

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CEL AV SIDNEI NASCIMENTO DE SOUZA

OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS

Reflexos estratégico-orçamentários no Plano Estratégico da Marinha - PEM 2040
decorrentes da Operação Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida

Rio de Janeiro

2021

CEL AV SIDNEI NASCIMENTO DE SOUZA

OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS

Reflexos estratégico-orçamentários no Plano Estratégico da Marinha - PEM 2040
decorrentes da Operação Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida

Trabalho apresentado à Escola de Guerra Naval,
como requisito parcial para a conclusão do
Curso de Política e Estratégia Marítimas.

Orientador: CMG (RM1) Luís Fernando
Nogueira Pompeu

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval

2021

À minha mais que amada esposa, Mirella, e a nossos queridos filhos, Raphael e Mikhael, pela compreensão de minhas necessárias ausências no convívio diário, e pela fortaleza de espírito familiar, que muito me motivou nas pesquisas para a conclusão deste trabalho.

A meus pais, Seu Heleno e Dona Elza, maiores responsáveis pela formação de meu caráter e de meus valores pessoais, que possibilitaram minha chegada, com total retidão, a este momento da carreira e da vida.

AGRADECIMENTOS

Das poucas certezas da vida, a que mais se aproxima deste momento de gratidão encontra-se eternizada nas sábias palavras do empresário filantropo escocês Andrew Carnegie (1835-1919): “Nenhum homem será grande se desejar fazer tudo sozinho, ou receber todos os créditos por fazê-lo.”¹

Assim, não poderia deixar de registrar meus mais sinceros agradecimentos:

ao Grande Arquiteto Do Universo, que é Deus, por permitir-me cumprir, com saúde e dedicação, todas as etapas necessárias para alcançar o êxito na conclusão deste trabalho;

ao Comando da Aeronáutica, por me propiciar o crescimento profissional de alto nível na atual fase carreirista e pela seleção ao destacado Curso de Política e Estratégia Marítimas (C-PEM);

à Marinha do Brasil e à Escola de Guerra Naval, por possibilitarem o incremento do espírito de camaradagem e irmandade entre integrantes das Forças Coirmãs, bem como pelos ensinamentos de excelência ofertados aos oficiais-alunos matriculados no C-PEM;

ao meu orientador, Capitão de Mar e Guerra (RM1) Luís Fernando Nogueira Pompeu, pela paciência, dedicação e precisão nos direcionamentos para o “correto caminho” trilhado para a conclusão deste trabalho de pesquisa acadêmica;

aos meus companheiros da Força Aérea Brasileira, Cel Av Leonardo, Cel Eng Lamfre e Cel Inf Bueno, pelo espírito de corpo e por bem representarmos nossa Força em todas as etapas do C-PEM, além da união desenvolvida durante todo o período de convívio neste ano acadêmico, que será perpetuado por nossas lembranças;

aos “Homens e Mulheres do Mar” que, juntamente aos “Homens de Terra” e “Homens do Ar”, integraram a Turma C-PEM 2021, permitindo o crescimento fraterno entre as Forças e a Amizade sincera, que se manterá, com certeza, para além dos horizontes da vida, tanto a boreste quanto a bombordo. Os agradecimentos não seriam justos, nem perfeitos, sem as palavras de Rui Barbosa (2012, p.118),² que nos mantiveram fiéis ao nosso objetivo durante todo o Curso: “Quando, porém, à escola do oceano se reúne a escola da guerra, [...], podem estar certos de que a Providência lhes dispensou, entre os seus semelhantes, um quinhão incomparável de saber.”

¹ Fonte: <<https://idiomus.com/blog/andrew-carnegie/>>. Acesso em: 14 jul. 2021.

² Palavras constantes do discurso proferido em 14 de janeiro de 1899, agradecendo manifestação promovida pelos oficiais de terra e mar. Encontram-se destacadas no Auditório Tamandaré, da Escola de Guerra Naval. Fonte: BARBOSA, R.. **Antologia**: Rui Barbosa. Seleção, prefácio e notas de Luís Viana Filho. Ed. Especial. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2012. Disponível em: <<https://lelivros.love/book/baixar-livro-antologia-rui-barbosa-em-pdf-epub-mobi-ou-ler-online/>>.

RESUMO

Este trabalho de pesquisa tem o intuito de verificar os reflexos estratégico-orçamentários, decorrentes da Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida”, no Plano Estratégico da Marinha (PEM 2040). O objetivo geral do estudo é o de analisar em que medida a participação da Marinha do Brasil na Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida” impactou a dotação orçamentária reservada aos principais programas estratégicos do PEM 2040, destacando o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), no exercício financeiro de 2019 e subsequentes. O recorte temporal é coincidente com a ativação daquela Operação Interagências, de outubro de 2019 a março de 2020, quando foi desativada. A metodologia empregada é a de revisão de literatura normativa e acadêmica existente sobre políticas e estratégias de Defesa e Marítimas, além de Operações Cívico-Militares, destacando as Operações Interagências, com o foco voltado para a Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida”, ocasionada pelo acidente ambiental por derramamento de óleo na costa nordestina brasileira em 2019. Na sequência, verifica-se a literatura sobre Orçamento Público, a fim de se entender a organização do sistema orçamentário brasileiro. Em seguida, são analisados os relatórios de gestão dos órgãos designados e participantes do Grupo de Acompanhamento e Avaliação, referentes aos exercícios financeiros de 2019 e 2020, a fim de propiciar uma discussão de resultados mais ampla e amadurecida para se avaliar, ao término do trabalho, possíveis impactos e reflexos estratégico-orçamentários no PEM 2040, com o registro de oportunidades e desafios decorrentes das lições aprendidas durante o evento. No capítulo final, são apresentadas as conclusões decorrentes das análises e discussões mais relevantes à MB, bem como sugeridas possíveis avaliações político-estratégicas para o aperfeiçoamento de processos que atendam ao bem comum nacional, associado às necessárias capacidades para que a “Marinha de Hoje” possa cumprir sua missão fidedignamente, em busca do estado final desejado para a “Marinha do Futuro”, evitando a dispersão de recursos com eficiência, eficácia e efetividade.

Palavras-chave: Operações Interagências. Amazônia Azul. PEM 2040. SisGAAz. Política. Estratégia. Orçamento.

RESUMEN

Este trabajo de investigación tiene como objetivo comprobar los reflejos estratégico-presupuestarios resultantes de la Operación "Amazonía Azul - Mar Limpio es Vida", en el Plan Estratégico de la Armada (PEM 2040). El objetivo general del estudio es analizar en qué medida la participación de la Armada de Brasil en la Operación "Amazonía Azul - Mar Limpio es Vida" impactó la asignación presupuestaria reservada para los principales programas estratégicos del PEM 2040, destacando el Sistema de Gestión de la Amazonía Azul (SisGAAz), en el año fiscal 2019 y siguientes. El plazo coincide con la activación de esa Operación Interinstitucional desde octubre de 2019 hasta marzo de 2020, cuando se desactivó. La metodología utilizada es revisar la literatura normativa y académica existente sobre políticas y estrategias de Defensa y Marítimas, además de las Operaciones Civiles-Militares, destacando las operaciones interinstitucionales, con un enfoque en la Operación "Amazonía Azul - Mar Limpio es Vida", ocasionada por el accidente ambiental causado por el derrame de petróleo en la costa noreste brasileña en 2019. A continuación, se verifica la literatura sobre Presupuesto Público, para comprender la organización del sistema presupuestario brasileño. Luego, se analizan los informes de gestión de los organismos designados y participantes del Grupo de Seguimiento y Evaluación, referidos a los ejercicios 2019 y 2020, con el fin de proporcionar una discusión más amplia y madura de los resultados para evaluar, al final del trabajo, los posibles impactos y reflejos estratégico-presupuestarios en el PEM 2040, con el registro de oportunidades y desafíos derivados de las lecciones aprendidas durante el evento. En el capítulo final, se presentan las conclusiones derivadas de los análisis y discusiones más relevantes para la Armada de Brasil, así como sugerencias de posibles evaluaciones político-estratégicas para la mejora de procesos que satisfagan el bien común nacional, asociados a las capacidades necesarias para que la "Armada de Hoy" pueda cumplir con su misión de manera confiable, en busca del estado final deseado para la "Armada del Futuro", evitando la dispersión de recursos con eficiencia, eficacia y efectividad.

Palabras clave: Operaciones Interinstitucionales. Amazonía Azul. PEM 2040. SisGAAz. Política. Estrategia. Presupuesto.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 —	Mapa estratégico da Marinha	22
FIGURA 2 —	Representação gráfica do SisGAAz	25
FIGURA 3 —	Marcos temporais do GAA durante o incidente com óleo no litoral.....	31
FIGURA 4 —	Ciclo integrado de planejamento e orçamento	38
FIGURA 5 —	Localidades oleadas no litoral brasileiro a partir de 30 de agosto de 2019..	44
FIGURA 6 —	Ações orçamentárias de acordo com os objetivos estratégicos do IBAMA	45
GRÁFICO 1 —	Quantitativo de incidentes por descarga de óleo no mar.....	43
GRÁFICO 2 —	Orçamento atualizado das ações orçamentárias AO 157M e AO 2E97	50
GRÁFICO 3 —	Extrato compilado de custos da Operação Amazônia Azul.....	51

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACISO —	Ação Cívico-Social
AED —	Ações Estratégicas de Defesa
AEN —	Ações Estratégicas Navais
AFRF —	Auditor Fiscal da Receita Federal
AJB —	Águas Jurisdicionais Brasileiras
ANP —	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
AO —	Ação Orçamentária
BID —	Base Industrial de Defesa
BNDES —	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
C ² —	Comando e Controle
CAPES —	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CD —	Câmara dos Deputados
CF —	Constituição Federal
CFN —	Corpo de Fuzileiros Navais
CIRM —	Comissão Interministerial dos Recursos do Mar
CM —	Comandante da Marinha
CMF —	Forças Marítimas Combinadas (<i>Combined Maritime Forces</i>)
CNPq —	Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
ComOpNav —	Comando de Operações Navais
CPT —	Centro de Pesquisas e Análises Tecnológicas
CRE —	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional
CSM —	Consciência Situacional Marítima
CTF-151 —	Força-Tarefa Combinada 151 (<i>Combined Task Force 151</i>)
DGN —	Diretoria-Geral de Navegação
DPHDM —	Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha
EB —	Exército Brasileiro
ED —	Estratégias de Defesa
EGN —	Escola de Guerra Naval
EMA —	Estado-Maior da Armada
EMGEPRON —	Empresa Gerencial de Projetos Navais
EN —	Estratégias Navais

END —	Estratégia Nacional de Defesa
FA —	Força(s) Armada(s)
FAB —	Força Aérea Brasileira
GAA —	Grupo de Acompanhamento e Avaliação
GLO —	Garantia da Lei e da Ordem
IBAMA —	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
ICMBio —	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
ICT —	Instituições de Ciência e Tecnologia
INMAR —	Instituto Nacional do Mar
INPE —	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
INPO —	Instituto Nacional de Pesquisas Oceânicas
INRE —	Instrução Normativa de Resposta a Emergência
ITOPF —	Federação Internacional de Proprietários de Navios-Tanque (<i>International Tanker Owners Pollution Federation Ltd</i>)
LBDN —	Livro Branco de Defesa Nacional
LCM —	Linhas de Comunicação Marítimas
LDO —	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA —	Lei Orçamentária Anual
LRF —	Lei de Responsabilidade Fiscal
LTA —	Laudo Técnico Ambiental
MB —	Marinha do Brasil
MCTI —	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações
MD —	Ministério da Defesa
MMA —	Ministério do Meio Ambiente
NORTAM —	Normas Técnicas Ambientais
OBNAV —	Objetivo(s) Naval(ais)
OCOP —	Obtenção da Capacidade Operacional Plena
OMI/IMO —	Organização Marítima Internacional (<i>International Maritime Organization</i>)
OND —	Objetivo(s) Nacional(ais) de Defesa
ONG —	Organização(ões) Não Governamental(ais)
Op Cj —	Operação(ões) Conjunta(s)
Op GLO —	Operação(ões) de Garantia da Lei e da Ordem
PCPI —	Programa de Capacitação em Planejamento Interagências

PCT —	Programa “Classe Tamandaré”
PEI —	Plano de Emergência Individual
PEM 2040 —	Plano Estratégico da Marinha
PENPO —	Plano de Emergência de Navio para Poluição por Óleo
PESE —	Programa Estratégico de Sistemas Espaciais
PETROBRAS —	Petróleo Brasil S/A
PF —	Polícia Federal
PLOA —	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PN —	Política Naval
PNC —	Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo em Águas sob Jurisdição Nacional
PND —	Política Nacional de Defesa
PNM —	Programa Nuclear da Marinha
PPA —	Plano Plurianual
PROADSUMUS —	Programa para evolução do poder de combate do Corpo de Fuzileiros Navais
PROFESP —	Programa Forças no Esporte
PROHIDRO —	Programa de Obtenção de Meios Hidroceanográficos
PROSUB —	Programa de Desenvolvimento de Submarinos
SARP-E —	Sistema de Aeronaves Remotamente Pilotadas Embarcadas
SCUA —	Sistema de Consciência Situacional Unificada por Aquisição de Informações Marítimas
SGSO —	Sistema de Gestão de Segurança Operacional
SISDABRA —	Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro
SISFRON —	Sistema de Monitoramento de Fronteira
SisGAAz —	Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul
SNDC —	Secretaria Nacional da Defesa Civil
SSTA —	Sistema de Segurança do Tráfego Aquaviário
TCU —	Tribunal de Contas da União
TUF —	Tarifa de Utilização de Faróis

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	CONCEITOS	17
2.1	POLÍTICA E ESTRATÉGIA NACIONAIS DE DEFESA	17
2.1.1	OBJETIVOS, ESTRATÉGIAS E AÇÕES ESTRATÉGICAS DE DEFESA	19
2.2	PLANO ESTRATÉGICO DA MARINHA (PEM 2040)	21
2.2.1	OBJETIVOS, ESTRATÉGIAS E AÇÕES ESTRATÉGICAS NAVAIS	21
2.2.2	PROGRAMAS ESTRATÉGICOS DA MARINHA DO BRASIL	23
2.3	OPERAÇÕES CONJUNTAS	26
2.4	OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS	27
2.5	OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM	29
2.6	OPERAÇÃO AMAZÔNIA AZUL	30
3	ORÇAMENTO PÚBLICO	33
3.1	MODELO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO	34
3.1.1	PLANO PLURIANUAL (PPA)	35
3.1.2	LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)	35
3.1.3	LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)	36
3.2	CICLO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO	37
3.3	MECANISMOS RETIFICADORES DO ORÇAMENTO	38
3.4	EMENDAS AO ORÇAMENTO	39
4	ANÁLISES	42
4.1	RELATÓRIOS DE GESTÃO DA ANP	42
4.2	RELATÓRIOS DE GESTÃO DO IBAMA	45
4.3	RELATÓRIOS DE GESTÃO DA MARINHA DO BRASIL (MB)	46
4.4	RELATÓRIOS DE GESTÃO DO MINISTÉRIO DA DEFESA	52
5	DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	55
5.1	DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA OPERAÇÃO AMAZÔNIA AZUL	56
5.2	IMPACTOS DA OPERAÇÃO AMAZÔNIA AZUL NO PEM 2040	57

6	RELAÇÕES INSTITUCIONAIS EM OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS	60
6.1	OPORTUNIDADES DE APERFEIÇOAMENTO	62
6.2	DESAFIOS EM GESTÃO ESTRATÉGICA E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA	67
7	CONCLUSÃO	73
	REFERÊNCIAS	77

1 INTRODUÇÃO

Em outubro de 2019, iniciou-se o combate ao maior incidente ambiental causado por derramamento de óleo em águas marítimas brasileiras em toda a sua história. As manchas de óleo de origem desconhecida que apareceram a partir de 30 de agosto daquele ano, inicialmente em praias da Paraíba, foram se alastrando por toda a costa nordestina, tomando vulto extraordinário e chegando até as proximidades do Rio de Janeiro.

O Ministério do Meio Ambiente (MMA) tomou as medidas protocolares passíveis para a ocorrência, acionando o Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo em Águas sob Jurisdição Nacional (PNC), que não havia sido colocado em ação real até então, tendo sua efetividade verificada apenas em exercícios simulados e controlados por padrões internacionais para controle de acidentes envolvendo óleos e outros derivados de petróleo em águas interiores ou marítimas.

Com os anseios da sociedade em comoção nacional para solução da urgente situação que se apresentava, com uma magnitude de estragos ambientais no mar com características ainda não observadas em cenários de âmbito internacional, o governo federal, por meio do Ministério da Defesa (MD), determinou a ativação da Operação Amazônia Azul, sob coordenação da Marinha do Brasil (MB), para as articulações necessárias junto ao Grupo de Acompanhamento e Avaliação (GAA), previsto no PNC, a fim de conter o alastramento da poluição ambiental, de forma integrada com outros ministérios e agências governamentais e não governamentais envolvidos ou designados para a dissolução do problema.

Nos últimos anos, as mídias sociais passaram a dedicar bastante espaço para divulgação desse tipo de operação civil-militar, despertando grande interesse na opinião pública e sociedade em geral, principalmente quando focadas em combate a desastres ambientais e a crises sanitárias.

Durante toda a Operação Amazônia Azul, que se estendeu até o final de março de 2020, as entidades componentes do GAA utilizaram meios e recursos próprios para mitigar os efeitos daquele crime ambiental, bem como os disponibilizados pelas esferas federais, estaduais e municipais, reforçados pela voluntariedade típica do cidadão brasileiro.

Após todo o desenrolar das etapas emergenciais e operacionais para a contenção dos danos ambientais nas Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB), o foco passou a ser a investigação em curso para identificar o agente poluidor daquele acontecimento de grandes proporções que se registrava no histórico ambiental brasileiro.

Conforme a legislação em vigor no território nacional,³ totalmente alinhada com os direitos, acordos e entendimentos internacionais sobre poluição ambiental, cabe ao agente poluidor as punições previstas aos crimes ambientais cometidos, adicionados os gastos inerentes para a resolução de todos os problemas deles resultantes. Contudo, mesmo com intensiva dedicação dos órgãos competentes para o processo investigativo, não foi possível concluir, até a presente data, as investidas análises para a identificação do agente poluidor.

Assim sendo, com essa impossibilidade de se identificar um culpado para o ato criminoso, todas as despesas realizadas e assumidas durante a Operação Amazônia Azul permanecem na égide governamental, compulsando os órgãos envolvidos na operação a utilizarem seus próprios orçamentos para os custeios relacionados, visto a inexistência de ações orçamentárias exclusivas e dedicadas para legendas relacionadas a calamidades públicas específicas como foi aquela de derramamento de óleo.

A relação entre gestão orçamentária e gestão estratégica foi o que motivou o autor a selecionar o tema “Operações Interagências” como objeto de pesquisa, por considerar a oportunidade de se analisar e verificar questões relacionadas à interoperabilidade tão esperada entre órgãos governamentais e não governamentais, principalmente no tocante ao trinômio Política-Estratégia-Orçamento.

A pesquisa realizada encontra respaldo e alinhamento com o tema proposto ao transparecer a necessidade e utilização de recursos orçamentários e extraorçamentários em conformidade junto à Política Nacional de Defesa (PND), considerando as ações nacionais para vigilância e proteção da Amazônia Azul, incluindo a magnitude do comércio marítimo presente no Atlântico Sul, a importância estratégica do ecossistema existente em toda a extensão das AJB, além do elevado potencial de recursos vivos e não vivos, englobando a atividade pesqueira e de aquicultura, bem como as maiores reservas de petróleo e gás do Brasil (BRASIL, 2020j).

As análises e discussões indicaram a relevância das Operações Interagências para a MB, revelando-as como oportunidades ao cumprimento de propósitos que atendam ao bem comum nacional, evitando a duplicidade de ações, o desperdício de recursos e a divergência de soluções de seus partícipes, sempre com eficiência, eficácia, efetividade e menores custos (BRASIL, 2017).

³ Lei n. 9.605, de 12 fev. 1998, que dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9605.htm>; e Lei n. 9.966, de 28 abr. 2000, que dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19966.htm>. Acesso em: 30 maio 2021.

Ainda nessa proposição, observa-se que a MB evocou a necessidade de desenvolvimento de um novo modelo estratégico a ser implementado na doutrina naval brasileira, o “Combate pelo Mar”, tendo como uma de suas finalidades a de evolucionar suas tarefas de interoperabilidade com as demais Forças Armadas (FA), bem como a condução de atividades intrínsecas nas complexas Operações Interagências (BRASIL, 2020d).

Posto isso, este trabalho de pesquisa pretende analisar em que medida a participação da Marinha do Brasil na Operação Amazônia Azul impactou a dotação orçamentária reservada aos principais programas estratégicos do PEM 2040, destacando o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), no exercício financeiro de 2019 e subsequentes. No intuito de delimitar o universo de informações para a pesquisa, o recorte temporal será coincidente com a ativação da Operação Amazônia Azul, de outubro de 2019 a março de 2020, possibilitando uma abordagem metodológica ora indutiva, ora dedutiva, a ser descrita em toda a pesquisa.

Para a elaboração de todas as fases da pesquisa, optou-se por acompanhar os métodos defendidos por Lakatos e Marconi (2003, p. 83), principalmente quando definem método como sendo “o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo — conhecimentos válidos e verdadeiros —, traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista.”

A partir desse entendimento, o levantamento de informações sobre o tema proposto e sua delimitação propiciaram o embasamento para as necessárias análises, por vezes envolvendo mais de um método, porém destacando o método indutivo como aquele em que os argumentos levam a conclusões cujos conteúdos são mais abrangentes que os das premissas nas quais se fundamentaram. Sobre técnicas utilizadas, afirma-se as pesquisas documentais e bibliográficas como sendo o melhor procedimento para recolher informações e dados para análises e avaliações (LAKATOS; MARCONI, 2003).

Assim, na seção 2, que trata de conceitos e entendimentos sobre políticas e estratégias como referencial teórico, a tarefa de identificar as Operações Conjuntas (Op Cj) e Operações Interagências foi alcançada por meio da pesquisa exploratória e documental, com consultas a Manuais e Instruções do Governo Federal, MD e MB. Também foram compreendidas à luz de teorias administrativas e estratégicas, exploradas sob o ponto de vista de vários autores e estudiosos do assunto.

A seção 3 deste trabalho de pesquisa possibilita verificar e compreender, de forma meramente didática, o modelo orçamentário brasileiro, bem como seus mecanismos

retificadores passíveis de utilização em situações extraordinárias para apoio a toda a esfera da administração pública, incluindo as FA. A pesquisa exploratória e documental em órgãos governamentais, associada à pesquisa bibliográfica de autores de literatura sobre o assunto, assessoraram o entendimento e compreensão do ciclo de planejamento e execução orçamentária utilizado no país.

Já na seção 4, por meio de pesquisa documental, aborda-se os relatórios ostensivos de gestão emitidos pelos órgãos participantes da Operação Amazônia Azul, permitindo analisar a existência ou não de recursos orçamentários despendidos para as atividades operacionais do Grupo de Acompanhamento e Avaliação.

Por sua vez, a seção 5 trata de avaliar as análises concernentes, a partir de dados levantados sobre a disponibilidade de créditos orçamentários despendidos à MB durante a Operação, com os montantes de recursos e dotações orçamentárias extraordinárias disponibilizados para aquela missão delegada. Na seção, também se encontra a meta de avaliar se os custos da Operação Amazônia Azul impactaram a continuidade de programas estabelecidos no PEM 2040, ou se ocorreram transposição, remanejamento e transferência de recursos orçamentários à MB.

