

# ABORDAGEM SISTÊMICA DA POLÍTICA NACIONAL DE DEFESA

AFA – Academia da Força Aérea

Wilson B. Figueiredo Filho

Graduado em Economia (Unicamp). Mestre e Doutor em Geografia (Unesp – Rio Claro). Docente na área de Economia da Academia da Força Aérea (AFA).

• E-mail: wilson\_figueiredo@ig.com.br

## RESUMO

A partir da abordagem sistêmica, a Política Nacional de Defesa (PND) pode ser descrita como uma resposta do governo brasileiro às perturbações na ordem mundial. Tal resposta é construída a partir dos interesses nem sempre convergentes de vários atores sociais interessados no tema. Por outro lado, a sociedade de maneira geral não se interessa diretamente pela Política Nacional de Defesa uma vez que esta política não é percebida como reposta a uma demanda social específica, que se reflete em sua legitimidade.

Palavras-chave: Legitimidade. Estabilidade. Atores sociais.

## 1 INTRODUÇÃO

Do ângulo da abordagem sistêmica, a Política Nacional de Defesa (PND) pode ser descrita como uma resposta do governo brasileiro às perturbações na ordem mundial, marcadas por dois momentos: o fim da Guerra Fria em 1989 e o ataque ao *World Trade Center* em setembro de 2001. Ambos levaram a um novo tipo de equilíbrio político e econômico mundial marcado pelo protagonismo não exclusivo dos EUA.

Tal resposta é construída a partir dos interesses nem sempre convergentes de vários atores sociais interessados no assunto, tais como: o próprio governo federal, os partidos políticos, as forças armadas, os empresários ligados ao setor de defesa, sindicatos, organizações não governamentais, dentre outros. As relações entre atores têm como características básicas a racionalidade limitada e o oportunismo que levam à incerteza.

Por outro lado, a sociedade de maneira geral não se interessa diretamente pela Política Nacional de Defesa (PND) uma vez que esta política não é percebida como reposta a uma demanda social específica. Tal fato se reflete na legitimidade de tal política. Assim, o objetivo

do trabalho é descrever em linhas gerais e amplas as influências externas, bem como o relacionamento entre os atores sociais que têm interesse em tal política.

Para desenvolver esta tarefa básica, o trabalho está dividido em seis seções, incluindo a introdução. Na segunda seção, faço uma breve exposição sobre a metodologia da abordagem sistêmica. Na terceira, abordo alguns aspectos do funcionamento da ordem mundial e da demanda de segurança pelos países. Na quarta, procuro relacionar a PND e o conceito de legitimidade. Na quinta seção, abordo o conceito de atores sociais e procuro estabelecer alguns parâmetros para as relações entre eles. Finalmente, nas considerações finais, aponto os prováveis caminhos a seguir a partir do presente trabalho.

## 2 BREVE NOTA SOBRE A METODOLOGIA

As Ciências Sociais podem ser descritas como um campo multidisciplinar ou pluridisciplinar e, por isso mesmo, os pesquisadores não devem ambicionar a abranger a sua totalidade. “*O pesquisador deve delimitar estritamente – metodologicamente – um campo de análise, um aspecto particular...*” (DE BRUYNE; HERMAN; SCHOUTHEETE, 1997, p. 26) dentro da vastidão das Ciências Sociais.

A vastidão do campo social implica a ciência em uma série de “*questionamentos, saltos, revoluções, descobertas*” (DE BRUYNE; HERMAN; SCHOUTHEETE, 1997, p. 26). Daí a variedade de métodos e procedimentos científicos. No entanto, tal variedade não significa a ausência de regras. A metodologia científica é o instrumento que permite a comunicação entre as diversas áreas das Ciências Sociais e que, ao mesmo tempo, delimita o campo estudo de cada uma dessas áreas. Assim, o objetivo da metodologia “*é o de esclarecer a unidade subjacente a uma multiplicidade de*

*procedimentos científicos particulares*” (DE BRUYNE; HERMAN; SCHOUTHEETE, 1997, p. 27).

Os autores em questão propõem, então, que a pesquisa científica seja desenvolvida a partir de quatro polos: o epistemológico, o teórico, o morfológico e o técnico. A metodologia científica é fruto das interações entre estes quatro polos. No entanto, diferentes pesquisas darão diferentes ênfases aos diferentes polos.

No caso deste trabalho, a ênfase é o polo morfológico. Nele, o pesquisador dispõe, dentro de certa ordem, os elementos que contribuem para a formação do objeto científico. Os quadros de análise são os instrumentos utilizados para esta tarefa. Sua função é dar forma e ordenar a análise conceitual. Há quatro tipos de quadros de análise: a tipologia, o tipo ideal, o sistema e os modelos.

