

**HORIZONTES
ESTRATÉGICOS:**
Reflexões sobre soberania e
segurança nacional brasileira

**CADERNOS DE ESTUDOS
ESTRATÉGICOS**

ESCOLA SUPERIOR
DE GUERRA

CENTRO DE ESTUDOS
ESTRATÉGICOS MARECHAL
CORDEIRO DE FARIAS

Antonio dos Santos *MSc*;
Ayrton Oliveira;
David Sampaio;
Francisco Guerra, *MSc*;
Laryssa Lopes;
Laura Fortuna;
Lídia Maria Ribas, *PhD*;

Luiz Octávio Gavião, *PhD*;
Ricardo A. Fayal, *PhD*;
Ricardo Freire, *PhD*;
Sérgio Kostin, *PhD*;
Vanessa Bandeira;
Walter Carrocino;
Yasmim A. M. Reis.

ESCOLA SUPERIOR
DE GUERRA

CENTRO DE ESTUDOS
ESTRATÉGICOS MARECHAL
CORDEIRO DE FARIAS



Cadernos de Estudos Estratégicos

n. 01 /2024

Irregular

ISSN 1808-947x

1. Cultura. 2. Relações Internacionais.
3. Modernidade. 4. Axiologia.
5. Praxiologia. 6. Polemologia.
7. Cratologia. 8. Segurança

Cadernos de Estudos Estratégicos

Os Cadernos de Estudos Estratégicos são publicados de forma irregular pela ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA, do Rio de Janeiro. Edição Eletrônica. Circula em âmbito nacional e internacional.

Comandante da ESG

Vice-Almirante Marcelo Menezes Cardoso

Subcomandante da ESG

General de Brigada Carlos Vinícius Teixeira de Vasconcelos

Diretor do Centro de Estudos Estratégicos Marechal Cordeiro de Farias

Contra-Almirante (RM-1) Nelson Nunes da Rosa

Editor Executivo

Coronel (R/1) Ricardo Alfredo de Assis Fayal

Conselho Editorial

Coronel (R/1) Ricardo Rodrigues Freire

Coronel (R/1) Antônio dos Santos

Revisor Acadêmico

TC (R/1) Gilberto S. Vianna

Auxiliares de Edição // Designers Gráficos

Beatriz Cristhina Pegorini Torrezam

João Pedro Oliveira Reisswitz Da Luz

João Pedro Rosa Musser

Os artigos publicados pela revista são de exclusiva responsabilidade de seus autores e não expressam, portanto, o pensamento da Escola Superior de Guerra.

Apresentação

Esta edição dos Cadernos de Estudos Estratégicos, organizado pelo Centro de Estudos Estratégicos Marechal Cordeiro de Farias (CEECE / ESG) se caracteriza pela versatilidade ao abordar temas diversos inerentes à segurança e defesa.

O primeiro texto trata dos aspectos conceituais, metodológicos e operacionais de uma Política Nacional de Segurança brasileira. O autor trata das consequências da inexistência do referido instrumento, discorre sobre as interferências no enfrentamento das ameaças decorrentes da referida ausência do diploma legal e visualiza os prováveis fatores que contribuem para não efetivação da referida política.

O capítulo seguinte explora a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) sob a ótica da geopolítica, soberania e multilateralidade. No conjunto, o artigo trata da Amazônia e sua relevância para os países condôminos da região e ressalta o papel central da soberania na defesa da região a partir da referida organização.

O terceiro tema trata da Amazônia e a Defesa no século XXI. Os autores desenvolvem um estudo com base numa análise empírica. O artigo trata ainda dos principais desafios enfrentados pela defesa na região.

O quarto artigo traz a transcrição do debate ocorrido no âmbito do Instituto de Pesquisa e Análise de Defesa (IRAD), responsável por realizar e coordenar pesquisas, treinamentos avançados e análises estratégicas sobre diversas questões de natureza política, econômica, social, cultural e militar, bem como sobre os efeitos da introdução de novas tecnologias que determinam mudanças significativas no cenário de defesa e segurança. O evento tratou da expansão da influência chinesa na América Latina e o papel do Brasil na manutenção do equilíbrio construtivo entre os interesses chineses e norte-americanos.

O quinto texto trata da relação entre os resultados do Produto Interno Bruto e o horizonte orçamentário para a Defesa Nacional, enfatizando a instabilidade orçamentária e suas consequências para o planejamento do ministério da Defesa.

Sumário

- 1. A Necessidade de uma Política Nacional de Segurança Brasileira 5**
Por Ricardo A. Fayal, PhD.
- 2. A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica segundo a ótica da Geopolítica, da Soberania e da Multilateralidade 16**
Por Antônio Dos Santos, MSc; Lídia Maria Ribas, PhD.
- 3. Amazônia e a Defesa no Século XXI: um estudo à luz de uma análise empírica..... 38**
Por Yasmin R; Laryssa L; Vanessa B; Laura F; David S; Ayrton O; Walter C.
- 4. O Avanço da China na América Latina: o papel do Brasil na manutenção de um equilíbrio construtivo entre os interesses chineses, estadunidenses e regionais..... 52**
Por Ricardo Rodrigues Freire, PhD.
- 5. A Relação entre os resultados do Produto Interno Bruto e o Horizonte Orçamentário para a Defesa Nacional..... 58**
Por Sérgio Kostin, PhD; Francisco Guerra, MSc; Luiz Octávio Gavião, PhD.
- 

A Necessidade de uma Política Nacional de Segurança Brasileira

Por Ricardo A. Fayal, PhD.

RESUMO:

Este artigo aborda a construção de um robusto anteparo para o Brasil, inserido no sistema internacional, frente às ameaças que perpassam os países e continentes. Para contrapor-se à estes elementos nocivos, o Estado brasileiro necessita de um instrumento norteador de todos os planejamentos e políticas referentes à área da segurança. Essa peça fundamental pode ser denominada de Política Nacional de Segurança. A partir dela é que seriam construídas outras políticas setoriais, como a Política Nacional de Defesa.

Palavras-chave: *Segurança Nacional; Política; Defesa.*

ABSTRACT:

This article addresses the construction of a robust bulwark for Brazil, situated within the international system, in the face of threats that countries and continents pass through. To counteract these harmful elements, the Brazilian state requires a guiding instrument for all security-related planning and policies. This fundamental component can be referred to as the National Security Policy. From it, other sectorial policies, such as the National Defense Policy, would be developed.

Keywords: *National Security; Policy; Defense.*

A NECESSIDADE DE UMA POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA BRASILEIRA

Ricardo A. Fayal¹

INTRODUÇÃO

O Estado, para sua sobrevivência, elege uma série de aspectos a serem salvaguardados de ambições alheias. Esses interesses, assim como a segurança para que ocorra a consolidação de tais anseios, estão planejados em termos de políticas públicas.

A política estruturante da esfera securitária pode ser denominada como Política Nacional de Segurança (PNS). Por intermédio da observância dessa política é que deveriam advir as demais, de cunho setorizado e voltados ao cumprimento do que fosse estabelecido pela PNS.

No Brasil, a inexistência de uma PNS acaba por interferir no enfrentamento, pelo Estado, das ameaças, sejam elas internas ou externas, aos interesses do País. Essas ambições nacionais estariam elencadas no corpo dessa política, assim como o levantamento dos óbices à conquista desses intentos.

O objetivo deste trabalho é verificar as consequências da falta dessa política no que tange às ameaças aos objetivos traçados pelo Estado brasileiro, no que concerne à sua segurança. Também se objetiva, *lato sensu*, visualizar os fatores que contribuíram para tal ausência.

DESENVOLVIMENTO

Quando se analisa o binômio “segurança - interesse nacional”, entende-se por bem ter como ponto de referência o Estado. Nessa toada, a segurança do país possui ligação umbilical ao interesse nacional, pois uma política de segurança norteia e

¹ Cv Ricardo Fayal, Doutorado em Estudos Estratégicos (INEST/UFF-2019/2023), Mestrado em Ciências Militares pela ECEME (2004), MBA em Gestão de Projetos FGV (2014).

submete interesses individuais aos do Estado (WOLFERS, 1952). Esse escritor cita que:

[...] interesse nacional sugere uma direção política que pode ser distinguida de várias outras que podem apresentar elas mesmas como alternativas [...]. Indica que a política é desenhada para promover demandas que são atribuídas à nação mais que para indivíduos, grupos subnacionais ou à humanidade como um todo².

Para se tratar de política, deve-se compreender seu enlaçamento com a convivência humana. Paz e desenvolvimento social são exemplos dessa política atuando em prol das ambições do povo. Bobbio (1998, p. 954) no que tange à política ressalta:

Derivado do adjetivo originado de *polís* (politikós), que significa tudo o que se refere à cidade e, conseqüentemente, o que é urbano, civil, público, e até mesmo sociável e social, o termo Política se expandiu graças à influência da grande obra de Aristóteles, intitulada Política, que deve ser considerada como o primeiro tratado sobre a natureza, funções e divisão do Estado, e sobre as várias formas de Governo, com a significação mais comum de arte ou ciência do Governo, isto é, de reflexão, não importa se com intenções meramente descritivas ou também normativas, dois aspectos dificilmente discrimináveis, sobre as coisas da cidade³.

Segundo Weber, política se refere a exercício do poder. Na abordagem Weberiana, política significa a participação no poder ou a luta para influir na distribuição de poder, seja entre Estados ou entre grupos dentro de um Estado⁴.

A política e as políticas públicas são termos parecidos, porém encerram entidades distintas, mesmo que possuindo influência mútua. Tanto a política quanto as políticas públicas relacionam-se com o poder social. Mas enquanto a política é um conceito amplo, relativo poder em geral, as políticas públicas correspondem a soluções específicas na administração de assuntos públicos. As políticas públicas são um fator comum da política, por intermédio das decisões do Estado. Assim, a política pode ser analisada como a busca por estabelecer políticas públicas sobre determinados temas,

² WOLFERS, Arnold. *Political Science Quarterly*, Vol. 67, No. 4, 1952.

³ BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política I*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998.

⁴ WEBER, M. *Ensaio de sociologia*. 3ª ed. Rio de Janeiro (RJ): Zahar Editores, 1974.

ou influenciá-los. Por sua vez, parte fundamental do trabalho do governo refere-se ao desenho, gestão e avaliação de políticas públicas⁵.

Para Pedonne (1986, p. 7), políticas públicas vinculam-se ao que os governos fazem, porque o fazem e que diferença faz a ação governamental para a sociedade e seus problemas. Ainda, segundo esse autor:

As políticas públicas não acontecem num vácuo, dado que o estudo de políticas públicas é caracteristicamente idealizado como o nexos entre o pensamento e a ação — a teoria e a prática —, vale a pena explorar a visão de políticas públicas a partir do encontro entre valores sociais e institucionais⁶.

Como tratam de anseios e interesses sociais, as políticas públicas também abarcam a esfera da segurança. Segundo Wolfers (1952, p. 484), em seu trabalho intitulado *National Security as no Ambiguous Symbol*, o termo segurança abrange um conjunto muito amplo de objetos e políticas públicas, vocacionadas a setores que, por vezes, nada possuem em comum. Entretanto, esse conjunto de proposições do Estado podem ser interpretadas como políticas de segurança⁷.

Para que se possa alicerçar uma política voltada à esfera da segurança, torna-se necessário que se entenda e diferencie segurança e defesa nacionais. Para o termo segurança, deve-se entender que está relacionado ao aspecto relativo à percepção acerca das ameaças, tendo em vista suas origens latinas do vocábulo – *se cura* – qual seja: “condição de descuramento e de despreocupação”⁸. Também se torna importante citar o que propõe Buzan, Wæver e Wilde (1998, p. 21), segundo o qual segurança trata de sobrevivência, ou seja, somente se pode falar sobre esse tema quando um assunto é apresentado como sendo uma ameaça real, particularmente ao Estado, entendendo aí

⁵ PARADA, Eugenio Lahera. Política y Políticas Públicas. In: *Políticas públicas*; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006.

⁶ PEDONNE, Luiz. Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Brasília, In: *Fundação Centro de Formação do Servidor Público — FUNCEP*, 1986.

⁷ WOLFERS, Arnold. *Political Science Quarterly*, Vol. 67, No. 4, 1952.

⁸ ABREU, Alzira Alves de [et.al.]. (Coord.). *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*, Rio de Janeiro: Editora FGV; CPDOC, 2009.

seu governo, território e sociedade. Sendo assim, segurança de um Estado está ligada aos seus interesses e nas ameaças que pairam sobre eles⁹.

No que concerne à defesa nacional, segundo De Vergara (2009), é um meio, não o único, que contribui para a realização da segurança nacional. Consiste na integração e ação coordenada de todas as forças da nação para a solução dos conflitos que necessitem, em alguma parte, da utilização das Forças Armadas, de forma dissuasiva ou eficaz para enfrentar as agressões de origem externa. A defesa é a contribuição eminentemente militar para a segurança nacional. Trata-se de importante elemento de uma política na área da seguridade¹⁰. Nessa toada, Saint-Pierre. **A defesa, portanto, é parte componente da segurança nacional** ¹¹.

No intuito de estabelecer melhor compreensão acerca das diferenças entre segurança e defesa nacionais, Stephanie Neuman utilizou o modelo de teia-de-aranha¹², que foi adaptado na Figura 1, a seguir.

Usando o termo segurança em seu sentido *lato*, Neuman (Ibidem) entende que na área mais externa desse modelo, pertencente à esfera da PNS, é que são elencados os interesses gerais de uma nação ligados à sua segurança. Um dos subsetores dessa macro política, devido ao caráter militar que o envolve, denomina-se defesa nacional e tem por missão promover e proteger estes interesses, agrupados PNS.

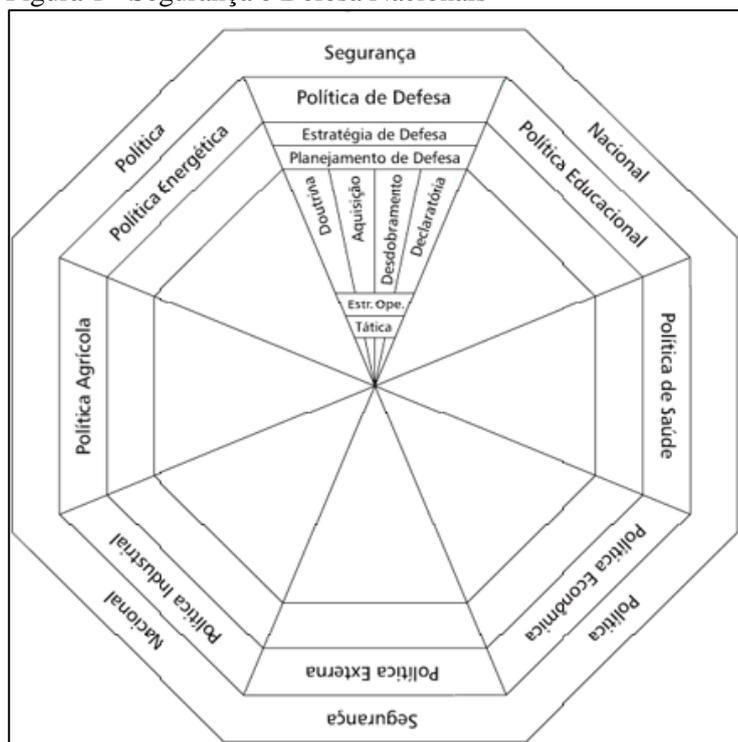
⁹ BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; WILDE, Jaap de. *Security: a new frame work for analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1998.

¹⁰ *JOINT WARFARE PUBLICATION (JPW)*. British Defence Doctrine, Ed. 1996.

¹¹ SAINT-PIERRE. Defensa y Seguridad. In: *Atlas Comparativo de la Defensa en América Latina Edición 2008*. Buenos Aires: RESDAL, 2008.

¹² NEUMAN, Stephanie G. *Defense Planning in Less-Industrialized States*. Lexington, Massachusetts, Toronto: Lexington Books, 1984.

Figura 1 - Segurança e Defesa Nacionais



Fonte: Neuman (1984)

Debelado esse primeiro óbice de acerto conceitual entre segurança e defesa nacionais, outro percalço para o desenvolvimento e consolidação da área da segurança nacional se apresenta. Constitui-se em elemento de caráter histórico ligado à formação da nacionalidade brasileira. Segundo a ótica de Koselleck (2020), o caráter de objetivos comuns são parte essencial da nacionalidade de uma Estado. Desta feita, a construção de um sentimento de segurança de uma nação perpassa na homogeneidade de anseios da sociais ligados à essa área¹³.

No caso do Brasil, segundo alguns autores, o sentimento nacional, tão caro à concretização de políticas voltadas à segurança do Estado, ainda não se encontra amadurecido. Jancsó (2003) menciona que o Estado brasileiro precedeu a construção da nacionalidade do país¹⁴. Nesse sentido, Del Priori e Venâncio (2010, p. 169)

¹³ KOSELLECK, Reinhart. *Histórias de Conceitos: Estudos sobre a semântica e a pragmática da linguagem política e social-1* ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2020.

¹⁴ JANCÓS, István. *Brasil: Formação do Estado e da Nação* – São Paulo: Hucitee; Ed. Unijuí; Fapesp, 2003.

mencionam que: “Desde a época da Independência, vários testemunhos registram a ausência de uma identidade nacional brasileira e o desafio de construí-la”¹⁵.

Para atenuar a nuances históricas acerca da construção de um sentimento comum brasileiro que refletisse os anseios sociais quanto à segurança no Brasil e com o propósito de fomentar um melhor entendimento e conceituação dessa área, Couto e Silva (1981) explica que, para consolidar a segurança do país, o Estado brasileiro precisava planejá-la, colocando em prática uma Política Nacional de Segurança (PNS), demandando que objetivos e metas sejam claramente definidos segundo os interesses nacionais¹⁶. A elaboração dessa política pública contaria com inserções realizadas por especialistas e demais membros do Estado, levando-se em conta a homogeneidade de interesses da sociedade.

Para elaboração da PNS, o Estado contava com o Conselho de Segurança Nacional (CSN). Criado em 1937 o CSN, até 1970, com respaldo legal no Decreto-Lei n. 900, de 29 de setembro de 1969¹⁷, foi o órgão de mais alto nível no assessoramento direto ao Presidente da República para a formulação e condução da PNS.

O CSN, porém, teve seu ocaso no período pós Constituição de 1988, conforme trata Kornis (2009): “O Decreto nº 85.128, de 10 de setembro de 1980, aprovou o regimento interno do CSN, mas o esvaziamento de suas funções se acelerou, sobretudo após a promulgação da Constituição de 1988, quando foi instituído o Conselho de Defesa Nacional” — CDN¹⁸. Entretanto, esse novo Conselho não tinha como missão formular uma PNS, como o fazia seu antecessor (CSN), o que se consolidou como um dos fatores para a extinção da mesma. Outros aspectos como a ausência de unidade de

¹⁵ DEL PRIORI, Mary; VENÂNCIO, Renato. *Uma breve história do Brasil*. São Paulo: Editora Planeta do Brasil, 2010.

¹⁶ COUTO E SILVA, Golbery. *Conjuntura política nacional, o poder executivo e geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio Editora, 1981.

¹⁷ BRASIL. Decreto Legislativo nº 900, de 29 de setembro de 1969. Altera disposições do Decreto Lei 200. In: *Diário Oficial (DOFC)*, 29 set. 1969. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0900.htm. Acesso em: 25 jun. 2021.

¹⁸ KORNIS, Monica. Conselho de Segurança nacional. In: *ABREU, Alzira Alves de [et.al.] (Coord.)*. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro*, Rio de Janeiro: Editora FGV; CPDOC, 2009.

pensamento sobre o assunto securitário, por parte da sociedade, foram de grande relevância para o ocaso da PNS.

Partindo da ideia da inexistência de uma PNS, torna-se de difícil execução o estudo e a especificação sobre quais seriam os interesses do Estado brasileiro, bem como as ameaças que se avizinham a eles. Vale ressaltar que os objetivos estatais devem ser entendidos e tratados de maneira diferenciada daqueles elencados por governos e suas metas de curto prazo.

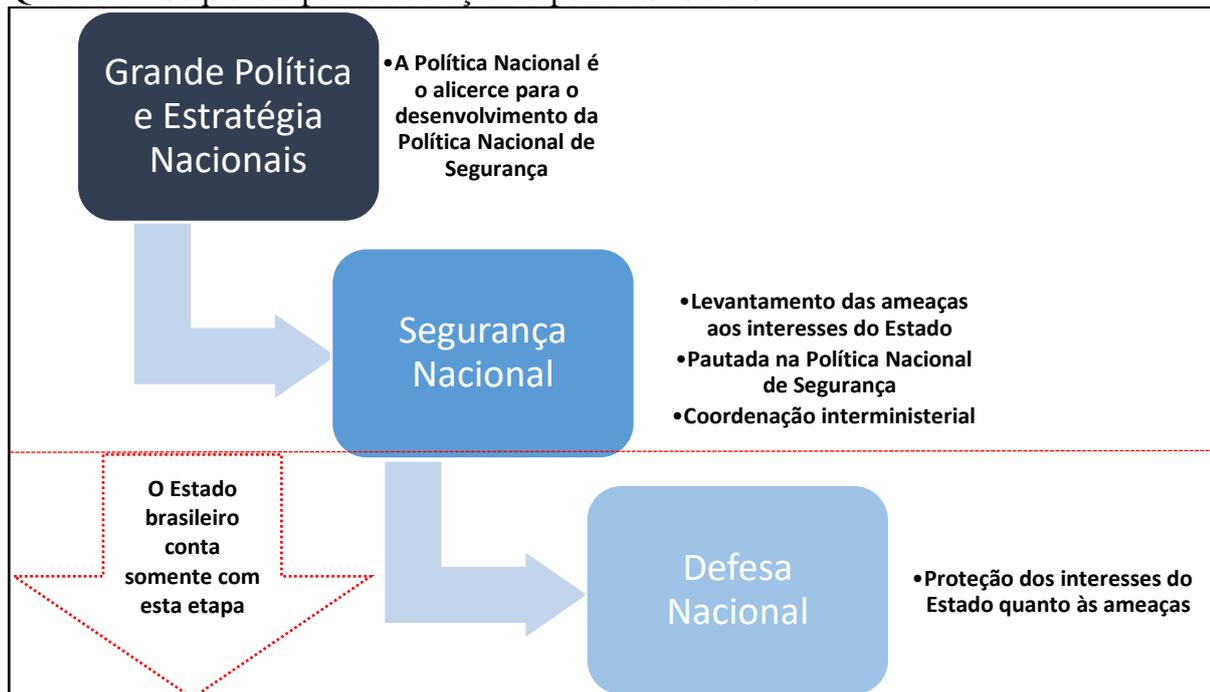
A falta de uma política de Estado que trate da segurança nacional brasileira também tem por consequência, a carência de elemento que forneça alicerces sólidos para a elaboração de políticas subordinadas à PNS, como a Política de Defesa Nacional. Segundo entende Goes (2008, p. 37), a inexistência de uma política de contornos nacionais torna-se um problema primordial para a elaboração de outras setorizadas¹⁹.

Isto posto, entende-se que a ausência de uma política que trate dos assuntos de segurança nacional acarreta o esvaziamento das políticas subjacentes pois, vocacionadas à setores específicos, como o militar, o econômico e o político por exemplo, não encontram um documento que os consolide, os norteie e os ampare.

Sendo assim, como será observado no Quadro 1, a seguir, as políticas subsidiárias são consolidadas sem a presença basilar de documentos de escalão superior, como uma “Grande Política Nacional”, que abarque todos os anseios do Estado e da sociedade, incluindo os ligados à segurança e servirá de subsídio fundamental para a elaboração da PNS.