Consequente, a seção 6 se encarrega de apresentar pontos específicos de cooperação operacional, estratégica e política entre órgãos participantes de operações interagências durante a Operação Amazônia Azul, com o intuito de avaliar possíveis oportunidades de aperfeiçoamento processual nas relações institucionais e de inovações para a gestão estratégica e orçamentária no âmbito da gestão de defesa.

Por fim, cabe a seção 7 a apresentação das conclusões sobre o objeto de pesquisa, com as observações e as propostas embasadas em tudo que foi exposto no decorrer deste trabalho.

2 CONCEITOS

Com a finalidade de analisar se a participação da Marinha do Brasil na Operação “Amazônia Azul” impactou a dotação de recursos orçamentários reservados aos principais programas estratégicos do PEM 2040, no exercício financeiro de 2019 e subsequentes, torna-se necessário, inicialmente, o entendimento de sua concepção e organização a partir de políticas e estratégias institucionais, bem como de marcos teóricos, que justifiquem seus financiamentos, considerando a necessária transparência pública junto à sociedade.

Para tanto, este capítulo busca esclarecer os conceitos referentes às ações de gestão de defesa para cumprimento das missões delegadas às Forças Armadas (FA), incluindo suas sistemáticas de planejamento estratégico e participação nos recursos orçamentários públicos destinados a atuações de cunho emergencial.

2.1 POLÍTICA E ESTRATÉGIA NACIONAIS DE DEFESA

Na gestão de defesa brasileira, conforme a Política Nacional de Defesa (PND) e Estratégia Nacional de Defesa (END) (BRASIL, 2020j), enquanto sua política prescreve os Objetivos Nacionais de Defesa (OND), com diretrizes estabelecidas para suas FA, a END define as formalísticas e sistemáticas de planejamento estratégico das três Forças Singulares junto ao MD, para o alcance desses OND, com o esforço conjunto das organizações militares, suas composições e estruturas setoriais de alto nível, complementadas pela organização da Base Industrial de Defesa (BID) brasileira.

As constantes inovações tecnológicas e evoluções processuais na área de defesa interferem diretamente na modernização dos equipamentos das FA e na qualificação do seu capital humano, que necessita acompanhar todas as novas soluções com posturas, habilidades e competências atualizadas para o preparo e emprego da expressão militar do Poder Nacional, envolvendo todos os segmentos do país, com sua situação socioeconômica, extensão territorial, espaços aéreos, águas jurisdicionais, Linhas de Comunicação Marítimas (LCM) e outros aspectos relevantes. Dessa forma, reforça-se a necessidade de se perseguir os objetivos nacionais, no âmbito de suas cinco expressões do Poder Nacional, que se manifestam nas esferas política, econômica, psicossocial, militar e científico-tecnológica (BRASIL, 2020j).

Contextualizando o ambiente internacional, a PND ressalta que

O Brasil possui um território de cerca de 8.5 milhões de km², uma área oceânica denominada Amazônia Azul® com 5,7 milhões de km², um litoral com aproximadamente 7.500 km de extensão e, ainda, mais de 17.000 km de fronteira terrestre e limites com: Uruguai, Argentina, Paraguai, Bolívia, Peru, Colômbia, Venezuela, Guiana e Suriname, além da Guiana Francesa (Departamento Ultramarino da França). (BRASIL, 2020j, p. 17).

A atenção reforçada nas dimensões acima apresentadas destaca a natural vocação marítima brasileira, a partir de seu extenso litoral e pela incontestável importância estratégica do Atlântico Sul, na medida em que incorpora elevado potencial econômico, com grandes reservas de petróleo e gás, além de importantes LCM para o comércio mundial (BRASIL, 2020j).

Essas características, tanto geopolíticas quanto oceanopolíticas,⁴ acrescentam maiores responsabilidades para a nação, com as sensíveis possibilidades de impactos ambientais, econômicos, sociais e políticos, como foi observado no fatídico incidente de poluição por óleo em águas marítimas brasileiras, entre setembro de 2019 e março de 2020.

O pensamento crítico sobre política e estratégia nacionais permite deduzir que, quando complementares e harmonicamente exploradas, a Geopolítica e a Oceanopolítica devem orientar o Estado para o emprego do Poder Nacional. Contudo, por atuar em ambiente totalmente diverso do terrestre, a Oceanopolítica envolve conceitos específicos de ordenamento jurídico e estudos voltados para o emprego de sistemas hidroviários e portuários, tanto fluviais quanto marítimos. Os recursos naturais existentes no mar, a mentalidade marítima e as conexões comerciais, históricas e culturais provenientes da política externa necessitam de constante atenção, vigilância e proteção dos poderes constituintes da nação (BARBOSA JUNIOR, 2009).

Destacando-se o pressuposto em defender o uso sustentável dos recursos ambientais, com a constante busca da regularidade orçamentária-financeira para o Setor de Defesa e no intuito de desenvolver a mentalidade de defesa e uma cultura participativa de todos os cidadãos, a PND registra oito OND como condições a serem alcançadas e mantidas permanentemente para a manutenção da soberania nacional.

⁴ A Oceanopolítica envolve a elaboração, a disseminação e a implementação de diretrizes relacionadas com a ocupação de espaços oceânicos, a preservação e a exploração de recursos e o acompanhamento do tráfego marítimo, assim como quanto ao usufruto do lazer propiciado pelo mar.
Fonte: BARBOSA JUNIOR, Ilques. OCEANOPOLÍTICA: uma pesquisa preliminar. REVISTA MARÍTIMA BRASILEIRA. n. 04/06. v. 129. Disponível em: <http://www.revistamaritima.com.br/sites/default/files/rmb_2-2009.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2021.

Com os OND definidos na política de defesa e apontados como de interesse pontual da pesquisa, torna-se necessário, ainda, verificar as orientações da END aos segmentos partícipes da gestão de defesa (BRASIL, 2020j).

Ratificado na END (BRASIL, 2020j), ao se entender o Atlântico Sul como área de interesse geoestratégico para o Brasil, as ações para proteção dos recursos naturais existentes nas Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB), em seu leito e no subsolo marinho, adquirem um nível prioritário para a sociedade, considerando a biodiversidade, a exploração de recursos minerais e hídricos, além do potencial energético encontrado em toda a extensão da costa brasileira.

Para essa proteção, há a necessidade de as FA disponibilizarem de meios capazes de exercer vigilância, controle e defesa das AJB, do território e das fronteiras secas, bem como do espaço aéreo continental e marítimo, com suas adjacências (BRASIL, 2020j).

Compreende-se também que, para a manutenção de toda essa estrutura de Comando e Controle (C²) e monitoramento necessários aos órgãos governamentais envolvidos na defesa nacional, as FA e agências devem dispor de recursos humanos bem capacitados e meios materiais condizentes com tecnologias mundialmente utilizadas. Logo, a continuidade e a previsibilidade na alocação de recursos orçamentários e financeiros para o setor de defesa também se apresentam como de alto nível prioritário para a manutenção da soberania, cujo teor necessita estar inserido na mentalidade da sociedade brasileira (BRASIL, 2020j).

2.1.1 OBJETIVOS, ESTRATÉGIAS E AÇÕES ESTRATÉGICAS DE DEFESA

Para o enfoque deste trabalho de pesquisa, destacam-se os seguintes OND definidos na PND (BRASIL, 2020j, p. 24-25):

- a) OND II — assegurar a capacidade de Defesa para o cumprimento das missões constitucionais das FA;
- b) OND VI — ampliar o envolvimento da sociedade nos assuntos de Defesa Nacional.

Ao se delimitarem pontualmente as ações normatizadas na PND e END para os interesses da pesquisa encampada, compreende-se que a apresentação de Estratégias de Defesa (ED), que orientam e priorizam as iniciativas da área de defesa, são compostas por Ações Estratégias de Defesa (AED), com vistas à orientação de medidas a serem implementadas para o alcance fidedigno dos OND.

Para que os OND possam ser alcançados, considera-se como de interesse para o universo do trabalho as seguintes ED e AED, descritas na END (BRASIL, 2020j):

a) ED-3 — Regularidade Orçamentária:

- AED-13 — que visa a busca da regularidade e da previsibilidade do orçamento para o Setor de Defesa;
- AED-14 — buscando recursos orçamentários e financeiros capazes de atender as necessidades das FA, por meio da Lei Orçamentária Anual, próximo de 2% do PIB.

b) ED-5 — Dimensionamento do Setor de Defesa:

- AED-19 — integração logística para interoperabilidade entre as FA;
- AED-20 — dotar as FA de recursos adequados a uma pronta resposta;
- AED-21 — articulação das Forças Singulares, com ênfase na interoperabilidade;
- AED-22 — incrementar as capacidades das FA para emprego conjunto;
- AED-23 — dar prosseguimento aos projetos estratégicos das FA;
- AED-24 — incrementar as capacidades das FA para atuarem em operações interagências.

c) ED-13 — Promoção da Temática de Defesa na Educação:

- AED-69 — inserção da temática de defesa no sistema de educação nacional;
- AED-70 — incentivo em promover e realizar atividades de ensino relacionadas aos temas de Defesa Nacional.

d) ED-14 — Emprego da Comunicação Social:

- AED-74 — propiciar atividades de promoção institucional;
- AED-75 — esclarecer ações do Setor de Defesa junto à opinião pública, destacando-se aquelas relacionadas ao investimento de recursos financeiros.

Assim, mesmo com a visão pontual das ED e AED destacadas, para o cumprimento dos objetivos norteados pelo mais alto nível decisório do MD e considerando a evolução e dinamismo dos atuais contextos geopolíticos, constata-se o alinhamento de todas as 86 AED, para a busca das 18 ED da END, consolidando, por fim, os 8 OND, já contempladas as recentes atualizações da PND e END, encaminhadas em julho de 2020 ao Congresso Nacional (BRASIL, 2020b), fins apreciação e aprovação por aquela Casa de Leis, conforme previsto na Lei Complementar n. 136, da Presidência da República (BRASIL, 2010).

2.2 PLANO ESTRATÉGICO DA MARINHA (PEM 2040)

Com as ED, AED e OND consolidados como diretrizes pela END e PND, as sistemáticas de planejamento das três FA são baseadas nas necessárias capacidades vislumbradas para o cumprimento da missão delegada constitucionalmente e retratadas em seus planos setoriais, com fiel alinhamento ao Plano Estratégico Setorial 2020-2031 do MD (BRASIL, 2019d), quando define sua missão como a de compor as FA, mantendo-as preparadas para os fins constitucionais necessários à soberania da Pátria, com o esforço nacional de defesa.

Para o completo encadeamento dos marcos normativos da gestão de defesa com a gestão estratégica da MB, verifica-se a atenção e nível de priorização despendidos pelo Alto Comando da Força, conforme as palavras da Mensagem do Sr. Comandante da Marinha (CM) no prefácio do PEM 2040:

Na elaboração do PEM 2040, foram consideradas as capacidades que a MB deve adquirir e manter e a necessidade de integrar o planejamento estratégico ao orçamentário, além, sobretudo, a participação da sociedade e de órgãos governamentais. (BRASIL, 2020d, p. 7).

Para a integração de suas necessidades ao orçamento fixado, a MB definiu, nos mesmos moldes delineados com o MD, Objetivos Navais (OBNAV), elaborando, também, Estratégias Navais (EN) e Ações Estratégicas Navais (AEN) para o alcance e cumprimento de sua missão específica (BRASIL, 2020d).

2.2.1 OBJETIVOS, ESTRATÉGIAS E AÇÕES ESTRATÉGICAS NAVAIS

É a Política Naval (PN) da MB (BRASIL, 2020e) o documento que orienta o planejamento estratégico de toda a Força, estabelecendo os OBNAV de mais alto nível, visando alcançar sua Visão de Futuro da Força Naval.

Complementarmente ao PEM 2040, documento que associa as EN e AEN aos OBNAV previstos na PN, verifica-se toda a ordenação sequencial para uma análise mais lógica do trinômio Política-Estratégia-Orçamento na objetividade deste trabalho de pesquisa.

Conforme registrado no PEM 2040 (BRASIL, 2020d, p. 62-82), o encadeamento lógico dos OBNAV é apresentado graficamente no Mapa Estratégico da Marinha, a fim de possibilitar uma visualização mais amigável e de rápido entendimento pela sociedade.

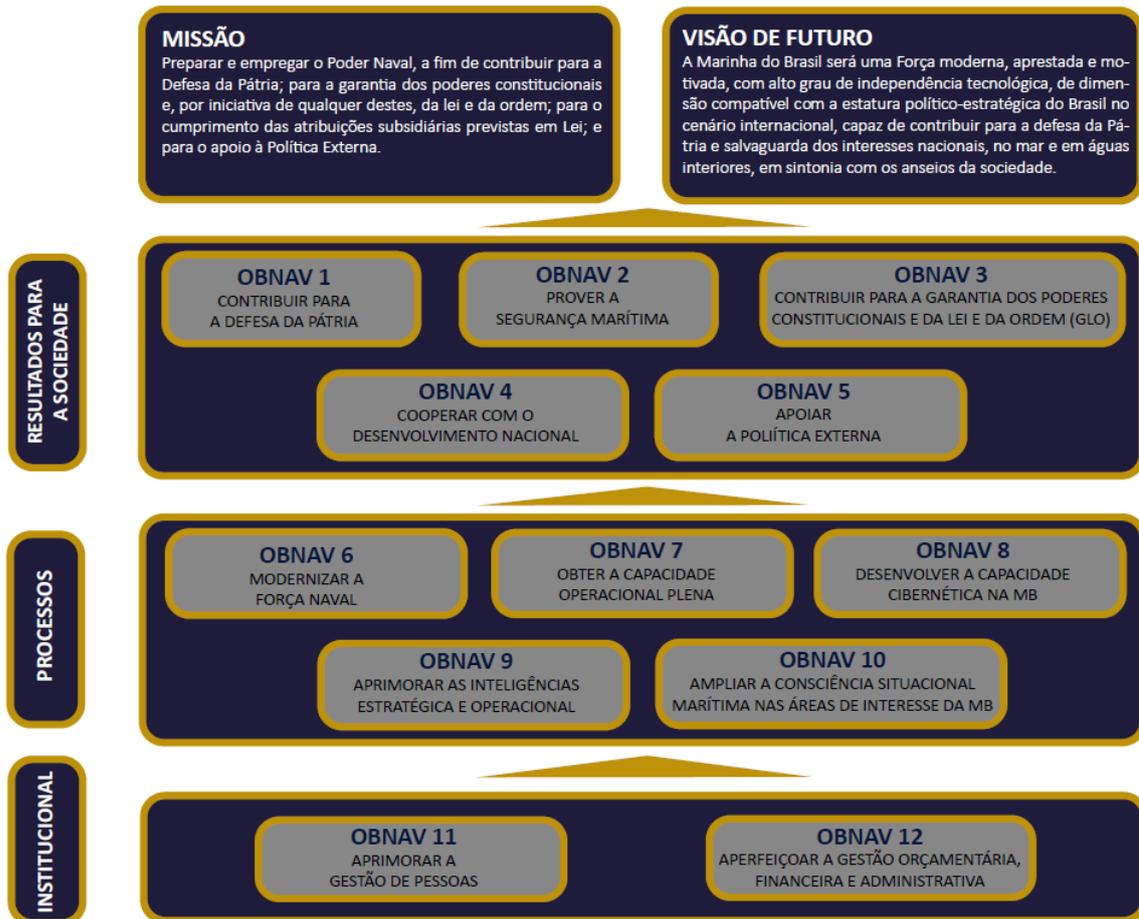


FIGURA 1 – Mapa estratégico da Marinha
 Fonte: BRASIL, 2021f, p. 20

Na FIG. 1, visualiza-se o Mapa Estratégico da MB com seus OBNAV interligados de maneira que sejam entendidos a partir das linhas inferiores contribuindo com as imediatamente superiores, até o alcance da Missão e Visão de Futuro da MB.

Destacam-se os seguintes OBNAV como diretamente ligados à pesquisa:

- OBNAV 4 – cooperação para o desenvolvimento nacional;
- OBNAV 6 – modernização da Força Naval;
- OBNAV 7 – obtenção da capacitação operacional plena (OCOP);
- OBNAV 10 – ampliação da Consciência Situacional Marítima (CSM) de interesse;
- OBNAV 12 – aperfeiçoar as gestões orçamentária, financeira e administrativa.

Para que esses OBNAV possam ser racionalmente alcançados, considera-se como de interesse intrínseco ao trabalho as seguintes EN e AEN:

- EN 4 - mentalidade marítima:
 - AEN - DESENVOLVIMENTO-1 – em apoio aos órgãos governamentais e com a comunidade marítima, por meio da interação com ministérios, centros de estudo, universidades e escolas, entre outros;

- AEN - DESENVOLVIMENTO-2 — operar, conjuntamente à comunidade marítima nacional e internacional, bem como com organismos afins relacionados aos assuntos marítimos de interesse nacional.

b) EN 6.2 — construção do núcleo do poder naval:

- AEN - FORÇA NAVAL-3 — para obtenção de navios de superfície para compor o Poder Naval;

- AEN - FORÇA NAVAL-4 — aquisição de Navios-Patrolha para composição do Poder Naval.

c) EN 7.2 — ampliação da capacidade de apoio logístico para os meios operativos:

- AEN - OCOP-4 — expansão da capacidade da MB em termos de interoperabilidade e de operações interagências.

d) EN 10 — Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz):

- AEN - CSM-1 — desenvolver o SisGAAz.

e) EN 12 — gestão administrativa:

- AEN - ADM-1 — obter recursos, tanto orçamentários quanto extraordinários, visando à consecução dos programas estratégicos da MB;

- AEN - ADM-2 — desenvolvimento dos recursos humanos, materiais e financeiros, por meio da otimização da gestão da MB;

- AEN - ADM-3 — aprimoramento da gestão de custos na MB;

- AEN - ADM-4 — aprimorar a interação do Plano Plurianual (PPA) ao PEM 2040;

- AEN - ADM-7 — aperfeiçoar a comunicação da MB com os públicos de interesse.

Os destaques apresentados a partir do PEM 2040 (BRASIL, 2020d, p. 62-82) permitem melhor entendimento da concepção dos principais programas estratégicos da MB.

2.2.2 PROGRAMAS ESTRATÉGICOS DA MARINHA DO BRASIL

Em toda sua estrutura organizacional, a MB busca alcançar o estado da arte para sua gestão estratégica, a fim de cumprir fielmente sua missão constitucional para a defesa da Pátria, da garantia dos poderes constitucionais e da lei e da ordem, preparando e empregando seu poder naval com a transparente adequação dos recursos orçamentários disponibilizados, conforme o PEM 2040, quando ratifica sua Visão de Futuro para salvaguarda dos interesses nacionais no mar e em águas interiores, com a constante busca de novas ideias e novos desafios para a manutenção da harmonia nos anseios da sociedade (BRASIL, 2020d).

Nessa proposição, observa-se que a MB evocou a necessidade de desenvolvimento de um novo modelo estratégico a ser implementado na doutrina naval brasileira, o “Combate pelo Mar”, tendo como uma de suas finalidades a de evolucionar suas tarefas de interoperabilidade com as demais FA, bem como a condução de atividades intrínsecas nas complexas operações envolvendo cooperação e colaboração junto a órgãos governamentais e não governamentais para o atingimento de objetividades comuns ou com particularidades associadas entre si (BRASIL, 2020d).

Os Programas Estratégicos da MB objetivam constituí-la como uma Força moderna, aprestada e com recursos humanos motivados à utilização de meios e materiais compatíveis com as inovações e desafios identificados em seus processos de planejamento estratégico para a consolidação da “Marinha do Amanhã” e da “Marinha do Futuro” (BRASIL, 2020d).

Para essa concepção, identifica-se a utilização indireta da Teoria do Negócio, defendida por Peter Drucker (2012), quando a MB acompanha as inovações tecnológicas para o mercado de defesa, identificando pressupostos de comportamento para a tomada de decisões colegiadas sobre o que fazer e o que não fazer, definindo quais os resultados julgados mais significativos para seus valores institucionais. Observa-se, também, que a gestão estratégica desenvolvida pela MB se encontra alinhada com o pensamento de constante evolução e visão institucional, difundido por Idalberto Chiavenato (2004):

O mundo está mudando. E as organizações também. Os novos tempos exigem novas posturas e novas soluções para problemas que, cada vez mais, envolvem criatividade e inovação, comprometimento das pessoas envolvidas e, principalmente, liderança, comunicação e motivação. (CHIAVENATO, 2004, p. 01).

São os seguintes os programas estratégicos concebidos no PEM 2040 (BRASIL, 2020d, p. 83-85):

- a) Pessoal - Nosso Maior Patrimônio, que prevê a inserção de recursos humanos mais capacitados e estrategicamente designados para as atividades delegadas, visando ao cumprimento da sua missão institucional;
- b) Programa Nuclear da Marinha (PNM), englobando a Planta Nuclear Embarcada e o Ciclo do Combustível Nuclear, ambos de caráter dual, tanto para o Poder Naval quanto para os setores agroindustrial, energético e sanitário, entre outros;
- c) Construção do Núcleo do Poder Naval, com o Programa de Obtenção das Fragatas “Classe Tamandaré” (PCT), o Programa de Submarinos (PROSUB), o Programa de Obtenção de Meios Hidroceanográficos (PROHIDRO) e, para evolução do poder

- de combate do Corpo de Fuzileiros Navais (CFN), o PROADSUMUS, buscando o incremento da capacidade operacional da MB;
- d) Obtenção da Capacidade Operacional Plena (OCOP), a fim de modernizar e permitir a manutenção de instalações e meios existentes;
- e) Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), para controle e monitoramento integrado das AJB e áreas internacionais sob responsabilidade da MB, para operações de Socorro e Salvamento (SAR - *Search and Rescue*);
- f) Ampliação da Capacidade de Apoio Logístico para os Meios Operativos, enfatizando operações e ações de guerra naval no Atlântico Sul, com prioridade para o litoral norte e nordeste, ainda garantindo a defesa da foz do rio Amazonas;
- g) Mentalidade Marítima, a fim de estimular o sentimento de pertencimento de todo o seu efetivo e dos demais órgãos governamentais à comunidade marítima brasileira, com a interação sinérgica esperada em prol dos interesses nacionais.

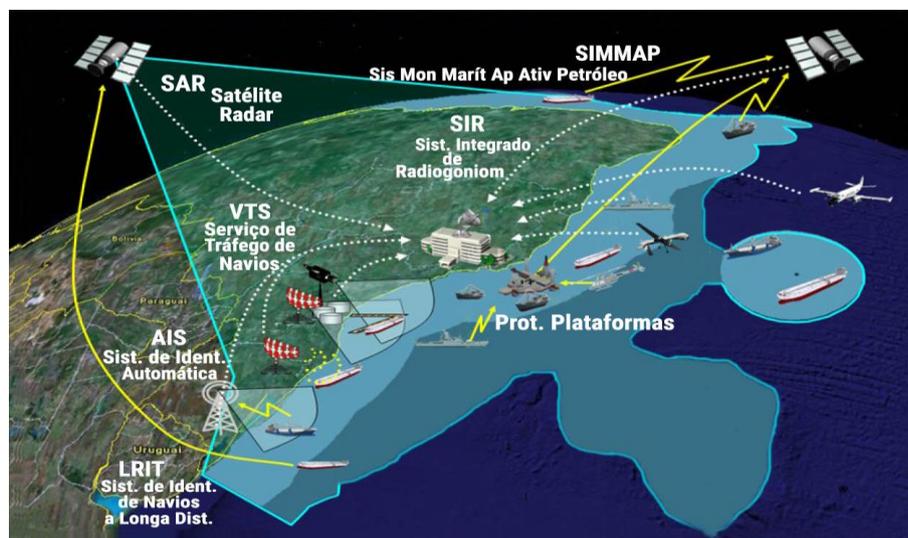


FIGURA 2 - Representação gráfica do SisGAAz
Fonte: BRASIL, 2020d, p. 41

Na FIG. 2, visualiza-se a abrangência e o cenário estratégico-operacional desejados para o SisGAAz, com meios e tecnologias no estado da arte acoplados para seu funcionamento pleno, que será altamente favorável às operações conjuntas e combates pelo mar envolvendo, além das demais FA, as agências governamentais e ONG, em proveito da sociedade brasileira.

