanças de ambiente por mais drásticas e inesperadas, levando em conta o fator disruptivo. Isso por que tem como Norte um ponto ou situação que considere que precisa alcançar em um determinado período fixado no futuro. Ao se fixar em um ponto futuro, é possível olhar para trás, ou seja, para o momento presente, e assim avaliar e neutralizar possíveis obstáculos que o impeçam de alcançar o objetivo futuro que fora definido. Com isso, mostra-se mais adaptado às necessidades estratégicas em um mundo VICA, sobretudo se estiver atento e disposto a enfrentar as rápidas transformações. Um mundo que tenderá a aumentar em complexidade e contradições, e nunca o contrário.

De uma interação com o meio circundante que marcou o início do planejamento estratégico, desenvolvido por grandes corporações privadas norte-americanas na década de 1960 (um modelo inspirado no das Forças Armadas e destinado a apontar a direção a ser seguida), evoluiu-se para um conceito em que a situação futura que se quer atingir orienta e articula o eixo sobre o qual as mudanças ocorrem.

O ponto determinante em questão é saber de antemão o que se quer no futuro, para daí agir em conformidade, de forma reversa, de trás para frente, ou seja, lidando com as circunstâncias e realizando as mudanças, em vez de o planejador simplesmente prender-se ao que ocorre e perder de vista o que se quer no longo prazo. De certa maneira, a maior parte dos planejamentos governamentais no Brasil corresponderam à situação descrita de monitoramento das circunstâncias diante da insuficiência de uma visão clara de futuro a ser alcançado. Fatores como instabilidade política, fragilidades econômicas e ausência de políticas públicas de Estado de longo prazo são parte da explicação. Assim, não bastará esboçar cenários para daí definir o que será o Brasil. Será preciso ir muito além disso e definir o perfil de Estado brasileiro e do Brasil para daí trabalhar os cenários e as mudanças necessárias a serem feitas no presente<sup>3</sup>.

Paludo (2016) considera que o planejamento estratégico é orientado para o futuro, devendo, portanto, ter o longo prazo como principal medida. Os problemas que deve enfrentar estão situados mais no futuro do que no presente. Os problemas atuais constituem os obstáculos e barreiras que deverão ser superados agora para abrir caminho para o futuro que se pretende alcançar.

É por isso que o planejamento estratégico não é garantia de que os objetivos serão alcançados. Aí reside parte das críticas que lhe são feitas, mas certamente o planejamento estratégico atua para uma elevação substantiva das possibilidades de que os objetivos propostos venham efetivamente a ser alcançados. Para tanto, será igualmente preciso implementar o planejamento tático, que traduz os objetivos e planos estratégicos mais amplos em objetivos e planos específicos (BATEMMANN; SNELL, 1998).

O tripé do planejamento estratégico completa-se com o planejamento operacional. Trata-se da fase mais concreta do processo de formulação de um planejamento estratégico, no qual são definidos o

---

<sup>3</sup>O horizonte temporal do planejamento variará em razão das decisões dos planejadores. No caso da EFD 2020-2031, examinada mais adiante no texto, o período estratégico levado em conta no planejamento corresponde a três mandatos presidenciais.

que fazer, como fazer e quem o fará (PALUDO, 2014). Compõem o planejamento operacional as etapas ligadas à programação, aos procedimentos e ao orçamento.

O planejamento estratégico diz respeito à gestão de governo, à arte de governar. Quando perguntamos se o governo está caminhando para onde se quer ir, se está fazendo o necessário para atingir seus objetivos, se está começando a debater o problema do planejamento. A questão fundamental é saber se a organização é arrastada pelo ritmo dos acontecimentos do dia a dia, como a força da correnteza de um rio, ou se ela sabe aonde chegar e concentra suas forças em uma direção definida (JACKSON DE TONI, 2003).

Paludo (2014) complementa esse entendimento ressaltando que a realidade enfrentada pelos governos costuma ser mais complexa do que o diagnóstico e as soluções apresentadas por gestores e representantes da sociedade. Nesse sentido, se o governo pretende transformar a realidade social e mudar o ritmo de desenvolvimento, é preciso ir além dos conceitos de planejamento tradicional e adotar o planejamento estratégico. Inovação e ousadia são características necessárias para que ocorra uma transição de modelos de planejamento e para que efetivamente se tenha uma ferramenta mais apta a lidar com as velozes, inesperadas e surpreendentes mudanças na realidade que nos cerca. Diante disso, o planejamento estratégico deve, além de reagir às circunstâncias sem perder de vista o objetivo futuro buscado, tentar distinguir o que muda e o que não muda quando se tem a impressão que quase tudo está em movimento nos países e respectivas sociedades. Objetivos geopolíticos constituem exemplos de onde situar-se frente à realidade cambiante.

A gestão de riscos, que é uma metodologia oriunda do setor privado para identificar, eliminar e/ou mitigar os riscos (incertezas), pode vir a ser um instrumento de grande valia nas fases de elaboração e implementação do planejamento estratégico. Este, como se sabe, se compõe tradicionalmente das seguintes fases:

- a) definição da missão, visão (esta identifica qual o futuro ideal a ser atingido com base em consenso e no equilíbrio entre razão e intenção), valores;
- b) diagnóstico institucional/estratégico (análise interna e externa);
- c) definição de questões estratégicas;
- d) objetivos, metas e estratégias (incluída a tático-operacional);
- e) plano estratégico (ponto de ligação entre formulação e implementação do planejamento estratégico, entram nessa fase os programas e projetos);
- f) implementação do planejamento estratégico (ponto mais crítico de todo o planejamento), sendo uma das ferramentas de execução mais utilizadas a do 5W2H (*what, who, when, where, why, how, how much*).

As organizações públicas de há muito têm entre suas atribuições no âmbito da cultura organizacional a elaboração de planejamentos operacionais e táticos. O planejamento estratégico, por outro lado, continua sendo uma inovação relativamente recente no serviço público em geral e uma total novidade em várias organizações públicas federais, além de organizações nas esferas estadual e municipal. Entre as Forças Armadas, o planejamento sempre esteve na base da ação militar e princípios como velocidade, mobilidade e adaptabilidade encontram-se na essência do planejamento, já como pregava a formulação estratégica de Napoleão (GREENE, 2021). Tais princípios forjados nos campos de batalha do século XIX são ainda, e muito provavelmente continuarão sendo, uma das principais chaves para seguir avançar exitosamente no disruptivo século XXI.

## 4. PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Desde a década de 30, o Brasil conheceu uma série de planejamentos governamentais. Entre as influências para que isso ocorresse estão a criação de um órgão técnico, a exemplo do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) varguista em 1938 e o ideário oriundo do modelo burocrático weberiano e da teoria keynesiana, que ganharam tração e aplicação disseminada mundo afora a partir daquela década. Esse modelo nutriu, direta ou indiretamente, a formulação de vários planejamentos governamentais nas décadas seguintes. Entre os fatores que contribuíram para que o planejamento fosse instituído de maneira formal estão:

- a) a complexidade da administração pública;
- b) escassez de recursos, levando à necessidade do uso racional dos existentes;
- c) o papel do Estado em encontrar solução para o atendimento das demandas sociais e o bem-estar da população;
- d) a crescente exigência dos cidadãos em terem atendidos os seus direitos mediante a prestação de serviços públicos de excelência por parte do Estado;
- e) globalização econômica e a necessidade de posicionar os países de forma favorável no novo cenário competitivo.

Paludo (2014) conta que houve 26 planos nacionais entre 1930 e 2015. Dessa lista, cabe destacar o planejamento de médio prazo instituído pela Constituição Federal de 1988. O Plano Plurianual (PPA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) fazem a junção entre planejamento e mobilização de recursos. É questionável dizer que se trata de um planejamento estratégico, ainda mais de longo prazo. O ciclo de planejamento e gestão integrado pelo PPA e a LDO tem como terceiro elemento a Lei Orçamentária Anual (LOA), que permite a alocação dos recursos destinados ao curto prazo, ou seja, ano a ano.

## 5. PPA E SIOP: INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO ESTATAL

### 5.1 PLANO PLURIANUAL (PPA)

Tanto o Ministério das Relações Exteriores (MRE) quanto o Ministério da Defesa (MD) encontram-se retratados nos dois instrumentos de planejamento estatal de consulta pública. O mesmo não ocorre com o planejamento estratégico, já que o MRE encontra-se, atualmente, em fase de conclusão de monitoramento de seu primeiro planejamento estratégico institucional (PEI-MRE) e apenas alguns dos documentos foram disponibilizados de forma ostensiva no portal do Itamaraty na internet.

Como já salientado, o Plano Plurianual (PPA) é um dos três instrumentos do ciclo de gestão governamental, igualmente integrado pela Lei Orçamentária Anual (LOA) e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). Para fins do presente exercício, trataremos mais diretamente do PPA, que embasa a formulação do planejamento estratégico, além de servir de guia para a fase de execução atendida pelas duas outras leis. Uma discussão mais ampla sobre o PPA poderia idealmente ser feita em outros eventos que venham a ser organizados em futuro próximo e que contemplem temas de gestão e planejamento estratégico governamental.

O referido ciclo de gestão estrutura-se de modo a estar em sintonia com as três funções orçamentárias clássicas que são:

- a) função alocativa – direciona os recursos necessários para que os produtos e serviços

públicos possam ser oferecidos à sociedade;

b) função distributiva – trata de tornar a sociedade menos desigual em termos de renda, mediante programas específicos de governo, tributação, transferências financeiras;

c) função estabilizadora – busca estabilizar a economia via política monetária e instrumentos de natureza monetária, cambial e fiscal.

O PPA está descrito no Art. 165 §1º da Constituição Federal: “a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”.

Apesar de sua base constitucional e do fato de o Governo federal considerá-lo como uma ferramenta de planejamento estratégico, faltam ao PPA fundamentos encontrados nesse tipo de planejamento como a missão, que compõe o trio formado por valores e visão. E a bem dizer, só a partir do PPA 2012-2015 passou a ter apresentada sua visão de futuro.

O PPA tem sido mais utilizado como planejamento de médio prazo, mesmo frente a necessidade de se contar com um de mais longo alcance, e encontra-se estruturado em cinco etapas:

- a) Elaboração
- b) Implementação
- c) Monitoramento
- d) Avaliação
- e) Revisão

Em seu processo de elaboração, o PPA recebe as contribuições de distintas organizações públicas, tendo presentes os cenários econômico, social, ambiental e regional. As orientações transmitidas pelo Governo possuem aderência com o programa de governo apresentado durante a campanha eleitoral. A estrutura metodológica do PPA 2020-2023 contém uma série de elementos assim distribuídos: a) dimensão estratégica; b) programas finalísticos; c) objetivos; d) metas; e) indicadores; f) resultados intermediários; g) ações orçamentárias; e h) ações não orçamentárias.

O Ministério da Defesa encontra-se representado no PPA 2020-2023 no programa 6012 – Defesa Nacional. Na diretriz 17 do programa, temos o “desenvolvimento das capacidades e das condições necessárias à promoção da soberania e dos interesses nacionais, consideradas as vertentes de defesa nacional, as relações exteriores e a segurança institucional.” Quanto ao objetivo, destaca-se o de “preparar adequadamente as Forças Armadas para a defesa do país contra ameaças, a proteção de sua ordem institucional e de suas riquezas.”

Ainda dentro da mesma diretriz 17 há o programa 6013 – Oceanos, Zona Costeira e Antártica, no qual o objetivo é “promover o conhecimento científico e tecnológico, a conservação da biodiversidade, o uso sustentável dos recursos naturais, a gestão efetiva dos espaços costeiro e marinho e os interesses do país nos oceanos e Antártica”. O Ministério das Relações Exteriores está no PPA 2020-2023 no programa 2216 – Política Externa. A diretriz 17 trata do “desenvolvimento das capacidades e condições necessárias à promoção da soberania e dos interesses nacionais, as relações exteriores e a segurança institucional” ao passo que o objetivo 1125 trata de “garantir a defesa dos interesses e valores do Brasil nas relações internacionais e a prestação de serviços consulares de excelência ao cidadão brasileiro.”

A meta 05 1L, por si só, é aqui digna de registro, porquanto trata de “fortalecer o diálogo político bilateral e multilateral, com vistas ao aproveitamento de oportunidades econômicas, comerciais e de ciência, tecnologia e inovação, à preservação da cultura e do idioma nacionais e à assistência à comunidade brasileira no exterior”.

O PPA 2020-2023 foi aprovado pelo Congresso Nacional em 10 de dezembro de 2019 e reúne um conjunto de ações que alcançam o montante de R\$ 6,8 trilhões a serem gastos durante o respectivo quadriênio. O plano plurianual adotou em sua proposta metodológica os princípios da simplificação, do realismo fiscal e da integração, buscando com isso criar uma relação inédita entre as fases de planejamento e avaliação das políticas públicas. De acordo com seus idealizadores, o PPA 2020-2023 conta com 69 programas finalísticos. Cada um deles restritos a um objetivo, a uma meta e a um indicador de resultados, que estão ligados a treze distintas diretrizes e quinze temas. Privilegiou-se a concisão e a objetividade do instrumento de planejamento. A título de comparação, o PPA 2016-2019 possuía 54 programas temáticos, 304 objetivos, 542 indicadores, 1136 metas e 3101 iniciativas.

## 5.2 SISTEMA INTEGRADO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO (SIOP)

O SIOP é um dos vários sistemas estruturantes do Governo federal destinados a viabilizar a ação governamental desde a fase de planejamento até as de execução e avaliação de resultados. Integra um conjunto de outros sistemas governamentais como o Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), o Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (SIASG), o Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal (SIORG), e o Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (SICONV). No SIOP são lançados os dados das propostas de PPA das organizações públicas. Nesse sentido, o SIOP é a plataforma que apresenta de forma fácil e transparente o planejamento quadrienal do Governo.

A legislação determina que os órgãos setoriais insiram no Guia de Preenchimento do SIOP (processo tripartite do qual também atuam, a seu tempo, a Unidade Orçamentária e a Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia – SOF) as informações referentes ao detalhamento da respectiva proposta, a fim que se dê o acompanhamento físico-financeiro das ações orçamentárias, a partir do qual é possível aferir o desempenho em nível de eficiência e eficácia.

Na Unidade Orçamentária Ministério das Relações Exteriores (MRE), três programas se desdobram em 25 ações (grupos de despesas) cobrindo tanto as áreas finalísticas quanto as áreas meio. A mesma lógica orçamentária se aplica ao Ministério da Defesa (MD) e às Três Forças (Exército, Marinha e Aeronáutica). Como seria de esperar, o número de programas e ações aqui é bem maior: 57 programas e 75 grupos de despesas, exceto investimentos.

Ainda que não seja uma ferramenta de planejamento estratégico, os próximos PPAs deverão enfrentar desafios de forma e de fundo, que certamente irão aprimorar seu funcionamento e alcance. Dentre esses desafios, aqui listados aqui de forma não exaustiva, estão:

- a) aprimoramento metodológico do PPA;
- b) verificação e consistência do plano e dos programas;
- c) melhoria da relação PPA e orçamento;
- d) pensar a relação entre PPA e planejamento estratégico nacional;
- e) pensar a abordagem dos investimentos plurianuais;
- f) melhoria da regionalização do plano;
- g) pensar o método de avaliação do PPA;
- h) desenvolvimento de mecanismos de participação social no PPA;
- i) pensar a articulação interfederativa (melhorando o diálogo com os demais entes);
- j) agendas transversais;
- k) buscar soluções.

(Fonte: SEPLA/SOF 2022)



## 6. O QUE É A GRANDE ESTRATÉGIA?

A ênfase central da Grande Estratégia reside em garantir a segurança, a paz e a prosperidade de uma nação a longo prazo e denota a necessidade de um pensamento coerente voltado para o alcance dos objetivos fixados.

De acordo com o historiador militar britânico Basil Liddell Hart, do *King's College London*, o papel da grande estratégia - estratégia superior - é coordenar e direcionar todos os recursos de uma nação, ou grupo de nações, para a consecução do objetivo político. A noção de Grande Estratégia cristalizou-se na época da Segunda Guerra Mundial e seu escopo abrange os recursos civis, econômicos e morais da nação (GRAY, 2016).

O interesse pelo estudo da Grande Estratégia voltou a aumentar mais recentemente, coincidindo com a transformação em curso de uma ordem unipolar em multipolar, em virtude do surgimento de novos grandes centros de poder mundial além dos Estados Unidos da América. O Departamento de Estudos de Guerra do *King's College*, do Reino Unido, tem sido, há muitos anos, um dos principais centros de pensamentos estratégico.

A construção de uma Grande Estratégia deve, portanto, ir além do conceito clausewitziano de se associar estratégia militar ao atingimento de objetivos políticos nacionais. Embora a literatura de Relações Internacionais favoreça o entendimento do conceito nessa linha, estudantes de estratégia militar defendem que o conceito de Grande Estratégia deva igualmente abarcar um contexto mais amplo que inclua outros elementos de poder nacional como prosperidade econômica, cultura, tecnologia, organização política etc. Ainda de acordo com o historiador militar Sir Basil Henry Liddell Hart, assim como a tática é uma aplicação da estratégia em um plano mais baixo, da mesma forma a estratégia é uma forma de aplicação em um plano mais baixo da Grande Estratégia (SIMON, 213, p. 33 e 34).

O interesse na construção de uma Grande Estratégia variou ao longo de um período que começa logo após a Primeira Guerra Mundial, quando houve o aumento do interesse pelo tema. O período entre as duas guerras mundiais foi marcado pelo protagonismo das despesas militares nos orçamentos nacionais. O surgimento do *Welfare State* após a Segunda Guerra Mundial deslocou o segmento militar como principal receptor de recursos orçamentários, embora os assuntos militares continuassem em evidência durante a Guerra Fria. Mais recentemente, nota-se o renovado aumento da percepção de que uma Grande Estratégia deveria ir além do campo militar, a fim de alcançar outros elementos do poder nacional e de maneira mais horizontalizada e menos hierárquica (SIMON, 2013).

De acordo com o Relatório de Conjuntura n. 01 da Presidência da República (2017), uma Grande Estratégia para o Brasil nada mais seria do que um mecanismo que lhe permita assegurar o interesse nacional em todas as suas manifestações, mantendo uma visão integrada de país em um mundo em transformação:

A articulação de uma Grande Estratégia representa um exercício prático, baseado na definição e conjugação de meios e fins, de maneira que intenções estejam relacionadas a capacidades, e objetivos estejam relacionados a recursos disponíveis e alcançáveis. Em suma, trata-se de alinhar os recursos de poder do País com seus interesses e prioridades, orquestrando-se fins, meios e métodos (RELATÓRIO 01/PR, 2017).

Em suma, um mecanismo que pode ser desdobrado em curto, médio e longo prazo. Ainda que haja uma natural diferença de campo de visão entre o que está mais perto (o curto prazo) e o que está mais longe (o longo prazo), elaborar uma Grande Estratégia inspirada na busca da maior definição possível de

seus elementos aumenta de forma considerável as possibilidades de uma implementação eficaz e efetiva.

“(…) uma visão estratégica pressupõe um diagnóstico do equilíbrio do poder internacional e de suas tendências de longo prazo – um mapa geopolítico. Com base nesse diagnóstico, uma grande estratégia de política externa permite organizar a ação diplomática, estabelecendo objetivos e prioridades, identificando oportunidades e riscos e direcionando recursos sempre escassos, para a defesa dos interesses do país no mundo.” (Os Fundamentos da Geopolítica Clássica: Mahan, Mackinder, Spykman; BARACUHY 2021).

## **7. ESTRATÉGIA FEDERAL DE DESENVOLVIMENTO DO BRASIL (EFD) 2020-2031, ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA E POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA: NOVOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO?**

### **7.1 EFD 2020-2031**

Dada a inexistência, até o momento, de um planejamento estratégico nacional de longo prazo, ao mesmo tempo abrangente e capaz de reunir as esferas federal, estadual e municipal e respectivos planos de desenvolvimento, a estruturação de um exercício de construção de uma Grande Estratégia poderia tomar como pontos de partida os cinco eixos presentes na Estratégia Federal de Desenvolvimento do Brasil (2020-2031). A EFD 2020-2031 encontra-se estruturada sobre cinco eixos: social, econômico, institucional, infraestrutura e ambiental e foi formalmente instituída pelo Decreto nº 10.531, de 26 de outubro de 2020.

O decreto apresenta a estratégia federal, discorrendo sobre três possíveis cenários macroeconômicos de evolução da economia brasileira até 2031, e propõe diretrizes, desafios, orientações, índices-chave (indicadores) e metas-alvo para cada um dos cinco eixos da EFD 2020-2031. Vale chamar atenção para o item 2.3.3 do eixo institucional do documento, que trata do desafio de garantir a soberania e os interesses nacionais, e para o qual contribuíram para sua elaboração o Ministério da Defesa (MD), o Ministério das Relações Exteriores (MRE), e o Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República (GSI-PR).

Como consta do documento que traz o texto básico da EFD 2020-2031, a estratégia federal resultou de exercício intelectual levado a cabo pelo IPEA e pelas organizações públicas federais que compõem o Comitê Interministerial de Governança (CIG). O CIG foi instituído pelo Decreto 9.203/2017 e teve sua composição de membros atualizada e funcionamento redirecionado pelo Decreto 9.901/2019. O Comitê é integrado pela Casa Civil da Presidência da República (CC-PR), Ministério da Economia (MEcon) e Controladoria-Geral da União (CGU). Poder-se-ia dizer que o CIG seria um órgão colegiado embrionário que está na base de um eventual centro de governo na esfera federal a ser criado.

A lógica de construção da EFD 2020-2031 leva em conta a conjuntura política e macroeconômica externa, para daí avaliar a posição onde o Brasil se encontra (mediante o uso de indicadores e índices-chave) e para onde deveria seguir. Trajetória essa que necessita estar em concordância com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, reunidos no Art. 3 da Constituição de 1988. O movimento de um ponto a outro pressupõe a identificação dos desafios a serem enfrentados e as orientações para superá-los.