¹⁹ GOES, Guilherme Sandoval. Por onde andar a “Grande estratégia Brasileira”. In: *Revista da Escola Superior de Guerra*, v.24, n.50, p. 36-67, jul/dez. 2008.

Quadro 1 – Sequência para elaboração de políticas estatais



Fonte: o autor.

Ressalta-se que segurança nacional não está relacionada somente à esfera militar. Juarez Távora²⁰ (1952), em seu discurso, na solenidade de diplomação de estagiários da ESG, em 1953, menciona que: “Considera-se hoje a segurança nacional como sendo o grau relativo de garantia que, por meio de ações políticas, econômicas, psicossociais e militares, um Estado proporciona ao grupo humano que o integra”.

No Brasil, os documentos que tratam de segurança e defesa foram elaborados pelo Ministério da Defesa e se constituem, notadamente, da Política Nacional de Defesa (PND), da Estratégia Nacional de Defesa (END) e do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN)²¹. Mesmo mencionando, por vezes, o termo “segurança nacional”, a PND trata primordialmente da esfera da defesa da Pátria, com seus objetivos traçados para tal fim.

²⁰ *Discurso de Juarez Távora, 1954*. Disponível em: http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/arquivo_pessoal/JT/textual/documentos-referentes-a-atuacao-de-juarez-tavora-como-comandante-da-escola_superior-de-guerra-esg-destaque-para-os-seguintes-assuntos-organizacao-. Acesso em: 24 ago. 2021.

²¹ MINISTÉRIO DA DEFESA. *Política e Estratégia Nacional de Defesa*, Brasília, DF, 2016b.

À END cabe a operacionalização do que foi objetivado pela PND. Já o LBDN trata da contextualização do panorama mundial com ênfase para as percepções brasileiras, proporcionando transparência às atividades ligadas à defesa²².

Sendo assim, percebe-se que a vertente de consecução dos interesses do Brasil está particularmente voltada para as ações de defesa. Dessa forma, acaba se por olvidar a estrutura de segurança do Estado, área essa que engloba a própria esfera da defesa, bem como os assuntos ligados ao levantamento dos anseios da nação e as ameaças aos mesmos.

CONCLUSÃO

O interesse nacional reveste-se em base para a construção e desenvolvimento do Estado. Sua importância se reflete na elaboração de políticas públicas, que os ampara e estabelecem instrumentos para a mitigação de possíveis óbices à sua consecução.

No caso do Brasil, a extinção do CSN provocou um vácuo de responsabilidade no que diz respeito à elaboração da PNS, uma das missões desse conselho. Sendo assim, o levantamento dos interesses nacionais voltados à área da segurança, bem como a verificação das potenciais ameaças a eles, deixou de ser realizado, o que além de impactar a área de segurança, também estende a problemática para o setor de defesa. Como planejar a defesa da Pátria se as ameaças ao Estado brasileiro não são especificadas em qualquer documento legal do País?

Como se torna de difícil efetivação uma análise acurada dos interesses e ameaças à segurança do Estado, o planejamento e a construção de medidas voltadas à defesa do País acaba por perder relevância. A PND, política voltada a esse mister e elaborada pelo Ministério da Defesa, enfrenta obstáculos à sua execução, advindos da escassez de instrumentos reguladores por parte da área da seguridade brasileira.

Em verdade, como a PND se trata de um instrumento formulado por somente um ministério e não possui respaldo de uma política de Estado nessa área – PNS –, se

²² MINISTÉRIO DA DEFESA. *Livro Branco de Defesa*. Brasília, DF, 2016a.

torna refém da aquiescência de outros ministérios, como os ligados à economia e à segurança institucional, para sua execução. Sendo assim, o desenvolvimento e a capilarização, em âmbito nacional, da área ligada à segurança e defesa no Brasil, acaba por ficar prejudicado, face à carência de reconhecimento e apoio estatal às suas demandas.

Em parte, o apoio à evolução e consolidação da esfera da segurança no Brasil perpassa por causas históricas, como a escassez de homogeneidade de anseios por parte da sociedade desde a independência do País. A falta de consenso e apelo social em assuntos ligados à segurança e à defesa brasileira, acaba por impactar negativamente a classe política, legítima representante das vontades do povo, que não sofre pressões para a elaboração de políticas de Estado para essas áreas.

No Brasil, se pode inferir, portanto, que a inexistência de uma PNS se deve, em parte, a falta de anseios comuns da sociedade quanto à sua segurança, advinda de causas históricas como o deficiente desenvolvimento da nacionalidade no País. A ausência dessa política também prejudica o levantamento, na área da seguridade, tanto de seus interesses, como as ameaças a consecução deles. Por fim, vale ressaltar que, ao não elaborar uma PNS, áreas subsidiárias à da segurança nacional, como a segurança pública e a defesa nacional, acabam por ficarem privadas de desenvolvimento, tanto no que diz respeito à definição de suas esferas de competências, como na parte da execução de seus planejamentos.

*A sua opinião sobre o tema é importante.
Envie seu comentário para cee_eventos@esg.br*

A Organização do Tratado de Cooperação Amazônica segundo a ótica da Geopolítica, da Soberania e da Multilateralidade

Por Antonio Dos Santos, MSc. e Lídia Maria, PhD.

RESUMO:

O presente artigo propõe-se a analisar a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), focando nos elementos de soberania, multilateralidade e geopolítica. Por meio da metodologia de pesquisa descritiva, o estudo visa esclarecer as dinâmicas e interações entre os países-membros, abordando como a soberania dessas nações é reforçada ou desafiada no contexto da OTCA. O papel supranacional da organização e suas implicações geopolíticas são igualmente considerados, lançando luz sobre a interação da OTCA com o sistema internacional.

Palavras-chave: Pan-Amazônia; Desenvolvimento sustentável; Autonomia

ABSTRACT:

This article aims to analyze the Amazon Cooperation Treaty Organization (ACTO), focusing on the elements of sovereignty, multilateralism and geopolitics. Using descriptive research methodology, the study aims to clarify the dynamics and interactions between member countries, addressing how the sovereignty of these nations is reinforced or challenged in the context of ACTO. The organization's supranational role and its geopolitical implications are also considered, shedding light on ACTO's interaction with the international system.

Key Words: Pan-Amazonia; Sustainable development; Autonomy

A ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA SEGUNDO A ÓTICA DA GEOPOLÍTICA, DA SOBERANIA E DA MULTILATERALIDADE

*Antonio dos Santos¹
Lídia Maria Ribas²*

INTRODUÇÃO

A região amazônica abriga a maior floresta tropical do planeta, cobrindo uma vasta área de cerca de 5 (cinco) milhões de quilômetros quadrados e se estende por nove países da América do Sul - Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname, Venezuela e a Guiana Francesa (um departamento ultramarino da França), sendo um grande reservatório de biodiversidade³.

Em razão de sua dimensão e biodiversidade, a Amazônia reveste-se de significativa importância. A floresta desempenha um papel fundamental na regulação do clima mundial, exercendo a função de um sumidouro de carbono, absorvendo grandes quantidades de dióxido de carbono e mitigando os efeitos das mudanças climáticas, de modo que a região influencia os padrões hidrológicos e climáticos da Terra.

Contudo, a imensa riqueza natural da Amazônia, também atrai a cobiça de outros atores, em especial se associada à ideia de que os recursos naturais são distribuídos de forma desigual no planeta. Essa cobiça pode motivar intromissões indesejáveis, agravando as vulnerabilidades dos países pan-amazônicos.

¹ Mestre em Segurança Internacional e Defesa pela Escola Superior de Guerra - ESG. Analista de Geopolítica, Segurança e Defesa do Centro de Estudos Estratégicos da ESG, Rio de Janeiro (Brasil). czosantos@yahoo.com.br

² Doutora e Mestre em Direito do Estado pela-PUC/SP. Professora titular na FADIR/UFMS. Líder do Grupo de Pesquisas do CNPq: Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável. Membro da ABDT, da ADPMS, da ABDI e do CEDIS/UNL. limaribas@uol.com.br

³ INSTITUTO BRASILEIRO DO MEIO AMBIENTE E DOS RECURSOS NATURAIS RENOVÁVEIS – IBAMA. Você sabia que a Floresta Amazônica é a maior floresta tropical do mundo? *In: Empresa Brasil de Comunicação – EBC*. 18 set. 2012. Disponível em: <https://memoria.ebc.com.br/infantil/voce-sabia/2012/09/voce-sabia-que-a-floresta-amazonica-e-a-maior-floresta-tropical-do-mundo>. Acesso em: 15 ago. 2023.

O desafio prevalente que se impõe aos estados nacionais pan-amazônicos é o de desenvolver de forma sustentável a região, beneficiando as populações locais e alavancando o progresso dos países como um todo. Se contrapondo a essa premissa, tem-se o pressuposto de que a região deve ser preservada e mantida intocável para ser explorada por gerações futuras, contribuindo para a estabilidade climática, em detrimento do interesse nacional dos estados nacionais pan-amazônicos.

A via diplomática da multilateralidade foi a forma escolhida para se alcançar os objetivos estratégicos de cada país pan-amazônico de per se, preservando a soberania dos mesmos. A assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) em 1978, e a criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) por meio do Protocolo de Emenda ao Tratado de Cooperação Amazônica, em dezembro de 1998, materializaram esse propósito conjunto dos países.

Para alcançar os objetivos propostos neste estudo, foi adotada uma metodologia de pesquisa qualitativa, que se caracteriza por seu caráter tanto descritivo quanto explicativo. O estudo também foi fundamentado em revisão bibliográfica, abrangendo literaturas pertinentes ao tópico, e uma análise documental, proporcionando insights valiosos e ampliando o escopo de conhecimento sobre o tema, analisado a partir do entendimento da OTCA, o impacto geopolítico da Pan-Amazônia e ainda a soberania e multilateralidade.

1. ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA (OTCA)

Reconhecendo o desafio e a necessidade de uma abordagem multilateral para a gestão e a proteção da Amazônia, os países que a compõem assinaram o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) em 1978.

O TCA tinha por objetivo ampliar a interação entre os países pan-amazônicos, em razão de que na época, temas como a internacionalização da Amazônia, já convergiam para a região. O referido tratado foi fruto de iniciativa brasileira, que ouviu

os países vizinhos, e após apresentou um anteprojeto. Apenas a Guiana francesa não aderiu ao projeto⁴.

A relevância do Tratado de Cooperação Amazônica é citada por vários autores como uma iniciativa multilateral que favorece a preservação ambiental e a cooperação interestatal. Bezerra (2013) se soma a esses autores, conforme se destaca a seguir:

Até o governo Geisel, a Amazônia ficou em segundo plano na política externa do país, diluída na questão geral ambiental. Foi nesse período (1974-1979) que o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) foi negociado e em seguida assinado. Com este tratado, a Amazônia foi elevada ao primeiro plano da política externa brasileira⁵.

A criação do Tratado de Cooperação Amazônica trazia no seu cerne a prevenção contra a cobiça que incide sobre a Amazônia. As condicionantes geográficas são imperativas aos países condôminos da Pan-Amazônia, apontando o multilateralismo como eixo do destino amazônico. A diplomacia brasileira, atenta a essas ameaças se antecipou aos fatos. Observa-se que se forjavam discursos subliminares relativizando a soberania do Brasil na Amazônia; assim o governo brasileiro promove a criação do TCA, se apoiando no multilateralismo amazônico. Transcreve-se abaixo, parte do discurso do Presidente Jose Sarney, por ocasião da primeira reunião de cúpula no âmbito do TCA, que comprova essa argumentação:

Para nossos países, a Amazônia foi uma parte do suporte físico da nacionalidade. Custou sangue, custou luta, tenacidade, heroísmo de nossos antepassados. É uma característica singular de nossas geografias. A Amazônia constitui objeto de fascinação universal. Seus mistérios, sua vastidão, suas dimensões míticas têm exaltado imaginações em todo o mundo. E, também, não podemos negar, cobiça. Desde o início da configuração política da América do Sul, a Amazônia foi alvo de ambição. A tese de sua internacionalização não é nova, nem vai desaparecer. Ela surge e ressurgue e ganha contornos mais fortes ou mais fracos diante da nossa capacidade de reagir. Se vacilarmos, se não tivermos a determinação de manter a Amazônia conservada e soberana, ela será destruída como o foram todas as terras ocupadas pela ação e força dos Impérios⁶.

⁴ RICUPERO, Rubens. O tratado de cooperação amazônica. In: *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 21, n. 81, p. 177-196, jan., 1984.

⁵ BEZERRA, J. C. O papel do meio ambiente na política externa brasileira. In: *Ideias*, Campinas, v. 4, n. 1, p. 151-173, 2013.

⁶ BRASIL. Presidente (1985-1990: José Sarney). *Discurso por ocasião da presença na reunião dos presidentes dos países da região amazônica*. Manaus, 6 mai. 1989. 7 f. Disponível em:

Buscando emprestar maior consistência e solidez à sua argumentação, o presidente brasileiro, na continuidade de seu discurso, faz referência a documentos diplomáticos, que comprovam de forma inquestionável as ameaças potenciais que pairavam, e ainda pairam, sobre a Amazônia brasileira. Abaixo o trecho que cita os documentos:

Outro documento importante que consta dos arquivos brasileiros é o ofício de 1902, do Barão do Rio Branco, em que comunica que o Ministro do Exterior de um grande país europeu, o Senhor Oswald Richtofen, dizia: «Seria conveniente que o Brasil não privasse o mundo das riquezas naturais da Amazônia.» Outro documento, também do princípio do século, é do Secretário de Estado John Hay. Dizia: “Não vejo perigo para a soberania das nações americanas, no fato de companhias industriais se instalarem para o desenvolvimento das terras que jazem incultas”⁷.

É nítida a continuidade das narrativas em detrimento do interesse nacional brasileiro e de sua soberania na região, desencadeadas por organizações não governamentais e estados centrais. Essa campanha difamatória tem por objeto reduzir a credibilidade e a capacidade de gestão dos países pan-amazônicos, enfraquecendo e relativizando suas soberanias. Atualmente o mote principal das campanhas contra os países pan-amazônicos está centrado na preservação do meio ambiente. A destruição da floresta, a poluição das águas, a exploração dos recursos minerais, a aculturação dos indígenas são todos problemas que se entrelaçam com o meio ambiente, dificultando a ação do poder público na Amazônia.

Assim buscou-se fortalecer a institucionalidade do TCA. Por meio do Protocolo de Emenda ao Tratado de Cooperação Amazônica, em dezembro de 1998, foi firmada a criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) concedendo personalidade jurídica ao referido tratado e consolidando esta entidade como uma

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jose-sarney/discursos/1989/40.pdf>. Acesso em: 28 set. 2023.

⁷ BRASIL. Presidente (1985-1990: José Sarney). *Discurso por ocasião da presença na reunião dos presidentes dos países da região amazônica*. Manaus, 6 mai. 1989. 7 f. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jose-sarney/discursos/1989/40.pdf>. Acesso em: 28 set. 2023.

organização internacional dotada de secretaria fixa e recursos financeiros independentes. Em dezembro de 2002, um acordo selou a decisão de estabelecer a sede permanente da organização em Brasília, em uma parceria entre a OTCA e o Governo brasileiro. Os objetivos elencados pelo tratado visavam o fortalecimento institucional do TCA, ampliar a continuidade da cooperação regional, e intensificar as relações interestatais de modo a proteger a soberania dos estados partes. Dessa forma se obteria o desenvolvimento institucional do tratado.

A OTCA emergiu como um compromisso dos países amazônicos de cooperar na promoção do desenvolvimento sustentável da região. Seus propósitos originais envolviam não apenas a proteção ambiental, mas também a promoção da integração e cooperação entre os países membros⁸.

A criação da OTCA marcou um reconhecimento significativo da interdependência dos países amazônicos. Em vez de tratar a Amazônia como uma série de territórios nacionais isolados, a OTCA enfatiza a visão multilateral da Amazônia como uma entidade conjunta.

O acionamento da cúpula de Belém, no âmbito da OTCA, no mês de agosto de 2023, demonstra de forma cabal a relevância desse fórum multilateral para os países pan-amazônicos. Enfrentando uma nova onda de pressões externas que acusam os países da região de não colaborar com as medidas de mitigação das mudanças climáticas, os presidentes resolveram ativar a Reunião dos Estados Partes do Tratado de Cooperação Amazônica com o objetivo de, num formato multilateral e consensual, construir um arcabouço a ser apresentado em compromissos internacionais futuros que tratem da temática ambiental.

Foram consideradas as declarações e compromissos acordados em reuniões anteriores, ocorridas nos anos de 1989, 1992 e 2009. Assim também os principais acordos e tratados internacionais relativos ao meio ambiente como forma de manter os

⁸ DOS SANTOS, Antonio; RIBAS, Lídia Maria. Amazônia, Interesse Nacional e Soberania Brasileira: planejamento, desenvolvimento sustentável e defesa. In: *Revista Argumentum*, v. 21, n. 2, mai./ago., p. 627-662, 2020. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/1354/799>. Acesso em: 02 mai. 2023.

compromissos assumidos pelos Estados Partes e não se afastar dos princípios norteadores do Tratado de Cooperação Amazônica.

Para que se possa contextualizar a presente pesquisa, é preciso explicar duas conceituações: Amazônia Legal e Pan-Amazônia. Por um lado, a Amazônia Legal é um conceito político-administrativo adotado, no ordenamento jurídico brasileiro, para englobar os estados que possuem território na bacia Amazônica.

O conceito adveio, inicialmente, da Lei n. 1.806, de 06 de janeiro de 1953, posteriormente revogada pela Lei n. 5173, de 27 de outubro de 1966. Ainda, no Código Florestal de 2012, pode-se extrair do art. 3º a definição de Amazônia Legal:

Art. 3º Para os efeitos desta Lei, entende-se por:

I - Amazônia Legal: os Estados do Acre, Pará, Amazonas, Roraima, Rondônia, Amapá e Mato Grosso e as regiões situadas ao norte do paralelo 13º S, dos Estados de Tocantins e Goiás, e ao oeste do meridiano de 44º W, do Estado do Maranhão⁹;

Veja-se que, constituída por nove estados (Acre, Amapá, Amazonas, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins), essa região abrange cerca de 59% do território brasileiro. Trata-se de um conceito imprescindível para o planejamento econômico e estabelecimento de políticas públicas, com vistas às estratégias de desenvolvimento sustentável, proteção ambiental e gestão territorial.

Por outro lado, a Pan-Amazônia, também conhecida como Amazônia Continental, refere-se à região geográfica que abrange não apenas a Amazônia brasileira, mas também territórios de outros oito países: Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela, Equador, Guiana, Suriname e Guiana Francesa.

Portanto, enquanto a Amazônia Legal é um conceito exclusivamente brasileiro e de caráter político-administrativo, a Pan-Amazônia refere-se a uma área geográfica

⁹ BRASIL. Lei n. 12.651, de 25 de maio de 2012. *Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis n.ºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis n.ºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória n.º 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências.* Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112651.htm. Acesso em: 17 ago. 2023.

mais extensa que transcende as fronteiras nacionais, abarcando toda a região da bacia do Rio Amazonas nos países mencionados. Na imagem abaixo, a extensão territorial:

Imagem 1. Amazônia internacional.



Fonte: Pinheiro, 2019.

Dada a sua vastidão e riqueza em recursos naturais e biodiversidade, a Amazônia tem sido objeto de cobiça internacional ao longo dos séculos, seja pelo seu valor ecológico inestimável, seja pelo potencial econômico.

Contudo, tal cobiça não se limita apenas a aspectos econômicos. No cenário geopolítico, a Amazônia também representa um ponto estratégico de influência e poder¹⁰. A região se tornou foco de debates internacionais sobre mudanças climáticas, soberania e direitos indígenas.

Tais discussões, muitas vezes, colocam os interesses internacionais e a soberania dos países amazônicos em tensão, levando a debates acalorados sobre o futuro e a gestão deste patrimônio global¹¹. Neste sentido, a OTCA surge como mecanismo para, também, assegurar a proteção da Amazônia diante da crescente cobiça internacional.

¹⁰ BECKER, Bertha K. Geopolítica na Amazônia. Dossiê Amazônia Brasileira I. In: *Estudos Avançados*, v. 19, n. 53, p. 71-86, abr., 2005. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-40142005000100005>. Acesso em: 17 ago. 2023.

¹¹ *Ibidem*, p. 83.

Como uma entidade que representa os países amazônicos, a OTCA tem o potencial de atuar como uma plataforma unificada de voz e ação em defesa dos interesses comuns dessas nações. Ao fortalecer a cooperação entre os estados membros e desenvolver políticas conjuntas para a gestão sustentável dos recursos amazônicos, a OTCA pode estabelecer uma posição robusta e coesa perante a comunidade internacional.

Além disso, a OTCA, ao promover o intercâmbio de informações, tecnologias e práticas bem-sucedidas entre os países membros, fortalece a capacidade individual e coletiva de administrar e proteger a Amazônia. Ao trabalhar para o desenvolvimento de estratégias integradas de conservação, monitoramento e gestão dos recursos naturais, a organização pode criar um escudo mais eficaz contra pressões externas indevidas.

Dentre os resultados da existência da OTCA, pode-se elencar o Pacto de Letícia, um compromisso, assinado em setembro de 2019, na cidade de mesmo nome, na Colômbia, entre os países da região amazônica, sendo Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru e Suriname os signatários naquela oportunidade, para enfrentar conjuntamente os desafios relacionados ao desmatamento e às mudanças climáticas.

Por meio da OTCA, o principal objetivo é a promoção da cooperação entre esses países, visando à conservação e o uso sustentável dos recursos da floresta amazônica. A assinatura do pacto ocorreu em um contexto de crescente preocupação internacional com os altos índices de desmatamento e incêndios na Amazônia.

No documento, os líderes dos países signatários se comprometem a reforçar as ações coordenadas de combate ao desmatamento, monitorar as atividades que afetam a floresta e criar mecanismos de cooperação para responder a eventos significativos, como grandes incêndios.

Além disso, busca-se também fomentar a troca de informações e a implementação de tecnologias que favoreçam a conservação e a valorização da biodiversidade amazônica.

A OTCA, nesse sentido, representa uma aliança estratégica para unificar esforços e compartilhar expertise, capitalizando as melhores práticas entre os países membros. Esta colaboração multilateral não apenas visa proteger um dos mais valiosos patrimônios naturais do planeta, mas também procura garantir que o desenvolvimento na região ocorra de forma equilibrada e sustentável.

Ao fortalecer laços de cooperação e promover iniciativas conjuntas, a OTCA desempenha um papel crucial na preservação da Amazônia para as futuras gerações, reiterando o compromisso coletivo dos países da bacia amazônica com o bem-estar do ecossistema e das comunidades que nele habitam.

2. IMPACTO GEOPOLÍTICO DA PAN-AMAZÔNIA

A concepção de que a Geopolítica atende aos interesses do Estado e se interliga com a Grande Estratégia de um país está consolidada no conceito desta jovem ciência. A conceituação descrita na obra *Aspectos Geopolíticos do Brasil* de Golbery explicita essa relação imbricada que materializa a ação estatal de poder sobre os territórios, usando seus recursos de toda monta:

A Geopolítica é a ciência das relações da terra com os processos políticos. Baseia-se nos amplos fundamentos da geografia, especialmente da geografia política que é a ciência do organismo político no espaço e, ao mesmo tempo, de sua estrutura. Ademais, a Geopolítica proporciona as armas a a ação política e diretrizes para a vida política seu conjunto. Assim, a Geopolítica se converte numa arte, de guiar a política prática. A geopolítica é a consciência geográfica do Estado¹².