Todos esses programas, logicamente traçados a partir dos OBNAV definidos na Política Naval e formatados pelas EN e AEN do PEM 2040, encontram fundamentação nos Princípios de Gestão Estratégica defendidos por J. David Hunger e Thomas L. Wheelen (2002),

quando a MB abrange seu plano mestre de estratégia corporativa a partir de conceitos de estabilidade, crescimento organizacional e viabilidade de orçamento, traduzindo-os em seus próprios programas, ao listar detalhadamente seus custos, em busca de atratividade da BID e do mercado estratégico para sua execução.

Dessa forma, o SisGAAz se apresenta como o programa estratégico mais relevante para a análise a ser incorporada ao estudo em tela, por associar, tanto direta quanto indiretamente, os demais programas estratégicos da MB e englobar o recorte geográfico marítimo a ser explorado na pesquisa.

2.3 OPERAÇÕES CONJUNTAS

O conceito estratégico de Combate pelo Mar apresentado no PEM 2040 (BRASIL, 2020d) destaca tanto a importância da interoperabilidade quanto a capacidade de as FA se integrarem e atuarem com outras agências e órgãos envolvidos, governamentais ou não. Para o ambiente marítimo brasileiro, inclui-se nesse conceito a necessidade de utilização racional de meios operacionais e recursos humanos, de acordo com o preconizado pela gestão de defesa nacional. Esse conceito, inicialmente, remete à utilização de Operações Conjuntas (Op Cj).

O conceito simples e objetivo para Operação Conjunta é o de qualquer operação que envolva o emprego coordenado de mais de uma FA, mediante propósitos comuns ou interdependentes, com a constituição de um Comando Conjunto. Sua definição se apresenta primariamente na END (BRASIL, 2020j). Porém, seu registro doutrinário, acompanhado de todas as projeções e diretrizes pertinentes, encontra-se na Doutrina de Op Cj, com designativo MD30-M-01 (BRASIL, 2020h).

Conforme preconizado no MD30-M-01 (BRASIL, 2020h), pelo fato de operações militares acontecerem em ambientes de caos e incertezas, o Comando estabelecido para a situação crítica definida deverá ser capaz de interagir harmoniosamente com o poder público, a fim de reduzir possíveis conflitos institucionais e entre forças militares e população civil. Da mesma forma, deverá mostrar capacidade em conciliar diferenças de culturas organizacionais quando essas operações envolverem a participação de órgãos representativos de assistência humanitária, defesa civil, ações cívico-sociais (ACISO) e outros com interesses não totalmente alinhados com o estado final inicialmente desejado.

Assim, a participação de setores da administração pública e de ONG em Op Cj se apresenta como um forte instrumento motivacional para intercâmbios culturais, operacionais e de gestão política e estratégica para o constante aperfeiçoamento da gestão de defesa nacional, possibilitando a evolução nas chamadas Operações Interagências.

2.4 OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS

O conceito de Operações Interagências foi se aperfeiçoando a partir de teorias de relacionamentos institucionais, abrangendo interpretações e adaptações específicas para utilização em ações civis-militares.

Estudos teóricos de Mary Atkinson (2002) propuseram uma modelagem de interação entre as agências baseada, principalmente, em critérios de trabalho conjunto, a fim de facilitar as ações de relacionamento nos mais diversos níveis de suas estruturas, com modelos distintos englobando “Tomada de Decisão”, nos níveis estratégico e operacional; “Consulta e Treinamento”, bem como “Base Centralizada”, para os níveis operacional e tático; “Ações Coordenadas”, destacando um responsável único para todo o trabalho conjunto; e “Equipes Operativas”, com membros das diferentes agências trabalhando em rotinas conjuntas.

Já para Strickler (2010), a partir de sua Teoria do Nível de Maturidade em Relações Interagências, o grau de relacionamento entre agências deve ser estruturado com critérios para acesso à informação de maneira compartilhada, definindo-se objetivos bem esclarecidos, preferencialmente comuns às agências, que devem apresentar relações amistosas em todos os níveis de tomada de decisão (estratégico, operacional e tático), bem como processos de interesses específicos de sua área, porém compartilhados com as demais agências partícipes.

A visão de Strickler, focada na necessidade de ações colaborativas entre as agências participantes, complementa a visão de Atkinson, estruturada em processos de relacionamentos organizacionais entre as agências.

O conceito institucionalizado de Operação Interagências para o âmbito da gestão de defesa apresenta-se nos manuais de Operações Interagências do Exército Brasileiro (EB), EB70-MC-10.248, e do Ministério da Defesa, MD33-M-12, com a mesma definição, sendo:

Interação das Forças Armadas com outras agências com a finalidade de conciliar interesses e coordenar esforços para a consecução de objetivos ou propósitos convergentes que atendam ao bem comum, evitando a duplicidade de ações, a dispersão de recursos e a divergência de soluções com eficiência, eficácia, efetividade e menores custos (BRASIL, 2020c, p. 1-2) e (BRASIL, 2017, p. 14).

Conforme o MD33-M-12 (BRASIL, 2017), após a consolidação dos interesses de todos os participantes, o próximo passo é a unidade de esforços para o alcance do Estado Final Desejado (EFD) da operação em curso, apresentando os objetivos a serem compartilhados, a definição de responsabilidades, as limitações legais para as ações planejadas, os prazos a serem cumpridos com suas prioridades e, principalmente, os meios e orçamentos disponibilizados.

Em EB70-MC-10.248 (BRASIL, 2020c), identifica-se que o relacionamento entre os participantes de uma Operação Interagências, para que o êxito no EFD seja alcançado conjuntamente, restringe-se às Ações 6C, que englobam princípios como: Compreender; Coordenar; Cooperar; Conceder, Conciliar (buscar o Consenso); e Comunicar-se.

Já no MD33-M-12, as Operações Interagências evocam princípios norteadores para suas composições como: Colaboração; Capacidade; Consenso; Conhecimento; Priorização; Unidade de Esforços; Flexibilidade; Objetividade; e Integração. Princípios que devem ser perseguidos e seguidos por todos os atores públicos e ONG participantes, para que o êxito no alcance de objetivos seja completo e transpareça os esforços e união em todos os níveis (BRASIL, 2017).

Mais uma vez, ratifica-se o alinhamento dos marcos normativos e legais para a gestão de defesa com os marcos teóricos referenciados, ao se constatar os mesmos princípios e definições anteriormente apresentados por Mary Atkinson (2002) e Ted Strickler (2010).

A participação da MB em Operações Interagências indica que a gestão estratégica de mais alto nível seja, além de precisa, também oportuna, visto que a interação e o envolvimento gerencial com as representatividades das agências participantes devem ser explorados politicamente, com o intuito de argumentar a participação e redistribuição oportunas de recursos das referidas agências em benefício da MB, possibilitando a manutenção de seu planejamento estratégico sem maiores impactos em seus custos e programas estratégicos estabelecidos, considerando que inovações organizacionais previstas no PEM 2040, destinados a ações operacionais de cunho emergencial em benefício da sociedade brasileira, também demandam recursos que excedem as dotações orçamentárias (BRASIL, 2020d).

A partir dessas conceituações, a concatenação do trinômio Política-Estratégia-Orçamento impulsiona a percepção dos relacionamentos entre as FA e as agências governamentais e ONG com os orçamentos definidos aos programas e projetos estabelecidos em suas sistemáticas de planejamento, no que tange suas políticas institucionais e objetivos estratégicos específicos, considerando ações conjuntas e coordenadas para que os objetivos sejam alcançados harmonicamente (BRASIL, 2017).

Mais uma vez, a relevância do trabalho se transparece com os interesses da MB quando observamos a complexidade em harmonizar e gerenciar as ações operacionais interagências no planejamento estratégico conjunto, baseado nos interesses singulares de cada órgão participante, a fim de consolidar o melhor aproveitamento de seus orçamentos.

Particularmente à delimitação do tema proposto, a Operação “Amazônia Azul” será analisada como uma operação interagências, com especificidades já delineadas neste capítulo, embora apresente características que poderiam tipificá-la, também, como uma Operação de Garantia da Lei e da Ordem (Op GLO), conforme fundamentado pela Lei Complementar n. 117, de 2 de setembro de 2004 (BRASIL, 2004), referenciada na Portaria que a ativou. O MD não considerou essa possibilidade, visto que o objetivo principal da Operação Amazônia Azul seria o de cooperar com os órgãos ambientais, diante do contínuo aparecimento de manchas de óleo na costa brasileira, e com os esforços despendidos pela MB, a partir do acionamento do PNC.

2.5 OPERAÇÕES DE GARANTIA DA LEI E DA ORDEM

O Manual de Garantia da Lei e da Ordem (MD33-M-10) conceitua Op GLO como uma operação militar determinada pelo Chefe do Poder Executivo Federal, devendo ser tratada e conduzida pelas FA, com motivação bem definida e estabelecida em área e tempo limitados, objetivando preservar a ordem pública e a segurança dos cidadãos e do patrimônio, nos casos em que se esgotem as capacidades dos órgãos federais, estaduais, municipais e distrital, responsáveis pela Segurança Pública, tanto de especificidade civil quanto militar (BRASIL, 2014).

Sua caracterização maior é observada no imbele emprego do Poder Militar, ao não envolver o combate propriamente dito, podendo, em situações específicas, envolver o uso limitado de sua força e capacidades. Em complemento, outros órgãos e agências federais, estaduais e municipais poderão se fazer presentes em algumas situações, compulsando aos possíveis participantes o conhecimento de fundamentos e princípios de Operações Interagências já comentados anteriormente (BRASIL, 2014).

Ainda em MD33-M-10 (BRASIL, 2014), embora se assemelhem a ações de GLO, as ações preventivas e repressivas das FA, quando utilizadas de forma isolada ou em cooperação com órgãos do Poder Executivo, contra delitos transfronteiriços e crimes ambientais na faixa de fronteira terrestre, no mar e nas águas interiores, devem ser entendidas como atribuições subsidiárias das Forças.

As atribuições subsidiárias das FA são descritas na Doutrina Militar de Defesa (MD51-M-04) e apresentam-se como instrumentos estatais não coercitivos de Defesa, para que os níveis de Segurança Pública sejam mantidos estáveis em âmbito interno nacional. São classificadas como atribuições gerais quando se relacionam com o desenvolvimento nacional e com a defesa civil, em ações de utilidade pública ou de interesse social. São consideradas como atribuições particulares ao se vincularem a ações governamentais de natureza não-militar, afetadas por razões econômicas ou por inexistência de capacidades civis devido à natureza estratégica da situação específica a ser suportada (BRASIL, 2007).

De acordo com o MD51-M-04 (BRASIL, 2007), conforme as especificidades das situações que necessitem do emprego das FA em atribuições subsidiárias, a decisão por suas autorizações caberá aos comandantes das forças singulares, quando no âmbito de seus respectivos ambientes operacionais. Contudo, em situações especiais, como foi o caso da Operação “Amazônia Azul”, atribuída à MB, a decisão acontece em mais alto nível político, cabendo ao Ministro de Estado de Defesa ou ao próprio Comandante Supremo das Forças Armadas.⁵

Certifica-se a convicção de que a Operação “Amazônia Azul” não deve ser considerada como Op GLO, ao não se encontrar registros ou menções sobre a mesma na planilha “Histórico de GLO”, no sítio eletrônico de GLO do Portal MD, que consolida todas as 143 Op GLO, realizadas de junho de 1992 a novembro de 2020.⁶

2.6 OPERAÇÃO AMAZÔNIA AZUL

A Operação “Amazônia Azul” foi ativada pela Portaria n. 4.318/GM-MD, de 23 de outubro de 2019, devido ao surgimento contínuo de manchas de óleo na costa nordestina brasileira, que vinha ocorrendo desde o mês de setembro de 2019, sendo determinada à MB a designação de Comandante da Operação e a disponibilidade de seus recursos operacionais, a fim de cooperar para a solução do problema junto aos órgãos ambientais brasileiros, por meio do acionamento do Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo em Águas sob Jurisdição Nacional (PNC) (BRASIL, 2019c).

⁵ Conforme a alínea V, incluída pela Lei Complementar n. 117/2004, fins aperfeiçoamento do art. 17, da Lei Complementar n. 97/1999, cabe à Marinha, como atribuição subsidiária, cooperar 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. Fonte: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm>. Acesso em: 29 jun. 2021.

⁶ Fonte: Ministério da Defesa. Histórico de GLO. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/exercicios_e_operacoes/glo/2-tabelas-glo_atualizada_em_jun_21.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2021.

O PNC foi instituído pelo Decreto n. 8.127, de 22 de outubro de 2013, objetivando a atuação coordenada de órgãos governamentais com entidades públicas e privadas, a fim de expandir a capacidade de resposta em incidentes de poluição por óleo que possam afetar as águas sob jurisdição nacional, minimizando, sempre que possível, danos ambientais e prejuízos para a saúde pública. Nele, estabelece-se o Ministério do Meio Ambiente (MMA) como a Autoridade Nacional e a MB como Coordenador Operacional, quando os incidentes ocorrerem em águas marítimas sob jurisdição nacional (BRASIL, 2013).

O acionamento do PNC deve ocorrer em caso de acidentes de maiores proporções, quando ações individualizadas dos agentes poluidores não se mostrarem suficientes para a solução do problema, e teve sua primeira ativação em 2019. Seu Grupo de Acompanhamento e Avaliação (GAA), com ativação em 14 de outubro de 2019, após os primeiros relatos de concentração de óleo de origem desconhecida em 30 de agosto de 2019, era composto pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP); pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA); e pela MB (BRASIL, 2020g).



FIGURA 3 - Marcos temporais do GAA durante o incidente com óleo no litoral
Fonte: BRASIL, 2020n, p. 47

A FIG. 3 apresenta uma visualização temporal dos eventos envolvendo a organização da operação interagências na tomada de decisões iniciais e intermediárias do GAA.

Com o ineditismo do evento e de sua extensão geográfica, com mais de 4000 km de litoral brasileiro atingidos por óleo, a operação passou a contar também com a participação do EB; da Força Aérea Brasileira (FAB); da Secretaria Nacional da Defesa Civil (SNDC); da Federação Internacional de Proprietários de Navios-Tanque (ITOPF); do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio); da Polícia Federal (PF); e da empresa Petróleo Brasil S/A (PETROBRAS), além da valorosa participação de órgãos estaduais e municipais, da comunidade científica, universidades e cidadãos voluntários (BRASIL, 2020g).

Em 04 de novembro de 2019, com a necessidade de reforçar a estrutura operacional para a área da Operação “Amazônia Azul”, a MB ampliou a disponibilidade de meios de sua Força Naval, com navios capazes de projetar forças anfíbias e aeronavais sobre terra, com a participação do Corpo de Fuzileiros Navais na amplitude de toda a área abrangida (BRASIL, 2020g).

Naquela ocasião, durante entrevista coletiva capitaneada pelo MD, com a finalidade de transparecer e divulgar as ações governamentais tomadas até aquele momento, o Comandante de Operações Navais da MB ressaltou o acréscimo do slogan “Mar Limpo é Vida” à Operação “Amazônia Azul”, a fim de fasear a nova estrutura operacional disponibilizada pela MB, além de motivar e inserir a mentalidade marítima e consciências cívica e situacional da Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida” junto à sociedade brasileira (BRASIL, 2019b).

A Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida” permaneceu ativa até 20 de março de 2020, quando o PNC foi desmobilizado pela Autoridade Nacional, após solicitação formal de seu Coordenador Operacional (BRASIL, 2020m). No âmbito do MD, a Operação foi encerrada com a publicação da Portaria n. 3.033/GM-MD, de 10 de setembro de 2020 (BRASIL, 2020k).

A Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida”, como um todo, utilizou os esforços de recursos humanos na monta de 16.848 pessoas, bem como meios materiais no total de 255 equipamentos de grande porte, sendo 24 aéreos, 51 navais e 180 terrestres, englobando recursos existentes nas estruturas de todos os órgãos, agências e forças militares participantes do evento (BRASIL, 2020g).

De acordo com os marcos normativos e teóricos analisados até o momento, conclui-se que Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida” se configura como uma Operação Interagências, ao salientar seu objetivo final como sendo o de disponibilizar a estrutura de defesa nacional para cooperar com órgãos governamentais, apoiadas por agências do governo, privadas e ONG, dividindo, colaborativamente, informações operacionais que atendam ao bem comum nacional, evitando, dessa forma, a duplicidade de ações e a dispersão de recursos orçamentários no cumprimento de propósitos convergentes.

3 ORÇAMENTO PÚBLICO

Segundo James Giacomoni (2012), orçamento governamental pode ser entendido como uma área de estudos de interesse para várias disciplinas, caracterizando-o como multifacetado, principalmente quando revisto nos campos político, econômico, administrativo, jurídico, contábil ou financeiro.

Sua essência política se sobressai quando é avaliado em processos de escolha entre alternativas por demandas. Ao se destacar em questões fiscais, como receitas e despesas, ressalta-se sua vertente econômica. Quando essas receitas estimadas e despesas limitadas por um teto são registradas como lei, define-se o orçamento com uma visão jurídica. Seu cerne por administração pública é verificado ao salientar as técnicas de gestão estratégica utilizadas em seu planejamento. Mostra-se como instrumento financeiro ao antecipar os fluxos de arrecadação e de pagamento e, por fim, uma natureza contábil, ao apresentar resultados patrimoniais e globais da gestão a que estiver integrado (GIACOMONI, 2012).

O orçamento público, como o entendemos hoje, tem sua origem e evolução conceitual na Inglaterra do século 19, surgindo com a necessidade, desde aquela época, de se equilibrar as despesas a serem realizadas com a previsão de arrecadação das receitas. Por oportuno, chancelou-se a viabilidade do desejado controle político sobre os tomadores e executores de decisões públicas, mantendo secundariamente as necessidades econômicas. Dessa forma, fortaleceu-se o efeito de instrumento administrativo disciplinador, ao invocar a transparência entre despesas e receitas públicas (GIACOMONI, 2012).

Adentrando o século 20, com as manifestações de periódicas crises que culminaram com a Primeira Guerra Mundial e a Grande Depressão que se instalou por toda a década de 1930, o Capitalismo se encontrava enfraquecido perante a ideologia marxista que tentava dominar a economia mundial. Foi quando, na tentativa de recuperação dos princípios capitalistas, o economista inglês John Maynard Keynes apresentou ideias doutrinárias à estatização do orçamento com utilização de instrumentos políticos para a estabilização e ampliação da atividade econômica. Desde então, com o modelo doutrinário keynesiano, o orçamento público transformou-se em instrumento de política fiscal de governo (GIACOMONI, 2012).

Ainda em processo evolutivo, o Orçamento passou a integrar-se com o Planejamento, que já se apresentava como um dos principais instrumentos administrativos utilizados para gerenciamento estratégico, possibilitando maior controle governamental sobre os recursos disponíveis (GIACOMONI, 2012).

No Brasil, essas evoluções não foram muito diferentes. Contudo, o modelo instituído desde a Constituição Imperial de 1824 apresentou marcas de sensível complexidade e dinamismo metódico com o passar das épocas e governos, até alcançar os processos que formam o atual modelo orçamentário, definido pela Constituição Federal (CF) de 1988, que continua recebendo variações e emendas, devido a constante mutação dos orçamentos públicos.

3.1 MODELO ORÇAMENTÁRIO BRASILEIRO

Conforme apresentado em seu portal eletrônico oficial,⁷ a Câmara dos Deputados (CD) registra a Cartilha do Orçamento da Câmara dos Deputados,⁸ como uma forma bem didática para compreensão do orçamento público, permitindo que a sociedade como um todo e qualquer cidadão em particular possam exercer o direito de acompanhar e fiscalizar a correta aplicação dos recursos arrecadados e disponibilizados em proveito de toda a nação.

Consultor de Orçamento da Câmara de Deputados, Vander Gontijo (2004) destaca o modelo orçamentário brasileiro como consolidado pelo artigo 165 da Constituição Federal de 1988, sendo composto por Plano Plurianual (PPA), por Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e uma Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA, possuindo vigência quadrienal, trata do estabelecimento dos objetivos, das diretrizes e metas de médio prazo da administração pública. A LDO, com vigência anual, emite as políticas públicas e suas prioridades para o exercício seguinte. Cabe à LOA as estimativas de receitas e a fixação do programa de despesas para o exercício financeiro. Em complemento constitucional, no quesito leis orçamentárias, acrescentam-se, ainda, os Créditos Orçamentários a este modelo brasileiro.

Todas as receitas e despesas que envolvam os Três Poderes, direta ou indiretamente, devem estar previstas nas leis orçamentárias, que são encaminhadas pela Presidência da República ao Congresso Nacional, para avaliação e votações conjuntas em sua Comissão Mista de Orçamento, retornando ao poder executivo para aprovação e transformação em lei (GONTIJO, 2004).

⁷ Fonte: Sítio eletrônico da Câmara dos Deputados - Entenda o Orçamento.

Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda>>. Acesso em: 15 jun. 2021.

⁸ Fonte: Cartilha do Orçamento da Câmara dos Deputados.

Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cartilha/cartilha.pdf>>.

Acesso em: 15 jun. 2021.

3.1.1 PLANO PLURIANUAL (PPA)

Lembrado por Gontijo (2004), é no artigo 174 da CF de 1988 que se apresenta o Planejamento como um dever do Estado, sendo compulsório para o setor público e indicado para o setor privado.

Como já comentado anteriormente, o PPA tem a vigência de quatro anos e estabelece objetivos, diretrizes e metas de médio prazo para a administração pública. No texto constitucional, o PPA é observado como grande e importante inovação no modelo brasileiro que, junto à lei anual de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, compõe o ciclo da gestão orçamentária e de planejamento financeira pública do país (GIACOMONI, 2012).

James Giacomoni (2019) também ressalta que o modelo de planejamento preconizado, outrora notório em décadas passadas, quando baseado em planos nacionais e regionais de desenvolvimento econômico e social, mostra-se inviável no século 21, devido às dificuldades para investimentos do setor estatal, pois os planos plurianuais ficaram muito dependentes da organização por programas, que exigem formas de gerenciamento e execução mais sensíveis à prática orçamentária tradicional.

Em 2012, Giacomoni já levantava a probabilidade futura de criação de novo critério classificatório nos orçamentos públicos, com a regionalização da despesa. Tal procedimento atenderia à necessidade fundamental de compatibilidade dos orçamentos fiscais e de investimentos estatais com o PPA, reduzindo as desigualdades inter-regionais, segundo o critério populacional.

