

**CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS**  
**INFORMATIVO ESTRATÉGICO Nº 04/2015**



**4ª REUNIÃO TEMÁTICA:**  
**ANÁLISE DE CONJUNTURA DA**  
**AMÉRICA DO SUL, EXÉRCITO BRASILEIRO E**  
**POLÍTICAS PÚBLICAS**

29 MAIO 2015

---

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Centro de Estudos Estratégicos do Exército.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte.

***Reproduções para fins comerciais são proibidas.***

## SUMÁRIO

**1 O EXÉRCITO, GARANTIA DA LEI E DA ORDEM E ATIVIDADES SUBSIDIÁRIAS .....2**

Luiz Eduardo Rocha Paiva

**2 A ESCOLA SUL AMERICANA DE DEFESA (ESUD): SIGNIFICADO E PERSPECTIVAS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA IDENTIDADE DE DEFESA NA AMÉRICA DO SUL .....7**

Alcides Costa Vaz

**3 AMÉRICA DO SUL: ANÁLISE DE CONJUNTURA POLÍTICA .....12**

Pio Penna Filho

**4 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A GESTÃO PÚBLICA: UMA INTRODUÇÃO ...14**

Ricardo Wahrendorff Caldas

## **O EXÉRCITO, GARANTIA DA LEI E DA ORDEM E ATIVIDADES SUBSIDIÁRIAS**

**Luiz Eduardo Rocha Paiva<sup>1</sup>**

### **1 Considerações Iniciais**

O Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEEx) estabeleceu “Tensões Sociais e Terrorismo” como Área Temática de estudos do Núcleo de Estudos Prospectivos (NEP), em 2015, na Linha de Pesquisa de “Política e Estratégia de Defesa”. Definiu a segurança pública, o agravamento das tensões sociais, a influência de atores não governamentais, o terrorismo e a guerra assimétrica como os assuntos a serem explorados nos artigos que serão produzidos na Linha de Pesquisa supracitada.

Da leitura dos Eventos dos Cenários Prospectivos EB 2030, verifica-se que estão diretamente relacionados aos assuntos a serem explorados os eventos que se seguem: (nº4) agravamento da questão ambiental; (nº5) ocorrência de atividades terroristas em território brasileiro; (nº6) agravamento da problemática de segurança pública; (nº12) aumento da influência de atores não governamentais; (nº13) agravamento das tensões sociais; e (nº14) ocorrência de ataques cibernéticos em território brasileiro. Outros eventos têm relação indireta com os temas da área em pauta.

Por que a ênfase em missões de Garantia da Lei e da Ordem e em Atividades Subsidiárias?

### **2 Garantia da Lei e da Ordem é missão imposta na Constituição**

*“As Forças Armadas (...) destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”* (extrato do Art. 142 da Constituição Federal de 1988).

Como se vê, a Constituição estabelece a garantia da lei e da ordem (GLO) como missão das Forças Armadas (FA). Existem, ainda, outras missões estabelecidas em Leis Complementares (Atividades Subsidiárias), na Política Nacional de Defesa e na Estratégia Nacional de Defesa. A missão de GLO está justaposta à de defesa da Pátria. Assim, há quem considere as duas no mesmo nível de importância, o que poderá resultar em igual priorização no tocante à distribuição de recursos, ao preparo e emprego da Força e à formação dos quadros. Ambas são missões e têm que ser cumpridas, mas a defesa da Pátria, além de ser

---

<sup>1</sup> General da Reserva Luiz Eduardo Rocha Paiva. Pesquisador do Núcleo de Estudos Prospectivos do Centro de Estudos Estratégicos do Exército e ex-comandante da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

apanágio das FA, é a que lhe confere identidade junto à Nação. A GLO e as Atividades Subsidiárias assumem relevância em determinados momentos, mas as FA só deveriam ser nelas empregadas após estar esgotada a capacidade das instâncias diretamente responsáveis pela solução de problemas existentes no âmbito das áreas em comento.

### **3 Defesa da Pátria versus GLO e atividades subsidiárias**

A realidade nacional, entretanto, tem levado ao constante e duradouro emprego das FA, principalmente do Exército, na GLO e em Atividades Subsidiárias, haja vista a demora, desinteresse ou omissão de sucessivos governos em sanar deficiências e vulnerabilidades dos órgãos por elas diretamente responsáveis. Dessa forma, problemas que poderiam ser solucionados com oportunidade acabam se agravando a ponto de se tornarem ameaças.

Tal cenário tem se refletido em uma distorção da visão de futuro de militares, inclusive em altos postos que, influenciados pela dinâmica político-social da atualidade, projetam a GLO e Atividades Subsidiárias como áreas de atuação normal, e não episódica, do Exército de hoje e do futuro. Isso tem levado a um progressivo desvio da Força, com prejuízo de sua identidade de “escudo e lança” da Nação. Basta verificar a insistência em apresentar o Exército como instrumento de “pacificação” interna e internacional, “mão amiga” em situações de carência no âmbito interno, segurança de grandes eventos, combate a ilícitos e outras Atividades Subsidiárias. Assim, há desvio da missão principal de defesa da Pátria e o próprio Estado-Maior do Exército já produziu um texto, em 2011, onde procura conscientizar a Força de que as duas missões têm a mesma importância.

A propósito, convido o leitor a uma reflexão quanto às duas missões<sup>2</sup> em pauta, identificando, na listagem a seguir, o que seja característico a cada uma e concluindo, por si próprio, sobre a importância relativa, considerando dimensão, complexidade, envolvimento nacional e consequências dos resultados: o tipo de ameaça de mais fácil de neutralização e de gerenciamento mais simples pelo Estado (maior liberdade de ação); qual implica o emprego das FA diretamente e qual dispõe de um “escalão precursor”; qual delas exige equipamento diversificado, complexo, de difícil obtenção e reposição; qual envolve batalhas violentas e operações complexas com previsão de grande número de baixas; e qual envolve a Nação inteira, exige mobilização geral, causa comoção nacional, inspira o sentimento patriótico, desperta o instinto de sobrevivência e seus resultados se refletem na autoestima nacional com duradouras consequências.

---

<sup>2</sup> Artigo de minha autoria para o NEP em 2012: “Perspectivas de emprego das Forças Armadas internamente, num contexto de agravamento das ameaças à segurança pública ou de tensões sociais, em função da legislação nacional” ([www.eme.eb.mil.br/ceeex/revista](http://www.eme.eb.mil.br/ceeex/revista)).