A busca por desenvolvimento econômico em partes da Amazônia, por meio de atividades como mineração, agricultura e infraestrutura, muitas vezes colide com preocupações ambientais e sociais. A maneira como cada país amazônico decide equilibrar desenvolvimento e conservação é uma expressão de sua soberania. No entanto, essa expressão também é influenciada por pressões externas, como acordos comerciais ou financiamento internacional, de forma não excludente.

¹² COUTO E SILVA, Golbery do. *Aspectos geopolíticos do Brasil*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1957.

A Pan-Amazônia de modo geral deve ser compreendida como uma “região problema” em todos os países de sua área de abrangência, tendência que deve acentuar-se no final do Século XXI. Isso se deve à percepção dos países desenvolvidos sobre as riquezas existentes em todo seu vasto território, ressaltando o valor geoestratégico da região. As dificuldades encontradas são decorrentes das condicionantes geográficas específicas, em todos os países, obstaculizando o processo de integração territorial, internamente ou no âmbito Pan-amazônico.

A preservação da soberania tem uma dimensão de segurança. Há esforços contínuos dos países amazônicos para garantir a integridade de suas fronteiras. Exemplos da importância do impacto geopolítico da Amazônia podem ser sinalizados pelas supostas tentativas de internacionalizá-la.

Dos Santos e Ribas (2021, p. 650) explicam que, durante as queimadas ocorridas na Amazônia em 2019, líderes internacionais, como Emmanuel Macron, sugeriram a possibilidade de lhe atribuir “status internacional”:

Alguns episódios são usados como pano de fundo, tentando justificar interesses escusos, como na reunião do G7 (24 a 26 de agosto de 2019), em que foi incluído o tema das queimadas na Amazônia e o presidente Emmanuel Macron sugeriu a possibilidade de atribuição de “status internacional” para a Amazônia¹³.

Contudo, também foi pontuado à época que, com os incêndios de proporções maiores em outros países, como na Austrália, não ocorreram manifestações internacionais a fim de elencar tal status.

Há que se rejeitar tal cobiça, visto que se trata de prejuízo à soberania das nações amazônicas, cujo organismo supranacional – OTCA tem competência na adoção de soluções multilaterais compartilhadas.

¹³ DOS SANTOS, Antonio; RIBAS, Lídia Maria. Amazônia, Interesse Nacional e Soberania Brasileira: planejamento, desenvolvimento sustentável e defesa. In: *Revista Argumentum*, v. 21, n. 2, mai./ago., p. 627-662, 2021. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/1354/799>. Acesso em: 02 mai. 2023.

Neste sentido, Dos Santos e Ribas (2021b, p. 3) explicam que a inserção internacional condiciona os países a se alinharem às diretrizes ambientais como forma de ampliar as relações comerciais, econômicas e políticas, promovendo maior credibilidade e aceitação como parceiro confiável; portanto, deve o Estado brasileiro balizar suas políticas públicas por esse eixo, mitigando o risco de pressões internacionais e reduzindo possíveis desgastes perante a opinião pública internacional.

A geopolítica pode ser compreendida como um método de análise da identidade política do Estado, bem como de sua capacidade de ação em nível internacional, vinculando fatores como dimensão territorial, recursos naturais, população, localização geográfica e características topográficas¹⁴.

Góes (2018, p. 201) afirma que, desde o surgimento do mundo westfaliano pós-1648, o centro da geopolítica mundial concebe arquétipos estratégicos que transcendem o escopo de sua simples nacionalidade, para invadir a territorialidade dos demais países, moldando assim o cenário internacional de acordo com seus próprios interesses vitais.

A dinâmica geopolítica global tem se caracterizado, nos últimos anos, por transformações significativas, muitas vezes agrupadas sob a nomenclatura de pax americana. Essa expressão descreve os esforços dos Estados Unidos para estabelecer uma ordem mundial unipolar sob seu controle, fundamentada na ideia do leviatã geopolítico como o único agente capaz de proporcionar paz e segurança ao cenário internacional¹⁵.

Também neste sentido, podem-se observar, como atores do sistema internacional contemporâneo, os Estados, as Organizações Intragovernamentais (OIGs) e as Forças Transnacionais.

¹⁴ DOS SANTOS, A.; RIBAS, L. M. Vertente geopolítica nas políticas públicas para a Amazônia. In: *ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA*, XI, 2021, Rio de Janeiro. Anais, Niterói: Associação brasileira de Estudos de Defesa, 2021b.

¹⁵ GÓES, Guilherme Sandoval. Geopolítica mundial e a America's Grand National Strategy: diálogos epistemológicos indissociáveis. In: *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 3, p. 500-541, set./dez., 2018.

Heine Filho (2010, p. 138) define que os Estados são os atores internacionais predominantes e detêm o poder e a força de coerção, mas que, apesar de serem juridicamente iguais, possuem diferentes pesos relativos nas relações internacionais.

Quanto às OIG, Heine Filho (2010, p. 138) define que, apesar de não serem atores autônomos, oferecem aos Estados novos procedimentos de regulamentação de conflitos e possibilidades de cooperação multilateral, sendo fundamentais para as modernas relações internacionais.

Já as Forças Transnacionais são formadas por Organizações Não governamentais (ONG), que são consideradas atores potenciais em decorrência da omissão ou vácuos de poder permitidos pelo Estado. São exemplos as Companhias Multinacionais, por se tornarem atores autônomos ao fugirem do controle dos Estados, tendo poder econômico capaz de competir com os Estados sem poder substituir o poder político; grupos diversos da sociedade civil, como igrejas, partidos políticos, sindicatos e grupos terroristas; e a opinião pública internacional, que, apesar de não ser uma força autônoma, é fruto do consenso entre as opiniões dos governantes ou dos defensores do status quo¹⁶.

Heine Filho (2010, p. 146) considera que, à vista do direito internacional, uma intervenção ambiental internacional pode ser fundamentada sob as alegações de poluição de reservas de água doce e destruição da diversidade biológica, ocultando que, na realidade, os interesses são na riqueza mineral da Amazônia.

Como grupos de pressão, formados em ONGs, a mídia tem o poder de influenciar a opinião pública internacional de tornar a visão da Amazônia deturpada, a fim de legitimar uma intervenção autorizada pelo Conselho de Segurança da ONU na Amazônia Legal, alegando salvaguardar o meio ambiente do planeta e, em verdade, ocultando o interesse internacional em quebrar a soberania existente e a ser mantida na Amazônia¹⁷.

¹⁶ HEINE FILHO, Pedro Augusto Bittencourt. Possibilidade de intervenção ambiental na Amazônia Legal: uma ameaça à soberania do Estado brasileiro, no mundo pós-Guerra Fria. In: *Revista da Escola de Guerra Naval*, Rio de Janeiro, n. 16, p. 125-159, 2010.

¹⁷ *Ibidem*, p. 146.

Dos Santos e Ribas (2021b, p. 9-10) pontuam que o desenvolvimento e a segurança formam a espinha dorsal das políticas públicas voltadas para a Amazônia. Busca-se um desenvolvimento nacional que mitigue as disparidades regionais e promova uma sociedade brasileira mais equitativa, almejando a consolidação de um Estado coeso e justo¹⁸.

Sendo assim, há que se considerar com cautela as proposições de organismos multinacionais na adoção de soluções multilaterais compartilhadas com a devida suspicácia. Isto é, organizações multilaterais como a OTCA possuem justamente a distinção de que todos os países que a compõem são amazônicos, enquanto demais organizações não conhecem os verdadeiros desafios de se ter essa região em seu território.

3. SOBERANIA E MULTILATERALIDADE

Para tratar sobre Soberania é preciso que se tenha o seu conceito. Encontra-se em Dallari (1981, p. 109) uma das definições sobre Soberania:

Entretanto, com o avanço do Direito no terreno político, e por influência do Direito, a soberania também foi sendo disciplinada, foi ganhando uma significação jurídica e passou a ser considerada, segundo um conceito técnico-jurídico, como "o poder de decidir em última instância sobre a eficácia das normas jurídicas"¹⁹.

Dallari (1981, p. 110) ainda discorre que a efetividade do poder de soberano foi obtida graças a um complemento, que foi a delimitação espacial, ou seja, a fixação do conceito de território.

Ainda sobre a conceituação, é possível buscar em Bonavides (2008, p. 196) que a Soberania é, possivelmente, a única que "teoriza e estabelece, pelo ângulo político, a

¹⁸ DOS SANTOS, A.; RIBAS, L. M. Vertente geopolítica nas políticas públicas para a Amazônia. In: *ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA*, XI, 2021, Rio de Janeiro. Anais, Niterói: Associação brasileira de Estudos de Defesa, 2021b.

¹⁹ DALLARI, Dalmo de Abreu. Empresas multinacionais e soberania do Estado. In: *Revista da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, [s.l.], v. 76, p. 107-121, 1981. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/66917>. Acesso em: 03 out. 2023.

unidade de nação, povo e Estado”. Nota-se, portanto, que a existência da Soberania é o que de fato forma a independência de uma nação.

A maneira como a Amazônia é percebida, tanto nacional quanto internacionalmente, influencia as discussões sobre soberania. Narrativas que apresentam a região apenas como um "pulmão do mundo" em perigo podem minimizar a complexidade das questões sociais e econômicas envolvidas.

Da mesma forma, a representação de países amazônicos como meros "guardiões" da floresta, em vez de nações com direitos soberanos, pode distorcer o debate que tanto visa uma internacionalização da Amazônia sob o esquema de proteção ambiental – e negando o verdadeiro objetivo: a riqueza da região.

Dos Santos e Ribas (2020, p. 646) pontuam que a cooperação internacional, principalmente dos países vizinhos, por meio da OTCA, é bem-vinda, desde que respeite a soberania nacional brasileira:

A Amazônia brasileira é um importante ecossistema, de grandes desafios e ainda maiores oportunidades, mas como demonstrado nas seções anteriores tem recebido atenção especial e as ações, projetos e programas a partir de toda a expertise brasileira, traduzida no planejamento adequado ao desenvolvimento regional e nacional que interessa aos brasileiros. E que pode ser apoiado por outros países, em especial os países limítrofes, no âmbito da OTCA, e sob a égide da soberania nacional brasileira e é assim que querem os brasileiros e o governo²⁰.

Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino (1998, p. 1179), no Dicionário de Política, afirmam que:

Em sentido lato, o conceito político-jurídico de soberania indica o poder de mando de última instância numa sociedade política e, conseqüentemente, a diferença entre esta e as demais associações humanas em cuja organização não se encontrava esse poder supremo, exclusivo e não derivado. Este conceito está, pois, intimamente ligado ao de poder político: de fato, a soberania pretende ser a racionalização jurídica do poder, no sentido de

²⁰ DOS SANTOS, Antonio; RIBAS, Lúcia Maria. Amazônia, Interesse Nacional e Soberania Brasileira: planejamento, desenvolvimento sustentável e defesa. In: *Revista Argumentum*, v. 21, n. 2, mai./ago., p. 627-662, 2020. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/1354/799>. Acesso em: 02 mai. 2023.

transformação da força em poder legítimo, do poder de fato em poder de direito²¹.

A soberania representa a igualdade dos Estados na comunidade internacional, sem submissão a poderes supranacionais. Um Estado só se reconhece atrelado a normas oriundas de tratados que celebrou voluntariamente, rejeitando qualquer intervenção em seus assuntos internos e evitando intervir nos assuntos de outras nações.

Colaciona-se a definição da Escola Superior de Guerra (2019, p. 32):

Entende-se soberania como a manutenção da intangibilidade da Nação, assegurada a capacidade de autodeterminação e de convivência com as demais nações quanto a igualdade de direitos, não aceitando qualquer forma de intervenção em seus assuntos internos, nem participação em atos dessa natureza em relação a outras Nações²².

Portanto, é, por óbvio, que a soberania, em sua essência, refere-se ao direito supremo e inalienável de uma Nação de manter sua integridade e autonomia. Este conceito está enraizado na capacidade de uma nação de se autodeterminar, tomar decisões por si mesma sem interferência externa e, ao mesmo tempo, interagir com outras nações em pé de igualdade.

Esta igualdade de direitos em um cenário internacional é fundamental para que cada Estado mantenha sua dignidade e respeito mútuo. No cerne da soberania está o princípio de que nenhuma nação deve permitir a interferência em seus assuntos internos. Da mesma forma, também se espera que ela não intervenha ou participe de interferências nos assuntos domésticos de outros países, sob quaisquer alegações.

No que diz respeito à soberania alguns autores defendem que a soberania necessita ser flexibilizada, numa quebra de paradigma perigosa para autonomia do país, como se pode verificar na transcrição realizada a seguir:

Se até a década de 1970 todos os Estados importantes, agindo em interesse próprio, eram capazes de solucionar, seja pela conciliação, seja pela

²¹ BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Brasília: UnB, 1998.

²² ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. *Fundamentos do poder nacional*. Rio de Janeiro: Editora Escola Superior de Guerra, 2019.

imposição, a maioria de suas disputas com outros Estados sem prejuízo de sua soberania, a partir da década de 1980 ocorreu uma perda diferenciada de autonomia de quase todos eles (com a única exceção dos Estados Unidos) e uma necessidade cada vez maior de cooperação internacional, o que exige muita flexibilidade nas negociações²³.

Essa perspectiva ressalta a importância do respeito mútuo e da coexistência pacífica no sistema internacional, garantindo que cada nação tenha o espaço e a liberdade para perseguir seus próprios interesses e desenvolvimento, enquanto mantém relações harmônicas com outras nações.

Neste sentido, o que se observa é a tentativa de erosão da soberania, em especial de países considerados menos desenvolvidos, já que interessa às potências centrais um conceito de supranacionalidade – corroeram suas reservas ecológicas e agora focam sua visão nas reservas de países considerados periféricos como já defendido anteriormente:

As potências centrais têm grande interesse em enfraquecer o conceito de Soberania e de modo subjacente o princípio da não intervenção. Suas economias estão consolidadas e em estágio avançado do capitalismo o que demanda matérias primas e mercados que muitas das vezes se localizam em países que não são favoráveis aos seus interesses. A democracia nesses primeiros países encontra-se em elevado grau de amadurecimento o que contribui para uma estabilidade política que atrai investimentos e apresenta um status de paz social invejável. O mesmo não se pode afirmar dos demais países em especial os periféricos que apresentam crescimento econômico tardio e instabilidade política em alto grau, sendo classificados por diversas vezes como estados falidos²⁴.

Emerge, portanto, a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) como uma entidade multilateral, mas o que há de diferente é a sua formação por países amazônicos. É de fundamental relevância tal fato, já que possibilita a condução de soluções multilaterais para os desafios inerentes à região amazônica.

²³ VIOLA, Eduardo. O regime internacional de mudança climática e o Brasil. In: *Revista brasileira de Ciências Sociais*, [online], v. 17, n. 50, p. 25-46, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/jf4CkyjgTkKh3CV6hF7hXTS/>. Acesso em: 02 out. 2023.

²⁴ DOS SANTOS, Antonio; RIBAS, Lídia Maria. Amazônia, Interesse Nacional e Soberania Brasileira: planejamento, desenvolvimento sustentável e defesa. In: *Revista Argumentum*, v. 21, n. 2, mai./ago., p. 627-662, 2020. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/1354/799>. Acesso em: 02 mai. 2023.

Dada à proeminência global da Amazônia em contextos de biodiversidade e impacto climático, a OTCA materializa a convergência de esforços dos países membros para estabelecer políticas coordenadas e iniciativas integradas – não uma integração por globalização, mas uma integração por um Bem Comum.

Dos Santos, Ribas e Konno (2023, p. 13) explicam que a globalização tem causado determinada erosão da soberania estatal, de modo que há que se observar a conceituação de supranacionalidade que acaba por incidir no discurso de globalização:

A globalização tem causado impactos significativos na sociedade e sobre os Estados nacionais, destacado atores nas relações internacionais. A principal consequência incide sobre a erosão da soberania estatal. Os ganhos significativos advindos do crescimento do comércio internacional foram repartidos desigualmente, ensejando vantagens significativas aos países desenvolvidos e limitações aos países de desenvolvimento tardio como o Brasil²⁵.

A OTCA pode proporcionar um espaço de diálogo e cooperação, permitindo a troca sistemática de informações, a assimilação de práticas bem-sucedidas e a formulação de estratégias alinhadas em âmbito regional. O posicionamento coletivo fortalece a soberania dos estados membros frente aos óbices da arena internacional, que exigem severa vigilância, especialmente diante da crescente atenção direcionada à Amazônia.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Amazônia é percebida como o limite da fronteira do desenvolvimento, sendo espaço geográfico a ser desbravado e povoado, motivando que a região seja percebida como objeto de ocupação e exploração econômica como modo de alavancar o desenvolvimento nacional.

Essa visão acima descrita se choca com outra que percebe o referido espaço como área a ser preservada e protegida, de modo a constituir uma reserva natural, a ser

²⁵ DOS SANTOS, Antonio; RIBAS, Lídia Maria; KONNO, Fernanda Ramos. Globalização como desafio contemporâneo para a Soberania Nacional. In: *Omnidef Analysis*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, 2023.

utilizado pelas gerações futuras, e no contexto hodierno permanecer como manancial natural que contribua para o equilíbrio do clima no planeta.

Conciliando as duas visões, em razão da imperativa necessidade de se desenvolver a região e provocar significativos ganhos de qualidade de vida para os habitantes locais, se exige um meticuloso cuidado com a sustentabilidade das atividades econômicas a serem implementadas. Manter a floresta de pé é o slogan que materializa esse cuidado.

A Amazônia continuará numa perspectiva futura a atrair a atenção do mundo se mantendo no foco da visibilidade internacional. O discurso ambientalista, questionador da soberania nacional dos países pan-amazônicos sobre o referido ecossistema, provocou a assinatura do Tratado de Cooperação Amazônica e a criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica.

Ao longo da presente pesquisa, norteadas pela centralidade da OTCA e dos aspectos que convergem sobre a geopolítica, multilateralidade e soberania dos países amazônicos, se materializou a relevância dos institutos jurídicos do TCA e da OTCA.

O que se pode extrair é que a OTCA tem o potencial de ser mais do que uma simples aliança regional, podendo ser codificada como instrumento que atenda a necessidade crescente de se reafirmar a soberania dos países que conformam a Pan-Amazônia, ratificando suas fronteiras nacionais e reconhecendo a importância de se limitar a intervenção internacional de atores alienígenas à região.

Sob a perspectiva da soberania, a OTCA pode realçar o direito e a responsabilidade dos Estados membros de gerir e proteger seus territórios, ao mesmo tempo em que promove uma cooperação benéfica e consensual entre eles.

O desenvolvimento sustentável da Pan-Amazônia passa por duas vertentes - a exploração dos recursos naturais e a ocupação do solo sejam por infraestruturas necessárias, como: estradas, ferrovias e hidrelétricas ou por novos habitantes. Assim a proposta de imobilizar o ativo econômico da região não se compatibiliza com as

necessidades de desenvolvimento e incorporação dos territórios referidos aos núcleos centrais dos estados pan-amazônicos.

Os estados pan-amazônicos devem considerar em seus planos estratégicos que a região em perspectivas de médio e curto prazo vai permanecer no foco da atenção da mídia internacional, devendo, portanto, usar os recursos diplomáticos da multilateralidade para manter a autonomia e a soberania de suas porções amazônicas.

A OTCA favorece a cooperação, visão integrada, ação coletiva e esforço multilateral dos países pan-amazônicos no esforço conjugado visando atingir o desenvolvimento sustentável, a redução das desigualdades, e principalmente no combate ao desmatamento, poluição das águas, incêndios florestais de forma a evitar que a região atinja o ponto de não retorno.

Desse modo serão atendidos os objetivos nacionais de cada país de per si, e cumpridos os compromissos de preservação ambiental, ensejando proteção contra pressões externas e intromissões indesejadas e favorecendo a preservação da autonomia e soberania dos estados pan-amazônicos.

Já a multilateralidade proporcionada pela OTCA representa um esforço conjunto para abordar desafios e aproveitar oportunidades que transcendem as capacidades individuais de cada nação. Este elemento multilateral permite uma abordagem mais holística e eficaz aos problemas compartilhados, garantindo que as soluções sejam não apenas viáveis, mas também equitativas para todas as partes envolvidas.

Ao final, a OTCA emerge não só como uma entidade geopolítica relevante, mas como um emblema da cooperação, entendimento e visão coletiva no contexto amazônico, assegurando que os interesses e direitos soberanos de seus membros se alinhem às necessidades comuns da região.

A noção de soberania, frequentemente invocada em discussões sobre a Amazônia, encontra um ponto de equilíbrio na atuação da OTCA. Embora a organização reforce o direito inalienável de cada Estado membro de administrar e proteger seu território, ela também cria uma plataforma para a cooperação construtiva,

permitindo que desafios compartilhados sejam enfrentados de forma coletiva, e coordenada.

Numa visão prospectiva das próximas décadas se depreende que a Amazônia ocupará destaque cada vez mais relevante no cenário internacional. A referida relevância seria decorrente de sua dimensão geográfica, das riquezas naturais ali existentes, e pelo peso que sua preservação tem para a dinâmica ambiental, em especial nas mudanças climáticas.

A Pan-Amazônia é uma região estratégica para o Brasil e para os países que a compõem. Além dos diversos recursos naturais encontrados em seu ecossistema, existe em torno da Pan-Amazônia toda uma perspectiva estratégica e política-econômica que interessa diretamente aos países condôminos.