Da mesma forma, Gontijo (2004) destaca os parâmetros de regionalização a serem adotados ao lembrar que os estados da federação, municípios e o Distrito Federal também devem praticar o sistema de planejamento esboçado na Carta Magna, como um programa de duração continuada.

3.1.2 LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)

Conforme o artigo 165 da CF de 1988, em seu segundo parágrafo já atualizado com a Emenda Constitucional n. 102, de 2019, cabe à LDO priorizar as metas da administração pública federal, estabelecendo suas diretrizes e a fiscalização adequada e consonante com a trajetória sustentável da dívida pública, direcionando a LOA e a legislação tributária, para que a instauração da política aplicada às agências financeiras oficialmente designadas possa promover o desenvolvimento nacional (BRASIL, 2021d).

A CF de 1988 encarregou a LDO de disciplinar outros importantes assuntos, como fixação de remunerações dos três poderes e contratação de pessoal em qualquer esfera pública, cuja definição antecipada representa importante apoio na preparação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Para retificar e complementar essas necessidades de controle, criou-se a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que aperfeiçoa a definição de prioridades da administração pública federal (GIACOMONI, 2012).

As prioridades nos programas orçamentários são tratadas em razão da importância da ação para a eliminação de fato complicador em cada área solicitante de recursos, considerando, ainda, a relevância de ações para a concretização de objetivos estratégicos de política econômica e social (GONTIJO, 2004).

Alinhado ao pensamento de Giacomoni (2019), a LDO pode ser tratada como a mais original novidade introduzida no capítulo orçamentário da CF de 1988, pois ela propicia aos poderes executivo e legislativo a confrontação de ideias sobre os diversos temas nacionais antes de o projeto de lei orçamentária ser elaborado e, após todos os trâmites previstos, executado plenamente, confirmando a LDO como um fortíssimo instrumento de gestão pública.

Da mesma forma interpretada por Giacomoni (2019), Gontijo (2004) relata que a complexidade na organização do orçamento apresenta variáveis que também trazem problemas de compatibilidade total e integração harmoniosa entre o PPA e a LDO. Contudo, mesmo com as incoerências e variações de dotação autorizada, complementadas com divergências de metas registradas e dificuldade na execução, não há dúvidas que a LDO continua possibilitando as discussões dos grandes problemas de orçamento no plenário do Poder Legislativo (GONTIJO, 2004).

3.1.3 LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

A Câmara dos Deputados, em seu sítio eletrônico, destaca a LOA como sendo a lei que estabelece os Orçamentos da União, estimando as receitas e fixando as despesas do governo federal. Nela, a proposta do Poder Executivo é avaliada e ajustada pelo CN, com a mesma formalística utilizada para a verificação da LDO e do PPA. Por envolver os interesses de toda população economicamente ativa, o orçamento deve ser fiscalizado continuamente e por todos os cidadãos, para que a transparência das contas públicas permita a análise de quaisquer impactos que possam surgir na aplicação de recursos nas coisas públicas.⁹

⁹ Fonte: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>>. Acesso em 15 jun. 2021.

O quinto parágrafo do artigo 165 da CF de 1988 (BRASIL, 2021d), determina que na LOA se avalie as fontes de recursos públicos dentre todos os contribuintes, bem como os beneficiários dos recursos previstos, compreendendo:

- a) orçamento fiscal, abrangendo os três poderes da União e todas as bases mantidas pelo poder público ou que recebam quaisquer recursos do Tesouro Nacional;
- b) orçamento de investimento empresarial, atendendo aquelas em que o Poder Público detenha a maioria dos investimentos e com direito a voto;
- c) orçamento da seguridade social, contemplando órgãos e entidades que, direta ou indiretamente, sejam mantidos pelo Poder Público, incluindo seus fundos e fundações instituídos.

Nesse aspecto, conforme Giacomoni (2019), para que o ciclo de planejamento do sistema orçamentário se concretize de acordo com as normas que a CF disciplina a LOA, o orçamento fiscal é analisado conjuntamente, e em mesmo momento, com o orçamento da seguridade social, apesar de suas receitas e despesas aparecerem identificadas e totalizadas separadamente. Por não possuir natureza de orçamento público, o orçamento de investimentos das empresas apresenta-se em processo separado dos outros mencionados.

3.2 CICLO DE PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO

Ao se dedicar à compreensão do ciclo de planejamento do modelo orçamentário brasileiro, entende-se a apresentação de Gontijo (2004) quando profere que:

O PPA é peça de mais alta hierarquia dentre a tríade orçamentária, embora esta seja somente constituída de leis ordinárias. Esse é o modelo disposto em nossa Carta Magna, que determina em seu art. 165, § 7º, que os orçamentos devem ser compatibilizados com o plano plurianual. No § 2º desse artigo exige que a LOA deve ser elaborada conforme dispuser a LDO. E no art. 166 § 3º, I, prevê a admissão de emendas ao orçamento somente se compatíveis com o plano plurianual e com a LDO. A técnica utilizada na elaboração dessas leis orçamentárias - a do Orçamento Programa, ao possibilitar uma linguagem unificada nas relações entre essas três leis, permite a desejada e preconizada integração entre o planejamento e o orçamento. Todas as leis orçamentárias são de iniciativa do Poder Executivo que as envia, sob a forma de proposta, para apreciação e aprovação do Poder Legislativo. Cabe ao Chefe do Poder Executivo sancioná-las e executá-las. Compete ao Poder Legislativo acompanhar e fiscalizar sua execução. (GONTIJO, 2004, p. 6).

Verifica-se a mesma compreensão e interpretação dos fatos ao se revisar Giacomoni (2019), quando explana que os planos orçamentários previstos na CF de 1988

encontram-se atrelados ao PPA, e que a LDO está estreitamente ligada ao PPA como a LOA se vincula à LDO e ao PPA, que estabelece limites e conteúdos dessas leis.



FIGURA 4 - Ciclo integrado de planejamento e orçamento
Fonte: GONTIJO, 2004, p. 6

Na FIG. 4, visualiza-se a representação pictórica do ciclo processual do modelo orçamentário brasileiro, iniciando-se na organização do PPA, passando pela adequação da LDO e elaboração da proposta de LOA, sendo encaminhada para as discussões previstas no CN e retorno ao Poder Executivo para sua aprovação e execução, conforme previsto na CF de 1988.

3.3 MECANISMOS RETIFICADORES DO ORÇAMENTO

Em qualquer sociedade, a complexidade de um sistema orçamentário necessita de mecanismos auxiliares que permitam o equilíbrio e correções de seus processos de distribuição de recursos frente às variáveis conhecidas e, por vezes, desconhecidas que surgem após a aprovação da lei orçamentária e sua execução descentralizada.

Giacomoni retrata esses mecanismos como sendo retificadores do orçamento, para alinhamento e balanceamento de possíveis situações não previstas durante a elaboração do mesmo e que possam comprometê-lo com despesas imprevisíveis (2012). Um exemplo de situação imprevisível para utilização desses mecanismos foi o acidente ambiental de derramamento de óleo no litoral nordestino, ocorrido de setembro de 2019 a março de 2020.

Esses mecanismos retificadores estão registrados na Lei n. 4.320/64, cujo título quinto define e esclarece a utilização dos ditos Créditos Adicionais como autorizações de despesas não computadas ou insatisfatoriamente alocadas na lei orçamentária (BRASIL, 1964).

Em suma, os créditos adicionais são utilizados quando a dotação orçamentária não apresenta saldo suficiente para as despesas planejadas a partir do crédito disponível, ou quando não existe o suficiente para atender às despesas previstas (GIACOMONI, 2012).

A fim de facilitar o entendimento desses mecanismos retificadores do orçamento, os créditos adicionais foram classificados da seguinte forma:

- a) créditos suplementares, utilizados para reforço em dotações orçamentárias e indicados para os casos em que os saldos são insuficientes para as despesas;
- b) créditos especiais, destinados para os casos de despesas para as quais a lei orçamentária não conta com crédito específico;
- c) créditos extraordinários, cuja finalidade é a de atender despesas imprevisíveis e urgentes, exigindo tramitação diversificada quanto aos créditos especiais.

Para efeito da delimitação desta pesquisa, os créditos extraordinários serão mais focalizados, por atenderem às necessidades decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública, como foi a situação do cenário atendido pela Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida”.

3.4 EMENDAS AO ORÇAMENTO

Apesar de se apresentar como um mecanismo retificador finalístico, as emendas orçamentárias, conhecidas como Emendas Parlamentares, devem ser consideradas mais particularmente, para melhor entendimento dos trâmites políticos em ciclos orçamentários.

O Glossário de Termos Orçamentários (BRASIL, 2020a) e o Glossário Legislativo,¹⁰ disponibilizado eletronicamente pela Agência Senado, publicam essas emendas como sendo propostas para aperfeiçoamento da LOA encaminhada pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, com a intenção de influenciar a alocação de recursos públicos em função de compromissos políticos dos parlamentares ao assumirem seus mandatos, tanto junto aos estados

¹⁰ Fonte: Agência Senado.

Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/emendas-ao-orcamento>>. Acesso em: 16 jun. 2021.

e municípios quanto a instituições simpatizantes a seus posicionamentos. Tais emendas ao orçamento, no que se referem à autoria, podem ser subdivididas em quatro tipos:

- a) individual, de autoria de cada senador ou deputado federal;
- b) de Bancada, com autoria partidária ou coletiva em interesses estaduais ou regionais;
- c) de Comissão, apresentadas pelas comissões técnicas da Câmara e do Senado;
- d) da Relatoria, como propostas pelas Mesas Diretoras das duas Casas Legislativas.

Ainda em destaque no Glossário Legislativo, as Emendas Parlamentares de Comissões são deveras oportunas em negociações políticas com apelos e anseios sociais, que podem ser proveitosas para a área temática específica de Defesa, principalmente as alinhadas com a Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CRE), que possui representatividades independentes no Senado e na Câmara de Deputados, podendo apresentar até seis emendas ao orçamento. Esse dispositivo ementário necessita ser disciplinado pelo Congresso Nacional, que emite resoluções específicas para limitação de interferências ao orçamento, nos mesmos moldes utilizados para as emendas individuais, para restringir em até 25 emendas para cada parlamentar. Nas emendas, deputados federais e senadores devem identificar a entidade beneficiada com os recursos, intimamente ligados às metas a serem alcançadas e cumpridas com os valores a serem disponibilizados (BRASIL, 2020a).¹¹

De acordo com a Lei n. 4.320/64 (BRASIL, 1964), da mesma forma que as normas gerais de direito financeiro se apresentam para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços nas esferas federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal, as Emendas também são objeto de regulações estabelecidas constitucionalmente e pela LRF, estando totalmente inseridas na transparência de prestação de contas à sociedade, demonstrando compatibilidade com os PPA e a LDO.

De acordo com os Manuais de Emendas ao Orçamento da União, o ementário relativo à apropriação, remanejamento ou cancelamento de despesas inseridas e encaminhadas por meio dos respectivos PLOA poderá ser analisado e distribuído pelos parlamentares entre 16 áreas temáticas especificadas, sendo que, para este trabalho de pesquisa, as áreas temáticas analisadas são as relacionadas com a Defesa e com o Meio Ambiente.

¹¹ As comissões permanentes do Senado e da Câmara podem apresentar entre quatro e oito emendas, dependendo de suas especificidades com relação às áreas temáticas do orçamento. No caso do Senado, nove comissões, incluindo a Mesa Diretora, podem apresentar até oito emendas. Somente a Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa (CDH) e a CRE podem apresentar até seis emendas.
Fonte: Agência Senado. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo#E>>. Acesso em: 16 jun. 2021.

O Manual de Emendas ao Orçamento da União, nas versões de 2019 (BRASIL, 2018) e 2020 (BRASIL, 2019a), apresentam algumas alterações nos grupamentos e associações das áreas temáticas, destacando-se a individualização temática da área de Defesa, desmembrada da área temática “Defesa e Justiça” em 2020, e que se manteve na versão do Manual de Emendas de 2021 (BRASIL, 2021c). A importância dessa individualização de área temática para a Defesa vem reforçando os apelos governamentais por maior percentual do orçamento da União para o MD e as FA.¹²

Compreendido sutilmente o modelo orçamentário brasileiro no contexto de orçamentos público e governamental, verifica-se que, dentro do ciclo de planejamento e orçamento utilizado no país, os programas estratégicos institucionais são priorizados e apresentados formalmente pelas gestões de alto nível administrativo a que estão subordinados, respeitando todos os processos legais para suas avaliações, discussões delineativas, revisões e encaminhamentos para aprovação e execução.

Assim sendo, e conforme informado no Resumo do Relatório Final do Incidente de Poluição por Óleo na Costa Brasileira (BRASIL, 2020g), o montante financeiro utilizado pela MB para a execução da Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida” apresenta-se com legitimidade para emprego de mecanismos retificadores de orçamento, nas categorias créditos extraordinários e emendas parlamentares, com justificativas plausíveis para salvaguarda dos recursos reservados a seus programas estratégicos já estabelecidos, como é o caso do SisGAAz.

¹² As áreas temáticas para o PLOA 2019 se apresentaram como: Transporte; Saúde; Educação e Cultura; Integração Nacional; Agricultura, Pesca e Desenvolvimento Agrário; Desenvolvimento Urbano; Turismo; Ciência & Tecnologia e Comunicações; Minas e Energia; Esporte; Meio Ambiente; Fazenda e Planejamento; Indústria, Comércio e Micro e Pequenas Empresas; Trabalho, Previdência e Assistência Social; Defesa e Justiça; e Presidência, Poder Legislativo, Poder Judiciário, MPU, DPU e Relações Exteriores.

Para o PLOA 2020, com mudanças específicas, as áreas temáticas foram as seguintes: Infraestrutura; Saúde; Desenvolvimento Regional; Educação; Cidadania, Cultura e Esporte; Agricultura; Turismo; Defesa; Justiça e Segurança Pública; Economia; Ciência & Tecnologia e Comunicações; Meio Ambiente; Presidência e Relações Exteriores; Minas e Energia; Poderes; e Mulheres, Família e Direitos Humanos.

Na versão 2021, o Manual de Emendas ao Orçamento da União alterou apenas a associação da área temática Cultura, passando sua vinculação para a área de Turismo.

Fontes: Manual de Emendas ao Orçamento da União de 2019. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2019/emendas/Manual_Emendas_2019.pdf>. Acesso em 20 jun. 2021;

Manual de Emendas ao Orçamento da União de 2020. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2020/emendas/Manual_Emendas.pdf>. Acesso em 20 jun. 2021; e

Manual de Emendas ao Orçamento da União de 2021. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2021/emendas/Manual_Emendas.pdf>. Acesso em 20 jun. 2021.

4 ANÁLISES

O objetivo desta seção é o de apresentar análises sobre a participação dos órgãos ligados à Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida”, buscando verificar ações e disponibilidade de recursos específicos para sua operacionalidade durante o período de outubro de 2019 e março de 2020. Para tal, os relatórios de gestão dos exercícios de 2019 e 2020 são tratados neste capítulo, considerando os documentos que se encontram registrados nos canais oficiais de prestação de contas à sociedade e de divulgação de ações e responsabilidades públicas dos atores interagentes à Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida”.

Cabe ressaltar que, de acordo com o Tribunal de Contas da União (TCU), em sua Instrução Normativa n. 84, de 22 de abril de 2020, todos os órgãos públicos devem publicar, em sítios eletrônicos oficialmente registrados para os respectivos órgãos, seus relatórios de gestão, demonstrativos contábeis relativos a exercícios encerrados e suas respectivas notas explicativas, apresentando balanços das principais ações e resultados obtidos em cada exercício, com informações sobre a geração de valor público e seus modelos de negócios (BRASIL, 2020q).

4.1 RELATÓRIOS DE GESTÃO DA ANP

Conforme observado em seu Relatório de Gestão 2019 (BRASIL, 2020o), a ANP apresenta registros sobre o acidente de derramamento de óleo no Nordeste somente em seu módulo de Resultados e Desempenho da Gestão, ao destacar ações projetadas como desafios da fiscalização da segurança operacional para o ano subsequente. As ações se resumem à pretensão de se aprimorar o tempo de resposta a emergências dessa natureza, considerando a demora para a detecção daquela ocorrência e a falta de mecanismos para se identificar a origem do óleo contaminante, mesmo sendo necessário o acionamento do PNC para o grau de severidade da contaminação.

Com vistas ao aprimoramento processual, o texto destaca o estabelecimento de convênios e parcerias com órgãos e instituições como ação projetada para o fortalecimento regulatório e obtenção de dados técnicos e de suporte às atividades da ANP. A MB é lembrada para os temas ligados à coleta de óleo por seus inspetores, e o IBAMA, para caracterização de óleo pelo seu Centro de Pesquisas Tecnológicas (CPT) e coleta de imagens satélites, para as devidas identificações (BRASIL, 2020o).

Da mesma forma, o Relatório de Gestão da ANP 2020 (BRASIL, 2021g) apresenta somente a continuação das ações projetadas no relatório de gestão anterior, enriquecendo com mais detalhes as informações relacionadas aos incidentes de derramamento de óleo oriundos de plataformas de petróleo, cuja considerável quantidade de óleo vazado, ultrapassando o volume de 400 m³, alcançou a marca de maior já registrado pela ANP desde que a Agência passou a receber e a reunir tais informações em seu banco de dados. Porém, sobre o evento ocorrido no litoral brasileiro, ressalta apenas que, embora não estivesse diretamente ligado à atividade regulada pela Agência, o incidente de origem indeterminada se destacou pela necessária ativação do PNC pela primeira vez na história.



GRÁFICO 1 - Quantitativo de incidentes por descarga de óleo no mar
Fonte: BRASIL, 2021g, p. 83

O GRAF. 1 apresenta a relação do volume de óleo descarregado acidentalmente no território brasileiro, relacionando-os com a quantidade de eventos oficialmente registrados.

Os registros do Relatório Anual de Segurança Operacional da ANP em 2019 (BRASIL, 2020n) são os mais informativos para a transparência de ações da agência na Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida”. Nele, encontram-se registrados detalhes operacionais da participação da ANP naquela operação interagências, motivada com a convocação e ativação do GAA e o posterior acionamento do PNC.

Consta do relatório a informação oficial de que o incidente daquele derrame de óleo era de origem e poluidor desconhecidos, e que atingiu 11 estados e 130 municípios do litoral brasileiro. A extensão e abrangência das manchas de óleo, com deslocamento abaixo da superfície do mar, dificultando a detecção visual aérea e por imageamento de satélite, tornaram as ações de resposta ainda mais complexas (BRASIL, 2020n).

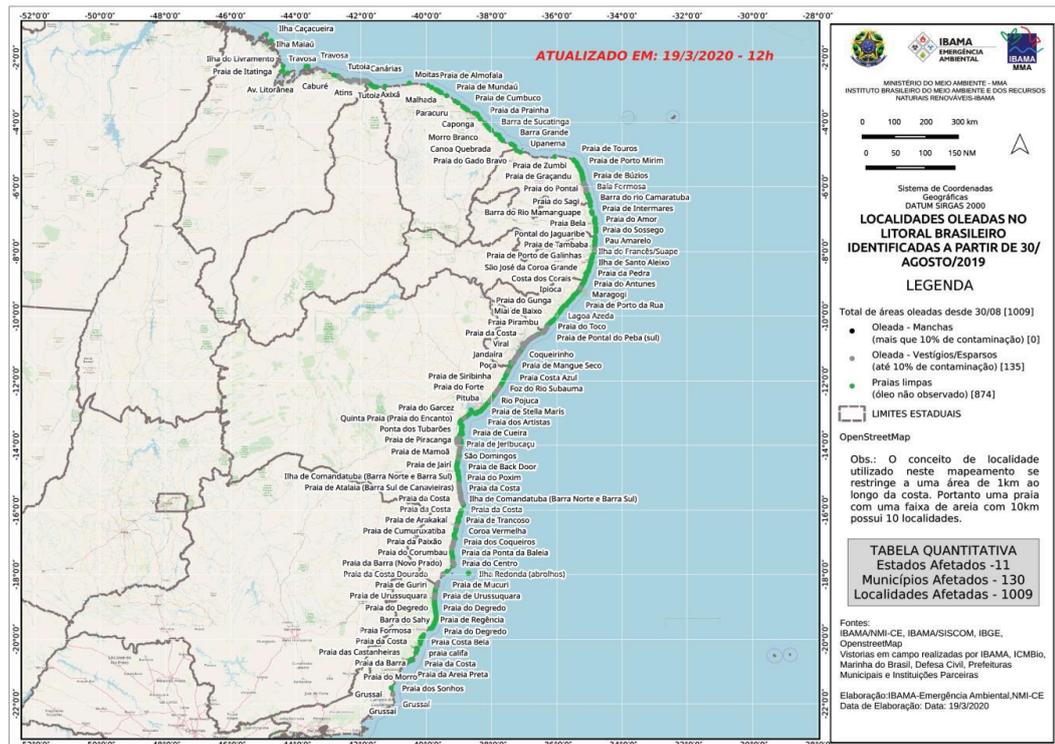


FIGURA 5 - Localidades oleadas no litoral brasileiro a partir de 30 de agosto de 2019

Fonte: BRASIL, 2020n, p. 44

A FIG. 5 pretende apenas apresentar a extensão do litoral brasileiro com a quantidade de localidades que foram atingidas pelas manchas de óleo durante o período do acidente, não as destacando nominalmente.

A pesquisa realizada nos relatórios da ANP, a fim de se verificar os gastos diretamente relacionados à Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida”, no tocante a receitas e despesas consideradas em seu orçamento, não alcançou o êxito esperado, visto a dificuldade em se confirmar a existência e utilização de recursos ou ação orçamentária (AO) específica ao PNC, para utilização em eventos inopinados, como foi o episódio de derramamento de óleo no litoral brasileiro naquela ocasião. No entanto, novamente se constata que os recursos utilizados para a Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida” foram provenientes das próprias instituições que compuseram o GAA.

Por fim, observou-se que a ANP fortalece sua missão organizacional ao apresentar a transparência de suas ações ao alcance da sociedade brasileira, respeitadas as particularidades técnicas para a interpretação de dados orçamentários no Portal da Transparência.

4.2 RELATÓRIOS DE GESTÃO DO IBAMA

A verificação analítica nos relatórios de gestão do IBAMA, referentes aos exercícios de 2019 (BRASIL, 2020p) e 2020 (BRASIL, 2021h), pouco enriqueceu o trabalho de pesquisa, visto que, no relato de ações em 2019, somente consta a menção de que o Instituto atuou no monitoramento e na gestão emergencial de questões ambientais relacionadas ao óleo que atingiu as praias do litoral nordestino, executando ações interagências com outros órgãos, na missão de reduzir e mitigar danos causados ao ambiente marinho e à costa do litoral brasileiro. Nos registros de 2020, não foram encontrados comentários específicos de qualquer natureza sobre o evento estudado.

