



UFRJ

ASPECTOS POLÍTICOS DO ORÇAMENTO DE DEFESA: O ORÇAMENTO DA MARINHA DO BRASIL E A POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL

Luís Fernando Nogueira Pompeu

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Orientadora: Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna

Rio de Janeiro
Março de 2009

ASPECTOS POLÍTICOS DO ORÇAMENTO DE DEFESA: O ORÇAMENTO DA MARINHA
DO BRASIL E A POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL

Luís Fernando Nogueira Pompeu

Orientadora: Maria Lucia T. Werneck Vianna

Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em
Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do
Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título
de Mestre em Ciência Política.

Aprovada por:

Presidente, Prof^a. Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna

Prof^a. Ingrid Sarti

Prof. Williams da Silva Gonçalves

Rio de Janeiro
Março de 2009

Pompeu, Luís Fernando Nogueira.

Aspectos políticos do orçamento de defesa: o orçamento da Marinha do Brasil e a Política de Defesa nacional/ Luís Fernando Nogueira Pompeu - Rio de Janeiro: UFRJ/ IFCS, 2009.

x, 97f.: il.; 31 cm.

Orientadora: Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna

Dissertação (mestrado) – UFRJ/ IFCS/ Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, 2009.

Referências Bibliográficas: f. 92-97.

1. Defesa Nacional – Aspectos políticos. 2. Defesa Nacional - Orçamento. 3. Forças Armadas – Dotações e dispêndios. 4. Brasil. Marinha - Orçamento. 5. Brasil – Defesa Nacional - Orçamento. I. Vianna, Maria Lucia Teixeira Werneck. II. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Programa de Pós-graduação em Ciência Política. III. Aspectos políticos do orçamento de defesa: o orçamento da Marinha do Brasil e a Política de Defesa Nacional.

RESUMO

ASPECTOS POLÍTICOS DO ORÇAMENTO DE DEFESA: O ORÇAMENTO DA MARINHA
DO BRASIL E A POLÍTICA DE DEFESA NACIONAL

Luís Fernando Nogueira Pompeu

Orientadora: Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna

Resumo da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

A construção de uma defesa nacional eficaz não é uma tarefa simples e abrange, pelo menos, a articulação de três elementos principais: uma política de defesa nacional; um planejamento estratégico elaborado no mais alto escalão do Estado; e um apropriado orçamento de defesa. A falta ou a deficiência de qualquer um desses itens poderá afetar o bom resultado do sistema como um todo. Atualmente, percebe-se um descompasso entre a atribuição de tarefas para a Marinha do Brasil e os recursos orçamentários que lhe são designados. Examinar as causas desse desequilíbrio constitui o objetivo deste trabalho que, para esse fim, se propôs a analisar o processo de elaboração do orçamento da Marinha em relação à Política de Defesa Nacional, uma vez que as dificuldades financeiras enfrentadas pela Marinha constituem obstáculo para o êxito de uma política de defesa nacional.

Palavras-chave: política de defesa nacional, estratégia nacional de defesa, orçamento da marinha do Brasil, forças armadas e gastos militares.

Rio de Janeiro

Março de 2009

*ABSTRACT**POLITICAL ASPECTS OF THE DEFENSE BUDGET:
THE BRAZILIAN NAVY BUDGET AND THE NATIONAL DEFENSE POLITICS*

Luís Fernando Nogueira Pompeu

Adviser: Maria Lucia Teixeira Werneck Vianna

Abstract da Dissertação de Mestrado submetida ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Ciência Política.

Building an effective national defense is not a simple task and involves at least the articulation of three main elements: a national defense policy, a strategic plan developed at the highest echelon of the state, and an appropriate budget for defense. The lack or deficiency of any of these elements may affect the successful outcome of the system as a whole. Today, we find a disharmony between the assignment of tasks for the Brazilian Navy and the budget resources that are designated to it. The purpose of this work is to analyze the reasons of this imbalance. To achieve this goal, the process of elaborating the Navy budget regarding the National Defense Policy was considered in detail, as the financial difficulties faced by the Navy are a hindrance to the success of a national defense policy.

Key words: *national defense policy, national defense strategy, budget of the Brazilian navy, armed forces and military spending.*

Rio de Janeiro

Março de 2009

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer a todos aqueles que, de uma forma ou de outra, contribuíram para a realização desta dissertação. Em especial, à Marinha, pela oportunidade que me foi dada de realizar este curso de mestrado dentro das atividades do Pró-Defesa.

À minha orientadora, prof^a. Maria Lucia T. Werneck Vianna pelo auxílio, compreensão e praticidade com que tratou as muitas questões levantadas por mim nos meus momentos de dúvida. À coordenadora do curso de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRJ, prof^a. Ingrid Sarti, agradeço toda a atenção dispensada ao longo do curso, em especial, na fase de elaboração do projeto de pesquisa e na redação final do texto da dissertação, quando muitas das suas observações estimularam as minhas reflexões.

A todos os mestres do PPGCP, em particular, à prof^a. Maria Lucia Maciel, pelos ensinamentos e orientação ao longo da difícil etapa de elaboração de um projeto de pesquisa. Aos meus colegas de curso, o meu muito obrigado pela ótima convivência que tivemos ao longo desta prazerosa experiência acadêmica.

Aos oficiais da Escola de Guerra Naval, em especial, ao Capitão-de-Mar-e-Guerra (IM) Artur Luiz, ao Capitão-de-Fragata (IM) Luiz Teixeira e ao Capitão-de-fragata Hélder, agradeço as contribuições que deram para o aperfeiçoamento deste trabalho.

Faço um agradecimento especial à minha família, pelo apoio incondicional e pela compreensão nas muitas horas de ausência. Sem contar com os seus estímulos, teria sido muito penoso concluir mais esta importante etapa da minha vida. Em particular, agradeço à minha mulher, Renata, por toda a sua atenção, paciência e prestimosa ajuda nos momentos de incerteza e ansiedade. As nossas inúmeras conversas muito ajudaram a clarificar as minhas idéias.

Por fim, a todos aqueles que não pude citar neste curto espaço, mas que sempre lançaram palavras de incentivo e amizade: o meu muito obrigado!

À minha nova família (Renata, Giovanna e Breno),
Por seu carinho e confiança.

LISTA DE SIGLAS

Alca – Área de Livre Comércio das Américas

Caindr - Comissão Amazônia, Integração Nacional e Desenvolvimento Regional

CCTCI - Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática

CCT - Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática do Senado Federal

CIRM – Comissão Interministerial para os Recursos do Mar

CMA - Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Controle do Senado Federal

CMADS - Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados

CMO - Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização

CNPQ - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

CNUDM - Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar

CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito

CPRM - Companhia de Pesquisas de Recursos Minerais

Creden - Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal

EACF – Estação Antártica Comandante Ferraz

END – Estratégia Nacional de Defesa

EUA – Estados Unidos da América

FMI – Fundo Monetário Internacional

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

MB – Marinha do Brasil

MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia

MD – Ministério da Defesa

MDINC - Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior

MMA – Ministério do Meio Ambiente

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

Otan – Organização do Tratado do Atlântico Norte

PDN – Política de Defesa Nacional

PDP – Política de Desenvolvimento Produtivo

PIB – Produto Interno Bruto

PLOA – Projeto de Lei Orçamentária Anual

PLDO – Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentária

PNRM – Política Nacional para os Recursos do Mar

PPA – Plano Plurianual

PPI – Projeto Piloto de Investimento

Proantar – Programa Antártico Brasileiro

Pró-defesa - Programa de apoio ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica em defesa nacional

PSRM – Plano Setorial para os Recursos do Mar

PT – Partido dos Trabalhadores

Secirm – Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar

Seori - Secretaria de Organização Institucional

Sipri - Stockholm International Peace Research Institute

SUMÁRIO

Introdução	1
Capítulo 1. As forças armadas e a inserção internacional do Brasil no século XXI	5
As transformações de um novo mundo	
A inserção internacional do Brasil	
A segurança internacional brasileira frente às novas ameaças	
O papel das forças armadas brasileiras no início do século XXI	
A preparação para o combate	
O emprego político do poder militar	
Atribuições subsidiárias das forças armadas brasileiras	
Forças armadas do século XXI: o diferencial tecnológico	
Capítulo 2. O processo de elaboração do orçamento da MB e a PDN	28
A relação entre a política, o planejamento estratégico e o orçamento	
A política de defesa nacional	
O planejamento estratégico	
O orçamento de defesa	
Quanto o Brasil gasta em defesa	
Total de recursos destinados para o MD no PPA 2004-2007	
A relação entre a PDN e o PPA 2004-2007	
Capítulo 3. Aspectos políticos do orçamento de defesa	56
A atuação do Congresso Nacional no processo orçamentário	
O Programa Antártico Brasileiro e os parlamentares	
Frente Parlamentar de Apoio ao Programa Antártico Brasileiro	
O fortalecimento institucional da defesa nacional	
A Frente Parlamentar de Defesa Nacional	
A inclusão do tema da defesa nacional na agenda política do país	
Considerações finais	84
Referências bibliográficas	92

Introdução

Na atualidade, os gastos militares aumentam em toda parte, invertendo uma tendência de queda que vinha ocorrendo desde o final da Guerra Fria, ao ponto de atingir, em 2006, praticamente o mesmo valor gasto em 1989.¹

Os motivos para essa mudança são variados e dependem de considerações geoestratégicas de cada país e região. Em 2007, os gastos militares em todo o mundo somaram cerca de US\$ 1339 bilhões de dólares, o que representa um incremento real de 6% em relação a 2006 e de 45% aos últimos dez anos.²

Contudo, é interessante notar que os gastos militares globais repartem-se de modo muito desigual entre os países. Em 2007, só os Estados Unidos gastaram 45% do conjunto das despesas militares mundiais, seguido pelo Reino Unido, China, França e Japão, com 4 a 5% cada um.³ Ou seja, 5 países concentraram 60% da quantia total destinada a todas as despesas com a rubrica militar no mundo.

Ainda assim, o Congresso norte-americano aprovou para 2008, um orçamento militar recorde de cerca de US\$ 717 bilhões de dólares,⁴ o maior desde o final da II Guerra Mundial. Para se ter uma idéia da dimensão desse valor, ele corresponde à soma dos gastos militares de todos os demais países reunidos, sendo maior do que o PIB de toda a África negra e apenas um pouco menor que o PIB do Brasil. A Rússia, com os lucros advindos da comercialização do petróleo e do gás, também aumentou os gastos em um programa de modernização do seu equipamento bélico. A China e a Índia, devido ao sucesso das suas economias emergentes, seguem a mesma tendência de aumento de gastos militares. Na América do Sul, a Venezuela, o Chile e a Colômbia anunciaram gastos em um programa de modernização e reaparelhamento militar. E o Brasil?

¹ De acordo com o *Stockholm International Peace Research Institute - SIPRI, World Military Expenditure, 1988-2006*.

² SIPRI, *Recent trends in military expenditure, 2008*.

³ *Idem. Ibidem*.

⁴ O GLOBO, *Maior gasto militar em 60 anos, 6/2/2007*: 26.

Em 2007, o Brasil se encontrava entre os quinze países com gastos militares mais elevados, ocupando a 12ª posição, com um total de US\$ 15,3 bilhões de dólares, o que correspondia a 1% do total de gastos mundial.⁵ Nesse mesmo ano, o Ministério da Defesa - MD foi contemplado com um dos maiores orçamentos da União —cerca de 40 bilhões de reais—, aliás, o maior orçamento bruto de defesa da América do Sul.⁶

No entanto, em uma audiência pública realizada no Senado Federal em 2007, o Comandante da Marinha do Brasil relatou o estado de degradação e obsolescência em que se achavam os meios navais e declarou que, se nada fosse feito em termos de investimentos para compra ou fabricação de novos equipamentos, o Poder Naval brasileiro corria o risco de desaparecer até 2025.⁷

A gravidade da afirmação do próprio Comandante da Força é ainda mais significativa, quando se observa que cada vez mais aumentam as demandas de participação da Marinha na Defesa Nacional. Existe, portanto, atualmente, um descompasso entre a atribuição de tarefas para a Marinha do Brasil - MB e os recursos orçamentários que lhe são designados. Examinar as causas desse desequilíbrio constituiu o objetivo deste trabalho que, para esse fim, se propôs a analisar o processo de elaboração do orçamento da MB em relação à Política de Defesa Nacional - PDN.

O ponto de partida é a concepção de que a construção de uma defesa nacional eficaz não é uma empreitada simples e abrange, pelo menos, a articulação de três componentes principais: uma política de defesa nacional; um planejamento estratégico elaborado no mais alto escalão do Estado; e um apropriado orçamento

⁵ SIPRI, Yearbook2008 summary, 2008:11.

⁶ O Ministério da Defesa consta como o terceiro maior orçamento entre os ministérios, ficando atrás apenas do Ministério da Previdência Social e do Ministério da Saúde. Contudo, a maior parte desses recursos destina-se ao pagamento de pessoal. Ver o Anexo II - Despesa dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social por Órgão Orçamentário, da Lei 11.451, de 07 de fevereiro de 2007, que aprovou a LOA 2007.

⁷ Exposição do Comandante da Marinha à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal - CRE, em 16 de agosto de 2007. Ver <http://legis.senado.gov.br/sil-pdf/Comissoes/Permanentes/CRE/Notas/20070816RO023.pdf>.

de defesa. A falta ou a deficiência de qualquer um desses itens poderá afetar o bom resultado da defesa como um todo. Assim, as dificuldades financeiras enfrentadas pela Marinha constituem obstáculo para o êxito de uma política de defesa nacional. Dito de outro modo, é preciso que o orçamento da MB esteja em harmonia com a PDN para que ela seja bem sucedida na consecução de suas metas.

A abordagem aqui desenvolvida buscou articular e associar as três partes constitutivas de uma defesa nacional, conforme acima mencionado: a política, o planejamento estratégico e o orçamento. A hipótese era de que o descompasso entre o processo de elaboração do orçamento da MB e as diretrizes da PDN fosse decorrente da falta de definição política de um projeto de defesa para a Marinha.

Inicialmente, no capítulo 1, investigou-se o papel reservado para as forças armadas brasileiras no início do século XXI, visando a compreender como o Brasil se insere no cenário internacional marcado por profundas transformações econômicas e sociais. Foram especialmente examinadas as mudanças ocorridas na concepção do tema da segurança internacional, a partir do fim da bipolaridade leste-oeste —com o desaparecimento da União Soviética—, e do surgimento de novas ameaças transnacionais.

O capítulo 2 analisou o desequilíbrio existente entre o processo de formulação e atribuição de tarefas para a MB —que são, basicamente, decorrentes da Política de Defesa Nacional e do planejamento estratégico— e a contemplação de recursos orçamentários para a MB. Logo, a primeira iniciativa foi descrever as relações existentes entre a PDN, o planejamento estratégico e o orçamento de defesa. Buscou-se examinar também quanto o Brasil gasta em defesa e qual foi o total de recursos destinados ao MD no Plano Plurianual 2004-2007, para verificar se a aprovação da nova PDN em 2005 teve algum impacto sobre o orçamento da Marinha. Finalmente, foram analisados os recursos orçamentários destinados ao programa *Recursos do Mar*,⁸ a partir da publicação da nova Política Nacional para os Recursos do Mar e do VI Plano Setorial para os Recursos do Mar, a fim de

⁸ O Programa *Recursos do Mar* recebe a rubrica 0474 no Plano Plurianual 2004-2007.

desvendar como a política, o planejamento estratégico e o orçamento se articularam neste caso.

No capítulo 3, os aspectos políticos do orçamento de defesa foram considerados com foco na atuação do Congresso Nacional no processo orçamentário brasileiro, mais especificamente, mediante a análise da interação dos parlamentares com o Programa Antártico Brasileiro – Proantar.

Ao abordar o tema de forma integrada, analisando tanto a PDN quanto o planejamento estratégico e o orçamento da MB, ao invés de estudar cada parte separadamente, procurou-se avaliar se esses itens precisam estar necessariamente articulados para a construção de uma defesa eficaz.

As forças armadas e a inserção internacional do Brasil no século XXI

São os interesses que cortam os laços de todas as alianças...

*Maquiavel*⁹

A segurança constitui fundamento do Estado Moderno, que detém o monopólio da violência como condição para a estabilidade da Nação e a garantia da paz. Maquiavel já alertava, em *O Príncipe*, para o fato de a segurança do Estado se sustentar sobre dois pilares: a política e a força.¹⁰ Enquanto a política se ocupa da negociação até obter uma solução diplomática para uma crise político-estratégica, as forças armadas são a garantia do controle que implica a predisposição para o uso da força, a ser acionada quando forem esgotados os esforços de argumentação. A guerra seria, na clássica definição de Clausewitz, a continuação da política por outros meios.¹¹ Portanto, dessa concepção decorre a noção que um Estado forte não pode prescindir de forças armadas bem equipadas, mas também que os Estados-Nação devem buscar todos os meios para a negociação e a paz mundial.

No entanto, a história registra um constante conflito entre Nações que os diversos organismos supranacionais, como, por exemplo, a Organização das Nações Unidas – ONU, não conseguem evitar. Ou seja, como no sistema internacional as controvérsias surgidas nos relacionamentos entre os Estados-Nação nem sempre foram resolvidas, o risco do uso efetivo da força ou da sua simples ameaça continua presente como questão de segurança do Estado.¹² Diante do elevado grau de incerteza nas relações internacionais, as forças armadas atuam na retaguarda da política, que poderá lançar mão delas quando for necessário. Não apenas para projetar poder, mas também para dissuadir, ao fazer potenciais inimigos

⁹ MACHIAVELLI, N. *Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio*, 1979: 190.

¹⁰ *Idem*. *O Príncipe*, 1987: 39-44.

¹¹ CLAUSEWITZ, C. *Da guerra*, 2003.

¹² Especialistas em relações internacionais consideram o sistema *anárquico*. Ver BULL, H. *Sociedade Anárquica*, 2002.

perceberem que os possíveis ganhos de uma empreitada militar não compensam os riscos envolvidos.

As transformações de um novo mundo

As rápidas e profundas transformações observadas no sistema internacional, nesses primeiros anos do século XXI, nos colocam diante de um novo mundo. Sete anos depois de a guerra voltar ao núcleo do sistema mundial, os Estados Unidos ainda enfrentam os percalços de sua ingerência no Afeganistão e no Iraque, ao mesmo tempo em que assistem a emergência de novos pólos de poder, como uma consequência direta da redução de sua capacidade de intervenção unilateral no mundo.¹³

O fim da Guerra Fria marcou o fim da bipolaridade e o início de uma nova etapa do processo de expansão do sistema capitalista, estimulado pela adoção de medidas neoliberais, visando à desregulamentação e à liberalização econômica dos mercados, à expansão do comércio e à intensificação dos fluxos de capitais, criando tendências simultâneas tanto à globalização, quanto à regionalização.¹⁴

Desta forma, os Estados Unidos obtiveram um grande crescimento econômico na década de 1990. A rápida vitória obtida sobre o Iraque, na Guerra do Golfo, em 1991, revelou a incontestável supremacia militar norte-americana e a sua capacidade de intervenção política em todo o globo. Somado ao seu grande potencial econômico e tecnológico, os Estados Unidos despontavam como a superpotência hegemônica do planeta.

Por outro lado, deve-se considerar que sustentar uma posição unipolar em um sistema internacional anárquico, composto por distintos Estados soberanos e, contando ainda, com a participação cada vez mais atuante de novos atores não-estatais, é uma tarefa complexa, que exige um rigoroso controle dos mecanismos multilaterais e uma permanente capacidade de intervenção, seja por meio da força

¹³ FIORI, J. *O poder global*, 2007: 9.

¹⁴ WROBEL, P. & HERZ, M. A política brasileira de segurança no pós-guerra fria, 2002: 263.

ou de outros instrumentos de poder. Obviamente, isso também implica assumir os desgastes políticos decorrentes dessa postura unilateral.¹⁵

Talvez por isso, o extraordinário poder militar norte-americano não foi capaz de evitar a eclosão de diversos conflitos que estavam contidos pela ideologia da Guerra Fria, em distintas partes do globo, motivados por pretextos étnicos, religiosos, nacionalistas, entre outros.