Voltando ao tema da construção de uma Grande Estratégia para o Brasil, esta deveria incluir o CIG e o IPEA, além de instituições militares e organizações públicas federais, a exemplo das atuantes na área de energia, infraestrutura, academia, relações exteriores, desenvolvimento regional, não estando evidentemente vedada a participação de eventuais organizações públicas estaduais e municipais. Outras

ainda que possam ser arroladas, haja vista os cinco eixos da EFD 2020-2031.

Uma nota em vista da inclusão do Tribunal de Contas da União (TCU). Como se sabe, o tribunal está na raiz da transformação da administração pública federal nos últimos anos, notadamente a partir de 2013, quando firmou uma parceria estratégica com a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). A parceria visa desenvolver a governança na administração pública, via o monitoramento da eficiência, eficácia e efetividade da máquina pública. Do TCU saíram as minutas do Decreto nº 9.203/2017 e do PL nº 9.163/2017 que tratam do estabelecimento da governança no serviço público, além de metodologias como a gestão de riscos e melhores práticas de controles internos, principalmente no caso do Decreto n. 9.203/2017.

O curso de geopolítica e inserção internacional do Brasil, resultante de iniciativa tripartite entre ESD, CEEEx e FUNAG/IPRI, e realizado no período de 28 de março a 1 de abril de 2022, ressaltou entre inúmeros outros pontos, a importância do *softpower* para uma potência média como o Brasil. Nesse sentido, seria o caso de pensar em instituições públicas que lidem também com um outro tema de suma importância que é a construção da marca-Brasil, de maneira a serem agregadas na reflexão sobre a Grande Estratégia. Isso principalmente por ser o Brasil, como se sabe, um país desprovido de excedente de poder militar, por um lado, e de outro pelo fator de dissuasão que uma imagem sólida de país representa e que também pode servir na construção de alianças políticas e na atração de negócios e investimentos.

## 7.2 LIVRO BRANCO DE DEFESA

O documento de 2020 elenca as premissas da Política Nacional de Defesa (PND) e da Estratégia Nacional de Defesa (END), além de comunicar à sociedade, mas principalmente a outros países, de maneira transparente as capacidades militares e características da defesa nacional. O livro encontra-se estruturado em cinco capítulos:

- a) Ambiente Estratégico do século XXI;
- b) O Estado brasileiro e a Defesa Nacional;
- c) Defesa e Sociedade;
- d) A Transformação da Defesa;
- e) Economia da Defesa.

O capítulo um do Livro Branco de Defesa tem relação direta com o objetivo proposto nesta reflexão sobre Grande Estratégia e Planejamento Estratégico, ou seja, sobre aspectos ligados à elaboração antes mesmo da execução de ditas estratégias. O capítulo começa com a discussão sobre o sistema internacional contemporâneo, marcado por incertezas e pelo rearranjo na distribuição do poder mundial, e destacando a importância da defesa e da diplomacia como importantes vetores para a preservação e fortalecimento da soberania nacional.

O apoio à manutenção da estatura político-estratégica do Brasil por parte do binômio defesa-diplomacia liga-se a outros objetivos nacionais como a manutenção da integridade territorial, a proteção da população, e a não ingerência externa no território nacional, nas vertentes terra, mar e ar. Além disso, é fundamental estar igualmente preparado para enfrentar os novos problemas (entre eles os chamados *wicked problems*), cuja abrangência e complexidade ultrapassam o território nacional e exigem novas abordagens e formas de combate, já que vão além do entendimento que se tinha anteriormente do papel da defesa. Entre antigos e novos problemas, encontramos o tráfico de drogas e de armas, ataques cibernéticos, violações da biodiversidade, tensões decorrentes da escassez de recursos, pandemias, ilícitos transnacionais, terrorismo internacional, pirataria. Todos esses problemas contam com uma

transversalidade que desafia e extrapola a visão anterior de ameaças advindas da ação de outros Estados. O binômio defesa-diplomacia tem importante papel a desempenhar tanto em termos de presença física na região onde se insere o Brasil (Hemisfério e Atlântico Sul, e mais recentemente no espaço cibernético e exterior), como também em fóruns e organismos internacionais. Os demais capítulos do Livro Branco de Defesa tratam dos aspectos ligados à constituição, atuação e embasamento econômico e legal das Forças (Exército, Marinha e Aeronáutica) de maneira abrangente e detalhada.

A proximidade entre defesa e diplomacia representada no eixo institucional da já citada EFD 2020-2031 encontra paralelo na Resolução n.2/CONSUG/MD, de 25 de novembro de 2019, que aprova o Planejamento Estratégico Setorial 2020-2031. A Política Setorial de Defesa (PSD) estabelece os objetivos estratégicos setoriais que permitirão concretizar a visão de futuro no período indicado, em apoio à implementação das ações estratégicas previstas na Estratégia Nacional de Defesa (END).

Dos treze objetivos setoriais caberia mencionar o quarto: incrementar o apoio à política externa. De acordo com sua descrição:

Trata-se de aprimorar o relacionamento internacional de defesa, em consonância com os interesses nacionais e a política externa, para promover a confiança mútua, a cooperação e o estreitamento de laços de amizade entre as nações, visando à solução pacífica de eventuais conflitos, além de contribuir para a paz e a segurança internacional. (Política Setorial de Defesa)

Antes de passarmos à parte seguinte do texto, e a título de conclusão intermediária do que se examinou até aqui, seria o caso de observar tanto a proximidade entre Grande Estratégia e Planejamento Estratégico de Estado quanto a existente entre Defesa e Diplomacia, tendo como pano de fundo os comentários de Florêncio e Filho apud Neto (2018) quando definem política externa:

A política externa poderia ser definida em linhas gerais como a resultante da confluência entre dois mundos – o doméstico e o internacional – cujos marcos, cisões e pontes são hoje cada vez mais difíceis de identificar. A interdependência movida pela globalização dilui as fronteiras econômicas e institucionais dos países, integrando e transformando mercados, bem como destacando a impossibilidade de se conceber um projeto de desenvolvimento nacional que prescindia de uma estratégia pragmática e consistente de integração aos fluxos globais de comércio e investimento. Mas, ao mesmo tempo, os efeitos negativos da abertura econômica e da abdicação de graus de autonomia política, também estes frutos da globalização, fazem recrudescer entre as camadas sociais mais impactadas por este movimento o protecionismo e a recuperação da identidade nacional, trazendo de volta, assim, a política ao cerne da discussão sobre a política externa das nações (NETO, 2018, p. 25).

## **8. O NOVO PARADIGMA TECNOLÓGICO (NPT) E A MODERNA GESTÃO GOVERNAMENTAL COMO CONDICIONANTES DO PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DE UMA GRANDE ESTRATÉGIA E DE UM PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE ESTADO**

Para fins de maior clareza de apresentação das ideias que compõem esta seção do texto, optou-se por dividi-la em três partes. A primeira define o que seria o NPT e como influenciou a criação do governo em rede. A segunda examina o conceito de política pública, já que essa é a forma pela qual os Governos agem. A terceira parte discorre sobre algumas das principais características da liderança no século XXI e que deve inspirar líderes e gestores públicos na construção de planejamentos estratégicos.

## 8.1 NOVO PARADIGMA TECNOLÓGICO E GOVERNO EM REDE

O ponto decisivo no desenvolvimento exponencial que a informática e as ciências da computação teriam nas décadas seguintes foi o aprimoramento dos microprocessadores no início dos anos 1970. Os microprocessadores, também chamados de microchips, são circuitos integrados que atuam sobre a capacidade de processamentos dos computadores. O componente principal dos microchips são os transistores, cuja invenção ocorreu em 1948 pelos Bell Laboratories. O desenvolvimento dos transistores ocorreu de forma incremental até o início dos anos 1970, quando avanços no conhecimento técnico-científico encontraram uma maneira de escalar o desenvolvimento. Gordon Earle Moore, um dos criadores da Intel e futuro CEO, previram em 1965 que o número de transistores nos microchips dobraria a cada 18 meses, sem impacto significativo nos custos. Isso elevaria continuamente a capacidade de processamento dos computadores. A previsão do alto executivo da Intel está na base da chamada “Lei de Moore”, que segue vigente, não dando sinais de esgotamento.

O desenvolvimento ocorrido nos sistemas computacionais pode ser mensurado pelo número de transistores que passou de 2.250, em 1971, para 50 bilhões em 2020, e previsão de 80 bilhões em 2022. Entre os resultados do exponencial aumento da capacidade de processamento dos computadores estão o barateamento das máquinas em razão da imensa melhora na relação Tecnologia X Custos (anteriormente apenas possíveis de serem adquiridos por governos e grandes corporações, em razão do alto custo); e a miniaturização sem precedente dos aparelhos que, de salas inteiras, passaram a caber em pequenos dispositivos muito menores como *desktops*, *laptops*, *tablets* e telefones celulares.

A revolução na microeletrônica e na informática impactou a segunda metade do século XX com o advento das Tecnologias de Informação e Comunicação (TIC), potencializadas pelo alcance planetário da internet, e mais recentemente pela computação em nuvem (*cloud computing*). E avançando no século XXI, por meio das novas tecnologias como *big data*, inteligência artificial, *machine learning*, nanotecnologia, robótica, levando a que Klaus Schwab (2016) dissesse que na Quarta Revolução Industrial o fator tecnológico é responsável por promover a integração entre as dimensões física, digital e biológica.

As TIC suprimiram as barreiras de tempo e espaço. Ações e decisão passaram a transcorrer de forma instantânea, em tempo real. O ambiente digital tornou-se uma referência incontornável, provocando a “desmaterialização” da informação, ora impressa; de serviços e setores da economia; e mesmo do ambiente de trabalho, que migrou dos escritórios e repartições públicas para o *home office*, como se viu durante a pandemia de covid-19.

O novo paradigma tecnológico levou à criação de uma economia em rede, de um mundo em rede e, por conseguinte, de um governo em rede. Sua forma de atuação obedece a quatro tendências que influenciam o serviço público e a forma sobre como as políticas públicas, de que são exemplos a Grande Estratégia e o Planejamento Estratégico de Estado, são concebidos e executados:

- a) via maior participação de empresas privadas e do terceiro setor;
- b) aumento dos esforços de coordenação vertical e horizontal, visando melhor atender as demandas dos cidadãos;
- c) uso intensivo de tecnologia de baixo custo impulsiona e transforma o trabalho colaborativo;
- d) forte crescimento das demandas da sociedade leva a uma maior pressão por resultados.

Sendo o Planejamento Estratégico de Estado e a Grande Estratégia políticas públicas, como já mencionado, vale ter presente o que é política pública, como se executa e características essenciais. Por ser um termo comumente utilizado nas mais distintas situações e conversas, entende o autor que um



esclarecimento sobre o significado de política pública nesse texto esclarece e, ao mesmo tempo, reforça a argumentação empregada e prepara o terreno para quando se tratar do tema de sua implementação, tendo em vista algumas características e competências centrais do líder e da liderança no século XXI.

O entendimento aqui usado para política pública refere-se ao sistema de decisões públicas que visa mudar, preservar ou corrigir a realidade de um dado setor, ou setores, da vida nacional. A produção de tal efeito se dá a partir de um diagnóstico prévio do problema que se pretende resolver, ou de uma oportunidade que se queira aproveitar. O diagnóstico orienta o planejamento e ações articulados sob a forma de diretrizes, objetivos e metas. Inclui-se aí a alocação dos recursos humanos, materiais e financeiros necessários ao alcance dos resultados pretendidos.

Reveste-se a política pública de algumas características essenciais. A primeira delas é a institucionalidade, que requer uma autoridade legal e competente para agir. A segunda é que decisora, ou seja, visa resolver uma situação refletida no diagnóstico traçado. Tem, igualmente caráter comportamental, devendo seguir um curso de ação ditado por um planejamento e alocação dos recursos *lato sensu* necessários. Por último, é também causal, já que se trata de um produto de ações que provocam um efeito no sistema político e social.

Uma vez examinados o contexto criado a partir do NPT e seu impacto sobre o governo em rede, que age por intermédio de políticas públicas, tendo nessas seu instrumento. Nesse sentido, caberia discorrer brevemente sobre o papel do líder e o da liderança no século XXI, pois se trata de um fator que incide sobre o processo de transformação das políticas públicas em realidade a partir dos resultados e efeitos por elas alcançados.

## 8.2 LIDERANÇA DISRUPTIVA E ALGUMAS COMPETÊNCIAS DO LÍDER E DA LIDERANÇA NO SÉCULO XXI

O novo paradigma tecnológico acelerou de tal forma as transformações no mundo que o próprio modelo de liderança que começou a formar-se na Primeira Revolução Industrial, apesar de todos os avanços verificados na gestão e no *management* privado e público nas últimas décadas, não vem sendo suficiente para abarcar as transformações em curso. Como mencionado acima, hoje temos não apenas as TIC, mas outras tecnologias como robótica, nanotecnologia e inteligência artificial, que não apenas expandem o já imenso volume de conhecimentos, mas também interagem e criam novas tecnologias a partir daí, dando origem a mais conhecimentos e a novas ferramentas, máquinas e metodologias. A capacidade de reação do líder diante da rapidez de tais transformações é um dado essencial e estratégico. John Chambers, ex-CEO da CISCO e um dos principais líderes do setor de tecnologia, citado por Salibi e Magaldi (2022), entende que:

“Visão, estratégia e execução são como um jogo de xadrez. Para que seja possível fazer uma boa jogada, é necessário ter o jogo inteiro na cabeça e pensar diferentes cenários e possibilidades para antecipar não apenas seus movimentos, mas também os do adversário.”

Dado, por assim dizer, o novo tabuleiro, é preciso pensar não apenas na formulação de um Planejamento Estratégico de Estado e de uma Grande Estratégia, mas também em uma execução que leve em consideração os resultados almejados. Salibi e Magaldi (2018) repertoriaram as competências do líder do século XXI. Embora a visão dos dois autores esteja mais direcionada ao setor privado, o fato é que as transformações socioeconômicas por que passa o mundo atinge indistintamente as dimensões privada e pública. Talvez até mais a esta última, que costuma contar com recursos e margem de manobra

mais reduzidos que os das empresas privadas. Mesmo assim, faz sentido que autoridades, lideranças e formuladores de políticas públicas atuem em conformidade com seguintes competências aqui listadas de forma não exaustiva, já que outras competências podem acabar aparecendo ao longo do tempo.

a) **Autorresponsabilidade:** é preciso que o líder tenha iniciativa e busque o protagonismo para conectar pessoas e projetos, que saiba assumir riscos conscientemente, entender os impactos possíveis das novas tecnologias e do conceito de plataforma para as suas decisões, sempre buscando ser exemplo para todos;

b) **Métodos ágeis:** mediante o conhecimento de ferramentas de gestão e metodologias ágeis e adaptáveis, com novos conhecimentos sendo adquiridos e testados, sem apego a fórmulas que deram certo no passado;

c) **Firmeza de propósito:** Clareza e engajamento do líder, de modo a criar uma força de trabalho compromissada com suas atividades e resultados, estando ao mesmo tempo bastante motivada;

d) **Ser um facilitador:** O líder deve liderar mais e gerenciar menos, estabelecer relações de confiança que promovam autonomia e engajamento, servindo, portanto, como um facilitador para os liderados. O microgerenciamento (*micromanagement*) perdeu espaço. Isso é válido tanto para o setor privado quanto para o setor público;

e) **Aprendizado constante:** o líder deve ter um olhar renovado diante dos problemas e das situações. É preciso desenvolver a faculdade de observação e de praticar o estudo constante, estando sempre aberto ao aprendizado. O líder deve ser também um educador de pessoas;

f) **Permissão ao erro:** para inovar, o líder precisa conviver com o risco de fracassar. Não é mais possível prever os resultados das ações meramente com simulações nesse mundo veloz e complexo, é preciso assumir riscos, sendo o maior deles o de não mudar e experimentar;

g) **Capacidade de revisar e conectar processos e estrutura:** habilidade para alinhar processos e recursos com foco em inovação. Envolver-se diretamente nos projetos e efetuar a melhor otimização entre atores e recursos com foco no que precisa ser feito;

h) **Saber fazer perguntas:** O líder deve saber fazer as perguntas certas e saber acessar as informações relevantes;

i) **Comunicação:** Para que isso ocorra, deve haver por parte do líder engajamento, seriedade, comunicação e transparência quanto a todos os direcionamentos. Desenvolver ambientes de escuta também é muito importante;

j) **Buscar integrar governança e gestão:** O sentido de direção, missão e ritmo devem permear o trabalho do líder, das equipes e respectivas unidades administrativas nas organizações;

Em síntese, a construção de um Planejamento Estratégico de Estado e de uma Grande Estratégia devem levar em conta o contexto em que atua (novo paradigma tecnológico), a metodologia aplicada (políticas públicas), e a forma como é executada (novas competências da liderança no século XXI). Por um lado, a eficiência decorrente da nova forma de administração pública produziu resultados até então inéditos do ponto de vista da produção e prestação de bens e serviços. Por outro lado, uma das críticas ao modelo burocrático é o seu autocentrismo e foco na observância estrita de normas e regulamentos.

## **9. UMA REVISÃO INTEGRADA DE SEGURANÇA, DEFESA, DESENVOLVIMENTO E POLÍTICA EXTERNA: O *GLOBAL BRITAIN IN A COMPETITIVE AGE***

O exercício de construção de um PEE e de uma GE deve em algum momento cristalizar-se em um documento que saiba comunicar com fidedignidade o que foi esboçado. A título de exemplo, poder-se-ia mencionar um documento produzido no Reino Unido e que faz uso da síntese e do pragmatismo característicos do *know how* britânico de produção de documentos oficiais.

O *Global Britain in a Competitive Age* foi apresentado em março de 2021 ao Parlamento pelo Primeiro Ministro do Reino Unido com a visão prospectiva do país para o ano de 2030 nas vertentes de segurança, defesa, desenvolvimento e política externa. Além disso, representa um modelo de divulgação de uma estratégia nacional que mereceria ser examinado como possível *benchmarking*.

A revisão integrada contém cinco partes assim divididas: a) mensagem do Primeiro Ministro Boris Johnson; b) levantamento das principais megatendências que moldarão a segurança nacional e ambiente internacional; c) o marco estratégico com os objetivos governamentais de grande alcance relacionados à segurança nacional e internacional, e ações prioritárias até 2025; d) esboço da abordagem a ser utilizada para implementação do marco estratégico; e) lista dos recursos necessários à implementação do conjunto de políticas públicas nas áreas mencionadas.

O documento apresenta as prioridades do Governo com base nos interesses da sociedade, com destaque para três deles: soberania, segurança e prosperidade. Dessa forma, o texto vai além do escopo que se pretendeu aqui de tratar a Grande Estratégia nas vertentes de defesa e relações exteriores. Na revisão integrada são apresentados quatro objetivos de caráter abrangente e inter-relacionados de apoio ao marco estratégico:

- a) manutenção da vantagem estratégica por meio de ciência e tecnologia, tratando de fazer com que o Reino Unido seja uma responsável potência cibernética e científico-tecnológica;
- b) modelagem de uma ordem futura aberta, por intermédio do fortalecimento do sistema multilateral, favorecendo economias e sociedades abertas;
- c) fortalecimento da segurança e da defesa interna e externa, trabalhando com aliados e parceiros em favor da OTAN, da Aliança Euro-Atlântica e contra a ameaça representada pela Rússia;
- d) criação de resiliência interna e externamente.

Com diagramação agradável que facilita a leitura do público em geral e repleto de informações, o texto apresenta a abordagem de cada um dos quatro objetivos listados, incluindo ações e indicação dos recursos necessários. O interesse em analisá-lo reside no fato que o documento contém perspectivas e informações que integram a construção de uma Grande Estratégia e/ou de um Planejamento Estratégico de Estado sem recorrer a cenários que justifiquem o teor de seus elementos e ações. Assim, esse documento ostensivo informa ao público as principais linhas a serem adotadas, omitindo certos detalhes que poderiam comprometer o sigilo necessário ao encaminhamento de ações, principalmente no que diz respeito a movimentos que tenham por objetivo a segurança nacional.

Sabemos que após a elaboração de uma Grande Estratégia nacional, será preciso divulgá-la, de acordo com as regras democráticas de transparência vigentes no Brasil. Isso, no entanto, sem pô-la em risco, ou comprometer, sua eficiência e a efetividade. O formato do documento britânico poderia, nesse sentido, ser um exemplo a ser estudado como forma de comunicar e prestar contas à população brasileira sobre temas de grande importância para a vida nacional.

## 10. CONCLUSÃO

Ao fim do percurso realizado até aqui, fica claro que a construção de uma Grande Estratégia e de um Planejamento Estratégico de Estado nacional são instrumentos essenciais para a salvaguarda

da soberania nacional e para a criação de uma sociedade com justiça social e prosperidade, condições essenciais para que o Brasil ocupe o lugar de destaque que merece, e faz jus, no cenário internacional.

A construção de uma Grande Estratégia passa pela articulação de ideias, meios, recursos, e pessoas, por meio de um modelo de gestão eficaz respaldado na necessidade manifesta do marco jurídico-normativo que vai da Constituição Federal de 1988 a dispositivos infralegais.

Entre as 21 áreas identificadas no Projeto Cenários Brasil 2040 não se menciona diretamente a gestão, embora se espere que ela esteja presente e seja de alta qualidade. Contudo, não se pode imaginar que o *modus operandi* a ser adotado já seja o melhor para o grande desafio a ser enfrentado. Em outras palavras, quais serão as ideias, providências, técnicas e metodologias que irão extrair os melhores resultados a serem canalizados na construção da Grande Estratégia e do Planejamento Estratégico de Estado e como tudo isso dialogará de maneira sinérgica e interoperacional?