Os gastos diretamente relacionados à Operação “Amazônia Azul”, no tocante a receitas e despesas existentes no orçamento do IBAMA, não foram encontrados de forma transparente, visto a inexistência de legendas e ações orçamentárias específicas e finalísticas para o episódio de crime ambiental com ator poluidor desconhecido. Entretanto, vislumbra-se a possibilidade de utilização de ações específicas para o fim determinado no PPA do IBAMA, como as ações orçamentárias 214N e 214M, do Programa 2083 (Qualidade Ambiental), para o alcance do Objetivo Estratégico de ampliar a efetividade do controle ambiental.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	PROGRAMAS	AÇÕES ORÇAMENTÁRIAS
Promover o licenciamento ambiental como mecanismo de desenvolvimento sustentável do País	2050 - Qualidade Ambiental	6925 - Licenciamento Ambiental Federal 20WH - Avaliação de Periculosidade e Controle de Produtos, Substâncias Químicas e Resíduos Perigosos
	2078 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade	214O - Gestão do Uso Sustentável da Biodiversidade
Ampliar a efetividade do controle ambiental	2083 - Qualidade Ambiental	214N - Controle e Fiscalização Ambiental 214M – Monitoramento Ambiental, Prevenção e Controle de Incêndios Florestais
	2078 - Conservação e Uso Sustentável da Biodiversidade	214O – Gestão do Uso Sustentável da Biodiversidade
	2050 - Mudança do Clima	214M - Prevenção e Controle de Incêndios Florestais nas Áreas Federais Prioritárias
Prover dados e informações ambientais	2083 - Qualidade Ambiental	218R - Monitoramento Ambiental e Gestão da Informação sobre o Meio Ambiente e Educação Ambiental
Fortalecer, desenvolver e valorizar o quadro de pessoal e aprimorar os mecanismos de gestão de pessoas	2124 - Programa de Gestão e Manutenção do Ministério do Meio Ambiente	2000 - Administração da Unidade

FIGURA 6 - Ações orçamentárias de acordo com os objetivos estratégicos do IBAMA
Fonte: BRASIL, 2020p, p. 22

A FIG. 6 apresenta as ações orçamentárias do IBAMA, estando totalmente alinhadas com seus programas e objetivos estratégicos planejados e previstos para o exercício do ano de 2019.

Na área de sistemas da informação, o IBAMA implementou, em coordenação com a MB, o Portal de Manchas de Óleo, sítio eletrônico na rede mundial de computadores, com o intuito de centralizar as informações relacionadas ao evento de crime ambiental, divulgado nas mídias como “Manchas de Óleo no Litoral Brasileiro”.¹³

4.3 RELATÓRIOS DE GESTÃO DA MARINHA DO BRASIL (MB)

Sob as mesmas determinações que os demais órgãos governamentais, no que se refere a prestação de contas ao TCU e à sociedade brasileira, a MB apresenta suas ações nos exercícios de 2019 e 2020 com total transparência e objetividade.

Já em suas informações iniciais, o Relatório de Gestão 2019 (BRASIL, 2020f) destaca as palavras do Comandante da Marinha sobre a importância da Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida” no contexto e cenário operacional de combate ao incidente com derramamento de óleo na costa brasileira e salvaguarda das AJB, com o necessário gerenciamento da Amazônia Azul, razão maior do SisGAAZ:

No fim do mês de agosto de 2019, a nossa Amazônia Azul, área oceânica ao longo da costa brasileira que totaliza 5,7 milhões de km², sofreu um crime ambiental sem precedentes, causando danos sociais, econômicos e ambientais ao povo brasileiro. Desde o mês de setembro daquele ano, a MB trabalhou, incansavelmente, em esforço conjunto com instituições e entidades civis, em diversas esferas de atuação, e em duas vertentes principais: o combate ao derramamento de óleo que atingiu praias, mangues e estuários, e a investigação para identificar as circunstâncias e a fonte desse derramamento. Para contribuir com as ações adotadas, deflagramos a operação ‘Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida’, que reuniu meios navais, aeronavais e de fuzileiros navais, com o intuito de salvaguardar o nosso litoral, buscando localizar as manchas, ainda no mar, e prevenindo a chegada ao continente. A Operação contou com mais de 11.600 militares, 37 navios e 22 aeronaves, além da valorosa contribuição de voluntários, da comunidade científica e acadêmica e de Órgãos Públicos e Instituições Privadas, nas esferas Federal, Estadual e Municipal. (BRASIL, 2020f, p. 11).

Em complemento às observações constantes do Relatório de Gestão 2019, a influência do crime ambiental estudado é evidente para a Cadeia de Valor Finalística do PEM

¹³ O portal “Manchas de Óleo no Litoral Brasileiro”, sob responsabilidade do IBAMA, fica hospedado no sítio eletrônico <<http://www.ibama.gov.br/manchasdeoleo>>. Acesso em: 20 maio 2021. O portal é complementado por outro portal de informações: “Combate ao Óleo”, sob responsabilidade da MB e hospedado em <<https://www.marinha.mil.br/combate-ao-oleo>>. Acesso em: 20 maio 2021.

2040, ao permitir, pelo princípio da oportunidade, o cumprimento de AEN estabelecidas para o alcance de OBNAV declarados na Política Naval da MB. Tal princípio estratégico foi observado com a transformação da Operação “Dragão”¹⁴ na primeira fase da Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida”, possibilitando maior envolvimento e permanência de seu efetivo militar engajado no adestramento para missões de Combate pelo Mar e presença mais efetiva nos portos visitados, com notória economia e redução de impactos nos recursos orçamentários executados na operação. Dentro das AEN que resultaram em ações de monitoramento, a Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida” contribuiu com a busca e esclarecimento marítimos para a localização das manchas de óleo (BRASIL, 2020f).

Mais especificamente relacionado ao Projeto Estratégico SisGAAz, o Relatório 2019 (BRASIL, 2020f) remonta ao histórico e atualização do projeto, que evoluiu bastante após várias revisões de sua estruturação e priorização de investimentos junto aos interesses da MB. Tais revisões, abrangendo o trinômio Política-Estratégia-Orçamento, possibilitaram a decisão do Almirantado à época em alterar o projeto Sistema de Consciência Situacional Unificada por Aquisição de Informações Marítimas (SCUA), transformando-o naquele que seria o atual SisGAAz, mantendo o conceito de incremento da Consciência Situacional Marítima (CSM).

Destarte, o programa altamente estratégico da MB manteve o reconhecimento político junto ao governo e ao MD, como um dos três pilares de defesa e segurança nacionais, juntamente com o Sistema de Monitoramento de Fronteira (SISFRON) e com o Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA), estando inserido e classificado no Orçamento da União. Quando totalmente inserido no cenário de defesa, o SisGAAz terá a capacidade de prever e evitar incidentes de teor ambiental como foi o fatídico caso ocorrido em 2019, com a poluição do litoral nordestino por óleo de origem desconhecida.

Em 2019, o Estado-Maior da Armada (EMA) realizava as últimas avaliações na revisão do plano estratégico que se findava. Com a entrega da versão final daquele que se tornaria o PEM 2040, ocorria o amadurecimento da gestão estratégica, com o alinhamento orçamentário de cada AEN a uma Ação Orçamentária específica do PPA 2020-23, de forma a propiciar uma melhor avaliação de seu desempenho ao longo do tempo.

¹⁴ O objetivo da Operação “Dragão” é treinar as forças navais e de Fuzileiros Navais para operações anfíbias de alta complexidade. O exercício conta com a participação de cerca de 2,8 mil militares, além de meios navais e aéreos do Comando em Chefe da Esquadra, dos Comandos do 1º e do 2º Distritos Navais, da Força de Fuzileiros da Esquadra e do Comando do Desenvolvimento Doutrinário do Corpo de Fuzileiros Navais. Em 2019, encontrava-se em sua quadragésima realização.

Fonte: <<https://www.marinha.mil.br/noticias/ciasc-sedia-simulacao-da-40a-operacao-dragao>>.

Ainda em análise do Relatório de Gestão 2019 (BRASIL, 2020f), neste momento, cabe a informação de que não havia ação orçamentária específica ou recursos despendidos para o SisGAAz no exercício financeiro de 2019. Por conseguinte, durante a Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida” não houve impacto orçamentário para o projeto considerado como mais influente neste trabalho de pesquisa.

No Relatório de Gestão do Exercício de 2020 (BRASIL, 2021f), reforça-se a importância da Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida”. Nele, registrou-se a necessidade de ampliação da CSM, em âmbito nacional e internacional, ao priorizar o desenvolvimento e a manutenção do SisGAAz, objetivando a proteção e monitoramento de nossas AJB, desde a prevenção da poluição ambiental, passando pelo combate à pirataria, narcotráfico e ilícitos com armas até, por fim, a otimização das missões de busca e salvamento.

A MB apresentou seu Modelo de Negócio com total transparência, prestando contas à sociedade com a objetividade e plenitude esperadas, dando continuidade aos processos planejados sob modernas metodologias de gestão administrativa, sempre voltada para a melhor execução de recursos financeiros, materiais e humanos no desempenho de atividades inerentes e previstas em seu PEM 2040 recém-aprovado. Essas ações retrataram fielmente o EFD pelos OBNAV 10 e 12, encadeados pelas EN 10 e 12, através das AEN CSM-1, ADM-1, ADM-2, ADM-3, ADM-4 e ADM-7.

Para o universo desta pesquisa, a AEN CSM-1, que trata do desenvolvimento do SisGAAz, apresenta diferentes momentos nos exercícios de 2019 e de 2020. Enquanto se verifica a inexistência de uma ação orçamentária específica na LOA 2019, o exercício de 2020 apresenta a legenda 157M, como ação relacionada ao OBNAV 10, a fim de ampliar a CSM nas áreas de interesse da Marinha do Brasil. Sua dotação orçamentária foi autorizada com o montante de R\$ 3,7 milhões, para vigência contratual de 01 de janeiro de 2020 a 31 de dezembro de 2021, sem valores aditivados previstos. Ao OBNAV 10, ainda se associaram a AO 2000, para Administração da Unidade, e a AO 20XO, voltada ao desenvolvimento tecnológico da MB. Ressalta-se a vinculação de todas as AO mencionadas ao PPA por meio do programa 0032, para a finalidade de Gestão e Manutenção do Poder Executivo (BRASIL, 2021f).

Com indicadores de desempenho definidos, o SisGAAz segue a meta prevista em sua atual fase de concepção, encontrando-se em equilíbrio com a dotação orçamentária disponibilizada pela LOA 2020, demonstrando as Despesas Empenhadas, Liquidadas e Pagas com as cifras de R\$ 2 milhões (BRASIL, 2021f).

Com o impulso e resultados alcançados a partir da Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida”, foi possível justificar a importância do projeto estratégico junto ao Congresso Nacional e à sociedade como um todo. O intercâmbio operacional entre os órgãos participantes do GAA, durante todas as etapas da operação interagências, propiciou o surgimento de novas possibilidades de interoperabilidade com as demais organizações participantes.

Durante audiências nas Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional, com participação do Ministro de Defesa e dos Comandantes das Forças Armadas, ocorridas em 29 de abril de 2021, no Senado Federal Brasileiro, e em 05 de maio de 2021, na Câmara dos Deputados, o CM divulgou a AO 2E97 como a legenda do SisGAAz para o exercício fiscal de 2021, convidando os parlamentares participantes a conhecerem o projeto estratégico com mais profundidade e, na medida do possível, despenderem emendas parlamentares colaborativamente, para maior celeridade ao desenvolvimento e operacionalidade do sistema de proteção e monitoramento, com proveitosas oportunidades para o incremento da BID nacional e para a defesa dos interesses de todos os brasileiros nas AJB, sob o lema “protegendo nossas riquezas, cuidando da nossa gente” (BRASIL, 2021b; BRASIL, 2021a).

Na ocasião das audiências públicas, o CM pontuou o SisGAAz como sendo o projeto estratégico que alcançou maior relevância recentemente, devido à ocorrência do crime ambiental em 2019, envolvendo derramamento de óleo de origem desconhecida nas AJB, chegando ao longo de grande parte do litoral brasileiro. Em complemento, reforçou o apelo de emprego dual do projeto estratégico e as possibilidades de interoperabilidade entre todos os órgãos governamentais e sociedade brasileira, estando o SisGAAz sob responsabilidade da Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar (SECIRM).¹⁵

Torna-se relevante o fato de a AO 2E97 encontrar-se disponível no Sistema de Emendas do Poder Legislativo, todavia sem constar do PLOA 2021. Essa situação possibilita maior expectativa de emendas por parte dos parlamentares, considerando o cenário político em constante mutação alinhar-se, oportunamente, com os anseios da sociedade. Em recente

¹⁵ A CIRM tem a finalidade de coordenar os assuntos relativos à consecução da Política Nacional para os Recursos do Mar (PNRM), que é consolidada por PPA decorrentes, que se desdobram em projetos específicos repassados pelos diversos órgãos, mediante convênio, às Instituições executoras (Universidades, Institutos de Pesquisa e organizações governamentais ligadas aos recursos do mar). A CIRM é constituída por membros da Casa Civil da Presidência da República; dos Ministérios da Defesa; das Relações Exteriores; dos Transportes; da Agricultura, Pecuária e Abastecimento; da Educação; da Saúde; do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; de Minas e Energia; do Planejamento, Orçamento e Gestão; da Ciência, Tecnologia e Inovação; do Meio Ambiente; do Esporte; do Turismo; da Integração Nacional; da Pesca e Aquicultura; da Secretaria de Portos da Presidência da República; e Comando da Marinha, tendo o próprio CM, a Autoridade Marítima, como seu Coordenador. Fonte: <<https://www.marinha.mil.br/secirm/institucional>>. Acesso em: 28 maio 2021.

pesquisa no Portal da Transparência, foi possível verificar que a AO 2E97 foi contemplada com o orçamento inicial de R\$ 8.954.126,00 (oito milhões novecentos e cinquenta e quatro mil e cento e vinte e seis reais), ratificado pelo orçamento atualizado até 28 de maio de 2021.



GRÁFICO 2 - Orçamento atualizado das ações orçamentárias AO 157M e AO 2E97
Fonte: Portal da Transparência.¹⁶

No GRAF. 2, proveniente do sítio eletrônico Portal da Transparência, ao se filtrar o orçamento de despesas por ano, verifica-se que a AO 157M recebeu dotações no período de 2015 a 2018, não apresentando registros nos anos subsequentes. Para a AO 2E97, os registros surgem apenas em 2021. Em nenhuma configuração de pesquisa no Portal da Transparência observou-se outras ações orçamentárias destinadas especificamente ao SisGAAz, entre 2019 e 2020. Dessa forma, confirma-se o hiato orçamentário despendido ao programa no período da Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida”, concomitante à transição de fases de Desenvolvimento e Implementação do SisGAAz (AO 157M) para a de Operação do SisGAAz (AO 2E97).

A relevância de AO específicas para assuntos relacionados a calamidades públicas nos PLOA e, conseqüentemente, nas LOA pode ser verificada nos registros do Resumo do Relatório Final do Incidente de Poluição por Óleo na Costa Brasileira (BRASIL, 2020g), emitido pela Diretoria-Geral de Navegação (DGN) da MB. Nele, reforçou-se a observação de que o PNC não prevê recursos materiais ou equipamentos a serem mantidos pelo Poder Público,

¹⁶ Filtragem do Portal da Transparência com atualizações até 28 de maio de 2021. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/orcamento/despesas?paginaacaoSimples=true&tamanhoPagina=&offset=&direcaoOrdenacao=asc&acao=2E97%2C157M&colunasSelecionadas=ano%2CorgaoSuperior%2CorgaoVincolato%2Cfuncao%2CsubFuncao%2Cprograma%2Cacao%2CcategoriaEconomica%2CgrupoDespesa%2CelebmentoDespesa%2CorcamentoInicial%2CorcamentoAtualizado%2CorcamentoRealizado%2CvalorEmpenhado%2CpercentualRealizado>>. Acesso em: 02 jun. 2021.

o que obrigou os órgãos constituintes do GAA e demais participantes da operação interagências a buscarem, emergencialmente e dentro de suas próprias estruturas, os recursos de toda monta para suprir as demandas de combate ao crime ambiental causado por poluidor desconhecido. A necessidade de ações imediatas gerou custos não previstos e não planejados a todos os envolvidos, refletidos pelos seguintes valores:

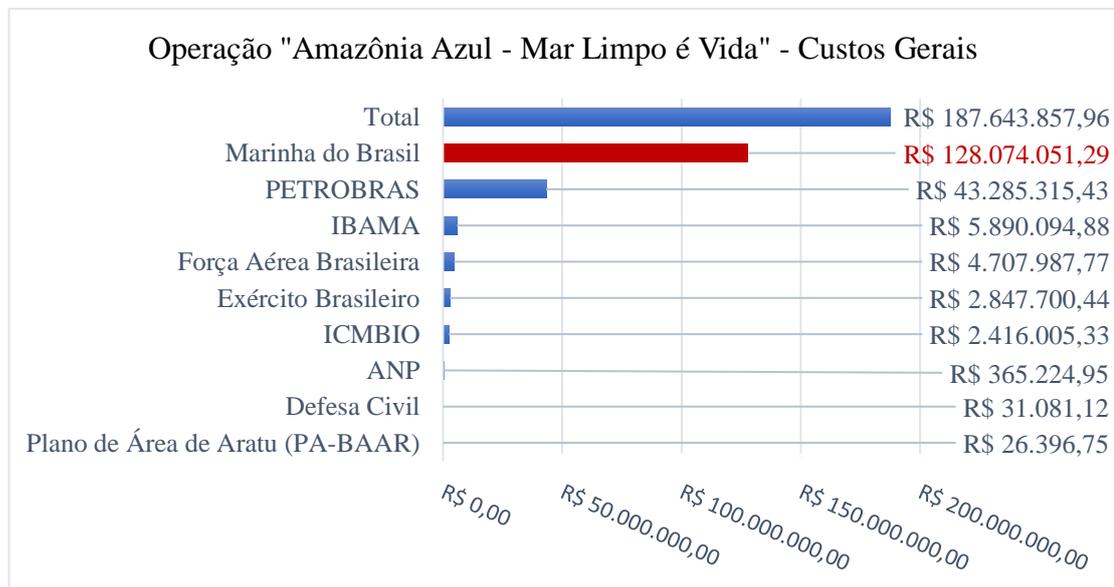


GRÁFICO 3 - Extrato compilado de custos da Operação Amazônia Azul
Fonte: BRASIL, 2020g, p. 4

O GRAF. 3 apresenta os custos totais computados pelos órgãos participantes da Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida” referentes aos recursos materiais e seus suprimentos logísticos consumidos e utilizados durante o período de ativação daquela operação.

Ainda no Resumo do Relatório Final do Incidente de Poluição por Óleo na Costa Brasileira (BRASIL, 2020g), não foram encontrados registros sobre disponibilidade de meios e capacidades, nem de aquisição de novos equipamentos, além dos já informados no item 2.5 da seção 2 deste trabalho. Os meios navais (47 da MB e 4 da PETROBRAS), complementados pelos meios aéreos (13 da MB, 6 da FAB, 3 do IBAMA e 2 da PETROBRAS) e apoiados pelos meios terrestres (140 do EB, 15 do IBAMA e 25 do ICMBio), responderam por toda a força logística de apoio à Operação, suplementados com grande número de embarcações de menor porte, como lanchas, botes e motos-aquáticas pertencentes à MB e ao ICMBio. Contudo, de acordo com a Secretaria-Geral da Marinha (SGM), em relação a repasses financeiros de outros órgãos, somente ocorreu participação do Ministério da Defesa, que descentralizou, por meio de destaques, créditos auxiliares em benefício da MB, no valor de R\$ 6.599.034,00 (seis milhões quinhentos e noventa e nove mil e trinta e quatro reais).

Esses destaques de créditos podem ser verificados em pesquisas detalhadas no Portal da Transparência, focalizando a AO 20X7, referente a Emprego Conjunto ou Combinado das Forças Armadas. Por meio da Nota de Movimentação de Crédito (NC) NC002642, em suas referências, a aplicação dos recursos foi definida para “ATENDER DESPESAS COM A OPERAÇÃO AMAZÔNIA AZUL”, definindo o valor de R\$ 6 milhões no Grupo de Natureza da Despesa (GND) Classe 3,¹⁷ sob tutela da SGM, para aquisição de combustíveis, lubrificantes e graxas, complementados pelo montante de R\$ 599.034,00 (quinhentos e noventa e nove mil e trinta e quatro reais), inscritos como despesas correntes de R\$ 99.034,00 (noventa e nove mil e trinta e quatro reais) no GND3 e investimentos de R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais) no GND4, com gerenciamento do Comando de Operações Navais (ComOpNav).

Os destaques de créditos oriundos do MD permitiram ampliar o acompanhamento da execução orçamentária e viabilizar o devido controle dos recursos descentralizados para a MB, em consonância com o disposto nos art. 75 a 77 da Lei n. 4.320/64 (BRASIL, 1964).

4.4 RELATÓRIOS DE GESTÃO DO MINISTÉRIO DA DEFESA

Em consulta ao Relatório de Gestão 2019 do MD (BRASIL, 2020), os registros apresentados sobre a Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida” também se destacam logo em suas palavras iniciais, com a mensagem do Ministro da Defesa:

No cumprimento das atribuições subsidiárias gerais e particulares, em atuação coordenada e complementar com agências da área da segurança pública e outros órgãos e instituições públicas, foram realizadas, em 2019, diversas atividades em prol da sociedade. As mais relevantes foram: [...] a Operação ‘Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida’, realizada para mitigar estragos decorrentes do vazamento de óleo em praias brasileiras, principalmente do nordeste; [...]. Ao lado de tantas realizações, o grande desafio continua sendo garantir condições e recursos para preparar as Forças Armadas para cumprir com efetividade sua destinação constitucional, em um contexto complexo, de crise econômica e ambiente social com inúmeras deficiências estruturais e conjunturais, em um País de dimensões continentais e com diferentes e complexas realidades regionais, [...], a fim de que elas estejam compatíveis com a estatura político-estratégica do Brasil e atendam às demandas e expectativas da sociedade brasileira. (BRASIL, 2020, p.1).

¹⁷ Grupo de Natureza de Despesa (GND) é um item da estrutura da classificação da despesa que indica em qual classe de gasto será realizada a despesa. Apresenta-se como um agregador de elemento de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto, conforme discriminado a seguir: **1** - Pessoal e Encargos Sociais; **2** - Juros e Encargos da Dívida; **3** - Outras Despesas Correntes; **4** - Investimentos; **5** - Inversões financeiras; **6** - Amortização da Dívida.

Fonte: Portal da Transparência. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/glossario>>. Acesso em: 29 maio 2021.

A importância da interoperabilidade com órgãos externos ao MD, principalmente nas Operações Interagências envolvendo ações diretamente ligadas à missão constitucional das FA, resultou em maior divulgação da mentalidade de Defesa junto à população brasileira que, entre vários outros eventos de calamidade pública no ano de 2019, acompanhou e atuou, solidariamente, na contenção da poluição ambiental no litoral brasileiro, dando apoio à limpeza das praias oleadas e acompanhando o processo de investigação do agente poluidor, sob responsabilidade da MB.

O processo de investigação, apoiado pelo DPF, ainda se encontra em aberto, porém em constante verificação científica, possibilitando restringir o foco investigativo em apenas três possíveis agentes poluidores, com altíssima probabilidade de acerto nas próximas fases do processo, conforme Nota à Imprensa da MB (BRASIL, 2021e).

Ao apresentar os resultados e desempenho da gestão no ano de 2019, o MD ratifica a importância estrategicamente alcançada pelos projetos da MB em prol das AJB, destacando o PROSUB, o PNM e o PCT, com seus cronogramas contratuais e parâmetros orçamentários. Entretanto, enfatiza que o SisGAAz, mesmo com o objetivo transparente de aumentar a eficiência na fiscalização e nas patrulhas navais nas AJB, apresentou poucos avanços até então, principalmente devido a restrições orçamentárias em todo o MD e Forças Armadas (BRASIL, 2020l).