A análise sistêmica enfatiza a predominância do todo sobre as partes, o que obriga o pesquisador a descrever o objeto de estudo de forma ampla, privilegiando os aspectos estruturais, bem como identificar os seus elementos componentes, suas características e as regras que regem seu funcionamento. “(...) a noção de sistema não remete a uma coisa, mas a uma ordem de coisas, de acontecimentos, fenômenos, variáveis, etc.”. (DE BRUYNE; HERMAN; SCHOUTHEETE, 1997, p. 184). A abordagem sistêmica é abrangente, mas o pesquisador pode centrar sua análise em um aspecto do sistema, desde que “considere ao mesmo tempo sua especificidade e suas relações com outros níveis” (DE BRUYNE; HERMAN; SCHOUTHEETE, 1997, p. 188).

Do ângulo de vista metodológico, tal abrangência permite a Buckley (1971) classificar as sociedades humanas como sistemas socioculturais morfogênicos, isto é, sistemas que “criam, elaboram ou mudam a estrutura como pré-requisito para se manterem viáveis” (p. 20). São formados por redes de relações causais sujeitas à realimentação e metas. A circulação de informações é fundamental para o seu funcionamento, sua adaptação às mudanças e redefinição de metas. O sistema funciona de maneira autorregulada e autogerida através de fluxos de informações que podem ser de três tipos. A informação do mundo exterior, do passado e acerca de si mesmo. Cada tipo de informação tem especificidades, mas todos eles permitem o aprendizado e a adaptação às novas circunstâncias. O funcionamento do sistema sociocultural é baseado em intercâmbios simbólicos entre pessoas e organizações que trocam, modificam e transmitem informação através do tempo e do espaço (BUCKLEY, 1971).

“O funcionamento das sociedades acontece através de processos mediadores cada vez mais complexos

que permitem o ajustamento temporário do sistema às contingências externas” (BUCKLEY, 1971, p. 92), o que leva o sistema ao constante rearranjo de seus aspectos. O resultado são tensões que decorrem da resposta a estímulos contraditórios. Por um lado, a própria sociedade demanda esforço para a manutenção das estruturas criadas. Por outro lado, a mesma sociedade demanda novas estruturas que a ajudem a adaptação às novas situações. “O modelo sócio-cultural é elaborador e modificador de estruturas (...) que mudam continuamente suas estruturas como adaptações às condições internas ou externas” (BUCKLEY, 1971, p. 37).

Para Bobbio; Matteuci; Pasquino (1986), a abordagem sistêmica é útil para explicar a perda de importância da geopolítica como instrumento eficaz para esclarecer as ações dos Estados, pois sua ideia básica de tratá-lo como um organismo vivo cujo comportamento é determinado pelas suas características físicas está superada. No entanto, ainda de acordo com Bobbio; Matteuci; Pasquino (1986, p. 545),

a partir da década de 70, ressurgiu a atenção para as variáveis como ambiente físico, distância, recursos, etc com estreitas relações com a análise sistêmica. É, sobretudo, mediante os conceitos e proposições analíticas do paradigma sistêmico que, na verdade, os fatores geográficos podem ser inseridos num exame global da sociedade do planeta Terra.

Neste mesmo sentido Becker (2003) diz que há uma crise da ideia, muito cara à geopolítica, do Estado como único ator do sistema internacional e com sua atuação baseada na capacidade de seu território na medida em que este “permite o desenvolvimento autárquico necessário ao exercício do poder mundial” (p. 271). Ainda de acordo com Becker tal ideia é abalada pela queda do muro de Berlim, que colocou em cena novas variáveis nas relações entre Estado; pelas mudanças no processo produtivo; e pelos novos movimentos sociais que ignoram as fronteiras nacionais.

### 3 ORDEM MUNDIAL APÓS A 2ª GUERRA MUNDIAL E SEGURANÇA

De acordo com Bobbio; Matteuci; Pasquino (1986), os Estados não se relacionam somente entre si. Mas, também, com organismos internacionais, empresas multinacionais e “organismos integrativos”, tais como a União Europeia ou o MERCOSUL. As relações entre Estados ou entre Estados e outras organizações, ou

seja, as relações internacionais são caracterizadas pela ameaça das armas, já que não há um governo mundial que coaja os diversos Estados a seguirem determinada norma ou lei. No entanto, as relações entre Estados não ocorrem em um ambiente de anarquia. Tais relações se desenvolvem através de certa ordem. Termo entendido aqui como regras gerais mais ou menos aceitas que servem de parâmetros para a atuação dos diversos Estados.

Segundo Dollfus (1991), as relações internacionais operam em relativa ordem abalada periodicamente por mudanças aleatórias que modificam as relações entre os países que resultam em uma nova ordem, sempre provisória. Entretanto, isto não significa que todos os Estados contribuem de maneira homogênea para a manutenção da ordem.