A construção de ambos altos projetos de planejamento passa por uma liderança fundada nas novas competências do século XXI. O líder conector, uma das competências mencionadas, mas não apenas ele, deverá ser dotado de um pensamento integrativo, capaz de abordar situações e sistemas complexos, tendo como resultado a produção de sínteses decorrentes da análise de um grande número de informações de múltiplas fontes, devendo organizá-las de modo a fazer sentido não somente para quem as organizou, mas também para todos os demais. Roberts e Lamp (2021) referem-se ao físico e ganhador do Prêmio Nobel Murray Gell-Mann, que se especializou no estudo de sistemas complexos e para que “*in the twenty-first century, the most important kind of mind will be the synthesizing mind*”. Nesse sentido, tanto a concepção de uma Grande Estratégia quanto a de um Planejamento Estratégico de Estado exigem uma combinação bem sucedida entre sínteses de largo espectro e pensamento integrativo com líderes e equipes das distintas organizações públicas e privadas participantes que estejam convencidos e imbuídos de levarem a cabo essa importante e inadiável missão.

(ALN/18.10.2022)

## REFERÊNCIAS

BARACUHY, Braz. *Fundamentos da Geopolítica Clássica: Mahan, Mackinder, Spykman*. Brasília, DF: FUNAG, 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 04 jun.2022.

BRASIL. Ministério da Economia. *Manual Técnico do PPA 2020-2023*. Brasília, DF: Ministério da Economia, 2019. Instituído pela Portaria n. 60, de 22 de maio de 2019 da Secretaria de Avaliação, Planejamento, Energia e Loteria da Secretaria Especial de Fazenda do Ministério da Economia. Disponível em: <https://economia.gov.br> . Acesso em: 17 jun. 2022.

BRASIL. Presidência da República. *Um País em Busca de uma Grande Estratégia: relatório de Conjuntura n 01*. Brasília, DF: Secretaria Geral e Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2017.

COSTIN, Claudia. *Administração Pública*. 4a impressão. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

DWECK, Carol. *Mindset: a nova psicologia do sucesso*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2017.

GRAY, Colin S. *Estratégia Moderna*. 2. ed. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 2016

GREENE, Robert. *As 48 leis do poder*. Rio de Janeiro: Rocco, 2021.

PALUDO, Augustinho Vicente. *Administração Pública*. 5. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2016.

PALUDO, Augustinho Vicente; PROCOPIUCK, M. *Planejamento Governamental: referencial teórico, conceitual e prático*. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2014,

MAGALDI, Sandro; NETO, José Salibi. *Gestão do Amanhã: tudo o que você precisa saber sobre gestão, inovação e liderança para vencer na 4ª revolução industrial*. São Paulo: Editora Gente, 2018.

MATIAS-PEREIRA, José. *Manual de Gestão Pública Contemporânea*. 6. ed., rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2020,

NASCIMENTO, Almir Lima; REGO, Andreia Silva. *Gestão no Século XXI: o que já mudou no setor privado e o que os gestores públicos teriam a aprender com isso*. 2002. (Manuscrito não publicado).

NETO, Walter Antonio Desirá (org.) et al. *Política Externa Brasileira em Debate: dimensões e estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008*. Brasília: IPEA: FUNAG, 2018.

PARKER, Geoffrey. *O Que é a Plataforma de Negócios, como surgiu e por que transforma a Economia em alta velocidade*. Rio de Janeiro: Editora Alta Books, 2018.

PROJETO Cenários Brasil 2040. Brasília, DF: Assecor: Universidade de Brasil, [2022]. Disponível em: [blob:https://web.whatsapp.com/b8be9244-b45e-4239-98f4-0719c247c974](https://web.whatsapp.com/b8be9244-b45e-4239-98f4-0719c247c974) . Acesso em: 19 jun.2022.

REINO UNIDO. *O que é Grande Estratégia?* Londres: King's College, [2022]. Disponível em: <https://www.kcl.ac.uk/research/kcl-centre-for-grand-strategy> . Accessory em 17 jun. 2022.

ROBERTS, Anthea; LAMP, Nicolas. *Six Faces of Globalization: who wins, who loses and why it matters*. Cambridge: Massachusetts & Londres: Harvard University Press, 2021.

SCHWAB, Klaus. *A Quarta Revolução Industrial*. São Paulo: Edipro, 2016.

SIMÓN, Luis. *Geopolitical Change, Grand Strategy and European Security: the EU-NATO conundrum in perspective*. Londres: Palgrave Macmillan Publishing Company, 2013. The European Union in International Affairs series.



## O BRASIL E O ÁRTICO: A ATUAÇÃO DO GRUPO TÉCNICO SOBRE ATIVIDADES NO ÁRTICO (GT “ÁRTICO”)

Maria Elisa Rabello Maia<sup>1</sup>

O Ártico é a região ao norte do Círculo Polar Ártico (paralelo 66° 33' 44" N). Tem cerca de 20 milhões km<sup>2</sup> de terra, gelo e mar. O Oceano Ártico é o menor dos oceanos, com 14.2 milhões de km<sup>2</sup>, mas a plataforma continental do seu leito marinho é proporcionalmente maior que a das demais regiões do planeta. Oito países têm território no Ártico: Canadá, Dinamarca (Groenlândia e Ilhas Faroé), EUA (Alasca), Finlândia, Islândia, Noruega (Svalbard), Rússia e Suécia.

Em 9 de agosto de 2021, o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) divulgou seu 6º Relatório de Avaliação (AR6), em que afirmou ser praticamente certo que o Ártico continuará a aquecer a taxas superiores às da superfície do planeta e que, provavelmente, estará quase sem gelo marinho no pico do verão de 2050, senão antes. Mais recentemente, um estudo realizado pelo Instituto Meteorológico Finlandês e publicado em agosto de 2022 na revista *Communications Earth & Environment*, do grupo *Nature*, concluiu que, desde 1979, a região ártica está aquecendo cerca de 4 vezes mais rapidamente do que o planeta. Com a redução acelerada da calota de gelo marinho, a estimativa é que o Oceano Ártico perderá a cobertura de gelo no verão até 2035. Globalmente, os efeitos dessa redução se farão sentir por meio da elevação do nível dos mares; de alterações no clima e distribuição de chuvas; da liberação de metano e mercúrio com o derretimento do *permafrost* e do comprometimento da vida oceânica.

As transformações no Ártico, além de afetar o clima e o nível dos oceanos em todo o planeta, podem originar questões: (I) econômicas, em razão do maior acesso ao Ártico no futuro em decorrência do degelo, principalmente nas áreas de navegação (novas rotas, como a passagem do nordeste, e construção naval), turismo, energia; pesca; e extração de recursos energéticos (petróleo e gás), minerais e pesqueiros; (II) de política externa e segurança, que incluem temas como governança dos espaços compartilhados, cooperação em foros e organismos internacionais, manutenção da livre navegação, expansão das plataformas continentais e desenvolvimentos geopolíticos; e (III) científicas, como a participação em pesquisa avançada, especialmente no campo das mudanças climáticas.

O Brasil já é um ator polar, com exitosa presença de quatro décadas na Antártica e reconhecida produção de pesquisa científica de qualidade. Apesar de sua relevante atuação polar no sul, faltava ao País começar a discutir se e como participaria das atividades da comunidade internacional no Ártico.

A criação do Grupo Técnico sobre Atividades no Ártico (GT “Ártico”) pela Comissão Interministerial para Recursos do Mar (CIRM), no âmbito da Subcomissão para o Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR), veio começar a preencher essa lacuna. Sua finalidade é “avaliar a conveniência e oportunidade de o Governo Brasileiro participar mais ativamente das atividades da comunidade internacional no que diz respeito ao Ártico, podendo, ao final dos seus trabalhos, realizar propostas sobre como poderia ocorrer eventual participação brasileira”.

---

<sup>1</sup> Maria Elisa Rabello Maia é diplomata no Ministério das Relações Exteriores (MRE)/ Departamento de Assuntos Estratégicos, de Defesa e de Desarmamento (DDEF), Brasília, DF, e é coordenadora do GT “Ártico”. As opiniões expressas no presente texto são de exclusiva responsabilidade da autora, não coincidindo necessariamente com as posições do MRE.

## A GOVERNANÇA DO ÁRTICO

Ao contrário da Antártica, que conta com um instrumento próprio, não há um “Tratado do Ártico”. A governança ártica é mais difusa e constituída pelo tripé formado pelo Tratado de Svalbard, pelo Conselho do Ártico e pela Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar.

A cooperação entre os países árticos iniciou-se ainda durante a Guerra Fria. Em 1973, Canadá, Dinamarca, EUA, Noruega e a então União Soviética assinaram o Acordo sobre a Conservação dos Ursos Polares. Em 1987, no âmbito da Glasnost, o então Secretário-Geral soviético Mikhail Gorbachev lançou as “Iniciativas de Murmansk”, que conclamavam os países árticos a cooperarem na região nas áreas de comércio, meio ambiente, cultura e controle de armamentos. Em 1991, os oito países árticos assinaram a Estratégia de Proteção Ambiental do Ártico e, em 1996, a Declaração de Ottawa, que criou o Conselho do Ártico. No âmbito deste, foram assinados o Acordo de Busca e Resgate do Ártico, em 2011, e o Acordo de Cooperação sobre Preparação e Resposta à Poluição por Óleo Marinho no Ártico, em 2013.

Na prática, a arquitetura da região é uma “colcha de retalhos” (*patchwork*) formada por organismos regionais para assuntos árticos; organizações multilaterais lideradas por países e que tomam decisões com base em consenso; tratados marítimos internacionais; associações de povos originários; foros bilaterais e instituições de intercâmbio científico e acadêmico.

Grosso modo, há 2 correntes sobre a governança do Ártico:

I) Nacionalista: rejeita a inclusão de países não-árticos na governança (defendida principalmente por Canadá e Rússia);

II) Internacionalista: defende a participação e papel de atores não-árticos em termos similares aos de outros temas globais (defendida principalmente pela China, por meio de uma narrativa ártica “globalista”).

Os EUA defendem a livre navegação no Ártico, mas rejeitam maior papel para países não-árticos na governança da região.

## O GRUPO TÉCNICO SOBRE ATIVIDADES NO ÁRTICO (GT “ÁRTICO”)

O Grupo Técnico sobre Atividades no Ártico (GT “Ártico”) foi criado pela Resolução nº 4/CIRM de 18/05/2021, no âmbito da Subcomissão para o Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR) e recriado pela Resolução nº 6/CIRM de 17/05/2022. A primeira reunião do GT foi realizada em 13 de agosto de 2021. Até o final de agosto de 2022 o GT “Ártico” havia realizado nove reuniões e submetido três resoluções temáticas para aprovação da CIRM.

O Ministério das Relações Exteriores (MRE) é o coordenador do GT e os outros membros são: Ministério da Defesa (MD); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Ministério de Minas e Energia (MME); Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI); Ministério do Meio Ambiente (MMA); Agência Brasileira de Inteligência (ABIN – GSI/PR); Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq – MCTI); Diretoria-Geral de Navegação (DGN/MB); e Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (SECIRM/MB).

O GT também tem contado com a participação regular de pesquisadores polares que integram o PROANTAR, convidados para algumas de suas reuniões para apresentar seus trabalhos e contribuir com sugestões.

## AS CREDENCIAIS POLARES DO BRASIL

O Brasil começou a construir sua presença polar há 40 anos:

- I) aderiu ao Tratado da Antártica em 1975 e tornou-se Membro Consultivo em 1983;
- II) realizou sua Primeira Operação Antártica (OPERANTAR) em 1982;
- III) tornou-se membro pleno do *Scientific Committee on Antarctic Research* (SCAR) em 1984;
- IV) tem presença permanente na Antártica desde 1984, quando foi instalada a Estação Antártica Comandante Ferraz (EACF);
- V) após incêndio em 2012, reconstruiu e inaugurou em 2020 a nova EACF, cujas modernas instalações deverão permitir ao País ampliar sua produção científica e aumentar sua influência em temas polares;
- VI) tem desenvolvido pesquisa científica de alta qualidade no âmbito do PROANTAR, como estudos sobre a biocomplexidade dos ecossistemas antárticos e sobre a dinâmica da alta atmosfera na Antártica.

Com a experiência adquirida, pode contribuir para as discussões e atividades dos foros e organismos internacionais do Ártico e auferir benefícios para suas pesquisas na Antártica mediante o intercâmbio de informações entre as comunidades científicas das duas regiões polares. Alguns pesquisadores brasileiros já investigam as interconexões dos fenômenos naturais Ártico-Antártica. Essas interconexões justificam a participação brasileira em campanhas científicas para o estudo integrado de ambas as regiões, com o objetivo de compreender sua influência nas questões climáticas, oceânicas e ambientais do planeta, obter subsídios para projetar cenários para a América do Sul e a Antártica e preparar País para melhor enfrentá-los.

Com relação ao Ártico, o Brasil:

- I) é parte signatária da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), ratificada em 1988;
- II) ainda não aderiu ao Tratado de Svalbard;
- III) apesar de estar presente em todos os foros globais relevantes, não é membro observador do Conselho do Ártico.

## ADESÃO DO BRASIL AO TRATADO DE SVALBARD

Descoberto em 1596, o arquipélago de Spitsbergen, localizado no Oceano Ártico, ao norte da Noruega e a leste da Groenlândia, entre 10° e 35° de longitude leste e 74° e 81° de latitude norte, era considerado *terra nullius* de acordo com o Direito Internacional até 1920.

Tem cerca de 60 mil quilômetros quadrados, o que corresponde a quase 16% da área da Noruega. Tem aproximadamente 3 mil habitantes, entre noruegueses e nacionais de outros países, muitos dos quais são pesquisadores. Está localizado na região do planeta que apresenta as mudanças climáticas mais aceleradas, razão pela qual atrai significativo interesse científico.

Conhecido atualmente como Tratado de Svalbard, embora referido como Tratado de Spitsbergen em documentos mais antigos, o “Tratado entre Noruega, Estados Unidos da América, Dinamarca, França, Itália, Japão, Países Baixos, Grã-Bretanha e Irlanda e os Territórios Britânicos d’Além-Mar, e Suécia sobre Spitsbergen” foi negociado por ocasião da Conferência de Paz de Versalhes, na França. Foi assinado em Paris em 9 de fevereiro de 1920 e entrou em vigor em 14 de agosto de 1925. Um século após sua assinatura, o texto original segue em vigor. Estabeleceu o arcabouço legal internacional para

o exercício da autoridade norueguesa sobre o arquipélago, incluindo atividades econômico-comerciais, marítimas, militares e de pesquisa.

Pelo instrumento, cidadãos e empresas das partes signatárias podem ter residência ou acesso ao arquipélago, bem como o direito, em bases não discriminatórias, de explorá-lo comercial ou industrialmente, incluindo pesca, caça ou qualquer tipo de atividade marítima, industrial, comercial ou mineração. Na prática, o tratado estabeleceu a internacionalização comercial e econômica de Svalbard.

O Tratado de Svalbard não só é o primeiro grande acordo ártico, mas também é um dos primeiros instrumentos internacionais de proteção ambiental: estipula que cabe à Noruega estabelecer e implementar regulamentos para proteger a vida animal e vegetal do arquipélago e de suas águas adjacentes.

A maioria das adesões ao Tratado ocorreu após a conclusão das negociações, entre 1925 e 1931. À época, foi incorporado número significativo de membros da Liga das Nações. Atualmente, o instrumento tem 46 partes signatárias e continua aberto à adesão. Além das partes signatárias originárias, podem-se citar as adesões de Afeganistão, África do Sul, Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, China, Coreia do Sul, Egito, Espanha, Finlândia, Grécia, Hungria, Índia, Polônia, Portugal, República Dominicana, Rússia e Suíça.

Ny-Alesund, localizada a cerca de 100 quilômetros do centro administrativo de Longyearbyen, é uma comunidade de pesquisa ártica com estações científicas mantidas pela Noruega e outros países, como Alemanha, China, França, Índia, Itália, Países Baixos e Polônia. Svalbard oferece oportunidades para pesquisas sobre mamíferos marinhos, como baleias e morsas; aves migratórias que realizam conexões bipolares (Ártico-Antártica); e para estudos botânicos e sobre espécies invasoras. Em Svalbard também são realizados estudos geológicos sobre geleiras e *permafrost*, bem como sobre a ionosfera e fenômenos de auroras. Abriga uma estação terrestre de satélite, a SvalSat, operada pela *joint venture* norueguesa Kongsberg Satellite Services (KSAT).

O primeiro passo do GT “Ártico” foi examinar a conveniência de o Brasil aderir ao Tratado de Svalbard e assim integrar mais um dos pilares da governança do Ártico. O GT “Ártico” avaliou que aderir ao tratado, além de dar sinalização política de interesse do Brasil no Ártico, traria ganhos concretos à ciência polar brasileira ao abrir oportunidades para a realização de estudos científicos de forma institucional, com a presença de pesquisadores nas estações de outros países no arquipélago, e o estabelecimento de parcerias que permitam desenvolver estudos sobre temas relacionados às mudanças climáticas e seus desdobramentos em outras regiões do planeta, com a transferência e aplicação dos conhecimentos e experiências obtidos no âmbito do PROANTAR.

## APROVAÇÃO DA RESOLUÇÃO Nº4/CIRM (2022)

A Resolução nº4/CIRM, sobre a adesão do Brasil ao Tratado de Svalbard, foi aprovada em 17 de maio de 2022, juntamente com texto de Exposição de Motivos Interministerial a ser assinada pelos Ministérios das Relações Exteriores e da Defesa. Estão em andamento os trâmites internos para submeter a proposta de adesão do referido tratado ao Congresso Nacional.

## COMITÊ INTERNACIONAL DA CIÊNCIA DO ÁRTICO – IASC

O Comitê Internacional da Ciência do Ártico (International Arctic Science Committee - IASC), é uma organização não-governamental criada em 1990 por representantes das entidades científicas dos oito países árticos. Está sediado na Islândia e tem 23 membros. Além dos países árticos, é integrado

por Alemanha, Áustria, China, Coreia do Sul, Espanha, França, Índia, Itália, Japão, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Checa e Suíça. Nenhum país sul-americano é membro do IASC.

O objetivo do IASC é encorajar, facilitar e promover “todos os aspectos da pesquisa no Ártico em todos os países envolvidos em pesquisa no Ártico e em todas as áreas da região ártica”. Com esse fito, coordena e promove atividades científicas no âmbito do círculo do Ártico; proporciona mecanismos e instrumentos para apoiar o desenvolvimento da ciência; fornece assessoramento objetivo e independente sobre questões científicas no Ártico; e busca facilitar o acesso aos dados científicos e à informação sobre a região. Articula a cooperação com outras organizações científicas polares por meio de acordos de parceria, entre os quais o Comitê Científico sobre Pesquisa Antártica (SCAR). É membro observador do Conselho do Ártico.

O IASC tem cinco grupos de trabalho: Atmosfera, Criosfera, Marinho, Social e Humano e Terrestre. O Conselho do IASC é um órgão político e deliberativo integrado por representantes dos países membros e de suas organizações científicas de pesquisa ártica. Estabelece as prioridades e orientações para o trabalho da organização. Reúne-se uma vez ao ano, durante a Arctic Science Summit Week (ASSW) para discutir os principais assuntos de interesse científico do Ártico.

O documento *Ciência Antártica para o Brasil - Plano de Ação 2013-2022*, elaborado sob coordenação do MCTI, foi o primeiro, de caráter oficial, a identificar o interesse científico do País no Ártico e no IASC. Ao mencionar os efeitos globais das mudanças climáticas no Ártico e seu possível impacto sobre a Antártica, o Plano recomenda que o Brasil atue como “observador no IASC, principalmente nas questões do clima e da exploração geológica”.

## APROVAÇÃO DA RESOLUÇÃO Nº5/CIRM (2022)

O segundo passo do GT “Ártico”, levando em conta as recomendações do Plano de Ação 2013-2022, foi elaborar resolução sobre a necessidade de fortalecer a vinculação entre o Brasil e o IASC por meio de associação formal. A Resolução nº5/CIRM, aprovada em 17/05/2022, indica a importância da participação brasileira por intermédio da adesão do MCTI, de modo que o País possa participar de discussões e atividades científicas no Ártico.

Com o objetivo de ajudar a ampliar espaço para as questões árticas, o GT “Ártico” incluiu na Resolução nº 5/CIRM parágrafo que dispõe sobre a inserção do “tema ártico, sempre que apropriado, nas distintas instâncias nacionais de discussão científica sobre a Antártica, inclusive em documentos, diretrizes e políticas públicas decorrentes, fortalecendo assim a conexão entre as duas regiões e fomentando as atividades científicas polares do País”.

## CONSELHO DO ÁRTICO

O Conselho do Ártico (CA) é um foro intergovernamental de alto nível para promover a cooperação e o desenvolvimento sustentável no Ártico. Não é um organismo internacional, nem tem personalidade jurídica internacional. Foi criado em 1996 com a assinatura da Declaração de Ottawa por Canadá, Dinamarca, EUA, Finlândia, Islândia, Noruega, Rússia e Suécia, que são os membros permanentes. Além desses, o CA tem participantes permanentes, que são os seis conselhos ou associações dos povos autóctones: Arctic Athabaskan Council (AAC), Aleut International Association (AIA), Gwich'in Council International (GCI), Inuit Circumpolar Council (ICC), Russian Association of Indigenous Peoples of the North Siberia and Far East (RAIPON) e Saami Council.



O Conselho do Ártico viabiliza a coordenação e interação entre os países árticos em questões de interesse comum, particularmente as relacionadas ao desenvolvimento sustentável e à proteção ambiental. Não estão incluídas em seu escopo discussões sobre defesa e segurança ou sobre questões de limites e outras disputas por recursos naturais. Suas decisões são tomadas apenas por consenso. Os participantes permanentes não têm poder de voto no processo decisório, mas têm direito de consulta a respeito das negociações no âmbito do Conselho do Ártico.

As reuniões ministeriais são realizadas a cada dois anos no país que estiver exercendo a presidência rotativa, o qual também coordena a preparação das reuniões de *Senior Arctic Officials* (SAO), que ocorrem duas vezes ao ano. No ano entre as reuniões ministeriais é realizada uma reunião em nível vice-ministerial (*Deputy Ministerial Level*). Atualmente, a Rússia ocupa a presidência rotativa.

