

FÁBIO TAYAROL MARQUES

**O PARLAMENTO E A DEFESA NACIONAL: DESAFIOS À CONTINUIDADE DE
POLÍTICAS PÚBLICAS DE DEFESA NO BRASIL ANTE AO CENÁRIO
SOCIOECONÔMICO E AOS DITAMES DA CONSTITUIÇÃO CIDADÃ**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à
Escola Superior de Defesa, como exigência
parcial para obtenção do título de Especialista
em Altos Estudos em Defesa.

Orientador: Cel R1 David de Andrade Teixeira

Brasília
2021

Este trabalho, nos termos de legislação que resguarda os direitos autorais, é considerado propriedade da ESCOLA SUPERIOR DE DEFESA (ESD). É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que sem propósitos comerciais e que seja feita a referência bibliográfica completa. Os conceitos expressos neste trabalho são de responsabilidade do autor e não expressam qualquer orientação institucional da ESD.



CMG FÁBIO TAYAROL MARQUES (547.834-0/MB)

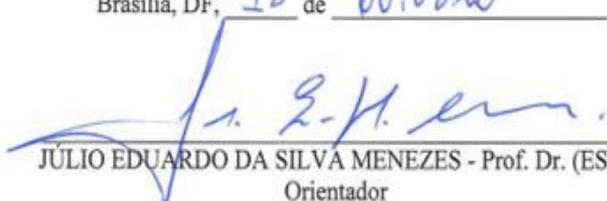
FABIO TAYAROL MARQUES

**O PARLAMENTO E A DEFESA NACIONAL: DESAFIOS À CONTINUIDADE
DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE DEFESA NO BRASIL ANTE AO CENÁRIO
SOCIOECONÔMICO E AOS DITAMES DA CONSTITUIÇÃO CIDADÃ**

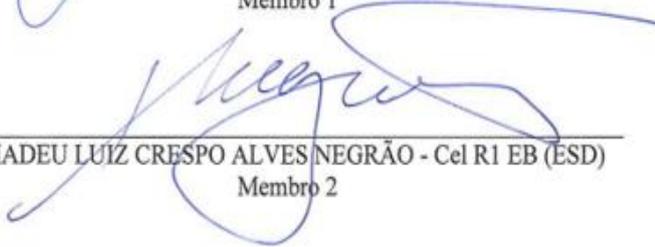
Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Escola Superior de Defesa,
como exigência parcial para obtenção do
título de Especialista em Altos Estudos
em Defesa.

Trabalho de Conclusão de Curso **APROVADO**:

Brasília, DF, 18 de OUTUBRO de 2021


JÚLIO EDUARDO DA SILVA MENEZES - Prof. Dr. (ESD)
Orientador


JOÃO FRANSWILLIAM BARBOSA - CMG (ESD)
Membro 1


THADEU LUIZ CRESPO ALVES NEGRÃO - Cel R1 EB (ESD)
Membro 2

O Parlamento e a Defesa Nacional: Desafios à continuidade de Políticas Públicas de Defesa no Brasil ante ao cenário socioeconômico e aos ditames da Constituição Cidadã

Fábio Tayarol Marques¹

RESUMO

Este trabalho tem como propósito analisar a participação do Poder Legislativo na formulação de políticas públicas voltadas à Defesa Nacional, buscando quantificar esse engajamento por meio dos aportes orçamentários deliberados pelo Congresso Nacional às Forças Armadas. Não obstante a relevância da Defesa Nacional enquanto política pública, interesses diversos levam os parlamentares a voltar sua atenção para temas com maior retorno político, especialmente durante a vigência de dificuldades socioeconômicas. Entretanto, a Constituição Federal promulgada em 1988 determina expressamente a prioridade para o segmento social frente a outras políticas públicas. Busca-se aqui identificar tendências que interfiram na consecução dos objetivos traçados nos documentos e planejamentos estratégicos, a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa.

Palavras-chave: Defesa Nacional. Congresso Nacional. Constituição Federal de 1988. Orçamento Público.

The Parliament and National Defense: Challenges to the continuity of public policies aimed at Defense in Brazil in view of the socioeconomic scenario and the dictates of the Citizen Constitution

ABSTRACT

This work aims to analyze the participation of the Legislative Power in the formulation of public policies aimed at National Defense, seeking to quantify this engagement through the budgetary contributions deliberated by the National Congress to the Armed Forces. Despite the relevance of National Defense as a public policy, different interests lead parliamentarians to turn their attention to issues with greater political return, especially during socioeconomic difficulties. However, the Federal Constitution promulgated in 1988 expressly determines the priority for the social segment in relation to other public policies. The aim here is to identify trends that interfere in the achievement of the objectives outlined in the documents and strategic plans, the National Defense Policy and the National Defense Strategy.

Keywords: National Defense. National Congress. 1988 Federal Constitution. Public Budget.