As potências são as protagonistas do sistema. Suas ações dão a dinâmica do sistema marcada pela periodicidade das crises que refletem mudanças no equilíbrio entre elas. Também, estabilizam-no já que não há um poder global acima dos poderes nacionais. Neste sentido, os Estados agem através da diplomacia, de acordos econômicos, relações culturais e, no limite, ameaças de/ou ações militares (DOLLFUS, 1991).

A ordem característica montada após a Segunda Guerra Mundial é a bipolar expressa pela Guerra Fria. De um lado, o polo capitalista liderado pelos EUA. De outro, a URSS liderando o lado comunista. Tal divisão influenciou a ação econômica, política e militar dos diversos países que se inseriam em um ou outro bloco.

O conflito entre EUA e URSS era baseado na ameaça do uso de armas nucleares. Entretanto, tais ameaças eram a senha para negociações políticas entre as duas superpotências, já que sua utilização causaria a destruição de ambos os oponentes. Neste sentido, segundo Bobbio; Matteuci; Pasquino (1986), ambos oponentes adotaram a estratégia indireta de confronto para evitar a guerra nuclear entre os dois países. Exemplo desta situação é a mudança da “resposta maciça” proposta por Foster Dulles<sup>1</sup>, em 1953, para “resposta flexível” proposta por McNamara<sup>2</sup> em meados dos anos 60.

Hobsbawm (1995) diz que os eventos da guerra da Coreia (1950-1953), da revolução húngara (1956) e da crise dos mísseis em Cuba (1962) expuseram a estratégia indireta que tinha como princípio básico impedir que gestos belicosos fossem interpretados de

fato como medidas efetivas para a guerra. Neste sentido, as armas nucleares eram utilizadas como ameaças para negociações políticas entre as superpotências.

Com o desmoronamento da URSS em 1991, a ordem que conformava a ação das superpotências e dos demais países ruiu. Ao mesmo tempo, a economia estabelece redes de produção e financeiras e, lentamente, vai adquirindo graus de distanciamento dos territórios nacionais. De fato, a partir de Vesentini (2004), é possível sustentar que, do ângulo de vista econômico, não há mais um polo ordenador, mas sim múltiplos polos econômicos interligados.

A partir de então, a ordem econômica é marcada pela formação de uma economia global que, a rigor, é regional, ou seja, ela não abrange todas as economias nacionais, mas apenas algumas. Daí a associação aparentemente contraditória entre global e regional. Benko; Pecquer (2001) chamam esta associação de “*glocalização*”, ou seja, a crescente rede de ligação entre certas regiões e a economia mundial.

No atual equilíbrio que emerge dos escombros da ordem montada no final da Segunda Guerra Mundial – com a conferência de *Breton Woods*, as Nações Unidas e, em um segundo momento, com a Guerra Fria – convivem uma ordem econômica multipolar e, do ponto de vista político e militar, e a ordem dada pela atuação dos EUA. É necessário ressaltar que a ideia de ordem não significa que eles podem tudo. Significa que suas ações nos campos econômico, militar e político influenciam, mas não determinam a ação de seus aliados, adversários e inimigos.

Basta lembrar a segunda guerra do Iraque e a do Afeganistão. Pagaram e pagam um custo político que enfraqueceu a atuação política norte-americana no conflito no Oriente Médio, por exemplo. Tal fato é expresso nas palavras da secretária de Estado Hillary Clinton<sup>3</sup> que, no momento de sua posse, discorre sobre as ideias de *soft power* e *hard power* propostas por Nye (2002).

Tal distinção representa clara mudança na política externa norte-americana. Após os atentados de setembro de 2001, os EUA viram-se tentados a utilizar a sua enorme força militar para responder aos autores do atentado. Depararam-se com um inimigo sem base territorial definida, com enorme mobilidade e presença dentro do próprio território norte-americano, bem como no de seus aliados. Logo o governo norte-americano percebeu que não travaria uma guerra tradicional contra outro Estado espacialmente definido. Desta vez, o inimigo é formado por pequenos grupos que operam em

<sup>1</sup> Foster Dulles foi Secretário de Estado norte-americano do governo Eisenhower entre 1953 a 1959.

<sup>2</sup> Robert S. McNamara foi Secretário de Defesa norte-americano dos governos Kennedy (1961 a 1963) e Johnson (1963 a 1969).

<sup>3</sup> Hillary Clinton assumiu o cargo de Secretário de Estado do governo norte-americano na administração Barack Obama em janeiro de 2009.

redes virtuais sem base territorial fixa apesar de contar com apoio velado de alguns Estados ou, pelo menos, de algumas facções dentro do aparelho de alguns Estados como, por exemplo, Sudão, Somália, Líbia, Síria, Afeganistão, Paquistão (VESENTINI, 2001).

