



**CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS**  
**INFORMATIVO ESTRATÉGICO Nº 05/2015**

**ANÁLISE DE CONJUNTURA DO**  
**ENTORNO ESTRATÉGICO, TENSÕES SOCIAIS E**  
**POLÍTICAS PÚBLICAS**

JULHO 2015

© CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS DO EXÉRCITO – CEEEx 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 A AGENDA DO CONSELHO DE DEFESA SUL AMERICANO EM 2015:  
PERSPECTIVAS PARA A COOPERAÇÃO REGIONAL EM DEFESA.....3**

Alcides Costa Vaz

**2 O BRASIL E AS GRANDES ANTILHAS .....7**

Pio Penna Filho

**3 MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA.....12**

Ricardo Wahrendorff Caldas

**4 TENSÕES SOCIAIS E GARANTIA DA LEI E DA ORDEM: TENDÊNCIAS.....16**

Luiz Eduardo Rocha Paiva

## A AGENDA DO CONSELHO DE DEFESA SUL AMERICANO EM 2015: PERSPECTIVAS PARA A COOPERAÇÃO REGIONAL EM DEFESA

Alcides Costa Vaz<sup>1</sup>

O Conselho de Defesa Sul Americano (CDS) elabora, desde 2009, Plano de Ação anual em que estão dispostos os temas e objetivos que compõem a agenda e conferem sentido programático às ações do CDS, oferecendo, ao mesmo tempo, elementos substantivos para subsidiar o diálogo político e o delineamento de iniciativas de cooperação em defesa no plano regional. Os Planos Anuais estão organizados em torno de quatro eixos básicos: (i) política de defesa; (ii) cooperação militar, ações humanitárias e operações de paz; (iii) indústria e tecnologias de defesa e (iv) formação e capacitação. Assim, com o propósito de oferecer uma visão geral acerca das perspectivas imediatas do Conselho de Defesa Sul Americano enquanto espaço de diálogo político e de cooperação em defesa, são apresentados e comentados sucintamente a seguir os objetivos e ações que conformam o Plano de Ação para o ano de 2015, com remissão aos Planos anteriores quando oportuno.

*Eixo 1- Políticas de defesa:* a agenda proposta neste eixo compreende nove ações, com destaque à continuidade do Seminário de Enfoques Conceituais de Defesa, Riscos e Ameaças à região, o qual merece destaque por seu significado e importância para o estabelecimento de convergências que permitam desenvolver visão compartilhada regionalmente sobre os desafios que a América do Sul enfrenta no plano da defesa. Desde a criação do CDS, diversas análises têm apontado a grande heterogeneidade dos marcos conceituais como um dos mais importantes obstáculos para o aprofundamento da cooperação e da integração em defesa. Para superar essa adversidade, o CDS já realizou quatro edições de seminário específico sobre o tema, tendo decidido, em 2014, criar um Grupo de Trabalho incumbido de “propor e consolidar o alinhamento estratégico do CDS-UNASUR para a construção progressiva e flexível de uma visão compartilhada da defesa regional”, e, com isso, fazer convergir e alinhar os interesses dos países de modo conjunto. Em 2015, almeja-se, com o pleno funcionamento daquele Grupo, o desenvolvimento de uma proposta de marco conceitual comum no âmbito da defesa que sirva de referência e plataforma de eventuais

---

<sup>1</sup> Professor do Instituto de Relações Internacionais da UnB e Pesquisador do Núcleo de Estudos Prospectivos do Centro de Estudos Estratégicos do Exército – NEP/CEEEEx. E-mail: [alcidesvaz@gmail.com](mailto:alcidesvaz@gmail.com)

tratativas voltadas para a integração regional em defesa. Alinhada a esse propósito está a proposta de discutir, em seminário próprio, as perspectivas de uma Comunidade de Segurança Regional e da Zona de Paz Sul Americana. No Eixo 1 também estão contemplados temas cuja discussão no marco de seminários e grupos de trabalho foi iniciada em 2014 e cuja continuidade é assumida no atual Plano de Trabalho, tais como a coexistência de Direitos Humanos e Direito Internacional Humanitário, conceitos e integração de perspectivas de gênero na educação militar e nas instituições de defesa no marco da UNASUL. A inteligência e a estratégia militar, o controle do espaço aéreo como problema comum à região e o ciclo de vida útil de equipamentos maiores são introduzidos na agenda e devem ser tratados em eventos específicos (seminários, simpósios). Por fim, constam ações voltadas para o aprimoramento institucional do próprio CDS, como os trabalhos para otimizar as atividades dos Planos de Ação, as tratativas para a criação de uma comissão de assessoramento permanente ao Conselho e, por fim, o balanço das atividades do CDS desde sua criação. Observa-se, no Plano de Ação 2015, no tocante ao Eixo 1, a tendência de alargamento da agenda, refletindo a diversidade dos desafios e necessidades no campo da defesa, acompanhada de um padrão de discussão em seminários, simpósios e grupos de trabalho que vão sedimentando um passivo de conhecimentos e ideias que possam subsidiar proposições de teor político, muito embora este último estágio ainda não tenha sido alcançado ou expresso nos próprios Planos de Trabalho, mesmo considerando temas essenciais como a proteção de recursos naturais e a defesa cibernética, já discutidos e ora ainda tratados em grupos de trabalho próprios, como se verá adiante.