Assim, em seu Relatório de Gestão 2019 (BRASIL, 2020l), o MD reforça a interdependência de seus Objetivos 1122 e 1123 para os anos vindouros, ao associar a necessidade de planejamento, preparação e condução de operações militares nacionais e internacionais com a obrigatoriedade de monitorar, controlar e defender o espaço terrestre e aéreo e as águas jurisdicionais brasileiras, tornando-se mister a priorização de recursos nos PPA futuros, bem como, possíveis inserções complementares no PPA 2020-2023.

A interoperabilidade alcançada na Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida” apresentou-se como grande resultado nas operações civis-militares no ano de 2019, por ter possibilitado a maturação e renovação de processos operacionais, garantindo, assim, o alinhamento estratégico de novas oportunidades de ação colaborativa em cenários complexos, exaltando o fortalecimento do conceito das Operações Interagências.

Para o MD, com o advento da Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida”, o SisGAAz passa a ser visto como um programa multiagências, cuja importância na agenda nacional tomou dimensão surpreendente junto à sociedade brasileira com o incremento da

mentalidade marítima e de defesa na população, por meio da grande cobertura midiática para acompanhamento das evoluções do acidente ambiental, seu processo investigativo e a transparência da utilização de meios e dinamismo no trinômio Política-Estratégia-Orçamento.

A abrangência da pesquisa analítica e documental dos relatórios de gestão foi realizada de forma aprofundada para o período de ativação da Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida”, considerando os órgãos participantes do GAA, conforme definido no PNC, nos exercícios de 2019 e 2020. Para o mesmo período, a análise ainda englobou relatórios de gestão e de auditorias relacionadas ao MMA e ICMBio, bem como ao MME e PETROBRAS, além do DPF. De forma geral, não foram encontrados registros significativos sobre o crime ambiental de derramamento de óleo no litoral brasileiro em 2019 nos relatórios específicos disponibilizados na rede mundial de computadores e Portal da Transparência.

5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Com as análises documentais verificadas no capítulo anterior, esta seção objetiva tratar das medidas que, porventura, possam ter refletido ou impactado nos programas estratégicos da Marinha do Brasil, considerando sua intensa participação gerencial, operacional e logística como Coordenador Operacional do GAA e responsável pela condução de Comando e Controle na Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida”, a qual, conforme apontado no Gráfico 3, consumiu vultosos recursos para atividades finalísticas inopinadas e diretamente financiadas a partir de dotação orçamentária dos próprios órgãos participantes, nos exercícios de 2019 e 2020.

Com a metodologia escolhida para a pesquisa e investigação exclusivas em documentações de gestão e de auditorias que estivessem disponibilizados nos portais eletrônicos oficiais de divulgação dos diversos órgãos participantes da Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida”, salvo descentralização de destaque de crédito pelo MD, é possível comprovar a ausência de remanejamentos, transposições ou transferências de recursos orçamentários de qualquer natureza à MB, quer dos órgãos básicos constituintes do GAA, resumidos pela ANP e IBAMA, quer das demais FA, tanto o EB quanto a FAB, quer de órgãos e organismos colaboradores, como SNDC, PETROBRAS, ITOPF e Secretarias Estaduais e Municipais do MMA.

Esse fato reforça o argumento de desejável revisão do PNC quanto à disponibilidade de recursos necessários ao custeio e gastos por parte de seus órgãos constituintes e colaborativos, principalmente em situações em que não seja possível identificar o agente poluidor, como foi o fatídico caso de crime ambiental estudado, que se encontra com o processo investigativo classificado como aberto e contínuo até a confirmação científica de um culpado entre três suspeitos, conforme já divulgado por recente Nota à Imprensa da Marinha do Brasil.

Em complemento à disponibilidade de recursos específicos para operações de combate à crimes e incidentes ambientais expressivos, foi possível compreender a importância de reforços para fiscalização mais acentuada em ambientes marinhos, contando com maior simplificação nos processos e modelos utilizados para esse tipo em evento, em âmbito internacional, o que propiciará, sem dúvidas, a compatibilização da legislação em vigor com as lições aprendidas por todos os órgãos participantes do GAA e da operação em geral. Todas as etapas apresentadas remetem ao fator dotação orçamentária específica, para que prevaleça a harmonia no trinômio Política-Estratégia-Orçamento.

5.1 DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA OPERAÇÃO AMAZÔNIA AZUL

Os levantamentos realizados nos relatórios de gestão e relacionados à prestação de contas de órgãos públicos e de forças armadas à sociedade e órgãos de inspeção da coisa pública apresentam-se como ferramentas fundamentais à verificação de indicadores e resultados obtidos com a realização da Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida”.

A possibilidade de fiscalizar, de forma transparente, a aplicação dos recursos financeiros disponibilizados a cada exercício orçamentário, garante ao cidadão brasileiro o direito em acompanhar a correta aplicação desses recursos arrecadados em proveito de toda a sociedade, de acordo com as prioridades definidas pelo governo.

Ao tratar uma calamidade pública de grande porte, como foi o caso do derramamento de óleo em dimensões alarmantes, pôde-se observar a dificuldade legal na disponibilização de créditos extraordinários que transparecessem fielmente a descentralização de recursos para aquela situação específica, visto a inexistência de uma ação orçamentária finalística na legislação em vigor que envolva situações inopinadas de tal magnitude ambiental e social.

Como visto anteriormente no Resumo do Relatório Final do Incidente de Poluição por Óleo na Costa Brasileira (BRASIL, 2020g), os custos finais da Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida” alcançaram o montante de R\$ 187.643.857,96 (cento e oitenta e sete milhões seiscentos e quarenta e três mil oitocentos e cinquenta e sete reais e noventa e seis centavos), tendo a MB, entre os órgãos participantes, arcado com as maiores cifras, no total de R\$ 128.074.051,29 (cento e vinte e oito milhões setenta e quatro mil cinquenta e um reais e vinte e nove centavos). Com o auxílio de créditos em destaque descentralizados pelo MD, no valor de R\$ 6.599.034,00 (seis milhões quinhentos e noventa e nove mil e trinta e quatro reais), coube à MB administrar internamente a redistribuição da diferença de R\$ 121.475.017,29 (cento e vinte e um milhões quatrocentos e setenta e cinco mil dezessete reais e vinte e nove centavos).

A situação comum a todos os órgãos participantes da Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida”, no que se refere à disponibilidade de meios, foi a de utilizar seus próprios recursos orçamentários e capacidades existentes no momento da missão designada, possibilitando, também, o intercambiamento solidário típico das operações interagências. As qualificações e comprometimento dos efetivos e capital humano das Forças Armadas, órgãos governamentais e não governamentais foram marcantes para que técnicas inovadoras fossem

inseridas no cenário administrativo e possibilitassem a utilização de táticas criativas no cumprimento de missões logísticas e operacionais pontuais para o alcance do sucesso em todas as fases da grandiosa operação.

Apesar de não apresentarem indicadores de impactos negativos relacionados à Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida” em seus relatórios de gestão, compreende-se a utilização de replanejamento estratégico interno de cada órgão para os ajustes dos gastos inopinados, por não haver repasses governamentais específicos para aquela atividade calamitosa.

A inexistência de repasses orçamentários pode ser entendida como interpretação governamental em considerar tal missão designada por canais legais a sua execução, e divulgada por canais oficiais de comunicação junto à sociedade, como intrínseca às missões institucionais dos órgãos participantes, principalmente às diretamente ligadas à MB, como a de fiscalizar e impedir delitos na Amazônia Azul.

Com a finalidade de justificar seus balanços financeiros do período da Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida”, a MB utilizou suas melhores práticas e adaptações legais para o replanejamento de atividades em sua dotação orçamentária, procurando resguardar seus compromissos contratuais e de vida vegetativa, reformulando metas e diretrizes orçamentárias, para que os projetos estratégicos de maior relevância e evidenciados no PEM 2040 fossem minimamente impactados, como será visto a seguir.

5.2 IMPACTOS DA OPERAÇÃO AMAZÔNIA AZUL NO PEM 2040

O Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul foi o projeto estratégico mais fortalecido com o advento do crime ambiental de derramamento de óleo em 2019. A partir daquele momento, o SisGAAZ passou a ser entendido como o programa multiagências com maior importância na implementação da CSM e na inserção da mentalidade marítima junto à sociedade nacional e internacional.

O projeto mostrou a necessidade de desenvolvimento e implantação prioritária, justificado com benefícios diretos à BID e a toda a população, considerando sua capacidade de transversalidade entre os ministérios representados na CIRM e a dualidade de utilização de dados brutos e tratados, bem como resultados de seus produtos, em diversos sistemas e serviços de interesse da comunidade acadêmica, reforçando o desenvolvimento da tríplice hélice da inovação do poder nacional.

Posta essa situação, observa-se a ideia de que a proteção da Amazônia Azul é o que mais justifica a interdependência dos programas estratégicos previstos no PEM 2040, com dimensões também de interesse do campo social, através do que se espera, a partir da total implantação do SisGAAz, inclusive com a interoperabilidade aguardada para com o SISFRON e o SISDABRA, com participação interagente dos diversos organismos nacionais envolvidos na manutenção, vigilância e proteção do espaço aéreo brasileiro, território nacional e AJB.

De forma direta, o PEM 2040 não teve seus projetos estratégicos impactados pela Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida”. Contudo, embora impactos não devam ser analisados necessariamente como negativos, indiretamente verifica-se que os ajustes orçamentários que envolveram o replanejamento de suas metas nos exercícios de 2019 e subsequentes, provavelmente adentraram a necessidade de renegociações contratuais de temporalidade para a aquisição das capacidades almejadas à proteção da Amazônia Azul, incluindo seus programas de atualização e modernização de meios navais.

Novamente no Resumo do Relatório Final do Incidente de Poluição por Óleo na Costa Brasileira (BRASIL, 2020g), verifica-se a proposta de necessário aperfeiçoamento da capacidade de proteção da Amazônia Azul, a partir da obtenção de novos meios navais para reposição e substituição daqueles que ultrapassaram sua vida útil operacional e dos que foram retirados da frente de combate por obsolescência logística para o cenário de manutenção crítica e complexa de equipamentos tão específicos.

Assim, com possíveis revisões e renegociações contratuais para extensão de prazos estabelecidos em manutenções e aquisições, torna-se clara a possibilidade de aumento nos custos de manutenção e logística de meios navais, podendo trazer, a médio e longo prazos, sucateamento precoce da reserva estratégica de recursos operacionais, com redução da capacidade instalada.

Contudo, a avaliação de impactos também apresenta resultados positivos no que se refere aos projetos estratégicos listados no PEM 2040. A abrangência da importância de incremento à capacidade de fiscalizar e de proteger toda as AJB, retratadas na Amazônia Azul, com o contínuo crescimento da mentalidade marítima na sociedade, possibilitaram que a proposta e mensagem a ser passada pelo SisGAAz está intrinsecamente ligada aos demais programas de atualização e modernização de meios navais, destacando o PCT, PROSUB, PNM e PROADSUMUS. Programas interligados ao SisGAAz, para que o projeto funcione de forma integrada pelos OBNAV e OND definidos na gestão de defesa.

Parte dessa integração de projetos estratégicos foi verificada por ocasião da 40ª Operação “Dragão”, ocorrida em 2019 e inserida no contexto da Operação “Amazônia Azul -

Mar Limpo é Vida” como marco de sua primeira fase operacional. Nela, a utilização do Princípio da Oportunidade, com habilidosa técnica de comunicação social da MB, possibilitou a visibilidade do poder naval brasileiro à sociedade, com a participação real da Armada e do CFN em diversas tarefas entendidas como de Combate pelo Mar e, também, como ACISO. A participação integrada possibilitou, ainda, redução de custos operacionais naquele momento crítico, por fundir determinações do Coordenador Operacional do GAA para a Operação “Amazônia Azul” com ações de treinamento operacional e de missões operacionais previstas por AEN, EN e OBNAV já comentados na seção 2 deste trabalho.

Essa utilização de novas técnicas para a otimização dos recursos humanos, materiais e financeiros, por meio da melhoria da gestão da MB, foi evidente, também, com a inserção da Operação ASPIRANTEX 2020,¹⁸ visando atender às AEN ADM-2, ADM-3, ADM-4 e ADM-7, a fim de propiciar o aprimoramento da gestão de custos, inteirados ao PPA 2020-23 e ao PEM 2040, aproximando-se dos públicos de interesse e sociedade como um todo.

Ressalta-se que a Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida” foi organizada em três fases bem definidas, sendo a primeira fase voltada para a remediação e mitigação dos vestígios de óleo; a segunda fase, concomitante com a “Operação Verão 2019-2020 - Mares Seguros e Limpos”,¹⁹ focada em ações de conscientização e manutenção dos resultados alcançados anteriormente no controle da contaminação ambiental; e, por fim, a terceira fase, com ações de monitoramento de possíveis resquícios do derramamento de óleo, até sua certeza de controle total e desmobilização do PNC.

Mais uma vez, entende-se que a necessidade de proteção e fiscalização da Amazônia Azul é o que mais justifica o projeto estratégico SisGAAz. Na sequência, encontra-se a interoperabilidade das FA com órgãos e agências, governamentais ou não, seguida pela dualidade de utilização de meios e recursos obtidos através da BID e disponibilizados a toda a sociedade brasileira, que se apresenta como maior beneficiária desse relacionamento interagente e interministerial do país.

¹⁸ A Operação Aspirantex ocorre anualmente com o objetivo de adestramento dos futuros oficiais da MB em tarefas típicas inerentes aos homens do mar. Em 2020, a operação foi oportunamente associada à 3ª fase da Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida”. Durante toda a operação, 244 aspirantes da Escola Naval foram inseridos na rotina dos navios e de suas tripulações. Fonte: <<https://www.marinha.mil.br/noticias/futuros-oficiais-regressam-da-operacao-aspirantex-2020>>. Acesso em: 02 jun. 2021.

¹⁹ A Operação Verão 2019/2020 - Mares Seguros e Limpos”, objetivou a conscientização ambiental, fiscalização do tráfego aquaviário e segurança da navegação nas áreas de maior concentração de embarcações, visando minimizar os riscos de acidentes durante o verão. Com frequência anual, em sua versão 2019-2020, contou com mais de cinco mil militares e servidores civis que atuaram nas Capitânicas, Delegacias e Agências da MB, também em apoio a órgãos ambientais relacionados à Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida”. Fonte: <https://www.marinha.mil.br/dpc/sites/www.marinha.mil.br/dpc/files/Op%20VERAO%202019_2020%20Mares%20Seguros%20e%20Limpos.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2021.

6 RELAÇÕES INSTITUCIONAIS EM OPERAÇÕES INTERAGÊNCIAS

Com todas as conceituações, compreensões e análises realizadas sobre a Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida”, considerando-a como uma operação interagências de cunho civil-militar em missões conjuntas de apoio a órgãos ambientais, com a verificação e avaliação de toda sua essência de resultados e influências, diretas e indiretas, no planejamento estratégico da Marinha do Brasil, com os possíveis reflexos no PEM 2040, observa-se, complementarmente, a relação político-estratégica entre os atores interagentes.

Nos últimos anos, de forma globalizada, a sociabilização e interação de questões ambientais e humanitárias trouxeram a discussão sobre prováveis impactos cruzados no cenário geopolítico mundial. A transversalidade incontestável da expressão psicossocial nas demais expressões do poder nacional, em todas as mais distintas nações e em diversos blocos regionalizados, alinhados com seus interesses comuns, demonstra a fortaleza das mídias sociais e técnicas de influência dos novos canais de comunicação interativa em processos de decisões internas de uma sociedade organizada. As lideranças governamentais, genericamente, devem utilizar desses mesmos canais de comunicação, tão utilizados por grupos antagônicos internos e insurgentes, na busca ansiosa por instalação de novos conceitos sociais e, por vezes, novas ordens mundiais.

As raízes constituintes de uma nação remontam à aproximação de sua população junto aos pátrios e excêntricos interesses resguardados por seu Estado e Governo, em proveito de todos os seus cidadãos. A sensação de Segurança Nacional, por meio de suas ações de Defesa, possibilita “conquistar corações e mentes” com vistas à harmonia e à garantia de seus poderes constituídos, estipuladas em comum acordo social.

As possibilidades em se aperfeiçoar processos de relacionamentos entre partes representativas do poder nacional devem ser constantemente perseguidas pelas autoridades políticas e seus decisores estratégicos de alto nível.

Assim, relações institucionais congruentes são primordiais para que o processo de tomada de decisões, principalmente em cenários críticos e complexos, possua resultantes ótimas para o desenvolvimento conjunto das instituições envolvidas na procura do bem maior, que sempre será o atendimento de necessidades sociais. Dessa forma, o entendimento da importância das relações institucionais não poderia ser diferente para os atores participantes de operações interagências em nosso contexto de pesquisa.

A atuação das FA e dos órgãos e agências participantes da Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida” mostrou-se amadurecida e bem estruturada. Os objetivos finalísticos, tanto os específicos para cada órgão participante quanto os de abordagens comuns para o alcance do estado final desejado, mostraram-se definidos, com diretrizes claras para ações transparentes, que desenvolviam a sensação de confiança mútua nos processos centralizados e na execução disciplinarmente descentralizada, a partir das determinações do Coordenador Operacional do GAA.

As mesmas características de comunhão tático-operacional e político-estratégica podem ser analisadas e avaliadas com indicadores universais de produtividade observadas em outras recentes operações de cunho civil-militar para apoio a organismos governamentais e GLO, configurando tendências interagentes em todas as suas fases operacionais, consolidando-as com a interoperabilidade típica e tão necessária nas relações institucionais em operações interagências.

Apesar de não pertencerem ao foco de pesquisa deste trabalho, podemos destacar as operações Verde Brasil 2 e COVID-19 como também inseridas nas prerrogativas de Operações Interagências, concebidas nas mesmas condições de anseios da sociedade para apoio à órgãos governamentais, senão ainda, para manutenção e GLO em cenários críticos e complexos, envolvendo calamidades públicas de teor ambiental ou humanitário, apresentando modelagem conceitual idêntica à da Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida”.²⁰

Neste momento, após as análises e avaliações decorridas sobre Operações Interagências, ratifica-se que a integração das FA junto a órgãos e agências governamentais das esferas municipal, estadual e federal, além de ONG, representantes da comunidade acadêmica e sociedade em geral, quando em busca de um bem comum, permite o fortalecimento de gestões para melhorias sistêmicas, sempre com o intuito de se aperfeiçoar os processos de relações institucionais, celebrando, em todos os níveis de decisão, as oportunidades de aperfeiçoamento surgidas no decorrer das operações e das missões confiadas, sempre objetivando evitar a redundância de ações, o desperdício de recursos e a discordância de soluções.

²⁰ A Operação Verde Brasil 2 foi coordenada pelo MD, com atuação integrada das FA com agências ambientais e de segurança pública, no combate de focos de incêndio e do desmatamento ilegal. Foi deflagrada em 11 maio 2020 e prosseguiu até 30 abr. 2021, cumprindo o [decreto nº 10.539](#), de 4 nov. 2020.

Fonte: <<https://www.gov.br/casacivil/pt-br/assuntos/noticias/2021/janeiro/operacao-verde-brasil-2-seguindo-atuando-contras-crimes-ambientais-na-amazonia>>. Acesso em: 30 jun. 2021.

A Operação COVID-19 foi ativada pelo MD em 20 mar. 2020, por meio da Diretriz Ministerial de Execução n. 7/2020, com disponibilidade permanente das FA e de seus recursos operacionais e logísticos, quando se fizerem necessários, para apoio às ações de mitigação dos impactos do COVID-19, em estreita coordenação com os órgãos de saúde e de segurança pública competentes.

Fonte: <<https://operacaocovid19.defesa.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 30 jun. 2021.

6.1 OPORTUNIDADES DE APERFEIÇOAMENTO

A participação das mais diversas instituições em operações interagências sempre propiciará o levantamento oportuno de informações para melhorias em processos existentes e utilizados em suas próprias estruturas. Essas lições aprendidas a cada evento, sensivelmente analisadas por seus efetivos técnico-operacionais em situação de intercâmbios culturais com outras organizacionais, quer com as FA, quer com órgãos externos a suas rotinas, devem ser entendidas como verdadeiras ocasiões para o aperfeiçoamento de seus métodos e modelagens processuais, visando o alcance otimizado de objetivos próprios e conjuntos. Os decisores, interagindo entre si, estarão em plenas condições de aprimorar suas experiências de gestão para reduzir impactos em prazos e recursos despendidos na busca de metas pré-estabelecidas.

Para a Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida”, as oportunidades de aperfeiçoamento processual formuladas pelos órgãos constituintes do GAA foram inéditas para os eventos realizados, devido às características incomuns e dimensionais daquele crime ambiental envolvendo derramamento de óleo, ainda não observadas em acidentes registrados na história brasileira.

A ANP (BRASIL, 2020o) registrou as seguintes oportunidades de melhoria, resultantes de suas lições aprendidas durante a Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida”, que possibilitaram a implantação de práticas ótimas em suas documentações internas:

- a) aprimoramento de resposta a emergências - processo implementado a partir do acidente de derramamento de óleo na costa brasileira, considerando a demora na detecção da ocorrência e a falta de mecanismos para identificar a origem do óleo;
- b) estruturação de Sala de Crise própria - prática de excelentes resultados observada no convívio do GAA, sob coordenação da MB;
- c) elaboração da Instrução Normativa de Resposta a Emergência (INRE) - processo implementado a partir do intercâmbio operacional no GAA;
- d) elaboração de alertas de segurança e formação de equipe de acompanhamento ou investigação de acidentes graves - processo também implementado a partir de lições aprendidas com os demais participantes do GAA;
- e) emissão de termo de cooperação com a MB para prevenção de eventos de descarga de óleo - processo implementado a partir dos registros com aumento de eventos de descarga de óleo ocorrido em 2019, em comparação aos anos anteriores;

- f) revisão do Sistema de Gestão de Segurança Operacional (SGSO) - processo com a finalidade de tornar o SGSO existente aplicável de forma padronizada em todas as instalações subordinadas à Agência;
- g) elaboração de manuais de Boas Práticas de Segurança Operacional - processo implementado para melhorias nos procedimentos operacionais específicos.

Em complemento de suas oportunidades de aperfeiçoamento, a ANP (BRASIL, 2020n) estabeleceu um sistema de comando de incidentes, priorizou a implantação de uma Sala de Comando de Incidentes e fortaleceu o programa de treinamento periódico para seus servidores.

A ANP demonstrou sua disposição à interoperabilidade ao assimilar as oportunidades de melhorias processuais, a fim de fortalecer ações de prevenção e mitigação de vazamento de óleo no mar, através de lições aprendidas durante a Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida”.

Como visto no item 4.2 da seção 4 deste trabalho de pesquisa, o IBAMA não relatou análises, informações ou dados consideráveis sobre o crime ambiental de 2019 envolvendo o derramamento de óleo no litoral. Convém comentar, inclusive, sobre a dificuldade em se investigar ações realizadas isoladamente pelo Instituto, por ocasião da Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida”. A pesquisa livre na rede mundial de computadores concentra as informações relacionadas ao assunto, no que tange ao IBAMA, no portal eletrônico “Manchas de Óleo”, com matérias informativas, porém sem alusão a oportunidades de melhorias processuais ou de lições aprendidas operacionalmente para comparações em situações futuras.