É claro que em determinado momento, não havendo uma ameaça externa, estando a lei e a ordem ameaçadas e esgotados os meios dos órgãos de segurança pública, a GLO terá prioridade sobre atividade de preparo da Força para a defesa externa. Prioridades são definidas não apenas por relevância, mas também em função de urgência ou emergência. Nos últimos anos, foi realizada uma dezena de operações de grande envergadura, voltadas para o combate aos ilícitos na Faixa de Fronteiras (“Operações Ágatas”), com vultoso aparato de forças e de gasto de recursos, ao passo que nenhuma operação do mesmo porte foi realizada em adestramento para a defesa da Pátria.

Porém, seja para evitar o desgaste político em situações de conflito interno, seja para aproveitar a credibilidade da Instituição, os governos continuarão empregando o Exército na GLO e em Atividades Subsidiárias para suprir deficiências da lei, dos órgãos de segurança pública e de outras instâncias encarregadas, ao invés de sanar seus pontos fracos e vulnerabilidades. Trata-se, então, de equacionar um problema. Como a Força Terrestre do Exército poderia se reorganizar para cumprir as inescapáveis missões de GLO e de Atividades Subsidiárias, sem prejudicar o preparo para a defesa da Pátria?

#### **4 Um só Exército e duas capacidades estratégicas**

A Força Terrestre é composta por 27 brigadas<sup>3</sup>, considerando a de Artilharia Antiaérea, e se estuda criar mais três, sendo uma de selva, no Amapá, e duas leves, uma no Ceará e outra na Bahia, com a extinção da 10ª e da 6ª Região Militar respectivamente. A história tem comprovado a total impossibilidade de o Exército dispor desse total de brigadas em um nível mínimo de operacionalidade. Na verdade, nenhuma delas está completa em termos de pessoal e equipamento e em suas funções de combate (manobra, apoio de fogo e defesa antiaérea, inteligência, apoio ao combate, comando e controle e logística). Outros exércitos, de países como a Grã-Bretanha, Alemanha e França, dispõem de menos da metade do total de nossas brigadas e poucas estão em situação de pronto emprego, pois precisam de algumas semanas ou poucos meses para serem completadas antes de entrar em operações. E esses países, cuja economia não é muito mais forte que a do Brasil, gastam muitos mais recursos para investir e manter o nível de aprestamento e desenvolvimento tecnológico de suas forças terrestres.

A conclusão é que o Exército Brasileiro terá que racionalizar seus efetivos e sua estrutura operacional. Porém, diriam alguns: *aqueles países não têm a extensão do Brasil e, portanto, não carecem de uma Estratégia da Presença para suprir a ausência do Estado nos*

---

<sup>3</sup> Grande Unidade Básica de Combate, com cerca de 4 a 5 mil combatentes, podendo ser, principalmente, blindada, mecanizada, leve, de selva, aeromóvel, paraquedista, antiaérea, de aviação e de forças especiais.

*vazios de poder ao longo do território como é o nosso caso.* Sem dúvida isso é verdadeiro e não será proposta a diminuição do número de brigadas, mas a Estratégia da Presença carece principalmente da existência de tropas de Infantaria Leve. Atividades Subsidiárias, além da tropa de Infantaria Leve, podem ser realizadas, principalmente, por frações de Logística e de unidades de Engenharia de Construção.

O Exército estará em boas condições de cumprir a missão de defesa da Pátria se tiver entre 10 e 13 brigadas em nível de “prontas” ou “semiprontas”, estas últimas sendo rapidamente completadas pela mobilização. Deve-se considerar que um potencial inimigo, e são poucas as potências capazes de ameaçar a nossa integridade territorial, por mais poderoso que seja não tentará uma ampla e profunda invasão no Brasil. O País é praticamente inconquistável em razão de sua imensa profundidade e amplitude, tal como o demonstraram a China e a Rússia nos séculos passados. Por ter que se restringir a áreas específicas e reduzidas, ao longo dos nossos limites, particularmente no litoral, o inimigo poderá ser dissuadido por 10 ou 13 brigadas de pronto emprego enquadradas em um sistema de defesa antiacesso com mobilidade e letalidade. Sistema composto por subsistemas de defesa antiaérea, guerra cibernética, mísseis cruzeiros de longo alcance (inclusive antinavio) e vigilância e contravigilância. Além da defesa da Pátria estas brigadas serão capazes de projetar poder em apoio à Política Externa do Brasil.

As demais brigadas serão núcleos de mobilização compostos apenas por unidades de Infantaria e Cavalaria com estruturas, efetivos, armamentos e equipamentos reduzidos e simplificados, contando com elementos de Comando e Controle e Logística. A elas caberão a GLO, Atividades Subsidiárias (inclusive segurança pública), proteção de infraestruturas, missões de paz e humanitárias (a partir do segundo contingente), defesa da Pátria (adestramento até o nível pelotão e para a segurança de área de retaguarda) e a preparação para a guerra assimétrica. Os soldados engajados terão uma segunda especialização, de modo a capacitá-los como serventes de armas de apoio de fogo no escalão subunidade. Em cada Comando Militar de Área haverá uma área de instrução com campo de tiro para armas coletivas, de modo a proporcionar a segunda qualificação. Em situações de emprego onde for preciso maior efetivo para GLO ou Atividades Subsidiárias, as forças empregadas serão reforçadas por tropas enviadas de outras regiões. As unidades de Infantaria dessas brigadas serão mobiliadas com comandantes de pelotão oriundos de qualquer Arma, bastando um estágio de comando de pelotão de fuzileiros em operações defensivas e ofensivas. As ações de GLO e Atividades Subsidiárias já são ensinadas em unidades de qualquer natureza e o comando de pequenas frações em operações de patrulha é ministrado nos cursos de formação de oficiais. Portanto, não será difícil adaptar oficiais combatentes ao comando de pelotões de

fuzileiros nas operações básicas dessas frações. Oficiais e sargentos servirão tanto nas brigadas de pronto emprego quanto nas de mobilização.

## **5 Finalizando**

A proposta foi apresentada de forma sintética, mas deverá ser detalhada no prosseguimento dos trabalhos do NEP em 2015. Sua implantação racionalizará os efetivos e permitirá melhor aproveitamento de recursos, concentrando nas brigadas de pronto emprego os equipamentos e armamentos fundamentais, bem como o sofisticado e caro adestramento para a defesa da Pátria. A especialização das unidades das brigadas de mobilização em operações de GLO e Atividades Subsidiárias melhorará o rendimento da Força nessas missões, sem prejuízo da formação do combatente e das frações elementares para a defesa da Pátria, pois serão mantidas a instrução individual e o adestramento das frações até pelotão para a guerra regular.