*Eixo 2 - cooperação em defesa, ações humanitárias e operações de paz:* merecem destaque, neste eixo, as discussões voltadas para preocupações humanitárias e as operações de paz. Estão previstos quatro eventos para discutir desafios sul-americanos em operações de paz, experiências em desminagem humanitária, experiências nacionais em emergências e desastres naturais, com ênfase na contribuição militar, e, por fim, o desenvolvimento de capacidades operativas em Medicina Operativa. Completa a agenda sob o eixo 2 a proposta de realização da quinta edição do exercício combinado regional sobre operações de manutenção da paz, exercício simulado cujo propósito é promover padrões de interoperabilidade e ações de paz entre as Forças Armadas dos países da América do Sul. Observa-se a continuada ênfase no propósito de avançar a coordenação de esforços para a participação em operações de paz como principal vetor da cooperação militar no plano regional.

*Eixo 3- Indústria e tecnologias de defesa:* este eixo contempla apenas a realização de seminário sobre a base industrial sul-americana de defesa e catalogação, dando continuidade a iniciativa iniciada em 2014, estando os esforços neste campo concentrados na iniciativa brasileira. É notória a redução da agenda neste eixo, refletindo, sobretudo, as dificuldades dos países de mobilizarem recursos necessários para lograr avanços substanciais nos projetos de maior valor e sensibilização. Mais que em quaisquer dos demais eixos, se fazem sentir aqui as dificuldades em reduzir a brecha entre, de um lado, as crescentes demandas e necessidades da cooperação em defesa em toda a América do Sul, e de outro, os incentivos para que os países ampliem e diversifiquem os recursos que disponibilizam para a consecução dos objetivos políticos propugnados no marco do CDS, como a integração das indústrias de defesa.

*Eixo 4 – Formação e capacitação:* neste eixo, ganham destaque as atividades a serem desenvolvidas sob a égide da recém-criada Escola Sul Americana de Defesa (ESUDE) que, em seu estágio inicial, se pautará na coordenação de iniciativas nacionais já em curso como plataforma para ações de formação em Defesa no plano regional. São exemplos dessas iniciativas já incorporadas ao Plano de Ação 2015 o Curso Avançado de Defesa Sul Americano (CADSUL), em sua quarta edição sob condução da Escola Superior de Guerra (ESG), o Curso Sul Americano de Direito Internacional Humanitário e Direitos Humanos, ora em sua segunda edição e o Curso Sul Americano de Formação em Defesa oferecido pela Escola de Defesa Nacional da República Argentina em sua quarta edição. Além destes, o Plano prevê a realização de curso de capacitação de civis e militares em emergências no contexto de operações de paz. Observa-se neste eixo forte sentido de continuidade e a ênfase em questões afetas à formação em defesa e à capacitação regional para a participação em operações de paz, dois vetores centrais da ação dos governos e do próprio CDS, como já apontado.

O Plano de Ação 2015 contempla, finalmente, a continuidade de importantes grupos de trabalho dedicados a temas que, muito embora tenham sido contemplados nos Planos de Ação anteriores, passam a ser tratados em perspectiva transversal e que ocupam lugar de destaque na agenda do CDS. São eles a defesa cibernética e a defesa de recursos naturais que despontaram, desde a criação do CDS, como importante preocupação manifestada tanto no meio militar como civil como objeto primordial para a efetiva coordenação de ações e a cooperação regional em defesa; além destes, há que se mencionar a elaboração de mapa de risco de desastres naturais e os projetos de desenvolvimento de um sistema de aeronaves não tripuladas (VANTs) e de aeronave de treinamento militar.

À guisa de conclusão, cabe apontar que algumas características presentes nos Planos de Ação anteriores persistem no atual, tais como a gradual diversificação da agenda do CDS e o tratamento dos temas no contexto de seminários, simpósios e grupos de trabalho, refletindo a preocupação em gerar uma plataforma de conhecimentos e proposições que venham a subsidiar ações voltadas para a intensificação da cooperação regional em defesa e para assentar as bases de uma eventual integração neste mesmo campo, merecendo destaque a esse respeito notadamente as ações relativas ao Eixo 1 (política de defesa) ora o mais adensado. Contudo, a intensificação e aprofundamento da cooperação em defesa na América do Sul continua a requerer esforços para o fortalecimento da consciência de defesa para o que são indispensáveis as atividades de formação de civis e militares contempladas no Eixo 4 do Plano. Nesse sentido, cumpre acompanhar com atenção a trajetória da recém-criada Escola Sul Americana de Defesa (ESUD).

## O BRASIL E AS GRANDES ANTILHAS

Pio Penna Filho<sup>1</sup>

O principal objetivo deste ensaio é apontar e discutir o crescimento da presença brasileira nas Grandes Antilhas, uma parte da região conhecida com a Bacia do Caribe, uma vasta zona que engloba todas as ilhas do Mar do Caribe, os países da América Central (exceto El Salvador, que está totalmente voltado para o Oceano Pacífico) o litoral mexicano (Península de Yucatán) e todo o norte da América do Sul, abrangendo Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname e Guiana Francesa.

O foco, tendo em vista as limitações de espaço do ensaio, se dará em torno das iniciativas de aproximação do Brasil com três países, quais sejam: Cuba, República Dominicana e Haiti. A opção pela análise pontual desses países, além de respeitar as limitações de espaço impostas ao texto, se deve pela importância política que lhes foi atribuída pela diplomacia brasileira pelo menos desde o ano de 2003, quando se iniciou o primeiro mandato do presidente Lula da Silva.