Contudo, em seu relatório de gestão de 2019, observa-se a meta do Instituto para verificação constante do relacionamento informativo público, a fim de aferir a satisfação do cidadão com seus serviços prestados a toda a sociedade, resultando, a partir das ações de 2019, na revisão de sua Carta de Serviços aos Usuários (BRASIL, 2020p).

Com o desastre ambiental voltado para a contaminação da fauna marinha e das praias nordestinas por óleo pesado, o IBAMA contribuiu especialmente com a segurança alimentar da população e com o controle, o uso e a destinação adequados de produtos perigosos, mediante a melhoria dos processos autorizativos de produtos e substâncias potencialmente poluidoras (BRASIL, 2020p).

Assim, o objetivo maior do IBAMA observado na conjuntura da Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida”, na visão deste pesquisador, baseia-se na política de transparência de informações com didática facilitada, possibilitando amplo acesso por parte da sociedade, principalmente como usuários interativos de portais eletrônicos.

A Marinha do Brasil apresentou perfil multifacetado na Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida”, por se apresentar como ator integrante do elenco de órgãos formadores de uma operação interagências e, concomitantemente, sendo responsável por designar o Comandante da Operação, conforme a Portaria n. 4.318/GM-MD (BRASIL, 2019c), bem como o Coordenador Operacional do GAA, destacado pelo PNC. Dessa forma, a MB possui as oportunidades de melhorias mais abrangentes para aperfeiçoamentos processuais em diversas ramificações concernentes a operações interagências.

Em seu Relatório de Gestão 2019 (BRASIL, 2020f), a MB relata a experiência positiva na inserção de operações de adestramento e qualificação de tripulações no contexto de Operações Interagências. A rápida reconfiguração de objetivos específicos possibilitou a mitigação de restrições orçamentárias que afetariam o planejamento e a execução de missões para manutenção da presença naval nas AJB. A oportunidade é nitidamente comprovada com as metas atingidas pelas operações “Dragão” e “Aspirantex”, que foram incorporadas, respectivamente, às fases inicial e final da Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida”.

As diversas atividades realizadas pela MB em proveito da sociedade também se apresentaram como oportunidade de divulgação da imagem e mentalidade marítimas por meio das mídias interativas, aproximando a comunidade naval da sociedade brasileira. Com os diversos exercícios militares, associados a importantes operações isoladas e conjuntas em 2019, culminando com a Operação “Amazônia Azul”, foram produzidos e divulgados 758 informativos, que permitiram aumentar a consciência dos públicos de interesse da Força sobre as tarefas e a importância das atividades realizadas pelo Poder Naval (BRASIL, 2020f).

A Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida” foi considerada a maior demonstração da capacidade do Poder Naval naquele ano, tendo seu conteúdo divulgado intensivamente pelo sítio eletrônico da MB, pelos informativos Nomar e Nomar *Online*, Rádio Marinha e TV Marinha, além de clipes operativos replicados nas mais abrangentes mídias sociais e grandes veículos de informação, nacionais e internacionais (BRASIL, 2020f). Graças a essa divulgação, o cidadão brasileiro passou a se interessar mais veementemente pela capacidade real de interação civil-militar brasileira, compreendendo a importância da interoperabilidade e da magnitude do relacionamento interagente e interministerial do país.

O Relatório de Gestão 2019 (BRASIL, 2020f) ainda alega que, nas questões de sustentabilidade ambiental, as melhorias processuais da MB foram consonantes às Normas Técnicas Ambientais (NORTAM) para redução do consumo de recursos naturais. A reflexão ambiental da sociedade pelo acidente com derramamento de óleo na costa brasileira possibilitou, entre outras, ideias criativas para:

- a) elaboração do Plano de Emergência Individual (PEI), coordenando ações de resposta das organizações militares de terra nos incidentes de poluição por óleo em AJB;
- b) elaboração do Plano de Emergência de Navio para Poluição por Óleo (PENPO), para que os navios da MB adotassem os mesmos mecanismos de prevenção adotados pela comunidade naval;
- c) estabelecimento de normas para elaboração do Laudo Técnico Ambiental (LTA) nos incidentes de descarga de óleo e derivados nas AJB.

As parcerias estratégicas com a comunidade acadêmica e Instituições de Ciência e Tecnologia (ICT) também se mostraram primordiais para lançamento de oportunidades, inovações e melhorias nos processos relacionados ao uso sustentável do mar.

Com o acidente de derramamento de óleo, as Autoridades Marítima e Ambiental coordenaram a oportunidade de pesquisas em conjunto com a comunidade científica, a fim de alavancar o desenvolvimento e avanço tecnológico oceanográfico. De acordo com o Resumo do Relatório Final do Incidente de Poluição por Óleo na Costa Brasileira (BRASIL, 2020g), a MB reconduziu estudos para a criação de uma comissão técnico-científica para o monitoramento e a neutralização dos conflitos causados pela poluição das águas por óleo e outros agentes poluidores na Amazônia Azul, com a intenção de se tornar possível a implantação embrionária do Instituto Nacional do Mar (INMAR), inicialmente nominado como o Instituto Nacional de Pesquisas Oceânicas (INPO), a ser futuramente reconhecido pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI).

Por iniciativa do MCTI, programas inovadores também foram apresentados como apoio governamental após o incidente do óleo em 2019. As parcerias com o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e com a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) inseriram a comunidade acadêmica e científica de forma mais intensa no cenário nacional em busca de soluções inovadoras e de respaldo internacional para combate e mitigação de desastres ambientais envolvendo derramamento de óleo em águas marítimas e interiores.

O Programa “Entre Mares”, gerenciado pela CAPES, foi inserido com a demanda do GAA para a gestão de ações de resposta após a ocorrência do desastre. Seu objetivo é o de apoiar programas de pós-graduação *stricto sensu* de linhas de pesquisa com temas voltados para a análise e impactos, com incentivos a propostas de soluções inovadoras ao combate de derramamento de óleo na natureza. Com o valor global de R\$ 1.360.000,00 (um milhão e

trezentos e sessenta mil reais), o edital se propôs à seleção, com sucesso, de doze projetos para recebimento de cotas de até R\$ 100.000,00 (cem mil reais) para despesas de custeios e bolsa de mestrado.²¹

Entre os projetos selecionados pelo Programa “Entre Mares” encontram-se pesquisas inéditas e inovadoras, tais como: utilização de micro-organismos biossurfactantes, que produzem uma espécie de detergente natural para dissolução de óleo na água; e utilização de veículos aéreos e aquáticos autônomos, para vigilância e sinalização de eventuais derramamentos de óleo ou poluentes químicos no litoral, trabalhando conjuntamente com estações maregráficas do Projeto PIRATA.²²

A parceria entre a MB e o CNPq possibilitou o desenvolvimento do Programa “Ciência no Mar”, voltado para impulsionar projetos de apoio à pesquisa de enfrentamento ao derramamento de óleo na costa brasileira. Os acordos envolvendo as comunidades científica e acadêmica resultaram em cooptação de R\$ 2 milhões suplementares ao aporte orçamentário para apoio a onze projetos específicos voltados ao tema ambiental, totalizando R\$ 6 milhões investidos pela MB e pelo MCTI, em busca de oportunidades e soluções otimizadas e inovadoras para o combate ao óleo.²³

Neste momento, conforme o Resumo do Relatório Final do Incidente de Poluição por Óleo na Costa Brasileira (BRASIL, 2020g), reforça-se, mais que uma oportunidade de melhoria, a necessidade de revisão do PNC, a fim de torná-lo mais abrangente nas questões operacionais, com disponibilidade e estrutura logística mais apropriada, bem como mais conciso burocraticamente, com origem de recursos orçamentários específicos mais transparentes e acessíveis, principalmente quando em situações em que não seja facilmente possível a identificação do agente poluidor.

Assim, novamente se esclarece a grande oportunidade de a MB explorar, como desafio no campo político-estratégico, o apoio orçamentário, institucional e interministerial para o aperfeiçoamento de suas capacidades de proteção e monitoramento da Amazônia Azul e,

²¹ Fonte: <<https://www.gov.br/capes/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/bolsas/programas-estrategicos/programas-emergenciais/programa-capes-entre-mares>>. Acesso em: 01 jul. 2021.

²² O Projeto PIRATA (*Prediction and Research Moored Array in Tropical Atlantic*) é uma rede de observação autóctone composta por boias fundeadas planejadas para monitorar uma série de variáveis dos processos de interação oceano-atmosfera no Oceano Atlântico tropical. A motivação principal do PIRATA baseou-se em aspectos científicos e no anseio da sociedade por uma melhoria na compreensão e previsão da variabilidade climática no oceano e seus impactos nos continentes e países adjacentes.

Fonte: <<http://ciencianomar.mctic.gov.br/acoes/prediction-and-research-moored-array-in-tropical-atlantic-pirata/>>.

²³ Fonte: <<https://www.gov.br/cnpq/pt-br/assuntos/noticias/destaque-em-cti/programa-ciencia-no-mar-ganha-mais-recursos-com-adesao-da-marinha>>.

consequentemente, para a interoperabilidade do SisGAAz com as comunidades acadêmica, científica e industrial brasileiras, impactando positivamente a economia e a BID nacionais.

6.2 DESAFIOS EM GESTÃO ESTRATÉGICA E GESTÃO ORÇAMENTÁRIA

A busca por modernas técnicas em gestão pública deve se manter constante e inconteste para o alcance dos objetivos e conclusão dos atuais programas estratégicos da MB.

Os desafios da alta administração na gestão orçamentária da “Marinha do Presente” são fatores essenciais e preponderantes para a obtenção da capacidade necessária à “Marinha do Amanhã” e para a busca de um moderno e inovador alinhamento estratégico com a desejada “Marinha do Futuro”.

As ideias criativas que surgem de forma globalizada e em ritmo elevado de atualizações tecnológicas devem ser inseridas no cenário de soluções viáveis à transformação da MB, com a qualidade gestonária para a manutenção e cumprimento de seu alto planejamento estratégico, fielmente harmonizado com as demais FA na gestão de defesa.

Contudo, desafios estão fortemente relacionados com gestão de riscos que, na MB, tem por propósito identificar, avaliar, tratar, monitorar e comunicar os riscos que possam interferir, positiva ou negativamente, na execução dos objetivos estratégicos de mais alto nível. Os OBNAV, descritos no PEM 2040, procuram garantir o cumprimento eficaz e eficiente da gestão estratégica para o planejamento da Força (BRASIL, 2021f).

A busca por essa garantia pode ser observada, entre outros, com o OBNAV 12, quando, ao tratar de aperfeiçoamentos na gestão orçamentária, financeira e administrativa, na tentativa de manter a rotina de manutenção logística da atual frota naval, propicia à MB utilizar de técnicas administrativas e de negociações institucionais na celebração de contratos de longa duração, possibilitando dosar as execuções financeiras de acordo com as restrições orçamentárias que possam surgir, inopinadamente, durante o exercício financeiro.

O impacto que se apresenta nessa modalidade de contratação submete à possibilidade de encarecimento da manutenção logística e sucateamento da frota a médio e longo prazos, devido a atrasos na reposição de meios operacionais em processos de alienação e na substituição de equipamentos com obsolescência crítica (BRASIL, 2021f). Assim, entende-se que os riscos estratégicos se apresentam como ameaças ao alcance dos OBNAV, podendo ser identificados quando modelados em eventos únicos, sob responsabilidade da alta administração da MB e com interesses em causas internas ou externas ao cenário político nacional.

Os possíveis impactos da Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida” aos programas previstos no PEM 2040 podem ser analisados a partir dessa modelagem de risco estratégico. Como evento isolado, proveniente de calamidade pública e autorizado formalmente como uma ação de apoio a órgãos ambientais e em proveito da sociedade, a Operação consumiu recursos não previstos no planejamento inicial do exercício financeiro das entidades envolvidas com o combate ao óleo na costa brasileira. Situação que se tornou mais complexa com a impossibilidade de identificação imediata do agente poluidor, fazendo com que as despesas realizadas fossem absorvidas e administradas pelos próprios órgãos participantes, sem transposição, remanejamento ou transferência de recursos orçamentários significativos, oriundos do governo federal, em seus programas estratégicos ou ações orçamentárias ativas naquela época.

Imediatamente, coube à Marinha do Brasil avaliar e revisar alguns processos que permitissem o remanejamento interno de recursos acima de R\$ 120 milhões gastos com a Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida”, utilizando de criatividade e ideias inovadoras, para que seus projetos estratégicos fossem minimamente impactados e suas responsabilidades fiscais permanecessem correlatas à prestação de contas e transparentes para consultas futuras.

Como já comentado, o principal mecanismo utilizado foi a utilização de contratos de longa duração, possibilitando a revisão de prazos mais flexíveis junto a prestadores de serviços e fornecedores com maiores parcerias estratégicas. Outros projetos de contenção de despesas internas e de revisão de prioridades de meios e serviços administrativos foram também utilizados no replanejamento tático e estratégico, para que o balanceamento das despesas fosse alcançado. As organizações subordinadas à Marinha do Brasil, como um todo, participaram de campanhas para economia de recursos energéticos e de materiais de consumo e de apoio, que passaram a ser utilizados com maior responsabilidade e sustentabilidade ambiental.

Durante o ano de 2020, com as severas restrições sociais declaradas para mitigar os efeitos da Pandemia de COVID-19, foi possível efetivar o equilíbrio financeiro, considerando a redução de gastos com deslocamentos, alimentação, recursos energéticos e redução de efetivos em atividades presenciais nas unidades e organizações subordinadas. Não obstante, dentro de sua esfera de competências, a Marinha do Brasil procurou inovar com a utilização de boas práticas de gestão estratégica em outras expressões do poder nacional, além do campo militar e político.

A partir de novas ideias para divulgação da mentalidade marítima junto à sociedade, a Marinha do Brasil passou a investir em programas articulados pelo Ministério da Defesa para

o campo psicossocial, desenvolvendo projetos educacionais em todo o território nacional, ligados ao Programa Forças no Esporte (PROFESP)²⁴.

A MB contribui para o programa disponibilizando suas organizações militares, bem como seus profissionais para o desenvolvimento de atividades formadoras de cidadania, promovendo a inclusão social de jovens por meio da prática esportiva e projetos diferenciados em parcerias com instituições públicas e privadas, registrando o envolvimento direto de 54 organizações, distribuídas em trinta municípios e no Distrito Federal, atendendo 10.600 jovens e crianças em todo o Brasil (BRASIL, 2021f).

O desafio estratégico para a MB, com ações altruístas em proveito da sociedade mais necessitada, pode ser verificado em ações de conscientização ambiental associadas à mentalidade marítima, como programas sociais educativos iniciados durante os meses em que o derramamento de óleo assolou as praias brasileiras. Um exemplo a ser pontuado envolveu ações de limpeza ambiental por participantes e orientadores do PROFESP em praias capixabas no ano de 2019, conforme reportagem de veículo televisivo de comunicação sobre o envolvimento da MB no auxílio à população daquele estado da federação.²⁵

Outros desafios em gestão estratégica de expressão psicossocial, para aproximação da Força com a sociedade, podem ser observados nas iniciativas educacionais da Diretoria do Patrimônio Histórico e Documentação da Marinha (DPHDM), bem como com a recente criação das Escolas Cívico-Militares. Nesses locais, o cidadão brasileiro tem a oportunidade de conhecer a história naval e marítima brasileiras e receber educação baseada em princípios cívicos e de bons costumes.

Todas essas ações de investimento social de longa duração, entendidas como investimento estratégico, desenvolvem um sólido relacionamento de confiança entre a sociedade assistida e as Forças Armadas, destacando, neste caso, a MB. No entanto, os desafios mais críticos e aprofundados, a partir do cenário analisado em 2019, apresentam-se relacionados com a sensibilidade gestonária para obtenção de recursos orçamentários e extraorçamentários em proveito exclusivo dos programas estratégicos da Marinha do Brasil.

²⁴ O Programa Forças no Esporte (PROFESP) é desenvolvido pelo Ministério da Defesa, com o apoio da Marinha, Exército e Aeronáutica, em parceria com os Ministérios do Esporte e do Desenvolvimento Social e Agrário. Tem por objetivo democratizar o acesso à prática e à cultura do esporte, como forma de promover o desenvolvimento integral de crianças e adolescentes e a inclusão social através do esporte. O PROFESP foi formalizado pela Portaria Normativa Interministerial n. 2.203, de 26 jul. 2013 do MD.

Fonte: <<https://www.marinha.mil.br/eampe/node/53>>. Acesso em 14 jun. 2021.

²⁵ Fonte: <<https://globoplay.globo.com/v/8094924/>>. Acesso em 14 jun. 2021.

Como forma de garantir os recursos necessários para o cumprimento dos programas descritos no PEM 2040, a MB deve atuar permanentemente junto aos Poderes Executivo e Legislativo, bem como estimular o engajamento de toda a sociedade e da comunidade acadêmica, a fim de criar um cenário favorável à ampliação dos tetos orçamentários fixados em lei. Por meio da Assessoria de Relações Institucionais do Gabinete do Comandante da Marinha e de sua Assessoria Parlamentar, a MB deve buscar, incessantemente, fontes alternativas de recursos, mediante a articulação e parcerias com instituições e órgãos públicos e privados, a fim de submeter seus programas estratégicos, alinhados às Estratégias Navais e aos programas prioritários definidos pelo governo federal.

A aproximação continuada e a prática de bons relacionamentos com o Congresso Nacional propiciarão oportunidades de conciliação de ideias para acesso mais significativo a emendas parlamentares e a outros recursos orçamentários necessários aos programas, como investimentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), trazendo benefícios não somente para a MB, mas também produzindo oportunidades de negócios e empreendimentos expressivamente positivos para a sociedade, desde a geração de empregos até o desenvolvimento industrial, tecnológico e científico em todo o país.

Ainda como desafios em novos investimentos e cooperações, a MB deve analisar, politicamente, a viabilidade de discussão, em alto nível, sobre destinação específica de parte dos *royalties* de petróleo nacionais e da Tarifa de Utilização de Faróis (TUF), para auxiliar a implantação do SisGAAz, argumentando sua atribuição de vigilância e proteção do território marítimo brasileiro. A capitalização da Empresa Gerencial de Projetos Navais (EMGEPRON), com o fito do desenvolvimento do Poder Naval, destacando o Programa “Classe Tamandaré”, transparece a necessidade de novas considerações e acordos políticos para sua manutenção e fortalecimento, tanto no Congresso Nacional quanto junto ao TCU.

Junto ao MD e à FAB, sugere-se à MB analisar, em âmbito político-estratégico, a possibilidade de padronização e capitalização dos equipamentos integrados de comunicação na Amazônia Azul a partir do SISDABRA, que já detém a expertise de aquisição e os meios de manutenção de toda a estrutura de comunicações da Dimensão 22,²⁶ incluindo o espaço aéreo sobrejacente à área marítima sob responsabilidade do SisGAAz.

²⁶ A **Dimensão 22** corresponde a uma área de **22** milhões de km², englobando um cenário tridimensional com a extensão territorial brasileira (8.538.000km²), a Zona Econômica Exclusiva (3.539.919 km²) e a área de Acordos Internacionais (9.922.081 km²), onde a FAB executa tarefas de Controle, Defesa, Integração e SAR.

Fonte: Comando da Aeronáutica.

Disponível em: <<https://www.fab.mil.br/dimensao22/>>. Acesso em: 18 ago. 2021.

Cabe ressaltar que, de acordo com o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) (BRASIL, 2020i), o Programa Estratégico de Sistemas Espaciais (PESE), sob responsabilidade da FAB, possui a finalidade de prover a infraestrutura espacial necessária ao funcionamento de diversos projetos estratégicos, como o SisGAAz, o SISFRON e o próprio SISDABRA, além de outros sistemas nacionais de policiamento e fiscalização, contribuindo para o fortalecimento da Segurança Nacional e dos interesses da nação brasileira.

A Assessoria de Relações Institucionais da MB também deve se preocupar em atender as necessidades do ambiente externo, mantendo as ligações necessárias, tanto comerciais quanto de representatividade, junto à Organização Marítima Internacional (OMI).²⁷

As relações internacionais exercem importante influência sobre as atividades executadas pela MB, principalmente no que se refere ao preparo das FA, uma vez que os projetos executados para este fim normalmente são complexos, duradouros e de grande vulto financeiro. Em complemento, acontecimentos nacionais e internacionais podem produzir significativo impacto na atuação da MB (BRASIL, 2021f).

A Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida” é um exemplo absoluto da importância do relacionamento institucional perante a comunidade marítima internacional, pois deu visibilidade à prontidão e preparo do Poder Naval brasileiro em cenários complexos e de características críticas não beligerantes, mas de considerável fator de interoperabilidade junto a diversos órgãos de natureza civil e militar, nacional e internacional, governamental ou não.

A responsabilidade e a capacidade de a MB exercer a liderança naval em cenários internacionais também são comprobatórias das boas práticas nas gestões estratégica e orçamentária, visto a confiança depositada pelas Forças Marítimas Combinadas (CMF),²⁸ bem como de seus Estados-Membros, no modelo brasileiro de gestão em defesa. A decisão em plenário daquela Força Naval multinacional para delegar o Comando da Força-Tarefa Combinada 151 (CTF 151) à Marinha do Brasil demonstra o respaldo brasileiro na geopolítica

²⁷ A Organização Marítima Internacional (OMI) é o organismo especializado na estrutura da Organização das Nações Unidas responsável por: promover mecanismos de cooperação; zelar pela segurança marítima e prevenção da poluição e contaminação, principalmente relacionada a óleo; e remoção dos obstáculos ao tráfego marítimo. Possui, atualmente, 174 Estados-Membros associados, interligados por 50 Convênios e Protocolos. Fontes: <<https://www.marinha.mil.br/dhn/?q=pt-br/omi>> e <<https://www.imo.org/>>. Acesso em: 28 jun. 2021.

²⁸ As Forças Marítimas Combinadas (CMF) representam a maior parceria marítima multinacional do mundo, consistindo de 34 nações contribuintes, provenientes de 6 continentes. A área de operações das CMF cobre algumas das rotas marítimas mais importantes do mundo no Oriente Médio e no Oceano Índico Ocidental. Consiste de três forças-tarefa: CTF 150 (segurança marítima e contraterrorismo), CTF 151 (combate à pirataria) e CTF 152 (segurança e cooperação do Golfo Pérsico). Fonte: <<https://www.cusnc.navy.mil/Combined-Maritime-Forces/>>. Acesso em: 28 jun. 2021.

mundial, ao se tornar o primeiro país sul-americano a comandar ações para manter a integridade de linhas marítimas vitais às comunicações e mitigar os riscos de pirataria na Bacia da Somália, no Golfo de Áden e no Oceano Índico.

De volta ao ambiente interno, torna-se oportuna a discussão sobre a iniciativa inovadora da MB, na área acadêmica operacional, voltada a ensinamentos sobre Operações Interagências. Em proveito de um acordo de cooperação técnica firmado em 2017 entre a Marinha do Brasil e a Receita Federal, a Escola de Guerra Naval (EGN) desenvolveu e coordenou o primeiro Programa de Capacitação em Planejamento Interagências (PCPI).²⁹ O propósito do PCPI, realizado de maio a julho de 2019, era o de preparar Auditores Fiscais da Receita Federal (AFRF) para composição de equipes responsáveis pelo planejamento e execução de Operações Interagências, focalizando as atividades operacionais e táticas. Além disso, permitiu iniciar um processo de capacitação para desenvolvimento de doutrina própria, no âmbito daquele órgão, com a difusão conceitual e rotineira em cenários críticos e complexos. Tal medida embrionária de visão acadêmica, possibilita à MB, por intermédio da EGN, idealizar novos planejamentos para possível continuidade do PCPI, inclusive com participação de representantes de outras agências governamentais em seus corpos discentes.