O Exército continuará cumprindo as duas missões, sem prejuízo para nenhuma delas, porém, o adestramento e o reequipamento da Força poderão focar as unidades voltadas para a defesa da Pátria, sem haver dispersão para unidades voltadas à GLO e às Atividades Subsidiárias, concretizando a racionalização, objetividade e efetividade na utilização dos recursos de investimento disponibilizados ao Exército.

## **A ESCOLA SUL AMERICANA DE DEFESA (ESUD): SIGNIFICADO E PERSPECTIVAS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA IDENTIDADE DE DEFESA NA AMÉRICA DO SUL**

**Alcides Costa Vaz<sup>1</sup>**

Em 17 de abril último, foi oficialmente instalada em Quito a Escola Sul Americana de Defesa (ESUD), representando um novo marco no processo de cooperação regional em defesa conduzido sob a égide do Conselho de Defesa Sul Americano (CDS) da União Sul Americana de Nações (UNASUL). A criação deste novo organismo suscitou diversos questionamentos sobre os rumos desta cooperação e seus possíveis desdobramentos em termos doutrinários e operacionais. Inicialmente voltada para a formação de quadros civis e militares no âmbito da defesa no contexto regional, seu papel na conformação de um pensamento e de uma identidade regional de defesa se coloca como questão indeclinável para a reflexão acerca das perspectivas regionais neste plano. Nesse sentido, o presente texto tem por objetivos apresentar um quadro conciso de informações acerca dos antecedentes e do processo que resultou na criação e instalação da ESUD no marco do CDS, identificando os elementos definidores de seu arcabouço normativo e organizacional e de sua agenda inicial bem como discutir as perspectivas que suscita para a construção de uma identidade de defesa na América do Sul.

### **1 O processo de criação e instalação da ESUD**

Não é recente a ideia de criação de uma instância precipuamente voltada para a gradual construção e consolidação de um pensamento sul americano de defesa com base em uma visão compartilhada regionalmente acerca dos desafios que a América do Sul enfrenta neste plano. É possível considerar que a própria criação do Conselho Sul Americano de Defesa em dezembro de 2008 já se apoiava também neste desígnio, na medida em que seu Estatuto já apontava expressamente para o objetivo de “construir uma identidade sul-americana em matéria de defesa, que leve em conta as características sub-regionais e nacionais e que contribua para o fortalecimento da unidade da América Latina e o Caribe” (Art. 4º, objetivos gerais) e “avançar gradualmente na análise e discussão dos elementos comuns de uma visão conjunta em matéria de defesa” e “promover a troca de informação e análise sobre a situação regional e internacional, com o objetivo de identificar os fatores de riscos e ameaças que possam afetar a paz regional e mundial.” (alíneas a e b do Art. 5º que trata dos objetivos específicos do CDS).

---

<sup>1</sup> Professor do Instituto de Relações Internacionais da UnB e Pesquisador do Núcleo de Estudos Prospectivos – (NEP/EB).

No entanto, foi apenas na IV Reunião Ordinária do CDS, realizada em Lima em 28 de novembro de 2012, e no marco da construção de seu Plano de Ação 2013, que tal desígnio foi abordado por proposta do então Ministro de Defesa do Brasil, Celso Amorim, e que fora articulada com a Argentina e o Equador. Brasil e Argentina eram responsáveis por duas iniciativas de formação já incorporadas ao acervo do CDS: o Curso de Defesa Sul-Americano (CADSUL), iniciativa da Escola Superior de Guerra do Brasil e o Curso Sul-Americano de Formação de Civis em Defesa, sob responsabilidade do Ministério da Defesa da Argentina. A discussão da proposta e dos procedimentos para sua operacionalização foram então incorporadas ao Plano de Ação 2013 do CDS. Com isso, foi instaurado Grupo de Trabalho originalmente integrado por delegados brasileiros, argentinos equatorianos, na condição de responsáveis pela elaboração da proposta, assistidos por delegados da Venezuela, Peru, Guiana, Suriname e Uruguai como países co-responsáveis.

O Grupo de Trabalho, de acordo com os lineamentos do Plano de Ação 2013 do CDS estaria incumbido de elaborar documento de trabalho contendo a definição dos fundamentos institucionais, do delineamento estratégico, dos princípios, objetivos estratégicos e específicos, funções, organização e da sede da ESUD. Assim mesmo, já a partir da segunda reunião de trabalho, optou-se pela inclusão de todos os países membros do CDS na elaboração da proposta, a qual foi concluída na quarta reunião de trabalho, tendo sido formalmente encaminhada para apreciação no âmbito da V Reunião Ordinária do CDS ocorrida em Paramaribo em 21 de fevereiro de 2014, a qual a referendou. Com isso, a proposta viria a ser finalmente aprovada pelo Conselho de Chefes de Estado e de Governo da UNASUL realizada em dezembro de 2014.

A partir de então, iniciaram-se as gestões para a implantação da ESUD, o que se deu em 17 de abril de 2015 em Quito, cidade escolhida com sede, ocasião em que foi também empossado como Diretor o Prof. Antônio Jorge Ramalho da Rocha<sup>2</sup>, indicação do Governo brasileiro referendada pelos demais países da UNASUL<sup>3</sup>.

## **2 A concepção e organização da ESUD**

A Declaração do Conselho de Chefes de Estados e de Governo da UNASUL que trata da criação da ESUD endossou a concepção originalmente provinda do CDS em sua

---

<sup>2</sup> O Prof. Antônio Jorge Ramalho da Rocha pertence aos quadros do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília e desempenhou, a partir de 2005, diversas funções no âmbito do Ministério da Defesa e da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, sendo atualmente o Diretor do Instituto Pandiá Calógeras, vinculado ao Ministério da Defesa.

<sup>3</sup> A Argentina indicou também o nome de Jorge Battaglino, Diretor da Escola de Defesa Nacional do Ministério da Defesa daquele país, mas gestões prévias levaram à retirada da indicação em favor do candidato brasileiro. Vale recordar que a direção do Centro de Estudos Estratégicos da UNASUL vem sendo desempenhada por Alfredo Forti, de nacionalidade argentina e que o Centro tem sua sede em Buenos Aires.

Declaração de Paramaribo de 30.08.2013, mas acentuou a dimensão regional e seu alcance estratégico ao caracterizá-la como um “centro de altos estudos do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS), de articulação das iniciativas nacionais dos Estados Membros, formação e capacitação de civis e militares em matéria de defesa e segurança regional de nível político-estratégico”.