Armas de destruição em massa ou de grande poder de destruição, heranças da Guerra Fria, não são eficientes contra pequenos grupos que atuam dentro de cidades. Militarmente, o enfrentamento requer um ajustamento da ideia de guerra. O adversário definido e com interesses claros que joga segundo um conjunto de regras mais ou menos definidas deu lugar a adversários que, na maioria das vezes, não podem ser identificados *a priori*, que agem sem padrão pré-estabelecido e que mesclam o uso de armas sofisticadas com armas improvisadas. A chamada guerra assimétrica exige tropas pequenas, flexíveis, equipamentos sofisticados de comunicações e acesso a informação principalmente no que tange à localização do inimigo. Há um esforço para produzir armas de precisão ou “inteligentes” através de outra herança da Guerra Fria: a pesquisa e o desenvolvimento de novas tecnologias (HOBSBAWM, 1995).

Combater tais grupos exige acordos políticos, econômicos e militares com países que, voluntária ou involuntariamente, lhes servem de base territorial, o que contribui para gerar instabilidades regionais, dado que aqueles acordos para combater tais grupos e conquistar apoio dos países que os abrigam bem como de sua população podem desagradar outros países, as facções políticas que atuam no país com o qual se negocie. Complicador adicional é que tais acordos são negociados dentro de um contexto de interdependência política e econômica que torna difícil contemplar todos os interesses envolvidos. Neste sentido, tais acordos são sempre provisórios ou são causa de tensão permanente, pois muitos países são aliados em determinado assunto e adversários em outros (VESENTINI, 2001).

Dolffus (1991) qualifica tal relação como lógica de oligopólio. Países que ora competem, ora cooperam dependendo das circunstâncias. A coexistência de cooperação e conflito em um mesmo acordo torna-se mais evidente a partir da operação da economia em rede. Empresas, dadas as facilidades proporcionadas pela tecnologia da informação e pelo desenvolvimento do sistema de transportes, podem localizar suas unidades produtivas em diferentes países para aproveitar as vantagens competitivas oferecidas por cada um deles. Muitas vezes, países com interesses políticos divergentes têm interesses econômicos convergentes. O raciocínio contrário também é válido

Em função da ausência ou da parcialidade de normas ou leis que regulem as relações entre Estados, das mudanças na ordem mundial e da lógica de oligopólio, os Estados demandam segurança. Segundo Bobbio; Matteuci; Pasquino (1986), a razão de Estado expressa a exigência de segurança do Estado que por sua vez impõe determinados modos de atuação aos governantes. Uma dessas exigências é o monopólio da força e atributo fundamental da soberania, ou seja, o controle do seu próprio território contra ameaças externas ou internas com o uso da violência se necessário. A segurança do Estado diz respeito à “*situação de estabilidade do sistema institucional e de desenvolvimento ordenado da coletividade nacional no quadro dos princípios constitucionais, originariamente englobados num ordenamento, (...)*” (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 1986, p. 312).

Por outro lado, a defesa implica em “*um caráter estritamente instrumental que compreende todas as modalidades organizativas e funcionais destinadas a garantir todos os valores essenciais sintetizados no conceito de segurança.*” (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 1986, p. 312). Assim, o conceito de defesa não está associado exclusivamente com a organização militar ou com, de maneira mais geral, as forças armadas. No entanto, no que se refere às relações internacionais, a conceito de defesa pode ser associado às forças armadas.

A preocupação primária das forças armadas é a defesa das fronteiras, pois são elas que distinguem um território, uma economia, um regime político. São porosas e, por isso, devem ser controladas. Por conseguinte, envolvem a questão de segurança e defesa nacional. Neste sentido, o governo através dos instrumentos do Estado, age para controlar seu próprio território, bem como influenciar as ações dos governos dos demais Estados para promover seus interesses políticos, econômicos e militares (MAGNOLI, 1986).

## 4 POLITICA DE DEFESA, LEGITIMIDADE E PARTICIPAÇÃO<sup>4</sup>

Dentro da lógica sistêmica, o Brasil pode ser descrito como um subsistema do sistema mundo. De maneira geral, um sistema qualquer é composto por partes

<sup>4</sup> Este item é baseado no capítulo 1 da minha tese de doutorado intitulada *Jogo social, democratização e planejamento Reflexões acerca dos Planos Piracicaba 2010 e IPPLAP*, e da LRF.

interdependentes – os subsistemas – e seu objetivo é o equilíbrio com o ambiente. Este equilíbrio é fruto da transformação das entradas (*inputs*) – estímulos que vêm do ambiente – em saídas (*outputs*) – as repostas do sistema aos estímulos do ambiente. Através de um processo de retroalimentação (*feedback*), o sistema capta as reações do ambiente às suas saídas e ajusta-se às novas condições ambientais. Qualquer sistema político – uma democracia ou uma ditadura, por exemplo – funciona segundo esta premissa (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 1986).