Em termos amplos, a Bacia do Caribe e praticamente toda a América Central são regiões que ganharam mais atenção da diplomacia brasileira nos últimos anos, sinalizando para uma ampliação da atuação diplomática brasileira nas Américas. Isso porque a política externa brasileira, desde meados da década de 1980, vinha seguindo a orientação de fortalecer e consolidar a ideia de América do Sul em sua estratégia de inserção internacional, em detrimento mesmo de um projeto mais amplo de América Latina, que englobasse países da Bacia do Caribe e da América Central. Assim, muitos projetos envolvendo a América Central e o Caribe foram criados, principalmente no campo da cooperação e dos investimentos, estes financiados quase que exclusivamente pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), ou seja, com verbas públicas. Esse movimento consagra, portanto, uma nova orientação política que foi seguida pela política externa brasileira, no âmbito da alinhamento sul-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)



A Bacia do Caribe já é a terceira área de atuação da cooperação técnica brasileira, sendo beneficiária de diversos programas em múltiplos campos, como educação, saúde, agricultura, ciência e tecnologia, dentre outros. A lista de países que recebem a cooperação é bem ampla, com destaque para o Haiti, sobretudo como consequência da participação ativa do Brasil na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH), que já dura mais de uma década.

Além do expressivo aumento da cooperação técnica com os países em foco, houve o incremento dos investimentos brasileiros nessa região, com a presença de diversas empresas brasileiras que passaram a atuar em vários países, principalmente a partir do início dos anos 2000. Assim, existem pesados (e polêmicos) investimentos em Cuba, no Haiti e na República Dominicana, nessa ordem.

Em Cuba, o maior investimento brasileiro é no porto de Mariel, um investimento de aproximadamente 2 bilhões de reais, sendo que desse total 802 milhões de dólares foram concedidos pelo BNDES. Não se trata de um investimento qualquer. O montante é realmente expressivo e gerou muita polêmica, tanto pelo alto valor desembolsado quanto pela comparação com investimentos em infraestrutura no próprio Brasil, que estão muito aquém das necessidades do país.

Esse investimento é percebido pelo atual governo brasileiro como estratégico, por colocar o país numa região que vem ganhando destaque no cenário internacional nos últimos anos e que ficou ainda mais em evidência após o substancial avanço na normalização das relações entre Cuba e Estados Unidos. Além disso, é preciso observar que se encontram em andamento obras de modernização do Canal do Panamá e estudos avançados para a criação de um segundo canal na Nicarágua, iniciativas que podem ampliar, e muito, o tráfego marítimo nessa região.

Mas além de enfoques comerciais a aproximação do Brasil com o regime cubano também se orienta por um viés de tipo ideológico. Isso faz com que os setores políticos de oposição ampliem a crítica contra as iniciativas do governo brasileiro em Cuba, sendo elas procedentes ou não. Fato é que o Brasil resolveu apostar alto na ilha de Fidel Castro e os investimentos atingiram um ponto em que dificilmente pode-se vislumbrar um recuo substancial.

Outro país das grandes Antilhas que vem recebendo crescentes investimentos brasileiros é a República Dominicana. Nesse caso em particular as iniciativas brasileiras são mais pragmáticas e não seguem nenhuma orientação ideológica. A aproximação do Brasil com a República Dominicana começou a ser dinamizada a partir de uma iniciativa maior do governo

brasileiro, que foi o lançamento, em 2005, do Programa de Incentivos aos Investimentos Brasileiros na América Central e no Caribe (PIBAC), apresentado publicamente durante uma visita do presidente Lula da Silva à Guatemala.

Um dos objetivos do PIBAC era aproveitar as oportunidades que se ofereciam naquele momento pelo acordo de livre comércio que havia sido celebrado entre os Estados Unidos da América e os países signatários do Sistema de Integração Centro-Americano (SICA) e do Tratado CAFTA-RD, que incluiu a República Dominicana no conjunto de países centro-americanos vinculados ao Sistema (Guatemala, Honduras, El Salvador, Costa Rica e Nicarágua). A ideia básica era que empresas brasileiras poderiam se beneficiar desses acordos, tanto para participar dos mercados locais como alcançar o dos Estados Unidos sob a cobertura do livre comércio.

Dessa forma, e após gestões diplomáticas levadas a efeito pelo governo da República Dominicana, algumas empresas brasileiras começaram a investir no país, como Companhia de Bebidas das Américas (AMBEV), que adquiriu o controle da Cervecería Nacional Dominicana (CND), numa transação de mais de 1 bilhão de reais, anunciada em 2012. Com esse investimento a AMBEV passou a dominar mais de 90% do mercado dominicano de cerveja. Mas o alcance da iniciativa é ainda maior, porque uma das cervejas produzidas pela CND é líder de mercado no Caribe.

Além da AMBEV encontram-se presentes na República Dominicana várias empreiteiras brasileiras, como a Norberto Odebrecht, Andrade Gutierrez, Camargo Correia e Queiroz Galvão, envolvidas que estão em obras de infraestrutura no país, como a construção de duas usinas hidrelétricas no país, todas contando com suporte do BNDES.

O Haiti, por sua vez, é um caso específico e não tem relação direta com a estratégia brasileira de aproximação do Caribe. Sua natureza é política, e não segue a lógica econômico-comercial.

Em 2004, o governo brasileiro identificou na atuação frente a Minustah uma possibilidade de projetar internacionalmente o país. Como um dos objetivos da política externa brasileira é conseguir uma cadeira permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, nada melhor do que uma demonstração de sua capacidade de atuação internacional numa situação de conflito e reconstrução de uma nação.

Desde então o Brasil tem investido bastante na missão de paz no Haiti. Estima-se que o governo brasileiro já tenha gasto mais de 2 bilhões de reais na missão, sendo que aproximadamente 40% desse valor retornou a título de reembolso por parte das Nações Unidas. Ou seja, mesmo considerando parte do reembolso, ainda assim é uma despesa

elevada, mas da qual o país não pode ser furtar tendo em vista os compromissos internacionais assumidos.