A ênfase recai, portanto, não na criação de uma nova estrutura com quadros e cursos próprios, mas na articulação de uma rede que contemple as iniciativas dos países membros e no aproveitamento de estruturas, conteúdos e recursos humanos das instituições nacionais de formação de modo a engendrar, gradualmente uma visão comum de Defesa na América do Sul<sup>4</sup>. Trata-se, portanto, de um centro de estudos constituído sob a forma de rede de instituições acadêmicas militares e voltado para a formação de civis e militares mediante cursos compartilhados em nível de especialização e extensão, presenciais e à distância, e estudos que deverão ser desenvolvidos de acordo com os seguintes eixos: 1) geração de estratégias focadas na construção da ciberpaz sobre a base de uma ciberdefesa de proteção contra espionagem, 2) consolidação de políticas de defesa, 3) cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz; 4) desenvolvimento da indústria de defesa na região, bem como a capacitação para garanti-la.

A estrutura organizacional da ESUD é bastante enxuta, contemplando a Secretaria Geral como órgão diretor, um Conselho Acadêmico como órgão assessor a ser integrado por representante de cada um dos países membros e que será responsável pela formulação do projeto anual de cursos, e uma Secretaria Administrativa. Como mencionado, sua sede será em Quito, Equador.

Em seu estágio inicial de funcionamento, a ESUD terá como foco o Curso Avançado de Defesa Sul Americano (CAD SUL), curso oferecido desde 2012 pela Escola Superior de Guerra (ESG) com o objetivo de desenvolver o pensamento sul-americano de defesa, com base na cooperação e integração regionais, estando voltado para civis e militares que atuam na área de defesa dos países da UNASUL<sup>5</sup>. No mesmo sentido, também contemplará o Curso Sul-Americano de Formação de Civis em Defesa, oferecido igualmente desde 2012 pela Escola Nacional de Defesa da Argentina, em moldes semelhantes e com mesma duração do CAD SUL. A partir destas duas iniciativas, espera-se, gradualmente, incorporar outras

---

<sup>4</sup> Entrevista de Antonio Jorge Ramalho da Rocha à Assessoria de Comunicação do Ministério da Defesa do Brasil, em 17.04.2015, disponível em <http://www.vermelho.org.br/noticia/262518-7>. Acesso em 30.04.2015.

<sup>5</sup> Segundo o site da ESG, o curso é desenvolvido ao longo de dez semanas, com carga horária total em torno de 330 (trezentas e trinta) horas, envolvendo estudos teóricos e aplicações práticas do conteúdo programático que contempla os seguintes tópicos: caracterização dos Países da UNASUL; organismos internacionais; geopolítica e geoestratégia; segurança e defesa; Base Industrial de Material de Defesa; e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). Para maior detalhamento ver <http://www.esg.br/index.php/br/defesa-sul-americano-cad-sul>. Acesso em 02.05.2015.

iniciativas e instituições na construção de uma rede genuinamente regional de formação de quadros civis e militares para a defesa.

É importante destacar que, muito embora as atividades de formação representem a faceta mais imediata da atuação da ESUD, a ambição maior é a conformação de um pensamento e, eventualmente, de uma doutrina estratégica de defesa para toda a América do Sul, a ser construída com base no estudo dos riscos e ameaças que a região confronta e considerando suas peculiaridades e necessidades no campo da defesa face a tais riscos e ameaças. Assim, há forte expectativa quanto ao papel não apenas indutor, mas de efetivo desenvolvimento do desígnio de dotar a região de condições para formas e níveis avançados de cooperação em defesa e, eventualmente, de uma plataforma doutrinária comum para orientar, em uma perspectiva de crescente convergência, o planejamento da defesa no contexto regional.

### **3 Perspectivas para a construção de uma identidade regional de defesa**

Não cabem dúvidas sobre a singularidade da ESUD no contexto das instituições regionais e, particularmente, sobre a relevância e centralidade que a mesma deverá ter na construção de uma identidade regional de defesa e de um sentido de comunidade de segurança na América do Sul. A ESUD, ocupa nesse sentido, espaço que não é preenchido pelas instituições que a antecederam no marco da UNASUL, qual sejam o próprio CDS que a abriga e o seu Centro de Estudos Estratégicos. Ao lado deste, a ESUD integra a vertente voltada para as necessidades de geração de conhecimentos e de formação de recursos humanos como dimensão imprescindível para a consecução do objetivo geral do CDS de construir uma identidade sul-americana de defesa.

Porém, sua singularidade e relevância para a consecução de tal fim não lhe asseguram as condições necessárias para o cumprimento de seus desígnios, o que envolve, necessariamente, o suporte político devidamente acompanhado dos recursos econômicos, materiais e humanos suficientes para dar cabo da pretendida articulação de instituições de diferentes países em um trabalho em rede, mas também a disposição de suas respectivas lideranças de orientá-las nesse sentido. Este não é um desafio menor, tendo em vista a falta de antecedentes e, por conseguinte, de tradição de operação em rede por parte das instituições de formação em defesa que ainda confrontam o desafio de interagir nacionalmente tanto com suas congêneres no próprio meio militar assim como com unidades acadêmicas civis voltadas para o ensino e a pesquisa em temas de segurança e defesa. A ESUD, afora o desafio político da afirmação da autonomia regional face aos múltiplos e crescentes desafios de defesa que confronta, coloca, portanto, a todas as instituições de formação em defesa, o desafio de uma

mudança de cultura institucional em favor da construção de uma identidade regional neste campo.

## AMÉRICA DO SUL: ANÁLISE DE CONJUNTURA POLÍTICA

Pio Penna Filho<sup>1</sup>

A América do Sul, quando comparada a outras regiões do mundo, é uma área relativamente tranquila em várias matérias de política internacional. Pelo menos em termos de segurança, de polarizações ideológicas e de radicalismos religiosos, não há por aqui nada comparável com zonas como o Oriente Médio, a África, partes substanciais da Ásia e até mesmo a insegurança vivida nos Estados Unidos e na Europa por conta da ameaça do terrorismo. Mas isso não quer dizer que a região não tenha problemas.

Longe de ser uma área homogênea e com uma identidade claramente definida, a América do Sul apresenta variações regionais importantes. Além disso, não é adequado igualar países tão díspares quanto Brasil e Equador, ou Argentina e Paraguai, por exemplo. Outro aspecto importante, e que mostra a diversidade da região, é o fato de que há governos com tendências políticas muito distintas, como Venezuela e Chile, por exemplo.