O Secretariado do Conselho do Ártico, sediado em Tromsø, na Noruega, exerce funções administrativas, organizacionais de divulgação, de informação e de integração entre as partes.

Os programas e projetos do Conselho do Ártico estabelecidos nas declarações emanadas das Reuniões Ministeriais são conduzidos pelos grupos de trabalho (GTs). Os GTs são integrados por representantes de agências governamentais dos membros permanentes e por representantes dos participantes permanentes.

O Conselho do Ártico conta com seis Grupos de Trabalho:

I) Programa de Monitoramento e Avaliação do Ártico (AMAP): tem o objetivo de monitorar os níveis e avaliar os efeitos de poluentes antropogênicos por meio de uma Força Tarefa de Monitoramento e Avaliação do Ártico, secretariada pela Noruega;

II) Conservação da Flora e da Fauna do Ártico (CAFF): tem o objetivo de facilitar a troca de informações e coordenar a pesquisa sobre espécies e habitats;

III) Prevenção, Preparação e Resposta a Emergências (EPPR): tem o objetivo de proporcionar um arcabouço para a cooperação em resposta à ameaça de emergências ambientais;

IV) Proteção do Ambiente Marinho do Ártico (PAME): tem o objetivo de adotar medidas preventivas e outras medidas diretamente ou por meio das organizações internacionais competentes com relação à poluição marinha no Ártico, independentemente de sua origem;

V) Grupo de Trabalho de Desenvolvimento Sustentável (SDWG): tem o objetivo de proteger e promover as economias, cultura e saúde dos habitantes do Ártico de forma ambientalmente sustentável; e

VI) Programa de Ação de Contaminantes do Ártico (ACAP): tem o objetivo de reduzir as emissões de poluentes no meio ambiente e de encorajar os governos nacionais a tomar medidas corretivas e ações preventivas relacionadas a contaminantes e liberação de poluentes.

## MEMBROS OBSERVADORES

Também podem fazer parte do Conselho do Ártico, como membros observadores, países não-árticos, organizações internacionais e organizações não-governamentais. Os membros observadores são convidados para a maioria das reuniões do Conselho, podem interagir com os membros permanentes, participar dos trabalhos dos GTs e submeter manifestações em algumas oportunidades, mas não têm direito de voto. No total, o CA tem 38 membros observadores, divididos nas seguintes categorias: 13 países não-Árticos - França, Alemanha, Países Baixos, Polônia, Espanha, Reino Unido, China, Itália, Japão, Coreia do Sul, Singapura, Índia e Suíça; e 13 organizações intergovernamentais e interparlamentares, globais e regionais, entre as quais a Organização Marítima Internacional (IMO); o Conselho Internacional de Exploração do Mar (ICES), a União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN); o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP); o Programa das Nações Unidas para o Meio

Ambiente (UNEP); e a Organização Meteorológica Internacional (WMO).

Entre as 11 organizações não-governamentais que são membros observadores do Conselho do Ártico vale mencionar o International Arctic Science Committee (IASC); a University of the Arctic (UArctic); e o World Wide Fund for Nature, Arctic Programme (WWF).

As candidaturas a membro observador do CA são examinadas nas reuniões ministeriais realizadas a cada dois anos e só são aprovadas se houver consenso dos oito membros permanentes. A participação como membro observador não requer o pagamento de contribuição como no caso de organismos internacionais; todavia, gera a obrigação de colaborar, financeiramente ou não, com os projetos realizados no âmbito dos GTs.

Em 2011, o Conselho do Ártico estipulou os seguintes critérios para os candidatos a membro observador:

- I) aceitar e apoiar os objetivos do Conselho definidos na Declaração de Ottawa de 1996;
- II) reconhecer a soberania, os direitos soberanos e a jurisdição dos Estados árticos no Ártico;
- III) reconhecer que um amplo arcabouço jurídico se aplica ao Oceano Ártico, incluindo, notadamente, o Direito do Mar, e que esse arcabouço fornece uma base sólida para a gestão responsável desse oceano;
- IV) respeitar os valores, interesses, cultura e tradições dos povos indígenas do Ártico e dos outros habitantes do Ártico;
- V) demonstrar vontade política, bem como capacidade financeira, para contribuir com o trabalho dos participantes permanentes e de outros povos indígenas do Ártico;
- VI) demonstrar interesse no Ártico e *expertise* relevante para o trabalho do Conselho do Ártico; e
- VII) demonstrar interesse concreto e capacidade de apoiar o trabalho do Conselho do Ártico, inclusive por meio de parcerias com os países membros e participantes permanentes, levando as preocupações relativas ao Ártico aos órgãos globais de tomada de decisão.

As atividades do Conselho do Ártico foram suspensas em 03/03/2022 por sete de seus membros permanentes em razão da guerra entre Rússia e Ucrânia. Em 08/06/2022, o *Arctic 7* ou A7 (como passaram a ser chamados os membros permanentes do CA com exceção da Rússia) anunciou a retomada das atividades que não envolviam participação russa. Não há previsão sobre normalização dos trabalhos, incluindo a consideração de candidaturas a membro observador. A Noruega deverá assumir a presidência rotativa do Conselho em maio de 2023. Apesar da pausa, os acordos multilaterais firmados pelos oito países árticos no âmbito do CA sobre pesca no Oceano Ártico Central, resposta ao derramamento de óleo e operações de busca e salvamento, permanecem em vigor.

## APROVAÇÃO DA RESOLUÇÃO Nº 7/CIRM (2022)

Ao longo das discussões, os integrantes do GT “Ártico” notaram que países não-árticos podem estabelecer cooperação informal com o Conselho do Ártico e suas instâncias, o que abre uma via proveitosa a ser explorada. Levando em conta as limitações impostas pelo atual cenário de incerteza, a Resolução nº 7/CIRM sobre o Conselho do Ártico, aprovada em 31 de agosto de 2022, tem como objetivo proporcionar flexibilidade para a atuação brasileira em diferentes níveis, ao abrir a possibilidade de cooperação informal com os GTs do Conselho por meio de iniciativas para fortalecer a aproximação com a região ártica em áreas de interesse científico do País, de forma complementar e integrada ao PROANTAR, independentemente de apresentação de candidatura. Dessa forma, o País já pode começar a construir suas credenciais árticas, o que contribuirá para reforçar qualquer futuro pleito de maior envolvimento com instâncias de governança da região.

## CONCLUSÃO

As transformações pelas quais o Ártico vem passando, além de terem implicações sobre rotas marítimas e recursos energéticos, minerais e pesqueiros, afetam o clima e o nível dos oceanos em todo o planeta, com impactos no entorno geográfico brasileiro. As pesquisas hoje conduzidas na região ártica poderão servir como subsídios para embasar cenários para a América do Sul e a Antártica.

O Brasil tem atuação polar, presente na Antártica desde 1982, onde tem desenvolvido pesquisas científicas relevantes no âmbito do PROANTAR. Com sua experiência, o Brasil poderia contribuir para as discussões e atividades científicas dos foros e organismos internacionais do Ártico e, possivelmente, tornar-se o primeiro país da América do Sul a participar das atividades nessa região. Em contrapartida, poderia auferir benefícios para suas pesquisas na Antártica, mediante o intercâmbio de informações entre as comunidades científicas nas duas regiões polares. O *Plano de Ação 2013 – 2022* sobre ciência antártica para o Brasil prevê essa possibilidade ao mencionar que a “comunidade científica antártica tem o interesse em aprofundar a sua cooperação com os investigadores da região do Ártico”.

Criado por iniciativa da CIRM, o GT “Ártico” propôs resoluções sobre a adesão do Brasil ao Tratado de Svalbard; a associação formal ao IASC por meio do MCTI e a inserção do tema ártico nas instâncias de discussão científica sobre a Antártica; assim como sobre o Conselho do Ártico. Essas resoluções representam os primeiros passos para viabilizar a inserção do Brasil nessa região (o que futuramente poderá dar ao País voz ativa na formulação de regras), contribuir para maior desenvolvimento da pesquisa científica polar nacional e abrir espaço para o estabelecimento de parcerias por parte das empresas brasileiras.

Dentro do escopo de suas atribuições, o GT “Ártico” continuará a examinar e discutir as oportunidades para ampliar a participação do País nas atividades da comunidade internacional no Ártico, com o objetivo de submeter sugestões concretas para viabilizar parcerias científicas e logísticas com países árticos e não-árticos; para estimular a cooperação com pesquisas/projetos/atividades dos foros e organizações árticas, em particular os GTs do Conselho do Ártico, de forma integrada e complementar ao PROANTAR; bem como acompanhar a implementação das resoluções já aprovadas pela CIRM.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. *Ciência Antártica para o Brasil. Plano de Ação 2013-2022*. Brasília, DF: MCTI, 2013.

BRASIL. Marinha. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. *Resolução N° 4, de 18 de maio de 2021 - Aprova a criação do Grupo Técnico sobre Atividades no Ártico*. Brasília, DF: Marinha do Brasil, 2021.

BRASIL. Marinha. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. *Resolução N° 4, de 17 de maio de 2022 - Ratifica a adesão do Brasil ao Tratado de Svalbard*. Brasília, DF: Marinha do Brasil, 2022.

BRASIL. Marinha. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. *Resolução N° 5, de 17 de maio de 2022 - Reconhece a importância do IASC para o Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR)*. Brasília, DF: Marinha do Brasil, 2022.

BRASIL. Marinha. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. *Resolução N° 6, de 17 de maio de 2022 - Aprova a Recriação do GT “Ártico”, incluindo a ABIN em sua composição*. Brasília, DF: Marinha do Brasil, 2022.

BRASIL. Marinha. Comissão Interministerial para os Recursos do Mar. *Resolução N° 7, de 31 de agosto de 2022 - Indica a importância de o Governo Brasileiro acompanhar atentamente os desenvolvimentos das atividades do Conselho do Ártico*. Brasília, DF: Marinha do Brasil, 2022.

RANTAREN, M., KARPECHKO, A.Y., LIPPONEN, A. et al. The Arctic has warmed nearly four times faster than the globe since 1979. *Communications, Earth & Environment*, [S.l.], v. 3, n. 168, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1038/s43247-022-00498-3>

THE INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). *AR6 Climate Change 2021. The Physical Science Basis: summary for policymakers*.

# PENSAMENTO POLAR BRASILEIRO — ANTÁRTICA E ÁRTICO

Paulo E.A.S. Câmara<sup>1</sup>

## 1. ANTÁRTICA

Com cerca de 14 milhões de Km<sup>2</sup>, a Antártica corresponde a quase 8% do planeta. Geologicamente, o continente gelado esteve unido durante o mesozoico à África, Austrália, Nova Zelândia, Índia e América do Sul, formando, há cerca de 200 milhões de anos, o supercontinente de Gondwana. Portanto, é possível inferir a existência das mesmas riquezas presentes em seus continentes irmãos, tais como petróleo, gás natural, metais raros e preciosos, entre outros. Colacrai (2004) estima que existam na região grandes reservas de prata, ouro, cobalto, níquel, estanho, entre outros minérios estratégicos, além de mais de 50 milhões de barris de petróleo, reservas comparáveis às existentes no Alasca, isso apenas nos Mares de Ross de Weddell (THORP, 2012). Estima-se, ainda, que cerca de 70% de toda a água potável do mundo esteja ali presente (AINLEY et al., 2009).

O Brasil é o sétimo país mais próximo da Antártica e o que possui o maior litoral do Atlântico Sul. Segundo Simões et al. (2011), “a região antártica controla, ou pelo menos influencia, uma série de processos globais, principalmente a circulação geral da atmosfera e a oceânica e, portanto, todo o sistema climático”, o qual tem alto poder de impacto no agronegócio do Brasil. Entretanto, a Antártica não está presente no cotidiano do Brasileiro que acredita que o continente gelado não guarda nenhuma relação com o Brasil tropical. Porém, o reconhecimento da importância da Antártica para o Brasil está refletida na sua inclusão na Política Nacional de Defesa (PND), a qual “estabelece como área de interesse prioritário o entorno estratégico brasileiro, que inclui a América do Sul, o Atlântico Sul, os países da costa ocidental africana e a Antártica” (BRASIL, 2016). Além disso, os micro-organismos antárticos são fontes promissoras de novos produtos biotecnológicos e patentes (SILVA et al., 2022).

Apesar de ser o sétimo país mais próximo da Antártica e o que possui o maior litoral do Atlântico Sul, o Brasil não fez parte dos 12 países originais que assinaram o Tratado Antártico em 1959, sob argumento que ali não desenvolvia nenhuma atividade científica ou possuía alguma presença (CÂMARA e MELO, 2018). Não é demais afirmar que o interesse no tema Antártico era inexistente nos escalões do governo brasileiro até a década de 1950 quando o Ministério das Relações Exteriores (MER ou Itamaraty) se viu forçado a se posicionar diante do tema na Assembleia das Nações Unidas em 1956, e perceber a total falta de qualquer tipo de informação ou de dados que pudessem subsidiar um posicionamento do Brasil. Diante disso, o MRE encomendou à Escola Superior de Guerra um estudo sobre o tema, a qual em 1957, produziu uma análise completa sobre o assunto e que foi a base de todos os documentos governamentais desde então e cuja influência ainda se pode sentir até hoje (CUNHA et al., 2022) O tema foi levado adiante, ainda que lentamente, por pensadores como Therezinha de Castro (1930-2000), Delgado de Carvalho (1884-1980) e políticos como Eurípedes Cardoso de Menezes (1909-2008).

Dessa forma, a entrada do Brasil no Sistema do Tratado da Antártica (STA) só ocorreu 17 anos depois, em 1975. Em 1982, por meio do Decreto 86.830, de 12 de janeiro, foi criado o PROANTAR

---

<sup>1</sup> Paulo EAS Câmara é graduado em Ciências Biológicas pela Universidade de Brasília, mestre em Botânica pela Universidade de Brasília e Ciências pela University of Missouri-Saint e doutor em “Plant Systematics and Evolution” pela University of Missouri-Saint Louis. Atualmente é Professor Associado no Departamento de Botânica da Universidade de Brasília e coordena o projeto de pesquisa no âmbito do Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR). É colaborador da Escola Superior de Defesa (ESD).



(Programa Antártico Brasileiro) e, em setembro do mesmo ano, o Brasil adquiriu seu primeiro Navio Polar (Barão de Teffé), e no verão de 1982/1983 foi realizada a primeira expedição Antártica (OPERANTAR I), visando à seleção de um local para estabelecer uma base científica. O Brasil tornou-se membro consultivo em 27 de setembro de 1983: são 40 anos de participação efetiva no Tratado Antártico (CÂMARA e MELO, 2018; CÂMARA et al., 2020)

Muitas vitórias e lições foram aprendidas nessas décadas. Desde 1975 passamos de um país que não tinha nenhuma familiaridade com o tema ou com a região para uma nação com posição de liderança regional. Nosso *status* de membro consultivo, atualmente compartilhado por apenas outros 28 países no mundo, permite que o Brasil tenha direito a voz e voto em todas as decisões referentes à Antártica, incluindo seus recursos naturais e biotecnológicos.

Hoje, com sua presença consolidada, o Brasil inaugurou a nova Estação Antártica Comandante Ferraz (EACF) que possui 4.500 m<sup>2</sup> e 17 laboratórios; além disso, contamos com dois navios polares, três modernos e recém adquiridos helicópteros para uso exclusivo na Antártica e contamos com mais dois módulos de apoio, sendo um na Ilha Elefante e outro na Ilha Nelson. O Brasil possui, ainda, o módulo científico mais ao sul da terra, o Criosfera 1. Dessa forma, o país conta, atualmente, com uma das melhores estruturas para pesquisa polar na região da Península Antártica e detém uma relevante produção científica (BOYADJIAN, 2020; CÂMARA et al., 2020) o que, segundo o artigo IX do Tratado Antártico, nos garante o *status* de membro consultivo. Dessa forma, a ciência torna-se a ferramenta geopolítica por excelência no cenário Antártico (MATTOS e CÂMARA, 2020).

Aprendemos a voar e pousar aeronaves em situações limítrofes em um dos ambientes mais hostis do planeta, aprendemos a navegar em águas com gelo e a usar as roupas polares e a sobreviver no frio, o que teria nos poupado as penúrias que enfrentamos na Itália no cenário da Segunda Guerra Mundial. O Brasil aprendeu muito com o PROANTAR.

O Brasil hoje, como a maior economia da América do Sul, está em condições de assumir a liderança geopolítica na Antártica. Para tal, precisamos que o PROANTAR seja visto e tratado como programa de Estado e ter garantido seu orçamento anual para pesquisa e logística, sua participação efetiva nas reuniões consultivas do Tratado e, assim, expandir ainda mais nossa presença no continente gelado. Urge promover ampla discussão sobre o tema antártico nos próximos anos a fim de possibilitar uma noção mais clara dos rumos da política Brasileira na Antártica face as mudanças que possam advir no tratado em 2048, ou antes ainda.

## 2. ARTICO

Da mesma forma que ocorreu na Antártica, podemos dizer que o interesse do Brasil pelo Ártico veio tardiamente, na realidade discussões sobre o tema eram totalmente inexistentes até 2021 (CÂMARA et al., 2022)

As mudanças climáticas, o aumento da exploração mineral na região, a remilitarização, novas disputas territoriais (extensão da plataforma continental) e o trânsito, agora possível, de navios mercantes entre a Europa e o Leste da Ásia trouxeram à ordem do dia internacional a discussão sobre o futuro da região e seu papel na geopolítica. O Brasil, sendo um país relevante no Sistema Internacional, com uma presença polar já consolidada há décadas, não poderia se abster de participar de nenhum foro internacional, inclusive os relativos ao Ártico.

No entanto, ao contrário da Antártica, o Ártico não possui um Tratado, mas um Conselho, do qual só podem ser membros unicamente os países com costa no oceano Ártico (Canadá, Dinamarca

– devido à Groenlândia, EUA – devido ao Alasca, Noruega e Rússia), além da Finlândia, Islândia e Suécia e seis organizações com o *status* de participantes permanentes que representam os quase 500 mil habitantes originais (indígenas) das altas latitudes. Dessa forma, o Brasil não pode pleitear assento no referido conselho. No entanto, o Conselho do Ártico (CA) admite a entrada de observadores, desde que apresentem sinais efetivos de interesse pelas questões árticas e tenham seus nomes ratificados por todos os oito membros permanentes. O Brasil, até o momento, não manifestou nenhum interesse na região.

A presença brasileira no Ártico ainda é pequena, mas vale ressaltar que, embora não seja do conhecimento geral e da opinião pública brasileira, a empresa nacional VALE possui uma mina de exploração de níquel-cobre-cobalto no Ártico, em Voisey's Bay (56,3°N, 62,0°W), Labrador, Canadá. Além disso, existem alguns pesquisadores brasileiros que realizam investigações sobre o ambiente ártico através de idas esporádicas e também através de colaborações entre seus grupos de estudo e grupos em países Árticos, sem, no entanto, haver-se estabelecido uma parceria oficial ou um programa de Estado que financie atividades voltadas ao Ártico, como é o caso do PROANTAR no tocante à Antártica.

Do ponto de vista científico existem inúmeras possibilidades e interesses para pesquisa na região, muitas constituiriam importante complemento as que já são levadas a cabo pelos cientistas do PROANTAR. Dessa forma, a ciência parece ser a porta de entrada para uma participação mais efetiva do Brasil na região, com vistas a adquirir, no futuro, o *status* de membro observador do CA.

A expertise acumulada nas décadas de atuação no PROANTAR qualifica o Brasil para atuar também no Ártico; vale ressaltar que as condições climáticas no Ártico são bem mais amenas que na Antártica. Atuar nessa região é financeiramente mais barato e logisticamente mais simples, pois não envolve o uso de navios polares nem a construção de uma estação científica como a EACF. Dessa forma, podemos afirmar que a ciência poderá ser feita com menos obstáculos e a um custo muito menor quando comparado com a feita no âmbito do PROANTAR.

A fim de investigar o tema da atuação do Brasil no Ártico e suas possibilidades e interesses, foi criado, em 2021, no âmbito da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (CIRM) o Grupo Técnico do Ártico que resultou em três recomendações muito importantes: a resolução 04/2022 que recomenda a adesão do Brasil ao Tratado de Svalbard (CÂMARA et al., 2022); a 05/2022 que dispõe sobre a inserção do tema ártico “sempre que apropriado, nas distintas instâncias nacionais de discussão científica sobre a Antártica, inclusive em documentos, diretrizes e políticas públicas decorrentes, fortalecendo, assim, a conexão entre as duas regiões e fomentando as atividades científicas polares do País”, e a resolução 07/2022 que abre a possibilidade de cooperação efetiva de pesquisadores brasileiros com os grupos técnicos do CA.

Ainda em 2022 o tema do Brasil no Ártico foi sumarizado em um estudo publicado por diversos atores interessados no tema, pesquisadores de diferentes áreas, militares e diplomatas (CÂMARA et al., 2022). No texto são sugeridas diversas ações que possam levar o Brasil a ter assento como observador do CA.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ciência polar, em geral, desempenha um papel duplo: um gerando novos dados e aumentando as fronteiras do conhecimento humano ao tempo em que fornece produtos para a sociedade, e outro, quando, ao mesmo tempo, serve de ferramenta geopolítica, ajudando o Brasil a consolidar posições e a ampliar suas fronteiras de atuação. O PROANTAR é um exemplo de muito sucesso no que se refere a ambos os aspectos citados, gerando conhecimento e assegurando nossa posição estratégica; um caso

talvez único de um programa científico que permanece ininterrupto há mais de 40 anos. Agora o Brasil dá seus primeiros passos rumo a sua participação no Ártico; acreditamos que a história de sucesso do PROANTAR poderá se repetir nas altas latitudes do hemisfério norte contanto que, desde cedo, se entenda a importância do tema para o país bem como a realidade do “teatro de operações” do Ártico, suas peculiaridades, diferenças e semelhanças com a Antártica. É importante, também, ter em mente a importância que a ciência poderá desempenhar, com seu papel duplo, nessa nova participação brasileira no Ártico. Então, urge que estudemos o tema e enviemos pesquisadores para atuarem na região; os primeiros passos já foram dados.