Agora a situação mudou dramaticamente. Não se trata mais de operar num território com um governo desprovido de condições institucionais e de governabilidade. Se trata de atuar num território desprovido de quase tudo e no qual de uma hora para outra as já enormes demandas sociais se multiplicaram de forma assustadora, considerando os efeitos desastroso do terremoto de 2010, que deixou milhares de mortos no país, sendo que cerca de 21 brasileiros morreram no evento.

Em parte, o Haiti virou um grande problema para o Brasil. A Missão das Nações Unidas tem um mandato e este deve acabar em algum momento, apesar de sucessivas renovações. As últimas informações, que datam deste ano de 2015, indicam que a missão, na verdade, está no fim. Segundo relatou o Ministro da Defesa brasileiro, em audiência no Senado Federal, as tropas brasileiras deixarão o país em 2016, atendendo a uma decisão da ONU. Será, enfim, uma página virada que trouxe muito aprendizado e lições para o Brasil.

## A CELAC

Uma outra iniciativa que vincula formalmente o Brasil aos países da América Central e do Caribe é a Comunidade dos Estados Latino-americanos e Caribenhos (CELAC), criada quando da realização da Cúpula da Unidade da América Latina e do Caribe, em 2010. Trata-se de um fórum que tem o objetivo de promover maior aproximação entre os países da América Latina, que facilite a concertação política e promova a integração entre as diversas “Américas”, de todas as expressões (hispanófono, lusófono, anglófono, francófono e neerlandófono).

A ideia da criação da CELAC está diretamente relacionada ao sentimento de identidade latino-americana, que não é algo acabado e pronto, necessitando, pois, de uma construção permanente, que se dá basicamente por meio de iniciativas políticas.

O bloco tem, nesse sentido, um objetivo que vai além da integração econômica, embora a contemple, e privilegia os temas da agenda política, colocando em contato mais permanente os Chefes de Estado da região, tanto para entendimentos regionais como para o relacionamento com interlocutores de fora da região.

De toda forma, a necessidade de maior integração regional, um objetivo perseguido praticamente desde o nascimento dos Estados latino-americanos no início do século XIX, e do

desenvolvimento, outra necessidade histórica do conjunto dos países latino-americanos, se encontram no cerne da criação do organismo.

É interessante observar que, diferentemente de iniciativas de integração latino-americanas típicas o século XX, como a Associação Latino-Americana de Comércio (ALALC) e mesmo a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI), nas quais prevalecia uma concepção de desenvolvimento muito mais associada ao crescimento econômico, no âmbito da CELAC o desenvolvimento parte de uma perspectiva mais moderna, que visa não apenas o crescimento econômico em si, mas também e com grande ênfase, em desenvolvimento que seja compatível com a inclusão social e promoção efetiva do bem estar dos povos latino-americanos.

Tudo indica que o Brasil entrou numa nova fase em suas relações com a América Central e com o Caribe, o que é bom, pois do ponto de vista político, resgata o sentimento de identidade latino-americana e, do ponto de vista econômico, amplia possibilidades comerciais numa vasta região até pouco tempo atrás pouco observada pelo país, além, é claro, de favorecer a internacionalização de empresas brasileiras.

Uma questão sensível, entretanto, deve ser devidamente ponderada. A maior parte dos investimentos brasileiros na região do Caribe e da América Central depende de aportes do BNDES e existem poucas informações disponíveis sobre o montante dessas inversões e quais os seus reais impactos para a inserção do Brasil naquela região. Assim, a falta de transparência se constitui num ponto de preocupação e dificulta uma análise mais consistente sobre a efetividade desses investimentos para o interesse nacional.

Outra observação crítica que deve ser feita é até que ponto iniciativas como a CELAC e a ampliação do escopo de atuação do Brasil no âmbito da América Latina são sustentáveis, considerando a realidade econômica, comercial e mesmo da burocracia brasileira. Teria o país fôlego para manter uma política externa de dimensão tão ampla como essa? Não estaria o Brasil perdendo o foco ao tentar aprofundar suas relações para regiões para além da América do Sul, a área considerada estrategicamente a mais importante para o país?

## MODELOS DE GESTÃO PÚBLICA

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

No Brasil conhecemos três modelos de gestão pública, sendo eles: administração patrimonialista, burocrática e gerencial. O primeiro permanece pelo período de 1530 a 1930, o segundo de 1930 a 1985, englobando o Estado autoritário-burocrático, quando predomina o militarismo e, em seguida, inicia-se o terceiro e atual modelo gerencial. O sistema patrimonialista é o primeiro sistema da Administração Pública Brasileira, utilizado pela colonização portuguesa, sendo este, o modelo administrativo português. Quando ocorre a transição para o sistema burocrático, este tinha em sua essência pontos que identificavam, ainda, seu antecessor. Como ocorre, também, na transição para o sistema gerencial, que por sua vez, está impregnado de pontos não só do burocrático, como também do sistema patrimonialista. Assim, o elo entre tais modelos administrativos nunca deixam de existir. Sendo que, na atualidade, são identificadas marcas fiéis dos sistemas históricos, estes que efetivaram a evolução da Administração Pública.

### **Modelo Patrimonialista**

O primeiro modelo de administração pública no Brasil perdurou durante todo o período colonial, imperial e a Primeira República, abrangendo os anos de 1500 até 1930. Pela forma como foram conduzidas as relações entre a metrópole Portugal e a colônia Brasil designou-se a este período o nome Patrimonialismo como modelo de gestão. Apesar da proclamação da independência do país em 1822 percebe-se a manutenção deste modelo de administração pública no Brasil Império, como também na República Velha (1889-1930).

As relações patrimonialistas são demarcadas pela dominação, porém é sustentada pela aceitação dos súditos diante os soberanos, nesta dominação não se expressa o conflito ou desejo de transformação, pelo contrário a dependência é aceita como natural.