Mas existem elementos em comum entre os países sul-americanos, principalmente relacionados às suas sociedades. Em maior ou menor grau, todos se defrontam com o desafio da inclusão social e com a necessidade de melhorar a distribuição da renda. Somos um subcontinente marcado pela desigualdade social e pela exclusão de vastas camadas sociais. Em síntese: uma zona de profundos contrastes sociais.

Em matéria de segurança regional, o maior problema da América do Sul é o crime organizado, sobretudo a ação de narcotraficantes que envolvem suas ações em diversos países, principalmente entre os amazônicos e que promove, direta e indiretamente, uma explosão da violência nos principais centros urbanos dos países da região, com grande destaque para Brasil e Venezuela.

Em termos de ameaças tradicionais, a existência de um grupo guerrilheiro na Colômbia traz implicações também para o campo da política interna e externa daquele país, com repercussões além de suas fronteiras. Em parte isso deriva, além da existência da guerrilha propriamente dita, da aproximação de sucessivos governos colombianos com os Estados Unidos, chamados a colaborar mais efetivamente na luta contra a guerrilha das FARC e os narcotraficantes, o que acabou promovendo certo distanciamento da Colômbia com relação à maior parte dos outros países da América do Sul.

---

<sup>1</sup> Professor do Instituto de Relações Internacionais da UnB e Pesquisador do NEP/CEEEX e do CNPq. E-mail: [piopenna@gmail.com](mailto:piopenna@gmail.com)

À parte essa questão específica da guerrilha na Colômbia, não há, efetivamente, nenhuma matéria relacionada às tradicionais ameaças que possam levar os Estados a uma situação de guerra. Embora persistam certas disputas fronteiriças, elas não chegam a ameaçar o ordenamento sul-americano. E também não existem polarizações ideológicas importantes, embora se verifiquem projetos políticos distintos, como a proposta bolivariana comungada entre a Venezuela, o Equador e a Bolívia, e o modelo mais liberal praticado pelo Chile, por exemplo.

É importante observar, entretanto, que problemas fronteiriços ainda persistem, mostrando a necessidade de diálogo contínuo para evitar que crises de desconfiança cresçam. São os casos de disputas adormecidas entre Venezuela e Colômbia, Venezuela e Guiana, Peru e Equador, Peru e Chile e Bolívia e Chile.

No atual cenário sul-americano chama a atenção a questão venezuelana. Nesse país o regime “bolivariano” situa-se no limite entre democracia e ditadura. Existem presos políticos e a oposição é sistematicamente perseguida pelo governo do presidente Maduro, sucessor de Hugo Chávez. Em profunda crise econômica e política, o governo venezuelano encontra enormes dificuldades para atender a uma grande demanda social e política.

A situação na Venezuela merece ser acompanhada de perto, sobretudo pelo Brasil. Não interessa ao país que a crise política venezuelana se aprofunde a ponto de uma ruptura da ordem vigente. Nesse cenário, o país pode caminhar a passos largos para um contexto de guerra civil, uma vez que durante o governo de Hugo Chávez foram criadas milícias com orientação ideológica radical. Um grave distúrbio na Venezuela tem condições de promover polarizações políticas em parte da América do Sul, com países tomando posições divergentes. Nesse cenário, é praticamente certo que o governo norte-americano promoverá intensa e crítica ação diplomática contra o governo Maduro.

À parte o problema político venezuelano, o grande desafio da América do Sul continua o mesmo há décadas, qual seja: desenvolver suas economias nacionais e, ao mesmo tempo, promover distribuição de renda e inclusão social. São desafios importantes e nada fáceis de realizar, mas pelo menos os países da região gozam de certa estabilidade política e relativa harmonia entre os Estados, o que pode ser visto como um grande facilitador para melhorar as condições de vida de suas populações.

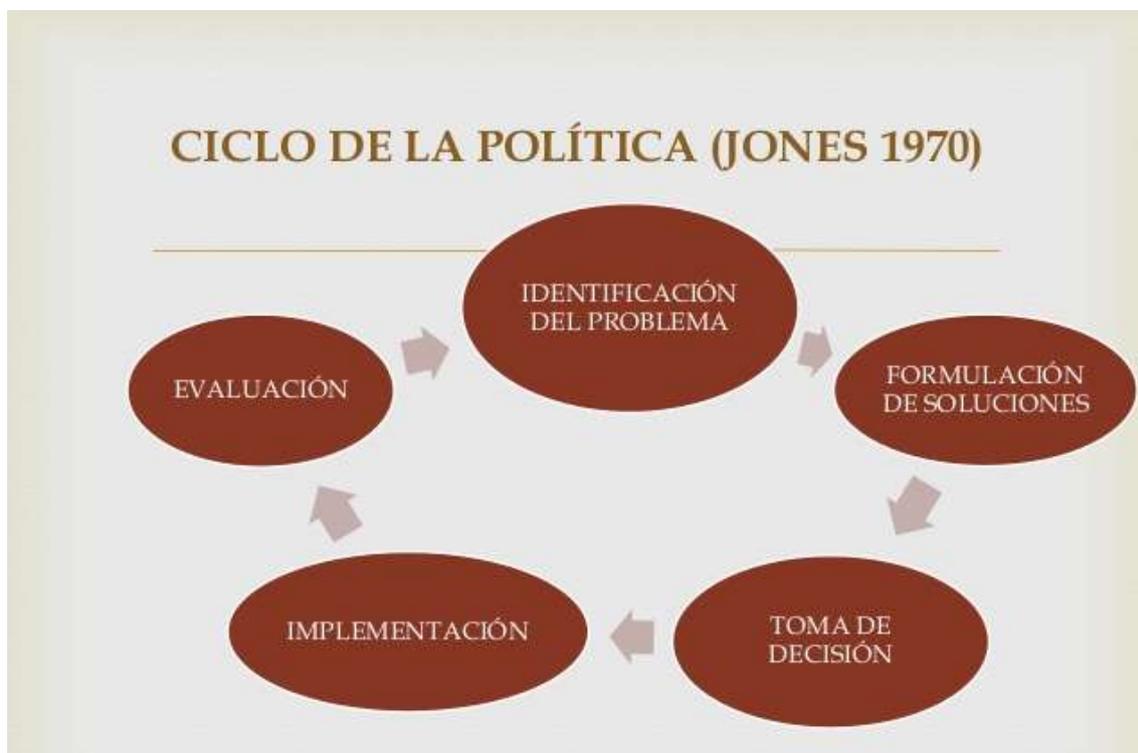
## AS POLÍTICAS PÚBLICAS E A GESTÃO PÚBLICA: UMA INTRODUÇÃO

Prof. Dr. Ricardo Wahrendorff Caldas<sup>1</sup>

A elaboração de políticas públicas pode ser compreendida como um processo cíclico que se desenvolve por etapas. Estuda-se em primeiro lugar como surgem os problemas de decisão política, e como os problemas chegam à agenda das autoridades governamentais; em seguida, como as pessoas formulam as políticas públicas para a ação governamental e como os administradores aplicam ou executam a política escolhida. Após a execução, a política pública deveria ser avaliada.