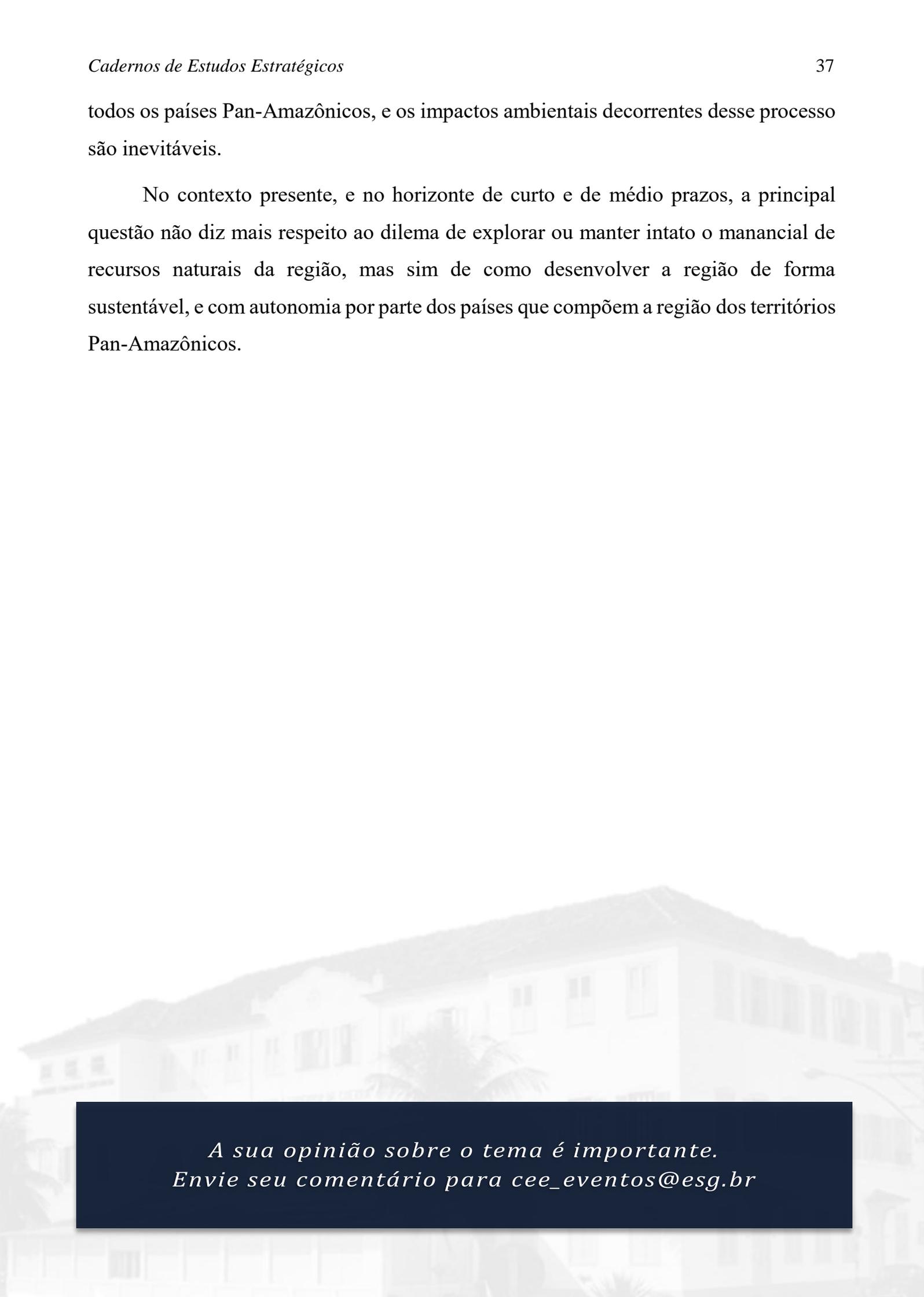
Ela é um ponto focal para qualquer programa de integração sul americano, se constituindo em elemento essencial para esse processo, em sua dimensão mais ampla. As questões envolvendo a Pan Amazônia são complexas e o seu caráter regional sugere que abordagens concertadas com os Estados vizinhos poderiam promover sinergias diretamente relacionadas à região para o encaminhamento tanto de programas de cooperação, em seus múltiplos níveis, como de questões políticas. A defesa intransigente da soberania pelo TCA consolidou o Tratado como um mecanismo de confiança mútua altamente relevante para os estados nacionais Pan-Amazônicos, contribuindo para a construção de uma atmosfera de paz na região.

A maior visibilidade internacional, acompanhada pela intensificação de um discurso ambientalista questionador da validade da tese da soberania nacional sobre o ecossistema Pan-Amazônico, resultou numa convergência de esforços ainda que incipiente, dos países amazônicos, visando proteger suas soberanias.

Qualquer projeção que diga respeito à Pan-Amazônia deve levar em consideração a questão ambiental e suas repercussões internacionais. A exploração dos recursos naturais e a ocupação do solo na região têm se ampliado em praticamente

todos os países Pan-Amazônicos, e os impactos ambientais decorrentes desse processo são inevitáveis.

No contexto presente, e no horizonte de curto e de médio prazos, a principal questão não diz mais respeito ao dilema de explorar ou manter intato o manancial de recursos naturais da região, mas sim de como desenvolver a região de forma sustentável, e com autonomia por parte dos países que compõem a região dos territórios Pan-Amazônicos.



*A sua opinião sobre o tema é importante.
Envie seu comentário para cee_eventos@esg.br*

Amazônia e a Defesa no Século XXI: um estudo à luz de uma análise empírica

Por Yasmin A. Reis; Laryssa Lopes; Vanessa Bandeira; Laura Fortuna; David Sampaio; Ayrton Oliveira; Walter Carrocino

RESUMO:

A Amazônia, uma das regiões mais ricas e biodiversas do mundo, desempenha um papel crítico na manutenção do equilíbrio ecológico global. Além disso, essa região possui uma extensa fronteira com países vizinhos na América do Sul. No entanto, reconhece-se que a Amazônia enfrenta desafios significativos. Em vista disso, o presente policy brief tem como objetivo examinar de que forma as estruturas de defesa estão sendo conduzidas na Amazônia ocidental. Nesse sentido, o presente trabalho perseguirá a seguinte pergunta de partida: de que forma a estrutura de Defesa tem atuado na Amazônia ocidental? E, quais os desafios no ambiente internacional? Será utilizado o método da análise empírica por meio do estudo de campo realizado, assim como de um estudo de caso da Amazônia ocidental.

Palavras-chave: *Pan-Amazônia; Desenvolvimento sustentável; Autonomia*

ABSTRACT:

The Amazon, one of the richest and most biodiverse regions in the world, plays a critical role in maintaining global ecological balance. Furthermore, this region has an extensive border with neighboring countries in South America. However, it is recognized that the Amazon faces significant challenges. In view of this, this policy brief aims to examine how defense structures are being conducted in the western Amazon. In this sense, this work will pursue the following starting question: How was the defense structure operated in the western Amazon? And, what are the challenges in the international environment? The method of empirical analysis will be used through the field study carried out, as well as a case study of the western Amazon.

Key Words: *Pan-Amazonia; Sustainable development; Autonomy*

AMAZÔNIA E A DEFESA NO SÉCULO XXI: UM ESTUDO À LUZ DE UMA ANÁLISE EMPÍRICA

Yasmim A. M. Reis¹

Laryssa Lopes²

Vanessa Bandeira³

Laura Fortuna⁴

David Sampaio⁵

Ayrton Oliveira⁶

Walter Carrocino⁷

INTRODUÇÃO

A Amazônia, uma das regiões mais ricas e biodiversas do mundo, desempenha um papel crítico na manutenção do equilíbrio ecológico global. Além disso, a região abriga recursos estratégicos e é de importância estratégica para o Brasil e a comunidade internacional. No entanto, a Amazônia enfrenta desafios significativos, como o desmatamento, a mineração ilegal e a exploração de recursos naturais, que ameaçam sua integridade.

¹ Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Segurança Internacional e Defesa da Escola Superior de Guerra (PPGSID/ESG), pesquisadora colaboradora no Opeu e Vice-Líder e assistente de pesquisa voluntária no Laboratório de Simulações e Cenários na linha de pesquisa de Biodefesa e Segurança Alimentar (LSC/EGN). Contato: reisabril@gmail.com.

² Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Segurança Internacional e Defesa da Escola Superior de Guerra (PPGSID/ESG), pesquisadora colaboradora no Opeu, no Laboratório Nexus e no NUPREM. É Líder de Pesquisa e assistente de pesquisa voluntária no Laboratório de Simulações e Cenários na linha de pesquisa Arranjos Metodológicos. Contato: laryssa.llob@gmail.com.

³ Bolsista no PROCAD-DEFESA Prospectiva para Segurança e Defesa. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Segurança Internacional e Defesa da Escola Superior de Guerra (PPGSID/ESG). Contato: vanessabandera@gmail.com.

⁴ Mestranda no Programa de Pós-graduação em Segurança Internacional e Defesa na Escola Superior de Guerra (ESG). Bacharel em Direito pela Universidade Estácio de Sá (2021). Foi estagiária de gabinete da 1ª Circunscrição da Justiça Militar - Superior Tribunal Militar (2021). Foi estagiária voluntária do Instituto Brasileiro de Direito do Mar (2021). Pesquisadora no grupo de pesquisa Observatório de Segurança e Defesa e no grupo de pesquisa Geopolítica do Brasil na Escola Superior de Guerra (ESG).

⁵ Bacharel em ciências militares pela Academia Militar das Agulhas Negras. Pós-graduação Lato Sensu em operações militares pela Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais. Comandante de Pelotão e Companhia Especial de Fronteira (2002-2004) no estado de Roraima. Mestrando no Programa de Pós-graduação em Segurança Internacional e Defesa da Escola Superior de Guerra, atualmente servindo no Centro de Estudos de Pessoal. Contato: capsampaio.cde@gmail.com.

⁶ Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Segurança Internacional e Defesa da Escola Superior de Guerra (PPGSID/ESG). Contato: adv.ayrton@outlook.com.

⁷ Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Segurança Internacional e Defesa da Escola Superior de Guerra (PPGSID/ESG).

Em vista disso, observa-se que as Forças Armadas desempenham um papel crucial na defesa da Amazônia, trabalhando em conjunto com outras agências governamentais e órgãos de segurança. Frente a isso, no presente trabalho analisaremos a caracterização da Amazônia, as estruturas de defesa envolvendo as Forças Armadas e propostas para garantir a preservação e a segurança na região.

Assim, percebe-se que a região é de fundamental importância para a segurança e soberania nacional do país. Em vista disso, o presente policy brief será guiado pela seguinte pergunta de partida: de que forma a estrutura de Defesa tem atuado na Amazônia ocidental? E, quais os desafios no ambiente internacional?

Desse modo, para alcançar o objetivo proposto será utilizado o método da análise empírica por meio do estudo de campo realizado, assim como de um estudo de caso da Amazônia ocidental. Para tanto, o trabalho será dividido em duas macros seções. A primeira abordará a caracterização da área e suas estruturas de Defesa, assim como os desafios internacionais. A segunda seção consistiu em preposições após análise com o objetivo de maior preservação e atuação na região a fim de garantir a Defesa e a soberania do Estado Brasileiro sobre a Amazônia ocidental.

1. DEFESA NA AMAZÔNIA: CARACTERIZAÇÃO DA ÁREA E SUAS ESTRUTURAS DE DEFESA

A Amazônia, uma das regiões mais ricas e biodiversas do mundo, desempenha um papel crítico na manutenção do equilíbrio ecológico global. Além disso, a região abriga recursos estratégicos e é de importância estratégica para o Brasil e a comunidade internacional. Essa região possui uma extensa fronteira com países vizinhos na América do Sul. Essa região tem 9.925 quilômetros de fronteira, que inclui a República da Guiana, Venezuela, Colômbia, Peru e Bolívia. A fronteira é compartilhada principalmente com a Guiana Inglesa, Venezuela, Colômbia, Peru e a Bolívia. A região possui um papel estratégico na geopolítica da América do Sul devido à sua localização e à extensão de suas fronteiras internacionais.

Além disso, destaca-se algumas características da região amazônica que contribuem para a sua importância ao que tange a biodiversidade e a regulação do clima. Assim, entre essas características está a presença predominante do clima tropical com altas temperaturas e chuvas abundantes, o que contribui para a vegetação existente. Para mais, outros atributos são a biodiversidade, a floresta e seus rios e lagos. Sublinha-se, ainda, que a é uma das regiões mais biodiversas do mundo, bem como rica por números rios, sendo o Rio Amazonas o mais preponderante. Por fim, frisa-se a cultura regional e a forte presença da população indígena nativa composta por várias etnias diferentes, as quais dependem da floresta para subsistência. Ao mesmo tempo que, a pecuária e agricultura presente são atividades que contribuem para o desmatamento na área preservada.

Desse modo, reconhece-se que a Amazônia enfrenta desafios significativos, como o desmatamento, a mineração ilegal e a exploração de recursos naturais, que ameaçam sua integridade. Diante disso, o governo brasileiro delineou, dentre os pressupostos básicos norteadores de sua Política Nacional de Defesa, a necessidade de “promover a proteção da Amazônia brasileira e sua maior integração com as demais regiões do País”⁸. Com efeito, as missões das Forças Armadas Brasileiras ganharam maior peso dentro das operações na Amazônia Ocidental. Em vista disso, no próximo subtópico será demonstrado as estruturas de defesa para região à luz do modelo organizacional de cada força singular (Exército, Marinha e Aeronáutica).

1.1 As estruturas de Defesa na região Amazônica

As Forças Armadas desempenham um papel crucial na defesa da Amazônia, trabalhando em conjunto com outras agências governamentais e órgãos de segurança. Frente a isso, nessa subseção será elucidado a atuação no âmbito de cada força singular brasileira. Com isso, a primeira a ser demonstrada é o Exército Brasileiro. É importante destacar que a estrutura e a presença do Exército Brasileiro em cada estado da região Amazônica podem variar com o tempo e de acordo com as necessidades estratégicas

⁸ Ministério Da Defesa. *Livro Branco de Defesa*. Brasília: Ministério da Defesa, 2020. p. 195.

do país. Portanto, as unidades e a organização podem ser ajustadas para atender a essas necessidades específicas. Desse modo, ao que se refere a atuação na Amazônia ocidental assinala-se que o Comando Militar da Amazônia (CMA) tem como missão:

Realizar atividades de preparo e emprego para atuação em Operações de Guerra e Não-Guerra, e assegurar estado de prontidão para empregar meios, próprios ou adjudicados, em proveito da garantia da soberania nacional, dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, em cooperação com o desenvolvimento nacional e do bem-estar social na área estratégica da Amazônia Ocidental⁹.

Ressalta-se que atualmente o CMA conta com o efetivo de 19.685 homens e mulheres, e está dividido em Grandes Comandos, da seguinte maneira: 12^a Região Militar com sede em Manaus/AM, responsável pela parte logística administrativa do Comando Militar, a 1^a Brigada de Infantaria de Selva em Boa Vista/RR, a 2^a Brigada de Infantaria de Selva em São Gabriel da Cachoeira/AM, a 16^a Brigada de Infantaria de Selva em Tefé/AM, e a 17^a Brigada de Infantaria de Selva em Porto Velho/RO, responsáveis pela parte operacional do CMA, e o 2^o Grupamento de Engenharia em Manaus/AM, responsável pelo suporte nas obras, mobilidade e contra-mobilidade.

Desse modo, identifica-se que o Exército Brasileiro considera a região Amazônica uma área prioritária devido a conflitos em países limítrofes, a necessidade de relacionamento com comunidades indígenas e o aumento de atividades ilegais transfronteiriças. Isso requer uma presença mais marcante das Forças Armadas e a aplicação de doutrinas específicas de combate na selva e estratégia de resistência. Ainda, enfatiza-se que a força dispõe de nova área de atuação e jurisdição do CMA após a reestruturação correspondente ao território da 12^a RM, englobando quatro estados: Amazonas, Rondônia, Roraima e Acre.

A Força Aérea Brasileira (FAB) também atua de forma efetiva na região à luz de três principais eixos: controle, defesa e integração. Esses eixos estão ancorados na Concepção Estratégica Força Aérea 100. Com efeito, no eixo de Controle, dentro do

⁹ COMANDO MILITAR DA AMAZÔNIA. *Missão e Valores*. Disponível em: <https://cma.eb.mil.br/index.php/missao-e-valores>. Acesso em 4 set. 2023.

Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro, o SISCEAB, as atividades de Controle do Espaço Aéreo na Região Amazônica são exercidas pelo IV Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle do Espaço Aéreo, o CINDCTA IV, que exerce a vigilância e o controle da circulação aérea geral e que possui, ao todo, 27 Destacamentos de Telecomunicações e Controle do Espaço Aéreo (DTCEA) subordinados.

No eixo Defesa, a Força Aérea possui 3 Bases Aéreas na região, em Manaus, Porto Velho e Boa Vista, que, possuem toda a estrutura normal de uma Base Aérea, e sediam 2 Esquadrões de Transporte Aéreo, 2 Esquadrões de Caça e 1 Esquadrão de Helicópteros, além de 1 Grupo de Artilharia Antiaérea de Autodefesa. Além desta estrutura, a FAB possui mais 3 Destacamentos de Aeronáutica, DESTAE, em São Gabriel da Cachoeira, Eirunepé e em Vilhena, que não possuem Unidades Aéreas próprias e servem de pontos estratégicos para o desdobramento da Força na região.

No Eixo Integração, a Comissão de Aeroportos da Região Amazônica - COMARA e o Correio Aéreo Nacional o CAN, são duas iniciativas da Aeronáutica brasileira que têm contribuído, há décadas, para o desenvolvimento e a integração da região. Dessa maneira, a COMARA busca ampliar os serviços do Correio Aéreo Nacional (CAN) por meio da construção e ampliação da malha aeroviária na região amazônica. A COMARA foi responsável, até agora, pela construção e manutenção de mais de 170 pistas de pouso e decolagem, criando uma malha de terminais aeroviários que são utilizados pelas Forças Armadas e pela esfera civil na integração da região da floresta. As diversas pistas permitem a logística de equipamentos e insumos de suma importância para grupos isolados como pelotões de fronteira, garantindo o transporte de grandes cargas com agilidade, como foi o caso do transporte de vacinas contra a COVID-19 ou o transporte de urnas eletrônicas em períodos de eleição.

Em síntese, o Comando Aéreo Amazônico, o VII COMAR, que tem como missão, resgatar a referência e a representatividade do Comando da Aeronáutica a nível regional, além de assegurar a qualidade das atividades de apoio administrativo das

Organizações subordinadas, de modo a fornecer o completo apoio administrativo para o cumprimento da missão da Força Aérea na Região Norte do País.

Por fim, a última estrutura em relação à Força Armada a ser trabalhada neste policy será a Marinha do Brasil. Assim, a Marinha do Brasil se faz representar na Amazônia Ocidental através do 9º Distrito Naval (DN), criado pelo Decreto Nº 5.349, de 20 de janeiro de 2005, com sede em Manaus, abrangendo os Estados do Acre, Amazonas, Rondônia e Roraima, e compreendendo toda a área fluvial e lacustre neles inseridas e com a missão de “Aprestar e empregar as Forças Navais, Aeronavais e de Fuzileiros Navais subordinadas, em sua área de jurisdição” (BRASIL, 2020), possuindo 30 Organizações Militares subordinadas.

Assim, diretamente subordinadas ao Comando do 9º Distrito Naval (Com9ºDN), estão o Comando da Flotilha do Amazonas (ComFlotAM), Organização Militar (OM) que tem como OM subordinadas, todos os meios navais que realizam Patrulha Naval e Assistência Hospitalar na área jurisdicionada; um Batalhão de Operações Ribeirinhas (BtlOpRib); o 1º Esquadrão de Helicópteros de Emprego Geral do Noroeste (EsqdHU-91); as Capitânicas Fluviais da Amazônia Ocidental, de Porto Velho e de Tabatinga; o Centro de Hidrografia e Navegação do Noroeste (CHN-9); a Estação Naval do Rio Negro (ENRN); a Policlínica Naval de Manaus (PNMa); e o Centro de Intendência da Marinha em Manaus (CeIMMa).

A essa estrutura subordinam-se 5 navios patrulha Fluvial (NaPaFlu), empregados para a monitorização e controle das áreas fluviais; 4 Navios de Assistência Hospitalar (NAsH), encarregados do cumprimento de missões de caráter humanitário, levando assistência médica e odontológica (apelidados pela população atendida como “Navios da Esperança”); 1 Navio Hidroceanográfico Fluvial (NHoFlu); 2 Avisos (embarcações de menor porte) Hidroceanográficos Fluviais (AvHoFlu), 1 Delegacia Fluvial e 9 Agências Fluviais.

1.2 Visão Nacional e Internacional da região

“O interesse internacional pela região amazônica é secular”¹⁰. Desse modo, percebe-se que a disputa pelo poder da região Amazônica tem estado vinculada à própria história da formação territorial da área Sul-americana. Assim, Rodrigues (2022, p. 70) detectou que “este legado histórico da longa duração das disputas pelo poder na Amazônia brasileira, foi definido em três grandes períodos de mudanças estruturais”.

À vista disso, Bertha Becker, uma das maiores especialistas em Amazônia destacou três grandes ciclos históricos para análise, vejamos:

O primeiro período seria o de formação territorial (1616-1930). O segundo ciclo refere-se ao planejamento regional (1930-1985). Por fim, o último marco histórico relaciona-se a “incógnita do Heartland” (1985-), dado que a fronteira socioambiental passou a ser o marco delimitador nas discussões¹¹.

De uma perspectiva histórica a ocupação do território tardou, já que o processo de planejamento desenvolvimentista data da década de 1960. Além disso, identificou-se que a após a década de 1940 apesar do vazio ocupacional existente de uma forma mais ampla. A internacionalização da economia foi um fator impulsionador frente aos interesses das multinacionais na região, dado a vasta disponibilidade de recursos minerais. Em consonância a isso, Rodrigues (2022, p. 73) sublinhou que

Após o final da Segunda Guerra Mundial, quando a economia internacional se torna mais organizada, inicia-se uma tendência de ampliação do espaço para grupos multinacionais no território amazônico. Através das potencialidades hidrológicas, minerais e madeireiras, o Eldorado se transforma num local privilegiado para implantação de projetos econômicos¹².

Frente ao impulsionamento econômico das décadas de 1950 e 1960, relembra-se que o país passou 21 anos sob o regime militar, o qual aumentou a presença militar da região por meio na lógica nacionalista preconizada à época. Assim, notou-se que,

¹⁰ RODRIGUES, Bernardo Salgado. *Em Defesa do Eldorado: competição internacional pela Amazônia brasileira e sul-americana*. Rio de Janeiro: Multifoco, 2022. p.70.

¹¹ *Ibidem*.

¹² *Ibidem*.

“a presença dos militares na região aumentou durante o regime militar, com o objetivo estratégico de conquistar o vazio do Amazonas, sendo um dos grandes símbolos da doutrina nacionalista”¹³. Dessa maneira, o governo federal elaborou medidas que contribuíssem para a Defesa Nacional territorial do Brasil. Com efeito, em 1985, surgiu o Programa Calha Norte (PCN).

O PCN no início teve uma atuação limitada a faixa de fronteira, posteriormente ganhou maior expansão frente a intensificação de práticas de crimes transnacionais na área, a exemplo do tráfico de drogas. Atualmente, o projeto funciona como uma forma da estrutura estatal manter a soberania nacional, assim como na promoção de infraestrutura em diversos setores, incluindo a Defesa Nacional e a segurança pública. Com isso, se traduz como objetivo do programa:

O aumento da presença do Poder Público; a melhoria da infraestrutura nas áreas de defesa, educação, esporte, segurança pública, saúde, assistência social, transportes e desenvolvimento econômico. Criado em 1985 e integrado ao Ministério da Defesa desde 1999, o Programa Calha Norte (PCN) tem a missão de contribuir para a manutenção da soberania nacional, a integridade territorial e a promoção do desenvolvimento ordenado e sustentável na sua área de atuação¹⁴.

Diante disso, verifica-se que a preocupação em relação a Amazônica não se restringe somente ao Brasil e aos países que a compõe¹⁵. Assim:

No plano internacional extrarregional, observa-se um comportamento de cobiça sobre a Amazônia que remonta ao século XIX. Apenas no final do século XX, no entanto, que esse interesse começou a se tornar mais efetivo. Este ganhou fôlego em torno de um discurso ecológico e ambiental, e, a partir de então, se formou uma enorme pressão sobre o Brasil que ora se amplia, ora se ameniza, mas que, de toda forma, está consolidado na agenda internacional¹⁶.

¹³ DHENIN, Miguel. Do SIPAM ao SISFRON: a questão da segurança da faixa de fronteira na doutrina militar brasileira. In: NASCIMENTO, Durbens Martins; PORTO, Jadson Luis Rebelo (org.). *In: Fronteiras em perspectiva comparada e temas de defesa e segurança da Amazônia*. Belém: Naea, 2013. p. 225-248.

¹⁴ Ministério Da Defesa. *Programa Calha Norte*. 2022. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/programas-sociais/copy_of_programa-calha-norte/programa-calha-norte.

¹⁵ Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela. Esses países também são os integrantes da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA).

¹⁶ PENNA FILHO, Pio. Interações regionais e pressões internacionais sobre a Pan-Amazônia: perspectivas brasileiras. In: GHELLER, Gilberto Fernando; GONZALES, Selma Lúcia de Moura; MELO, Laerte Peotta de (org.). *Amazônia e Atlântico Sul: desafios e perspectivas para a defesa no Brasil*. Brasília: Ipea-Nep, 2015. p. 17-38.