Apesar da origem deste conceito remontar às relações familiares das sociedades patriarcais tais práticas adentraram na gestão pública. Na sociologia weberiana o

---

<sup>1</sup> Professor do Curso de Ciência Política e Pesquisador do NEP/CEEEX. E-mail: [ricardocaldas1964@gmail.com](mailto:ricardocaldas1964@gmail.com)

patrimonialismo caracteriza-se como a apropriação de recursos estatais por funcionários públicos, grupos políticos e segmentos privados (SORJ, 2000 apud OLIVEIRA; OLIVEIRA E SANTOS, 2011).

No período imperial a estrutura estatal alterou-se no Brasil com a instituição de quatro poderes políticos: Executivo, Legislativo, Judicial e Moderador. No entanto, ressalva-se que o poder Moderador exercido pelo imperador interferia arbitrariamente nos demais, sendo identificadas ações de aliciamento, manipulação e coação por parte das organizações partidárias sobre os eleitores, no sentido de manutenção do patrimonialismo.

Após a proclamação da República, foi aprovada a primeira Constituição da República Federativa do Brasil, em 1891. Mesmo com avanços em termos legislativos percebe-se que a prática patrimonialista permaneceu predominante no período conhecido como a política dos governadores, marcada pelo sistema do coronelismo, em que os grandes fazendeiros do interior incorporam o papel de soberano e se apropriam do poder político e econômico (IGLÉSIAS, 1993).

Algumas derivações do patrimonialismo podem ser encontradas, como: o patrimonialismo privado em que grupos espoliam o Estado por diferentes meios (contratos superfaturados, empréstimos subsidiados); o patrimonialismo jurídico e fiscal, no qual estes sistemas são manipulados para assegurar a impunidade diante da lei; o patrimonialismo negativo, em que o poder político é empregado para prejudicar ou discriminar grupos sociais (SORJ, 2000 apud OLIVEIRA; OLIVEIRA E SANTOS, 2011). Observa-se por estas características do modelo patrimonialista que o aparelho estatal está constituído pelas pessoas que nele transitam, não há a distinção entre o que é público e o que privado, não há a institucionalização de práticas adequadas, toda a ação estatal é uma ação do particular que a coordena.

### **Modelo Burocrático**

O modelo burocrático de administração pública no Brasil remonta aos anos de 1930 até a década de 1990. O marco inicial para institucionalização deste modelo é o governo de Getúlio Vargas, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) em 1936, o qual representou a primeira reforma administrativa do estado brasileiro.

No período de governo de Getúlio Vargas (1930-1945) ressalta-se que havia se instaurado a crise de 1929 e que no campo da teoria econômica estava em discussão a teoria de Keynes.

Neste sentido fortalece-se a ideia de Estado interventor em contraposição aos ideais liberais, assim como a ideia do Estado de Bem-Estar Social (ARAGÃO, 1997).

A escolha pelo modelo burocrático visava romper com as práticas de corrupção, nepotismo e arbitrariedade das ações públicas, características do modelo patrimonialista até então vigente e contrário aos interesses da uma nova classe brasileira que ganhava corpo, a classe urbana. A institucionalização deste modelo está fundamentada nos estudos de Max Weber (1864-1920), o qual considera que as organizações podem tornar-se mais eficientes a partir da implementação de normas bem definidas. O raciocínio burocrático reside na ideia de ordenamento e dominação legitimada pela existência de normas (WEBER, 1999).

Este modelo apresenta alguns elementos essenciais, dentre eles: a estrutura de autoridade impessoal; hierarquia de cargos altamente especificada; descrição de cargos com claras esferas de competência e atribuições; seleção com base em qualificação técnica; remuneração fixa compatível com a hierarquia de cargos; o cargo como única ocupação do burocrata; promoção baseada em sistema de mérito; separação entre os bens públicos e privados do burocrata; e controle sistemático do cargo. No governo de Getúlio Vargas o Estado decide por implantar os paradigmas burocráticos no setor, com o pretexto de modernização da máquina pública. Durante o Governo Militar foram instaurados cinco princípios estruturais da administração pública: planejamento, coordenação, descentralização, delegação de competências e o controle.

Depois de retomada a democracia, em 1988 é aprovada a nova Constituição Federal, a qual apresenta princípios da administração burocrática, como a obrigatoriedade de concursos públicos para contratação, procedimentos de compras públicas e o regime jurídico único dos servidores públicos (BRESSER PEREIRA, 1996). Promove-se a distinção entre o público e o privado, assim como se implementa o sistema de meritocracia para as ascensões em funções públicas. Entretanto, verifica-se que a eficiência almejada por este modelo não foi alcançada, assim como foram constatadas algumas disfunções burocráticas, como: a morosidade do serviço público e centralização no governo da União.

## **Modelo Gerencial**

As bases deste modelo consistem no pensamento neoliberal, pelo qual a amplitude e papel do Estado diante a economia deve ser repensada. Segundo as propostas de Adam Smith (1723-1790) o Estado deveria se ocupar exclusivamente da manutenção da segurança interna

e externa; a garantia do cumprimento dos contratos e a prestação de serviços de utilidade pública (PAES DE PAULA, 2005b).

Outro aspecto deste modelo é a inspiração em ferramentas de gestão próprias da administração privada, inserida no movimento conhecido como *New Public Administration*, no Brasil adotou-se o nome de Modelo Gerencial. Por este modelo busca-se atingir critérios de eficiência na prestação do serviço público, o que por definição está relacionado ao atendimento dos objetivos finais com o menor custo possível. Estas duas bases fundamentais do modelo sugerem que este deve adotar algumas ações, como: a privatização, a terceirização e o ajuste fiscal.