Na verdade, afirmar que o sistema internacional era unipolar não deixa de ser uma abordagem simplista, que não dá conta da complexidade das relações de poder vigentes no mundo pós-Guerra Fria. Nesse sentido, Góes afirma que, na esfera militar, o poder dos Estados Unidos era —e ainda é— insuperável. No entanto, no campo econômico, o sistema internacional era tri-polar, com os Estados Unidos dividindo a liderança com a União Européia e o Japão. Já na esfera geopolítica, o fim da confrontação ideológica leste-oeste abriu espaço para atuação de diversos Estados, não se limitando apenas a um único pólo de poder, embora os Estados Unidos fossem, de fato, o único país com capacidade de atuação sobrelevada em cada uma dessas dimensões de poder global.¹⁶

Assim, os Estados Unidos exerceram a sua liderança na defesa dos seus interesses estratégicos espalhados pelo mundo, principalmente, atuando por meio de organismos multilaterais, como a ONU, a Organização do Tratado do Atlântico Norte - Otan, a Organização Mundial do Comércio - OMC, entre outros. Contudo, a postura norte-americana incluiu também o uso da força, como no caso da invasão do Iraque¹⁷ e os bombardeios aéreos no Kosovo.¹⁸

¹⁵ BARBOSA, A. Visão militar sobre a inserção internacional de segurança do Brasil, 2002: 133.

¹⁶ GÓES, G. A evolução do pensamento estratégico norte-americano a partir da fragmentação nuclear e seus reflexos no Brasil, 2002: 135.

¹⁷ Em 1998, os Estados Unidos e a Grã-Bretanha bombardearam alvos militares no Iraque, depois que o governo de Sadam Hussein se negou a permitir que especialistas da ONU vistoriassem o país em busca de armas químicas.

¹⁸ Em março de 1999, sob a bandeira da Otan, os Estados Unidos bombardearam a província de Kosovo, para deter a agressão do exército da Sérvia contra a população de albaneses muçulmanos.

Portanto, os Estados Unidos, concomitantemente ao seu papel de principal país indutor de uma ordem internacional baseada em regras, era também, na visão de Valladão, o *único poder político com disposição e recursos para intervir no mundo inteiro —unilateralmente ou liderando coalizões— usando meios diplomáticos ou militares.*¹⁹

A partir de 1993, uma série de atentados terroristas contra alvos norte-americanos espalhados pelo globo apontavam para uma nova forma de confrontação contra esse poder de intervenção global da potência hegemônica —a opção por uma guerra desigual, assimétrica.²⁰ Esse movimento alcança o seu ápice com os atentados do dia 11 de setembro de 2001 e o início da guerra dos Estados Unidos e seus aliados contra o terrorismo internacional.

A Guerra do Iraque, iniciada em 2003, abaliza uma mudança de postura dos Estados Unidos, que passou a atuar de forma unilateral e imperialista, demonstrando a disposição de agir isoladamente, sem o consentimento do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas e o apoio dos seus aliados, caso isso fosse necessário.²¹

Ao mesmo tempo em que os Estados Unidos se envolveram na guerra contra o terrorismo, o mundo observou uma mudança do seu eixo geoeconômico, devido à migração de capitais dos países centrais, acumulados durante o processo de globalização na década de 1990, para serem investidos nos países emergentes.²²

¹⁹ VALLADÃO, A. A autonomia pela responsabilidade: o Brasil frente ao uso legítimo da força, 2002: 220.

²⁰ Em 1993, dá-se o primeiro ataque de um grupo islâmico terrorista ao *World Trade Center*, localizado em Nova York. No mesmo ano, ocorre o assassinato de 18 militares norte-americanos componentes de uma força de paz da ONU na Somália. Anos mais tarde, em 1995 e 1996, acontecem atentados contra bases norte-americanas na Arábia Saudita. Em 1998, carros-bomba explodem junto às embaixadas norte-americanas no Quênia e na Tanzânia. Em 2000, ocorre o ataque ao destróier norte-americano USS Cole, por meio de uma explosão de um barco-bomba tripulado por terroristas junto ao seu costado.

²¹ Esta mudança de atitude estava evidenciada na Doutrina de Segurança Nacional publicada em setembro de 2002, também conhecida por Doutrina Bush. A referida doutrina admitia ataques preventivos dos Estados Unidos contra países que, segundo o Pentágono, poderiam abrigar ou apoiar grupos terroristas que ameaçassem a segurança nacional norte-americana (The National Security Strategy of the United States of America, 2002).

²² FIORI, J. *O poder global*, 2007: 9.

Inicialmente, facilitados pelas novas regras e instrumentos do sistema internacional globalizado, esses capitais se associaram à mão-de-obra barata na China e, posteriormente, também foram investidos na Índia, visando a aumentar os seus lucros em novos mercados. A partir de 2002, houve uma grande expansão do comércio internacional, impulsionado pelo crescimento econômico dessas potências emergentes, de modo a transformá-las nas novas fronteiras de expansão e acumulação capitalista em escala mundial.²³

A acumulação de capital decorrente desse processo nos países periféricos foi impressionante. No Brasil, as reservas do Banco Central em dólares saltaram de US\$ 36 bilhões de dólares em 2001, dos quais mais de US\$ 15 bilhões de dólares haviam sido emprestados pelo Fundo Monetário Internacional - FMI, para mais de US\$ 200 bilhões de dólares em 2008, sem empréstimo do FMI.²⁴

Assim sendo, a própria dinâmica do sistema capitalista favoreceu a ascensão de novos pólos de poder no cenário internacional, sobretudo, devido à grande interdependência econômica gerada nesta nova fase de expansão capitalista, ao interligar todos os atores desse processo econômico.

Neste novo mundo que se abre à nossa frente, chama atenção a velocidade com que foi suplantada a utopia da globalização e do fim das fronteiras nacionais. E a celeridade ainda maior que se assiste hoje *a um retorno da 'geopolítica das nações', com corrida armamentista, políticas nacionalistas e disputas hegemônicas em quase todas as regiões geopolíticas do globo.*²⁵

Ante os novos desafios impostos à paz e à segurança internacional, dever-se-ia refletir sobre qual é a dimensão que as forças armadas brasileiras deveriam ter, diante das possíveis ameaças e das vulnerabilidades do país frente a essas

²³ FIORI, J. *O poder global*, 2007: 184.

²⁴ SARDENBERG, C. *A crise por aqui*, 2008: 7.

²⁵ FIORI, J. *O poder global*, 2007: 9. O fato de, em 2007, ter aumentado o número de países que incrementaram seus gastos militares em relação aos anos anteriores, pode ser identificado como um sinal dessa mudança (De acordo com dados do SIPRI Yearbook 2008 summary, 2008:11).

ameaças. Para isso, se faz mister conhecer a realidade político-estratégica do mundo atual.

A inserção internacional do Brasil

Em um sistema internacional multipolar, a relação entre atores estatais e não-estatais se dá em um clima de competição acirrada, onde estão em jogo interesses estratégicos. Os sucessos e insucessos decorrentes dessas disputas refletem as relações de poder entre os envolvidos e o entrelaçamento de interesses pode ter consequências graves, gerando crises e instabilidades, capazes até mesmo de afetar a soberania, a integridade territorial, o desenvolvimento econômico e o bem-estar da população de um país.²⁶

O posicionamento político, decorrente da identificação dos interesses e vulnerabilidades estratégicas nacionais, vai nortear a condução da política externa e a preparação da defesa do Estado. No caso do Brasil, a diplomacia faz parte da defesa, uma vez que a vertente preventiva da defesa nacional brasileira reside na valorização da ação diplomática como instrumento primeiro de solução de conflitos e em postura estratégica baseada na existência de capacidade militar com credibilidade, apta a gerar efeito dissuasório.²⁷

Contudo, a política externa e a política de defesa possuem dinâmicas próprias, que devem ser integradas, para que os seus esforços sejam multiplicados em favor de uma melhor inserção do país no cenário internacional.

Tradicionalmente, o Brasil sempre adotou uma postura pacífica e de não ingerência nos assuntos dos outros países, contrária a solução de contenciosos pelo uso da força e sempre favorável ao diálogo e a cooperação, por meio das vias diplomáticas, afastando-se, desta maneira, dos principais focos de tensão — político, estratégico e militar— grassados pelo globo.

²⁶ BARBOSA, A. Visão militar sobre a inserção internacional de segurança do Brasil, 2002: 102-103.

²⁷ Ver Política de Defesa Nacional, 2005: 15.

Tal atitude somente foi possível porque o subcontinente sul-americano sempre se manteve as margens das questões fulcrais que envolviam a segurança internacional e nunca foi alvo de disputas hegemônicas, nem dos países que o compõem, nem daqueles externos ao subcontinente. Cabe lembrar que a região foi área de influência, inicialmente, da Grã-Bretanha, no século XIX e, posteriormente, dos Estados Unidos, no século XX, sem haver contestação de outras potências.

Esta ausência de pressões externas ou de risco do uso da força contra o país, bem como a não existência de conflitos internos por motivações étnicas, religiosas ou insurgentes, teve como consequência uma baixa prioridade relacionada aos assuntos de defesa, particularmente, refletida na falta de investimentos visando à preparação para a guerra, quando comparado com países atrelados a ambientes regionais conturbados por contendas geopolíticas complexas.²⁸

O Brasil continuamente demonstrou um especial apreço pelas regras do Direito Internacional e sempre foi um defensor de uma ordem política e econômica multilateral, respeitando os princípios de igualdade jurídica entre os Estados, da convivência pacífica, da não-intervenção e da autodeterminação dos povos.

Desta forma, chega-se a afirmar até que ao país só restaria o papel de *contribuir para uma melhor convivência entre os Estados, através de propostas construtivas nos foros multilaterais e da projeção externa tanto de sua vocação pacífica e quanto do caráter plural de sua cultura.*²⁹

Por outro lado, esta postura atesta uma incapacidade de ponderar sobre o uso legítimo da força, *de encarar e preparar-se para os momentos decisivos, inevitáveis na política internacional, quando um conflito não tem mais condições de ser 'desdramatizado' e 'reduzido ao leito diplomático'.*³⁰

²⁸ WROBEL, P. & HERZ, M. A política brasileira de segurança no pós-guerra fria, 2002: 263-264.

²⁹ ALMINO, J. Inserção internacional de segurança do Brasil: a perspectiva diplomática, 2002: 64.

³⁰ VALLADÃO, A. A autonomia pela responsabilidade: o Brasil frente ao uso legítimo da força, 2002: 218-219.

Todavia, cabe ressaltar que esses dois fatos, preparação para a guerra e uma tradição de respeito ao direito internacional e a solução pacífica de controvérsias, não são absolutamente excludentes. Pelo contrário, podem respaldar a construção ou solidificação desta ordem internacional multilateral tão aspirada pelo Brasil.

O processo de liberalização econômica e de abertura de mercados iniciado na década de 1990³¹ provocou uma mudança na forma como se processava a inserção internacional do Brasil, devido à percepção que o desenvolvimento interno —econômico e social— dependia cada vez mais *de uma participação ativa na elaboração das normas e condutas globais*.³²

A maior interação entre os Estados, decorrente de uma intensificação do comércio internacional e da revolução informacional, fez o Brasil assumir uma postura mais ativa e resoluta nos grandes foros multilaterais, onde se negociavam as normas e as regras da economia e do comércio globalizado.³³

Os objetivos da defesa nacional, explicitados na Política de Defesa Nacional - PDN, publicada em 2005, corroboram esta assertiva, ao enunciar três aspirações relacionadas a uma maior inserção internacional do Brasil: a promoção da estabilidade regional; a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais; e a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais.³⁴

No entanto, essa nova forma de se projetar no mundo aumenta o risco de o país incorrer em atritos com outros Estados, causados pela confrontação de

³¹ Para melhor acompanhar a evolução deste processo de liberalização econômica e abertura de mercados, foram criados novos fóruns multilaterais, como a Organização Mundial do Comércio – OMC, em 1994.

³² VALLADÃO, A. A autonomia pela responsabilidade: o Brasil frente ao uso legítimo da força, 2002: 217.

³³ Essa mudança de atitude pode ser exemplificada pela liderança assumida pelo Brasil, juntamente com a Índia, durante a 5ª Conferência Ministerial da OMC, realizada em setembro de 2003, em Cancún, México, quando, para pressionar os países desenvolvidos a reverem as suas medidas protecionistas aos produtos agrícolas, foi organizado um bloco de países em desenvolvimento denominado G-20.

³⁴ Ver Política de Defesa Nacional, 2005: 14.

interesses antagônicos. Essa colocação, salvo melhor juízo, seria suficiente para inverter a tradicional situação de pouco-caso com a preparação das forças armadas, pela necessidade de se constituir uma defesa baseada na existência de um poder militar crível, com capacidade dissuasória, persuasória e, até mesmo, coercitiva.³⁵

Por meio de um intrincado jogo de interesses públicos e privados, os negócios brasileiros no subcontinente sul-americano se diversificam e se expandem. Desta maneira, parece não ser razoável o Brasil se omitir ou ficar alheio aos problemas do seu entorno estratégico, pois os seus desdobramentos podem afetar o país.

Desta forma, o Brasil não deveria descartar a necessidade de estar adequadamente preparado para a defesa dos seus interesses, no seu território e no exterior. Um ambiente internacional de negociação e cooperação *não pressupõe um processo isento de violências ou fora da realidade das imensas assimetrias de poder.*³⁶

A segurança internacional brasileira frente às novas ameaças

Antes de qualquer consideração sobre gastos militares, é preciso avaliar como o surgimento de novas ameaças afeta a percepção de segurança internacional brasileira e quais são os desdobramentos que se vinculam ao emprego do poder militar.

O fim da Guerra Fria, paradoxalmente, não deixou o mundo mais seguro, pois marcou também o término de um período de certezas, quando se sabia quem era o inimigo, dentro da dinâmica ideológica da bipolaridade leste-oeste. Desde então, novos conflitos afloraram e as ameaças tornaram-se mais difusas —não podendo mais ser associada a um Estado ou espaço geográfico específico—, e

³⁵ A PDN, a meu ver, não descarta a possibilidade de adoção de uma postura persuasória e coercitiva ao afirmar, em uma de suas orientações estratégicas que, no gerenciamento de crises internacionais de natureza político-estratégica, ***o emprego das forças armadas poderá ocorrer de diferentes formas*** (Política de Defesa Nacional, 2005: 16, grifo nosso).

³⁶ VALLADÃO, A. A autonomia pela responsabilidade: o Brasil frente ao uso legítimo da força, 2002: 220.

muito mais perigosas, aproveitando-se das facilidades tecnológicas favoráveis a organização em rede, com células espalhadas por todo o globo.

No entanto, por um curto período de tempo, na década de 1990, as forças armadas dos países periféricos sofreram de uma crise existencial, sem saber qual seria a sua função neste novo mundo. A falta de percepção de ameaças externas, potenciais ou manifestas, fez com que os assuntos relacionados à defesa tivessem baixa prioridade na agenda política internacional. Este fato pode ser traduzido na queda acentuada observada nos gastos militares globais, a partir de 1988, até atingir o seu valor mais baixo, em 1999, quando volta a assumir uma tendência de alta, que perdura até os dias de hoje.³⁷

Contudo, apesar de não se divisar claramente ameaças de caráter estatal, novas ameaças emergiram no cenário internacional trazendo novos desafios à perspectiva da segurança e defesa do Estado. Nesse sentido, em 2004, a ONU patrocinou um amplo estudo para avaliar as atuais ameaças a paz e a segurança internacional.

O resultado do trabalho as reuniu em seis grupos distintos: a) ameaças econômicas e sociais —como a pobreza extrema, as migrações ilegais, as violações aos direitos humanos de minorias étnicas, culturais e religiosas, as enfermidades infecciosas e a degradação do meio ambiente—; b) conflitos entre Estados; c) conflitos internos —como a guerra civil, o genocídio e outras atrocidades em grande escala—; d) proliferação de armas de destruição em massa —como as armas nucleares, radiológicas, químicas e biológicas—; e) terrorismo; e f) crime organizado transnacional —como o tráfico de drogas e o contrabando de armas.³⁸

Assim, as ameaças contemporâneas particularizam-se por não respeitarem as fronteiras nacionais e serem também *desprovidas de características típicas do*

³⁷ De acordo com o Stockholm International Peace Research Institute - Sipri, World Military Expenditure, 1988-2007.

³⁸ ONU, Assembleia-Geral, Resolução A/59/565, A more secure world: our shared responsibility, 2004: 12.

*Estado-Nação, tais como território e população.*³⁹ Por estarem intimamente interligadas entre si, não podem ser enfrentadas por um Estado isoladamente, exigindo, desta forma, uma atuação concertada e a adoção de estratégias abrangentes, tanto no plano internacional, como no âmbito regional e nacional.⁴⁰

Todavia, o mundo da segurança internacional se transformou com os choques globais do terrorismo e as reações que provocaram na comunidade internacional. Sem segurança não haveria ambiente profícuo para a busca do desenvolvimento econômico e social. Tampouco seria possível prover a garantia dos direitos humanos ou afiançar os valores e princípios mais caros de uma nação.

Por conseguinte, o conceito de segurança, diante das novas ameaças transnacionais, sofreu uma importante evolução ao longo dos últimos anos. No início da década de 1990, especialistas convocados pela ONU a definiram como sendo *uma condição pela qual os Estados consideram que não existe perigo de uma agressão militar, pressões políticas ou coerção econômica, de maneira que podem dedicar-se livremente ao seu próprio desenvolvimento e progresso.*⁴¹

Atualmente, as ameaças não transparecem mais com tanta nitidez, não podendo ser resumidas apenas a pressão política, coerção econômica e agressão militar, como feito em 1990. O fato de existir uma baixa previsibilidade de ocorrência de conflitos armados generalizados e o surgimento de novas ameaças aos Estados motivou os especialistas a ampliarem o conceito de segurança em três novas dimensões: a internacional, a nacional e a humana.

Assim, na dimensão internacional, focada na relação entre Estados, enquadram-se atualmente as seguintes ameaças: agressões militares, pressões políticas, coerções econômicas e o terrorismo internacional. A dimensão do Estado engloba outros tipos de ameaças, tais como: guerrilhas, narcotráfico, tráfico de

³⁹ SILVA, F. O mundo, uma guerra depois: as relações internacionais depois da Guerra do Iraque-II, 2004: 111.

⁴⁰ ONU, Assembléia-Geral, Resolução A/59/565, A more secure world: our shared responsibility, 2004: 12.

⁴¹ Ver Política de Defesa Nacional, 2005: 5.

armas, crime organizado, questões ambientais e desastres naturais. Já as carências sociais, a pobreza e as agressões aos direitos humanos são ameaças que se configuram na dimensão da pessoa humana.⁴²

Portanto, este novo conceito de segurança abrange os campos social, econômico, jurídico, ambiental e policial, além do campo militar. Neste sentido, a PDN, aproximando-se mais do texto constitucional, define, em 2005, segurança como sendo:

A condição que permite ao país a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais.⁴³

O cenário internacional mais complexo, difuso e multifacetado, indica que o tema segurança deva ser tratado no mais alto escalão do Estado, com a participação de diversos atores sociais. Avançando nesta mesma direção, Barbosa enfatiza que, *entender a segurança como assunto de natureza militar, se já era um erro grosseiro, no quadro atual é um entendimento descabido.*⁴⁴

Assim sendo, deveria ser mantido um amplo debate público com a sociedade brasileira, de modo a identificar o que pode pôr em risco a segurança do Brasil em um futuro previsível e quais são as nossas vulnerabilidades estratégicas, as nossas fragilidades, onde mais facilmente podemos ser ameaçados.⁴⁵ Esta avaliação política é fundamental para pautar a preparação da defesa e definir os meios necessários para mitigar os ímpetos das ameaças contemporâneas.

O papel das forças armadas brasileiras no início do século XXI

Tradicionalmente, uma das funções fundamentais do Estado é cuidar da administração militar, de forma a dar proteção contínua a seus cidadãos. Daí surge às forças armadas, como a constituição de um *aparato comunitário que cuide dos*

⁴² BARBOSA, A. Segurança e defesa: algumas reflexões, 2007: 18.

⁴³ Ver Política de Defesa Nacional, 2005: 5.

⁴⁴ BARBOSA, A. Segurança e defesa: algumas reflexões, 2007: 18.

⁴⁵ VIDIGAL, A. A missão das forças armadas para o século XXI, 2004: 8.

*preparativos para uma defesa contra ataques externos.*⁴⁶ Deste modo, a legitimidade do monopólio do uso da força pelo Estado é instrumentada pelas forças armadas, contra as ameaças externas, e pelas forças de segurança pública, contra as ameaças internas, visando à segurança do Estado.