Na prática, as etapas se superpõem e a separação do processo deve ser entendida apenas como um recurso, não devendo ser confundida com a realidade. Levando-se esse fato em consideração, podemos dividir o processo de formulação de políticas públicas em cinco fases, segundo Jones (1970): 1. Formação da Agenda; 2. Formulação de Políticas; 3. Processo de Tomada de Decisão; 4. Implementação; e 5. Avaliação.

Esse ciclo pode ser sintetizado da seguinte forma (Jones, 1970):



**Etapa I:** Formação da agenda. Esta é a fase de estruturação e ingresso do problema na agenda governamental. Aqui procuramos compreender como e por que as questões entre

<sup>1</sup> Professor do Curso de Ciência Política e Pesquisador do NEP/CEEEX.

indivíduos e grupos ultrapassam a esfera privada de resolução de conflitos para se tornarem questões que mereçam tratamento na esfera pública.

O que é a agenda governamental e como ela é formada? Quem a estabelece? Como e que tipo de problemas entram nela? Como e quais são os grupos que obtêm acesso à agenda política para inserir suas questões? Vários autores propuseram respostas a questões como a das escolhas de prioridades pelo Estado e da Formação da Agenda 26. Começamos pela definição de agenda governamental. Esta é uma lista de assuntos ou problemas aos quais os funcionários do governo e pessoas de fora do governo associadas a esses funcionários estão devotando tempo e atenção. Os problemas constituem-se a partir do meio social e político de onde emergem as demandas e pressões dos atores políticos. Entre todos os temas que reivindicam solução, selecionam-se aqueles que serão efetivamente discutidos e solucionados, ou não. A formação da agenda governamental permite compreender a natureza da relação entre a sociedade civil (ou meio socioeconômico e político) e o processo governamental (o sistema político estruturado em uma sociedade). As demandas sociais são numerosas e divergentes, enquanto a capacidade dos atores políticos para concentrar sua atenção nelas e atendê-las é extremamente limitada. Vista sob esse aspecto a agenda governamental pode evidenciar o nível de abertura institucional e a estrutura de poder predominante na sociedade quando da elaboração de uma política (elitista ou pluralista). Antes do ingresso de uma questão na agenda governamental, há um momento em que os interesses estão sendo formados, o problema está sendo definido e os atores estão se mobilizando para promover ou bloquear a discussão de certos temas. Esse é o momento de estruturação do problema que se passa no meio socioeconômico e político. Estruturar um problema significa reconhecê-lo e dar-lhe uma definição aceitável para os grupos envolvidos e o governo de forma que se torne operativa (permitir uma intervenção pública viável). O reconhecimento do problema depende de indicadores eventos e crises que chamem a atenção dos atores políticos. Definir o problema requer identificar claramente suas dimensões, suas causas, os grupos e indivíduos que são afetados e em que medida o são. Contudo, ainda que logrem fazer parte da agenda, nem todas as questões colocam-se como prioritárias para o governo. Um estado de coisas é traduzido em problema político prioritário na agenda governamental apenas quando é capaz de constituir uma situação de crise (o custo de não resolver o problema é maior que o de resolvê-lo), mobilizar a ação política (expressar os interesses de grupos em posições estratégicas ou com grandes recursos de poder) ou abrir uma “janela” de oportunidade (permitir vantagens a algum ator importante obtidas com a solução do problema). O segundo fator a afetar a formação da agenda são os processos institucionais que condicionam não apenas o ingresso, como também a seleção e a especificação de um problema. As estruturas dos órgãos e das

instituições da administração pública, suas rotinas e padrões de ação condicionam a permanência ou a mudança do foco de atenção dos decisores sobre determinadas questões e afetam seu modo de selecioná-las e priorizá-las. Com efeito, embora possa ser admitido na agenda governamental, um problema pode ter sua solução e efetiva implementação inviabilizadas pela obstrução decisória

**Etapa II:** Formulação de políticas ou alternativas Quando uma questão ou demanda deixa de ser um difuso estado de coisas e se transforma em um problema político prioritário, ela passa a compor a agenda governamental. A partir desse momento, dá-se início à formulação de alternativas, quando os atores expressam claramente suas preferências e interesses. A Formulação de Políticas constitui o segundo estágio do ciclo político e envolve um processo de definição, consideração, rejeição ou aceitação das opções de políticas a serem adotadas. A essência da busca por soluções para um problema envolve a descoberta de ações possíveis e as que não o são. As opções que são excluídas podem dizer muito sobre aquelas escolhidas. Assim, as alternativas começam a ser formuladas e as aspirações e necessidades expressas pelas demandas assumem a forma de expectativas quanto à resolução de um problema: há atores que esperam obter vantagens com uma decisão e outros que acreditam que essa decisão lhes será desfavorável. A partir dessas expectativas, os atores mobilizam-se para defender seus interesses e promover as alternativas de políticas que lhes sejam favoráveis. Para compreender a formulação de opções é importante definir quais são os possíveis impactos de um Problema e ponderar sua adequação às preferências dos atores a cada um deles. Problemas são, segundo Rua (1998), itens ou aspectos de uma decisão “que afeta os interesses de vários atores e que, por esse motivo, mobiliza suas expectativas quanto aos resultados da política e catalisa o conflito entre ele”. Dependendo da decisão tomada com relação a esses pontos, os atores ganham ou perdem algo com relação a seus interesses.