Dessa forma, em consonância a proposta do presente trabalho, que se propõe a uma análise contemporânea, após breve elucidação sobre presença nacional e, também sobre a historicidade da presença internacional. Em segunda, verificamos que dois eventos têm marcado a disputa pelo poder na região na atual década de 2020. A primeira refere-se a disputa tanto geoeconômica quanto geopolítica entre Estados Unidos e China, já que a área territorial compreendida tem potencial campo dentro do sistema capitalista. E, a outra questão pertinente é a preservação ambiental da floresta Amazônica dentro dos debates sobre o acordo comercial entre Mercosul e a União Europeia.

Assim sendo, em razão da limitação do escopo do presente trabalho, não será analisada de forma profunda ambos os casos citados acima. Aqui, destaca-se que a região Amazônica, apesar da preocupação da Defesa Nacional sobre a região. Constata-se que a percepção de insegurança na área está associada a questões econômicas, já que é o principal fator que tem contribuído para formulações de estrutura no contexto da Defesa com o objetivo da manutenção da soberania nacional sobre a região Amazônica.

Assim sendo, em razão da limitação do escopo do presente trabalho, não será analisada de forma profunda ambos os casos citados acima. Aqui, destaca-se que a região Amazônica, apesar da preocupação da Defesa Nacional sobre a região. Constata-se que a percepção de insegurança na área está associada a questões econômicas, já que é o principal fator que tem contribuído para formulações de estrutura no contexto da Defesa com o objetivo da manutenção da soberania nacional sobre a região Amazônica.

Para além, o crime organizado na região amazônica é possibilitado por alguns fatores: as múltiplas opções de rotas, como terrestres ou fluviais, que dificultam o monitoramento e o controle a partir das autoridades; a baixa presença do poder público nas faixas de fronteira, permitindo um vácuo de poder na área, que facilita o aumento das atividades ilegais; a geografia irregular local, com sua densa floresta e numerosos

rios, oferecendo esconderijos naturais e atalhos dentro das rotas do tráfico e a distância dos grandes centros locais, uma vez que dificulta o acesso das autoridades e aumenta os desafios logísticos de combater o crime organizado na região. Em resumo, tais fatores combinados tornam a região mais atraente para o crime transnacional, como o narcotráfico, tráfico de animais silvestres, tráfico de pessoas, tráfico de armas etc. Esses elementos contribuem para a complexidade do problema na Amazônia e requerem estratégias bem definidas para o combate eficaz da atividade criminosa¹⁷.

Segundo Gomes (2022), muitos dos desafios de segurança e defesa, tanto internos quanto externos, no Brasil são enfrentados nas suas zonas de fronteiras territoriais, para superar esses desafios, é fundamental a atuação e fiscalização das faixas de fronteiras, com objetivo de evitar o contrabando e o crime organizado transnacional. Sendo assim, as faixas de fronteira possuem necessidades específicas em sua atuação, como as competências de proteção da soberania estatal, de controle migratório e aduaneiro e mais recentemente de repressão ao crime organizado transnacional. A colaboração eficaz entre os setores responsáveis por mecanismos de controle e gerenciamento das atividades em faixa de fronteira é crucial em situações de crise, como em eventos de crime organizado e ameaças de terrorismo, além de ser fundamental para uma rápida e adequada resposta a tais situações¹⁸.

Em suma, o combate ao crime organizado na Amazônia, especialmente na Amazônia ocidental, não apenas é uma necessidade crucial para salvaguardar a defesa nacional do Brasil, mas também desempenha um papel significativo em sua defesa e segurança externas. A vastidão e a complexidade dessa área tornam-na um terreno fértil para atividades ilícitas que podem representar ameaças tanto dentro quanto fora do território. Portanto, a implementação de estratégias eficazes de vigilância e controle nas fronteiras da Amazônia Ocidental e de seus fluxos, enquanto área de trânsito, é

¹⁷ SILVA, Leonardo Paes Pereira da. O Crime Organizado Transnacional e o Trapézio Amazônico: Atuação do Estado brasileiro frente ao narcotráfico através do Programa V.I.G.I.A. entre os anos de 2019 e 2020. In: *Revista Cadernos de Relações Internacionais*, v. 1, 2022.

¹⁸ GOMES, Rodrigo Carneiro. A Inteligência policial e a cooperação interagências no combate ao crime organizado nas fronteiras. In: *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, Brasília, Brasil, v. 13, n. 8, p. 287–331, 2022. DOI: 10.31412/rbcp.v13i8.938. Disponível em: <https://periodicos.pf.gov.br/index.php/RBCP/article/view/938>.

essencial para proteger os interesses nacionais do Brasil e promover a estabilidade na região, contribuindo assim para sua defesa e segurança no cenário internacional.

2. A AMAZÔNIA DO SÉCULO XXI E O FUTURO: A NECESSIDADE DE UMA ATUAÇÃO RÁPIDA

Após uma análise concisa da região da Amazônia, duas características e suas estruturas de Defesa tanto em nível nacional quanto internacional. Para garantir a preservação da Amazônia e a segurança na região, propomos as seguintes estratégias:

Fortalecimento das Operações de Patrulhamento

- Aumentar os recursos e treinamento das Forças Armadas para melhorar a eficácia das operações de patrulhamento e fiscalização na Amazônia;
- Ampliar a utilização de tecnologia avançada, como drones e satélites, para monitorar atividades ilegais de forma mais eficaz.

Cooperação Regional

- Fortalecer a cooperação regional com países amazônicos para abordar questões transfronteiriças, como o tráfico de drogas e o desmatamento ilegal;
- Estímulo à cooperação, tanto regional quanto interagência, para a repressão de ilícitos que causam devastação e miséria, como a pesca INN e a mineração ilegal.

Promoção do Desenvolvimento Sustentável

- Incentivar práticas agrícolas e florestais sustentáveis que proporcionem meios de subsistência às comunidades locais sem comprometer a floresta;
- Promoção de ações que fomentem a exploração sustentável da floresta;
- Fomento ao desenvolvimento das populações locais a fim de promover o bem-estar e de minimizar a cooptação para atividades criminosas.

Conscientização e Educação

- Implementar campanhas de conscientização e educação para destacar a importância da Amazônia e promover a responsabilidade ambiental;
- Estabelecimento de esforços integrados e holísticos, buscando soluções que envolvam todos os atores, inclusive a academia.

Fiscalização e Aplicação da Lei

- Reforçar a fiscalização e aplicação rigorosa da lei para combater o desmatamento e a mineração ilegal, aplicando penalidades severas a infratores;
- Regulamentação do mercúrio e de maquinários para auxiliar no combate à mineração ilegal e evitar, tanto a contaminação por mercúrio nas áreas exploradas, quanto o empobrecimento da região devido ao extrativismo sem contrapartidas.

Logística

- Incentivo ao desenvolvimento de uma malha logística adequada e suficiente para as especificidades regionais, com especial atenção ao transporte de cabotagem, e que contemplem também soluções para regiões remotas.

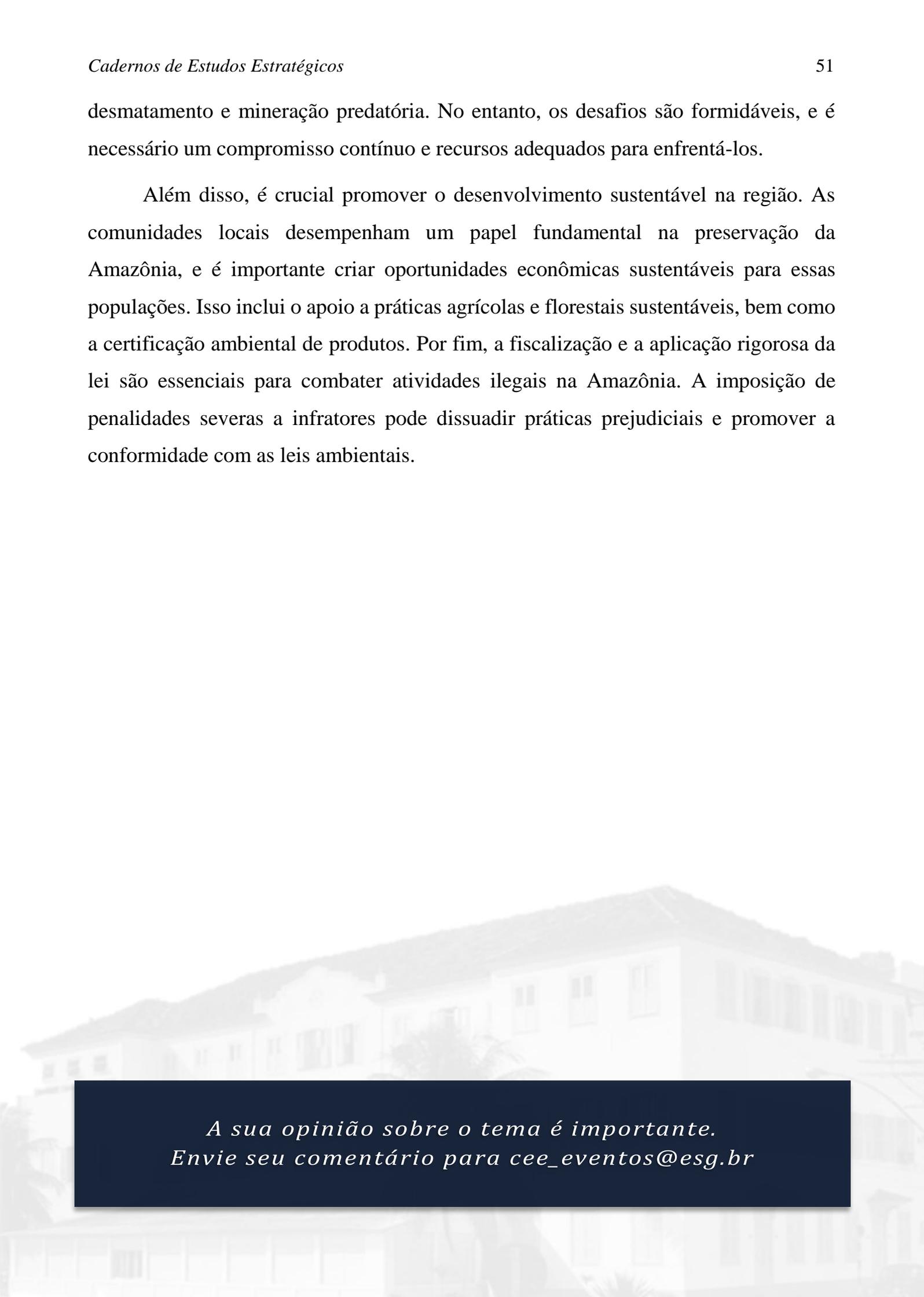
CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Amazônia, com sua vasta extensão de floresta tropical, rios sinuosos e biodiversidade inigualável, é um dos tesouros naturais mais preciosos da Terra. Sua importância não se limita às fronteiras do Brasil; é uma questão global. A região desempenha um papel crítico na regulação do clima global, na manutenção da biodiversidade e na preservação de recursos naturais essenciais. No entanto, a Amazônia está sob ameaça, e é imperativo que medidas significativas sejam tomadas para garantir sua preservação e segurança a longo prazo.

As estruturas de defesa desempenham um papel vital na proteção da Amazônia por meio de operações de patrulhamento, fiscalização e monitoramento. Com efeito, essas instituições têm trabalhado incansavelmente para coibir atividades ilegais, como

desmatamento e mineração predatória. No entanto, os desafios são formidáveis, e é necessário um compromisso contínuo e recursos adequados para enfrentá-los.

Além disso, é crucial promover o desenvolvimento sustentável na região. As comunidades locais desempenham um papel fundamental na preservação da Amazônia, e é importante criar oportunidades econômicas sustentáveis para essas populações. Isso inclui o apoio a práticas agrícolas e florestais sustentáveis, bem como a certificação ambiental de produtos. Por fim, a fiscalização e a aplicação rigorosa da lei são essenciais para combater atividades ilegais na Amazônia. A imposição de penalidades severas a infratores pode dissuadir práticas prejudiciais e promover a conformidade com as leis ambientais.



*A sua opinião sobre o tema é importante.
Envie seu comentário para cee_eventos@esg.br*

O Avanço da China na América Latina: o papel do Brasil na manutenção de um equilíbrio construtivo entre os interesses chineses, estadunidenses e regionais.

Por Ricardo Rodrigues Freire, PhD.

RESUMO:

O presente artigo tratou do avanço da influência da República Popular da China (RPC) no continente sul-americano e o papel do Brasil como liderança na construção de um equilíbrio entre as partes. Explorou-se a vertente econômica dessa inserção chinesa, pondo foco na parte dos investimentos. Como relevante, destacou-se a interdependência assimétrica da relação com a China e sua rivalidade com os EUA. Para finalizar foi realçado o papel brasileiro nessa circunstância e como o acordo com a União Europeia pode equalizar as assimetrias econômicas na relação com o país sino.

O AVANÇO DA CHINA NA AMÉRICA LATINA: O PAPEL DO BRASIL NA MANUTENÇÃO DE UM EQUILÍBRIO CONSTRUTIVO ENTRE OS INTERESSES CHINESES, ESTADUNIDENSES E REGIONAIS (LATINO-AMERICANOS)

Ricardo Rodrigues Freire¹

A Lei Maior brasileira deixa claro, em seu inciso I, Art. 1º, que o Brasil é um Estado soberano, qual seja, possui liberdade de agir no sistema internacional conforme a vontade de seu povo, legítimo mandatário do poder.

No Preâmbulo da Constituição nacional consta que o país é compromissado com uma ordem internacional embasada na “solução pacífica das controvérsias”.

Além disso, cabe destacar que as relações exteriores do Brasil são pautadas, também, em sua Carta Magna, Art. 4º, nos seguintes termos:

I - independência nacional;

II - prevalência dos direitos humanos;

III - autodeterminação dos povos;

IV - não-intervenção;

V - igualdade entre os Estados;

VI - defesa da paz;

VII - solução pacífica dos conflitos;

VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;

IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;

X - concessão de asilo político.

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

Destaca-se aqui, as máximas da “não-intervenção”, “autodeterminação dos povos”; “igualdade entre os Estados”, “defesa da paz” e “integração latino-americana”.

Dito isso a título introdutório, pode-se passar ao tema proposto para o debate: “O avanço da China na América Latina: o papel do Brasil na manutenção de um

¹ PhD Candidate em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ), Mestre em Estudos Estratégicos da Defesa e da Segurança pelo Instituto de Estudos Estratégicos da Universidade Federal Fluminense (INESP-UFF). É coronel da Reserva do exército e, atualmente, atua como Acessor do Centro de Estudos Estratégicos da Escola Superior de Guerra, no Rio de Janeiro. Contato: Ricardo.freire@esg.br

equilíbrio construtivo entre os interesses chineses, estadunidenses e regionais (latino-americanos)”.
As relações bilaterais têm-se caracterizado por notável dinamismo. Desde 2009, a China é o principal parceiro comercial do Brasil e tem sido uma das principais fontes de investimento externo no País. O relacionamento vai além da esfera bilateral: Brasil e China têm mantido diálogo também em mecanismos como BRICS, G20, OMC e BASIC (articulação entre Brasil, África do Sul, Índia e China na área do meio ambiente).

Primeiramente, lança-se luz sobre as relações sino-brasileiras. Uma vez consolidada a Revolução Cultural chinesa, em meados da década de 1970, o entrosamento político entre os dois países tornou-se oficial e intensa. Segundo fontes do Itamaraty, as relações entre Brasil e China foram estabelecidas em 1974, quando foram abertas as Embaixadas do Brasil em Pequim e da China em Brasília, antes mesmo da visita do presidente dos EUA à China.

Daí para adiante, ainda segundo o Itamaraty,

Dessa integração bilateral destaca-se, no ano de 2004, a criação da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN), organismo bilateral que, a cada dois anos, promove contatos regulares entre altos representantes dos dois países, com o objetivo de incentivar o relacionamento bilateral.

Em se tratando da vertente econômica das relações sino-brasileiras, esta evoluiu de US\$ 3,2 bilhões para US\$ 150,5 bilhões desde 2001 até 2022 (cerca de 50 vezes mais).

Assim, a China se configura hoje como o maior parceiro comercial do Brasil, fato que se sustenta desde 2009. Só em relação ao ano de 2022, a balança comercial entre os dois países favoreceu o Brasil em aproximadamente US\$ 29 bilhões, como se verifica em dados oficiais disponibilizados pelo Ministério das Relações Exteriores brasileiro.

A China também figura como marcante investidora no Brasil. Os setores elétrico, petróleo e gás, transportes, telecomunicações, por exemplo, são bem aquinhoados com investimentos diretos chineses.

A China também figura como marcante investidora no Brasil. Os setores elétrico, petróleo e gás, transportes, telecomunicações, por exemplo, são bem aquinhoados com investimentos diretos chineses.

Na área científico-tecnológica, não pode ser esquecida a significativa cooperação sino-brasileira na área espacial. Desde finais da década de 1980, brasileiros e chineses trabalham lado a lado compartilhando experiências de alta tecnologia no Programa CBERS – “Satélite de Recursos Terrestres Brasil-China”. Fruto dessa cooperação já foram enviados ao espaço seis satélites desde 1999 até 2019.

Em termos de América Latina, a participação chinesa também é crescente, à semelhança do fenômeno sino-brasileiro, da mesma forma que o é em África. Lê-se num artigo intitulado “A presença chinesa na região da América Latina”, veiculado em fins de 2018 no periódico *Conjuntura Internacional*, que “A relação entre o país asiático e os países latino-americanos pode ser vista como uma cooperação recíproca, uma dependência mútua onde ambas as partes teriam benefícios com essa relação”.

Todavia, isso não é verdade absoluta na América Latina. No periódico acima citado, também constam reflexões sobre a assimetria das relações entre chineses e latino-americanos. Tem-se que, por um lado:

O aumento da presença chinesa e de seus investimentos na região da América Latina acaba por levantar questões acerca de uma interdependência assimétrica entre a China e seus parceiros latino-americanos, uma vez que, para alguns autores, essa relação entre os dois países favorece mais o governo chinês, para o qual os ganhos seriam maiores que os dos países latino-americanos.

Além disso, consta que:

[...] há uma concorrência desigual entre as indústrias nacionais latino-americanas e as indústrias chinesas, afetando de forma direta a economia dos países latinos, devido ao grande fluxo de exportação de commodities e o constante aumento das importações de produtos industrializados chineses, o que acaba por afetar a balança comercial.

Mas, em verdade, o cerne dessa questão, o problema que vem abalando a ordem mundial é o crescimento econômico chinês. Tal realidade alçou o país ao patamar de grande potência e criou, assim, intensa rivalidade com os EUA e a União Europeia. Tal contencioso está claro no documento NATO 2030, expedido em 2021, bem como na

Estratégia de Segurança Nacional dos EUA (2022), fontes oficiais que relatam a expansão chinesa no sistema internacional como grande ameaça.

Numa visão bem ampla da rivalidade hegemônica mundial, sabe-se que as relações de poder no sistema internacional, metaforicamente falando, conformam-se numa caixa hermética. Para que um ator cresça, outro precisa descer. Esse é o famigerado “Sobe e Desce das Relações Internacionais”, muito bem descrito pelo Professor Doutor Lucas Pereira Rezende, da Universidade de Santa Catarina, na obra publicada em 2015, com esse título.

Qual seja, se a China logra protagonismo no sistema internacional, em especial diante das ex-colônias europeias na América e em África, os papéis de relevo estadunidense e europeu perdem destaque.

Contudo, para não estender em demasia esta fala e ir direto ao tema ora proposto, indaga-se: “Qual o papel do Brasil na manutenção de um equilíbrio construtivo entre os interesses chineses, estadunidenses e regionais (latino-americanos), diante do protagonismo chinês?”.

A resposta pode ser simplista: “Nenhum! Não há o que fazer!”.

Isso, tomando-se em conta os princípios de suas relações externas de “não-intervenção”, “autodeterminação dos povos”; “igualdade entre os Estados”.

Todavia, na qualidade de liderança sul-americana, diante de suas tradições diplomáticas de busca incessante das soluções pacíficas para contenciosos, o Brasil pode, sim, mediar algumas soluções para essa questão. Uma delas é, atendendo à proposta de “integração latino-americana”, fomentar o desenvolvimento de um bloco comercial vigoroso, como é o caso do Mercosul, por exemplo, o qual faculte melhores condições de negociação com a China.

Essa relação em bloco, em substituição à bilateralidade, poderia mitigar os problemas da assimetria relacional com os chineses e, com isso, reduzir o protagonismo sino na América. Isso, possivelmente, satisfará os anseios estadunidenses e europeus em termos de América, deixando pendente a questão africana.

Aí a dúvida: “O que faz a União Europeia para fortalecer este bloco comercial?”. Em verdade, o acordo Mercosul-União Europeia há muito não prospera.

Outra dúvida: “A avalanche de produtos manufaturados chineses sobre a América Latina compromete o desenvolvimento industrial da região?”. Sim, é possível. “Mas, o mesmo não ocorreria com um acordo de livre comércio com os EUA?”.

É preciso usar de franqueza no trato dessa questão do avanço da China. Parece estar claro que a presença chinesa na América Latina se deve ao distanciamento dos Estados Unidos em relação aos países da região, fato que permitiu aos chineses maior liberdade para se aproximarem ainda mais dos governos latino-americanos por meio de investimentos, aumentando, desse modo, sua zona de influência.

E, como última questão: “Qual país do mundo desprezaria seu maior parceiro comercial, ou o trataria como grande ameaça, especialmente quando lucra quase US\$30 bilhões por ano no relacionamento com esse parceiro?”.

*A sua opinião sobre o tema é importante.
Envie seu comentário para cee_eventos@esg.br*

A Relação entre os resultados do Produto Interno Bruto e o Horizonte Orçamentário para a Defesa Nacional

Por Sérgio Kostin, PhD; Cel Francisco Guerra, MSc; Luiz Octávio Gavião, PhD.

RESUMO:

A Estratégia Nacional de Defesa estabeleceu ação visando a regularidade orçamentária e alocação de recursos na Lei Orçamentária Anual para o Ministério da Defesa no patamar de 2% (dois por cento) do Produto Interno Bruto (PIB). O objetivo da pesquisa foi definido para avaliar de que forma as variações do índice que mede o PIB interferem no dimensionamento dos limites de despesas, fins a consecução dos objetivos nacionais definidos na Política Nacional de Defesa (PND). A relevância do estudo se traduz na importância para o estabelecimento de ações políticas junto à sociedade que visem o fortalecimento da Base Industrial de Defesa, da economia e das capacidades de defesa da soberania do território e das riquezas nacionais.

Palavras-chave: Orçamento; Defesa; Planejamento Estratégico

ABSTRACT:

The National Defense Strategy established action aiming at budget regularity and resource allocation in the Annual Budget Law for the Ministry of Defense at the level of 2% (two percent) of the Gross Domestic Product (GDP). The objective of the research was defined to evaluate how the variations of the index that measures the GDP interfere in the dimensioning of the expenses limits, to achieve the national objectives defined in the National Defense Policy (NDP). The relevance of the study is reflected in the importance for the establishment of political actions with society aimed at strengthening the Defense Industrial Base, the economy, and the capacities to defend the sovereignty of the territory and national wealth.