O modelo de Administração Pública Gerencial foi introduzido no Brasil na década de 1990. No governo de Fernando Collor de Mello (1990-1991) decidiu-se pela proposta neoliberal de enfraquecimento do Estado, cargos da administração pública foram extintos, ocorreu a demissão de milhares de funcionários públicos, e buscou-se ampliar o controle sobre as empresas estatais por meio de auditorias e fiscalização interna (MATIAS-PEREIRA, 2009).

No governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, tem-se a criação do Ministério de Reforma Administrativa do Estado (MARE), o qual foi responsável por conduzir transformações no Estado brasileiro. O governo federal optou pela desestatização e a orientação para resultados. Assim como as privatizações, ocorreram também os processos de terceirização, a partir da diferenciação entre atividades exclusivas e atividades não exclusivas do Estado.

O modelo gerencial pauta-se pela elaboração de estratégias, apresentando como marcas deste período os Planos Diretores e os Planos Plurianuais, resultando no descolamento das funções de planejar e implementar (MATIAS-PEREIRA, 2009).

Apesar de apresentar um discurso de participação social nas funções de controle do Estado, na noção gerencial o cidadão é visto como um cidadão-cliente, ou seja, não participa do Estado, seja na formulação de políticas ou controle social, apenas consome o que o Estado pode oferecer.

O modelo de administração pública gerencial apresentou vantagens para a gestão do Estado brasileiro, com aprimoramento dos órgãos governamentais subsidiados por ferramentas gerenciais e a constante busca pela eficiência permitem avanços na gestão econômico-financeira (PAES DE PAULA, 2005b). Por outro lado, algumas desvantagens na concepção do modelo também são encontradas como a baixa qualidade dos serviços em função da redução do contingenciamento de gastos sociais.



## TENSÕES SOCIAIS E GARANTIA DA LEI E DA ORDEM: TENDÊNCIAS

**Luiz Eduardo Rocha Paiva<sup>2</sup>**

Disputas por interesses podem provocar tensões escalando negociações pacíficas para crises com graus e meios variáveis de violência. Vários países têm sido palco de tensões com mudanças inesperadas e sucessivas, às vezes radicais, impactando seu ambiente político-social e a interação de seres humanos, instituições públicas e entes privados. Por outro lado, tensões, mesmo internas a um país, podem ter reflexos internacionais, com risco de ingerência alienígena, pois muitas vezes afetam interesses estrangeiros direta ou indiretamente.

Neste artigo, serão apresentados, sucintamente, o atual contexto político-social no Brasil, tensões decorrentes, possíveis desdobramentos políticos, tendências e reflexos para o Exército na garantia da lei e da ordem (GLO), com base em duas hipóteses com duas variáveis cada uma.

### **TENSÃO SOCIAL, GLO E O MARCO LEGAL**

Uma tensão social pode ter origem e cerne em distintas áreas, além da social propriamente dita. Pode, também, ter ingredientes de ordem política, econômica e militar, simultaneamente, e em níveis distintos de relevância, bem como incluir outros setores além dos destacados.

Ela se configura quando interesses de difícil conciliação antagonizam grupos e geram conflitos com potencial para se agravar rapidamente, ameaçar a segurança do cidadão e da sociedade, comprometer a lei, a ordem e, em determinado nível de conflito, os poderes constitucionais. Um exemplo é o crônico conflito de terra no sul do Pará, envolvendo o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra (MST), fazendeiros e grileiros, sendo recorrente o emprego do Exército para a GLO na região.

A GLO é uma operação militar conduzida pelas Forças Armadas (FA), de forma episódica, em área previamente estabelecida e por tempo limitado, com o objetivo de preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio em situações de esgotamento dos instrumentos para isso previstos no art. 144 da Constituição ou em outras em

---

<sup>2</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. E-mail: [rochapaiva@yahoo.com.br](mailto:rochapaiva@yahoo.com.br)

que se presume ser possível a perturbação da ordem<sup>3</sup>. A competência do Exército para atuar na GLO é assegurada no art.142 da Constituição, que estabelece, como destinação das FA, a defesa da Pátria, a garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem. Outros diplomas legais<sup>4</sup> e manuais de operações detalham as condições de emprego do Exército na GLO.

A falta de empenho de sucessivos governos, nos âmbitos federal e estadual, para sanar os pontos fracos e vulnerabilidades e a má gestão dos sistemas de segurança pública, justiça, assistência social e defesa civil têm gerado tensões de variável gravidade. Como a solução desses problemas tende a gerar contenciosos políticos ou é de longo prazo e custosa, o Exército não tem sido empregado de forma episódica e por tempo limitado, como permite a legislação, transformando-se em uma *agência multitarefas*, em virtude do acúmulo de missões cumpridas no âmbito das atividades subsidiárias e da própria GLO, com prejuízo do adestramento para a defesa da Pátria, sua missão de maior relevância.

## O ATUAL CONTEXTO POLÍTICO-SOCIAL NO BRASIL<sup>5</sup>

Em meados de 2013, o aumento das passagens de transportes urbanos foi usado como motivação para uma onda de grandes manifestações públicas em todo País. De imediato, houve adesão de significativas massas populacionais, motivadas por denúncias de superfaturamento e suspeitas de corrupção nas gigantescas obras para a Copa do Mundo de 2014. Estas eram, também, criticadas como caras em contraste com a falta de recursos para sanar as graves e urgentes carências nas áreas de saúde, educação, transportes públicos, segurança e outros serviços.