Essas funções clássicas do Estado não perderam a sua validade nos dias de hoje. A segurança estatal divide-se, basicamente, em uma vertente externa, voltada para a defesa do Estado e dos interesses estratégicos nacionais contra as ameaças externas, tendo como instrumentos a negociação, por meio da diplomacia, e a força, com o emprego do poder militar; e uma vertente interna, voltada para a segurança pública, tendo por objetivo a proteção das instituições e dos cidadãos, e a manutenção da ordem pública, por meio da força policial.

Com relação à defesa dos seus interesses estratégicos, o Estado vai decidir qual a ação que deverá ser tomada em cada situação de crise, de acordo com uma escala de valores determinada politicamente.⁴⁷ Portanto, esses interesses podem ser hierarquizados em instâncias distintas, de acordo com o seu mérito.

Assim, para Lundgren, os interesses nacionais de um Estado poderiam ser divididos, por exemplo, em: a) vitais ou sensíveis —incluem as questões de soberania, a proteção do cidadão e da integridade patrimonial, o desenvolvimento sustentado e a paz social—; b) importantes —abarcam o perfeito funcionamento das instituições democráticas, o fortalecimento do livre comércio, a consolidação da região em que está inserido o Estado como uma zona de paz, e a busca da paz e da segurança internacional—; e c) periféricos —abrangendo uma maior participação no processo de tomada de decisão internacional.⁴⁸

Logo, quando os interesses vitais são afrontados por outros atores, se elevariam as chances de a crise escalar para o uso da força. Na defesa dos interesses classificados como importantes, o poder militar pode não ser o

⁴⁶ WEBER, M. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*, 1999: 158.

⁴⁷ A disposição para escalar ou não uma crise é considerada uma escolha política porque vai refletir a relação de forças existentes na sociedade naquele determinado instante.

⁴⁸ LUNDGREN, R. Uma estratégia de segurança para o Brasil, 2002: 101.

protagonista da ação e ser empregado mais em apoio, a fim de obter um efeito coercitivo, persuasório ou dissuasório. Com relação à conservação dos interesses periféricos, a atuação política e econômica em fóruns multilaterais seriam os principais instrumentos a serem aplicados. Obviamente, esses limites são flexíveis e variam de acordo com o posicionamento político de cada Estado, a respeito do valor dado a cada um dos interesses envolvidos, em um determinado momento.

A preparação para o combate

A principal atividade de uma força armada é ser preparada para o combate, preponderantemente, contra as ameaças externas.⁴⁹ Este papel continua válido na contemporaneidade.⁵⁰

Contudo, para Flores, as mudanças ocorridas no cenário internacional tornam pouco prováveis a ocorrência de guerras generalizadas e totais, iguais àquelas caracterizadas como industriais de massa, com as suas longas e desgastantes campanhas, que tem como exemplo as duas guerras mundiais vividas no século XX, cujos custos hoje seriam proibitivos devido ao uso intensivo das altas e caríssimas tecnologias modernas. Uma guerra nessas dimensões geraria o caos no mundo globalizado, pois arrasariam o sistema econômico internacional, com o inexorável colapso do comércio e das finanças.⁵¹

Caso ocorram conflitos entre Estados abarcando o Brasil —o que seria pouco plausível no seu entorno estratégico devido às grandes assimetrias envolvidas e o fato de não haverem pendências sérias que justificassem a elevação da tensão a tal ponto—, estes seriam, provavelmente, de baixa intensidade, de curta duração e limitados pela falta de capacidade logística e pelos altos custos envolvidos. De qualquer forma, as forças armadas brasileiras deveriam ser preparadas para

⁴⁹ Ver Política de Defesa Nacional, 2005: 4.

⁵⁰ O art.142 da Constituição Federal define que as Forças Armadas são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

⁵¹ FLORES, M. *Reflexões estratégicas: repensando a defesa nacional*, 2002: 21.

lutarem e vencerem conflitos desta amplitude na sua área de influência, por englobarem, inevitavelmente, interesses vitais à sociedade brasileira.⁵²

No que diz respeito a possíveis ataques de grandes potências contra a soberania brasileira, bastaria dizer que nem são prováveis —o país seria mais sensível a sanções econômicas e pressões políticas externas— e nem equacionáveis —pelo menos, no médio prazo, dada à disparidade tecnológica das forças armadas brasileiras, em comparação a seus possíveis oponentes.⁵³

Contudo, para o mesmo autor, o Brasil, por ser uma potência regional, deveria possuir um poder combatente que guardasse simetria com o seu gigantismo geopolítico, de modo a estar apto a desempenhar um papel relevante no seu entorno estratégico, com capacidade de projeção de poder e de controle das suas fronteiras terrestres, marítimas e aéreas, principalmente, contra a ação ilícita de atores não-estatais.⁵⁴

Neste ponto, há a percepção de inúmeras ameaças, com a possibilidade de violação das fronteiras nacionais: movimentos de guerrilhas e guerras civis não contidos nos limites geográficos dos países vizinhos, tráfico de drogas, contrabando de armas e mercadorias piratas, fluxos migratórios ilegais, caos urbano, violência e exclusão social, entre muitas outras.⁵⁵

Para Flores, o emprego operacional das forças armadas no combate a esses tipos de ilícitudes, diante da gravidade do problema e o elevado grau de perturbação que provoca na sociedade, deveria merecer, cada vez mais, cuidadoso espaço no pensamento estratégico brasileiro.⁵⁶

De fato, cabe à Polícia Federal, por destinação constitucional, prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o

⁵² FLORES, M. *Reflexões estratégicas: repensando a defesa nacional*, 2002: 25-28.

⁵³ BERTONHA, J. O poder militar brasileiro e seus dilemas: quantidade ou qualidade? 2007: 3.

⁵⁴ *Idem. Ibidem.*

⁵⁵ ALSINA JR, J. Para que o Brasil precisa de forças armadas? 2003: 77.

⁵⁶ FLORES, M. *Reflexões estratégicas: repensando a defesa nacional*, 2002: 28.

descaminho —sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência; e exercer as funções de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras.⁵⁷

Contudo, onde a ação da Polícia Federal é insatisfatória, ou mesmo, inexecutável, a atuação das forças armadas se faria oportuna, sob a modalidade de emprego rotineiro em atividade parapolicial —repressão ao terrorismo, tráfico de drogas, contrabando e outras manifestações do crime organizado em áreas fronteiriças⁵⁸—, ou efetivamente militar, mediante o uso da força, de forma pontual e rápida, para a destruição de seus núcleos de apoio e focos de irradiação.⁵⁹

O emprego político do poder militar

A força militar, além de atuar na defesa da pátria, em oposição a atores estatais e não-estatais, também pode ser um valioso instrumento do poder político do Estado. Elas se prestariam, resumidamente, para dar respaldo à posição brasileira assumida nos diversos foros internacionais. Neste sentido, definir-se-ia mais um papel para a atuação das forças armadas, denominada: o emprego político do poder militar —ou seja, o emprego das forças armadas *aquém do nível da violência, para atender aos interesses do Estado*.⁶⁰

As relações internacionais, neste mundo de economia globalizada, são marcadas por grande competição entre os Estados, nem sempre tão amigáveis, na medida em que ferem os interesses de outros atores presentes no sistema internacional. Não há garantias de que um fracasso no processo de negociação

⁵⁷ De acordo com os incisos II e III, do § 1º, do art. 144, da Constituição Federal.

⁵⁸ O inciso IV do art. 17a da Lei Complementar nº 97/1999, inserido pela Lei Complementar nº 117/2004, estabelece como uma das atribuições subsidiárias do Exército, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, contra delitos transfronteiriços e ambientais, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, executando, dentre outras, as ações de: patrulhamento; revista de pessoas, de veículos terrestres, de embarcações e de aeronaves; e prisões em flagrante delito.

⁵⁹ FLORES, M. *Reflexões estratégicas: repensando a defesa nacional*, 2002: 32.

⁶⁰ VIDIGAL, A. *A missão das forças armadas para o século XXI*, 2004: 16.

possa não descambar para uma crise político-estratégica de conseqüências inimagináveis.

Ostentar um poderio militar, capaz de dissuadir potenciais oponentes a não se aventurarem em obter vantagens estratégicas, por meio da ação violenta contra o país, faz parte da postura estratégica assumida pelo Brasil na PDN.⁶¹ Contudo, este tipo de política declaratória perde todo o seu sentido, caso não seja acompanhada de medidas práticas —uma política de recursos orçamentários, por exemplo— que tenham por objetivo prover credibilidade às forças armadas. Assim, Vidigal conclui:

A dissuasão é apenas uma postura estratégica, que tenta impedir a eclosão do conflito; depois que ela falha – e isso é mais freqüente do que pensam alguns analistas – perde totalmente sua função, e não contribui para as ações de combate que terão lugar. Pelo contrário, se a dissuasão não se apoiar numa real capacidade militar ela, ao falhar, leva à derrota.⁶²

Portanto, as ações da diplomacia, em situações político-estratégicas críticas, poderão enfrentar grandes dificuldades sem o respaldo de um poder militar aceitável. Contudo, apesar desta interdependência, se observa, no Brasil, um descaso com os assuntos relacionados à defesa. Santos afirma que, diferentemente do que ocorre nos países desenvolvidos, *as políticas externa e de defesa na América Latina estão, para dizer o mínimo, marginalmente interligadas, ou seja, a força militar não é usada como instrumento de política externa.*⁶³

O poder militar de um Estado, antes de ser empregado no combate propriamente dito, pode, de acordo com a capacidade militar de cada país, ser usado em uma diversidade de tarefas, como um instrumento permanente da política e uma forma de impedir a guerra e promover a paz, tais como: a) controle de armas —verificação do cumprimento por outro país de qualquer acordo sobre

⁶¹ *A vertente preventiva da Defesa Nacional reside na valorização da ação diplomática como instrumento primeiro de solução de conflitos e em postura estratégica baseada na existência de capacidade militar com credibilidade, apta a gerar efeito dissuasório* (Política de Defesa Nacional, 2005: 15).

⁶² VIDIGAL, A. A missão das forças armadas para o século XXI, 2004: 7-8.

⁶³ SANTOS, M. A nova missão das forças armadas Latino-Americanas no mundo pós-Guerra Fria: o caso do Brasil, 2004.

controle de armas—; b) combate ao terrorismo; c) apoio do Ministério da Defesa às operações anti-droga; d) assistência humanitária; e) apoio militar às autoridades civis; f) operações de evacuação de não-combatentes; g) operações de paz; h) proteção à navegação; i) operações de resgate; j) operações de demonstração de força, entre outras.⁶⁴

Atribuições subsidiárias das forças armadas brasileiras

A partir de 1999, as forças armadas brasileiras passaram a cumprir novas tarefas, denominadas de atribuições subsidiárias,⁶⁵ sem prejuízo daquelas que já constavam na Carta Magna do país.⁶⁶

No tocante à MB —objeto específico deste estudo—, também são designadas atribuições subsidiárias particulares. Uma parte dessas atribuições é atinente ao desempenho da função de Autoridade Marítima e diz respeito à formulação e condução de políticas nacionais relacionadas ao uso do mar; a segurança da navegação aquaviária; e ao trato das questões relacionadas com a marinha mercante —naquilo que interessa à defesa nacional.

Outra parte está mais relacionada com atividades típicas de uma guarda costeira, tais como a fiscalização do cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo; e a cooperação com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução.

Neste ponto, cabe ressaltar que o aumento das responsabilidades da Marinha com a imputação de novas atribuições subsidiárias impacta,

⁶⁴ VIDIGAL, A. A missão das forças armadas para o século XXI, 2004: 13-16.

⁶⁵ De acordo com a Lei Complementar nº 97, cabe às Forças Armadas brasileiras, como atribuição subsidiária geral, cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil.

⁶⁶ O art.142 da Constituição Federal define que as Forças Armadas destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.

consideravelmente, a sua demanda por mais recursos humanos e materiais, implicando, desta forma, uma maior necessidade de recursos orçamentários.⁶⁷

Especialmente, se for considerado o fato de o Brasil ser um país continental, com uma extensa fronteira marítima e uma ampla malha hidroviária, permeável a todo tipo de ilícito transnacional, bem como a maior sensibilidade da sociedade brasileira com os crimes que provocam danos ao meio ambiente marinho. Portanto, parece não haver dúvidas que o cumprimento dessas atribuições subsidiárias é de grande relevância para a nação brasileira e não podem ser renegadas ao segundo plano.

As forças armadas ao mesmo tempo têm responsabilidades com a segurança pública por conta de dispositivos constitucionais.⁶⁸ Entretanto, o seu emprego na garantia da lei e da ordem não se insere no contexto da PDN, mas é definido em legislação específica.⁶⁹ Logo, é preciso considerar o fato de que o poder militar poderá ser utilizado em uma situação extremamente crítica, como recurso de última instância, depois de esgotados todos os outros instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.⁷⁰

Deste modo, a atuação do poder militar na segurança pública, de acordo com a legislação em vigor, se caracteriza por uma situação de excepcionalidade.⁷¹ Assim, as forças armadas deverão estar igualmente preparadas e adestradas para esta situação. Isso, de certa maneira, envolve mais gastos orçamentários.

⁶⁷ Os reflexos de tais medidas no orçamento da MB serão analisados no segundo capítulo deste trabalho.

⁶⁸ De acordo com o art.142 da Constituição Federal.

⁶⁹ Ver Política de Defesa Nacional, 2005: 18.

⁷⁰ De acordo com o art. 144 da Constituição Federal, a segurança pública é exercida por meio dos seguintes órgãos: polícia federal; polícia rodoviária federal; polícia ferroviária federal; polícias civis; e polícias militares e corpos de bombeiros militares.

⁷¹ Somente após os órgãos destinados à segurança pública serem formalmente reconhecidos pelos Chefes do Poder Executivo Federal ou Estadual como indisponíveis, inexistentes ou insuficientes ao desempenho regular de sua missão constitucional, serão ativados, por determinação do Presidente da República, os órgãos operacionais das forças armadas que desenvolverão, de forma **episódica**, em área previamente estabelecida e **por tempo limitado**, as ações de caráter preventivo e repressivo necessárias à garantia da lei e da ordem (De acordo com o art.15, inciso III, § 3º e § 4º da Lei Complementar nº 97/1999, incluído pela Lei Complementar nº 117/2004, grifo nosso).

Forças armadas do século XXI: o diferencial tecnológico

É lugar comum afirmar que a tecnologia sempre fez a diferença entre vencedores e perdedores, mas o que se vê na atualidade parece ser uma verdadeira revolução tecnológica em assuntos militares, que está em curso desde pelo menos os últimos vinte anos, alterando profundamente a constituição das forças armadas modernas. Para Flores, não haveria dúvidas de que a tecnologia será o principal parâmetro diferencial que irá pautar os conflitos do século XXI, em contraposição aos grandes contingentes exigidos pelas guerras industriais de massa do século passado.⁷²

Desta forma, os países que usufruem de recursos tecnológicos de ponta podem dispor de forças armadas modernas e profissionais, com um grande poder de flexibilidade, mobilidade e versatilidade.⁷³ Empregando, por exemplo, equipamentos dotados com avançada tecnologia da informação, em atividades de inteligência, vigilância e reconhecimento, por meio de sensoriamento remoto, sistemas de comando e controle e comunicações por satélite, além de mísseis e bombas inteligentes, esses países são capazes de inviabilizar o uso dos sensores e sistemas de armas daqueles que não dispõem de tais recursos, fragilizando o sistema de defesa do país alvo.

Assim, as grandes potências econômicas igualmente acabam sendo as grandes potências militares desse início de século, pois são as únicas com capacidade de manter, por períodos prolongados, investimentos em pesquisa e desenvolvimento de sistemas de armas cada vez mais sofisticados, aumentando a vantagem para os demais países.⁷⁴

⁷² FLORES, M. *Reflexões estratégicas: repensando a defesa nacional*, 2002: 34.

⁷³ Flexibilidade, para evoluir rapidamente de uma situação de paz para uma de conflito; Versatilidade, para se adaptar rapidamente às condicionantes dos diferentes cenários; e mobilidade, de modo a prover uma capacidade de pronta resposta, onde e quando for imperativo.

⁷⁴ Os 5 países com maiores gastos militares em 2007 —Estados Unidos, Reino Unido, China, França e Japão— representam 63% do somatório de todos os gastos. Somente os Estados Unidos gastaram US\$ 547 bilhões de dólares, ou seja, 45% do total (De acordo com dados do SIPRI Yearbook2008 summary, 2008: 11).

Destarte, o mercado de armas mundial é dominado por um seleto grupo de países que detém o monopólio tecnológico e financiam as suas pesquisas bélicas vendendo armas para os países que não têm o mesmo nível de tecnologia.⁷⁵

Romper esta relação de dependência não é uma tarefa fácil e exige disposição política para firmar contratos de compra de armamentos que incluam a transferência de tecnologia e adotar medidas que estimulem a pesquisa e o desenvolvimento de sistemas de armas com tecnologia genuinamente nacional —o que exigiria a aplicação de vultosos recursos em investimento, com impacto no total de gastos militares.

De fato, a consolidação de uma indústria bélica nacional enfrenta grandes desafios, pois além de ter que vencer a concorrência estrangeira, a velocidade das inovações faz com que os modernos sistemas de armas fiquem obsoletos em curto espaço de tempo, após exigirem anos e anos em pesquisa, para a produção de um número limitado de unidades. Outro fator complicador é a constatação de que sistemas de armas mais complexos exigem também recursos humanos mais bem qualificados e melhor remunerados, tanto na etapa de concepção, quanto nas fases de manutenção e operação.

Disso tudo, pode-se tirar uma primeira ilação: forças armadas modernas são caras, justificando um considerável aumento na demanda de recursos orçamentários destinados para a defesa da nação.

Como prova disso, os gastos com armamento aumentaram consideravelmente nas últimas décadas. Em 2007, os gastos militares em todo o mundo somaram US\$ 1339 bilhões de dólares. Um incremento real de 6% em relação ao total gasto em 2006 e de 45% nos últimos dez anos. Para se ter uma

⁷⁵ O total de vendas das 100 maiores empresas produtoras de armas em 2006, com a exceção da China, somaram cerca de US\$ 315 bilhões de dólares. Desse total, 63 % representam as vendas de 41 empresas norte-americanas e 29% exprimem as vendas de 34 empresas européias, o que demonstra o amplo domínio de norte-americanos e europeus, totalizando, juntos, nada menos que 92% do mercado de armamento internacional (De acordo com dados do SIPRI Yearbook2008 summary, 2008: 12).

idéia desse montante, ele representa 2,5% do PIB mundial e US\$ 202 por cada pessoa do globo.⁷⁶

Não obstante o indiscutível peso da alta tecnologia na concepção de forças armadas modernas, o pensamento estratégico não deve perder de vista o horizonte em que as mesmas poderão ser empregadas. Antes de gastar volumosos recursos orçamentários em sistemas de armas sofisticadíssimos, é preciso avaliar a sua adequabilidade, diante da maior probabilidade de ocorrência de conflitos de baixa intensidade, por exemplo. Tudo isso é de suma importância para não sobrecarregar a nação com uma grande soma de gastos militares de eficácia discutível.

Neste ponto, cabe uma pergunta: será que o planejamento, o preparo e a configuração do poder militar brasileiro estão amoldados a nossa realidade estratégica? Diante dos novos desafios da contemporaneidade, este tipo de questionamento contempla um vasto espectro de soluções possíveis e está na agenda política das grandes potências mundiais e regionais, não podendo mesmo escapar ao escrutínio do Brasil.

Assim sendo, obter respostas para dúvidas desta natureza deveria ser o fim de um amplo processo de discussão a ser efetivado no seio da sociedade brasileira, de modo a se obter uma concordância sobre qual é o dimensionamento almejado para o poder militar do país, a fim de compatibilizar, de forma mais racional possível, o que Flores chama de *fins desejáveis verossímeis e meios realisticamente possíveis*.⁷⁷

De qualquer forma, as possibilidades de atuação do poder militar brasileiro —em conflitos regionais e internacionais limitados, contra ameaças estatais e não-estatais; nas diversas tarefas atinentes ao emprego político do poder militar; no cumprimento de novas atribuições subsidiárias; e na garantia da lei e da ordem—,

⁷⁶ Cabe ressaltar que os Estados Unidos contribuíram com a maior parcela desse aumento. Desde 2001, o orçamento militar dos Estados Unidos aumentou 59%, devido, principalmente, às operações militares no Afeganistão e Iraque (SIPRI, Recent trends in military expenditure, 2008).