Em um sistema político, as entradas são as demandas e exigências que atores sociais encaminham para este sistema. Se o sistema responde a elas de tal maneira que os atores sintam-se encorajados a continuar dar vazão às demandas através dele, então é possível afirmar que o sistema é estável. Entretanto, se atores recorrem a outros meios para encaminharem suas demandas o sistema é instável (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 1986).

A estabilidade de um sistema político também é função da eficácia decisória e da legitimidade. De maneira geral, quanto maior a primeira, maior será a segunda. À medida que tal sistema encaminha de maneira eficaz os problemas que lhe são dirigidos, mais atores e indivíduos recorrem a ele para encaminharem as suas demandas. A consequência é um aumento da legitimidade, isto é, da livre adesão de atores e indivíduos ao sistema político. Assim, quanto mais estável um sistema, maior a coesão entre as suas partes.

No entanto, é necessário esclarecer que a estabilidade não significa o equilíbrio estático. A estabilidade de um sistema qualquer diz respeito a sua capacidade de continuar no tempo e, para tanto, ele deve adaptar-se aos problemas e oportunidades que surgem das suas interações como o ambiente, ou seja, seu equilíbrio com o ambiente é dinâmico (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 1986).

Um sistema político estável é aquele no qual o nível de institucionalização é adequado ao nível de participação, de maneira a torná-lo durável no tempo através da adaptação às mudanças situacionais. Se esta adaptação ocorre e é disciplinada através dos mecanismos institucionais do próprio sistema, estamos diante de um sistema estável. Por outro lado, se esta adaptação não é contida por estes mecanismos, então estamos diante de um sistema instável (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 1986).

O subsistema político influencia o funcionamento do sistema social através das políticas públicas. De acordo com Monteiro (1982) as políticas públicas estabelecem

um curso de ação para determinado propósito. A política de defesa nacional (PND) é uma política segmental, isto é, atinge diferentes grupos em diferentes intervalos de tempo. São instrumentos utilizados para dar vazão às demandas sociais encaminhadas ao sistema político. Tais políticas são divididas em políticas internas e externas. As primeiras dizem respeito às ações nos âmbitos econômico, administrativo ou social necessárias para a própria manutenção do Estado bem como garantir o bem estar do cidadão. As segundas referem-se à segurança e defesa, diplomacia e às relações econômicas internacionais.

Neste sentido, a PND pode ser classificada como uma política externa e do ponto de vista da abordagem sistêmica ela pode ser descrita como uma saída (*outputs*), uma reação do governo brasileiro às mudanças impostas pela ordem mundial (*inputs*). Conforme os estímulos que recebe de volta do ambiente (*feedback*), o governo brasileiro ajusta suas reações através da PND numa espécie de fluxo circular.

As políticas públicas estabelecem um curso de ação deliberado para enfrentar os desafios do ambiente, mesmo quando o governo não adota uma política qualquer. Por exemplo, a decisão de não atuar pode ser considerada como política pública. Ela é o output de um processo decisório inter-organizacional que pode ser implementada em um contexto de oportunidade ou de crise. Na primeira situação a política pública é estabelecida voluntariamente pelo decisor; na segunda, o decisor responde a uma provocação do meio externo. Em ambos os casos, as políticas públicas são multidisciplinares e envolvem a escolha racional dentro de um conjunto de possibilidades. Assim, uma mesma política envolverá diferentes organizações governamentais e diferentes objetivos. O adjetivo “racional” não significa a certeza do acerto, mas que o decisor tentará chegar mais perto possível do seu objetivo (MONTEIRO, 1982).

Segundo Monteiro (1982), algumas políticas tem reduzido grau de transparência. A política de defesa é uma delas. Neste sentido, a política de defesa nacional carece de legitimidade. Para Bobbio; Matteuci; Pasquino (1986), a legitimidade pode ter um significado genérico no sentido de justiça ou racionalidade. Este termo também pode ter significado político – neste caso, no sentido específico – que se relaciona com o Estado. Neste último, legitimidade assume o sentido de adesão, ou seja, a

existência de um consenso capaz de assegurar a obediência sem a necessidade de recorrer ao uso da força, a não ser em casos esporádicos. É por esta razão que todo poder busca alcançar o consenso,

de maneira que seja reconhecido como legítimo, transformando a obediência em adesão. A crença na legitimidade é, pois, o elemento integrador na relação de poder que se verifica no âmbito do Estado. (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 1986, p. 675)

A legitimidade é uma situação ideal, nunca alcançada, mas sempre perseguida. Ela é função do consenso. Há vários tipos de consenso e que quanto mais perto do consenso manifestado livremente, mais perto da situação ideal o Estado se encontra. Pela mesma linha de raciocínio, acontece o mesmo acontece com uma política pública (BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO, 1986).