Governo e lideranças políticas foram duramente criticados nas mídias por terem interpretado o alerta da sociedade de acordo com os próprios interesses e desprezado a mensagem de um significativo universo da Nação, revoltado por avaliar como populista, fisiológica, eleitoreira, desastrosa e ao arrepio da moralidade a condução da política nacional, da economia e da gestão pública.

As eleições de 2014 revelaram ampla maioria de descontentes, haja vista a soma dos votos da oposição com a dos eleitores faltosos, dos que os anularam ou votaram em branco<sup>6</sup>. Para agravar esse quadro, o governo reeleito, antes do início da nova gestão, anunciou

<sup>3</sup> MINISTÉRIO DA DEFESA. Garantia da Lei e da Ordem - MD33-M-10. Brasília, 2013.

<sup>4</sup> Os principais: Lei Complementar nº 97/1999; Lei Complementar nº 117/2004; Decreto nº 3.897/2001; a Política e a Estratégia Nacional de Defesa.

<sup>5</sup> Este tópico é um resumo feito pelo autor do publicado na mídia em geral, de 2013 a 2015, no que se refere ao contexto político-social do Brasil.

<sup>6</sup> Fonte: <http://oglobo.globo.com/brasil/eleicoes-2014/apuracao-votos-2-turno/>. Acesso em: 8 jun. 2015.

medidas na contramão das promessas feitas e das informações otimistas sobre a situação econômica do Brasil, divulgadas durante a campanha. A população tomou conhecimento do pesado ônus a ser colocado em seus ombros, para corrigir os rumos da economia, que engloba as rígidas medidas do ajuste fiscal definido pela equipe econômica do governo, a crescente inflação, o aumento do desemprego, a carestia do custo de vida e os sucessivos aumentos dos juros. Uma grande parcela da sociedade não se conformou em arcar com o prejuízo, enquanto os que ela julga responsáveis pela ruína do País ficaram, até o momento, política e juridicamente impunes pelas perdas causadas ao cidadão e à Nação.

Para agravar o contexto, as investigações da “Operação Lava-Jato” desvelaram o que é tido como o maior escândalo de corrupção da história do Brasil, envolvendo os âmbitos público e privado, com ramificações nos mais altos escalões políticos e empresariais brasileiros ainda não de todo reveladas. O esquema descoberto coloca o Partido dos Trabalhadores (PT) sob a suspeita de ser o mentor e beneficiário maior de um projeto para se perenizar no poder, em ligações espúrias com empreiteiras e partidos políticos, principalmente os da situação.

Em 2015, a população retornou às ruas em grandes manifestações tendo, entre as principais reivindicações, a renúncia ou o impeachment da presidente. O governo, politicamente enfraquecido e com a autoridade moral comprometida, cedeu espaços de poder e os ajustes propostos para recuperar a economia dividiram a base aliada, desagradando ao próprio PT.

Debilitado, o PT se dispôs a reagir radicalizando as ações. Na Resolução Política de 3 novembro de 2014<sup>7</sup>, o partido pregou a urgente construção da sua hegemonia na sociedade e, no “Caderno de Teses – um partido para tempos de guerra”<sup>8</sup>, preparatório para o 5º Congresso Nacional do Partido, marcado para 11 de junho de 2015, está clara sua ideologia socialista radical e o propósito de implantar esse regime no Brasil. O PT segue orientação do Foro de São Paulo, agremiação internacional que lidera a implantação de regimes socialistas na América Latina. A sua estratégia segue a linha gramscista<sup>9</sup>, que prega a substituição de valores morais e cívicos por antivalores materialistas que comprometem, propositalmente, a paz social. O Programa Nacional de Direitos Humanos 3 (PNDH3)<sup>10</sup> concretiza essa estratégia ao promover, entre outras ações que a viabilizam o controle sobre os Poderes

<sup>7</sup> Fonte: [www.pt.org.br/wp-content/uploads/2014/11/Resolucao-Politica.pdf](http://www.pt.org.br/wp-content/uploads/2014/11/Resolucao-Politica.pdf). Acesso em 8 jun. 2015).

<sup>8</sup> PARTIDO DOS TRABALHADORES. Caderno de Teses, 5º Congresso Nacional. Salvador, BA, 13 a 15 jun. 2015. Disponível em <<http://www.pt.org.br/biblioteca/>>. Acesso em: 8 jun. 2015.

<sup>9</sup> COUTINHO, Sérgio. *A Revolução Gramscista no Ocidente*. Biblioteca do Exército Editora. Rio de Janeiro, 2012 (Cap. IV).

<sup>10</sup> PNDH3: [www.sdh.gov.br/.../programa-nacional-de-direitos-humanos-pndh-3](http://www.sdh.gov.br/.../programa-nacional-de-direitos-humanos-pndh-3), p.26/27/272. Acesso em: 8 jun. 2015.

Legislativo e Judiciário, o Ministério Público, a mídia, e todos os setores da Nação por meio de conselhos populares a serem, sem dúvida, aparelhados pelo PT. Outras ações do PNDH3 têm como objetivo o desgaste das FA, visando sua neutralização, por meio de várias iniciativas, entre elas a Comissão da Verdade, como se pode constatar em seu Relatório<sup>11</sup>, particularmente na Parte V (Conclusões e Recomendações).

Eis aí dois objetivos intermediários para o partido alcançar a hegemonia na sociedade, como preconiza sua Resolução Política anteriormente mencionada.

## **POSSÍVEIS EVOLUÇÕES DO CONTEXTO, TENDÊNCIAS E REFLEXOS NA GLO**

O comportamento da economia será o principal fator para ser escalada, distendida ou estabilizada a tensão social latente. Porém, a evolução da “Operação Lava-Jato” terá um papel importante nos possíveis desdobramentos do atual contexto político-social.