⁷⁷ FLORES, M. *Reflexões estratégicas: repensando a defesa nacional*, 2002: 80.

parece indicar que o país precisa dispor de forças armadas modernas e bem equipadas.

O processo de elaboração do orçamento da MB e a PDN

Esquadras não se improvisam...

Rui Barbosa

Ao se examinar o gasto efetuado pelo Brasil com as suas forças armadas, observa-se hoje uma discrepância entre a atribuição de tarefas para a MB e os recursos orçamentários que lhe são destinados para a manutenção e a operação de seus meios.

Verificar as possíveis causas dessa desarmonia constitui o objetivo deste capítulo que, para esse fim, propõe a análise do processo de elaboração do orçamento da MB, em relação à PDN, no período compreendido pelo Plano Plurianual 2004-2007.

A relação entre a política, o planejamento estratégico e o orçamento

A construção de uma defesa nacional eficaz não é uma tarefa simples e envolve, pelo menos, a articulação de três componentes principais: uma política de defesa nacional, um planejamento estratégico de alto nível⁷⁸ e um adequado orçamento de defesa. A ausência ou deficiência de qualquer um desses itens pode comprometer o bom resultado da defesa como um todo.

Cada uma dessas partes tem uma importante função a desempenhar: basicamente, a política traça os objetivos e especifica *o que deve ser feito*; o planejamento estratégico define *como fazer*; e cabe ao orçamento o papel de transformar em realidade os conceitos firmados na política e na estratégia.

Portanto, o orçamento da MB estará em conformidade com a PDN, na medida em que obtenha êxito na consecução das metas formuladas pela política e pela estratégia.

⁷⁸ Elaborado no mais alto escalão do Estado, com a participação dos mais altos representantes da sociedade.

A política de defesa nacional

A PDN⁷⁹ é o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de defesa⁸⁰ e foi elaborada com a finalidade de fixar o propósito da defesa, seus princípios, conceitos, objetivos, além de prescrever diretrizes e orientações para o preparo e o emprego da capacitação de defesa do país.⁸¹

Portanto, cabe a política, de uma forma geral, estabelecer metas a serem cumpridas pelos diversos setores do governo, de forma a atingir um propósito definido.

A PDN brasileira, por sua vez, não quantifica claramente quais as metas que deveriam ser alcançadas. Uma de suas diretrizes determina, por exemplo: *implantar o Sistema Nacional de Mobilização e aprimorar a logística militar.*⁸² Contudo, sem quantificar metas e prazos, não há uma orientação clara para os setores responsáveis pela elaboração do planejamento estratégico destinado a cumprir essa diretriz.

Por outro lado, a nova Política de Desenvolvimento Produtivo – PDP, do governo federal, elaborada pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e lançada em 12/05/2008, quantifica, por exemplo, quatro macrometas para o setor, sendo uma delas a meta de se elevar a participação brasileira no comércio global para 1,25% das exportações mundiais até 2010. Assim, partindo desta definição, o planejamento estratégico pode traçar as ações para atingir este objetivo.⁸³

⁷⁹ A primeira Política de Defesa Nacional do Brasil foi aprovada, por decreto do presidente Fernando Henrique Cardoso, em 1996. Em 2005, na gestão do presidente Ignácio Lula da Silva, a PDN foi revisada, estando esta versão em vigor até os dias de hoje.

⁸⁰ Ver Política de Defesa Nacional, 2005: 3.

⁸¹ A PDN conceitua defesa como sendo *a condição que permite ao país a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais* (Política de Defesa Nacional, 2005: 5).

⁸² Ver Diretriz IX na Política de Defesa nacional, 2005: 20.

⁸³ Ver o *site* especial da PDP na internet, no seguinte endereço eletrônico: www.desenvolvimento.gov.br/pdp.

Corroborando a assertiva de que a PDN é um documento vago, Barbosa afirma que, *a despeito da Política de Defesa Nacional ser o instrumento do mais alto nível do Estado que trata de defesa, não define, tampouco estabelece e regulamenta o sistema de defesa nacional.*⁸⁴

Sem esta definição, como saber, então, se a MB necessita de mais ou menos recursos financeiros? Se o orçamento da MB é ou não adequado?

Outra deficiência apontada na atual PDN é a não participação do Poder Legislativo na elaboração dos objetivos nacionais e na percepção dos riscos que envolvem o país. Nesse sentido, Oliveira alerta que esta ausência irá refletir a falta de comprometimento do Poder Legislativo com os assuntos de defesa, agindo, assim, como se isso não lhe dissesse respeito.⁸⁵

Por outro lado, a Constituição brasileira reserva ao Presidente da República as prerrogativas de condução da política externa e do preparo e do emprego das forças armadas.⁸⁶

Contudo, Oliveira aponta para a imprescindível participação do Poder Legislativo no processo, atuando como co-participante, uma vez que a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e a Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional deliberam sobre assuntos de defesa, principalmente, no tocante aos recursos orçamentários.⁸⁷

Desta forma, conclui o mesmo autor que, caso o Poder Legislativo *permaneça à margem, contribuirá para a preservação do conceito (plenamente*

⁸⁴ BARBOSA, A. Segurança e defesa: algumas reflexões, 2007: 19.

⁸⁵ OLIVEIRA, E. Democracia e defesa nacional. Uma agenda a partir do poder legislativo, 2007: 259.

⁸⁶ De acordo com os art. 84, XIII, XVIII, XIX e XX; e art. 142 da Constituição Federal de 1988.

⁸⁷ OLIVEIRA, E. Democracia e defesa nacional. Uma agenda a partir do poder legislativo, 2007: 263.

*equivocado) de que a defesa nacional é prerrogativa exclusiva dos militares e dos diplomatas.*⁸⁸

O planejamento estratégico

Depois da elaboração de uma política de defesa nacional, o planejamento estratégico é o próximo elo da corrente e tem como objetivo conceber os caminhos e os meios necessários para se chegar aos fins definidos na política.

Nesse sentido, o planejamento estratégico deve elaborar o conceito de emprego que irá instruir o uso da força, suas capacidades e requisitos, bem como o dimensionamento da defesa. A sua definição exige um grande esforço de análise e uma boa capacidade de se fazer prognósticos. O modelo de força armada deve ser definido neste momento.

No entanto, na estrutura de defesa brasileira não existia, até dezembro de 2008, um planejamento estratégico de defesa, em nível nacional, que especificasse qual o modelo de marinha que o Brasil deveria ter para a consecução das metas formuladas na PDN.⁸⁹

Para preencher esta lacuna, o planejamento ficava a cargo da MB e era elaborado exclusivamente por militares e funcionários civis da própria Força, sem a participação do segmento político e demais setores da sociedade brasileira.

Contudo, a alocação de recursos orçamentários para a MB era fruto de uma correlação de forças políticas articuladas entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, os quais, por sua vez, não participavam diretamente do processo de definição dos projetos que interessavam à MB.

⁸⁸ OLIVEIRA, E. Democracia e defesa nacional. Uma agenda a partir do poder legislativo, 2007: 262.

⁸⁹ A aprovação da nova Estratégia Nacional de Defesa - END, por meio do decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008, procura inverter essa situação, ao afirmar que a END se propõe a orientar, de forma sistemática, a reorganização e reorientação das forças armadas. (Ver Estratégia Nacional de Defesa, 2008: 1).

Desta forma, o orçamento da MB pode ser considerado inadequado, não porque simplesmente faltavam recursos financeiros para a manutenção dos meios operativos da Força, mas sim porque não existindo uma definição clara de metas na PDN, não havia como medir a eficácia daquilo que era produzido em termos de defesa.

Acrescente-se a isso, o fato de que o planejamento estratégico da MB, por sua vez, carecia de amparo político, na medida em que era elaborado apenas por militares e funcionários civis da própria Força.

Com relação à defesa nacional, importa ter em mente que, principalmente, no que diz respeito às forças armadas, não se pode admitir nenhum resultado ineficaz, pois, como lembra Almeida, as mesmas serão empregadas em momentos de crises político-estratégicas, quando os mais altos valores da nação estarão correndo perigo, como a sua própria existência ou das suas instituições. Desta forma, qualquer falha poderá acarretar prejuízos irreparáveis para o país e a sua população.⁹⁰

Mesmo em tempos de paz, não se pode admitir uma eficácia limitada no emprego das forças armadas. Logo, as forças armadas devem receber recursos apropriados e aplicá-los adequadamente —de acordo com o previsto na política e na estratégia—, de modo a estarem prontas para cumprirem o seu papel constitucional, quando assim lhes forem exigido.

Neste ponto, cabe uma pergunta: a MB deveria aplicar os seus recursos em quê? Em porta-aviões? Em submarinos? Em navios-patrolha? Qual o conjunto de capacidades e requisitos que o Poder Naval brasileiro deveria possuir? Quem os definiu e baseado em quais fatos pertinentes?

Pois bem, todas essas considerações deveriam estar explicitadas em um documento elaborado no mais alto escalão do Estado, que defina qual a concepção estratégica a ser adotada pela MB.

⁹⁰ ALMEIDA, C. Controle externo sobre a defesa nacional, 2002: 67.

Desta forma, se faz necessário elaborar um projeto de defesa que especifique as capacidades e os requisitos necessários para a MB.

Contudo, esta deve ser uma concepção de natureza política, pois envolve considerações estratégicas complexas e implica em se conceber uma visão prospectiva do papel do País, diante de cenários futuros e incertos.⁹¹ Obviamente, este documento não poderia ser elaborado exclusivamente por militares.

Com relação à diplomacia e à política externa, supostamente quem determinaria a postura do Brasil nas relações internacionais seria a própria sociedade brasileira, mais propriamente, por meio dos seus representantes nos poderes Executivo e Legislativo, eleitos democraticamente pelo voto.

Portanto, cabe a eles, em conjunto com os especialistas das forças armadas, do meio acadêmico e demais setores organizados da sociedade, apontarem o perfil estratégico e o modelo de marinha adequado para a consecução dos objetivos políticos da Nação.

Nesse sentido, a aprovação da nova Estratégia Nacional de Defesa – END procura preencher essa lacuna, ao incluir no seu texto uma hierarquização dos objetivos estratégicos e táticos a serem observados pela MB.⁹²

Destarte, existe hoje uma orientação estratégica para a elaboração de um projeto de defesa para a MB, dotada do devido respaldo político, pois não foi elaborada apenas por militares, mas sim, por meio de um debate público, com a participação de especialistas e representantes de diversos órgãos públicos e privados, bem como dos próprios Comandantes das três forças armadas.⁹³

No entanto, cabe ressaltar que, com relação à END, um projeto de marinha para o Brasil seria uma concepção puramente conceitual e, por si só, não seria o bastante para resolver a questão da inadequação entre o orçamento da MB e a

⁹¹ ALMEIDA, C. Controle externo sobre a defesa nacional, 2002: 68.

⁹² Ver Estratégia Nacional de Defesa, 2008: 12-14.

⁹³ De acordo com o item 4 do anexo ao decreto nº 6.703, de 18/12/2008, que aprovou a Estratégia Nacional de Defesa.

PDN, uma vez que, a execução do orçamento —o próximo elo da corrente— corresponde justamente à etapa de transformação dos conceitos firmados na política e na estratégia em realidade.

Portanto, mais uma vez, faz-se mister a articulação das três partes constitutivas de uma estrutura de defesa nacional: a política, o planejamento estratégico e o orçamento.

O orçamento de defesa

O passo seguinte à definição de uma política de defesa e de um plano estratégico de defesa seria a adequada alocação de recursos para se produzir uma defesa eficaz. Neste ponto, os atores políticos presentes, tanto no Governo Federal quanto no Congresso Nacional, ganham ainda maior relevância. O Poder Legislativo, na visão de Aldo Rebelo, *exerce um papel importantíssimo com relação à Defesa Nacional quando da aprovação da Lei Orçamentária Anual*.⁹⁴

No entanto, ressalta-se que o Poder Executivo *conta com prerrogativas para influir no processo orçamentário, que o capacitam a estabelecer e manter suas prioridades de políticas públicas*.⁹⁵

Todavia, como a sua execução não é obrigatória, o orçamento, para Oliveira, *não passa de uma declaração de intenções do governo federal sobre a aplicação de recursos em programas, com a atuação coadjuvante do Legislativo*.⁹⁶

De qualquer forma, cabe notar que o Poder Executivo dispõe de instrumentos de gestão, como o Plano Plurianual - PPA, para dar conformidade ao seu planejamento estratégico, ao estabelecer diretrizes, objetivos e metas a serem

⁹⁴ REBELO, A. O Poder Legislativo e a defesa nacional, 2007: 283.

⁹⁵ FIGUEIREDO, A. & FIGUEIREDO, F. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*, 2008: 13.

⁹⁶ OLIVEIRA, E. Democracia e defesa nacional. Uma agenda a partir do poder legislativo, 2007: 263.

cumpridas em um período de quatro anos.⁹⁷ Pode-se mesmo afirmar que, do PPA, decorre o orçamento.

Na dinâmica do processo de elaboração do orçamento brasileiro, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO⁹⁸ fixa as metas fiscais e é o elo entre o Plano Plurianual - PPA e a Lei Orçamentária Anual - LOA, que corresponde à parcela do PPA que será executada no corrente exercício financeiro.

A LOA é a lei orçamentária propriamente dita, possuindo vigência de um ano. Ela estima a receita e fixa as despesas do exercício financeiro, ou seja, indica quanto o governo pretende arrecadar e como irá gastar os recursos públicos.⁹⁹ Na prática, a LOA é o instrumento que operacionaliza a vontade do Governo. Tanto a LOA, o PPA, quanto a LDO, são leis previstas na Constituição Federal.¹⁰⁰

Portanto, após essas considerações iniciais, percebe-se que tanto o Poder Executivo, quanto o Poder Legislativo, possuem um papel relevante a cumprir na condução do processo orçamentário brasileiro. No entanto, como o objeto do presente estudo pretende verificar a relação entre o processo de elaboração do orçamento da MB e a PDN, será inicialmente investigado o volume total de recursos orçamentários disponibilizados para o MD, durante o PPA 2004-2007.

Quanto o Brasil gasta em defesa

Quando se considera o total de recursos financeiros alocados, o MD possui um dos maiores orçamentos da União. Em 2007, o MD, com um orçamento de aproximadamente R\$ 40 bilhões de reais, listava como o terceiro maior orçamento

⁹⁷ O PPA é elaborado no primeiro ano do mandato presidencial, abrangendo até o primeiro ano do mandato seguinte.

⁹⁸ Com duração de um ano, a LDO define as metas e as prioridades do governo para o ano seguinte e orienta a elaboração da lei orçamentária anual – LOA (de acordo com o glossário do portal de orçamento da página do Senado Federal na internet).

⁹⁹ Ver Lei Orçamentária Anual no glossário do portal de orçamento da página do Senado Federal na internet.

¹⁰⁰ Ver art. 165 da Constituição Federal.

entre os ministérios, ficando atrás apenas dos Ministérios da Previdência Social e do Ministério da Saúde.¹⁰¹

Levando em conta que, no mesmo ano, o Brasil era a 10^a maior economia mundial¹⁰² e o Estado brasileiro, com a sua política fiscal, arrecadava algo em torno de 35% de toda a riqueza nacional,¹⁰³ este orçamento representava, em nível global, um montante de recursos bem razoável.

Cabe lembrar que, em 2007, o Brasil se encontrava entre os quinze países com gastos militares mais elevados, ocupando a 12^a posição, com um total de US\$ 15,3 bilhões de dólares.¹⁰⁴ Como nesta relação não constava nenhum outro país latino-americano, se conclui que o orçamento de defesa brasileiro era o maior orçamento bruto de defesa da América do Sul.

Ainda em 2007, em audiência pública no Senado Federal,¹⁰⁵ o Comandante da Marinha disse que se nada fosse feito em termos de investimentos para novos equipamentos, o Poder Naval brasileiro¹⁰⁶ corria o risco de desaparecer até 2025, devido à degradação e obsolescência dos meios navais.

Para ilustrar as conseqüências da ação inexorável do tempo e da recorrente falta de recursos, informou que, entre 1999 e 2006, a Marinha desativou 21 navios —incluindo quatro navios-escolta¹⁰⁷ e três navios anfíbios— e seis aeronaves. No mesmo período, apenas dez navios foram incorporados, sendo que nenhum deles era navio-escolta ou navio anfíbio, o que significava um grande prejuízo para a

¹⁰¹ Ver o Anexo II - Despesa dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social por Órgão Orçamentário, da Lei 11.451, de 07 de fevereiro de 2007, que aprovou a LOA 2007.

¹⁰² Ver Banco Mundial, Gross domestic product 2007.

¹⁰³ Ver Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário – IBPT, Carga tributária atinge o índice de 36,08% em 2007, crescendo mais de 1 ponto percentual, 2008.

¹⁰⁴ SIPRI, Yearbook2008 summary, 2008: 11.

¹⁰⁵ Exposição do Comandante da Marinha à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal - CRE, em 16 de agosto de 2007. Ver <http://legis.senado.gov.br/sil-pdf/Comissoes/Permanentes/CRE/Notas/20070816RO023.pdf>.

¹⁰⁶ O Poder Naval é o componente militar do Poder Marítimo, capaz de atuar no mar e nas águas interiores. Compreende os meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais; as bases e as posições de apoio; as estruturas de comando e controle, de logística e administrativa.

¹⁰⁷ Escolta é a denominação genérica dos navios de superfície (fragatas, corvetas e contratorpedeiros) empregados na proteção dos navios de maior porte estratégico.

Esquadra, espinha dorsal do Poder Naval brasileiro e pilar fundamental da capacidade dissuasória da Força.

Para inverter este quadro, o Comandante da Marinha propunha um programa de reaparelhamento, que consumiria, aproximadamente, R\$ 5.8 bilhões de reais, no período compreendido entre 2008 e 2014. Na mesma ocasião, também destacou que os recursos alocados anualmente para a manutenção e a operação da Força estavam aquém do desejável para manter as suas necessidades mínimas e que este quadro de constrição orçamentária já perdurava por uma década.

De fato, existiam justificativas para o aumento na demanda de recursos orçamentários, devido, principalmente, ao aumento das responsabilidades da MB com a atribuição de novas atividades subsidiárias, previstas na legislação brasileira a partir de 1999,¹⁰⁸ e a idade avançada dos navios implicarem maiores gastos com a manutenção e a operação.

Além disso, as orientações estratégicas e diretrizes previstas na PDN e na END exigem uma marinha dotada de muitas capacidades operativas, o que custa muito caro.

Neste ponto, cabe uma indagação. Por que, então, a MB se ressentia da falta de recursos suficientes para a operação, manutenção e modernização do seu material bélico, uma vez que o MD, no mesmo período, possuía um dos maiores orçamentos da União?

Total de recursos destinados para o MD no PPA 2004-2007

Ao longo do PPA 2004-2007, os recursos orçamentários alocados pelo Governo Federal e executados pelo MD cresceram ano a ano, conforme pode ser verificado no gráfico número 1.

¹⁰⁸ De acordo com a Lei Complementar nº 97, cabe às Forças Armadas brasileiras, como atribuição subsidiária geral, cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil. No tocante à Marinha, também são designadas atribuições subsidiárias particulares, atinentes ao desempenho da função de Autoridade Marítima.

Capítulo 3

Aspectos políticos do orçamento de defesa

Somos o que fazemos, mas somos, principalmente, o que fazemos para mudar o que somos.

Eduardo Galeno

A distribuição de recursos orçamentários entre os diversos órgãos da administração pública é fruto de uma disputa entre forças políticas para saber quem receberá mais ou menos recursos. O orçamento é, portanto, antes de qualquer consideração técnica, um instrumento político.

Assim sendo, é preciso conhecer como se dá a participação do Poder Executivo e do Congresso Nacional no processo orçamentário brasileiro, suas competências e limitações, a fim de apreender os aspectos políticos envolvidos no orçamento de defesa.

A atuação do Congresso Nacional no processo orçamentário

Com relação à atuação do Congresso Nacional no processo orçamentário, é importante ressaltar que o Poder Legislativo não participa do processo de elaboração dos projetos de lei para o plano plurianual, para as diretrizes orçamentárias e para os orçamentos anuais, enviados ao Congresso Nacional anualmente, haja vista que isso é uma prerrogativa exclusiva do Poder Executivo.¹⁴⁹

Desta maneira, o Poder Executivo, tanto na fase de elaboração quanto na fase de execução do processo orçamentário, possui ampla margem de liberdade para, de acordo com os seus interesses, influir no processo de tomada de decisão sobre onde e em que serão aplicados os recursos financeiros, de modo a implementar a sua agenda de políticas públicas.¹⁵⁰

¹⁴⁹ De acordo com o Art. 165 da Constituição Federal.