Key Words: Budget; Defense; Strategic planning

A RELAÇÃO ENTRE OS RESULTADOS DO PRODUTO INTERNO BRUTO E O HORIZONTE ORÇAMENTÁRIO PARA A DEFESA NACIONAL

*Sérgio Kostin¹
Francisco Guerra²
Luiz Octávio Gavião³*

INTRODUÇÃO

De acordo com a Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)⁴ de forma geral, foram reportados aumentos de gastos militares no mundo, principalmente após o advento da pandemia do novo Coronavírus. Além das despesas para auxiliar no atendimento de assistência às pessoas acometidas pela COVID-19, também se verifica uma ascensão de gastos das grandes potências militares, principalmente por parte dos Estados Unidos da América, que vem ampliando investimentos na modernização do arsenal nuclear e aquisições de arma em grande escala, possivelmente para fazer frente à possível ameaça de concorrentes estratégicos como a China e a Rússia.

No sentido oposto, o Brasil nos últimos dois anos vem aportando menos recursos para a contratação de serviços e aquisição de materiais e equipamentos para as Forças Armadas (FFAA), apesar de haver um tímido incremento nominal no orçamento total do Ministério da Defesa (MD), de acordo como as informações abertas e disponíveis no Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP)⁵.

Assim, as demandas para cumprimento das obrigações contratuais dos projetos estratégicos militares estão previstas nas legislações orçamentárias, arcabouço de normativos que se relacionam e tem por finalidade estruturar o planejamento do país

¹ Doutor em Engenharia de Sistema e Computação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Foi Professor Adjunto do Departamento de Informática e Ciência da Computação do Instituto de Matemática e Estatística da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Atualmente é Professor Adjunto da Escola Superior de Guerra.

² Coronel Intendente da FAB, com graduação pela Academia da Força Aérea, Curso de Comando e Estado-Maior da ECEMAR e Curso de Altos Estudos em Política Estratégia da Escola Superior de Guerra.

³ Mestre e Doutor em Engenharia de Produção pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e Professor Adjunto em logística de defesa na Escola Superior de Guerra.

⁴ <https://www.sipri.org/>

⁵ SIOP é o sistema informatizado que suporta os processos de Planejamento e Orçamento do Governo Federal.

para captação e alocação/distribuição para atendimento das demandas das diversas políticas públicas, e paralelamente promover o equilíbrio fiscal das contas dos governamentais.

Contudo, essas contas podem sofrer influência de fenômenos políticos e econômicos externos e internos, como, por exemplo, guerras, crises econômicas, greves, catástrofes naturais, pandemias, entre outros. Tudo isso, dentro de uma conjuntura global, torna os orçamentos suscetíveis às variações e ajustes.

Neste contexto, uma dificuldade do Ministério da Defesa (MD), e de seus órgãos componentes, é a instabilidade orçamentária que possibilite cumprir integralmente obrigações decorrentes da execução do planejamento para o preparo e emprego das Forças Armadas, principalmente das contratações para o desenvolvimento e aquisição de projetos estratégicos de defesa.

A fim de mitigar essa situação, a Estratégia Nacional de Defesa (END) estabeleceu ação visando a regularidade orçamentária e alocação de recursos na LOA para o MD no patamar de 2% (dois por cento) do Produto Interno Bruto (PIB)⁶.

Dando prosseguimento, durante a fase de execução do planejamento estratégico, o MD, principalmente os gestores de seus órgãos componentes, encontram dificuldades de cumprir integralmente as obrigações contratuais plurianuais ou de duração continuada. É o caso, por exemplo, das contratações para o desenvolvimento e aquisição de projetos estratégicos de defesa.

Tal dificuldade reside na redução constatada nos últimos exercícios financeiros dos limites orçamentários para realização de despesas em investimentos e custeios, além da indefinição de um horizonte orçamentário que possibilite uma estabilidade orçamentária.

Assim, a ação estratégica estabelecida na END para buscar recursos na LOA no patamar de 2% (dois por cento) do PIB é uma forma de criar condições para tornar os

⁶ BRASIL. *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional De Defesa*. Ministério da Defesa. 2020b [S.l: s.n.]. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/ptbr/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf. Acesso em: 9 abr 2021.

gastos em defesa mais eficientes, evitando a necessidade de renegociar contratos e garantir o atendimento das necessidades de articulação e equipamento para as Forças Armadas.

Porém até o presente momento foi identificada apenas uma iniciativa política, à nível legislativo, com fins de garantir a alocação de recursos para os gastos com a defesa nacional, no entanto a mesma foi arquivada pela Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania. Já no sentido contrário, existe em tramitação propostas de emendas constitucionais que promovem a desvinculação de receitas e desindexação de despesas, como as contidas no Plano mais Brasil⁷, com o propósito de tornar a gestão dos recursos orçamentários mais flexível e eficiente.

Uma possível solução para a demanda apresentada seria aumento dos limites de despesas do governo decorrente de uma proporcional ampliação das arrecadações motivadas não pelo aumento da carga tributária, mas sim, pelo efetivo crescimento da economia. Ou ainda, decisões políticas para ampliar os limites dos gastos com defesa nacional sem o aumento dos gastos totais do orçamento, mas com a redefinição dos limites de despesas orçamentárias de outras pastas do governo.

Portanto, neste artigo, buscou-se verificar as relações percentuais entre os limites orçamentários do MD e os correspondentes valores nominais do PIB Brasil e assim responder a seguinte pergunta: Em que medida as eventuais variações do crescimento do PIB nacional têm se refletido nas variações do orçamento da União e, especialmente, nos limites para despesas do Ministério da Defesa?

Uma vez identificada a problemática do estudo, faz-se necessário delimitar o assunto no tempo. Assim, optou-se por estudar o período dos anos 2000 a 2020. A escolha do exercício do ano 2000 se justifica pelo fato de o Ministério da Defesa ter sido criado em 1999 (BRASIL, 1999), logo trata-se do primeiro período anual

⁷ Plano mais Brasil é um conjunto de iniciativas de apresentação de propostas alterações constitucionais que tem como objetivo estabelecer procedimentos para impedir novas crises das contas públicas e promover estabilidade fiscal.

completo, considerando que o exercício financeiro inicia em janeiro e finda em dezembro⁸.

Outro fator determinante é que o banco de dados aberto do SIOP disponibiliza informações a partir do exercício financeiro do ano 2000, o que reforça a motivação da escolha do período da pesquisa. Para o limite final da pesquisa foi escolhido o ano 2021, pois todas as contabilizações dos processos de execução orçamentária e de cálculo do PIB daquele exercício financeiro já se encontram concluídas e disponíveis para consulta.

Sobre o caminho metodológico deste trabalho, foi realizada pesquisa básica, pura e estratégica, com levantamento bibliográfico e documental das legislações orçamentárias federais do PPA, LDO e LOA, para identificar os limites de despesas destinados aos órgãos da federação, destacando bases de conhecimento para a resolução de problemas relacionados com o planejamento estratégico e o planejamento orçamentário da alocação de recursos financeiros

Dessa forma, os valores correspondentes aos limites orçamentários de despesas foram consultados no Painel do Orçamento do SIOP, e extraídos e organizados da seguinte forma: valores totais dos limites de despesas por órgão MD (52000); , os dados do orçamento do MD foram segmentados pelo Grupo de Natureza de Despesas (GND) 1 – “Pessoal” e um agregado dos GND 3, 4 e 5, chamados de “Custeio e Investimento” (C/I) - de modo a evidenciar as despesas totais, incluídos os gastos militares.

Além disso, a fim de trabalhar com números de resultados já apurados e concluídos, foram colhidos do orçamento os valores contidos na conta contábil “dotação atual”, extraídos do SIOP.

Os dados correspondentes à série histórica do PIB foram extraídos do banco de dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)⁹. A fim de possibilitar a

⁸ GIACOMONI, James. Orçamento Público. In: *Atlas*, ed 17. São Paulo, 2017.

⁹ <http://www.ipeadata.gov.br/exibeserie.aspx?serid=38414>

comparação das séries históricas do Orçamento e do PIB, foi realizada a deflação pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), ano base 1995¹⁰, uma vez que a mensuração das variações do PIB é balizada seguindo este critério.

Com base nas informações obtidas, os resultados foram abordados de forma quantitativa e a análise orientada pelo método hipotético-dedutivo da influência das variações do PIB sobre o orçamento do MD, e dessa forma permitiu responder à pergunta norteadora deste trabalho.

Destaca-se que os dados necessários à realização do estudo proposto são acessíveis, ostensivos e passíveis de tratamento e interpretação, e foram suficientes para responder o problema de pesquisa.

Desta feita, este artigo está dividido em quatro seções. Na presente seção, o assunto é introduzido de modo geral, e apresentado o problema do estudo para a verificação se as relações entre eventuais variações positivas no PIB podem promover a ampliação do orçamento da Defesa e, ainda, a definição e estabelecimento dos objetivos geral e específicos que orientaram com o desenvolvimento do trabalho.

A segunda seção apresenta a revisão bibliográfica das teorias que sustentaram a argumentação e concatenação das ideias do estudo, especificamente para o entendimento do significado do indicador Produto Interno Bruto (PIB) e seu acompanhamento e para a ambientação e noções sobre o processo de elaboração do orçamento federal. Também, apresenta no contexto global e regional, a posição do Brasil em relação à destinação de recursos orçamentários para realização de gastos militares e ainda uma breve comparação no âmbito nacional, das políticas para a alocação de recursos fins atendimento das demandas públicas de suporte à saúde e educação. Traz ainda, elementos para a orientação do entendimento de como o planejamento estratégico se encontra com o planejamento orçamentário e de que forma os aspectos políticos do processo de elaboração do orçamento orientam o

¹⁰ Os dados das Contas Nacionais Trimestrais (CNT) são apresentados em valores correntes, valores constantes (a preço de 1995), taxas de variação e séries encadeadas de índices de volume. <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9300-contas-nacionaistrimestrais.html?=&t=conceitos-e-metodos>

estabelecimento das prioridades para a atendimento das demandas sociais sob responsabilidade do Estado brasileiro.

A terceira seção trata da apresentação dos dados e das análises dos resultados, onde será possível identificar a evolução do PIB e o comportamento dos orçamentos da União e do MD, bem como os respectivos crescimentos acumulados e os impactos de variáveis macroeconômicas no período. Também, mostra as evidências das correlações encontradas no estudo.

Por fim, na conclusão, traz os conhecimentos produzidos, as discussões, de forma a demonstrar o atingimento do objetivo principal e responder à pergunta problema estudada.

Finalmente, este trabalho aspira motivar futuros estudos que visem estabelecer novos parâmetros e metas para a definição de um horizonte orçamentário realista e alcançável, facilitando o planejamento das ações demandadas para a organização das Forças Armadas, assegurando o melhor desempenho da sua destinação constitucional e das suas atribuições na paz e na guerra.

REVISÃO DA LITERATURA

PIB é um indicador regional ou nacional que consolida informações sobre todos os bens e serviços finais produzidos, medidos nos preços que chegam ao consumidor, por tanto considerando a carga tributária envolvida, e reflete a atividade econômica em um período determinado, possibilitando inferir possíveis alterações no tamanho da economia e associações com desenvolvimento do lugar.

É utilizado para fazer estudos, comparações de desempenho ano a ano e estimar o crescimento econômico de um município, estado, região ou país, por exemplo e identificar fragilidades econômicas.

Pode-se dizer que o PIB está relacionado com o nível de desenvolvimento econômico, uma vez que o crescimento da economia pressupõe a ampliação do mercado de trabalho ou a diminuição do desemprego, mas não se pode afirmar que

resulte em desenvolvimento de um determinado local de forma ampla, uma vez que não há evidências de correlações com a distribuição de renda, ou investimentos na área da saúde ou educação.

No estudo realizado por Oliveira et al. (2021, p. 107) foi evidenciada a forte correlação do PIB com a variável cesta básica, que está mais associada ao acompanhamento da inflação, porém, quando comparado com o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) o resultado mostrou não haver associação, de forma que fortalece o entendimento do fato de se o país promover o aumento de produção não necessariamente refletirá em maior desenvolvimento ou melhoria de qualidade de vida para a população¹¹.

O órgão responsável pelo cálculo e gerenciamento das informações do PIB é o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)¹², que realiza a soma das informações produzidas pelo próprio Instituto e também por dados de outros órgãos, que basicamente reportam sobre o consumo das famílias, os investimentos das empresas, os gastos do governo e o saldo da balança comercial, composto da soma de todas as exportações subtraídas a totalidade das importações.

As informações sobre o acompanhamento do PIB são agrupadas e divulgadas trimestralmente, e, em virtude desta dinâmica, o resultado acumulado de um ano é conhecido somente no exercício seguinte, quando se conclui a captação dos dados estudados.

Ao final do exercício financeiro, o cálculo dos quatro trimestres é consolidado e assim divulgado o valor acumulado, que faz referência ao PIB nominal. Souza traz que o PIB nominal corresponde ao cálculo realizado utilizando como base os preços do ano em que o objeto, produto ou serviço final, foi produzido e realizado, considerando por tanto as interferências nos preços decorrentes da inflação.

¹¹ OLIVEIRA, Cleiton Landi De; STUCHI, Fábio; SANTOS, Fernando de Almeida. Análise de correlações entre indicadores econômicos: PIB, cesta básica e IDH. In: *REPAAE - Revista de Ensino e Pesquisa em Administração e Engenharia*, v. 7, n. 1, p. 94–109, 17 Jun 2021. Disponível em: <https://repaeonline.com.br/index.php/REPAAE/article/view/243>. Acesso em: 13 ago 2021.

¹² www.ibge.gov.br

Para fazer a comparação da evolução dessa medição, é realizado um cálculo de deflação, para aproximar os preços a um exercício financeiro base, e permitir a medição da variação da atividade econômica considerando a interferência da inflação, o chamado PIB real. Este corresponde ao cálculo executado usando os preços constantes de um ano base específico, que então desconsidera o efeito da inflação, possibilitando assim, obter o resultado da produção sem muita variação. Para a definição da base do PIB real foi convencionado pelo IBGE o ano de 1995. Os resultados são informados em grandeza percentual e traduzem o comportamento da atividade econômica.

O crescimento do PIB pressupõe a ocorrência de aumento da arrecadação do Governo, que nos dá a ideia da possibilidade de ampliação de gastos para atendimento de demandas das diversas políticas públicas. Então, a previsão das receitas, serve de base para a definição das políticas fiscais do período e influencia na tomada de decisão de alocação dos recursos e metas fiscais do governo¹³.

Também pode ser empregado como indicador de alocação de recursos orçamentários para atendimento de demandas públicas, por exemplo, a proporção de autorizações de despesas alocadas para gastos com saúde ou educação. A inquietação do presente estudo se origina com a utilização do PIB como referência de gastos militares,

Há de se ter em conta que PIB está sujeito e a sofrer deterioração em decorrência da política fiscal. No entanto, outros fatores influenciam no processo da elaboração do orçamento, como veremos a seguir.

De acordo com a Metodologia de Planejamento Estratégico da ESG, o ato de planejar as ações consiste em racionalizar o processo de tomada de decisão, visando a orientação para o futuro¹⁴.

¹³ MORAES, Leonardo. O realismo da previsão orçamentária e o processo de decisão incremental como estratégia para reforma administrativa do Estado em Minas Gerais. In: *Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho*. Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2224>. Acesso em: 25 jul 2021.

¹⁴ ESG. Metodologia do Planejamento Estratégico. In: *Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/ptbr/assuntos/esg/centrais-deconteudo/publicacoes/MetodologiadePlanejamentoEstrategico2021.pdf>. Acesso em: 5 ago 2021.

Ainda, dentro desta metodologia, salienta que a preocupação com os recursos financeiros surge desde a fase de análise do ambiente, quando da avaliação da capacidade do Poder Nacional, sendo que a abordagem objetiva dos orçamentos ocorre na fase Concepção Estratégica, quando da formulação das Diretrizes Estratégicas¹⁵.

No domínio da teoria econômica, constitui notório avanço a análise do desenvolvimentismo orientado pela visão sistemática da estratégia, que estabelece o caminho a ser trilhado para o atingimento de objetivos. Assim as decisões de alocação de recursos precisam estar embasadas em estratégias para não se expor a sua falta, dispersão ou mal emprego¹⁶.

Pode-se entender a atividade de orçar como exercício de previsões de futuro, que necessitam ser precisas o suficiente em relação às receitas e despesas, para serem consideradas boas¹⁷.

Nesse sentido, o orçamento se define como uma ferramenta de aplicação de qualquer entidade, seja ela privada ou estatal, que visa organizar os fluxos de entradas e de aplicação de recursos financeiros em um período de tempo determinado¹⁸.

Na iniciativa privada, o orçamento empresarial, também conhecido como planejamento orçamentário, deve ser tratado como uma ferramenta de orientação e estabelecimento de objetivos de longo prazo e de prospecção de possíveis obstáculos no futuro predeterminado, considerando a estimativa das entradas financeiras

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ ABREU, Welles Matias De; GOMES, Ricardo Corrêa. Orçamento público: análise da formulação de estratégias sob a perspectiva do planejamento emancipatório e desenvolvimentista. In: *Revista do Serviço Público*, p. 269–286, 2010. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1660>. Acesso em: 15 abr 2021.

¹⁷ COSTA, Eduardo Augusto Abreu. Fatores institucionais que influenciam a previsão das receitas orçamentárias: um estudo de caso dos governos estaduais brasileiros. In: *Universidade de Brasília - UnB*, Brasília, 2011. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/9937>. Acesso em: 20 ago 2021.

¹⁸ BRASIL. *Manual de contabilidade aplicada ao setor público*. Ed. 8. Brasília - DF: Ministério da Fazenda - Secretaria do Tesouro Nacional, 2018. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::::9:P9_ID_PUBLICACAO:31484. Acesso em: 4 mai 2021.

necessárias para o atingimento de metas. Assim, o orçamento não deve ser encarado como um limitador de ações da empresa¹⁹.

Em sintonia com Costa et al (2020), a integração entre o planejamento estratégico e o planejamento orçamentário se faz através da qualificação dos objetivos e da definição clara e quantificável das metas estabelecidas, de modo que seja possível perceber as relações entre os insumos e as entregas, disponibilizando alternativas de programas, permitindo o acompanhamento físico financeiro da execução e a avaliação dos resultados²⁰.

Conforme contido na Lei nº 4.320/64, o orçamento público é uma peça de planejamento de curto prazo, que guia a execução das receitas e das despesas pelo Estado, estimando as origens e a destinação dos recursos governamentais para um exercício financeiro. Também, encontramos a definição de orçamento público adotada na Escola Nacional de Educação Pública (ENAP):

O orçamento público é o instrumento de gestão de maior relevância e, provavelmente, o mais antigo da administração pública. É utilizado pelos governos para organizar os seus recursos financeiros. Iniciou-se com a intenção de controlar as finanças públicas, e, com a evolução, vem incorporando novas instrumentalidades²¹.

O orçamento público é um instrumento de planejamento governamental que visa a organização das finanças públicas e a orientação da aplicação dos recursos para o funcionamento do Estado, o desenvolvimento nacional, e a melhoria do bemestar social da nação. É normatizado pelo artigo nº 165 da Constituição Federal do Brasil

¹⁹ LEITE, Rita Mara e colab. Orçamento empresarial: levantamento da produção científica no período de 1995 a 2006. In: *Revista da USP*, p. 56–72. São Paulo, 2008. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rcf/article/view/34261/36993>. Acesso em: 22 ago 2021.

²⁰ COSTA, Claudio L. de Oliveira; MIZRAHI, Márcia E.; LEPSCH, Miriam A. de Souza. O orçamento público no Brasil e suas alterações advindas da Emenda Constitucional 106/2020. Perspectivas da Gestão na Sociedade 5.0: Educação, Ciência, Tecnologia e Amor. In: *Instituto Internacional Despertando Vocações*, 2020. Disponível em: https://editora.institutoidv.org/wpcontent/uploads/2020/pdvg/pdvg_2020/capítulo_03. Acesso em: 29 jun 2021.

²¹ ABREU, Welles Matias De; GUIMARÃES, Daniela Rode. *Gestão do Orçamento Público*. Brasília - DF: 2014.

(CF/1988), que atribui ao poder executivo a iniciativa de elaboração de leis estabelecendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais²².

O processo de elaboração do orçamento no Brasil é regido principalmente por três leis ordinárias, sendo elas a do Orçamento Anual (LOA), de Diretrizes Orçamentárias e o Plano Plurianual.

Assim, a Lei Orçamentária Anual (LOA) tem por finalidade estimar as receitas e limitar as despesas da União para o exercício financeiro correspondente, e por conseguinte manter o equilíbrio fiscal das contas públicas.

Previamente à nossa constituição, o Art. 2º da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, já estabelecia em seu Art. 2º que a Lei de Orçamento deve discriminar as receitas e despesas a fim de evidenciar a política econômica, financeira e programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade²³.

Desta forma, a LOA é orientada pela consolidação de diretrizes e prioridades estabelecidas na Lei do Plano Plurianual (PPA) e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), devendo ainda observar que a elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida.

A respeito da LDO, define que esta compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecendo as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, alinhadas à sustentabilidade da dívida pública. Também que será integrado à LDO, para o exercício a que se refere e, pelo menos, para os 2 (dois) exercícios subsequentes, anexo com previsão de agregados fiscais e a proporção dos

²² BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Presidência da República. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 abr 2021.

²³ BRASIL. *Lei no 4.320, de 17 de março de 1964*. Estatuto de Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: [s.n.]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em: 15 mai 2021.

recursos para investimentos que serão alocados na lei orçamentária anual para a continuidade daqueles em andamento²⁴.

No entanto, a execução das ações governamentais por vezes extrapola a janela temporal de um exercício financeiro. De acordo com a Constituição Federal (BRASIL, 1988), o PPA é o instrumento de planejamento orçamentário de médio prazo, com duração de quatro anos, que traz as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para despesas de capital e outras delas decorrentes e para aquelas relativas aos programas de duração continuada. Assim, todo o investimento cuja execução ultrapasse doze meses só poderá começar se estiver previamente incluído no PPA, ou se houver lei que autorize a sua inclusão²⁵.

Além das leis do PPA e LDO, outro normativo determinante do processo de elaboração da peça orçamentária é a Lei Complementar nº 101/2001, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal, que surge no cenário econômico de estabilização da inflação apresentando normas fiscais para restringir demandas e proporcionar maior controle dos gastos públicos²⁶.

Conforme observa Mendes et al. (2021, p. 26), a alta rigidez na alocação para despesas obrigatórias, que atinge a ordem de 95% dos totais de recursos orçamentários disponíveis. Por isso a importância de se manter o nível das despesas adequadamente relacionado com as responsabilidades da atuação estatal, de modo a atender da melhor forma as variadas demandas públicas²⁷.

²⁴ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Presidência da República. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 abr 2021.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ MORAES, Leonardo S. O realismo da previsão orçamentária e o processo de decisão decremental como estratégia para reforma administrativa do Estado em Minas Gerais. In: *Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho*, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2224>. Acesso em: 25 jul 2021. Acesso em: 10 abr 2021.

²⁷ MENDES, C. Cronemberger; ABREU, W. Matias; SOUZA, Thiago S. Teoria e prática sobre planejamento e orçamento plurianuais. In: *IPEA*. Rio de Janeiro. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10681/2/td_2674_sumex.pdf. Acesso em: 9 set 2021. , Jul 2021

Uma vez apresentadas as leis que norteiam o orçamento público, faz-se mister entender a síntese do seu processo de elaboração. Para o entendimento das ideias do trabalho é suficiente entender que a construção dos normativos orçamentários pode ser visualizado como um ciclo, constituído por fases denominadas de elaboração, aprovação execução e controle. É um trabalho conjunto dos poderes legislativo e executivo, sendo responsabilidade do primeiro coordenar a fase técnica e elaborar as propostas de leis, que serão submetidas ao segundo para aprimoramento e consecução da fase política do procedimento. Conforme previsto na Constituição Federal, onde diz:

“Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos arts. 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre: (...) II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado; (...) Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República: (...) XXIII - enviar ao Congresso Nacional o plano plurianual, o projeto de lei de diretrizes orçamentárias e as propostas de orçamento previstos nesta Constituição; (...)”²⁸.