Os motivos explicitados acima explicam por que a política de defesa nacional, por sua própria natureza, carece de legitimidade uma vez que não reflete diretamente uma demanda social. Outro fato a destacar é a natureza complexa dos temas ligados à segurança, pois mobiliza interesses políticos, econômicos e tecnológicos, além de influenciar e ser influenciada pela política externa. Tais fatores contribuem para afastar os diversos atores sociais da PND, pois ela envolve uma gama de interesses restritos a alguns setores da vida social do país.

Sendo assim, os atores sociais não percebem, a não ser que estejam diretamente interessados no tema, a relevância da PND para a sociedade. Seus resultados são pouco percebidos pela sociedade em geral potencializando sua carência de legitimidade. Por outro lado, a consideração de problemas tais como o narcotráfico, o crime, a questão da demarcação das terras indígenas em áreas de fronteira põem a questão da segurança em evidência e tornam mais evidentes as consequências da PND para a sociedade.

## 5 OS SUBSISTEMAS DO SISTEMA BRASIL: OS ATORES SOCIAIS

De uma perspectiva sistêmica, as atuais sociedades capitalistas democráticas podem ser comparadas a sistemas que, por sua vez são constituídas de subsistemas especializados. A direção deste tipo de sociedade é um processo dinâmico e complexo que exige competências técnicas diversas e rapidez decisória (CERRONI, 1993).

Alguns destes subsistemas especializados podem ser descritos como organizações ou atores sociais (governos, empresários, sindicatos, forças armadas,

universidades, organizações não governamentais). São grupos de indivíduos com um interesse comum que é capaz de aproveitar oportunidades. Calculam e manipulam levando em consideração as circunstâncias e os movimentos dos demais atores. Seu comportamento é classificado como estratégico porque sua ação é função do contexto no qual está inserido, das ações dos demais atores e do controle sobre recursos econômicos, políticos, cognitivos e gerenciais (DUBAR, 2004).

Os atores como subsistemas, tal como os sistemas, também procuram transformar os *inputs* em *outputs* de maneira a se adaptarem às mudanças ambientais. O processo de *feedback* é o guia da eficácia de suas ações. É a capacidade de agir que distingue os atores. Tal capacidade está ligada ao controle de recursos econômicos, políticos, gerenciais e cognitivos. Os atores estabelecem inter-relações entre si para aumentar seu controle sobre os recursos de maneira a ficarem mais perto dos seus respectivos objetivos. Por isso, as relações entre atores podem ser descritas como um jogo que altera conflito e cooperação (MATUS, 1996).

No entanto, a racionalidade dos atores é limitada em função da sua situação dentro do jogo e da informação imperfeita. A consequência é a incerteza, ou seja, não há como prever qual será o comportamento de dado ator em uma dada situação. Neste sentido, os atores demandam informação sobre a situação e os adversários para a eficácia da ação.

A informação é o “combustível” que move os atores na busca pelo seu objetivo. Ao produzirem informação, os atores tornam a estrutura social mais fluída e “*augmenta a série de comportamentos alternativos franqueados aos componentes*” (BUCKLEY, 1971, p. 76). A consequência é a maior autonomia dos atores sociais e dos vários segmentos sociais. Neste sentido, as estruturas sociais são constantemente modificadas, gerando tensão que decorre da resposta a estímulos contraditórios. Por um lado, a própria sociedade demanda esforço para a manutenção das estruturas criadas. Por outro lado, a mesma sociedade demanda novas estruturas que a ajudem a adaptação às novas situações.

Para Buckley (1971), alguns destes intercâmbios em certas situações se repetem e, portanto, são esperados. “*Neste caso são estruturas de inter-relações relativamente estáveis que se repetem que compreendem organizações e instituições. São estas relações que conferem à sociedade certo grau de totalidade...*” (p. 72). Outros irão detonar um processo de reforma ou à mudança das instituições e organizações. Assim, as relações entre atores podem ser descritas através de inúmeros acordos formais e informais que são

constantemente renovados, revistos e revogados.

Segundo Monteiro (1982) qualquer política pública pode ser descrita como um conjunto de decisões inter-relacionadas que forma-se a partir do governo e de suas esferas e é influenciado, eventualmente, pela ação dos atores interessados em tal política. Estas decisões são alimentadas por fluxos de informações que circulam de maneira assimétrica e, por isso, demandam ora integração, ora diferenciação de atividades. Muitas políticas nascem em determinado setor de governo que detém as informações necessárias, mas são executadas por outros setores. Estes últimos demandam informação para tomarem suas próprias decisões. Estabelece-se um fluxo de informações que é aproveitado por diferentes organizações governamentais conforme seu papel desempenhado dentro de tal política. Tal aproveitamento é função do seu desenho organizacional entre diferentes setores do governo.