¹⁵⁰ FIGUEIREDO, A. & FIGUEIREDO, F. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*, 2008: 13.

No entanto, isso não quer dizer que a atuação do Congresso Nacional seja insignificante, pois os mencionados projetos de lei elaborados pelo Poder Executivo devem ser obrigatoriamente apreciados pelo Congresso Nacional, por meio de uma comissão mista permanente de Senadores e Deputados, denominada Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização - CMO.¹⁵¹

De fato, conforme foi mostrado na Tabela nº 5, a ação dos parlamentares no Programa 0474 – Recursos do Mar, nos anos de 2005 e 2006, foi decisiva para inverter um quadro de deterioração orçamentária, que seria gerado, caso fosse mantida a proposição inicial do Poder Executivo para o citado programa.

Destarte, após o envio da peça orçamentária para a apreciação do Congresso Nacional, qualquer modificação para a inclusão, a alteração ou a exclusão de matérias ao projeto de lei orçamentária anual, somente poderá ser realizada por meio de proposição de emendas dos parlamentares.

As emendas recebem detalhada regulamentação por parte dos regimentos internos das instituições legislativas que abordam a questão orçamentária. No âmbito do Congresso Nacional, a Resolução nº 01/2006 – CN, de 22 de dezembro de 2006, regula a tramitação da peça orçamentária.¹⁵²

Desta forma, os parlamentares podem apresentar três tipos de emendas ao projeto de lei orçamentária: a) emendas à receita —inclusão, exclusão ou modificação em rubricas ou valores da previsão da receita—; b) emendas à despesa —inclusão, exclusão ou modificação em rubricas ou valores da autorização de despesas; e c) emendas de texto —relativas as modificações na parte inicial do projeto de lei que contém o texto da mesma.

¹⁵¹ De acordo com o Art. 166 da Constituição Federal.

¹⁵² Ver o termo *Emenda* no glossário do portal de orçamento da página do Senado Federal na internet.

Quanto à sua autoria, as emendas podem ser classificadas como: a) coletivas —divididas em emendas de bancada¹⁵³ ou emendas de comissão—;¹⁵⁴ b) individuais;¹⁵⁵ e c) de Relator/Relatoria.¹⁵⁶

A partir de 1995,¹⁵⁷ ocorreram mudanças institucionais importantes no processo de apreciação e votação do orçamento no Congresso Nacional, introduzidas pela Resolução nº 02/1995 – CN, tendo como consequência a adoção de um procedimento mais transparente e controlado, a fim de se evitar as práticas de corrupção.

Em função disso, Argelina Cheibub e Fernando Limongi afirmam que a tramitação da peça orçamentária no Congresso Nacional ficou mais dependente de decisões coletivas e, principalmente, foram impostos limites claros e significativos à atuação individual dos parlamentares.¹⁵⁸

Deste modo, as emendas coletivas e de relatoria se apropriam da maior parte dos recursos colocados à disposição dos parlamentares, enquanto que as emendas individuais representam um quantitativo muito pequeno, quando comparado com o total de recursos disponibilizados no orçamento da União.

Por exemplo, durante a tramitação do PLOA 2006 pelo Congresso Nacional, as emendas propostas pelo Relator-Geral¹⁵⁹ totalizaram um valor de

¹⁵³ Emendas coletivas de autoria das bancadas estaduais ou regionais no Congresso Nacional.

¹⁵⁴ Emendas coletivas de autoria das comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

¹⁵⁵ Emenda de autoria de Senador ou Deputado.

¹⁵⁶ Emendas dos relatores do projeto de lei orçamentária no Congresso Nacional. Dividem-se em emendas do Relator-Geral e dos Relatores Setoriais.

¹⁵⁷ Após a apuração da Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI do Orçamento, instaurada em 1993, a fim de investigar os parlamentares responsáveis pela elaboração do orçamento da União, que propunham emendas ao orçamento com o propósito de enriquecimento ilícito.

¹⁵⁸ FIGUEIREDO, A. & FIGUEIREDO, F. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*, 2008: 19.

¹⁵⁹ O Relator-Geral do PLOA 2006 foi o Deputado Carlito Merss, do Partido dos Trabalhadores – PT, mesmo partido do Presidente da República, o que ratifica a assertiva da importância desta função para o governo federal.

aproximadamente R\$ 60,8 bilhões,¹⁶⁰ enquanto que foram destinados R\$ 2,9 bilhões para o atendimento das emendas individuais e R\$ 7,7 bilhões para as emendas coletivas.¹⁶¹

Enfim, as decisões que realmente afetam o orçamento, no âmbito do Congresso Nacional, são tomadas nas relatorias geral e setoriais, normalmente, funções ocupadas por parlamentares que fazem parte dos partidos da base de coalizão do governo federal.¹⁶²

Todavia, a Constituição Federal estabelece que as emendas ao projeto de lei orçamentária somente podem ser aprovadas caso sejam indicados os recursos necessários para este fim, sendo admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre: a) as dotações para pessoal e seus encargos; b) serviço da dívida; e c) transferências tributárias constitucionais para estados, municípios e Distrito Federal.¹⁶³

Outra importante restrição à atuação dos parlamentares advém da impossibilidade de se aprovarem emendas aos projetos de lei orçamentária que visem a alterar a dotação destinada pelo Poder Executivo para as despesas de custeio¹⁶⁴ —salvo quando constatada, nesse ponto, alguma inexatidão na proposta encaminhada ao Congresso Nacional.¹⁶⁵

No caso do PLOA 2006, cabe ressaltar que o atendimento das emendas propostas pelos parlamentares, quando não decorrentes de simples

¹⁶⁰ Inclui ajustes técnicos derivados de reavaliações de receitas, substituição e aproveitamentos de fontes e recomposição de cancelamentos (ver Tabela VIII – Emendas aprovadas por autor, da Proposta orçamentária para 2006 – Parecer da Comissão, vol.I, 2006: 38).

¹⁶¹ Não considerando nos cálculos os valores decorrentes de remanejamento (ver Proposta orçamentária para 2006 – Parecer da Comissão, vol.I, 2006: 12).

¹⁶² FIGUEIREDO, A. & FIGUEIREDO, F. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*, 2008: 19.

¹⁶³ De acordo com o § 3º do Art. 166, da Constituição Federal.

¹⁶⁴ Despesas de custeio são aquelas destinadas aos gastos com pessoal civil e militar; material de consumo; serviços de terceiros; e encargos diversos (De acordo com o Art. 13 da Lei nº 4320, de 17 de março de 1964).

¹⁶⁵ De acordo com o Art. 33 da Lei nº 4320, de 17 de março de 1964.

remanejamento, foi viabilizado por meio de: a) cancelamentos de despesas primárias; b) pela utilização de reservas específicas para este fim, constante do citado projeto de lei orçamentária; e c) das fontes derivadas da reestimativa da receita.¹⁶⁶

Portanto, os parlamentares não podem criar despesas sem especificar as receitas e, desta forma, na visão de Argelina Cheibub e Fernando Limongi, fica claro que a *participação do Legislativo no processo orçamentário é circunscrita em função de restrições de ordem institucional*.¹⁶⁷

Mas, mesmo assim, as despesas discricionárias¹⁶⁸ do Poder executivo no PLOA 2006, depois do acolhimento das emendas do Congresso Nacional, aumentaram em R\$ 10 bilhões, apropriando-se, em grande medida, valores que, na proposta inicial do governo federal, estavam consignados a reservas.¹⁶⁹

Por conseguinte, como não podem alterar a dotação das despesas de custeio ou aquelas onde se encontram um grande volume de recursos orçamentários alocados —como as despesas referentes aos encargos e a amortização da dívida e os gastos com pessoal—, a atuação dos parlamentares acaba ficando restrita à parte variável do orçamento, mais especificamente, àquela referente aos gastos com investimentos, que é a parcela do orçamento da União que possui maior liberdade para remanejamento e alocação de recursos.¹⁷⁰

De fato, conforme pode ser verificado no parecer da CMO à PLOA 2006, grande parte das emendas dos parlamentares é destinada à ampliação das

¹⁶⁶ Ver Proposta orçamentária para 2006 – Parecer da Comissão, vol.I, 2006: 8.

¹⁶⁷ FIGUEIREDO, A. & FIGUEIREDO, F. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*, 2008: 27.

¹⁶⁸ Aquela cuja previsão consta somente na lei orçamentária, não havendo outro diploma constitucional ou legal que a estabeleça (ver o glossário do portal de orçamento da página do Senado Federal na internet).

¹⁶⁹ Ver Proposta orçamentária para 2006 – Parecer da Comissão, vol.I, 2006: 24.

¹⁷⁰ FIGUEIREDO, A. & FIGUEIREDO, F. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*, 2008: 38-42.

despesas em investimentos, notadamente, na parte de infra-estrutura, dos setores de: transporte; centros urbanos; turismo; e saúde.¹⁷¹

Por exemplo, no PLOA 2006, as emendas dos parlamentares em investimentos, incluídos aí os investimentos da carteira do Projeto Piloto de Investimentos – PPI,¹⁷² resultou em um acréscimo de R\$ 6,9 bilhões à proposta inicial do governo federal —cujo valor era de R\$ 14,3 bilhões—, ou seja, um aumento significativo de quase 50%, totalizando R\$ 21,2 bilhões.¹⁷³

Contudo, quando comparado com o montante total de recursos destinados ao orçamento da União, Cheibub e Limongi lembram que esta parcela referente aos gastos com investimentos representa um montante muito pequeno de recursos financeiros.¹⁷⁴

Além disso, como os gastos com investimentos são constituídos na sua grande maioria por recursos livres, ou seja, aqueles que não possuem vinculação compulsória entre a receita e a despesa imposta por normas constitucionais e legais, os mesmos acabam contribuindo com uma parcela maior para os ajustes de contingenciamento, de modo a atender as metas fiscais assumidas pelo governo federal, de acordo com as variações da conjuntura e da política econômica.

Nesse sentido, os mesmos autores notam que, após a substituição da âncora cambial pela âncora fiscal determinada pela política econômica do governo federal, em 1999, *aumentou a pressão sobre os recursos livres, que passaram a ser*

¹⁷¹ Ver Proposta orçamentária para 2006 – Parecer da Comissão, vol.I, 2006: 12.

¹⁷² O PPI reúne uma categoria especial de gastos com investimentos que prioriza setores-chaves da vida econômica nacional, com destaque para os seguintes segmentos: desenvolvimento tecnológico; modernização da administração tributária; estudos e pesquisas aplicados à prospecção de petróleo e gás natural; obras de infra-estrutura em rodovias, ferrovias e portos; projetos de irrigação; e melhoria do sistema de transporte coletivo das cidades (ver Proposta orçamentária para 2006 – Parecer da Comissão, vol.I, 2006: 12).

¹⁷³ Ver Proposta orçamentária para 2006 – Parecer da Comissão, vol.I, 2006: 12.

¹⁷⁴ FIGUEIREDO, A. & FIGUEIREDO, F. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*, 2008: 27.

*alocados não apenas para custeio e investimentos, mas também para a composição do superávit primário.*¹⁷⁵

De qualquer maneira, o montante de recursos movimentados pelo Poder Legislativo não deixa de ser significativo, principalmente, quando se trata de programas que não dispõem de um volume de recursos orçamentário muito grande, como é o caso dos programas 0472 – Proantar e 0474 – Recursos do mar.

Para se ter uma idéia dessa quantia, no parecer preliminar¹⁷⁶ do Relator-Geral do PLOA 2006, estava previsto o limite máximo global de R\$ 5 milhões para apresentação e aprovação de emendas individuais, no número máximo de vinte emendas, para cada mandato parlamentar.¹⁷⁷

Para as relatorias setoriais, seriam feitos, previamente, cancelamentos percentuais lineares, observando-se as respectivas áreas temáticas em que fossem efetuadas as anulações. Por exemplo, um dos cortes previstos poderia ser da ordem de 15%, a ser realizado nas despesas com investimentos, cujas dotações fossem superiores a R\$ 3 milhões.¹⁷⁸

O Programa Antártico Brasileiro e os parlamentares

Outro programa ligado à MB que recebeu um grande volume de recursos orçamentários decorrentes de emendas parlamentares foi o Programa Antártico Brasileiro, identificado no PPA 2004-2007 como o programa 0472 – Proantar, conforme pode ser verificado analisando os dados contidos na Tabela nº 8.

¹⁷⁵ Ver FIGUEIREDO, A. & FIGUEIREDO, F. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*, 2008: 28-29

¹⁷⁶ Documento elaborado pelo Relator-Geral do projeto de lei orçamentária e que contém, além de uma análise detalhada da proposta do Poder Executivo, os parâmetros e critérios a serem observados pelos relatores setoriais, bem como os critérios para o cancelamento ou remanejamento de dotações e, ainda, para o atendimento das emendas (ver glossário do portal de orçamento da página do Senado Federal na internet).

¹⁷⁷ Ver Proposta orçamentária para 2006 - Parecer preliminar, 2005: 58.

¹⁷⁸ *Idem*: 62.

Tabela 8**Total de recursos orçamentários previstos ao Programa 0472 – Proantar, durante a vigência do PPA 2004-2007 (R\$ 1,00)**

0472 Proantar	Ano de Tramitação	Projeto de Lei Orçamentária	Ciclo Setorial	Ciclo Geral	Autógrafo
PLOA 2005	2004	2.763.000	6.663.000	7.939.000	7.939.000
PLOA 2006	2005	2.705.820	4.155.820	14.155.820	13.717.030
PLOA 2007	2006	9.829.000	15.229.000	15.229.000	15.229.000

Fonte: Informação extraída do banco de dados SIGA Brasil, obtidos no portal de orçamento do Senado Federal.

http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil acesso em 19/11/2008.

Em 2004, o referido programa recebeu emendas coletivas e individuais ao valor contido inicialmente no PLOA 2005, tanto no Ciclo Setorial, quanto no Ciclo Geral, passando de R\$ 2.763.000,00 para R\$ 7.939.000,00, um aumento de 187,3%, conforme detalhado na Tabela nº 9.

Tabela 9**PLOA 2005 - Total de Emendas ao Programa 0472 – Proantar, destinadas a Secirm (em R\$ 1,00)**

Emenda	Autor	Unidade Orçamentária	Atendido Ciclo Setorial	Atendido Ciclo Geral	Atendido Autógrafo
Coletiva 50200003	Com. Rel. Ext. e Defesa Nac.	52133 Secirm	2.000.000	3.276.000	3.276.000
Total Individual	13 parlamentares	52133 Secirm	1.900.000	1.900.000	1.900.000
TOTAL			3.900.000	5.176.000	5.176.000

Fonte: Informação extraída do banco de dados SIGA Brasil, obtidos no portal de Orçamento Anual do Senado Federal: LOA 2005 – Elaboração Parecer Emenda – Atendimento das emendas – por Ciclo – por Autor.

http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil acesso em 19/11/2008.

Mais uma vez, em 2005, apesar de a proposta inicial do governo federal ter sido ainda menor do que a do ano anterior, o programa 0472 recebeu um grande volume de recursos em emendas no Ciclo Setorial e ainda mais R\$ 10 milhões em

uma emenda no Ciclo Geral, saltando de R\$ 2.705.820,00 para 13. 717.030,00, um aumento de aproximadamente 400%, conforme detalhado na Tabela nº 10.

Tabela 10

PLOA 2006 - Total de Emendas ao Programa 0472 – Proantar, destinadas a Secirm (em R\$ 1,00)

Emenda	Autor	Unidade	Atendido	Atendido	Atendido
		Orçamentária	Ciclo Setorial	Ciclo Geral	Autógrafo
Total	05	52133	1.450.000	1.450.000	
Individual	parlamentares	Secirm			
Relator	Relator-Geral	52133	---	10.000.000	
		Secirm			
TOTAL			1.450.000	11.450.000	

Fonte: Informação extraída do banco de dados SIGA Brasil, obtidos no portal de Orçamento Anual do Senado Federal: LOA 2006 – Elaboração Parecer Emenda – Atendimento das emendas – por Ciclo – por Autor.

http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil acesso em 19/11/2008.

Analisando-se, ainda na Tabela nº 8, os recursos destinados ao Proantar em 2006, pode-se observar que a proposta inicial do governo federal, constante do PLOA 2007,¹⁷⁹ apresentou um significativo aumento, quando comparado com os valores contidos nos projetos de lei dos anos anteriores. Mesmo assim, durante a tramitação do PLOA 2007 pelo Congresso Nacional, foram acrescentadas emendas no Ciclo Setorial, passando de R\$ 9.829.000,00 para 15.229.000,00, um aumento de aproximadamente 55%, conforme detalhado na Tabela nº 11.

Portanto, a análise da tramitação dos PLOA 2005, PLOA 2006 e PLOA 2007 mostram que a participação dos parlamentares na proposição de emendas individuais e coletivas ao Programa 0472 – Proantar foi bastante significativa, aumentando consideravelmente os recursos inicialmente previstos pelo governo federal.

¹⁷⁹ Projeto de lei nº 15/2006.

Tabela 11

PLOA 2007 - Total de Emendas ao Programa 0472 – Proantar (em R\$ 1,00)

Emenda	Autor	Unidade	Atendido	Atendido	Atendido
		Orçamentária	Ciclo Setorial	Ciclo Geral	Autógrafo
Total	08	52133	2.100.000	2.100.000	2.100.000
Individual	parlamentares	Secirm			
Coletiva	Com. Meio	52133	3.000.000	3.000.000	3.000.000
50030001	Amb. Desenv.	Secirm			
	Sustentável				
Individual	01	44101	300.000	300.000	300.000
20690001	parlamentar	Min. do Meio			
		Ambiente			
TOTAL			5.400.000	5.400.000	5.400.000

Fonte: Informação extraída do banco de dados SIGA Brasil, obtidos no portal de Orçamento Anual do Senado Federal: LOA 2007 – Elaboração Parecer Emenda – Atendimento das emendas – por Ciclo – por Autor.

http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil acesso em 19/11/2008.

Contudo, apesar de o aludido programa ter recebido um considerável aporte de recursos orçamentários a partir de 2005,¹⁸⁰ cabe ressaltar que o mesmo não constava da relação de programas especificados pelo VI PSRM como afetos aos recursos do mar.¹⁸¹

Portanto, não se pode atribuir o aumento de recursos orçamentários ao Proantar como uma consequência direta das mudanças introduzidas pela nova PNRM e pelo VI PSRM no PPA 2004-2007.

¹⁸⁰ Mesmo ano em que foi aprovada a PNRM e o VI PSRM.

¹⁸¹ Os seguintes programas do PPA 2004-2007 contemplavam ações com objetivos comuns aos estabelecidos no VI PSRM: Programa 0104 – Recursos pesqueiros sustentáveis; Programa 0460 – Formação e capacitação de recursos humanos para pesquisa; Programa 0461 – Promoção da pesquisa e do desenvolvimento científico e tecnológico; Programa 0466 – Biotecnologia; **Programa 0474 – Recursos do mar**; Programa 1115 – Geologia do Brasil; Programa 1122 – Ciência, natureza e sociedade; e Programa 1224 – Aqüicultura e pesca do Brasil (Item 6 do Decreto nº 5.382, de 3 de março de 2005, que aprovou o VI PSRM, grifo nosso).

Desta maneira, cabe investigar os motivos que levaram os parlamentares a participarem mais ativamente do processo de alocação de recursos orçamentários ao Proantar.