## REFERÊNCIAS

AINLEY, David et al. The Antarctic Environment in the Global System. In: TURNER, John et al (Ed.). *Antarctic Climate Change and the Environment*. Cambridge: Scientific Committee on Antarctic Research Scott Polar Research Institute, 2009. Cap. 1. p. 1-32. Disponível em: <http://epic.awi.de/21227/1/Tur2009a.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2018.

BOYADJIAN, A., CÂMARA, P., BARROS-PLATIAU, A.F., ALBERGARIA, F.Q. Grand challenges in Brazilian scientific research in Antarctica. In: BARROS-PLATIAU, A.F. & OLIVEIRA, C., eds. *Conservation of living resources in areas beyond national jurisdiction. BBNJ and Antarctica negotiations*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020

BRASIL. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, 2016. Disponível em: [https://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd\\_end.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd_end.pdf). Acesso em: 28 jun. 2018. (Aguardando aprovação do Congresso Nacional).

CÂMARA, P.E.A.S.; MELO, R.B. Brasil na Antártica, os próximos 30 Anos. *Revista da Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro, v. 33, n. 68, p. 64-8, 2018.

CÂMARA, P.E.A.S.; BARROS-PLATIAU, A. F.; ANDRADE, I. O.; HILDEBRAND, G. R. L. Brazil in Antarctica: 40 years of science. *Antarctic Science*, [S.l.], n.33, p. 30-38, 2020

CÂMARA, P.E.A.S.; MATTOS, L.; PLATIAU, A. F. B.; MACIEIRA, F. H.; SIMÕES, J. C. O Brasil No Ártico: Uma visão geopolítica e da ciência. *Revista Marítima Brasileira*, Rio de Janeiro, v. 142, p. 8-16, 2022.

COLACRAI, Miryam. *El Ártico y la Antártida en las relaciones internacionales*. Porto Alegre: UGRGS Editora, 2004.

CUNHA et al. O Pensamento Antártico Brasileiro e as Instituições de Defesa. *Revista da Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 81, set./nov., p. 58-73, 2022.

MATTOS, L. F.; CÂMARA, P.E.A.S. A ciência antártica como ferramenta geopolítica para o Brasil. *Revista Marítima Brasileira*, Rio de Janeiro, 140: 15-23, 2020.

SILVA, Maurício et al. Antarctic organisms as a source of antimicrobial compounds: a patent review. *Anais da Academia Brasileira de Ciências*, Rio de Janeiro, v. 94, p. 1-21, 2022.

SIMÕES, Jefferson Cardia et al. *Antártica e as Mudanças Globais: um desafio para a humanidade*. São Paulo: Editora Blucher, p. 168, 2011.

THORP, Arabella. *Antarctica: the treaty system and territorial claims*. House of Commons: International affairs and Defense Section, London, p.1-15, 18 jul. 2012. Disponível em: <<http://www.parliament.uk/business/publications/research/briefing-papers/SN05040/antarctica-the-treaty-system-and-territorial-claims>>. Acesso em: 3 maio 2015.

# OS GEOPOLÍTICOS CLÁSSICOS BRASILEIROS E A ANTÁRTICA<sup>1</sup>

Leonardo Faria de Mattos<sup>2</sup>

Em 1º de dezembro de 1959, o Tratado da Antártica era assinado em Washington, D.C., por 12 países - África do Sul, Argentina, Austrália, Bélgica, Chile, Estados Unidos da América (EUA), França, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Reino Unido e União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). O Brasil, governado pelo Presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961), não estava entre os participantes das tratativas. Na época do convite para participar da conferência, os EUA, que eram os anfitriões, alegaram que o Brasil não tinha, até então, realizado alguma pesquisa ou mesmo instalado estações científicas na Antártica, o que era verdade.

Um continente maior do que o Canadá, com elevado potencial de riquezas minerais, incluindo o petróleo e o gás; que se defronta com os três grandes oceanos do planeta, em especial duas rotas marítimas importantes para o comércio exterior brasileiro – a rota do Cabo e a que passa pelo estreito de Drake; que também poderia se tornar ainda mais importantes para o tráfego marítimo internacional se algum incidente interromper o tráfego pelos canais do Panamá e Suez; fundamental para o clima, em especial dos países do Hemisfério Sul; e, ainda, sem um ordenamento jurídico internacionalmente aceito não foi objeto de real interesse da política externa do Brasil até a década de 1970.

No dia 16 de maio de 1975, o Presidente Ernesto Geisel (1974-1979) decidiu pela adesão ao Tratado da Antártica, passando a integrá-lo como membro aderente sem direito a voto nas deliberações. Somente em janeiro de 1982 o governo decidiu ativar o Programa Antártico e iniciar os preparativos para a realização da primeira expedição brasileira ao Sexto Continente, o que somente iria se efetivar no verão de 1982/83. Mas o que os geopolíticos clássicos escreveram sobre os interesses brasileiros na Antártica? Essa é a pergunta-problema que este artigo se propõe a responder.

## A GEOPOLÍTICA

O termo foi criado pelo cientista político sueco Rudolf Kjellén (1864-1922), em 1916<sup>3</sup>. Muitos intelectuais a correlacionaram com as ações nazistas, influenciados pelas ideias do General do Exército Alemão Karl Haushofer (1869-1946), que defendia o conceito de “*Lebensraum*” (espaço vital), cunhado inicialmente pelo geógrafo alemão Friedrich Ratzel (1844-1904), em 1901, no ensaio “*Der Lebensraum Eine biogeographische Studie*”. Nesse ensaio ele visualizava o direito de um Estado de buscar novos espaços geográficos em proveito das necessidades de sua população. Segundo Mello (1999, p. 73):

<sup>1</sup> O presente artigo é uma síntese do capítulo 3 da Dissertação de Mestrado, de minha autoria, defendido em 6 de fevereiro de 2015. MATTOS, Leonardo Faria de. O Brasil e a adesão ao tratado da Antártica: uma análise de política externa no governo Geisel. 2015. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos). Niterói: Universidade Federal Fluminense, Instituto de Estudos Estratégicos, 2015.

<sup>2</sup> Leonardo Faria de Mattos é Capitão de Mar e Guerra da Reserva, graduado em Ciências Navais pela Escola Naval. Possui mestrado profissional em Ciências Navais, mestrado em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança pelo Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense, e MBA em Gestão Estratégica pelo Instituto COPPEAD. É Editor Responsável pelo “Boletim Geocorrente”, Coordenador do Núcleo de Avaliação da Conjuntura da Escola de Guerra Naval, e o Coordenador Acadêmico do Curso de Estratégia Marítima da Fundação de Estudos do Mar (FEMAR). Professor de Geopolítica da Escola de Guerra Naval.

<sup>3</sup> O termo “geopolítica” surgiu pela primeira vez no livro “O Estado como Forma de Vida”, do original sueco “*Staten som Lifsform*”, de Rudolph Kjellén (CASTRO, 1996, p. 22).



“estigmatizada no segundo pós-guerra como ‘geografia do nazismo’, a geopolítica tornou-se matéria de acirradas polêmicas e controvérsias no interior de um seletivo e fechado círculo de intelectuais”. Mas a partir dos anos 1970, principalmente na França, houve um renascer da disciplina que, hoje em dia, aparece mencionada com frequência em livros e artigos de diversos intelectuais.

Miyamoto (1995) divide a mudança do pensamento geopolítico brasileiro em cinco fases: a) os estudos dos anos 1920 e 1930, em que aqui neste capítulo serão sintetizadas as ideias de Everardo Backeheuser e Mario Travassos; b) a segunda etapa, que mantém Backeheuser e Travassos, além de Delgado de Carvalho, abrange o período da Segunda Guerra Mundial; c) a terceira surge com a criação da ESG (1949) e Golbery foi o escolhido para aqui ser tratado, não apenas pela repercussão de suas ideias geopolíticas, mas por sua posição de influência junto ao Presidente Ernesto Geisel; d) a quarta fase refere-se ao período dos governos militares pós-1964, tendo sido escolhidos as ideias e primeiros escritos de Meira Mattos e Therezinha de Castro; e) a quinta fase não será abordada aqui, já que se refere a um período posterior ao início do Programa Antártico Brasileiro (1982).

## EVERARDO ADOLPHO BACKHEUSER (1879-1951)

O professor Backeuser nasceu na cidade de Niterói-RJ, em janeiro de 1879, formado em Engenharia pela então Escola Politécnica do Rio de Janeiro, Professor de Mineralogia na mesma escola, de 1914 a 1925. Desde cedo mostrou pendor para os estudos ligados à Geografia – sua tese na Politécnica para o título de catedrático, em 1918, tinha o título de “A faixa litorânea do Brasil meridional”. Em 1926 criou, com Delgado de Carvalho, o Curso Livre de Geografia Superior para formação de docentes em Geografia (ANSELMO; BRAY, 2002).

Ratzel, geógrafo alemão, era seu maior inspirador intelectual<sup>4</sup>. Seguindo seus principais conceitos, Backeuser foi autor de diversos livros, artigos em revistas especializadas e jornais onde se destacaram os estudos sobre política de fronteiras. Sobre a importância delas, afirmou:

A quem cabe, no Brasil, o desempenho dessa nobre tarefa [vivificação das fronteiras]. Por mais melindrosas que sejam as susceptibilidades de autonomia municipal e estadual nos regimes federativos é fora de dúvida caber ao Poder Federal a regularização das funções com o mundo exterior. Ora, não há órgão mais essencialmente voltado para o exterior do que as fronteiras (BACKHEUSER, 1952, p. 264).

Suas ideias foram tão bem aceitas, que no próprio Governo de Getúlio Vargas foram criados territórios federais em vários pontos da área fronteira, como foi o caso de Fernando de Noronha, em 1942; e do Amapá, Roraima, Rondônia, Ponta Porã e Foz do Iguaçu, em 1943 (MATTOS, 2002).

Sobre a importância de Backeuser para os estudos geopolíticos brasileiros, Meira Mattos o considera “o teórico da geopolítica brasileira, [que] deu-lhe um método, sistematizou-a” (2002, p. 61).

Em 1948, criou e foi professor da disciplina Geopolítica, no Instituto de Direito Comparado da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, onde já lecionava Geografia. O conteúdo dessa disciplina foi transformado em livro pela Biblioteca do Exército, com o título de “Curso de Geopolítica Geral e do Brasil”, lançado em 1952, logo após a morte do autor.

<sup>4</sup>“Ratzel (1844-1904) é de fato uma gigantesca figura de sábio que marcou pelo seu gênio, todo um setor humano [...] foi também, pode-se afirmar, o pioneiro maior da Geopolítica, embora sem utilizar essa expressão” (BACKHEUSER, 1952, p. 51).

## MARIO TRAVASSOS (1891-1973)

O marechal Mario Travassos nasceu na cidade do Rio de Janeiro, em 20 de janeiro de 1891. Ingressou na Escola de Guerra de Porto Alegre, em 1908, tendo sido promovido a aspirante em 1911. Foi bastante ligado ao ensino no Exército Brasileiro, onde foi instrutor da Escola Militar do Realengo e comandante dessa mesma escola em 1943. De 1944 a 1945, o já Coronel Travassos participou da Força Expedicionária Brasileira na Itália. Promovido a General de Brigada após o término da Segunda Guerra, passou para a reserva em 1952, quando foi promovido a Marechal.

O primeiro livro do Marechal Travassos foi lançado ainda como capitão do Exército Brasileiro, em 1931, com o título “Aspectos geográficos sul-americanos” (reeditado em 1935 com o nome de “Projeção Continental do Brasil”). Foi, por muitos autores, considerada a primeira obra de geopolítica publicada no país. Travassos lançou seu segundo livro, “Introdução à Política de Comunicações Brasileiras”, em 1941, atualizando e complementando as ideias já expostas no “Projeções”.

Muito influenciado pelas ideias de Travassos, Meira Mattos (2002, p. 68-70) afirmou:

Tivemos o nosso patriotismo eletrizado pela leitura de Travassos sobre a geografia sul-americana, os antagonismos em confronto, a posição do Brasil nesse contexto geográfico, as sugestões sobre uma política de comunicações e de transportes que nos trouxesse para a situação inequívoca de principal poder continental [...] O capitão de 1931 sonhou com um Brasil potência continental. Nós lhe pedimos licença para sonhar agora com um Brasil potência mundial.

A pertinência de mencionar Travassos neste trabalho, já que não há registros de ele ter escrito nada sobre a relevância da presença brasileira no continente antártico, é reconhecer a influência que as suas ideias tiveram sobre os atores envolvidos no processo de adesão ao Tratado. Ao idealizar o Brasil “potência continental”, Travassos abriu as portas para a corrente de pensamento geopolítico, por um Brasil maior, fora do espaço geográfico da América do Sul. A participação no grupo de Estados que decidem sobre os destinos do continente antártico, portanto, está dentro dessa forma de pensar o posicionamento do Brasil.

## CARLOS DELGADO DE CARVALHO (1884-1980)

Nasceu em 10 de abril de 1884, em Paris. Delgado teve apurada formação em Ciências Humanas, iniciando com Letras na Universidade de Lyon e Direito na Universidade de Lausanne. Em 1913, escreveu “*Geographia do Brasil*”, considerado por Miyamoto (1995), juntamente com “Introdução à Geografia Política”, de 1929, os dois livros desse autor que marcam a primeira fase do pensamento geopolítico brasileiro. Delgado de Carvalho “alterou radicalmente a forma de abordar a Geografia – até então preocupada apenas com o simples arrolamento de dados – [...] por muitos chamado de pai da Geografia moderna no Brasil” (MIYAMOTO, 1995, p. 57).

Foi homenageado por Golbery no livro lançado em 1967, com a seguinte dedicatória: “Ao ilustre Mestre Professor Delgado de Carvalho, homenagem sincera de quem se orgulha de intitular-se discípulo seu”. Delgado também foi professor conferencista por muitos anos na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, por onde passaram nomes como Ernesto Geisel e o próprio Golbery.

Analisando seus escritos, pode-se afirmar que Delgado teve duas fases. A primeira, até a década de 1950, quando deu mais ênfase aos estudos da Geografia pura. Na segunda fase, já apresenta algumas ideias geopolíticas, como foi o caso de três trabalhos com sua ex-aluna Therezinha de Castro: “A Questão Antártica”, publicado na revista do Clube Militar, em 1956; o artigo “Geografia Política e

Geopolítica”, no Boletim Geográfico nº 133, também de 1956; e no “Atlas de Relações Internacionais” do IBGE, de 1960.

Prefaciou, também, o primeiro livro brasileiro de Geopolítica Antártica, o “Rumo à Antártica”, da Professora Therezinha de Castro, lançado em 1976.

Mas como visto nessa seção, Delgado de Carvalho teve grande importância para o ensino da Geografia no Brasil e, por que não dizer, dos fundamentos para os escritos geopolíticos produzidos num primeiro momento, pensando a integração territorial e, posteriormente, já se permitindo pensar em um protagonismo do país no cenário internacional. A presença brasileira na Antártica vai no sentido dessa segunda fase.

## GOLBERY DO COUTO E SILVA (1911-1987)

Golbery nasceu na cidade de Rio Grande, no Rio Grande do Sul, em 21 de agosto de 1911. Foi declarado aspirante em dezembro de 1930, tendo sido o primeiro colocado entre todas as Armas. Entre 1941 e agosto de 1943, ainda como capitão, cursou a Escola de Estado Maior do Exército, juntamente com os irmãos Orlando e Ernesto Geisel. De 1944 a 1945 participou da Força Expedicionária Brasileira na Itália. Esteve na Escola Superior de Guerra de março de 1952 a novembro de 1955<sup>5</sup>, onde voltou a encontrar Geisel. Golbery publicou um primeiro livro em 1955, “Planejamento Estratégico”, que viria a ser uma referência no assunto.

O livro traz inúmeros conceitos que seriam incorporados nos cursos da ESG. O de áreas estratégicas é particularmente interessante para o caso da Antártica, pois é assim definido: “são as zonas geopolíticas de maior sensibilidade onde se irá aplicar a Política de Consecução dos Objetivos Nacionais Atuais” (SILVA, 1955, p. 88). Esse conceito se aplica à Antártica como uma “zona geopolítica de maior sensibilidade”, pelas riquezas minerais lá existentes, pelo seu posicionamento defrontando todos os três principais oceanos e por ainda não ter a sua soberania plenamente resolvida.

Fechando seu primeiro livro, Golbery faz uma breve ponderação prospectiva sobre um possível papel do Brasil, no caso de as superpotências nucleares se atacarem e se destruírem mutuamente, grande preocupação mundial nos anos da Guerra Fria (1947-1991):

E se o Brasil subsistir em segurança neste golfo excêntrico do Atlântico Sul, poderá bem ser destino seu recolher a herança de cultura de uma civilização portentosa que se tenha esvaído na loucura da guerra (SILVA, 1955, p. 288).

Em 1967, já como Diretor do Serviço Nacional de Informações (1964-67), lançou um segundo livro, “Geopolítica do Brasil”. Na verdade, como deixa claro o autor logo na introdução, a obra é uma coletânea de “palestras e ensaios” escritos por ele entre os anos de 1952 e 1960.

No texto “Aspectos Geopolíticos do Brasil”, escrito em 1952, contido no livro de 1967, Golbery já deixa clara a proposta por ele denominada “a grande ideia de manobra geopolítica”, cuja preocupação maior é com a integração do território brasileiro e sua segurança.

Nessa análise de 1952, Golbery deixa claro que a maior desvantagem do Brasil naquele momento era a sua “quase completa dependência do petróleo estrangeiro” (1981, p. 53). Essa deficiência pode ter contribuído para acelerar a decisão pela adesão ao Tratado da Antártica, após a grave crise do petróleo de 1973, quando o Brasil ainda importava cerca de 80% do petróleo que consumia.

<sup>5</sup>Golbery fez o curso de 1952 e permaneceu na ESG como instrutor até o final de 1955 (GASPARI, 2014).

Em outro ensaio escrito em 1959, também constante no livro de 1967, Golbery assim insere a Antártica na sua concepção de Segurança do Ocidente:

O conjunto triangular da América do Sul, da África e da Antártida de fato constitui a retaguarda vital de todo o mundo do Ocidente. Qualquer penetração importante, aí, de um inimigo comprometerá certamente todo o sistema defensivo do mundo ocidental, sobretudo porque tornará, desde logo, extremamente vulneráveis as comunicações marítimas e aéreas, de que o Atlântico Sul é o palco insubstituível e a Antártida, o ferrolho (SILVA, 1981, p. 191).

Após o período no Governo Castello (1964-67), Golbery voltou a ser protagonista na cena política brasileira quando assumiu como Chefe da Casa Civil de Geisel em 1974.

Embora em seus textos publicados Golbery não declare ser favorável à presença brasileira na Antártica, os vários indícios mencionados levam à conclusão de que os escritos geopolíticos de Golbery tiveram sim alguma influência. Isso porque se num primeiro momento não se deu mais importância para a Antártica, pois a prioridade era o interior, com o maior desenvolvimento econômico do país, a partir do final da década de 1950, já foi possível pensar numa postura de maior relevância do Brasil no cenário internacional.

### THEREZINHA DE CASTRO (1930-2000)

A professora Therezinha de Castro foi a grande defensora da presença brasileira no Sexto Continente entre os acadêmicos, com a sua chamada “Teoria da Defrontação”. Na sua concepção, beneficiaria não apenas o Brasil, mas também outros países sul-americanos, que passariam a ter direito a territórios naquele continente (Argentina, Brasil, Chile, Equador, Peru e Uruguai teriam direito, de acordo com essa teoria).

Therezinha nasceu na cidade do Rio de Janeiro, em 22 de dezembro de 1930. Em 1954 formou-se em História e Geografia (na época ainda eram feitas como graduação única) na Faculdade Nacional de Filosofia da Universidade do Brasil, atual Universidade Federal do Rio de Janeiro. Um dos seus professores era Delgado de Carvalho, com quem foi trabalhar no Conselho Nacional de Geografia do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Além do IBGE, também foi professora no Colégio Pedro II por 28 anos e, já aposentada, foi de 1993 até o seu falecimento, no ano 2000, membro do Corpo Permanente da Escola Superior de Guerra, como Adjunta da Divisão de Assuntos Internacionais. Sobre ela, Meira Mattos (2002, p. 79) assim se expressou em seu último livro:

A Professora Therezinha de Castro foi uma pesquisadora incansável e uma lutadora obstinada pela aceitação de suas propostas geopolíticas. Deixou dezenas de livros, realizou centenas de conferências no Brasil e no exterior e produziu um milhar de artigos. Foram trinta anos (décadas de 1970-90) de infatigável produção intelectual. Dos muitos temas que tratou destacaram-se: a necessidade de uma estratégia brasileira de presença ativa no Atlântico Sul, para isto a importância de participarmos da ocupação da Antártica [...].

Em relação a um dos seus temas preferidos, a presença do Brasil na Antártica, Therezinha teve dois momentos singulares. O primeiro, logo após se formar, quando escreveu artigo para a Revista do Clube Militar, em 1956 (que também foi publicado no Boletim Geográfico), intitulado “A Questão da Antártica”, em coautoria com seu mestre Delgado de Carvalho. Nessa obra defende, pelo critério da defrontação, a reivindicação de território na Antártica.

Brasil, Argentina e Chile poderiam defender, juntos, o direito ao território que lhes toca por defrontação [...] Seria aconselhável que o Ministério da Marinha fizesse na região Antártica o mesmo que fez na Ilha de Trindade, no fim do século passado (1895). Isto é, reconhecer e, na medida do possível, ir ocupando o território de defrontação que nos caberia a leste do meridiano de Tordesilhas [...] já é tempo de o Brasil tratar de uma questão que outros países estão resolvendo individualmente [...] A República da Argentina [...] já estabeleceu sete estações geofísicas, a Grã-Bretanha, cinco; o Chile, três; os Estados Unidos, duas; e nós, nenhuma (CARVALHO; CASTRO, 1956, p. 190 e 194).