### **1 A crise econômica retrai**

Se a economia começar a reagir em 2016, indicando retomada do desenvolvimento em curto prazo, melhoria das condições de vida da classe média e recuperação de programas sociais, o otimismo diminuirá a disposição da sociedade em pressionar pela mudança imediata de governo por renúncia ou *impeachment*. Serão comentadas duas variáveis relativas à “Operação Lava-Jato”.

#### **1.1 “COMPROVAÇÃO”**

A operação comprova o envolvimento dos altos escalões do governo e do PT como responsáveis ou beneficiários pelos crimes cometidos, ficando sujeitos a processos na justiça, inclusive com a provável perda de mandatos e punição ao partido. Ficará comprometido o êxito do propósito socialista de poder do PT, bem como suas pretensões para as eleições de 2018. Nessa variável, a possibilidade de ser alijado do poder levará o PT a escalar a tensão social latente, empregando movimentos ditos *sociais*, há muito sendo preparados para tal eventualidade. Se o governo se omitir ou apoiar, ainda que de forma tácita, a tendência será haver uma crise entre os Poderes da União, caso um dos demais solicite o emprego das FA na GLO, como previsto na Constituição. A crise será instalada, pois a ordem de emprego compete ao presidente da República, conforme a Lei Complementar nº 97/1999. Haverá um

<sup>11</sup> Disponível em <<http://www.cnv.gov.br/>>. Acesso em 8 jun. 2015.

impasse, exigindo a ação das FA junto aos Poderes da União, como *poder moderador* de fato, a fim de garantir a Constituição, a coesão nacional e a segurança da sociedade.

## 1.2 “NÃO COMPROVAÇÃO”

A operação não comprova o envolvimento dos altos escalões do governo e do PT nas denúncias de corrupção investigadas, diminuindo substancialmente a disposição da população para mudança imediata de governo, com distensão da tensão social latente, reduzindo a possibilidade de emprego do Exército na GLO em níveis superiores aos atuais. Nessa variável, o fortalecimento político do PT e do governo aumentará a possibilidade de vencer o pleito de 2018 e permitirá intensificar a atual estratégia gramscista para implantar uma república socialista no Brasil. A neutralização do Exército é fundamental ao êxito desse propósito. Assim, prosseguirão as ações de desgaste da Instituição, as tentativas de mudar o ensino e a formação dos quadros e a campanha para separar a ativa, um *novo Exército democrático*, da reserva, do Exército *autoritário e reacionário de ontem*. A Instituição estará diante do dilema entre lealdade e disciplina, pois a implantação do regime socialista causará um dano insuportável à Nação, esta sim credora de sua lealdade. Aqui, também, há risco de quebra da constitucionalidade.

## 2 A crise econômica se agrava ou demora a ser revertida

Se a economia não reagir a partir de 2016 ou tender a se agravar, a sociedade pressionará fortemente pela mudança de governo, seja por renúncia ou *impeachment*. Serão avaliadas, também, as mesmas variáveis anteriores, relativas à “Operação Lava-Jato”.

### 2.1 “COMPROVAÇÃO”

Nessa variável, caracterizada pela eventual comprovação do envolvimento dos altos escalões do governo e do PT nas denúncias de corrupção, a forte pressão social pela mudança imediata de governo vai escalar a tensão e o PT poderá fazer o mesmo, empregando seus movimentos ditos *sociais*. No entanto, a tendência será o governo não permanecer omissivo ou ser conivente com grupos radicais, pois estará bastante enfraquecido e será pressionado para reagir. A magnitude da pressão social esvaziará a tentativa de radicalização do PT e dos movimentos ditos *sociais*. A tendência será a tentativa de *impeachment* da presidente, que terá muita dificuldade em exercer o mandato. O Exército será empregado na GLO, em algumas

oportunidades, mas a situação não chegará a configurar ameaça aos poderes constitucionais, ao contrário do que ocorre nas variáveis 1.1 e 1.2.

## 2.2 “NÃO COMPROVAÇÃO”

Nessa variável, ainda que não seja comprovado o envolvimento dos altos escalões do governo e do PT nas denúncias de corrupção, a tensão social agitará o contexto, em face dos reflexos negativos da situação econômica na qualidade de vida de grande parte da população, inclusive da parcela que saiu da linha de pobreza. O PT continuará envidando esforços para implantar o regime socialista, mas sem respaldo popular, inclusive para apoio aos movimentos ditos *sociais*. O emprego do Exército na GLO poderá ocorrer, mas as situações não serão de grave perturbação da ordem. A tendência será a derrota do PT em 2018, considerando a consciência da Nação sobre a responsabilidade do governo pela ruína do País e dificuldades que lhe foram impostas.

## FINALIZANDO

Existe possibilidade de novas lideranças, não contaminadas pela falta de credibilidade das atuais, abrirem espaços para disputar a presidência em 2018, sendo o atual ministro da Fazenda uma delas. Embora a maioria absoluta da população brasileira seja democrática e o segmento mais esclarecido já tenha percebido o projeto socialista do PT e do governo, isso não será fator decisivo para promover uma mudança política. Quanto à eventualidade de uma ação *independente* das FA, elas só tomarão esta iniciativa diante da improvável falência simultânea dos três Poderes da União em exercer a autoridade constitucional e se uma crise resultar em risco de esfacelamento da Nação. A causa da atual tensão social foi o projeto socialista de poder do PT, sob a orientação do Foro de São Paulo, cujas consequências desastrosas criaram condições objetivas para a crise política, econômica e social, bem como para o comprometimento da autoridade do governo. Porém, as propostas do partido para o futuro mostram a intenção de radicalizar o processo e manter o rumo do socialismo.

Brasília, DF, 7 de julho de 2015.