Inicialmente, cabe destacar o papel desempenhado pela Comissão Interministerial para os Recursos do Mar – CIRM, na articulação dos diversos setores envolvidos com a PNRM.¹⁸²

A CIRM é coordenada pelo Comandante da Marinha do Brasil e é composta por um colegiado, com representante dos seguintes órgãos: a) Casa Civil da Presidência da República; b) Ministério da Defesa; c) Comando da Marinha —que indica um oficial general para exercer a função de Secretário da CIRM—; d) Ministério das Relações Exteriores; e) Ministério dos Transportes; f) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; g) Ministério da Educação; h) Ministério da Saúde; i) Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; j) Ministério de Minas e Energia; k) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; l) Ministério da Ciência e Tecnologia; m) Ministério do Meio Ambiente; n) Ministério da Integração Nacional; o) Ministério do Turismo; p) Ministério do Esporte; e q) Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca da Presidência da República.¹⁸³

Ou seja, são nada menos do que 17 órgãos do primeiro escalão do governo federal, divididos em subcomissões, comitês executivos e grupos de trabalho, responsáveis por formular as diretrizes para a consecução da PNRM; propor prioridades para os programas e projetos que o integram; coordenar a elaboração de **planos e programas plurianuais e anuais**, comuns e setoriais; sugerir as destinações de recursos financeiros para incrementar o desenvolvimento das atividades relacionadas com o mar e a Antártica, por meio de dotações

¹⁸² Criada pelo Decreto nº 74.557, de 12 de setembro de 1974 e regulamentada pelo Decreto nº 3.939, de 26 de setembro de 2001, a CIRM tem a finalidade de coordenar os assuntos relativos à consecução da Política Nacional para os Recursos do Mar – PNRM.

¹⁸³ De acordo com o Art. 3, do Decreto nº 3.939, de 26 de setembro de 2001, alterado pelo Decreto 6.484, de 2008.

orçamentárias ou de outras fontes, internas ou externas; acompanhar os resultados e propor as alterações da PNRM e do Proantar; entre outras atividades.¹⁸⁴

Ainda poderão participar das reuniões da CIRM representantes de outros órgãos, públicos e privados, ou ainda personalidades de reconhecido valor.¹⁸⁵

Desta forma, as decisões tomadas no âmbito da CIRM são revestidas de forte amparo político, pois não refletem o posicionamento de um único órgão ou ministério, e sim, o resultado de um amplo debate público e constitui uma prova real de que é possível articular diversos setores da sociedade na busca por um objetivo comum.

Assim, os programas afetos à CIRM podem receber recursos orçamentários dos diversos órgãos que a compõem, como pôde ser constatado nas Tabelas nº 6 e nº 11, quando foram alocados recursos nas unidades orçamentárias 32202 – Companhia de Pesquisas de Recursos Minerais – CPRM¹⁸⁶ e 44101 – Ministério do Meio Ambiente, respectivamente, aos programas 0474 – Recursos do mar e 0472 – Proantar.

Outro importante papel desempenhado pela CIRM é a interação com os senadores e deputados do Congresso Nacional, com o propósito de expor os programas científicos aos parlamentares, por meio de audiências públicas, seminários e viagens à Estação Antártica Comandante Ferraz, na Antártica, por exemplo.

Esse relacionamento profícuo se refletiu na proposição de emendas aos projetos de lei orçamentários, conforme pôde ser apurado no período de 2005 a 2007, quando ocorreu um grande aporte de recursos financeiros aos Programas 0472 – Proantar e 0474 – Recursos do mar.

¹⁸⁴ De acordo com o Art. 2, do Decreto nº 3.939, de 26 de setembro de 2001, grifo nosso.

¹⁸⁵ Art. 5, do Decreto nº 3.939, de 26 de setembro de 2001.

¹⁸⁶ A CPRM é uma empresa pública, vinculada ao Ministério de Minas e Energia.

Conforme mostrado na Tabela nº 10, o Programa 0472 – Proantar recebeu R\$ 10 milhões de uma emenda do Relator-Geral do PLOA 2006,¹⁸⁷ com a justificativa de que esse dinheiro visava a corrigir uma insuficiência de recursos para o Proantar,¹⁸⁸ apontado como um dos programas prioritários da LDO 2006. Para isso, foi feito um cancelamento do mesmo valor na reserva de contingência do governo federal.¹⁸⁹

No entanto, ao se analisar o projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2006 – PLDO 2006, encaminhado ao Congresso Nacional em 15/04/2005, verifica-se que o Proantar não constava da relação de prioridades e metas do governo federal.¹⁹⁰

Então, como poderia o Relator-Geral se referir ao Proantar como uma das prioridades listadas na LDO 2006? Pois bem, isso só foi possível porque, ao se verificar as emendas apresentadas pelos parlamentares ao PLDO 2006, constatou-se a proposição de uma emenda individual da deputada Ann Pontes, incluindo a Ação 4130 – Fomento à pesquisa na Antártica, no anexo de metas e prioridades do PLDO 2006.¹⁹¹

Da mesma forma, também foi proposta uma emenda coletiva da Comissão Amazônia, Integração Nacional e Desenvolvimento Regional – Caindr, da Câmara dos Deputados, incluindo a Ação 2345 – Missão Antártica, ao mesmo anexo de metas e prioridades do PLDO 2006.¹⁹²

Apesar de não ser difícil a compreensão da importância da Antártica para a determinação das variações climáticas da região amazônica, não deixa de despertar

¹⁸⁷ Deputado Carlito Merss, do Partido dos Trabalhadores – PT.

¹⁸⁸ Recursos orçamentários solicitados pelo Ofício SEXEC nº 176, de 20 de dezembro de 2005, da Secretaria Executiva do Ministério da Ciência e Tecnologia.

¹⁸⁹ Proposta Orçamentária para 2006 – Parecer da Comissão, vol. III, 2006: 1298.

¹⁹⁰ De acordo com o item 6.3 do anexo à exposição de motivos nº 00076/2005/MP, do Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2006. Da mesma forma, não constava o Proantar no item 6.3 do anexo 1 do PLDO 2006, encaminhado para apreciação do Congresso Nacional.

¹⁹¹ Relação de emendas ao PL nº 004/2005 – LDO 2006, por autor, 2005: 199.

¹⁹² *Idem*: 2510.

a curiosidade o fato de a inclusão do Proantar na relação de metas e prioridades do governo federal, constante da LDO 2006, ter sido proposta justamente por uma emenda da Caindr.

Contudo, averiguou-se que, no dia 06/10/2005, o então secretário-executivo da CIRM, contra-almirante José Eduardo Borges de Souza, esteve presente em uma audiência pública na Caindr, para tratar do Proantar, quando expôs a situação precária da Estação Antártica Comandante Ferraz – EACF e o grande risco que o referido programa sofria de ver as suas atividades paralisadas devido à falta de recursos orçamentários. Na ocasião, solicitava um aporte emergencial de R\$ 10 milhões, principalmente, para a recuperação estrutural da EACF.¹⁹³

Um pouco antes, em 02/06/2005, o glaciólogo Jefferson Cardia Simões, do Comitê Nacional de Pesquisas Antárticas, do Ministério da Ciência e Tecnologia, igualmente tinha exposto os problemas enfrentados pelo Proantar para a Caindr e para a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática – CCTCI, também da Câmara dos Deputados.¹⁹⁴

Na ocasião, a presidente da Caindr, deputada Maria Helena —do PPS-RR— prometeu realizar audiência pública com o Ministro da Ciência e Tecnologia e com autoridades da MB, para debater as dificuldades do Proantar. A idéia fora proposta pela deputada Ann Pontes —do PMDB-PA—, ou seja, a mesma parlamentar que propôs a emenda de inclusão da Ação 4130 – Fomento à pesquisa na Antártica, no anexo de metas e prioridades do PLDO 2006, conforme já mencionado anteriormente.

Percebe-se que as deputadas Maria Helena e Ann Pontes se identificavam com o Proantar e estavam comprometidas em buscar soluções para os problemas financeiros enfrentados pelo programa. Não por acaso, as duas parlamentares

¹⁹³ Ver Comissão promete lutar por mais recursos para Antártica, no endereço eletrônico: <http://www2.camara.gov.br/internet/homeagencia/materias.html?pk=76350&pesq=proantar>

¹⁹⁴ Ver Pouco dinheiro barra pesquisas brasileiras na Antártica, no endereço eletrônico: <http://www2.camara.gov.br/internet/homeagencia/materias.html?pk=67657&pesq=proantar>

visitaram a Antártica em maio de 2005, a convite do Proantar, e viram, *in loco*, as precárias condições estruturais da EACF e as dificuldades enfrentadas pelos pesquisadores brasileiros na região.¹⁹⁵

Enfim, a visita das parlamentares à Antártica fez com que as mesmas passassem a conhecer as dificuldades enfrentadas pelo Proantar e se comprometessem com o destino do programa. Com isso, foram feitas audiências públicas nas comissões permanentes da Câmara dos Deputados, para dar conhecimento do assunto aos demais parlamentares e se buscar soluções. Logo depois, foram aprovadas emendas para a inclusão do Proantar como uma das metas e prioridades da LDO 2006. Em seguida, durante a tramitação do PLOA 2006, o Relator-Geral aprovou um acréscimo de R\$ 10 milhões ao programa, justificando a emenda como uma forma de atender a uma solicitação do Ministério da Ciência e Tecnologia, uma vez que o Proantar constava como uma das prioridades da LDO 2006.

Obviamente, podem existir outras implicações nesta relação de causa e efeito, com a participação de outros atores nos bastidores —mesmo anônimos—, nos variados níveis de atuação governamental. Contudo, não se pode menosprezar o fato de que, a aproximação dos parlamentares ao Proantar, seja por meio de viagens a Antártica, realização de seminários ou audiências públicas relacionados ao tema, é um dos fatores determinantes da expressiva quantidade de emendas — individuais e coletivas— recebidas pelo referido programa no período pesquisado de 2005 a 2007.

Frente Parlamentar de Apoio ao Programa Antártico Brasileiro

Em 2007, outra importante iniciativa para fortalecer a relação dos parlamentares com o Proantar foi a criação de uma Frente Parlamentar de Apoio ao

¹⁹⁵ Ver Deputadas vão conhecer estação brasileira na Antártica, no endereço eletrônico: <http://www2.camara.gov.br/internet/homeagencia/materias.html?pk=66338&pesq=proantar>

Programa Antártico Brasileiro, constituída inicialmente por 54 senadores e 121 deputados, tendo por objetivo atuar junto aos órgãos competentes, a fim de auxiliar no levantamento de recursos orçamentários e na transposição de obstáculos para obter os meios necessários ao desenvolvimento do aludido programa.¹⁹⁶

As ações da citada Frente se dedicam tanto à parte de infra-estrutura e apoio logístico —mais afeto à MB—, quanto à parte de desenvolvimento de trabalhos científicos, relacionando-se, desta maneira, com os diversos órgãos envolvidos nessa atividade, em especial, o Ministério da Ciência e Tecnologia – MCT; o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPQ; e o Ministério do Meio Ambiente – MMA.¹⁹⁷

A maior interação entre os órgãos do Poder Executivo, os pesquisadores brasileiros na Antártica e os parlamentares, institucionalizada com a criação da Frente Parlamentar Proantar, já está produzindo os seus primeiros resultados.

Por exemplo, no que se refere à obtenção de mais recursos orçamentários para o Proantar, dentro do relatório de atividades previsto para os anos de 2007 e 2008, constava, como um dos itens da pauta da Frente Parlamentar Proantar, traçar estratégias de apoio orçamentário ao programa, adequando-o ao PPA 2008-2011.¹⁹⁸

Por conseguinte, foram realizadas audiências públicas na Comissão de Meio Ambiente, Defesa do Consumidor e Controle do Senado Federal – CMA e na Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados – CMADS, com a finalidade de melhor conhecer as atividades do programa e as suas principais dificuldades.

¹⁹⁶ Ver a página da Frente Parlamentar Proantar no seguinte endereço eletrônico: <http://www.senado.gov.br/frenteproantar/quemsomos.asp>.

¹⁹⁷ Dados obtidos na página da Frente Parlamentar Proantar na internet. Endereço eletrônico: <http://www.senado.gov.br/frenteproantar/quemsomos.asp>.

¹⁹⁸ Ver relatório de atividades da Frente Parlamentar Proantar para 2007 e 2008. Dados disponíveis no endereço eletrônico <http://www.senado.gov.br/frenteproantar/atividades.asp>.

Como resultado dessa iniciativa, em abril de 2007, a CMADS, a pedido da Frente Parlamentar Proantar, apresentou emenda ao PPA 2008-2011, aumentando significativamente o aporte de recursos orçamentários ao citado programa, conforme detalhado na Tabela nº 12.

Tabela 12

Emendas ao PPA 2008-2011 propostas pela Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável da Câmara dos Deputados

(em R\$ 1,00)

Ano	Projeto de Lei PPA 2008-2011	Emenda ao Projeto de Lei PPA 2008-2011
2008	670.645	20.670.645
2009	628.324	215.628.324
2010	734.350	12.734.350
2011	819.736	8.819.736

Nota: divulgado no relatório de atividades da Frente Parlamentar Proantar referente ao mês de abril de 2007.

Fonte: Relatório de Atividades da Frente Parlamentar Proantar em 2007.

<http://www.senado.gov.br/frenteoproantar/atividades.asp> acesso em 04/12/2008.

Em setembro de 2007, durante almoço oferecido pela Secirm à Frente Parlamentar Proantar, o Senador Cristovam Buarque e a Deputada Federal Maria Helena —respectivamente, presidente e vice-presidente da Frente— concitaram aos demais parlamentares da Frente que apresentassem emendas individuais ao PLOA 2008, nas ações de manutenção ou de pesquisa científica do Proantar. Solicitaram, ainda, o apoio dos parlamentares junto às comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, para apresentação e defesa de emendas coletivas.¹⁹⁹

Como resultado dessas iniciativas, na LOA 2008, o Ministério da Defesa recebeu, no Programa 0472 – Proantar, um acréscimo de R\$ 5.549.998,00 em emendas individuais e coletivas; e o Ministério do Meio Ambiente teve um aumento de R\$ 350.000,00, no mesmo programa, provenientes de emendas individuais.²⁰⁰

¹⁹⁹ Ver relatório de atividades da Frente Parlamentar Proantar para 2007. Dados disponíveis no endereço eletrônico <http://www.senado.gov.br/frenteoproantar/atividades.asp>.

²⁰⁰ Ver relatório de atividades da Frente Parlamentar Proantar para 2007. Dados disponíveis no endereço eletrônico <http://www.senado.gov.br/frenteoproantar/atividades.asp>.

Em 15/10/2008, a Frente Parlamentar Proantar esteve reunida com autoridades da MB e dos Ministérios do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia, para traçar estratégias visando a atingir a meta de disponibilizar, no orçamento de 2009, R\$ 27 milhões ao Proantar, quantia avaliada como necessária para dar continuidade às atividades do programa.²⁰¹

Outro bom exemplo foi a atuação da Frente Parlamentar Proantar junto à Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática - CCT do Senado Federal, resultando, em 12/11/2008, na proposição de uma emenda da mencionada comissão ao PLOA 2009²⁰² no valor de R\$ 150 milhões, para o fomento da pesquisa na Antártica.²⁰³

Portanto, fica evidente que, apesar das limitações institucionais impostas ao Congresso Nacional para a alteração da peça orçamentária proposta pelo Poder Executivo, a articulação promovida pela Frente Parlamentar é uma prova real de que é possível garantir a continuidade de fluxo financeiro, por meio de apoio político a um dos mais importantes programas científicos do Estado brasileiro, o Proantar.

Desta forma, pode-se concluir que, para implementar uma política pública, é desejável articular a política, o planejamento estratégico e o orçamento, como foi feito com o PNRM, o VI PSRM e o PPA 2004-2007, mas que só isso não basta. É preciso incluí-la, igualmente, na agenda política, tanto do Poder Executivo, quanto do Poder Legislativo.

²⁰¹ Ver Frente Parlamentar traça estratégias para garantir recursos para Proantar. Disponível no endereço eletrônico <http://www.senado.gov.br/frenteproantar/noticia08.asp>.

²⁰² Projeto de lei nº 38/2008 do Congresso Nacional, que trata do orçamento de 2009.

²⁰³ A emenda seguiria para análise do relator setorial da área de ciência e tecnologia, o deputado Rodrigo Rollemberg. Ver Pesquisa na Antártica recebe emenda de 150 milhões. Disponível no endereço eletrônico <http://www.senado.gov.br/frenteproantar/noticia09.asp>.

O fortalecimento institucional da defesa Nacional

Em um governo de coalizão partidária, Cheibub e Limongi afirmam que a agenda do Poder Executivo é o resultado de uma barganha que se dá entre os partidos políticos que ocupam os cargos das pastas ministeriais, que passam a disputar entre si os recursos orçamentários indispensáveis para implementar as suas políticas públicas.²⁰⁴

Entretanto, para os mesmos autores, isso não quer dizer que existam agendas distintas no Poder Executivo e no Poder Legislativo.²⁰⁵

De fato, conforme foi mostrado no caso estudado, os dois poderes contribuíram para que fossem aumentados os recursos destinados ao programa 0472 - Proantar, durante a tramitação do PLOA 2006. Vale lembrar que a emenda do Relator-Geral, do Poder Legislativo, no valor de R\$ 10 milhões, foi concedida de forma a atender a uma solicitação do Ministério da Ciência e Tecnologia, do Poder Executivo.

Assim, Cheibub e Limongi concluem que existe, na verdade, uma agenda política dos partidos que compõem a coalizão do governo e uma agenda política dos partidos que se opõem ao governo. Desta maneira, a responsabilidade de um partido que detém uma pasta ministerial se estende também ao Poder Legislativo, não se mantendo restrita ao Poder Executivo.²⁰⁶ Assim sendo, as proposições de emendas por parte dos parlamentares obedeceriam, portanto, a esta lógica.

²⁰⁴ Governo de coalizão significa que o Poder Executivo é composto por diferentes partidos, que passam a influenciar a definição da agenda que este poder submete ao Poder Legislativo (ver FIGUEIREDO, A. & FIGUEIREDO, F. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*, 2008: 23).

²⁰⁵ FIGUEIREDO, A. & FIGUEIREDO, F. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*, 2008: 96.

²⁰⁶ *Idem*: 100-107.

Os programas orçamentários que recebem receitas vinculadas²⁰⁷ ou que estão enquadrados como despesas obrigatórias,²⁰⁸ ficando, portanto, livres de medidas de contingenciamento, são aqueles que possuem um forte amparo político. Tanto é assim que, qualquer tentativa de desvinculação de recursos financeiros desses projetos sofre grande resistência política.

Nesse sentido, os projetos que interessam à MB, para terem maior peso nesse embate feroz por mais recursos, deveriam contar com maior respaldo político, tanto no âmbito do Poder Executivo, quanto no Poder Legislativo.

No entanto, conforme já foi mencionado, devido às próprias restrições constitucionais e legais para a proposição de emendas —individuais, coletivas e, até mesmo, de relatoria—, os parlamentares ficam limitados para alterar a dotação orçamentária proposta pelo Poder Executivo para a MB, principalmente, no caso daqueles programas que demandam um volume maior de recursos orçamentários, como é o caso dos programas 0622 – Adestramento e operações militares da MB e 0626 – Reparcelhamento e adequação da MB.

Deste modo, é fundamental que o montante de recursos orçamentários almejado pela MB para os seus programas sejam alocados durante o processo de distribuição de recursos para a montagem do projeto de lei orçamentária anual, antes, portanto, de ser enviado ao Poder Legislativo, ainda na esfera do Poder Executivo.

Evidentemente, isso não exclui o fato de que, quanto maior a ressonância política alcançada pelos programas da MB no Congresso Nacional, maiores serão as chances de os mesmos receberem emendas de acréscimo de recursos financeiros, dentro, obviamente, dos limites fixados para os parlamentares e as relatorias.

²⁰⁷ Receita arrecadada com destinação específica estabelecida na Constituição Federal e demais legislações, destinada a determinado setor, órgão ou programa. Se a receita vinculada é instrumento de garantia de recursos à execução do planejamento, por outro lado, o aumento da vinculação introduz maior rigidez na programação orçamentária (ver glossário do portal de orçamento da página do Senado Federal na internet).

²⁰⁸ Tipo de despesa que, além de constar da lei orçamentária, está prevista em diploma legal específico e, portanto, representa obrigação legal do Estado.

A Frente Parlamentar de Defesa Nacional

Em 05/11/2008, outro importante passo foi dado para uma maior aproximação entre o Congresso Nacional e o tema da defesa nacional. Foi criada a Frente Parlamentar de Defesa Nacional, com caráter suprapartidário e inicialmente formada por 227 parlamentares, com o propósito de abrir um espaço específico para a apreciação da defesa nacional e das forças armadas.