Em 1957, também na Revista do Clube Militar, publicou o artigo “Antártica, o assunto do momento”. Neste, detalha o que estava previsto para a Marinha do Brasil realizar no Ano Geofísico Internacional (AGI) em termos de pesquisas, as reivindicações de território já feitas até aquele momento e reforça a proposta de aplicar a “Teoria da Defrontação”, dessa vez, com benefícios para vários países sul-americanos. “Reivindiquemos o nosso quinhão na Antártica! [...] Unamo-nos aos países sul-americanos, Argentina, Chile, Equador, Peru e Uruguai em torno do direito de defrontação” (CASTRO, 1957, p. 69).

Em 1960, organizou, também com Delgado de Carvalho, o “Atlas de Relações Internacionais” do IBGE, tendo o capítulo XL como título “A Antártica”, com basicamente as mesmas informações contidas no artigo publicado em 1957 e com um mapa daquele continente, na página 159, destacando o setor que corresponderia ao Brasil, caso fosse aplicada a sua “Teoria da Defrontação”. Apenas nos últimos três parágrafos Therezinha altera o contido no artigo de 1957, comentando sobre a realização da conferência em Washington. Ressalta a ausência do Brasil e que “dois pontos apenas tiveram o apoio dos congressistas: o da cooperação internacional no que diz respeito à investigação científica do continente e o da proibição do uso da região para fins militares” (CARVALHO; CASTRO, 1960, p. 158).

A importância da inclusão desse capítulo no Atlas e, em especial, do mapa é que a publicação em um órgão do governo brasileiro, diretamente subordinado ao Presidente da República, conferia ao tema dos interesses brasileiros na Antártica caráter oficial distinto dos artigos publicados por Therezinha em 1956 e 1957.

Depois de uma década sem trabalhos registrados sobre aquele continente, Therezinha presenteou o Deputado Eurípides Menezes, em novembro de 1970, com um exemplar do Atlas Histórico Escolar do Ministério da Educação (5ª edição), organizado também por ela e Delgado de Carvalho. O Atlas ainda não tinha sido liberado para distribuição, por dúvidas sobre a conveniência de sua publicação com o mapa contendo o setor brasileiro na Antártica, segundo o critério da defrontação. Não está claro no livro de Eurípides e tampouco é mencionado no de Therezinha de 1976, mas subentende-se que ela esteve com o Deputado justamente para convencê-lo da importância da publicação do Atlas com esse referido mapa, já que era ele o presidente da Comissão de Educação e Cultura da Câmara dos Deputados. Em 28 de novembro de 1970, em “sessão conjunta do Congresso Nacional, presentes 45 senadores e 210 Deputados federais e esposando a tese da defrontação e dos direitos do Brasil na Antártica, proferi sobre o assunto o meu primeiro discurso” (MENEZES, 1982, p. 22).

Até a adesão, em 1975, Therezinha ainda publicou artigos sobre o tema em revistas e jornais, sempre defendendo a importância da presença brasileira naquele continente.

Em 1976, lançou o primeiro livro em língua portuguesa exclusivamente sobre a geopolítica da Antártica, o “Rumo à Antártica”, com prefácio do seu mestre Delgado de Carvalho.

Em 1975, finalmente, aderiu o Brasil ao Tratado da Antártica, quando já havia 19 anos que a Professora Therezinha de Castro estudava a questão [...] Rumo à Antártica [...] é, pois, o primeiro livro em português sobre este importante assunto de grande atualidade e interesse [...] brasileiro nenhum deve ficar alheio à evolução da questão cuja exposição é tão claramente apresentada pela abalizada patricia (CARVALHO, 1975 *apud* CASTRO, 1976, p. 5-6).



No livro, além de detalhada análise das características geográficas do continente, a Professora Therezinha apresenta sua concepção geopolítica em relação à importância da Antártica para o Brasil, advogando a adoção da chamada “Teoria da Defrontação” para justificar a parte daquele continente que poderia ser reivindicada pelo Brasil (CASTRO, 1976).

Não foram encontrados registros se Ernesto Geisel e Azeredo da Silveira eram conhecedores da obra de Therezinha ou se concordavam com as suas proposições, mas os escritos da professora, bem como as diversas palestras realizadas nas escolas de Estado-Maior, influenciaram, decisivamente, o movimento dos intelectuais que queriam ver o Brasil na Antártica.

## CARLOS DE MEIRA MATTOS (1913-2007)

Meira Mattos, natural de São Carlos, São Paulo, nasceu em 23 de julho de 1913. Iniciou sua carreira militar no Exército Brasileiro em 1933, como cadete na Escola Militar de Realengo, tendo saído aspirante em 1936. Participou, já como capitão, da campanha brasileira na Itália de 1944 a 1945. Ao regressar da Guerra, fez o curso de Estado-Maior na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército<sup>6</sup>.

Entre as funções que Meira Mattos exerceu no serviço ativo, duas merecem atenção. A primeira, no Governo do General Castello Branco (1964-67), foi a de Subchefe do Gabinete Militar da Presidência da República, cujo chefe era o então General Ernesto Geisel (1964-67). Geisel considerava Meira Mattos “um homem inteligente, culto e hábil” (GEISEL *apud* D’ARAUJO; CASTRO, 1997, p. 188).

Já como General de divisão (promovido em novembro de 1973), após regressar dos EUA, foi o vice-diretor do Colégio Interamericano de Defesa (o primeiro brasileiro a exercer esse cargo desde a criação do Colégio, em 1962), indo para a reserva em 1977.

A partir desse momento, Meira Mattos decidiu dedicar-se mais ao mundo acadêmico, doutorando-se em Ciência Política pela Universidade Mackenzie, em São Paulo. Em toda a sua carreira acadêmica, Mattos veio a publicar mais de 10 obras, além de ser conferencista da ESG e das demais escolas de Estado-Maior.

Seu primeiro livro, “Projeção Mundial do Brasil”, publicado em 1960, pode ter contribuído para as formulações políticas e decisões governamentais, no que concerne ao posicionamento ante o Tratado da Antártica. Nesse livro de 1960, interessante observar a visão de Mattos sobre a importância da “vertente atlântica da África” para a defesa do Brasil, chegando a afirmar que se “uma potência militar hostil ao Brasil ocupar a costa atlântica da África, em qualquer ponto desde o Marrocos até a União Sul-Africana, começaremos a sentir, no nosso país, um clima de inquietação [...] sem precedentes” (MATTOS, 2011, p. 45).

Um segundo livro sobre o tema foi o “Geopolítica e Destino”, lançado em 1975, Meira Mattos chegou a comentar a adesão ao Tratado da Antártica, quando tratou dos escritos geopolíticos de Therezinha: “A Profa. Theresinha (*sic*) de Castro acaba de rejubilar-se com a vitória de suas ideias. O governo do Brasil, afinal, decidiu assinar o tratado que lhe dará direito de participação nas atividades científicas na Antártica” (MATTOS, 2011, p. 150-151).

Meira Mattos, ao defender um pensar grande para o Brasil fora do contexto geográfico

<sup>6</sup> Os dados bibliográficos da vida de Meira Mattos foram retirados de Freitas (2004); Fontoura. General Carlos de Meira Mattos: perfil e obra (*apud* MATTOS, 2011, p. 13) e da página do Centro de Estudos de Políticas e Estratégias Nacionais (CEPEN) de Portugal, disponível em: <http://politicasnacionais.org/>. Acesso em: 10 dez. 2014.

puramente regional, por exemplo, na sua defesa pela maior presença brasileira na África atlântica, pode mesmo ter contribuído para que os decisores considerassem a presença brasileira na Antártica mais um passo nesse processo de elevar o *status* brasileiro no concerto das nações. A busca do “Brasil Potência”.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

É possível observar certa linearidade no pensamento geopolítico brasileiro ao longo do século XX. Dos primeiros textos de Backheuser e Mario Travassos aos últimos de Therezinha Meira Mattos, há quase sempre um componente de “pensar um Brasil grande, protagonista no cenário internacional”. E em todos eles a componente do desenvolvimento econômico está presente. Os primeiros deram mais ênfase à conquista do espaço que já era brasileiro, a Amazônia, às fronteiras terrestres, sem ainda uma preocupação maior com o oceano que defrontava o Brasil. A partir dos escritos de Golbery, tem início o pensar o “Brasil Potência” ocupando novos espaços fora dos limites territoriais.

Therezinha, de todos eles, foi a que vislumbrou na Antártica um novo espaço para o Brasil. Golbery e Meira Mattos enfatizam, nessa busca, os países da África Atlântica, sem considerar que na Antártica, como o fez Therezinha, também haveria um espaço a exercer influência.

O objetivo deste artigo foi apresentar as principais ideias de alguns dos mais reconhecidos geopolíticos brasileiros do século XX, a fim de facilitar a compreensão da influência conjuntural que poderiam exercer no período como estava o pensamento brasileiro no período da decisão em relação à Antártica.

No Governo Juscelino, mais especificamente durante o AGI, o Brasil não enxergou a Antártica. Apenas alguns textos de Therezinha, entre poucos outros, não foram o suficiente para chamar a atenção do governo brasileiro para o Sexto Continente. A prioridade era o desenvolvimento do Brasil. A opção pela interiorização, com a construção de Brasília, veio ao encontro dos escritos dos primeiros geopolíticos e até dos iniciais de Golbery, nos quais a ocupação do espaço brasileiro era a prioridade.

No Governo Geisel, quando ocorreu a decisão pela adesão ao Tratado, pode-se afirmar que o pensamento geopolítico brasileiro já tinha se espalhado para além do território nacional e o início da caminhada para uma presença na Antártica estava coerente com essa mudança dos principais autores geopolíticos.

Ao atingir os 40 anos do Programa Antártico Brasileiro (1982-2022), o Brasil precisa inserir claramente a Antártica na sua Grande Estratégia. Delinear claramente as próximas ações para incrementar o protagonismo do país dentro do Clube Antártico, inclusive preparar melhor nossas Forças Armadas no sentido de defender militarmente os interesses do país no Continente Gelado. Num mundo onde o consumo de energia e de alimentos só aumenta, urge a compreensão que um espaço maior do que o Canadá não ficará livre da disputa geopolítica entre as grandes Nações. O Conflito na Ucrânia serve de alerta para esse novo momento da humanidade, e o Brasil tem que estar mais bem preparado para este novo cenário.

## REFERÊNCIAS

ANSELMO, Rita de Cássia Martins de Souza; BRAY, Silvio Carlos. Geografia e geopolítica na formação nacional brasileira: Everardo Backheuser. In: GERARDI, Lúcia Helena de Oliveira; MENDES, Iandara Alves (org.). *Do natural, do social e de suas interações: visões geográficas*. Rio Claro-SP: UNESP, 2002.

BACKHEUSER, Everardo. *A geopolítica geral e do Brasil*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1952.

BACKHEUSER, Everardo. *Minha terra e minha vida: Niterói há um século*. 2. ed. Niterói, RJ: Niterói Livros, 1994. [primeira edição de 1942 sob o subtítulo: Niterói há cinquenta anos].

CARVALHO, Carlos Delgado; CASTRO, Therezinha de. A questão da Antártica. *Revista do Clube Militar*, Rio de Janeiro, n.142, 1956.

CARVALHO, Carlos Delgado; CASTRO, Therezinha de. *Atlas de Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: IBGE, 1960.

CASTRO, Therezinha de. A Antártica: o assunto do momento. *Revista do Clube Militar*, Rio de Janeiro, n. 146, 1957.

CASTRO, Therezinha de. *Antártica*. Leitura Seleccionada 803-96. Rio de Janeiro: Escola Superior de Guerra, 1996.

CASTRO, Therezinha de. *Geopolítica: Princípios, meios e fins*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1999.

CASTRO, Therezinha de. *Rumo à Antártica*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1976.

CENTRO DE ESTUDOS DE POLÍTICAS E ESTRATÉGIAS NACIONAIS (CEPEN). Gen. Carlos de Meira Mattos, biografia. Disponível em: <http://politicasnacionais.org/gen-carlos-de-meira-mattos-biografia/>. Acesso em: 10 dez. 2014.

D'ARAUJO, Maria Celina; CASTRO, Celso (org.). *Ernesto Geisel*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

FREITAS, Jorge Manoel da Costa. *A escola geopolítica brasileira*. Rio de Janeiro: Bibliex, 2004.

GASPARI, Elio. *A ditadura derrotada: o sacerdote e o feiticeiro*. 2. ed., Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

GONÇALVES, Williams; MIYAMOTO, Shiguenoli. *Os militares na política externa brasileira*. Estudos Históricos, Rio de Janeiro: CPDOC-FGV, v. 6, n. 12, 1993.

MATTOS, Carlos de Meira. *Geopolítica*. Rio de Janeiro: FGV, v. 1, 2011.

MATTOS, Carlos de Meira. *A geopolítica e as projeções do poder*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1977.

MATTOS, Carlos de Meira. General Carlos de Meira Mattos (depoimento, 2003). Programa *Memória Política* da TV Câmara. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/historiaoral/Memoria%20Politica/Depoimentos/carlos-de-meira-mattos/texto>. Acesso em: 10 dez. 2014.

MATTOS, Carlos de Meira. *Geopolítica e modernidade*. Rio de Janeiro: Bibliex, 2002.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. *Quem tem medo de geopolítica*. São Paulo: HUCITEC, 1999.

MENEZES, Eurípides Cardoso. *A Antártica e os desafios do futuro*. Rio de Janeiro: Capemi, 1982.

MIYAMOTO, Shiguenoli. *Geopolítica e poder no Brasil*. Campinas: Papyrus, 1995.

SILVA, Golbery do Couto. *Planejamento estratégico*. Rio de Janeiro: Bibliex, 1955.

SILVA, Golbery do Couto. *Conjuntura política nacional, o Poder Executivo & geopolítica do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio, 1981. Neste livro consta, integralmente, o livro “Geopolítica do Brasil”, lançado em 1967, pelo autor.

TRAVASSOS, Mario. *Aspectos geográficos sul-americanos*. Rio de Janeiro: Imprensa Militar, 1933.

## ACERCA DE UMA POSSÍVEL GRANDE ESTRATÉGIA PARA O BRASIL: O LUGAR DA DEFESA NACIONAL

Antonio Jorge Ramalho<sup>1</sup>

Permitam-me iniciar esta breve alocução com um reconhecimento e um agradecimento à Escola Superior de Defesa e à Fundação Alexandre de Gusmão. O primeiro sublinha a importância da recente cooperação entre estas instituições do Estado brasileiro visando organizar debates entre civis e militares comprometidos com a produção de conhecimento sobre assuntos estratégicos para o país, como ilustra a recente publicação sobre desafios geopolíticos brasileiros nos polos terrestres. Nos últimos anos, bem sabemos, promover diálogos entre civis e militares tornou-se muito mais relevante para a nossa sociedade. O agradecimento é pela generosidade de me convidar a participar desse diálogo, proporcionando-me a oportunidade de compartilhar com os senhores ideias sobre as prioridades do Brasil no que concerne à possível adoção de uma grande estratégia e, nela, o lugar das Forças Armadas.

Retribuo essa generosidade buscando ser objetivo nos comentários que elevo à consideração das senhoras e senhores. Aposto em que teremos mais a ganhar com o debate que tenciono provocar do que expondo-lhes minhas ideias. Organizei esta comunicação em três curtas seções destinadas a provocar a audiência, certamente mais conhecedora do assunto do que eu. A primeira rememora o debate sobre o conceito de grande estratégia. A segunda registra esboços de planos governamentais de longo prazo desde a democratização, bem como aspectos da Estratégia Nacional de Defesa que poderiam sugerir elementos constitutivos de uma grande estratégia brasileira. A terceira lista um conjunto de iniciativas a serem consideradas caso se decida trabalhar para estabelecer algo como uma grande estratégia para o Brasil, nela definindo o papel atribuído às Forças Armadas.

### SOBRE O CONCEITO DE GRANDE ESTRATÉGIA

Considerado impreciso por autores como Brands, que define grande estratégia como uma *“theory or logic that guides leaders seeking security in a complex and insecure world”* (Brands, 2014, p. 3), o conceito de grande estratégia vem sendo empregado de forma pouco rigorosa, mesclando descrições de políticas públicas que registram objetivos nacionais com prescrições de linhas de ação pretendidas por líderes políticos. Autores que contribuíram para o debate frequentemente distinguem “estratégia militar”, usualmente circunscrita a uma guerra específica, mesmo duradoura, de “grande estratégia”, que alguns consideram equivalente à “estratégia nacional”. O fulcro da questão, todavia, resta claro: a inserção estratégica do país na cena internacional.

Liddell Hart, por exemplo, propôs o seguinte: *“(...) the role of grand strategy – higher strategy – is to co-ordinate and direct all of the resources of a nation, or band of nations, toward the attainment of the political object of the war – the goal defined by fundamental policy”*. Em sua crítica ao emprego demasiadamente limitado de estratégia feito pelos discípulos de Clausewitz, Liddell Hart vai além, realçando que, por ser a própria “política em execução”, a grande estratégia *“deals with economic, diplomatic, commercial, ethical, and military aspects of war in addition to questions about securing peace after a conflict”* (Hart 1967, pp.: 335 -336).

---

<sup>1</sup> Antonio Jorge Ramalho da Rocha é bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília, mestre em Ciência Política pelo IUPERJ e em Relações Internacionais pela Maxwell School of Citizenship and Public Affair, e doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo. É professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília.



Strachan manifesta o mesmo propósito de distinguir entre ‘estratégia’, a saber, “*a declaration of intent, and an indication of the possible means required to fulfill that intent*”, e grande estratégia, que “*on the other hand, can entertain ambitions and goals which are more visionary and aspirational than pragmatic and immediate. It is as much a way of thinking as a way of doing*”. (Strachan, 2011, p. 1281). Em contraste, por presumir que qualquer estratégia militar se insere no marco de princípios e interesses do Estado, Gray defende que “*all strategy is grand strategy.*” (Gray, 2010, p.28). O autor sustenta essa opinião com o argumento de que cada uma das estratégias setoriais, por assim dizer, deve estar subordinada a uma visão global e articulada de longo prazo, voltada para realizar aquilo que, no manual da Escola Superior de Guerra do Brasil, seriam os “objetivos nacionais permanentes” do país. Note-se, contudo, que, ao contrário de concebê-los doutrinariamente, como faz a referida Escola, Gray considera esses objetivos como dinâmicos, verdadeiros alvos móveis em um ambiente interativo, o que obriga cada agente a ajustar-se continuamente ao comportamento dos demais.

O conceito é problemático, segundo Silove. Seu problema é ter adquirido três significados distintos em sua evolução: “*First, scholars use grand strategy to refer to a deliberate, detailed plan devised by individuals. Second, they employ it to refer to an organizing principle that is consciously held and used by individuals to guide their decisions. Third, scholars use the term to refer to a pattern in state behavior.*” (Silove, 2017, p. 3).

A ambiguidade, incômoda para os cientistas políticos, é aceitável para os historiadores. Gaddis, por exemplo, confere plasticidade ao conceito: “*grand strategy is the calculated relationship of means to large ends. It’s about how one uses whatever one has to get to wherever it is one wants to go.*” O historiador da Guerra Fria vai além, defendendo sua aplicação além dos assuntos do Estado: “*it’s potentially applicable to any endeavor in which means must be deployed in the pursuit of important ends.*” A sugestão não contribui para um modelo analítico, mas favorece examinar processos decisórios, desde que haja clareza de objetivos e o analista disponha de sabedoria para avaliar as circunstâncias à luz dos conhecimentos acumulados. Afinal, desenvolver uma grande estratégia “*demands both reliance on theories and the disposal of them*” (Gaddis, 2009, p.16).

Layton, por sua vez, define grande estratégia como “*the art of developing and applying diverse forms of power in an effective and efficient way to try to purposefully change the order existing between two or more intelligent and adaptive entities*” (Layton, 2018, p. 7). Sua proposta tem a vantagem de salientar tanto a dimensão adaptativa dos comportamentos estratégicos dos agentes no ambiente internacional quanto a necessidade que cada um deles tem de mobilizar e coordenar os recursos de poder que integram sua capacidade de ação no ambiente internacional.

Em outras palavras, assim como a própria guerra, as ambições e os interesses de homens e Estados acontecem simultaneamente nos planos material e abstrato, havendo sempre hiatos entre intenções e ações, entre palavras e atos. As ideias acerca do mundo e o mundo em evolução têm faces distintas conforme os agentes, suas miopias, suas crenças e convicções, seus interesses e julgamentos sobre o que é possível realizar. Voltaremos a isso na seção final do texto, ao tratar da complexidade do contexto internacional no pós-Guerra Fria.

Quando se fala em grande estratégia, os planos material e intangível encontram-se. Brands enxerga nisso uma “arquitetura intelectual que conforma a estrutura da política externa”, mas sua visão limita-se por não enfatizar a necessidade de reunir outros recursos de poder (além do diplomático e militar) nem a dinâmica interativa inerente à implementação dessas políticas.

Com efeito, pode-se ver a grande estratégia como um processo em evolução. Esse processo inicia-se com um conjunto de intenções bem articuladas com vistas à consecução de objetivos conhecidos

(mas nem sempre completamente declarados ou reconhecidos) no plano internacional, cuja realização requer reunir os recursos de que dispõe o Estado no plano doméstico e no internacional. No curso desse processo, os próprios objetivos que lhe deram início usualmente se transformam, tornando-se mais ou menos ambiciosos, conforme os êxitos ou fracassos parciais dos atores envolvidos.