Com toda a experiência adquirida pela força naval brasileira nos eventos relatados, analisados e discutidos neste trabalho de pesquisa, valida-se, a mais, a qualificação gestonária da Marinha do Brasil para os desafios estratégicos e orçamentários que, porventura, ocorram nos planejamentos de sua alta administração, a fim de alcançar os OBNAV descritos no PEM 2040, bem como os que possam surgir futuramente. As oportunidades de aperfeiçoamento processual complementam e fortalecem a pretensão para que esses desafios à MB sejam suplantados pelo comprometimento de seu efetivo e pela motivação institucional focados em concretizar sua Visão de Futuro, sempre em sintonia com os anseios da sociedade.

²⁹ Fonte: Marinha do Brasil.

Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/noticias/escola-de-guerra-naval-realiza-o-1o-programa-de-capacitacao-em-planejamento-interagencias-0>> e <<https://www.marinha.mil.br/noticias/escola-de-guerra-naval-finaliza-o-1o-programa-de-capacitacao-em-planejamento-interagencias>>. Acesso em: 30 jun. 2021.

7 CONCLUSÃO

A Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida”, delineada no arcabouço das Operações Interagências, possibilitou forte concatenação entre a gestão orçamentária e a gestão estratégica da Marinha do Brasil, principalmente ao tratar a interoperabilidade entre as Forças Armadas e, também, com órgãos governamentais e não governamentais envolvidos em ações de cunho emergencial para benefício da sociedade. Tal interação ratificou o conceito de “Combate pelo Mar”, inserido e apresentado no PEM 2040, como uma capacidade a ser desenvolvida para que a utilização racional de meios operacionais e recursos humanos no ambiente marítimo brasileiro permaneçam presentes nos planejamentos conjuntos, combinados e interagentes, de acordo com o preconizado pela gestão de defesa.

O envolvimento de setores da administração pública, ONG, representantes de comunidades científicas e acadêmicas, somado à participação de entidades internacionais e de voluntários de diversas categorias sociais na estrutura operacional e de apoio do Grupo de Acompanhamento e Avaliação, registraram grande publicidade midiática para a Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida”, possibilitando a divulgação maciça da Mentalidade Marítima junto à sociedade e, conseqüentemente, da importância dos programas estratégicos ligados à vigilância e proteção do espaço marítimo brasileiro - a Amazônia Azul.

O Orçamento Público e as leis orçamentárias brasileiras possibilitaram compreender o atual modelo orçamentário que, dentro de seu ciclo de planejamento, prioriza os programas estratégicos institucionais apresentados pelas gestões de mais alto nível administrativo a que estão vinculados, respeitando, com a transparência necessária, os procedimentos legais para as prerrogativas de distinção em suas avaliações, discussões delineativas, revisões e encaminhamentos para suas aprovações finais e execução. Contudo, a complexidade do sistema orçamentário brasileiro mostra sua dependência política em emendas parlamentares e na utilização de mecanismos auxiliares para a manutenção do equilíbrio em seus processos de distribuição de recursos, após a aprovação da lei orçamentária e sua execução descentralizada.

A importância do trinômio Política-Estratégia-Orçamento torna-se evidente com as perspectivas dos planejamentos orçamentários em cada área temática necessitante de recursos e com a relevância das emendas e créditos adicionais ao orçamento para a continuidade e o progresso dos programas estratégicos já estabelecidos.

A Marinha do Brasil, por ocasião da Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida”, apresentou legitimidade para captação de benefícios financeiros advindos de mecanismos retificadores do orçamento, nas categorias créditos extraordinários e emendas parlamentares, principalmente pela comoção nacional resultante do crime ambiental provocado por derramamento de óleo na costa brasileira, em 2019. No entanto, consonante aos demais órgãos e agências participantes e colaboradores do Grupo de Acompanhamento e Avaliação, os recursos utilizados e gastos realizados com a operação não foram repostos pela União, para se mitigar e compensar, significativamente, os impactos ocorridos em suas metas anuais ou programas mais importantes. Assim, apesar de não apresentarem indicadores de impactos de orçamento relacionados à Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida” em seus relatórios de gestão, verificou-se a necessidade de replanejamento orçamentário e financeiro por cada órgão participante, para ajustes de gastos inopinados relacionados àquela operação interagências e em virtude de não ocorrer repasses governamentais específicos durante seu período de ativação. Posto isso, considera-se que os gastos realizados pela MB fizeram parte do cumprimento de sua missão institucional, que inclui atividades subsidiárias que resultam na vigilância, fiscalização, segurança e combate a delitos na Amazônia Azul.

Com a aceitação de seu dístico “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida” pela sociedade, agregando-o à consciência situacional marítima de interesse, bem como à mentalidade marítima esperada, a Marinha do Brasil conseguiu consolidar o SisGAAz como o programa estratégico mais politicamente relevante em seu PEM 2040, por integrar a necessidade de manutenção, renovação e extensão de sua Força Naval à obrigação de vigilância e proteção da biodiversidade ambiental, dos recursos naturais vivos e não vivos, e da exploração de recursos e de riquezas minerais existentes nas águas jurisdicionais brasileiras, tanto em seu leito quanto no subsolo marinho, que adquiriram nível de apelo prioritário para a sociedade e seus representantes no Congresso Nacional, após aquele acidente ambiental envolvendo derrame de óleo, sem precedentes no histórico nacional.

Com a inexistência de ação orçamentária específica ou recursos disponíveis ao SisGAAz, nos exercícios financeiros de 2019 e 2020, ratifica-se a ausência de impactos orçamentários diretos ao programa, considerado como o mais influente para a MB neste trabalho de pesquisa. Contudo, a lógica financeira preceitua que houve a necessidade de renegociações contratuais em outros programas do PEM 2040, com remanejamentos de despesas que refletiram na alteração de prioridades de metas estabelecidas pela alta administração da MB em seu plano plurianual, nos anos de 2020 e 2021.

Não obstante, pode-se afirmar que, por meio de campanhas internas de conscientização para o uso sustentável e racional de recursos naturais e de bens públicos, complementadas por processos inovadores em relações institucionais frente a entidades e órgãos externos, e com a criatividade de suas equipes de gestores de administração orçamentária e financeira, a Marinha do Brasil compensou as possíveis ingerências em seu balanceamento patrimonial que, porventura, poderiam impactar seus programas estratégicos mais importantes, considerando a inexistência de quaisquer registros do Tribunal de Contas da União sobre irregularidades administrativas ou financeiras nos relatórios de gestão de 2019 e 2020.

A interoperabilidade alcançada na Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida” possibilitou a renovação de processos operacionais e alinhamentos estratégicos junto às instituições e organismos participantes, permitindo novas ações colaborativas e intercâmbio de ideias, exaltando o fortalecimento do conceito das Operações Interagências.

Desta feita, a participação da MB em Operações Interagências mostra-se perfeitamente relevante, pois se apresenta como oportunidade para o cumprimento de propósitos que atendam ao bem comum nacional, consolidando a mentalidade marítima junto à sociedade e, no cenário político-estratégico-orçamentário, evitando a duplicidade de ações, a dispersão de recursos e a divergência de soluções de seus participantes, sempre com eficiência, eficácia, efetividade e menores custos, que é o objetivo principal desse tipo de operação.

Contudo, a fim de acompanhar os novos ciclos de criatividade e inovação, destacados no desenvolvimento da pesquisa para as gestões de defesa e ambiental, a interoperabilidade passa a se complementar com a transversalidade entre os órgãos governamentais, forças armadas, comunidades acadêmicas e científicas e a indústria nacional, colaborando para o desenvolvimento da Base Industrial de Defesa, em ritmo cada vez maior.

As ocorrências registradas desde a divulgação das primeiras deliberações do combate ao crime de derramamento de óleo na costa brasileira em 2019 até o momento atual, com a investigação policial e científica ainda em curso, identificando e reduzindo o rol de suspeitos para a identificação do agente poluidor responsável por aquele crime ambiental, ratificam a vocação do Brasil como nação marítima, possuidora de uma força naval madura e motivada. O constante aperfeiçoamento de seus homens e mulheres e a busca por inovações, somadas ao esforço continuado para a atualização de seus meios e capacidades, corroboram a disposição da MB para a garantia da soberania nas águas jurisdicionais brasileiras, a proteção ambiental de seu litoral, a defesa de suas riquezas naturais no mar, bem como seu uso contínuo e exploração controlada, de forma responsável e sustentável.

No âmbito do Ministério da Defesa, sugere-se que a Marinha do Brasil analise a disposição política em negociações de investimentos do BNDES e no alinhamento de capitalização da EMGEPRON junto ao TCU, a fim de manutenção e regularização orçamentária em seus programas estratégicos relacionados à manutenção e revitalização de sua Força Naval. Estrategicamente, sugere-se, ainda, a análise de cooperação junto à FAB, para absorção de etapas de financiamento e implantação dos equipamentos e sistemas integrados de comunicação previstos para o SisGAAz, considerando a finalidade do Programa Estratégico de Sistemas Espaciais, com a responsabilidade firmada na PND, END e LBDN, para o provimento da infraestrutura espacial necessária ao funcionamento dos principais Sistemas de Segurança Nacional: o SisGAAz, o SISFRON e o SISDABRA, sendo este último o detentor da expertise de manutenção e instalação de meios de comunicação para a cobertura de todo o espaço aéreo brasileiro, incluindo o espaço aéreo sobrejacente à área marítima sob responsabilidade da Marinha do Brasil na Amazônia Azul.

Por derradeiro, conclui-se que os reflexos estratégico-orçamentários no PEM 2040, decorrentes da Operação Interagências “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida”, trouxeram a necessidade de intervenções internas e revisões contratuais em programas vinculados à Força Naval, também impactados pela conjuntura política nacional. Contudo, tais impactos se mostraram estrategicamente convenientes para a Marinha do Brasil, pois possibilitaram que oportunidades e desafios de mais alto nível administrativo permitissem o desenvolvimento e a implantação de ideias inovadoras em toda sua estrutura organizacional, para que a consciência situacional e mentalidade marítimas fossem melhor compreendidas pela sociedade, proporcionando e justificando a busca do fortalecimento político, estratégico e orçamentário para o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul.

REFERÊNCIAS

ATKINSON, M. *et al.* **Multi-Agency Working: a detailed study.** Slough: National Foundation for Education Research, 2002. 238 p.

BARBOSA JUNIOR, I.. Oceanopolítica: uma pesquisa preliminar. **Revista Marítima Brasileira**, Rio de Janeiro, v. 129, n. 04/06, p. 55-68, 2009. Disponível em: <http://www.revistamaritima.com.br/sites/default/files/rmb_2-2009.pdf>. Acesso em: 28 jun. 2021.

BARBOSA, R.. **Antologia:** Rui Barbosa. Seleção, prefácio e notas de Luís Viana Filho. Ed. Especial. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2012. Disponível em: <<https://lelivros.love/book/baixar-livro-antologia-rui-barbosa-em-pdf-epub-mobi-ou-ler-online/>>. Acesso em: 14 jul. 2021.

BRASIL. Congresso Nacional. **Audiência na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional - Câmara dos Deputados.** Brasília, DF: Tv Câmara, 5 maio 2021a. 319 min. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=46qvaxT7vvM>>. Acesso em: 28 maio 2021.

_____. Congresso Nacional. **Audiência na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional - Senado Federal.** Brasília, DF: Tv Senado, 29 abr. 2021b. 240 min. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=WFakVAusyxs>>. Acesso em: 28 maio 2021.

_____. Congresso Nacional. **Glossário de termos orçamentários.** 1. ed. Brasília, DF: Grupo de Trabalho Permanente de Integração da Câmara dos Deputados com o Senado Federal, Subgrupo Glossário Orçamentário, 2020a. 117 p. Disponível em: <<https://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/584776>>. Acesso em: 04 jul. 2021.

_____. Congresso Nacional. **Manual de emendas ao orçamento da união para 2019.** Brasília, DF: CONOF/CD e CONORF/SF, 2018. 142 p. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2019/emendas/Manual_Emendas2019.pdf>. Acesso em: 28 maio 2021.

_____. Congresso Nacional. **Manual de emendas ao orçamento da união para 2020.** Brasília, DF: CONOF/CD e CONORF/SF, 2019a. 166 p. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2020/emendas/Manual_Emendas.pdf>. Acesso em: 28 maio 2021.

_____. Congresso Nacional. **Manual de emendas ao orçamento da união para 2021.** Brasília-DF: CONOF/CD e CONORF/SF, 2021c. 209 p. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2021/emendas/Manual_Emendas.pdf>. Acesso em: 28 maio 2021.

_____. Congresso Nacional. Mensagem (CN) n. 9, de 16 de julho de 2020 (Mensagem n. 398, de 16 de julho de 200, com o Ofício n. 400/2020/SG/PR/SG/PR, de 16 de julho de 2020, na origem) encaminha, para apreciação, os textos da proposta da Política Nacional de Defesa (PND), da Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN). **SICON**, Brasília, DF, 2020b. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/>>

sdleg-getter/documento?dm=8869542&ts=1614082662142&disposition=inline>. Acesso em: 13 fev. 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição brasileira, 1988**. Texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, compilado até a emenda constitucional n. 109/2021. Brasília, DF: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2021d. 426 p. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/586185/CF88_EC109_livro.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2021.

_____. Exército Brasileiro. Comando de Operações Terrestres. **Manual de campanha de operações interagências (EB70-MC-10.248)**. 2. ed. Brasília, 2020c. 107 p. Disponível em: <<http://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/8201>>. Acesso em: 19 mar. 2021.

_____. Lei Complementar n. 117, de 2 de setembro de 2004. Altera a Lei Complementar n.97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para estabelecer novas atribuições subsidiárias. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 3 set. 2004. Seção 1, n. 171, p. 2-3. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=03/09/2004&jornal=1&pagina=2&totalArquivos=228>>. Acesso em: 17 abr. 2021.

_____. Lei Complementar n. 136, de 25 de agosto de 2010. Cria o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e Disciplina as atribuições do Ministro de Estado de Defesa. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 ago. 2010. Seção 1, n. 164, p. 1. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=1&data=26/08/2010&totalArquivos=140>>. Acesso em: 17 abr. 2021.

_____. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 mar. 1964. Seção 1, p. 2745. Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/norma/546169>>. Acesso em: 05 de maio 2021.

_____. Marinha do Brasil. **Plano estratégico da Marinha (PEM 2040)**. Brasília, DF: Estado-Maior da Armada, 2020d. 88 p. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/pem2040>>. Acesso em: 13 fev. 2021.

_____. Marinha do Brasil. **Nota à imprensa**: inquérito do óleo. Brasília, DF: Centro de Comunicação Social da Marinha, 2021e. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/sites/default/files/nota_a_imprensa_-_inquerito_do_oleo_07mai.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2021.

_____. Marinha do Brasil. **Política Naval**. Brasília, DF: Estado-Maior da Armada, 2020e. 47 p. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/sites/default/files/politicanaval_site.zip>. Acesso em: 18 abr. 2021.

_____. Marinha do Brasil. **Relatório de gestão 2019**. Brasília, DF: Estado-Maior da Armada, 2020f. 233 p. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/sites/default/files/relatorio-de-gestao-2019.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2021.

BRASIL. Marinha do Brasil. **Relatório de gestão 2020**. Brasília, DF: Estado-Maior da Armada, 2021f. 236 p. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/sites/default/files/relatorio-de-gestao-2020.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2021.

_____. Marinha do Brasil. **Resumo do relatório final do incidente de poluição por óleo na costa brasileira**. Rio de Janeiro: Diretoria-Geral de Navegação, 9 out. 2020g. 7 p. Disponível em: <<https://www.achadosepedidos.org.br/uploads/pedidos/Resumodaconclusodorelatrio1952651.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2021.

_____. Ministério da Defesa. **Doutrina de operações conjuntas (MD30-M-01)**. 2. ed. Brasília: Ministério da Defesa, 2020h. 240 p. Disponível em: <<https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md30-m-01-vol-1-2a-edicao-2020-dou-178-de-15-set.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2021.

_____. Ministério da Defesa. **Doutrina militar de defesa (MD51-M-04)**. 2. ed. Brasília: Ministério da Defesa, 2007. 48 p. Disponível em: <<https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/o-estado-maior-conjunto-das-forcas-armadas/doutrina-militar/publicacoes/md51-m-04-doutrina-militar-de-defesa-2a-ed-2007.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2021.

_____. Ministério da Defesa. **Entrevista coletiva da Operação “Amazônia Azul - Mar Limpo é Vida”**. Brasília-DF: Tv BrasilGov, 04 nov. 2019b. 86 min. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=iUGckxAP9yA&t=1141s>>. Acesso em: 23 abr. 2021.

_____. Ministério da Defesa. **Garantia da lei e da ordem (MD33-M-10)**. 2. ed. Brasília: Ministério da Defesa, 2014. 64 p. Disponível em: <<https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2014/mes02/md33-m-10-garantia-da-lei-e-da-ordem-2a-ed-2014-31-jan.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2021.

_____. Ministério da Defesa. **Glossário das forças armadas (MD35-G-01)**. 5. ed. Brasília: Ministério da Defesa, 2015. 294 p. Disponível em: <<https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/doutrina/md35-G-01-glossario-das-forcas-armadas-5-ed-2015-com-alteracoes.pdf/view>>. Acesso em: 13 fev. 2021.

_____. Ministério da Defesa. **Livro branco de defesa nacional**. Brasília. 2020i. 195 p. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2021.

_____. Ministério da Defesa. **Operações interagências (MD33-M-12)**. 2. ed. Brasília: Ministério da Defesa, 2017. 72 p. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/legislacao/emcfa/publicacoes/operacoes/md33a_ma_12a_opa_interagenciasa_2a_ed_2017.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2021.

_____. Ministério da Defesa. **Política nacional da defesa e estratégia nacional de defesa**. Brasília. 2020j. 79 p. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/pnd_end_congresso.pdf>. Acesso em: 13 fev. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. Portaria n. 3.033/GM-MD, de 10 de setembro de 2020. Revoga a Portaria n. 4.318/GM-MD, de 23 de outubro de 2019, entre outros. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 16 set. 2020k. Seção 1, n. 178, p. 250. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-3.033/gm-md-de-10-de-setembro-de-2020-277668497>>. Acesso em: 23 abr. 2021.

_____. Ministério da Defesa. Portaria n. 4.318/GM-MD, de 23 de outubro de 2019. Aprova a Diretriz Ministerial n. 17/2019, que regula o emprego das Forças Armadas, sob a coordenação deste Ministério, na Operação "Amazônia Azul". **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1 nov. 2019c. Seção 1, n. 212, p. 28. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-4.318/gm-md-de-23-de-outubro-de-2019-224955430>>. Acesso em: 22 abr. 2021.

_____. Ministério da Defesa. Portaria Normativa n. 23/GM-MD, de 15 de abril de 2019. Aprova o Método de planejamento estratégico setorial 2020-2031. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 17 abr. 2019d. Seção 1, n. 74, p. 10. Disponível em: <<https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/asplan/PlanejamentoEstrategicoSetorialPES.pdf>>. Acesso em: 13 fev. 2021.

_____. Ministério da Defesa. **Relatório de Gestão 2019**. Brasília, DF: MD, 2020l. 144 p. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/lai/auditoria/ciset/relatorio_de_prestacao_de_contas_do_ministerio_da_defesa_2019.pdf>. Acesso em: 29 maio 2021.

_____. Ministério das Minas e Energia. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Grupo de Avaliação e Acompanhamento. Ofício n. 10/2020/GAA-RJ, de 17 março de 2020. **Desmobilização do Plano Nacional de Contingência (PNC)**. Rio de Janeiro: ANP, 2020m. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/images/Noticias/2020.04/Of10-2020-Desmobilizacao-PNC.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2021.

_____. Ministério das Minas e Energia. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Relatório anual de segurança operacional da ANP 2019**. Rio de Janeiro: ANP, 2020n. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/arquivos/exploracao-producao/sgom/dd/rso/2019-relatorio-anual-seguranca-operacional.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2021.

_____. Ministério das Minas e Energia. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Relatório de gestão da ANP 2019**. Rio de Janeiro: ANP, 2020o. Disponível em: <<https://www.gov.br/anp/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia/relatorio-gestao-2019.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2021.

_____. Ministério das Minas e Energia. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Relatório de gestão da ANP 2020**. Rio de Janeiro: ANP, 2021g. Disponível em: <<https://www.gov.br/anp/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia/relatorio-gestao-2020.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2021.

_____. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Relatório de gestão do exercício 2019**. Brasília, DF: IBAMA, 2020p. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/RelatorioGestao_Ibama_2019.pdf>. Acesso em: 22 maio 2021.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Relatório de gestão do exercício 2020**. Brasília, DF: IBAMA, 2021h. Disponível em: <https://www.gov.br/ibama/pt-br/aceso-a-informacao/auditorias/Relatorio_Gestao_Ibama_2020.pdf>. Acesso em: 22 maio 2021.

_____. Presidência da República. Decreto. n. 8.127, de 22 outubro de 2013. Institui o Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo em águas sob jurisdição nacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 23 out. 2013. Seção 1, n. 206, p. 4. Disponível em: <<https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=23/10/2013&jornal=1&pagina=4&totalArquivos=112>>. Acesso em: 22 abr. 2021.

_____. Tribunal de Contas da União. Instrução Normativa n. 84, de 22 de abril de 2020. Estabelece normas para a tomada e prestação de contas, fins de julgamento pelo TCU, nos termos do art. 7º da Lei 8.443, de 1992, e revoga as Instruções Normativas TCU 63 e 72, de 1º de setembro de 2010 e de 15 de maio de 2013. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 abr. 2020q. Seção 1, n. 82, p. 98. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-n-84-de-22-de-abril-de-2020-254756795>>. Acesso em: 20 maio 2021.

CHIAVENATO, I. **Administração nos novos tempos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2004. 710 p.

DIAS, K. **Reportagem sobre o PROFESP**: crianças participam de projeto social da Marinha, no ES. Vitória, ES: Globoplay, 18 nov. 2019. 4 min. Disponível em: <<https://globoplay.globo.com/v/8094924/>>. Acesso em: 14 jun. 2021.

DRUCKER, P. F. **Administração na era das grandes transformações**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012. 310 p.

FRANÇA, J. L.; VASCONCELLOS, A. C. **Manual para normalização de publicações técnico-científicas**. 8. ed. rev. Belo Horizonte: UFMG, 2007. 255 p.

GIACOMONI, J. **Orçamento governamental**. São Paulo: Atlas, 2019. 344 p.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 16. ed. rev. São Paulo: Atlas, 2012. 367 p.

GONTIJO, V. Instrumentos de planejamento e orçamento. **Curso sobre Processo Orçamentário**, Brasília, DF, Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/planejamento>>. Acesso em: 30 abr. 2021.

HUNGER, J. D.; WHEELLEN, T. L. **Gestão estratégica**: princípios e práticas. 2. ed. Rio de Janeiro: Reichmann & Affonso Editores, 2002. 272 p.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003. 311 p.

STRICKLER, T. Interagency Cooperation: Quo Vadis? **InterAgency Journal**, Fort Leavenworth, v. 1, n. 1, p. 3-9, Fall 2010. 64 p. Disponível em: <<https://thesimonscenter.org/iaj-1-1-fall-2010/>>. Acesso em: 19 mar. 2021.