Despesas com defesa nacional são não excludentes e não rivais, uma vez que atinge toda a população nacional e está disponível para todos os indivíduos. Além disso, a defesa nacional é indispensável para o bem-estar da sociedade e por esse motivo é da responsabilidade do Estado, uma vez que sua delegação para a iniciativa privada se torna impossível ou inviável.

O processo decisório para a definição da destinação dos recursos envolve um caráter político público ou social, onde o Estado, por seus agentes dos três poderes constituídos, assume o papel de coordenação do processo de planejamento orçamentário²⁹.

²⁸ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Presidência da República. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 abr 2021.

²⁹ MENDES, C. Cronemberger; ABREU, W. Matias; SOUZA, Thiago S. Teoria e prática sobre planejamento e orçamento plurianuais. In: *IPEA*. Rio de Janeiro. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10681/2/td_2674_sumex.pdf. Acesso em: 9 set 2021. , Jul 2021

Temos então que o orçamento funciona como instrumento de distribuição de recursos para atender as diversas demandas das políticas públicas, causando impactos em grupos sociais, porções geográficas do Estado e exige negociações políticas com tendência a favorecer aquelas com a melhor representatividade no poder legislativo³⁰.

As escolhas das políticas públicas que serão contempladas com recursos serão influenciadas pelos compromissos assumidos pelo governo com os contribuintes para se atingir objetivos estabelecidos previamente.

O fator político de decisão na alocação dos orçamentos é fundamental pois, deve buscar harmonizar a limitação dos recursos com a capacidade de execução do Estado. Seguindo a teoria do desenvolvimentismo, Sicsú (2008) mostra que a efetividade das estratégias só ocorre quando existe o envolvimento de toda a sociedade, e que, portanto, as estratégias orçamentárias para o desenvolvimento devem partir da construção conjunta de todos, para alcance do desejo da maioria da população e com ampla participação política do Estado³¹.

De acordo com observações do estudo de Costa et al. (2020), regras na elaboração das peças orçamentárias podem ser suspensas em decorrência de fatos imprevisíveis e de caráter calamitoso ou emergencial, a exemplo do que aconteceu em relação ao combate a pandemia de COVID-19, onde foram concedidas despesas financeiras, aumentos de gastos e de endividamento bem como relaxamento das políticas de metas de resultados fiscais³².

³⁰ MORAES, Leonardo S. O realismo da previsão orçamentária e o processo de decisão decremental como estratégia para reforma administrativa do Estado em Minas Gerais. In: *Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho*, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2224>. Acesso em: 25 jul 2021. Acesso em: 10 abr 2021.

³¹ SICSÚ, João. *Planejamento estratégico do desenvolvimento e as políticas macroeconômicas*. Brasília, 2008. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1346.pdf. Acesso em: 17 abr 2021.

³² COSTA, Claudio L. de Oliveira; MIZRAHI, Márcia E.; LEPSCH, Miriam A. de Souza. O orçamento público no Brasil e suas alterações advindas da Emenda Constitucional 106/2020. Perspectivas da Gestão na Sociedade 5.0: Educação, Ciência, Tecnologia e Amor. In: *Instituto Internacional Despertando Vocações*, 2020. Disponível em: https://editora.institutoidv.org/wpcontent/uploads/2020/pdvg/pdvg_2020/capítulo_03. Acesso em: 29 jun 2021.

Ação do estado, originada na capacidade de captação de receita pública processada em despesas públicas, para o atendimento de escolhas sociais visando a melhorias do bem-estar da coletividade³³. O processo decisório para a definição da destinação dos recursos envolve um caráter político público ou social, onde Estado, por seus agentes dos três poderes constituídos, assume o papel de coordenação do processo de planejamento orçamentário.

Em virtude da ausência de conflitos bélicos militares externos, envolvendo o engajamento nacional (o último foi a participação da 2ª GM), a população brasileira não possui uma percepção sobre as ameaças presentes do atual sistema geopolítico estratégico do Brasil, principalmente quando tratamos das novas modalidades de riscos³⁴.

O Ministério da Defesa foi criado com a incumbência de formular as diretrizes da concepção brasileira de defesa nacional, com vias à manutenção e garantia da integridade da nação, considerando que o quadro atual das ameaças que afetam os estados é composto de circunstâncias e de atores que exigem que respostas e ações envolvam toda a sociedade nacional, não somente a força militar. Ainda, que as soluções para dimensionamento de sistemas de defesa na atualidade não podem mais ser baseados exclusivamente em conceitos de guerra convencional.

No cumprimento das suas atribuições e atendendo a demanda da Resolução 829/2002, da Organização dos Estados Americanos (OEA), que estimulou a elaboração mecanismo de promoção de confiança mútua e segurança para os países americanos, foi elaborado o LBDN, regulado pela Lei Complementar nº 136/2010.

O LBDN é uma publicação que contém as orientações para o planejamento estratégico de defesa. Abrange a Política e a Estratégia Nacional de Defesa e contém

³³ MENDES, C. Cronemberger; ABREU, W. Matias; SOUZA, Thiago S. Teoria e prática sobre planejamento e orçamento plurianuais. In: IPEA. Rio de Janeiro. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10681/2/td_2674_sumex.pdf. Acesso em: 9 set 2021. , Jul 2021

³⁴ BRASIL. Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional De Defesa. In: *Ministério da Defesa*. 2020b [S.l.: s.n.]. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/ptbr/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf. Acesso em: 9 abr 2021.

dados para que a sociedade possa acompanhar com maior transparência a gestão das atividades do setor de Defesa.

O LBDN cumpre basicamente duas funções, a de permitir à sociedade o acompanhamento dos planejamentos de médio e longo prazos e do orçamento para o setor de defesa. Também, de atuar como uma peça de diplomacia de defesa, esclarecendo aos nossos vizinhos e parceiros as reais motivações e finalidades dos fatores da expressão militar do poder nacional.

O LBDN contém informações estratégicas, dados orçamentários, institucionais e materiais sobre as Forças Armadas, tratando de assuntos, como por exemplo, cenário e contexto estratégico atual e futuro, política e estratégia nacional de defesa, modernização das Forças Armadas, suporte econômico à BID e atuação em operações de paz e ajuda humanitária.

Nesse contexto, coube ao MD a integração das "visões estratégicas de cunho social, econômico, militar e diplomático, que com o respaldo da Nação", foram preconizadas no documento denominado PND.

A PND trata do mais alto nível de planejamento que condiciona as ações envolvendo todas as expressões do poder nacional, voltadas para a defesa do país contra ameaças externas, sob coordenação do MD, que é o órgão responsável pela consolidação das demandas, respeitado as prioridades definidas na END, e que deverão se explicitadas na LDO.

A END é o documento que estabelece as diretrizes de como serão realizadas as prioridades estabelecidas na PND. E em seu texto introdutório menciona que o regimento das relações internacionais do Estado brasileiro segue, entre outros, os princípios constitucionais da não intervenção, da defesa da paz e da solução pacífica dos conflitos e reforça a vocação para a convivência harmônica com outros países, chamando a atenção para a necessidade de fazer o crescente desenvolvimento do Brasil ser respaldado pelo fortalecimento da capacidade de se defender de ameaças, e reforça:

Dessa forma, conforme defendido por José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco, o Brasil tem a consciência de que “nenhum Estado pode ser pacífico sem ser forte”, de modo que o crescente desenvolvimento do País deve ser acompanhado pelo adequado preparo de sua defesa³⁵.

Destaca ainda que a sociedade brasileira vem tomando consciência da responsabilidade com a preservação da independência do País e da necessidade de promover visão estratégica que permita ao Estado, orientado pela PND, buscar atingir os Objetivos Nacionais de Defesa de garantia da soberania, do patrimônio nacional e da integridade territorial. Além desses, planejar ações que permitam a estruturação de Forças Armadas com adequadas capacidades organizacionais e operacionais, bem como a criação de condições sociais e econômicas que amparem a Defesa Nacional no Brasil³⁶.

A questão da instabilidade do orçamento da defesa para o cumprimento de obrigações de médio e longo prazos pode ser explicada pela aplicação do modelo de tomada de decisão decremental, o que contribui para o conflito entre o provimento dos recursos necessários para atingimento das metas estabelecidas e a imposição de controle de gastos que orienta a realidade da gestão fiscal brasileira³⁷. Assim, nesse modelo, em virtude do avanço do comprometimento das contas públicas, passa a se exigir, por força de acordos internacionais, o controle dos gastos públicos a qualquer custo.

Sobre a existência de horizontes orçamentários capazes de orientar os planejamentos dos órgãos do poder executivo, encontramos dispositivos constitucionais, contidos nos capítulos II e III da CF/1988, que afiançam às despesas com seguridade social, constituídas daquelas para garantir direitos relativos à saúde, previdência e à assistência social, bem como às despesas com educação, vinculação

³⁵ BRASIL. Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional De Defesa. *In: Ministério da Defesa*. 2020b [S.l.: s.n.]. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/ptbr/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf. Acesso em: 9 abr 2021.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ MORAES, Leonardo S. O realismo da previsão orçamentária e o processo de decisão decremental como estratégia para reforma administrativa do Estado em Minas Gerais. *In: Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho*, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2224>. Acesso em: 25 jul 2021. Acesso em: 10 abr 2021.

para a utilização de percentuais da receita corrente líquida e do produto da arrecadação de impostos e contribuições especificados³⁸.

Na mesma linha de preocupação com a questão da estabilidade orçamentária, encontra-se no Plano Nacional de Educação (PNE) meta que orienta a ampliação do investimento público em educação pública visando atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do PIB do País no quinto ano de vigência da referida Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio³⁹.

Na declaração da cúpula do país de Gales, os chefes de Estado e de Governos membros da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) em setembro de 2014, em virtude de instabilidades políticas na região da Ucrânia, Oriente Médio, Norte da África e outras ameaças transnacionais e multidimensionais, estabeleceram acordo para disponibilização de recursos mínimos de 2% do PIB para de gastos militares, a fim de mostrar vontade política para desenvolver as capacidades militares necessárias para desdobrar e empregar forças quando necessário⁴⁰.

Semelhante previsão de ação estratégica é identificada na PND, sobre a realização de ações visando o estabelecimento de patamar de 2% (dois por cento) do PIB para os orçamentos do Ministério da Defesa⁴¹, porém, tal iniciativa carece de ações políticas mais concretas para se tornar realidade.

No caso das despesas com a defesa nacional, assim como as demais outras, não existe vinculação a qualquer tipo de receita ou produtos de arrecadação de tributos. Foi identificada a PEC 197/2016, que se encontra arquivada desde 2019, que tinha o intuito

³⁸ BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Presidência da República. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 9 abr 2021.

³⁹ BRASIL. *Lei no 13.005, de 25 de julho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2014.

⁴⁰ NATO. NATO - *Official text_ Wales Summit Declaration issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales*, 05-Sep.-2014. Disponível em: https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm?selectedLocale=en. Acesso em: 17 mai 2021.

⁴¹ BRASIL. Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional De Defesa. *In: Ministério da Defesa*. 2020b [S.l.: s.n.]. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/ptbr/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso_.pdf. Acesso em: 9 abr 2021.

de incluir no § 19 no art. 166 da CF/188 dispositivo garantindo aplicação de no mínimo dois por cento do PIB do ano anterior ao envio da proposta orçamentária, em conformidade com os trâmites já em vigor⁴².

Naquela PEC constava justificativa da elevação de gastos militares em virtude da necessidade de horizonte estável de recursos orçamentários para se alcançar os objetivos de defesa nacional estabelecidos na PND de forma a possibilitar o melhoramento no cumprimento da missão das Forças Armadas, chamando a atenção para a questão da importância estratégica espacial, cibernética e nuclear e dos projetos estruturantes das FFAA. Ainda ressaltava as prioridades da defesa nacional em relação à soberania da Amazônia continental e da Amazônia azul e suas biodiversidades e riquezas hídricas, fósseis e minerais e também da dimensão aeroespacial pela relevância no campo da defesa.

O SIPRI disponibiliza o relatório de gastos militares desde 1949, promovendo a comparação entre os países dos valores em moeda local e convertidos em dólar nos preços da cotação do ano referência, e também corrigidos pela inflação, além usar o indicador do PIB para mensurar a distribuição destes gastos. Importante destacar que os dados são baseados exclusivamente em fontes abertas e a disponibilidade dos dados varia consideravelmente dependendo do país. Ainda, define os critérios para coleta dos dados de gastos militares⁴³.

Na tabela 1 podemos ver os países no mundo que mais alocam recursos gastos militares em relação ao PIB e os dados fazem referência à última atualização realizada pela SIPRI. Nos últimos anos, o Brasil vem perdendo posições neste ranking, estando atualmente na 15^a colocação.

⁴² BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição No 197, de 2016 I-RELATÓRIO. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Brasília, 2016. Disponível em: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1445888&filename. Acesso em: 15 jul 2021.

⁴³ SIPRI. *Released in conjunction with the SIPRI yearbook, 2022*. Disponível em: [https://sipri.org/sites/default/files/Footnotes %28pdf%29_0.pdf](https://sipri.org/sites/default/files/Footnotes%28pdf%29_0.pdf). Acesso em: 5 ago 2021.

Tabela 1: Investimento em Defesa

Colocação	País	Valores (mi US\$)	% do PIB
1	Estados Unidos	876.943	3,45%
2	China	291.958	1,60%
3	Rússia	86.373	4,06%
4	Índia	81.363	2,43%
5	Arábia Saudita	75.013	7,42%
6	Reino Unido	68.463	2,23%
7	Alemanha	55.760	1,39%
8	França	53.639	1,94%
9	Coréia do Sul	46.365	2,72%
10	Japão	45.992	1,08%
11	Ucrânia	43.998	33,55%
12	Itália	33.490	1,68%
13	Austrália	32.299	1,90%
14	Canadá	26.896	1,24%
15	Israel	23.406	4,51%
16	Espanha	20.307	1,47%
17	Brasil	20.211	1,05%

Fonte: SIPRI

Na tabela 2 identifica-se o ranking dos países da América do Sul que mais gastam com defesa em relação ao PIB. O Brasil é o primeiro colocado quando se compara os valores nominais aplicados em gastos militares na América do Sul, seguido da Colômbia e do Chile. Os dados referentes à Venezuela não aparecem em virtude da hiperinflação e outros fatores que atribuem para o alto grau de incerteza sobre das informações coletadas desse país.

Tabela 2: Investimento em Defesa na América do Sul

Colocação	País	(US)\$ (mi USD)	% do PIB
1	Brasil	20.211	1,44%
2	Colômbia	9.938	3,08%
3	Chile	5.566	1,83%
4	Peru	2.845	1,15%
5	Argentina	2.578	0,41%
6	Equador	2.489	2,16%
7	Uruguai	1.376	1,90%
8	Bolívia	640	1,48%
9	Paraguai	366	0,83%
10	Guiana	84	0,57%
Total	46.092		

Fonte: o Autor

Ao observar os dados da América do Sul é possível inferir que a comparação do indicador de gastos militares somente pela referência do PIB pode transmitir uma informação equivocada. Conforme se vê, o Brasil é responsável por quase metade do somatório de todos os países da América do Sul. Aspectos importantes como o volume total do PIB, assim como áreas territoriais e quantitativo da população não podem ser identificados quando se avaliam os gastos militares exclusivamente pela proporção do PIB.

Alguns óbices foram levantados para o início do debate sobre o patamar de 2% do PIB para o orçamento do MD, principalmente: os relacionados com remuneração de militares da ativa e dos veteranos e pensionistas; recursos para custeio da estrutura organizacional; e recursos para manutenção do preparo e emprego das FFAA⁴⁴.

As questões de baixo investimento em pesquisa e desenvolvimento, a dependência da importação de produtos militares e o enfraquecimento da indústria nacional de defesa não são uma dificuldade exclusiva do governo brasileiro. Em realizado na Espanha, Sempere (2020, p. 13) mostra que a limitação orçamentária para investimento em pesquisa e tecnologia, bem como novos desenvolvimentos impediram a autossuficiência para atendimento dos principais equipamentos e sistemas operacionais, deixando como saída a importação de aliados, principalmente dos EUA, prejudicando a autonomia nacional⁴⁵.

Estudo sobre os gastos militares e o impacto na Indústria de defesa ressalta que estes investimentos são indutores de desenvolvimento econômico e do aproveitamento dos avanços tecnológicos para aplicação dual, proporcionando retorno adicional

⁴⁴ SILVA, Antonio H. Lucena; PEDONE, Luiz. Revitalização da indústria de defesa e os programas de modernização das Forças Armadas: Um balanço dos governos Lula da Silva e Rousseff. In: *Revista Política Hoje*, v. 26, n. 1, p. 17–36, 2017. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicohoje/article/view/8872/17860>. Acesso em: 9 ago 2021.

⁴⁵ SEMPERE, Carlos Martí. *Defense innovation: new models and procurement implications: The Spanish Case*, 2020. Disponível em: <https://www.irisfrance.org/wp-content/uploads/2020/09/62-Policy-Paper-Def-Innov-SpainSeptember-2020.pdf>. Acesso em: 6 ago 2021.

àqueles estabelecidos nos objetivos iniciais dos projetos de defesa e de pesquisa e desenvolvimento militar⁴⁶.

APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

De posse das informações levantadas na revisão bibliográfica, neste capítulo serão apresentados os dados que foram utilizados para responder à questão norteadora. Assim, na sequência serão vistas as evoluções do PIB e como foi o comportamento do orçamento da União no período, a participação percentual dos orçamentos do MD em relação ao PIB e ao orçamento da União e finalmente, o que foi encontrado sobre as correlações entre as variáveis.

Para a análise da evolução do PIB e do orçamento da União foram extraídos os valores nominais correntes por ano e feito o cálculo inflacionário para a atualização dos valores nos parâmetros de 2021. Também, a fim de identificar o poder aquisitivo dos recursos em cada época, os valores também foram convertidos utilizando a respectiva taxa de câmbio do dólar e a atualização correspondente à inflação americana no período.

A tabela 3 mostra os valores utilizados para as atualizações citadas. Destaque para o gradativo aumento do orçamento da União a partir do exercício de 2007.

Também, para a estabilidade da taxa de câmbio e do índice de inflação IPCA, no período de 2007 a 2012, em valores médios de R\$ 1,8617 e de 5,49%, respectivamente. Isso evidencia a dificuldade do governo brasileiro em conter os gastos públicos e o esforço em manter as metas da política monetária.

Na sequência se vê a escalada do aumento do dólar e dos índices da inflação até 2016. As observações apontadas corroboram os estudos de Luna (2020), uma vez que a elevação dos gastos governamentais contribui com a geração de incertezas e o

⁴⁶ ANDRADE, Allan Domingos Pereira. A relação entre o orçamento militar e a inovação da Base Industrial de Defesa no Brasil (2000 – 2014). In: *Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/bitstream/123456789/1299/1/Dissertação - Allan Domingos pdf.pdf>. Acesso em: 22 mai 2021.

descasamento entre expectativas do mercado e as metas de câmbio definidas⁴⁷. Também, vai ao encontro do que observou Brene et al.(2021), em relação a influência da taxa de câmbio sobre a inflação, confirmando a presença da correlação do mercado de moedas com o processo inflacionário⁴⁸.

Tabela 3: Valores nominais correntes do PIB, orçamento da União, por ano, e respectivas referências de câmbio do dólar e inflação (Brasil e EUA)

Ano	PIB (bi R\$)	Orçamento da União (bi R\$)	(US\$)	IPC (US\$)
2000	1.199	616,39	1,8302	5,97%
2001	1.316	603,43	2,3504	7,67%
2002	1.489	674,95	2,9212	12,53%
2003	1.718	876,50	3,0783	9,30%
2004	1.958	908,18	2,9259	7,60%
2005	2.171	106,79	2,4352	5,69%
2006	2.409	183,71	2,1761	3,14%
2007	2.720	223,80	1,9479	4,46%
2008	3.110	258,85	1,8346	5,90%
2009	3.333	416,37	1,9976	4,31%
2010	3.886	504,95	1,7603	5,91%
2011	4.376	1.676,83	1,675	6,50%
2012	4.815	1.839,80	1,9546	5,84%
2013	5.332	1.930,40	2,1576	5,91%
2014	5.779	308,34	2,3534	6,41%
2015	5.996	382,04	3,3315	10,67%
2016	6.269	2.661,47	3,4901	6,29%
2017	6.585	2.583,73	3,192	2,95%
2018	7.004	2.757,37	3,6542	3,75%
2019	7.407	2.846,79	3,9451	4,31%
2020	7.448	3.718,14	5,1558	4,52%
2021	8.679	4.010,75	5,1558	10,06%
2022	9.915	4.256,63	5,2171	5,79%

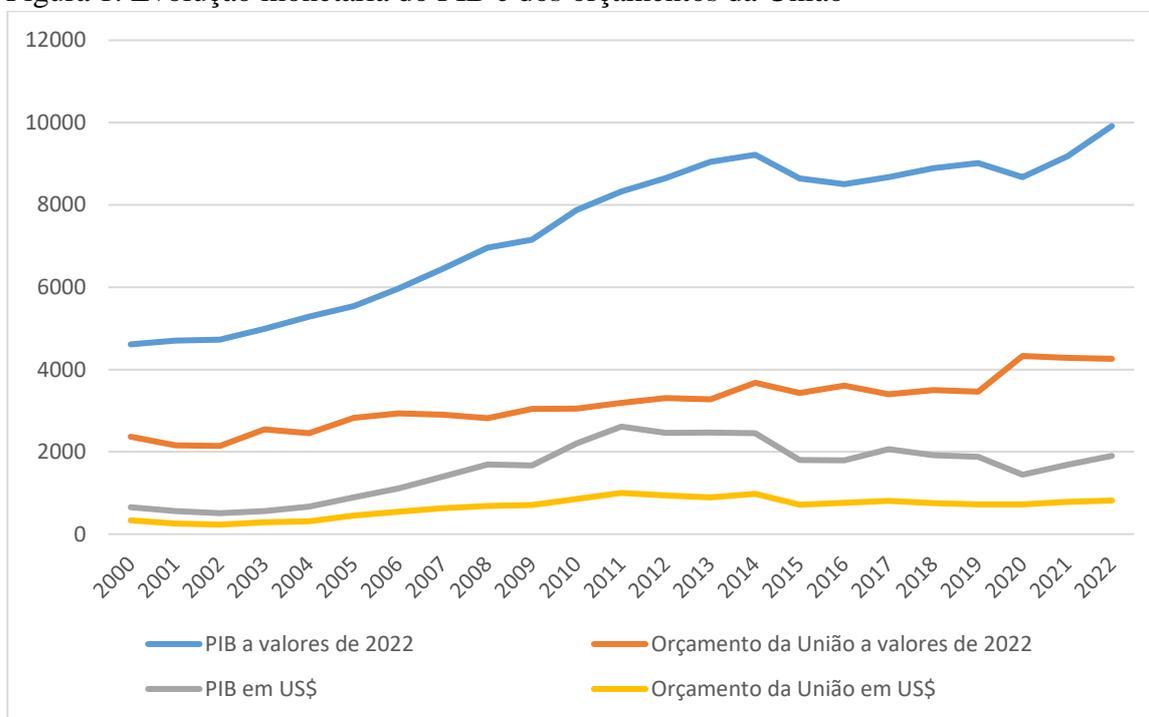
Fonte: IBGE, SIOP, www.inflaon.eu

⁴⁷ LUNA, Paulo Henrique. O impacto do gasto discricionário do governo sobre o desacordo de expectativas para a taxa de câmbio: evidências empíricas para uma economia em desenvolvimento. *In: Brazilian Journal of Development*, v. 6, n. 4, p. 22531–22548, 2020.