Em resumo, leitor, para passarmos à próxima seção destas provocações iniciais sem cansá-los muito com discussões conceituais, proponho-lhes considerar as seguintes características mínimas de uma grande estratégia que trate da inserção estratégica do país no cenário internacional:

- (a) Sua definição se faz por um ator soberano, hoje em dia basicamente Estados nacionais.
- (b) Por ser um plano deliberadamente construído para realizar objetivos de longo prazo no ambiente internacional, deve incluir visões de futuro, cenários possíveis envolvendo outros soberanos e agentes influentes nesse ambiente de forma interativa. Isso implica rever, contínua e permanentemente, os interesses e percepções próprios e alheios, já que se trata de um plano em execução e, através do tempo em que ele se implementa, eventos discretos podem transformar tanto as percepções sobre interesses e possibilidades de sua materialização quanto as reais condições materiais de ação no ambiente internacional.
- (c) Por visar interesses de longo prazo de atores soberanos no ambiente internacional, sua execução requer empregar simultaneamente os recursos de que eles dispõem nesse ambiente (diplomáticos, militares, ideacionais, etc.) e no âmbito interno (econômicos, políticos, científicos e tecnológicos, etc), que passam a ser organizados em função das necessidades impostas pela consecução dos objetivos listados na grande estratégia.

Se é assim, parte-se do pressuposto de que o Estado: (1) conhece seus objetivos (organizados, em princípio, em uma matriz transitiva de preferências); (2) pretende interferir na realidade visando alcançá-los, o que implica preparar-se para responder a eventos futuros de modo consequente e efetivo; e (3) é capaz de coordenar o emprego dos recursos materiais e intangíveis de que dispõe visando alcançar êxito nesse processo.

Minimamente, por meio dos governos de turno, o Estado deve ser capaz de:

- (a) reconhecer e comunicar com clareza os valores e princípios que definem sua identidade no ambiente internacional;
- (b) definir e comunicar inequivocamente a quem de direito sua estrutura de objetivos;
- (c) promover a coesão social e mobilizar os recursos disponíveis em torno deles; e
- (d) operacionalizar as ações previstas em sua grande estratégia visando alcançá-los. Isso requer, entre outras tarefas:
  - distinguir entre ameaças (oriundas de outros agentes) e vulnerabilidades, identificar obstáculos e estimar custos e riscos associados às ações necessárias para neutralizados;
  - definir relações com outros agentes no ambiente internacional, considerando-os amigos, rivais, adversários, inimigos ou apenas possíveis intervenientes, arcando com as consequências dessas definições;
  - identificar os arranjos de governança inclusive regimes e organizações internacionais, relevantes para a consecução dos objetivos;
  - especificar as responsabilidades de civis e militares no processo de implementação da grande estratégia, o que implica atribuir às Forças Armadas, subordinadas ao ministério da Defesa, apenas a dimensão propriamente militar desse esforço.

A esta altura, o leitor terá percebido o tamanho e a complexidade desse desafio. Terei prazer em aprofundar a discussão conceitual com os interessados mais adiante. Passemos a rápido registro das indicações presentes na Política Nacional de Defesa e na Estratégia Nacional de Defesa, além do Art. 4º

da Constituição Federal<sup>2</sup>, acerca do que poderia ser essa grande estratégia brasileira.

## **APONTAMENTOS SOBRE DIRETRIZES GOVERNAMENTAIS DE LONGO PRAZO NO BRASIL: DA NECESSIDADE DE ENQUADRAR A PND E A END EM UMA GRANDE ESTRATÉGIA**

Há muito o Brasil não dispõe de estruturas de planejamento de longo prazo visando alcançar objetivos no plano interno ou no internacional. O fato de a sociedade ter passado de uma crise a outra desde a redemocratização talvez tenha contribuído para que as atenções se concentrassem na solução da crise do momento, ignorando a sabedoria do antigo adágio espanhol segundo o qual *“las lejanías nos curan de las cercanías”*, que busca atualizar o dito de Sêneca sobre a inexistência de bons ventos para o capitão que não sabe a que porto quer chegar.

O fato é que desde o segundo Plano Nacional de Desenvolvimento o Brasil abriu mão de planejamentos sistemáticos abrangentes e intersetoriais de longo prazo. Não cabe aqui elaborar o exame das razões que levaram a esse processo, mas os senhores concordarão em que o antigo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, extinto pelo atual Governo, concentrava suas energias na gestão do orçamento público. O máximo de continuidade que se poderia esperar residia em alguma coerência nos exercícios orçamentários previstos nos planos plurianuais, algo distinto de um planejamento governamental.

No bojo do processo de redemocratização, extinguiu-se o Conselho de Segurança Nacional, por razões conhecidas, sem que se estabelecesse em seu lugar uma instância de coordenação intersetorial de mais alto nível para definir e acompanhar políticas públicas voltadas para objetivos nacionais no longo prazo. Não se previu que o Conselho de Defesa Nacional, órgão consultivo, adquirisse protagonismo no planejamento, o que explica o fato de praticamente não ter sido convocado desde sua criação. Desde então, a estrutura burocrática do Estado carece de um órgão inter-setorial de alto nível, que defina ações estratégicas e supervisione a execução das políticas públicas necessárias a sua realização.

No Governo Collor de Mello, o plano de governo modestamente intitulado “Brasil: um projeto de reconstrução nacional” reorganizou fragmentos dos antigos PND em roupagem liberal, abrindo espaço a uma reforma administrativa e incumbindo a antiga Secretaria de Assuntos Estratégicos de pensar a inserção internacional do país, trabalhando com cenários prospectivos e envolvendo os poucos interessados em segurança internacional em debates sobre as oportunidades interessantes para o Brasil no mundo indefinido que se seguiu ao fim da Guerra Fria.

Nos governos de Cardoso, a ênfase recaiu na estabilização econômica e no combate à inflação e na inclusão social, objetivos sublinhados nos planos de governo elaborados (Brasil em Ação e Avançar Brasil), que basicamente listavam objetivos setoriais e indicavam como eles seriam financiados no marco dos PPAs. No que concerne à política externa, manteve-se o tradicional sentido de direção que tanto prestígio trouxera ao Brasil desde Rio Branco, reforçando-se o multilateralismo e buscando avançar no processo de integração regional, mas nada disso se inseriu no marco um planejamento sistemático de longo prazo.

<sup>2</sup> CF, Art. 4º. A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

I - independência nacional; II - prevalência dos direitos humanos; III - autodeterminação dos povos; IV - não-intervenção; V - igualdade entre os Estados; VI - defesa da paz; VII - solução pacífica dos conflitos; VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo; IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

É bem verdade que se logrou o avanço institucional inerente à criação do Ministério da Defesa, não obstante sua escassa capacidade operacional, mas isso não serviu a redefinir a inserção internacional do país. Outro avanço digno de nota consistiu na proposta de promover a integração física da América do Sul, consolidando um espaço econômico ampliado que, com a UNASUL, se tentou consolidar politicamente. Nesse contexto, decisões cruciais para o país, como a adesão ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares, por exemplo, não foram discutidas com a sociedade nem responderam a um desiderato estratégico, mas a pressões políticas circunstanciais.

Os dois governos de Lula da Silva apresentaram planos de governo semelhantes em seus propósitos, enfatizando o crescimento e a inclusão social, bem como o aprofundamento da democracia, mas propondo o fortalecimento do Estado. Em sua execução, o governo nem sempre coordenou harmonicamente as ações do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, de um lado, e da Casa Civil, de outro: o “Conselhão” propôs agendas e pautar as conferências nacionais setoriais, enquanto a Casa Civil tentou coordenar as ações dos ministérios, tornando-as minimamente coerentes entre si. Na ausência de planejamento de longo prazo estruturado, as decisões eram tomadas em função das circunstâncias políticas. Quando muito, as políticas priorizadas pelos governos inscreviam-se em grandes programas, como foram os Programas de Aceleração do Crescimento, que serviam para organizar os objetivos de investimentos em infra-estrutura, algo muito distante, como se vê, do que seria uma estratégia de longo prazo para o país.

No que concerne ao tema que nos ocupa, a inserção internacional do país do ponto de vista estratégico, houve grande continuidade entre os governos Cardoso e Lula, na medida em que se fortaleceu o conjunto de princípios e orientações básicas da política externa brasileira e se consolidou visão mais clara acerca da inserção internacional do Brasil a partir da América do Sul. Basicamente, havia um sentido de direção, definido mais pela inércia de políticas tradicionais do que por uma reflexão estruturada acerca de interesses e princípios, avaliação de cenários e definição de estratégias de atuação.

Com efeito, ainda no governo Itamar Franco, face ao interesse em resistir ao avanço do NAFTA sobre o Hemisfério, estabelecendo a Área de Livre Comércio das Américas, começou-se a falar mais a sério na integração da América do Sul. Pressionados pelas necessidades de investir nas áreas de infraestrutura, especialmente transportes e energia, os governos avançaram em projetos conjuntos com os países vizinhos, evidenciando a demanda por uma articulação sinérgica de seus esforços. Por ocasião da primeira reunião de cúpula dos presidentes sul-americanos, no ano 2000, tentou-se institucionalizar uma coordenação mínima por meio da IIRSA.

Avançava-se, pois, na materialização de eixos de integração regional no subcontinente, mediante investimentos que demandavam décadas para se realizar, criando uma agenda de desenvolvimento conjunta para o futuro. Esse impulso, ao materializar-se em projetos financeiros por agências de fomento (BID e CAF, principalmente), teve continuidade nos governos subsequentes, a despeito da relativa desatenção à América do Sul, observada já nos governos de Rouseff, marcadamente nos governos Temer e Bolsonaro.

Em paralelo, diferentes interesses compartilhados criavam demanda para maior aproximação política entre os países sul-americanos. Entre eles, destacavam-se a necessidade de combater o avanço do crime organizado na região e fatores externos, como as pressões dos EUA sobre os países da região para combater a imigração ilegal e o narcotráfico. Havia, ainda, interesses compartilhados na missão da ONU no Haiti, que criavam um ambiente de diálogo mais permanente entre os chefes de governo da região.

Nesse contexto, durante o período de coincidência de governos progressistas na região, mudou-se gradualmente a própria compreensão da América do Sul, associando-se à identidade geográfica

uma pretensão política. A UNASUL constituiu aposta em uma integração que partisse das estruturas existentes, como Mercosul, OTCA e Comunidade Andina, flexível o suficiente para permitir avanços apenas nos setores em que houvesse consenso. Apesar de realizações importantes em áreas como Saúde, Defesa e Infraestrutura, o projeto malogrou, em parte devido à ausência de grande estratégia que o estruturasse, quer coletiva, quer individualmente.

Em outras palavras, aos princípios e posturas tradicionais da política externa brasileira somou-se a prioridade conferida à América do Sul, percebida de modo distinto, como uma espécie de espaço político em construção. Lembre-se, leitor, de que a prioridade à região remonta a José Bonifácio, mas, como se viu com a perspicaz ação de Rio Branco, sempre concentrou-se em bem definir as relações com os países vizinhos, evitando conflitos na região. Basta lembrar que a pretensão de promover a integração regional surge na Constituição de 1988 tendo como referência a América Latina, evidenciado o tratamento que se dava à América do Sul, mais geográfico que político.

Em todo caso, o foco recaiu na América do Sul e prolongou-se até o primeiro mandato de Rouseff, apesar de seu desinteresse por assuntos internacionais e da negligência em relação à liderança que, esperava-se, o Brasil deveria assumir no âmbito da região. Como se sabe, o segundo mandato de Rouseff marcou-se por uma sucessão de crises que culminou com o processo de impeachment. Nesse período, bem como no Governo Temer, não houve espaço para reflexões estruturadas acerca dos interesses de longo prazo do país, menos ainda para ações consequentes nessa direção.

A bem da verdade, à frente do ministério da Defesa durante o primeiro mandato de Rouseff, Amorim empenhou-se em manter esse sentido de direção, bem como certo protagonismo do país no ambiente internacional, chegando mesmo a reunir em um livro (Amorim, 2016) visões que pudessem articular a “grande estratégia do Brasil”. Apesar de seu título, o texto apenas articula uma seleção de artigos, discursos e entrevistas do autor em torno da ideia de combinar as políticas externa e de defesa com o esforço de promoção do desenvolvimento nacional e fortalecimento da democracia, registrando a transversalidade e abrangência que se espera encontrar em uma grande estratégia.

Do ponto de vista da inserção estratégica do país no cenário internacional, a política externa implementada durante o governo Bolsonaro foi desastrosa, especialmente na América do Sul. Carente de direção clara, refutou as equilibradas posições tradicionais do Brasil em relação aos seus vizinhos e alimentou temores e desconfianças, com reações infantis na relação com governos progressistas e ameaças de investidas contra a Venezuela. O desastre não foi maior porque as Forças Armadas mantiveram abertos os canais de diálogo e negociação, por meio do que denominam “diplomacia militar”.

Em outras palavras, em meio à complexidade das sucessivas crises que o Brasil enfrentou desde a redemocratização, o máximo que se conseguiu fazer foi listar políticas públicas prioritárias e estruturá-las em programas abrangentes, rotulados para marcar as contribuições de cada governo e facilitar sua comunicação política. Na ausência de claras definições que pudessem fazer as vezes de uma grande estratégia, cada setor avança como consegue na materialização de políticas públicas, nem sempre com marcos normativos bem definidos. No caso da defesa, houve esforço, já neste século XXI, de definir nas políticas e estratégias nacionais de defesa orientações mais claras acerca do emprego das Forças Armadas.

Em suas versões mais recentes (PND & END 2020), esses documentos buscam expressar visões abrangentes que enquadram, conceitualmente, as ações do setor. A PND, por exemplo, afirma, em seus fundamentos (PND 2.1.1), que se articula «com as demais políticas nacionais, com o propósito de integrar os esforços do Estado brasileiro para consolidar o seu Poder Nacional, compreendido como a capacidade que tem a Nação para alcançar e manter os objetivos nacionais, o qual se manifesta em cinco expressões: a política, a econômica, a psicossocial, a militar e a científico-tecnológica.”



Não por acaso, a linguagem parece transcrita dos manuais doutrinários da Escola Superior de Guerra e o texto consiste em revisão de suas versões anteriores, atualizada para dar conta de leituras mais contemporâneas do contexto global. Sua concepção política fundamenta 15 pressupostos das ações de defesa em três pilares, Desenvolvimento, Diplomacia e Defesa, que “devem ser explorados com maior ou menor profundidade conforme o caso concreto, a fim de garantir a Segurança e a Defesa nacionais”.<sup>3</sup>

A PND tem a virtude de fixar conceitos operacionais e de estabelecer “como área de interesse prioritário o entorno estratégico brasileiro, que inclui a América do Sul, o Atlântico Sul, os países da costa ocidental africana e a Antártica” (PND, 2.1.6), mas, ao examinar os ambientes global e nacional, efetivamente extrapola o setor defesa, afirmando sua multidimensionalidade. Os oito objetivos nacionais de defesa listados na política circunscrevem-se mais diretamente ao setor, chamando a atenção para a necessidade de auxiliar a diplomacia na projeção do Brasil no cenário internacional e, internamente, a promoção da coesão social e o envolvimento da sociedade em assuntos de defesa.

Na mesma direção, a END proclama a ambição de definir «as estratégias que deverão nortear a sociedade brasileira nas ações de defesa da Pátria» (END, p.31). O documento obedece a estrutura lógica, concatenada com a PND. Ao definir Poder Nacional como “a conjugação interdependente de vontades e meios, voltada para o alcance de determinada finalidade”, a END “resume-se em preparar e aplicar o Poder Nacional, considerando os meios, os óbices e os fins a atingir, para conquistar e manter os objetivos da Política Nacional de Defesa” (END, p.35). Para alcançar esses objetivos, são necessárias capacidades, as quais a END enumera na segunda seção de seu capítulo terceiro: Capacidade de Proteção do território e da população brasileira; Capacidade de Pronto-resposta; Capacidade de Dissuasão; Capacidade de Coordenação e Controle; Capacidade de Gestão da Informação; Capacidade Logística para a Defesa Nacional; Capacidade de Mobilidade Estratégica; Capacidade de Mobilização; Capacidade de Desenvolvimento Tecnológico de Defesa (END, pp.35-39).

O documento prossegue com indicações específicas sobre a base industrial de defesa, formação de recursos humanos e diplomacia, realçando as conexões mais diretas entre esses setores e a Defesa Nacional, para listar os projetos prioritários das Forças e as 86 (isso mesmo, leitor, 86) “Ações Estratégicas de Defesa”, que se relacionam com os Objetivos Nacionais de Defesa fixados pela PND. A serem seguidas, as ações estratégicas de defesa em parte materializam ações concertadas com outros setores da sociedade, podendo ser vistas com um esforço de construção de sinergias “de baixo para cima”, dado que não há uma visão de conjunto a conciliar, no marco do que seria uma grande estratégia nacional, as ações do Estado em prol de seus objetivos estratégicos.

À luz da discussão conceitual acima resumida, fica claro que os documentos buscam atender aos pressupostos mencionados, isto é, o Estado: (1) conhece seus objetivos (organizados, em princípio, em uma matriz transitiva de preferências); (2) pretende interferir na realidade visando alcançá-los, o que implica preparar-se para responder a eventos futuros de modo consequente e efetivo; e (3) é capaz de coordenar o emprego dos recursos materiais e intangíveis de que dispõe visando alcançar êxito nesse processo. Isso é o que está no papel, obviamente. Há dúvida sobre a capacidade de coordenar os recursos

---

<sup>3</sup>A incrementalidade marcante na atualização desses documentos não deixa de sofrer mudanças sutis. Dois dos três pilares mencionados haviam sido marcados na gestão Amorim, que, para divulgá-los, publicou artigo constante na coletânea citada acima (Amorim, 2016, 383), em que Democracia aparece em lugar de Diplomacia. A valorização da “diplomacia” em detrimento da “democracia” durante o governo Bolsonaro talvez mereça atenção especial, mas fugiria muito ao tema aqui tratado. Registre-se, contudo, que ambos os registros ecoam o conhecido discurso dos “três D” de Araújo Castro, na Assembleia Geral das Nações Unidas de 1963, em que o embaixador comunicou as diretrizes de atuação internacional do Brasil à época, resumidas na promoção do desarmamento, da descolonização e do desenvolvimento.

e sobre os meios de que dispõe, especialmente depois das cizânias promovidas nos últimos anos na sociedade brasileira, que colocam em xeque a coesão nacional necessária para assegurar a capacidade de atender aos objetivos listados na PND. Em todo caso, essas dúvidas dizem respeito a avaliações das capacidades do Estado de levar adiante os objetivos que se propõe; não à identificação desses objetivos.

Para voltar ao exame dos documentos, importa sublinhar que a PND e a END não apontam com a devida clareza informações necessárias para cumprir as tarefas básicas relacionadas à promoção de seus objetivos e ações no ambiente internacional, especificamente no que concerne a:

- distinguir entre ameaças (oriundas de outros agentes) e vulnerabilidades, entre identificar obstáculos e estimar custos e riscos associados às ações necessárias para neutralizados;
- definir relações com outros agentes no ambiente internacional, considerando-os amigos, rivais, adversários, inimigos ou apenas possíveis intervenientes indiferentes, arcando com as consequências dessas definições;
- especificar as responsabilidades de civis e militares no processo de implementação da grande estratégia, o que implica atribuir às Forças Armadas, subordinadas ao ministério da Defesa, apenas a dimensão propriamente militar desse esforço.

Em sendo assim, e considerando a complexidade do ambiente global em evolução, na próxima seção algumas iniciativas básicas serão levadas à consideração do leitor interessado em refletir sobre a avanços possíveis, no campo da Defesa, para auxiliar no estabelecimento de uma grande estratégia para o Brasil.

## **NOTAS SOBRE A COMPLEXIDADE DO AMBIENTE ESTRATÉGICO GLOBAL E PISTAS PARA O BRASIL DESENHAR UMA GRANDE ESTRATÉGIA ADEQUADA A ESSE AMBIENTE**

A aceleração dos tempos em que ocorrem as mudanças no mundo hoje é percebida por todos. Do ponto de vista estrutural, as condições em que evoluem as relações internacionais contemporâneas sofrem mudanças relevantes dia a dia, às vezes imprevisíveis. Os processos resultantes de interações nem sempre óbvias impõem-se mesmo aos atores que têm mais influência sobre sua condução, ampliando as possibilidades de mudanças não só dos atores políticos, mas também das estruturas de poder. As inovações tecnológicas encontram aplicações inusitadas, produzem externalidades imprevistas, engendram processos abertos cujos efeitos são frequentemente desestabilizadores. Basta ver as listas de setores mais relevantes, das maiores empresas, e das pessoas e famílias mais ricas no início, em meados e no fim do século XX, para entendermos que essa nova realidade abriu espaço para a circulação de elites como se observou em poucos períodos da história mundial.

O resultado é um mundo instável, cuja evolução não pode ser pré-definida por vetores de força cuja relação de causalidade produzirá resultados previsíveis, mesmo que apenas de modo probabilístico. Metáforas sistêmicas já não servem a facilitar a interpretação da realidade, abrindo espaço às orgânicas, que remetem a adaptações e rupturas - às vezes fatais para a ordem vigente. Não se trata de identificar variáveis causais atemporais e estimar as possibilidades de sua interação mútua, simplesmente porque algumas das variáveis que virão a ser decisivas resultam de interações impensáveis das variáveis pré-existentes, criam-se a partir desses processos. Não há teleologia possível em uma ordem aberta, como argumenta Bauman (2000; 2007) ao tratar das várias dimensões do cenário liquefeito em que se transformaram as sociedades contemporâneas.

Silva (2012, p.28) capturou bem as razões pelas quais esse processo produz insegurança nos indivíduos imersos nessa sociedade líquida : «A grande mudança observada na sociedade líquido-moderna é a configuração de um tempo aonde [sic] o que está em primeiro plano não é a segurança de um mundo ordenado, mas sim, ambivalência derivada tanto da multiplicidade de cálculos quanto da escolha de quais variáveis devem ser consideradas para a execução de tal operação”.