A Frente tem por finalidade o exame de um adequado sistema de defesa voltado para a preservação da soberania nacional, dos postulados democráticos e do estado democrático de direito. Ainda visa a contemplar o papel e a organização do Estado Maior de Defesa; as relações internacionais, com destaque para o Conselho Sul-Americano de Defesa, os direitos humanos e a política de defesa nacional; e a elaboração do Livro de Defesa Nacional, para a ampliação da atenção da sociedade civil à defesa nacional.²⁰⁹

Dentre as suas atividades, destacam-se àquelas voltadas para ampliar o debate público sobre o tema, por meio de seminários, debates e outros eventos que fomentem o intercâmbio, a cooperação e a troca de informações entre o Congresso Nacional, os órgãos do Governo federal e os demais setores da sociedade.²¹⁰

O discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, por ocasião do lançamento da Estratégia nacional de Defesa, em 18/12/2008, reforça este ponto ao afirmar que o papel da Frente Parlamentar de Defesa Nacional terá importância fundamental para que o conjunto da sociedade brasileira possa participar ativamente dos debates que serão feitos nas duas Casas do Congresso

²⁰⁹ Ver art. 3º do Estatuto da Frente Parlamentar de Defesa Nacional.

²¹⁰ Ver lançamento da Frente Parlamentar de Defesa Nacional, no endereço eletrônico: <http://www2.camara.gov.br/eventos/lancamento-da-frente-parlamentar-da-defesa>.

Nacional, uma vez que grande parte do que foi explicitado na END precisa ser transformado em projeto de lei.²¹¹

O próprio Presidente Lula destaca que esta iniciativa do Congresso Nacional em criar uma Frente Parlamentar de Defesa Nacional é um indicador da importância que o tema passou a ter na agenda política nacional.²¹²

Não há, explicitamente nos documentos e discursos da criação da Frente Parlamentar de Defesa Nacional, uma alusão clara à questão orçamentária, mas diante do observado com a Frente Parlamentar Proantar, pode-se esperar que essa aproximação dos parlamentares com as questões de defesa suscitem proposições de emendas coletivas e individuais aos programas do MD, constante dos planos plurianuais e dos projetos de lei orçamentárias anuais.

De qualquer forma, este não é o ponto fulcral de atuação da Frente Parlamentar de Defesa Nacional, até porque a capacidade dos parlamentares em produzir emendas ao orçamento é bastante limitada, conforme visto anteriormente.

O fundamental é que o tema da defesa nacional, além de contar com o apoio das comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, passou a angariar um maior significado político, com o surgimento de um novo interlocutor no Congresso Nacional.

A inclusão do tema da defesa nacional na agenda política do país

A institucionalização da defesa nacional seria uma das maneiras vislumbradas para sensibilizar tanto o Poder Executivo, quanto o Poder Legislativo, para os assuntos afetos à MB.

²¹¹ Ver discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a cerimônia de lançamento da Estratégia Nacional de Defesa, em 18/12/2008. Disponível no endereço eletrônico <http://www.info.planalto.gov.br/download/discursos/pr1017-2@.doc>.

²¹² Ver discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a cerimônia de lançamento da Estratégia Nacional de Defesa, em 18/12/2008. Disponível no endereço eletrônico <http://www.info.planalto.gov.br/download/discursos/pr1017-2@.doc>.

Para isso, seria fundamental adotar medidas que viessem a aprofundar o processo de institucionalização da defesa nacional. A criação do próprio MD, em 1999, foi um importante passo nessa direção.

Desta forma, poderia ser engendrada a constituição de um espaço legitimamente republicano, onde os programas da MB pudessem ser amplamente discutidos, de modo que as decisões tomadas guardassem um forte amparo político, na medida em que refletisse um acordo resultante dos embates de forças ocorridas nesse debate público.

A criação de um colegiado formado pelos diversos atores, públicos e privados, que possuam interesse nos assuntos relacionados com a segurança e a defesa do país, poderia ser uma importante contribuição nesse sentido.

De modo análogo à CIRM, mas com uma dimensão ainda mais ampla, a fim de também envolver elementos externos ao governo federal, poderiam participar deste colegiado, representantes: a) dos diversos ministérios envolvidos com a defesa nacional,²¹³ cabendo ao MD a coordenação geral; b) das forças armadas; c) dos centros acadêmicos de pesquisa; d) dos empresários e representantes da indústria; e) das organizações não-governamentais; e) da mídia; f) dos parlamentares; entre outros setores da sociedade civil organizada, igualmente, interessados no debate.

A END prevê, nas suas medidas de implementação, a necessidade do MD se relacionar com os mais variados órgãos da administração pública, como por exemplo: o Ministério da Ciência e Tecnologia - MCT, para atualizar a Política de Ciência, Tecnologia e Inovação para a Defesa Nacional; o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDINC, para a atualização da

²¹³ Como a defesa nacional é um tema multidisciplinar, esse colegiado poderia ser composto pelos seguintes órgãos governamentais: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Defesa; Ministério das Relações Exteriores; Ministério dos Transportes; Ministério da Educação; Ministério da Saúde; Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; Ministério de Minas e Energia; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério da Ciência e Tecnologia; Ministério do Meio Ambiente; Ministério da Integração Nacional; Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, entre outros.

Política Nacional da Indústria de Material de Defesa; os Ministérios da Fazenda, MDINC, MCT, Planejamento, Orçamento e Gestão e com a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, para propor modificações na legislação referente à tributação incidente sobre a indústria nacional de material de defesa; entre outros casos descritos no texto.²¹⁴

Assim, procurando conjugar todos esses fatores, poderia ser constituída, no âmbito do MD, uma comissão semelhante à CIRM, com a participação de todos os setores relacionados ao tema, inclusive da mencionada Frente Parlamentar de Defesa Nacional, a fim de servir como um foro privilegiado para a discussão e a busca de soluções dos problemas atinentes à defesa nacional, principalmente, no que diz respeito ao planejamento, avaliação e controle das diretrizes e ações estratégicas previstas na END.

Um dos produtos desse debate poderia ser a formulação de um orçamento de defesa que, dentro da moldura temporal do plano plurianual, guardasse estrita relação com a Política de Defesa Nacional e a Estratégia Nacional de Defesa. O orçamento da MB, por conseguinte, estaria incluído nesse processo.

Deste modo, o MD, perante os demais co-participantes do processo, seria o órgão responsável pela centralização, coordenação e elaboração de um orçamento consolidado de defesa,²¹⁵ de modo a ser capaz de defendê-lo junto aos demais órgãos do Poder Executivo e nas diversas etapas do processo orçamentário no Poder Legislativo, para, enfim, executá-lo, e assim, transformar o contido na PDN e na END em realidade.

Almeida nos lembra que *o orçamento é a materialização da ação governamental e, até que esteja prevista no orçamento —e seja devidamente executada—, uma política pública é apenas discurso.*²¹⁶

²¹⁴ Ver a Estratégia Nacional de Defesa, 2008: 43-55.

²¹⁵ De acordo com o §º 2, do art. 12, da Lei complementar nº 97/1999, a consolidação das propostas orçamentárias das Forças será feita pelo MD.

²¹⁶ ALMEIDA, C. Transparência do orçamento de defesa: o caso brasileiro, 2005: 44.

Desta maneira, seria esperado que os diversos participantes desse processo passassem a ter um maior comprometimento com os programas e ações constantes dos planos plurianuais e das leis orçamentárias anuais, e atuassem no sentido de garantir o fluxo financeiro necessário a um adequado orçamento de defesa.

A END igualmente prevê que as forças armadas deverão elaborar os seus Planos de Equipamento e Articulação²¹⁷ e submetê-los à apreciação do MD, que, por sua vez, deverá consolidá-los, de modo a propor ao Presidente da República, um Projeto de Lei de Equipamento e de Articulação da Defesa Nacional. Por ser um projeto de lei, este documento deverá ser submetido ao Congresso Nacional, com o propósito de envolver a sociedade brasileira na busca das soluções necessárias, estando aí incluídas as questões orçamentárias.²¹⁸

Assim sendo, a institucionalização da defesa nacional, por meio da constituição de um espaço público, proporcionaria o ambiente adequado a esse tipo de discussão. A definição política de um projeto de defesa que espelhasse as prioridades escolhidas para a MB seria materializada nessa instância.

O MD apresenta, na sua estrutura organizacional, uma Secretaria de Organização Institucional – Seori, diretamente subordinada ao Ministro da Defesa, que tem diversas competências relacionadas com as áreas de orçamento, finanças e transparência administrativa, tais como: a) formular a política de remuneração dos militares e pensionistas; b) elaborar diretrizes para o planejamento, a execução e o controle orçamentário e a gestão financeira e contábil; c) coordenar e realizar as execuções orçamentária, financeira e contábil da administração central do Ministério da Defesa; d) consolidar os planos plurianuais e as propostas orçamentárias e complementações das Forças Armadas e da administração central

²¹⁷ Conteria uma proposta de distribuição das instalações militares e de quantificação dos meios necessários para o cumprimento do previsto na END. Ver Estratégia Nacional de Defesa, 2008: 40.

²¹⁸ Ver Estratégia Nacional de Defesa, 2008: 42.

do Ministério da Defesa; e) exercer a função de órgão setorial de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal e de Contabilidade Federal; f) planejar, executar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades relacionadas com a execução orçamentária e financeira da administração central do Ministério da Defesa.

O fortalecimento da institucionalização do MD, com a participação dos diversos setores da sociedade, contribuiria para uma maior coordenação, articulação e integração dos esforços de todos os atores envolvidos com o tema da segurança e defesa, na busca por um objetivo comum.

No caso estudado, ficou claro que os programas 0472 – Proantar e 0474 – Recursos do Mar não são programas apenas da MB ou do MD. A definição política dos programas incitou os outros atores governamentais a também compartilharem responsabilidades, inclusive, na busca por mais recursos orçamentários, como, por exemplo, pôde ser constatado com o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério da Ciência e Tecnologia.

Existia, portanto, uma política e um plano estratégico elaborado em conjunto e, conforme já mostrado, diretamente relacionado com o processo orçamentário.²¹⁹ O resultado positivo dessa interação, institucionalizada por meio da CIRM, pôde ser comprovado com o acréscimo de recursos orçamentários a favor dos citados programas no período estudado, por iniciativa dos órgãos governamentais envolvidos e dos próprios parlamentares.

Na visão deste autor, a adoção das medidas sugeridas no escopo deste trabalho contribuiria para amenizar duas das principais vulnerabilidades da atual estrutura de defesa do País, apontada no texto da própria END: o pouco envolvimento da sociedade brasileira com os assuntos de defesa; e a insuficiência e descontinuidade na alocação de recursos orçamentários para a defesa.²²⁰

²¹⁹ No caso estudado, a PNRM (política) e o VI PSRM (plano estratégico), elaborados com a participação de diversos órgãos governamentais, no âmbito da CIRM

²²⁰ Ver Estratégia Nacional de Defesa, 2008: 32.

Para isso, é preciso inovar. Em 2006, durante a revisão do PPA 2004-2007, o governo federal, ao definir a sua orientação estratégica, já afirmara que um dos desafios para a promoção e expansão da cidadania e o fortalecimento da democracia era a necessidade de se implementar uma nova gestão pública que fosse, ao mesmo tempo: ética, transparente, participativa, descentralizada, com **controle social** e orientada para o cidadão.²²¹

Desta forma, o controle social ou o controle da própria sociedade, somar-se-ia aos tradicionais controles externo e interno, na eterna luta para se assegurar economicidade, eficiência, legalidade, moralidade e transparência no uso do erário público.²²²

Disposição para mudar é o que a Nação está a exigir agora de seus marinheiros, soldados e aviadores, ressalta a nova END.²²³ Portanto, as mudanças sugeridas neste trabalho estão de acordo com as orientações governamentais que visam a transformação do próprio Estado democrático brasileiro:

*É preciso passar do arbítrio unilateral da autoridade pública à escuta, à negociação e à co-produção e corresponsabilidade com os usuários/beneficiários. É um Estado que nasce de um novo contrato social como um Estado do compromisso, fundado na pactuação com os cidadãos, na cooperação entre o público e o privado e na mobilização e compromisso dos seus funcionários com a mudança.*²²⁴

Assim sendo, as observações finais deste capítulo nos levam a afirmar que a institucionalização de um espaço republicano se faz desejável, na medida em que

²²¹ De acordo com o item 31, do megaobjetivo III, do Anexo I da Lei 10.933/2004, com redação dada pela Lei 11.318/2006, grifo nosso.

²²² O controle externo é a fiscalização exercida pelo Congresso Nacional sobre os atos e atividades da Administração Pública. O controle interno é a fiscalização e o acompanhamento exercido no âmbito de cada Poder, sobre os atos da Administração Pública de caráter orçamentário, financeiro, contábil e patrimonial, exercidos pelos órgãos públicos internamente (Ver glossário no portal de orçamento da página do Senado Federal na internet)

²²³ Ver Estratégia Nacional de Defesa, 2008: 2.

²²⁴ Anexo I da Lei 10.933/2004, com redação dada pela Lei 11.318/2006: 45.

as políticas públicas, para serem legitimadas e ganharem credibilidade, precisam de um *locus* para a participação dos diversos setores da sociedade.²²⁵

²²⁵ Aqui entendidas como legítimas as políticas governamentais direcionadas em prol do bem público, ou seja, aquelas políticas em que a ampla participação da sociedade, por meio do controle social, garanta que o interesse público esteja colocado acima do interesse privado.

Considerações finais

O Brasil sempre demonstrou apreço pelas regras do Direito Internacional e foi um defensor de uma ordem política e econômica multilateral, respeitando os princípios de igualdade jurídica entre os Estados, da convivência pacífica, da não-intervenção e da autodeterminação dos povos.

No entanto, esta postura não pode conduzir a uma incapacidade de refletir sobre o uso legítimo da força. Aliás, esses dois aspectos: preparação para a guerra e o respeito ao direito internacional não são excludentes. Pelo contrário, podem amparar a edificação desta ordem internacional multilateral tão almejada pelo Brasil.

Conforme apontado nos objetivos da PDN, o Estado brasileiro busca uma maior inserção nos processos decisórios internacionais. Essa nova forma de se projetar no mundo aumenta o risco de o país se confrontar com interesses antagônicos. Logo, a sociedade brasileira precisa refletir sobre a necessidade de o Brasil estar adequadamente preparado para a defesa dos seus interesses, no seu território e no exterior.

Deste modo, o posicionamento político, derivado da identificação dos interesses e vulnerabilidades estratégicas nacionais, deve dirigir a condução da política externa e a preparação da defesa do Estado.

Portanto, o dimensionamento das forças armadas depende de uma definição política, que poderá ser alcançada por meio da participação da sociedade em um amplo debate público sobre o tema. Esta avaliação política é fundamental para pautar a preparação da defesa e definir os meios necessários para mitigar os ímpetos das ameaças contemporâneas.

Ostentar um poderio militar, com capacidade de dissuasão, faz parte da postura estratégica assumida pelo Brasil na PDN. Contudo, este tipo de política declaratória perde todo o seu sentido, caso não seja acompanhada de medidas

práticas —uma política de recursos orçamentários, por exemplo— que tenham por objetivo prover credibilidade às forças armadas.

A principal atividade de uma força armada é ser preparada para o combate, preponderantemente, contra as ameaças externas. Além disso, o poder militar de um Estado pode, de acordo com a capacidade militar de cada país, ser usado em uma diversidade de tarefas, como um instrumento permanente da política e uma forma de impedir a guerra e promover a paz.

Assim sendo, as diversas possibilidades de atuação do poder militar brasileiro indicam que uma potência regional como o Brasil não pode prescindir de forças armadas bem equipadas e corretamente dimensionadas.

O aumento das responsabilidades da Marinha com a imputação de novas atribuições subsidiárias implica uma maior demanda por recursos financeiros. Do mesmo modo, a preparação do poder militar para atuar na segurança pública, mesmo em situações excepcionais, envolve mais gastos orçamentários. A revolução tecnológica igualmente exige vultosos investimentos em pesquisa e desenvolvimento de novos equipamentos.

Disso tudo, pode-se tirar uma primeira ilação: forças armadas modernas são caras, o que de certa forma explica o aumento na demanda de recursos orçamentários destinados para a defesa da nação.

Por este motivo, é fundamental que os formuladores de políticas públicas voltadas para a segurança e a defesa tenham uma exata ciência de como são aplicados os recursos financeiros reservados aos gastos militares. Com relação a isso, se torna imprescindível conhecer o processo orçamentário brasileiro.

No caso da MB, o orçamento da Força estará em conformidade com a PDN e a END, na medida em que obtenha êxito na consecução das metas formuladas pela política e pela estratégia.

Como a PDN brasileira é um documento vago, que não quantifica precisamente quais as metas que deveriam ser alcançadas, não há como a

sociedade saber se a MB necessita de mais ou menos recursos financeiros ou se o orçamento da MB é ou não adequado.

Desta forma, poder-se-ia afirmar que, no PPA 2004-2007, havia um descompasso entre a atribuição de tarefas para a MB e a destinação de recursos orçamentários para a Força, não porque meramente faltavam recursos financeiros, mas sim porque não existindo uma definição clara de metas na PDN, não havia como aferir a eficácia daquilo que era produzido em termos de defesa.

Na estrutura de defesa brasileira não existia, até dezembro de 2008, um planejamento estratégico de defesa definido politicamente e que especificasse qual o modelo de marinha que o Brasil deveria ter para a consecução das metas formuladas na PDN.

Para preencher este vazio, o planejamento estratégico da MB era elaborado exclusivamente por militares e funcionários civis da própria força, sem a participação do segmento político e demais setores da sociedade brasileira.

Contudo, a alocação de recursos orçamentários para a MB era resultado de uma correlação de forças políticas articuladas entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, os quais, por sua vez, não participavam diretamente do processo de elaboração do planejamento estratégico da MB.

Nesse sentido, faz-se necessário elaborar um projeto de defesa que especifique as capacidades e os requisitos necessários para a MB. Contudo, esta deve ser uma concepção de natureza política e não pode ser elaborado exclusivamente por militares.

A nova END procurou ocupar esse espaço ao incluir no seu texto uma hierarquização dos objetivos estratégicos e táticos a serem seguidos pela MB, definidos politicamente, além de determinar a consolidação e a elaboração de um *Projeto de Lei de Equipamento e de Articulação da Defesa Nacional*, a ser submetido ao Congresso Nacional, com o propósito de envolver a sociedade brasileira na busca das soluções necessárias à implementação das diretrizes estratégicas presente na END.

Destarte, existe hoje, por parte da END, uma orientação estratégica para a elaboração de um projeto de defesa para a MB, que será dotada do devido respaldo político, pois não será organizada apenas por militares, mas sim, com a participação de outros setores da sociedade, por meio de um debate público no Congresso Nacional.

Tanto o Poder Executivo, quanto o Poder Legislativo, possuem um papel relevante a cumprir na condução do processo orçamentário brasileiro. No entanto, caso as necessidades da MB não estejam perfeitamente identificadas dentro da sistemática do PPA, esses atores pouco podem fazer.

Os planejamentos estratégicos afetos à MB, decorrentes da nova PDN, deveriam estar incluídos no PPA, com a devida correspondência, de modo que os programas e as ações pudessem vir a ser contemplados com recursos orçamentários na LDO, na LOA e em seus créditos suplementares.

Assim sendo, para uma adequada alocação de recursos orçamentários, por parte do Poder Executivo e do Poder Legislativo, parece ser fundamental e, até mesmo, indispensável, que o planejamento estratégico setorial da MB esteja diretamente relacionado com o PPA.

Não faz sentido existir algum programa ou ação constante do PPA que não faça correspondência com a PDN. No entanto, como a PDN é bastante genérica na definição de suas orientações e diretrizes, foi possível correlacionar todos os programas do PPA 2004-2007 afetos à MB com a parte estratégica da PDN.

Desta forma, pode-se concluir que a aprovação da PDN em 2005 não impactou positivamente os programas afetos à MB no PPA 2004-2007. Além disso, a baixa taxa de execução dos recursos previstos para a MB em 2006 refletiu a baixa prioridade alcançada pelos programas da MB dentro da esfera do governo federal, apenas um ano após a publicação da atual PDN.

No entanto, em 2006, a MB atribuiu uma grande prioridade aos programas 0472 – Proantar e 0474 – Recursos do mar. Ao serem analisados os motivos para isso, constatou-se que a PNRM e o VI PSRM, aprovados em 2005, estabeleciam

uma correspondência com o PPA, visando a obter os recursos orçamentários necessários à implementação de suas políticas públicas.

Por outro lado, a PDN, bem como a nova END, não estabelecem uma relação semelhante com o plano plurianual. A própria END, no seu texto, aponta esse fato como uma das principais vulnerabilidades da atual estrutura de defesa do País.