⁴⁸ BRENE, Paulo Rogério Alves e colab. Influência da taxa de câmbio sobre a inflação na economia brasileira (1999-2015). *In: REPAE - Revista de Ensino e Pesquisa em Administração e Engenharia*, v. 7, n. 1, 17 Jun 2021. Disponível em: <https://www.repae-online.com.br/index.php/REPAE/article/view/224>. Acesso em: 22 ago 2021.

A figura 1 traz a comparação da evolução do PIB e do orçamento da União, em reais e convertidos em dólar, devidamente atualizados para os respectivos valores e taxas inflacionárias correspondentes.

Figura 1: Evolução monetária do PIB e dos orçamentos da União



Fonte: IBGE e SIOP

Observa-se que, em moeda nacional no período de 2000 a 2022, há um crescimento do PIB, com valor inicial em torno de quatro trilhões de reais chegando a 2022, próximo a dez trilhões de reais. O comportamento do orçamento da União também mostra um aumento, iniciando em torno de 2,3 trilhões de reais e alcançando em 2020 o patamar de 4,25 trilhões de reais.

Porém, quando se observa as evoluções em dólares, a partir do exercício financeiro de 2011 se inicia uma curva decrescente dos respectivos valores do PIB e do orçamento da União. Isso demonstra a deterioração do poder aquisitivo decorrente dos desgastes inflacionários e de desvalorização do real em relação ao dólar.

A explicação para esse fenômeno está relacionada com as variações cambiais e de inflação, que no período de 2011 a 2016 começaram a sofrer interferências mais por questões de instabilidade política interna do que por influências externas. Assim, como

observado por Luna (2020) elevação do risco do país perante as agências internacionais classificadoras, o que pode provocar a saída de investidores estrangeiros e elevação da taxa de câmbio⁴⁹.

Desde 2017, a economia brasileira vem em processo de recuperação, situação que foi agravada em decorrência dos fatos e consequências políticas e econômicas relacionadas com a ocorrência da pandemia de COVID-19, com auge em 2020.

Tabela 4: PIB, Orçamento da União e da Defesa em valores nominais

Ano	PIB (bi R\$)	União (bi R\$)	% União do PIB	Orçamento Defesa	% do PIB	% do Orç da União
2000	1.199	616,39	51,4%	21,73	1,81%	3,53%
2001	1.316	603,43	45,9%	25,49	1,94%	4,22%
2002	1.489	674,95	45,3%	29,00	1,95%	4,30%
2003	1.718	876,50	51,0%	28,82	1,68%	3,29%
2004	1.958	908,18	46,4%	30,82	1,57%	3,39%
2005	2.171	1.106,79	51,0%	34,99	1,61%	3,16%
2006	2.409	1.183,71	49,1%	38,41	1,59%	3,24%
2007	2.720	1.223,80	45,0%	41,71	1,53%	3,41%
2008	3.110	1.258,85	40,5%	48,04	1,54%	3,82%
2009	3.333	1.416,37	42,5%	55,29	1,66%	3,90%
2010	3.886	1.504,95	38,7%	63,37	1,63%	4,21%
2011	4.376	1.676,83	38,3%	64,58	1,48%	3,85%
2012	4.815	1.839,80	38,2%	72,44	1,50%	3,94%
2013	5.332	1.930,40	36,2%	74,39	1,40%	3,85%
2014	5.779	2.308,34	39,9%	80,96	1,40%	3,51%
2015	5.996	2.382,04	39,7%	87,95	1,47%	3,69%
2016	6.269	2.661,47	42,5%	86,44	1,38%	3,25%
2017	6.585	2.583,73	39,2%	94,99	1,44%	3,68%
2018	7.004	2.757,37	39,4%	104,52	1,49%	3,79%
2019	7.407	2.846,79	38,4%	114,82	1,55%	4,03%
2020	7.448	3.718,14	49,9%	115,52	1,55%	3,11%
2021	8.679	4.047,01	46,6%	116,86	1,35%	2,89%
2022	9.915	4.256,63	42,9%	122,25	1,23%	2,87%

Fonte: IBGE e SIOF

⁴⁹ LUNA, Paulo Henrique. O impacto do gasto discricionário do governo sobre o desacordo de expectativas para a taxa de câmbio: evidências empíricas para uma economia em desenvolvimento. In: *Brazilian Journal of Development*, v. 6, n. 4, p. 22531–22548, 2020.

A tabela 4 mostra o PIB, o Orçamento da União, o Orçamento do Ministério da Defesa, o percentual do Orçamento de Defesa em relação ao PIB e em relação também em relação ao orçamento da União.

A tabela 5 traz os dados corrigidos monetariamente em bilhões de reais a valores de 2022.

Tabela 5 - PIB, Orçamento da União e da Defesa a valores presentes (2022)

Ano	PIB	Orçamento da União	Defesa
2000	4612	2370,684	83,58013
2001	4700	2155,541	91,03792
2002	4726	2142,537	92,06966
2003	4989	2545,591	83,71367
2004	5284	2451,305	83,18188
2005	5543	2826,553	89,37087
2006	5966	2930,96	95,09738
2007	6448	2900,842	98,86559
2008	6961	2817,689	107,5371
2009	7152	3039,27	118,6335
2010	7873	3049,141	128,3946
2011	8326	3190,031	122,8515
2012	8654	3306,932	130,2033
2013	9049	3276,172	126,2546
2014	9217	3681,588	129,1259
2015	8641	3432,858	126,7489
2016	8500	3608,578	117,1947
2017	8673	3402,783	125,0987
2018	8891	3500,208	132,6731
2019	9014	3464,409	139,727
2020	8672	4329,128	134,5046
2021	9182	4281,337	123,6311
2022	9915	4256,633	122,25

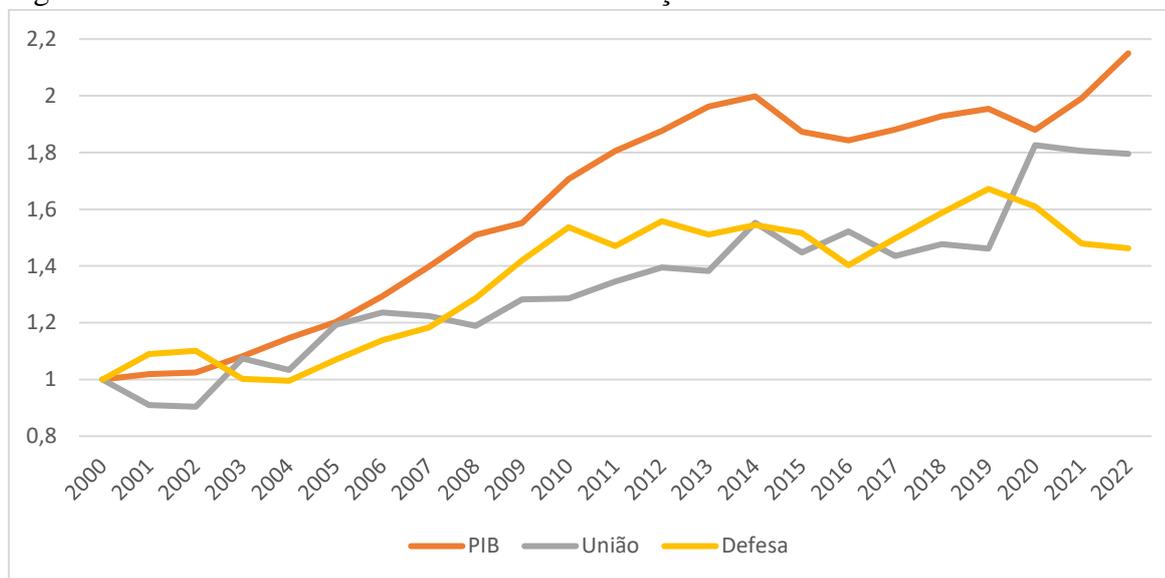
Fonte: IBGE e SIOP

Destaca-se que o PIB teve um crescimento real acumulado (descontada a inflação) de 115% no período. O orçamento da União teve uma ampliação de 80% e o Ministério da Defesa teve um crescimento de 46%.

A figura 2 traz a representação dos crescimentos acumulados do PIB, do orçamento da União e do MD.

Nota-se que o registro da evolução do orçamento do MD não tem acompanhado o crescimento da economia da mesma forma que o orçamento da União.

Figura 2: Crescimento acumulado do PIB e dos Orçamentos da União e MD



Fonte: IBGE e SIOF

Essa informação é de extrema importância para clarificar o motivo das despesas com pagamentos de pessoal dos militares da ativa, veteranos e pensionistas representarem a maior porção do orçamento do MD.

O crescimento do PIB tem sido o dobro do orçamento em Defesa, o que faz com que o orçamento fica vinculado as Despesas obrigatórias, como o pagamento de pessoal. Salienta-se ainda que o crescimento do orçamento da Defesa no governo Bolsonaro ficou do Orçamento da União (impactado obviamente pela Pandemia do COVID). Outro aspecto interessante é que no final do governo FHC houve um investimento maior em Defesa.

A interpretação do gráfico mostra que, de forma geral, o orçamento da União tem sofrido deterioração do poder aquisitivo por não ser possível a sua atualização de valores na mesma proporção da inflação acumulada. Em contrapartida, pontualmente, algumas despesas podem ser contempladas com ajustes monetários de acordo com os aspectos políticos de cada demanda, o que confirma as observações de Mendes et al.

(2021)⁵⁰ a respeito do processo decisório para a definição da destinação dos recursos e de Moraes (2016) de que a elaboração orçamentária funciona como instrumento para atender demandas conflitantes exigindo negociações políticas, com tendência a favorecer aquelas com a melhor representatividade legislativa⁵¹.

A economia brasileira entra nos anos 2000 vivenciando uma crise de confiança política. A partir de 2003 até 2008, o governo dá continuidade na política econômica de manutenção de metas de inflação, metas de superávit primário e regime de câmbio flutuante e navega em uma onda internacional de “boom das commodities”.

O referido período é de ascensão do PIB, marcado principalmente pela melhoria do mercado de trabalho e de crédito, e pelas políticas de superávit de contas públicas⁵².

É possível verificar maiores incidências de variações positivas no orçamento do Ministério da Defesa a partir de 2005, quando da edição da END, até 2012, o que corrobora as observações de Andrade (2020, p.99)⁵³.

No segundo semestre de 2008 ocorre a crise mundial protagonizada pelo grupo financeiro americano “Lemann Brothers” e o reflexo no Brasil é registrado com a primeira variação negativa da economia neste novo século, que foi amenizada em virtude de intervenção estatal, por exemplo, continuidade do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), atuação do Banco Central para controle da taxa de câmbio do dólar, a redução de impostos sobre produtos industrializados para veículos, abertura de linhas de crédito para exportações, criação do programa “Minha Casa Minha Vida”.

⁵⁰ MENDES, Constantino C.; ABREU, Welles M.; SOUZA, Thiago S. Teoria e prática sobre planejamento e orçamento plurianuais. Texto para Discussão. Rio de Janeiro – RJ. In: *IPEA*.

⁵¹ MORAES, Leonardo S. O realismo da previsão orçamentária e o processo de decisão decremental como estratégia para reforma administrativa do Estado em Minas Gerais. In: *Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho*, Belo Horizonte, 2016. Disponível em: <http://monografias.fjp.mg.gov.br/handle/123456789/2224>. Acesso em: 25 jul 2021. Acesso em: 10 abr 2021.

⁵² TINOCO, Guilherme; GIAMBIAGI, Fabio. *O crescimento da economia brasileira 2018-2023. perspectivas* depec. [S.l.]: BNDES. Disponível em: https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/14760/1/Perspectivas_2018-2023_P.pdf. Acesso em: 15 jun 2021.

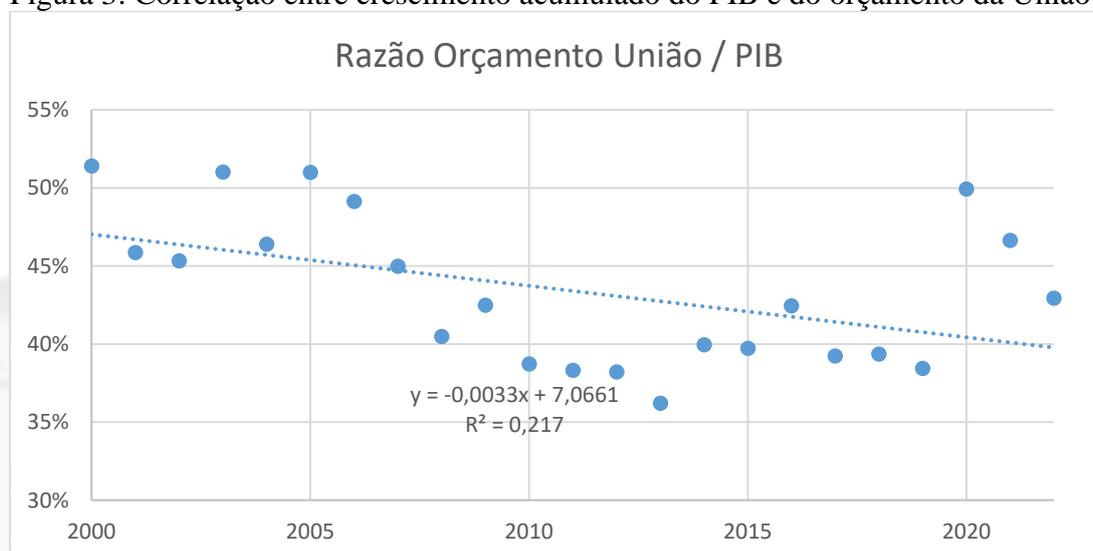
⁵³ ANDRADE, Allan Domingos Pereira. A relação entre o orçamento militar e a inovação da Base Industrial de Defesa no Brasil (2000 – 2014). In: *Escola Superior de Guerra*, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://repositorio.esg.br/bitstream/123456789/1299/1/Dissertação-Allan Domingos pdf.pdf>. Acesso em: 22 mai 2021.

De 2009 a 2014, apesar da crise mundial de 2008, verificou-se uma rápida recuperação do Brasil, seguido de desaceleração, atribuída a fatores externos (término ciclo de commodities) e também por políticas intervencionistas do Governo Federal.

Nos anos de 2011 e 2012 ocorreu um aumento de estímulo fiscal e do crédito público (PAC), somados ao alívio na tributação de alguns produtos em setores da economia, congelamento de preços e intervenções no setor elétrico, redução de superávits e início da manipulação das informações contábeis, além de políticas monetárias menos preocupadas com a meta da inflação, que contribuiu para a queda nos níveis de investimento de capital das empresas. Possível alocação equivocada de capital, com redução de produtividade da economia e as perspectivas de crescimento futuro.

Para a medição das relações entre o PIB e os orçamentos da União e do MD será utilizado o método estatístico do coeficiente “R” de correlação de Pearson, que é utilizado para verificar o nível de relação entre variáveis e o que elas representam. Dessa forma será possível perceber como os orçamentos da União e do MD se comportam durante as variações do crescimento do PIB e se as variabilidades desses elementos estão relacionadas de alguma forma. Os resultados obtidos variam entre o intervalo de -1 e 1. Quanto mais próximos desses extremos, maior a correlação entre as variáveis, e quanto mais próximo de 0 menor a relação.

Figura 3: Correlação entre crescimento acumulado do PIB e do orçamento da União

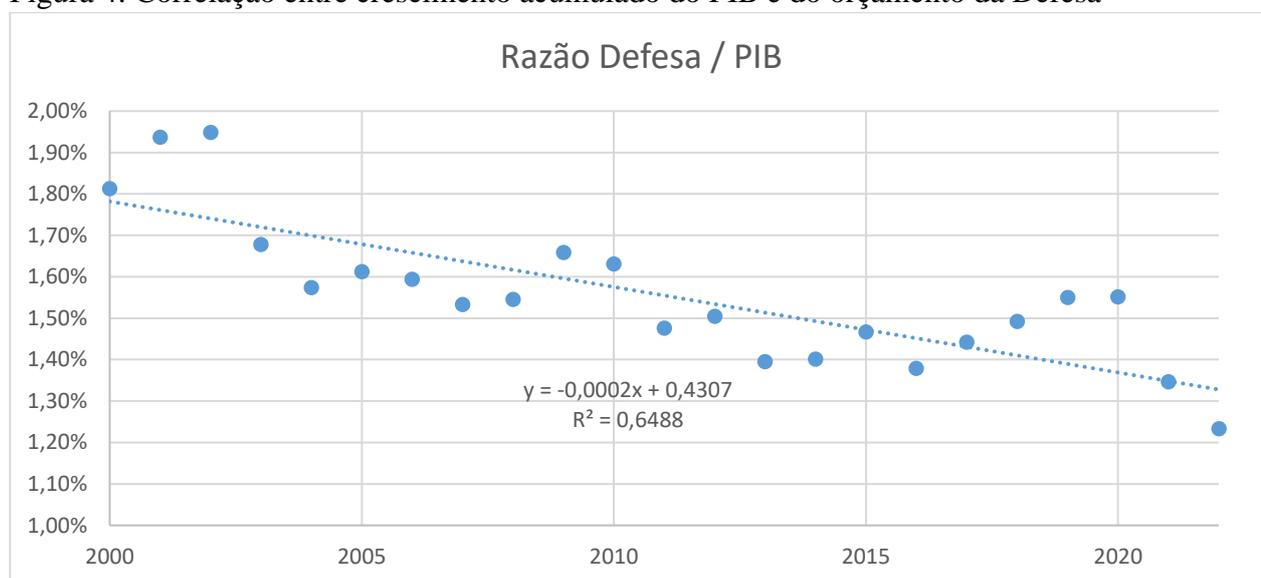


Fonte: IBGE e SIOP

A figura 3 mostra os pontos de dispersão do percentual de crescimento acumulado do PIB e do orçamento da União. O resultado obtido para R foi de 0,217 caracterizando uma correlação fraca entre as variáveis.

A figura 4 possibilita a realização da análise entre os dados do crescimento acumulado do PIB e crescimento acumulado do MD. O cálculo do coeficiente R encontrado foi de 0,6488 evidenciando uma correlação moderada entre as variáveis.

Figura 4: Correlação entre crescimento acumulado do PIB e do orçamento da Defesa



Fonte: IBGE e SIOP

CONCLUSÃO

Depois de percorridos os passos até aqui realizados faz-se oportuna uma breve síntese para a reorientação do estudo e das ideias nele contidas.

Diante da conjuntura econômica e política das duas últimas décadas e dos recentes e importantes acontecimentos nacionais e globais, torna-se oportuno levantar o debate sobre as políticas e estratégias da defesa nacional para promover as capacidades necessárias à garantia dos interesses geopolíticos e da soberania do Brasil sobre seu território.

A inquietação para a realização deste estudo foi o estabelecimento da ação estratégica constante da END para alocação de limites de despesas orçamentárias

destinadas ao MD para o preparo e emprego das FFAA no patamar de 2% do PIB nacional, valores estes que já próximos a isso no início dos anos 2000.

Diante disso, foi estabelecida a questão norteadora para identificar em que medidas eventuais variações do crescimento do PIB nacional impactam o orçamento da União e, especialmente, nos limites para despesas do MD. Então, foram definidos o objetivo principal e intermediários de forma a possibilitar a identificação das correlações existentes entre as variáveis.

Com esses elementos em mãos, foi estabelecida a trilha metodológica e realizada a revisão bibliográfica para se identificar os estudos já realizados sobre o tema e os conceitos necessários para se construir conhecimentos e responder a questão problema.

Assim, podemos verificar que o crescimento do PIB está relacionado com o comportamento de variáveis macroeconômicas, e evidencia o resultado da atividade produtiva do país, estando suscetível a fatores externos, naturais e humanos.

Os testes estatísticos evidenciaram a correlação entre o crescimento acumulado do PIB e crescimento acumulado do orçamento MD. O cálculo do coeficiente R encontrado foi de 0,6488 evidenciando uma correlação moderada entre as variáveis.

O estudo ajudou a corroborar que a definição dos limites de gastos do Governo Federal está relacionada com o atendimento de demandas de políticas públicas e políticas fiscais, atentando para o equilíbrio das contas e o controle da dívida, e está suscetível, dentre outras, às condições de inflação e controle de gastos.

Para o atingimento do patamar de 2% do PIB para o orçamento do MD, não se vislumbra a possibilidade do aumento dos limites de despesas do governo decorrente de uma proporcional ampliação das arrecadações motivadas pelo efetivo crescimento da economia. Em contrapartida, é possível, através de interações e decisões políticas, esperar por ampliações dos limites dos gastos com defesa nacional, sem o aumento dos gastos totais do orçamento, por meio da redefinição dos limites de despesas orçamentárias de outras pastas do governo.

Diante do exposto, reforça-se a importância do tema, uma vez que a preocupação com crescimento da economia e a melhoria das políticas fiscais são essenciais para o atingimento das capacidades necessárias para fazer frente aos desafios e às ameaças presentes no contexto estratégico brasileiro.

Assim, conhecer as variáveis que interferem no estabelecimento dos orçamentos para a defesa nacional, principalmente aquelas para o preparo e emprego das Forças Armadas, é de primordial relevância para o fortalecimento de ações políticas que colaborem para o desenvolvimento da BID, da economia e ampliação das capacidades de defesa da soberania do território e das riquezas nacionais.

Este trabalho deixa oportunidade para que sejam aprofundados os estudos sobre planejamento estratégico e prospecção de cenários, bem como dos aspectos políticos e da formação da opinião pública com vistas para a ampliação dos debates para a sedimentação de um senso de defesa amplo, envolvente de toda a sociedade e das demais expressões do poder nacional.

*A sua opinião sobre o tema é importante.
Envie seu comentário para cee_eventos@esg.br*

Agradecimento:

Ao final deste volume dos Cadernos de Estudos Estratégicos: "Horizontes Estratégicos: reflexões sobre soberania e segurança nacional brasileira", o Centro de Estudos Estratégicos Marechal Cordeiro de Farias (CEEFCF) gostaria de expressar justa gratidão aos pesquisadores, acadêmicos e especialistas que contribuíram com seus conhecimentos e perspectivas para enriquecer este livro. Suas análises e reflexões são fundamentais para o avanço do pensamento estratégico e para a compreensão dos desafios a serem enfrentados em um mundo de constantes mudanças.

Por fim, o CEEFCF estende seus agradecimentos aos leitores desta obra, que são o ponto central e finalístico dos esforços deste Centro, no intuito de desenvolver o assunto "Segurança e Defesa" tanto no espectro governamental, como no âmbito acadêmico e da sociedade em geral.

A todos que contribuíram de alguma forma para a realização deste livro, nosso mais sincero agradecimento.



*Os artigos publicados pela revista
são de exclusiva responsabilidade de
seus autores e não expressam,
portanto, o pensamento da Escola
Superior de Guerra*



ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA

ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA

CENTRO DE ESTUDOS ESTRATÉGICOS



ISSN: 1808-947x



9 771808 947002

FEVEREIRO DE 2024