Essa ambivalência marca uma ordem liberal global cujas instituições e regimes perdem gradualmente a capacidade de governança, sem que a interdependência tenha se reduzido significativamente. Em algumas dimensões, como a financeira e a informacional, as dinâmicas globais seguem intensas; em outras, como a produtiva, as cadeias se reorganizam, alinhando-se por critérios geográficos ou ideológicos. A emergência de novos polos de poder torna mais complexas as alianças estratégicas, gerando dinâmicas regionais contraditórias com os processos globais. A sofisticação de tecnologias de emprego dual reduziu o custo de afirmação de vontades por parte de atores não estatais, agregando complexidade às dinâmicas secretárias globais. Além de tudo isso, há vulnerabilidades associadas à mudança climática, a pandemias e a crises sistêmicas do capitalismo global, por todos compartilhadas.

A era da informação que começou a se plasmar em meados do século passado é revolucionária em um sentido mais profundo, portanto: é verdade que a multiplicação dos cálculos e variáveis passíveis de serem consideradas agregou complexidade à ação política, e mesmo às decisões corriqueiras dos indivíduos nas sociedades em rede, como já antecipara Castells (1989). Ocorre que, além disso, as inovações tecnológicas potencializam os atores de maneira original, antes só imaginada em histórias de ficção científica. Mais ainda, a jornada iniciada por Alan Turing, Claude Shannon, Marvin Minsky, seus companheiros de pesquisa, deu origem a novas realidades, movidas por atores que simplesmente não existiam em tempos remotos.<sup>4</sup>

A conquista do espaço sideral e a rápida evolução da cibernética deu origem a novos teatros de operações, nos quais os soberanos ainda não sabem operar satisfatoriamente. O mesmo se observa no campo da inteligência artificial. Esses ambientes ainda não estão satisfatoriamente regulados e as instituições multilaterais existentes, esvaziadas, mostram-se incapazes de atuar em sua governança. Nesse processo, transferiu-se poder dos Estados para os indivíduos, que ainda não encontraram novas formas de organização política que lhes permitam mudar as regras dos jogos em curso de modo previsível e estável.

Em suma, leitor, cabe ter presente um conjunto de processos relacionados com a aceleração de descobertas científico-tecnológicas, inovações econômicas e transformações sociais cujas implicações políticas para a segurança internacional contemporânea nos ocupam nesta discussão. Isso constitui, por assim dizer, o eixo do tempo em que se desenvolvem os fenômenos que examinamos neste capítulo. Fenômenos que ocorrem também no espaço. Espaço que, em nossa época, teve sua administração transformada de maneira radical e revolucionária.

De fato, não é verdade que os espaços se reduziram ou “encurtaram”, como gostam de afirmar os pós-modernistas, inspirados em Harvey (1989). O que mudou radicalmente, em larga medida devido às novas tecnologias, foi a maneira como lidamos com o espaço, redefinindo seus significados e conferindo-lhe funcionalidades diversas, seja para preservar e proteger modos de vida, seja para transformá-los.

Santos (2009), embora exagere na importância que confere ao controle sobre a produção material como elemento condutor desses desenvolvimentos, examina magistralmente a influência das

---

<sup>4</sup> Apenas em 1955 vem à luz o primeiro chamamento a unir esforços em torno do desafio de colocar as máquinas de pensar a serviço da produção do que viria a ser a inteligência artificial, como registram McCARTHY, J., MINSKY, M., Rochester, N. E SHANNON, C., 2006 (1955). A formalização dessa possibilidade é publicada de forma pioneira por SHANNON (1948).

interações técnicas e socioeconômicas na conformação dos processos políticos e seus desdobramentos no espaço, através do tempo. Essa maneira de analisar os processos socioeconômicos e seus desdobramentos políticos é muito útil ao considerar um arcabouço conceitual que nos permita conferir sentido à dinâmica realidade em que vivemos e, nela, definir o que seria uma grande estratégia para o Brasil. Outra utilidade relevante é relacionar essas percepções, de um lado, com as narrativas já entranhadas em nossos modos de pensar sobre como o mundo funciona; e, de outro, com os sistemas de crenças que elaboramos para influenciar e dirigir as ações, nosso pensamento normativo.

Mas, nos dois casos, estamos presos a modos de pensar o espaço e o tempo que há pelo menos um século são desafiados pela realidade. É verdade que o século XX registrou profundas transformações no modo como a humanidade percebe e transforma o espaço e o tempo de sua existência. Também é verdade que esse processo engendra dinâmicas simultaneamente assustadoras (e fascinantes...), gerando instabilidades e inseguranças de modo generalizado. Por isso mesmo, uma das respostas comuns dos seres humanos consiste em apegar-se a imagens compreensíveis da ordem, à crença na evolução previsível dos acontecimentos, mesmo que isso não encontre correspondência com a realidade.

No campo das Ciências Humanas, é crucial ter isso presente, já que não se trata apenas de constatar realidades, mas de adotar posições éticas relativas a como conduzir responsabilmente os destinos das sociedades. Afinal, o fato inescapável é que as transformações tendem a acelerar-se, criando oportunidades para que lideranças políticas irresponsáveis manipulem as inseguranças e frustrações coletivas com vistas a alcançar objetivos eleitorais. Mais do que nunca, apontar caminhos tendentes a reduzir conflitos entre comunidades políticas e enfrentar vulnerabilidades compartilhadas pela humanidade requer líderes políticos que tenham compreensão histórica e grandeza de espírito.

De fato, como Rovelli explica didaticamente, a concepção newtoniana (incorporada por parte das teorias das Relações Internacionais) é apenas um modo de pensar o mundo e, nele, a nossa existência. Desde Einstein, sabemos que “there are no space and time: there are only dynamical objects. The world is made by dynamical fields. These do not live in, or on, spacetime: they form and exhaust reality.” (Rovelli, 2006: 27) Por conseguinte, afirmar o que existe aqui e agora corresponde apenas a registrar uma experiência observável para o indivíduo que a enuncia e comunica a outrem.

Esses registros se acumulam e, convencionalmente, se estabelece um entendimento compartilhado da realidade. As imprecisões dos registros, quer em sua percepção, quer no processo comunicacional, explicam em parte porque o mundo se afigura de forma idiossincrática para cada indivíduo, o que está na origem de muitos conflitos sociais e políticos. O amplo uso de robôs e perfis falsos em redes sociais, bem como veículos capazes de confundir os consensos estabelecidos com verdades parciais, torna mais difícil construir esses consensos. O advento da inteligência artificial insere nesse perigoso jogo novos atores com os quais os seres humanos não têm familiaridade. Isso significa que haverá pouco a aprender com a História ao lidar nesse novo contexto, o que reforça a importância de esclarecer os princípios de ação e os objetivos que se almeja atingir coletivamente.

O tema é fascinante, leitor, mas sua complexidade reclama exame que não cabe aqui elaborar. Basta ter presente, com estas notas, a complexidade de fundo do ambiente em que o Brasil precisa elaborar sua grande estratégia. Há vulnerabilidades transnacionais impostas pelas mudanças climáticas e pandemias. A ordem liberal vem sendo progressivamente desmontada, em que valores antes tidos como universais são caracterizados pelo prisma de uma guerra cultural. Nesse contexto, observam-se desigualdades sociais profundas ao ponto de gerar revoltas associadas a percepções de injustiça, como vêm destacando os relatórios de riscos globais publicados pelo Fórum Econômico Mundial nos últimos anos. Insatisfeitas em meio a dinâmicas culturais que esmaeceram os laços de harmonia entre os grupos

humanos, as populações das grandes cidades são mais facilmente manipuladas por políticos populistas e sujeitas à exploração do crime organizado.

A economia global organizou-se de forma interdependente; entretanto, as cadeias produtivas se reorganizam em arranjos regionais ou locais que lhes garantam redundâncias percebidas como necessárias, especialmente em decorrência das crises estruturais de 2008, 2014/2022 e 2019, mas também de políticas deliberadas de atores relevantes, como foi o caso da guerra comercial entre EUA e China. De fato, como lembrou Ikenberry (2018), “Hoje, essa ordem internacional liberal está em crise. Pela primeira vez desde os anos 1930s, os Estados Unidos elegeram um presidente que é ativamente hostil ao internacionalismo liberal. Comércio, alianças, direito internacional, multilateralismo, meio ambiente...”. Nesse contexto, a população global aumenta em número e envelhece, ampliando a demanda por alimentos, água e fontes de energia e agregando movimentos disruptivos no interior das sociedades e entre elas.

Em suma, Temos um mundo multipolar carente de multilateralismo que lhe proporcione o mínimo de governança necessário para evitar conflitos inter-estatais. Na sintética provocação de Pippa Malmgren, temos *‘hot war in cold places’ (the Arctic, space and on the high seas) and ‘cold war in hot places’ (Africa, South Pacific Island chains, etc.) and suggests that ‘...the trend of multiple countries towards re-arming, re-shoring, re-stocking and re-wiring (all comms and power grids) are all symptoms of reduced mutual geopolitical and economic trust.’* (In Pozsar, Z. et alii. 2023, p.19.).

A guerra na Ucrânia precipitou esses processos, levando os países europeus a ampliar os investimentos em defesa e a fortalecer sua aliança militar com os EUA. Na visão de Tooze (2021), eventos disruptivos tendem a acumular-se, gerando instabilidades no ambiente global e oportunidades para os atores se repositarem, o que, em si, pode induzi-los a empenhar-se em comportamentos tendentes a acelerar essas instabilidades.

Nesse contexto, com avançar na construção de uma grande estratégia para o Brasil que defina com clareza o papel a ser desempenhado pelo setor da Defesa? A seguir, proponho ao leitor uma breve lista de definições e iniciativas que precisariam ser consideradas no processo de construção de uma grande estratégia para o Brasil que enquadre satisfatoriamente o setor da defesa e as Forças Armadas.

1. Definir as prioridades que pautarão os objetivos nacionais de longo prazo e, por conseguinte, as prioridades de uma grande estratégia requer uma espécie de pacto que reflita o consenso se uma sociedade coesa e solidária, irmanada por princípios compartilhados e por uma visão de futuro comum. Construir um consenso dessa natureza e ampliar a coesão social exigem estabilidade institucional, habilidade e liderança política. Nos tempos atuais, salta aos olhos a necessidade de investir em educação, ciência, tecnologias e inovação, bases da sociedade da informação.

2. Ao identificar esses objetivos, convém distinguir entre necessidades socioeconômicas, ligadas ao crescimento econômico sustentável com distribuição de renda, de um lado, e, de outro, as vulnerabilidades e ameaças ao país, à sua população e seu modo de vida. Em alguma medida, a PND e a END tangenciam as vulnerabilidades e apontam ameaças difusas, mas não distinguem entre elas nem atribuem tarefas e papéis específicos aos atores que devem ficar responsáveis por conduzir os esforços voltados para mitigar as vulnerabilidades e contra-arrestar as ameaças. Mais ainda, os documentos referem-se a dimensões socioeconômicas, de saúde e ciência e tecnologia apenas para contextualizar o setor Defesa, os objetivos e ações estratégicas. Isso está correto, mas é claramente insuficiente. O problema não está nos documentos exarados pelo Ministério da Defesa, mas na ausência de diretriz de Estado mais ampla que os relacione com ações a serem empreendidas em outros domínios da vida nacional.



3. O país carece de um arranjo institucional que lhe proporcione capacidade de atuação transversal, sem o que não se pode acompanhar as interações das políticas públicas em suas interações mútuas. Cabe a uma espécie de conselho de Estado reunir as capacidades necessárias para apresentar à sociedade uma visão de conjunto ampla e profunda o suficiente para construir semelhante consenso.<sup>5</sup> Semelhante arranjo não apenas definiria as vulnerabilidades e ameaças a serem enfrentadas, mas também as necessidades militares necessárias a esse enfrentamento e sua harmonização com as ações diplomáticas pertinentes à inserção internacional do país.

4. Um tal arranjo inter-institucional favoreceria assegurar previsibilidade orçamentária que viabilize investimentos estratégicos. Para que esse diagnóstico se faça e produza consequências, é preciso deduzir da identificação das ameaças as capacidades militares de que o Brasil precisa para proteger-se adequadamente no futuro. Definidas as capacidades, cabe apontar como desenvolvê-las, de modo a proporcionar ao país condições de sustentar combate pelo tempo necessário para contra-arrestar. Isso hoje não se faz. Na ausência de uma visão clara sobre as capacidades necessárias, os recursos empregados na defesa seguem uma lógica incremental de reposição de pessoal em estruturas criadas para enfrentar os desafios do passado. Em vez de se trabalhar em um projeto de força que possa ser viável para enfrentar as guerras do futuro, as burocracias buscam ampliar orçamentos para seguir em sua zona de conforto, como se houvesse correspondência entre seu *modus operandi* tradicional e as exigências do presente. Não há.

5. No que concerne mais especificamente ao setor Defesa, é preciso transformar o Ministério da Defesa em um ente político capaz de operacionalizar sua parte nessa grande estratégia. Desde sua criação, com poucas exceções, o MD não fez mais que despachar os interesses das Forças singulares e acomodar seus interesses corporativos. Uma lista inicial das provocações a uma equipe que ficasse responsável por indicar o que fazer no setor Defesa para servir a essa grande estratégia deveria contemplar pelo menos as seguintes iniciativas:

- A disposição das Forças no território nacional não obedece a uma visão sistêmica.
- Não sendo mais antiga que os Comandantes de Força, a Chefia do Estado-Maior Conjunto do MD não detém unidade de comando para, em caso de combate, harmonizar os meios disponíveis em prol de emprego conjunto.
- Não se fazem operações conjuntas de caráter estratégico nem compras conjuntas que se valham do poder de compra do Estado para viabilizar a necessária interoperabilidade e economizando recursos públicos.
- Os comandos conjuntos existentes são limitados em seu escopo e capacidade, quase uma vitrine para defender o argumento de que se estaria trabalhando no assunto. O mesmo se aplica às discussões sobre doutrina conjunta, consensualmente percebida como necessária e incapaz de sobrepor-se às doutrinas das Forças singulares.
- Inexiste carreira civil ministério, sem o que não se gera memória institucional nem direção conjunta das Forças. Não se distingue claramente entre preparo e emprego.
- Não existe diretriz para criar uma base logística de defesa que vá além de incentivos

---

<sup>5</sup>Nos Estados Unidos, por exemplo, o Conselho de Segurança Nacional promove, em caráter permanente, o diálogo de alto nível que favorece tanto a fixação de prioridades e linhas de ação nos documentos oficiais quanto a implementação e supervisão das políticas públicas que ampliem a probabilidade de atingir esses objetivos. No Brasil, esse tipo de articulação inter-setorial existiu no passado, levado a efeito pelo antigo Conselho de Segurança Nacional, de triste memória. O fato de aquele conselho ter se desvirtuado e de o governo militar ter utilizado suas competências para levar a efeito a política de segurança nacional explica, em parte, sua extinção. Ocorre que não se pôs nada em seu lugar.

circunstanciais aos projetos estratégicos de cada Força, os quais valorizam mais os custos submersos de investimentos já realizados do que as inovações pertinentes a criar capacidades inovadoras em um ambiente em transformação.

- Teatros de operação considerados estratégicos para promover operações simultâneas em vários domínios são ignorados pelo planejamento.
- Tecnologias disruptivas, assim como doutrinas de operações conjuntas, recebem menções formais em documentos, mas não há investimento sistemático para desenvolver capacidades sistêmicas e compartilhadas em campos como inteligência artificial, defesa cibernética, guerra eletroeletrônica, computação quântica e hipervelocidade, para mencionar apenas os mais óbvios.

A política de pessoal das Forças pouco avançou na formação de combatentes que desenvolvam capacidades críticas, vez que isso desafia a operacionalização dos princípios de hierarquia e disciplina. A do MD inexistente. Em vez de concentrar os recursos na elevação do soldo de militares com perfil mais sofisticado e em investimentos, aposta-se na manutenção de grandes contingentes medianamente preparados para combates distintos dos que se observam hoje, por exemplo, na Síria e na Ucrânia.

Como se vê, leitor, a lista é longa, mas não quero cansá-lo com toda sua extensão. Basta reter o principal em relação à participação do setor da Defesa na construção dessa grande estratégia: ao Ministério da Defesa, cabe dirigir as Forças Armadas em seu preparo para o combate, provendo-as das capacidades logísticas, meios e insumos de sustentação do combate (da saúde, formação e higiene dos combatentes à aquisição, produção e manutenção dos equipamentos), bem como harmonizar as políticas públicas voltadas a esse fim com as demais necessidades da sociedade. Às Forças Armadas cabe proteger a sociedade contra ameaças externas. Ao militar, preparar-se para o combate e dela participar acatando as ordens das autoridades civis constituídas. Todo o resto (missões de paz, apoio logístico em caso de desastres naturais, missões de busca e salvamento, atendimento a comunidades carentes...) é atividade subsidiária e não deve sobrepor-se ao principal. Isso significa que as Forças devem prestar mais atenção às ameaças do que às vulnerabilidades, que requerem políticas públicas transversais e envolvimento mais profundo e permanente de atores sociais diversos.

## CONCLUSÕES

Parte de um debate mais amplo sobre a inserção internacional do Brasil em um mundo em rápida evolução, o argumento aqui desenvolvido visou provocar os leitores a refletir sobre a necessidade de se estabelecer uma grande estratégia para o Brasil, dotando o país e um arranjo institucional que lhe permita acompanhar as evoluções estratégicas no ambiente global, definir e supervisionar a execução políticas públicas adequadas a assegurar a proteção da pátria e de seus interesses permanentes. Isso implica ter claro que Defesa nacional é assunto de toda a sociedade, requerendo seu envolvimento em torno de ações coesas e sustentáveis no longo prazo.

Tais ações podem ser facilitadas no marco de uma grande estratégia, que reúna visões consensuais e faça convergir as energias empreendedoras da sociedade no sentido de realizar os objetivos estabelecidos de modo sustentável e a custos razoáveis. Por ter como foco a atuação internacional de um país, no caso, o Brasil, a grande estratégia considera mais detidamente as capacidades de defesa e diplomática, mas necessariamente articula as iniciativas encetadas no exterior com os meios disponíveis na sociedade que se quer proteger. A primeira parte do texto tratou, tão didaticamente quanto possível, do conceito de grande estratégia.

A segunda parte tomou nota de esboços de planos governamentais de longo prazo desde a democratização, bem como aspectos da Estratégia Nacional de Defesa que pudessem sugerir elementos constitutivos de uma grande estratégia para o Brasil. Defendeu-se a necessidade de se estabelecer não apenas uma grande estratégia, mas também um arranjo interinstitucional que lhe dê coerência e lhe viabilize a execução.

Defendeu-se, igualmente, na terceira parte do texto, a necessidade de considerar, nas ações especificamente destinadas ao setor Defesa, uma plêiade de iniciativas que apontem para a viabilização de se harmonizar esse setor aos demais campos da vida nacional definindo o papel atribuído ao Ministério da Defesa e às Forças Armadas nessa grande estratégia.

Restou claro, leitor, que há muito a fazer nesse campo. Se as provocações aqui compartilhadas servirem a organizar o debate acerca das próximas iniciativas, o texto terá servido ao seu propósito e o tempo que investimos em sua redação e leitura terá valido a pena.

## REFERÊNCIAS

AMORIM, C. *A grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)* / Celso Amorim ; Antonio Jorge Ramalho da Rocha ... [et al] (editores). - Brasília : FUNAG; [São Paulo] : Unesp, 2016.

BAUMAN, Z. *Liquid Modernity*. Oxford, Polity Press, 2000.

BAUMAN, Z. *Tempos líquidos*. Rio de Janeiro, Zahar, 2007.

BRANDS, H. *What Good Is Grand Strategy? Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 2014.

CASTELLS, M. *The informational city*. Blackwell, 1989

GRAY, C. *The Strategy Bridge: Theory for Practice*; Oxford: Oxford University Press, 2010.

HARVEY, D. *The Condition of Postmodernity. An Enquiry into the Origins of Cultural Change*. Oxford, Basil Blackwell, 1989.

IKENBERRY, G.J. The end of liberal international order? *International Affairs* 94: 1 (2018) 7–23; DOI: 10.1093/ia/iix241

LIDDELL HART, Basil H. *Strategy*, Second Revised Edition. New York, NY: Fredrick A. Praeger Publishers, 1967.

PND & END. Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa encaminhadas em 22/07/2020 para apreciação do Congresso Nacional. Disponível em [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/estrategia-nacional-de-defesa](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/estrategia-nacional-de-defesa) (Acesso em 28/12/2022).

POZSAR, Z. et al. *The Future of the Monetary System*. Report, Credit Suisse Research Institute (CSRI), January 13, 2023.

ROVELLI, C. The Disappearance of Space and Time. In: DIECKS, D (Ed.) *The Ontology of Spacetime*. Philosophy and Foundations of Physics, Chapter 2 (pp: 25-35). London, Elsevier B.V. DOI 10.1016/S1871-1774(06)01002-3.

SANTOS, M. *A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2009.

SHANNON, C. A Mathematical Theory of Communication. *The Bell System Technical Journal*, Vol. 27, pp. 379–423, 623–656, July, October, 1948. Disponível em : <http://people.math.harvard.edu/~ctm/home/text/others/shannon/entropy/entropy.pdf> . Acesso em: 15 de fevereiro de 2020.

SILOVEN. (2017): Beyond the Buzzword: The Three Meanings of Grand Strategy, *Security Studies*, DOI: 10.1080/09636412.2017.1360073

SILVA, Rafael Bianchi (2012). *Lugares para a amizade na sociedade contemporânea: caminhos educativos a partir da obra de Zygmunt Bauman*. 197f. Tese de Doutorado em Educação inédita. Pós-Graduação em Educação, Universidade Estadual Paulista: Marília

STRACHAN, H. Strategy and contingency. *International Affairs* 87:6 (2011) 1281–1296.

TOOZE, A. *Shutdown How Covid Shook the World's Economy*. New York: Viking, 2021.



2023