A PND, então, pode ser descrita através de um fluxo de informação que circula por determinados setores do governo, civis e militares, sendo que tais informações são assimétricas, isto é, chegam com diferentes tempos e conteúdos aos diferentes órgãos do Estado. Em consequência há uma tendência a dispersão que torna difícil o entendimento do processo decisório referente a uma dada política. Tal tendência é potencializada se considerarmos os atores sociais que não fazem parte do poder executivo federal, tais como as empresas e as organizações não governamentais. Por isso, a necessidade de um mecanismo de coordenação (MONTEIRO, 1982). Em um governo democrático há uma maior participação no processo de confecção, implantação e controle de dada política pública o que potencializa a assimetria de informação ao mesmo tempo em que incentiva a criação de mecanismos de coordenação.

Grosso modo os atores interessados na PND podem ser classificados de três maneiras. A primeira envolve aqueles atores ligados diretamente ao aparelho do Estado. Demandam basicamente recursos econômicos e políticos. Presidência da República, Ministérios (Defesa, Planejamento, Fazenda, Relações Exteriores), Forças Armadas, governos estaduais e municipais, partidos políticos, empresas, sindicatos. Todos estão interessados em aproveitar as oportunidades econômicas e políticas abertas pela PND e mobilizam seus recursos disponíveis para que tal política favoreça seus interesses. Trocam informações, cooperam e competem entre si, firmam acordos e os modificam conforme suas possibilidades e conveniências.

Já os atores ligados à sociedade civil, o segundo tipo, demandam liberdade e respeito à diversidade. São as organizações não governamentais, associações de

bairros, organizações associativas sem fins lucrativos, organizações de proteção ambiental. Este tipo de ator, pode se interessar diretamente pela PND na medida em tal política afete suas preocupações básicas. Neste caso, como os demais atores, mobilizam seus recursos para preservar seus interesses e objetivos (FIGUEIREDO, 2001).

O terceiro tipo é representado pelos movimentos ideológicos que defendem interesses específicos de determinados grupos sociais. Mobilizam-se sempre que seus interesses são ameaçados ou para marcar posição. São representados, por exemplo, pelos movimentos ambientalistas, dos direitos humanos, religiosos de várias denominações, políticos, de proteção às minorias. Este tipo de ator se interessa na PND na medida em que tal política afeta seus interesses. (FIGUEIREDO, 2001)

Os três tipos de atores listados acima têm interesses variados e podem ou não se interessar pela PND, na medida em que ela perturbe os seus respectivos ambientes. Neste sentido os atores têm “*capacidade de lidar no presente com o futuro predito e com o passado e, portanto, manifestar um comportamento consciente de busca de metas, avaliação e relacionamento entre eu e o outro e sujeição a normas*” (BUCKLEY, 1971, p.102).

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Início as considerações finais – peço perdão pelo trocadilho involuntário – alertando o leitor para o caráter introdutório do texto. Não o faço para justificar erros ou omissões que, certamente, ocorreram, mas sim para deixar claro que o trabalho é uma primeira aproximação do tema.

Do ângulo de vista metodológico, a abordagem sistêmica é útil para descrever um quadro geral das mudanças da ordem mundial causadas pela queda do Muro de Berlim (1989) e a posterior desintegração da União Soviética (1991), e os ataques ao *World Trade Center* em setembro de 2001. Tais eventos podem ser descritos como perturbações que requerem ajustes nas lógicas dos relacionamentos entre os países.

Os diversos países se adaptam a tais mudanças a partir da lógica de oligopólio, ou seja, alternam cooperação e competição nas relações entre eles. Do ângulo de vista sistêmico, o Brasil pode ser descrito como um subsistema que opera dentro da ordem mundial e que precisa se adaptar àquelas mudanças para se manter viável ao longo do tempo. Processa entradas (*inputs*) e produz respostas (*outputs*) e,

através do processo de *feedback*, capta as reações do sistema às suas saídas e faz os ajustes necessários.

Neste sentido, a PND é uma das respostas do país aos problemas postos pelas mudanças do cenário internacional. Vale ressaltar que o foco do trabalho não é o acerto ou desacerto da PND. O foco é a descrição muito geral da PND como uma resposta (*output*) aos *inputs* fornecidos pelas mudanças na ordem mundial.