**Etapa III:** Processo de Tomada de Decisões. Embora as decisões sejam tomadas ao longo de todo o ciclo de formulação de Políticas Públicas (na entrada de questões na agenda governamental e na especificação de alternativas), a fase de Tomada de Decisões dentro das Políticas Públicas se caracteriza pela seleção de uma ou mais Decisões entre as várias possibilidades existentes. Para os atores envolvidos, determinar como será Tomada a Decisão sobre o procedimento a ser adotado é tão importante quanto a própria decisão em si. Dependendo do processo (regras de votação, tempo disponível, tipos de consulta, foros utilizados), tem-se diferentes decisões. Essa questão faz com que a interação política nessa fase concentre-se na natureza da instituição em que se desenvolvem barganhas e negociações e na definição do responsável pelo controle da agenda. A tomada de decisões pode ser

observada de três perspectivas ou modelos principais que procuram dar conta das diversas formas que o processo pode assumir: os modelos Racional, Racional, Incremental Incremental e Incremental “Lata de Lixo”. “Lata de Lixo”. A essas três abordagens do processo de tomada de decisões, podemos sobrepor os modelos desenvolvidos por Allison (1991) para análise do processo decisório da política externa denominados como modelos do ator racional, do comportamento organizacional e da política governamental ou burocrática .

O modelo do Ator Racional pressupõe que os atores têm informação perfeita não apenas sobre os seus valores, objetivos e meios disponíveis, como também de todos os demais atores relevantes com os quais ele terá de interagir. Tendo estabelecido claramente seus objetivos, o ator age estrategicamente em busca da solução mais perfeita para aquele problema que está em jogo. O Ator Racional Ator Racional Ator Racional prevê o comportamento dos demais atores, escolhe a alternativa que lhe traz as conseqüências mais vantajosas e age. Nesse caso, o governo - logo, os tomadores de decisão - é visto como um ator unitário, monolítico, que trata o problema estrategicamente, estabelecendo seus objetivos, as soluções alternativas disponíveis bem como as conseqüências de cada uma. Entretanto a racionalidade humana não é absoluta. Nenhum ator é capaz de assimilar e processar todas as informações existentes nem dispõe de tempo suficiente para avaliar todas as opções possíveis. Além disso, como sublinha Rua (1998): Uma política nunca se esgota em si mesma e, freqüentemente, ocorre em um campo de interesses cruzados, diversificados e agências que têm interesses próprios, diferenciados e que fazem seu cálculo político pessoal, circunstancial e de longo prazo.

Para superar o problema da racionalidade absoluta e fragmentação do Estado, a Abordagem Organizacional pressupõe que o governo é um conjunto de organizações dos mais diversos níveis, dotadas de maior ou menor autonomia. O governo percebe os problemas por meio dos sensores das organizações, usando as informações fornecidas por elas como recurso para solucionar os problemas. Nesse caso, as políticas públicas são entendidas como resultado da atuação das Organizações. zações Assim, os atores são as próprias organizações que concorrem em termos de poder e influência para promover a sua perspectiva e interpretação dos problemas tratados. Sob este enfoque, explicam-se as decisões basicamente como o resultado de interações políticas entre as Organizações Burocráticas. Organizações Burocráticas. As Organizações Burocráticas. soluções ajustam-se aos procedimentos operacionais padronizados, ou seja, às rotinas organizacionais. Diante disso, uma boa decisão seria aquela que permitisse a efetiva acomodação de todos os pontos de conflito envolvidos naquela política pública, ou seja, que firmasse em todos os atores relevantes (aqueles que possuem recursos e capacidades efetivas para inviabilizar uma política pública) a convicção

de que saíram ganhando algo e que nenhum deles foi completamente prejudicado. Na prática, isso requer que a ausência de ganhos e os prejuízos reais, em um momento específico, estejam limitados aos atores incapazes de mobilizar recursos de poder para impedir que a decisão se transforme em ação.

**Etapa IV: Implementação.** Esta é a fase em que uma decisão é efetivamente posta em prática. Uma política pública não se restringe a intenções ou a um conjunto de decisões. Ela é sobretudo uma série de ações com vistas à sua efetiva execução. As decisões devem ser traduzidas em atos, de modo que se tornem operacionais e se integrem na rotina administrativa. Regulamentos, instituições competentes e todo um sistema de medidas jurídicas e políticas devem ser estabelecidos, e os implementadores (agentes da execução) devem ser capazes de aplicá-las. Uma vez que as políticas públicas têm por finalidade a regulação do comportamento de indivíduos, grupos e organizações, o que é realizado nesta fase imprime todo o seu verdadeiro sentido.

Há uma distinção na implementação que identifica dois modelos para implementação das políticas públicas: os modelos de Cima para Baixo Cima para Baixo (aplicação descendente ou do topo para a base) e de Baixo para Cima Baixo para Cima (aplicação de Baixo para Cima ascendente ou da base para o topo). O modelo de Cima para Baixo Cima para Baixo reflete uma concepção hierárquica da administração pública, segundo a qual o importante é que a decisão tomada seja acatada e cumprida pela burocracia em seus próprios termos. Já o modelo de Baixo para Cima, Baixo para Cima caracteriza-se pela descentralização da gestão e execução das políticas públicas e pelo contato direto do cidadão com o aparato da administração pública.

**Etapa V: Avaliação.** É a busca de conhecer melhor o que foi realizado e fazer uma análise imparcial: a Avaliação. Existem vários tipos de Avaliação: Interna e Externa. A **avaliação de Programas** é uma tarefa fundamental e permanente no trabalho do Gestor. A avaliação deve acompanhar todos os passos do processo de implementação de Políticas Públicas. Esse processo se denomina de Monitoramento. É por meio dele que vão sendo comparados os resultados obtidos no decorrer do trabalho de execução das políticas públicas, conforme os objetivos propostos, a fim de verificar progressos, dificuldades e orientar o trabalho para as correções necessárias. A avaliação insere-se não só nas funções de Gestão Pública, mas também na própria dinâmica e estrutura do Programas Sociais.

Com efeito, a avaliação é um elemento muito importante no Processo de conhecimento das Políticas Públicas, porque é através dela que se consegue fazer uma análise dos que foi obtido. A avaliação se reflete sobre o nível do trabalho do Gestor, por isso a sua realização não deve apenas culminar com atribuição de Relatórios Finais, mas sim deve

ser utilizada como um instrumento de coleta de dados sobre a efetividade e eficácia da política. Esta, porém, determina o grau da eficiência que de sua implementação que ajudam o Gestor a melhorar a sua metodologia de seu trabalho e seu processo decisional, e também ajuda os burocratas a desenvolverem a desenvolverem a aprendizagem do processo.

## Parte II: Gestão Pública

A Gestão Pública é a área do conhecimento relacionada às organizações públicas. A missão da Gestão Pública é gerir a coisa pública. O Gestor, na prática, executa as políticas públicas que foram selecionadas (vide acima).