O transcorrer da pesquisa procurou mostrar que, ao se articular a política e o planejamento estratégico com a realidade orçamentária do governo federal —no caso estudado: a PNRM, o VI PSRM e o PPA 2004-2007—, ficam aumentadas as chances de uma política pública vir a se materializar, gerando benefícios diretos para a sociedade.

No entanto, conforme foi apurado na análise dos aportes de recursos orçamentários aos programas 0472 – Proantar e 0474 – Recursos do mar, durante o PPA 2004-2007, não basta articular a política, o planejamento estratégico e o orçamento, como foi feito com o PNRM, o VI PSRM e o PPA 2004-2007, para se garantir um adequado fluxo de recursos financeiros. É preciso, além disso, incluir as prioridades na agenda política, tanto do Poder Executivo, quanto do Poder Legislativo.

A partilha dos recursos financeiros do orçamento da União, entre os diversos órgãos da administração pública, é o resultado de uma disputa entre forças políticas para saber quem receberá mais ou menos recursos. O orçamento é, desta forma, antes de qualquer consideração técnica, um instrumento político.

Portanto, os projetos que interessam à MB, para terem maior peso nessa disputa por mais recursos orçamentários, deveriam contar com maior apoio político, tanto no âmbito do Poder Executivo, quanto no Poder Legislativo.

O Poder Executivo possui a primazia das ações no que diz respeito ao processo orçamentário. Mas, ao mesmo tempo, não pode prescindir da atuação do Congresso Nacional, pois toda a proposição de legislação orçamentária deve ser obrigatoriamente apreciada pelos parlamentares.

Como a participação do Poder Legislativo é constrangida por limitações de ordem institucional, se torna fundamental que os recursos orçamentários aspirados pela MB sejam alocados durante o processo de distribuição de recursos para a montagem do PLOA, antes, portanto, de ser enviado para a apreciação do Poder Legislativo, ainda na esfera do Poder Executivo.

O relacionamento profícuo entre os órgãos do Poder Executivo que compõem a CIRM e os parlamentares se refletiu na proposição de emendas aos projetos de lei orçamentários, pois conforme foi mostrado, não se pode desprezar o fato de que, a aproximação dos parlamentares ao Proantar, é um dos fatores determinantes da expressiva quantidade de emendas recebidas pelo referido programa no Congresso Nacional, durante o PPA 2004-2007.

Desta forma, pode-se afirmar que as deliberações acertadas no âmbito da CIRM são revestidas de forte respaldo político, pois não ajuízam o posicionamento de um único órgão ou ministério, e sim, o resultado de um amplo debate público e constitui uma amostra concreta de que é possível relacionar diversos setores da sociedade em prol de um intuito comum.

Com a finalidade de se angariar mais apoio político aos projetos da defesa, a institucionalização de frentes parlamentares, tanto ligadas ao Proantar, quanto à defesa nacional, demonstram a relevância de se constituir mais interlocutores no Congresso Nacional, além das comissões permanentes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal.

Visando a engendrar mais medidas que viessem a aprofundar o processo de institucionalização da defesa nacional, vislumbrou-se a constituição de um espaço onde os programas e projetos da MB pudessem ser amplamente discutidos, de modo que as decisões tomadas guardassem um forte vínculo político, na medida em que refletisse um acordo resultante dos embates de forças ocorridas nesse debate público.

Desta maneira, poderia ser constituída, na esfera do MD, uma comissão semelhante à CIRM, mas com uma dimensão ainda mais ampliada, de modo a

conter a participação de todos os setores relacionados ao tema, inclusive das mencionadas frentes parlamentares, a fim de servir como um foro privilegiado para o debate e a busca de soluções dos problemas atinentes à defesa nacional, principalmente, no que diz respeito ao planejamento, avaliação e controle das diretrizes e ações estratégicas previstas na END.

Um dos frutos desse debate poderia ser a formulação de um orçamento consolidado de defesa que, dentro do marco temporal do plano plurianual, guardasse estrita relação com a PDN e a END.

Desse modo, o MD teria o indispensável apoio político para defender o orçamento da defesa junto aos demais órgãos do Poder Executivo e nas diversas etapas do processo orçamentário no Poder Legislativo, para, enfim, executá-lo, e assim, transformar o contido na PDN e na END em realidade.

Assim sendo, a institucionalização da defesa nacional, por meio da constituição de um espaço público aberto aos diversos setores da sociedade, proporcionaria o ambiente adequado a esse tipo de discussão. A definição política de um projeto de defesa que espelhasse as prioridades escolhidas para a MB seria concretizada nessa instância.

Desta forma, seria esperado que o controle social ou o controle da própria sociedade, somado ao controle externo e interno, contribuíssem para amenizar duas das principais vulnerabilidades da atual estrutura de defesa do País: o pouco envolvimento da sociedade brasileira com os assuntos de defesa; e a insuficiência e descontinuidade na alocação de recursos orçamentários para a defesa.

Assim sendo, as observações finais deste trabalho nos levam a afirmar que a institucionalização de um espaço republicano se faz desejável, na medida em que as políticas públicas, para serem legitimadas e ganharem credibilidade, precisam de um *locus* para a participação dos diversos setores da sociedade.

Esse é o diferencial oferecido pela CIRM e, na minha avaliação, uma das chaves do seu sucesso para a obtenção dos recursos orçamentários indispensáveis para a implementação de suas políticas públicas.

A pesquisa realizada poderá contribuir para o fortalecimento do debate acerca de questões estratégicas envolvendo a defesa e a segurança nacional, bem como servir de subsídios para a formulação de políticas públicas que visem a garantir um adequado fluxo de recursos orçamentários a serem aplicados na MB, de forma a garantir o cumprimento da sua missão constitucional.

Afinal, os interesses do Brasil no mar exigem uma marinha corretamente dimensionada, equipada e apta a cumprir, efetivamente, a sua missão, como, quando e onde for necessário.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de. Transparência do orçamento de defesa: o caso brasileiro. 2005. <http://www.resdal.org/presupuestos/caso-brasil.pdf> acesso em 27/3/2008.

_____. Controle externo sobre a defesa nacional. *Revista do Tribunal de Contas da União*. out./dez. n. 94, Brasília: TCU, 2002: 55-77.

http://www2.tcu.gov.br/pls/portal/docs/PAGE/TCU/PUBLICACOES/PUBLICACOES_P ERIODICAS/REVISTA_TCU/REVISTA0094.PDF acesso em 7/9/2007.

ALMINO, João. Inserção internacional de segurança do Brasil: a perspectiva diplomática. In: BRIGAGÃO & PROENÇA JR. (org.). *op.cit*: 27-85.

ALSINA JR., João Paulo Soares. Para que o Brasil precisa de forças armadas? *Revista Cena Internacional*. Brasília, ano 5, nº 2, dez. 2003: 59-90. http://www.mundorama.info/Mundorama/Cena_Internacional_files/Cena_2003_2.p df acesso em 10/4/2008.

_____. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, ano 46, nº 2, jul./dez. 2003: 53-86 <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v46n2/v46n2a03.pdf> acesso em 10/4/2008.

BARBOSA, Afonso. Segurança e defesa – algumas reflexões. *Revista do Clube Naval*. Rio de Janeiro, nº 344, out./nov./dez. 2007: 17-19.

_____. Visão militar sobre a inserção internacional de segurança do Brasil. In: BRIGAGÃO & PROENÇA JR. (org.). *op.cit*: 87-160.

BERTONHA, João Fábio. O poder militar brasileiro e seus dilemas: quantidade ou qualidade? *Meridiano 47*. Brasília, nº 81, abr. 2007: 2-4. http://www.mundorama.info/Mundorama/Meridiano_47_-_1-100_files/Meridiano_81.pdf acesso em 10/4/2008.

BRIGAGÃO, Clóvis e PROENÇA JR., Domício (org.). *Brasil e o mundo: novas visões*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 2002.

BULL, Hedley. *A sociedade anárquica*. Brasília: UNB, 2002.

CERVO, Amado Luiz. A dimensão da segurança na política exterior do Brasil. In: BRIGAGÃO & PROENÇA JR. (org.). *op.cit*: 319-361.

CLAUSEWITZ, Carl Von. *Da guerra*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

COSTA, Thomaz Guedes da. A segurança internacional do Brasil e os Estados Unidos da América na era do anti-terror. In: BRIGAGÃO & PROENÇA JR. (org.). *op.cit*: 187-211.

FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub e FIGUEIREDO, Fernando Limongi. *Política orçamentária no presidencialismo de coalizão*. Rio de Janeiro: FGV, 2008.

FIORI, José Luís. *O poder global e a nova geopolítica das nações*. São Paulo: Boitempo, 2007.

FLORES, Mario Cesar. *Reflexões estratégicas: repensando a defesa nacional*. São Paulo: É Realizações, 2002.

GÓES, Guilherme Sandoval. A evolução do pensamento estratégico norte-americano a partir da fragmentação nuclear e seus reflexos no Brasil. *Revista Marítima Brasileira*. Rio de Janeiro, v. 122, nº 04/06, abr./maio/jun. 2002: 123-160.

LUNDGREN, Ronaldo Pierre Cavalcanti. Uma estratégia de segurança para o Brasil. *A defesa nacional*, nº 794, set./out./nov./dez. 2002: 98-123.

MACHIAVELLI, Niccolò. *O Príncipe; Escritos políticos*. Col. Os pensadores. 4. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1987.

_____. *Comentários sobre a primeira década de Tito Lívio*. Brasília: UNB, 1979.

MELLO, Valérie de Campos. Paz e Segurança na ONU: a visão do Brasil. In: BRIGAGÃO & PROENÇA JR. (org.). *op.cit*: 163-185.

NYE, Joseph S. *O paradoxo do poder americano. Por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada*. São Paulo: Unesp, 2002.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. Democracia e defesa nacional. Uma agenda a partir do Poder Legislativo. In: (org.). *Segurança e defesa nacional: da competição à cooperação regional*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2007: 249-270.

PROENÇA JR., Domício e DINIZ, Eugênio. *Política de defesa no Brasil: uma análise crítica*. Brasília: UNB, 1998.

REBELO, Aldo. O Poder Legislativo e a defesa nacional. In: OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de (org.). *op.cit*: 271-284.

SANTOS, Maria Helena de Castro. A nova missão das forças armadas latino-americanas no mundo pós-Guerra Fria: o caso do Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. São Paulo, v. 19, nº 54, fev. 2004.

http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092004000100007&lng=en&nrm=iso&tlng=pt acesso em 10/4/2008.

SARDENBERG, Carlos Alberto. A crise por aqui. *O Globo*, Opinião, 18/9/2008: 7.

SILVA, Francisco Carlos Teixeira da. O mundo, uma guerra depois: as relações internacionais depois da Guerra do Iraque-II. *Revista Marítima Brasileira*. Rio de Janeiro, v. 124, nº 01/03, jan./fev./mar. 2004: 109-139.

VALLADÃO, Alfredo da Gama e Abreu. A autonomia pela responsabilidade: o Brasil frente ao uso legítimo da força. In: BRIGAGÃO & PROENÇA JR. (org.). *op.cit*: 213-251.

VIDIGAL, Armando Amorim Ferreira. A missão das forças armadas para o século XXI. Simpósio: Missão das forças armadas para o século XXI, Escola de Guerra Naval, 2004.

<http://www.egn.mar.mil.br/cepe/simposios/missaoForcasArmadas/palestraVidigal.pdf> acesso em 29/5/2008.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: UNB, 1999.

WROBEL, Paulo S. & HERZ, Mônica. A política brasileira de segurança no pós-guerra fria. In: BRIGAGÃO & PROENÇA JR. (org.). *op.cit*: 255-318.

Documentos e material oficial

Banco Mundial. Gross domestic product 2007.

<http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GDP.pdf> acesso em 6/9/2008.

Câmara dos Deputados. Estatuto da Frente Parlamentar de Defesa Nacional. Congresso Nacional. Brasília, 2008.

<http://www2.camara.gov.br/eventos/lancamento-da-frente-parlamentar-da-defesa/estatuto-da-frente> acesso em 20/1/2009.

_____. Resolução nº 01/2006 – CN. Congresso Nacional. Brasília, 2006.
http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla_CMO/resolucao_001_2006cn.html acesso em 25/11/2008.

_____. Resolução nº 02/1995 – CN. Congresso Nacional. Brasília, 1995.
http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/Legisla_CMO/resolucao_02_95.html acesso em 25/11/2008.

Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Projeto de Lei Orçamentária para 2007 – Relatório Preliminar. Congresso Nacional. Brasília, 2006.
http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/arquivo/03.%20LOA-Elab/03.2.%20Outros%20Anos/03.2.8.%202007/03.2.8.3.%20Parecer%20Preliminar/824E21C365254A1DA5B361B6BAB74E70 acesso em 8/1/2009.

_____. Proposta Orçamentária para 2006 – Parecer da Comissão, vol. I. Congresso Nacional. Congresso Nacional. Brasília, 2006.
http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/arquivo/03.%20LOA-Elab/03.2.%20Outros%20Anos/03.2.7.%202006/03.2.7.6.%20Ciclo%20Geral/420-Relatório%20Aprovado/410-Parecer%20da%20CMO%20-%20volume%201.pdf acesso em 8/1/2009.

_____. Proposta Orçamentária para 2006 – Parecer da Comissão, vol. III. Congresso Nacional. Brasília, 2006.
http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/arquivo/03.%20LOA-Elab/03.2.%20Outros%20Anos/03.2.7.%202006/03.2.7.6.%20Ciclo%20Geral/420-Relatório%20Aprovado/430-Parecer%20da%20CMO%20-%20volume%203.pdf acesso em 8/1/2009.

_____. Proposta orçamentária para 2006 - Parecer preliminar. Congresso Nacional. Brasília, 2005.
http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/arquivo/03.%20LOA-Elab/03.2.%20Outros%20Anos/03.2.7.%202006/03.2.7.3.%20Parecer%20Preliminar/420-Parecer%20Preliminar%20Aprovado/510-Parecer%20Preliminar%20Aprovado%20pela%20CMO%20em%2010-11-2005.pdf acesso em 8/1/2009.

_____. Relação de emendas ao PL nº 004/2005 – LDO 2006, por autor. Congresso Nacional. Brasília, 2005.
http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/arquivo/01.%20LDO/01.2.%20Outros%20Anos/01.2.7.%202006/01.2.7.1.%20Elaboração/01.2.7.1.3.%20Emendas/410-Espelho%20das%20Emendas%20Apresentadas.pdf acesso em 8/1/2009.

_____. Proposta Orçamentária para 2005 – Relatório Final Consolidado, vol. II. Congresso Nacional. Brasília, 2004.
http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/arquivo/03.%20LOA-Elab/03.2.%20Outros%20Anos/03.2.6.%202005/03.2.6.6.%20Ciclo%20Geral/420-Relatório%20Aprovado/420-Relatório%20Final%20aprovado%20-%20volume%202.pdf acesso em 8/1/2009.

Constituição da República Federativa do Brasil, 5 de outubro de 1988.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm em 13/2/2008.

Decreto 6.703, de 18 de dezembro de 2008.
https://www.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2008/estrategia_defesa_nacional.pdf acesso em 6/1/2009.

Decreto 6.484, de 17 de junho de 2008.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2008/Decreto/D6484.htm
acesso em 20/1/2009.

Decreto nº 5.382, de 03 de março de 2005.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2005/Decreto/D5382.htm
acesso em 19/11/2008.

Decreto nº 5.377, de 23 de fevereiro de 2005.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2005/Decreto/D5377.htm
acesso em 19/11/2008.

Decreto nº 3.939, de 26 de setembro de 2001.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2001/D3939.htm acesso em
20/1/2009.

Decreto nº 74.557, de 12 de setembro de 1974.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D74557.htm acesso em
20/1/2009.

Exposição do Comandante da Marinha à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal – CRE, 2007. <http://legis.senado.gov.br/sil-pdf/Comissoes/Permanentes/CRE/Notas/20070816RO023.pdf> acesso em 13/2/2008.

Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário – IBPT. Carga tributária atinge o índice de 36,08% em 2007, crescendo mais de 1 ponto percentual, 2008.

http://www.ibpt.com.br/home/publicacao.view.php?publicacao_id=6221&pagina=0
acesso em 20/1/2009.

Lei 11.451, de 07 de fevereiro de 2007.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2007/Lei/L11451.htm acesso
em 23/1/2009.

Lei 11.450, de 07 de fevereiro de 2007.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2007-2010/2007/Lei/L11450.htm acesso
em 5/11/2008.

Lei nº 11.318, de 05 de julho de 2006.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2006/Lei/L11318.htm acesso
em 5/11/2008.

Lei 11.306, de 16 de maio de 2006.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2006/Lei/L11306.htm acesso
em 6/1/2009.

Lei nº 10.933, de 11 de agosto de 2004.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2004/Lei/L10.933.htm acesso
em 5/11/2008.

Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm acesso em 5/11/2008.

Lei complementar nº 97, de 9 de junho de 1999.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp97.htm acesso em 13/12/2007.

Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm acesso em 19/11/2008.

Ministério da Defesa. Estratégia Nacional de Defesa. Brasília, 2008.

https://www.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2008/estrategia_defesa_nacional.pdf acesso em 6/1/2009.

_____. Política de Defesa Nacional. Brasília, 2005.

<https://www.defesa.gov.br/pdn/index.php?page=home> acesso em 21/12/2007.

Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Política de

Desenvolvimento Produtivo. Brasília, 2008. www.desenvolvimento.gov.br/pdp acesso em 16/1/2009.

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Despesa dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social por Órgão Orçamentário. Brasília, 2007. http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/sof/orcamento_2007/loa_11451/070207_Lei_11451_anexoII.pdf acesso em 16/12/2007.

_____. Exposição de motivos nº 00076/2005/MP, do Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias para 2006. Brasília, 2005. http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/arquivo/01.%20LDO/01.2.%20Outros%20Anos/01.2.7.%202006/01.2.7.1.%20Elaboração/01.2.7.1.1.%20Projeto%20de%20Lei/410-Projeto%20de%20Lei/410-Mensagem/420-Anexo%20à%20Exposição%20de%20Motivos.pdf acesso em 8/1/2009.

ONU. A more secure world: our shared responsibility. Assembléia-Geral, Resolução A/59/565, 2004. http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/gaA.59.565_En.pdf acesso em 20/8/2008.

Projeto de lei nº 004/2005 – Lei de diretrizes orçamentárias para 2006. Anexo I. http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/arquivo/01.%20LDO/01.2.%20Outros%20Anos/01.2.7.%202006/01.2.7.1.%20Elaboração/01.2.7.1.1.%20Projeto%20de%20Lei/410-Projeto%20de%20Lei/430-Anexos/410-Anexo%201%20-%20Metas%20e%20Prioridades.pdf acesso em 8/1/2009.

Secretaria de Orçamento Federal. Orçamentos da União 2007. Lei nº 11451, de 7/2/2007. Detalhamento das Ações, Órgãos do Poder Executivo, Presidência da República e ministérios (exceto Ministério da Educação). v. 4, t. 1. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 2007. http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Legislacao/Leis/070207_Lei_11451_V4.pdf acesso em 20/1/2009.

Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Relatório de Avaliação do PPA 2004-2007: exercício 2008 – ano base 2007, Caderno 5 – Ministério da Defesa. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 2008. http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/avaliacao_PPA/relatorio_2008/08_PPA_Aval_cad05_MD.pdf acesso em 5/11/2008.

_____. Monitoramento em números: programa e ações do Plano Plurianual 2004-2007: ano base 2005. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, 2006. http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/spi/plano_plurianual/monitoramento/05_PPA_Monit_numeros.pdf acesso em 3/11/2008.

SIPRI. World military expenditure 1988-2007. http://www.sipri.org/contents/milap/milex/mex_world_graph.html em 12/10/2008.

_____. Recent trends in military expenditure. http://www.sipri.org/contents/milap/milex/mex_trends.html em 12/10/2008.

_____. The 15 major spender countries in 2007. http://www.sipri.org/contents/milap/milex/mex_major_spenders.pdf 12/10/2008.

_____. Yearbook2008 Armaments, disarmament and international security summary. <http://yearbook2008.sipri.org/files/SIPRIYB08summary.pdf> 12/10/2008.

The White House. The National Security Strategy of the United States of America, set. 2002. <http://www.whitehouse.gov/nsc/nssall.html> acesso em 10/7/2008.