Tal como vimos, a PND tem aspectos que carecem de legitimidade perante a sociedade, pois ela não reflete uma demanda social específica. Ao mesmo tempo, aborda assuntos que são de interesse mais imediato desta mesma sociedade. Dentro dessa dicotomia, o resultado é a existência de vários atores sociais que não conhecem ou não se interessam pelo tema. No entanto, isto não impede que os atores interessados em tal política, defendendo os mais variados objetivos, opinem, cooperem e compitam para preservar seus interesses.

Tais atores podem ser descritos como subsistemas do sistema Brasil, de maneira análoga ao Brasil como subsistema da ordem mundial. Os atores interessados na PND processam as entradas (as diretrizes estabelecidas pela PND) para produzir saídas, no caso das empresas envolvidas com esta política, produtos ou serviços adequados às diretrizes propostas. A correção das ações envolvidas é avaliada a partir do procedimento de *feedback*.

O processo de *feedback* é necessário porque a racionalidade dos atores é limitada, ou seja, eles não conhecem toda a realidade o que torna possível o oportunismo. O resultado é a incerteza, já que um dado ator não sabe qual será o curso de ação dos demais atores. Por isso cada ator produz informação sobre si mesmo e sobre os outros para estimar os seus prováveis cursos de ação.

Procurei mostrar neste artigo um panorama muito geral da PND a partir da abordagem sistêmica. Uma possível continuação do trabalho seria é estimar os impactos das mudanças da ordem mundial no governo brasileiro via PND e como estes impactos são percebidos pelos atores diretamente interessados nesta política pública.

## THE NATIONAL DEFENSE POLITICS SYSTEMIC APPROACH

### Abstract

At a systemic approach angle, the National Defense Politics can be seen as a government response to the disturbances of world balance. This response is built upon interests not always converging of many social actors interested in this matter. However, society in general is not interested in the National Defense Politics directly. This politics is not perceived as an answer to a specific social need which reflects in its legitimacy.

Key-words: Legitimacy. Stability. Social actors.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BENKO, G. e PECQUEUR, B. Os recursos de territórios e os territórios de recursos. Geosul, Florianópolis, v. 16, n. 32, p. 31-50, jul/dez de 2001.
- BECKER, B. K. A geopolítica na virada do milênio: logística e desenvolvimento sustentável. In: Castro, I.E., Gomes, P.C., Corrêa, R.L. Geografia: conceitos e temas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, p. 271-305.
- BOBBIO, N.; MATTEUCI, N.; PASQUINO, G. Dicionário de Política. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1986.
- DE BRUYNE, P.; HERMAN J.; SCHOUTHEETE, M. Dinâmica da pesquisa em ciências sociais. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, 1997.
- BUCKLEY, W. A sociologia e a moderna teoria dos sistemas. São Paulo: Cultrix; Editora da USP, 1971.
- CERRONI, U. Política: métodos, teorias, processos, sujeitos, instituições e categorias. São Paulo: Brasiliense, 1993.
- DOLLFUS, O. O sistema mundo. Boletim de Geografia Teórica, p. 93-107, 1991.
- DUBAR, C. Agente, ator sujeito, autor: do semelhante ao mesmo. In: PRIMEIRO CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO FRANCESA DE SOCIOLOGIA, 2004. Disponível em: <<http://pt.scribd.com/doc/94289553/DUBAR-Claude-Agente-ator-sujeito-autor-Ator-agente-autor-do-semelhante-ao-mesmo-2004>>. Acesso em 15 mar. 2011.
- FIGUEIREDO FILHO, W.B. Planejamento Estratégico e Atores. Rio Claro: UNESP-IGCE, 2001. Originalmente apresentada como dissertação de mestrado, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, 2001.
- FIGUEIREDO FILHO, W.B. Jogo social, democratização e planejamento Reflexões acerca dos Planos Piracicaba 2010 e IPPLAP, e da LRF. Rio Claro: UNESP-IGCE, 2005. Originalmente apresentada como tese de doutorado, Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, 2005.
- HOBBSAWM, E. A era dos extremos: o breve século XX: 1914 - 1991. São Paulo: Cia das Letras, 1995.
- MAGNOLI, D. O que é geopolítica. São Paulo: Ed Brasiliense, 1986.
- MATUS, C. Adeus, senhor Presidente. Governantes governados. São Paulo: Edições Fundap, 1996.
- MONTEIRO, J. V. Fundamentos da política pública. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1982.
- NYE, J. S. O colosso americano. In: \_\_\_\_\_. O paradoxo do poder americano. São Paulo: Editora UNESP, 2002, p. 25-82.
- VESENTINI, J. W. Terrorismo e Nova Ordem Mundial - alguns comentários. Geocrítica, out. 2001. Disponível em: <<http://www.geocritica.com.br/geopolitica03-1.htm>>. Acesso em 28 set. 2011.
- VESENTINI, J. W. Novas Geopolíticas. São Paulo: Contexto, 2004.