Para Meyer Pires, o termo Gestão Pública aplicado à Administração Pública Federal pode ser conceituado como um **processo administrativo** tipificado em seis etapas: planejamento, programação, orçamentação, execução, controle e avaliação das políticas públicas.<sup>2</sup>

Cabe lembrar que Fayol já definia a Gestão Pública como tendo as **funções administrativas de Prever, Organizar, Comandar, Coordenar e Controlar.**<sup>3</sup>

A **liderança** é um tema importante para os gestores públicos devido ao papel fundamental que os líderes representam na eficácia do grupo e da organização.

Os líderes são responsáveis pelo sucesso ou fracasso da gestão pública.

O Estado é um ser dinâmico, dotado de colaboradores dos mais diferentes tipos.

Liderar, no serviços público, pode ser entendida como a gestão eficaz e eficiente das pessoas de uma equipe ,para que se atinja os objetivos propostos pela organização.

Entre os desafios apresentados pelo ambiente mutável, as organizações estão valorizando cada vez mais os gerentes que possuem habilidades de liderança.

Qualquer cidadão que aspire a ser um gestor eficaz deve também se conscientizar de praticar e desenvolver suas habilidades de liderança.

**Liderança** é a arte de **comandar pessoas**, atraindo seguidores e **influenciando** de forma positiva mentalidades e comportamentos.

Os três estilos clássicos de liderança no Setor Público, que definem a relação entre o líder e os seus seguidores, são: Autocrática, Democrática e Liberal (ou *Laissez-faire*).

- Liderança Autocrática: É um tipo de liderança autoritária, na qual o líder impõe as suas ideias e decisões ao grupo. O líder não ouve a opinião do grupo.

---

<sup>2</sup> <http://www.meyerpaires.pro.br/Conceito%20e%20Princ%EDpios%20da%20Gest%20E3o%20P%20FAblica.doc..>

<sup>3</sup> FAYOL, Henri. *Administração Industrial e Geral*, São Paulo, Atlas, 1950.

- Liderança Democrática: O líder estimula a participação do grupo e orienta as tarefas. É um tipo de liderança participativa, em que as decisões são tomadas após debate e em conjunto.
- Liderança Liberal: Há liberdade e total confiança no grupo. As decisões são delegadas e a participação do líder é limitada.

Em uma organização, a liderança é um tema de fundamental importância, pois está relacionado com o sucesso ou o fracasso, com conseguir ou não atingir os objetivos definidos. Principalmente no contexto de uma organização pública, é importante saber fazer a distinção entre líder e chefe.

Um chefe tem a autoridade para mandar e exigir obediência dos elementos do grupo porque muitas vezes se considera superior a eles.

Um bom líder aponta a direção para o sucesso, exercendo disciplina, paciência, compromisso, respeito e humildade.

#### ***Duas Grandes Reformas no Estado Capitalista:***

- A Reforma Burocrática (modelo racional-legal) inspirada em Max Weber;
- A Reforma Gerencial (modelo gerencial- anos 60), inspirada no Movimento Gerencialista.

O Princípio Básico da Nova Gestão Pública:

- Transferir maior responsabilidade para os administradores públicos;
- Dotar maior os administradores públicos de maior autonomia;
- Tornar a Administração Pública voltada para o cidadão-cliente.

As fontes de inspiração da Nova Gestão Pública são:

- Administração Privada;
- Mercado;
- “Modelo Gerencial” (teoria das organizações)

### ***Governança***

A governança, por sua vez, é a capacidade do Estado de transformar em realidade, de forma eficiente e efetiva, as decisões tomadas.

Uma governança forte é resultado de um Estado sadio no plano fiscal e financeiro e competente no plano administrativo.

Para Araújo (2002), Governança no setor público pode ser definida como a capacidade que um determinado governo tem para formular e implementar suas políticas. A fonte dessa governança são os agentes públicos ou servidores do Estado que possibilitam a formulação/

implementação correta das políticas públicas e representam a face deste diante da sociedade civil e do mercado, no setor de prestação de serviços diretos ao público.

### ***Conclusões***

O principal aspecto das políticas públicas é a sua complexidade. Por envolver diversos atores, cada ator com a sua própria dinâmica, não há como dizer ao certo onde são tomadas realmente as decisões. É possível que as decisões sejam tomadas simultaneamente em vários locais, o que imprime um grande dinamismo ao processo. O processo é visto de forma incompleta em cada uma de suas fases. Com efeito, o Ciclo das Políticas Públicas não é linear e varia de setor para setor. Os atores envolvidos nos diversos assuntos podem se repetir ou não, a depender dos problemas a serem resolvidos e dos interesses em jogo. O Ciclo das Políticas Públicas se inicia formalmente com a discussão dos problemas pelos seus eleitores. Uma vez selecionados os problemas mais relevantes – pela própria sociedade ou pelo Estado –, passa-se a discutir a sua inclusão na agenda. Esta é a fase da Formação da Agenda. Pode ocorrer que os problemas selecionados como os mais relevantes pela sociedade não o sejam pelo governo e vice-versa. Daí a importância de se falar em Agenda Sistêmica (da sociedade) e Agenda Pública (do Estado). Uma vez selecionados os problemas passa-se a buscar resolvê-los. São então apresentadas propostas de solução: essa é a fase da Formulação de Políticas ou formulação de alternativas. A importância desta fase está na sua natureza técnica. É imprescindível que as propostas apresentadas tenham uma viabilidade técnica para que possam vir a ser aceitas. Em muitos casos há mais de uma possibilidade técnica e a escolha cabe ao Sistema Político. Assim, a natureza da forma de seleção das alternativas revela como ocorre o jogo político, ou seja, os padrões de interação entre os atores. Definir o tipo de alternativa técnica é importante porque estrutura o jogo político, posiciona os diversos atores, definindo os diferentes lugares do poder que serão comprometidos na definição dos problemas e de sua solução. Uma vez selecionado e identificado o Problema e apresentadas as possíveis soluções de Políticas, cada órgão público envolvido estabelece diferentes contribuições para as propostas. São, em seguida, tomadas as decisões e executadas as políticas públicas. A última fase é a avaliação das políticas adotadas.

A qualidade e o tipo da Gestão Pública impactam na efetividade, eficiência e na eficácia das Políticas Públicas. Daí a importância do estudo da Gestão Pública e da Avaliação.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Vinícius C. *A conceituação de governabilidade e governança, da sua relação entre si e com o conjunto da reforma do Estado e do seu aparelho*. Brasília, ENAP, 2002. Texto para discussão.

CALDAS, R. *Manual de Políticas Públicas*. Belo Horizonte, Sebrae/MG, 2007.

JONES, C. *Introduction to the study of public policy*. Belmont, CA: Wadsworth, 1970.