¹ Capitão de Mar e Guerra da Marinha do Brasil, atualmente cedido à Secretaria de Governo da Presidência da República.

Trabalho de Conclusão do Curso de Altos Estudos em Defesa (CAED) da Escola Superior de Defesa (ESD).

1 INTRODUÇÃO

A elaboração da Estratégia Nacional de Defesa, com a ciência da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, constitui sinal claro de mudança dos tempos. Cada vez mais civis passam a tratar de assunto que durante muitos anos foi legado, erroneamente, apenas a militares (Senador Demóstenes Torres apud MADRUGA, 2015, p. 45).

Após o término do chamado “Regime Militar” em 1985, um clima de incertezas dominou o setor de Defesa Nacional. A insegurança derivava na dúvida sobre o papel que as Forças Armadas (e conseqüentemente o debate acerca da Defesa Nacional, visto estarem naturalmente atrelados) teriam na nova ordem estabelecida. Após 21 anos de governos militares, as décadas subsequentes trouxeram uma perspectiva mais alvissareira no que tange ao envolvimento da sociedade nas questões estratégicas (FERRAZ, 1998).

A promulgação da Constituição Federal de 1988, com o atendimento das principais demandas do setor militar à época; a criação do Ministério da Defesa, com o compromisso expresso de submissão das Forças Armadas ao poder civil e a maturidade demonstrada pelo estamento militar durante as crises institucionais transcorridas, como os processos de impeachment de dois Presidentes da República (em 1992 e 2016), mitigaram questões sensíveis fazendo do setor castrense um dos segmentos que desfrutam da maior confiança da população², além de trazer um novo olhar sobre a importância da Defesa Nacional (MOTTA, 2018).

O debate sobre temas estratégicos, incluindo a Defesa Nacional, deixou de ser privilégio de militares e de um círculo restrito de acadêmicos para um maior espectro da sociedade. Os documentos de alto nível da Defesa Nacional (Estratégia Nacional de Defesa - END, Política Nacional de Defesa - PND e Livro Branco de Defesa - LBDN), elaborados pelo Poder Executivo, foram apreciados pelo parlamento, o qual cumpriu seu papel de ratificar a iniciativa governamental, tornando-os diplomas legais (MADRUGA, 2015).

A discussão sobre nossas necessidades no campo de Defesa, nosso entorno estratégico, nossa participação efetiva em organismos de segurança internacional, a necessidade de sinergia entre os segmentos representativos das outras expressões do Poder Nacional e o correto dimensionamento de nossas Forças Armadas frente à nossa representatividade geopolítica

² Levantamento realizado pelo Instituto “Paraná Pesquisas” em 18/05/2021 aponta que as Forças Armadas são as instituições brasileiras mais confiáveis para 32,6% da população, seguidas pelo Supremo Tribunal Federal (14,8%) e Presidência da República (12,1%). O Senado Federal (2,8%) e Câmara dos Deputados (2,6%) aparecem bem mais abaixo. Disponível em: <https://www.paranapesquisas.com.br/noticias/veja-com-divulga-pesquisa-realizado-pela-parana-pesquisas-105>. Acesso em: 24 ago. 2021.

foram recorrentes nos Plenários das Casas Legislativas. Fruto desse ambiente, visto com otimismo por Madruga (2015), as Forças Armadas elaboraram ambiciosos Programas Estratégicos e de Articulação, a fim de corresponder à grandeza geopolítica do Brasil, chancelados pelos legítimos representantes do povo.

Todavia, desde o lançamento da primeira versão da PDN em 1996, em função da evolução da conjuntura socioeconômica brasileira, algumas reflexões são pertinentes: o caminho estabelecido com a primeira versão da END/PND está sendo seguido? O parlamento continua enxergando as questões estratégicas afetas à Defesa Nacional com a mesma atenção? Os planos de articulação e equipamento das Forças Armadas contam com o mesmo nível de apoio e interesse dos congressistas? Qual a atratividade do tema Defesa Nacional *vis a vis* as questões de natureza socioeconômica vigentes no país? Qual aparato de Defesa Nacional o povo brasileiro, do ponto de vista dos seus representantes, almeja?

O presente artigo tem como propósito analisar a participação do Poder Legislativo na formulação de Políticas Públicas voltadas à Defesa Nacional. Essa análise será obtida quantificando o engajamento parlamentar por meio dos aportes orçamentários deliberados pelo Congresso Nacional às Forças Armadas. Será empregada a metodologia de pesquisa bibliográfica, documental e de legislação, visando buscar referenciais teóricos e modelos comparativos que contribuam para a elucidação da questão proposta. Tal procedimento permitirá identificar tendências que interfiram na consecução dos objetivos traçados nos documentos e planejamentos estratégicos, a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa afetas à atividade fim das Forças Armadas. O questionamento se apresenta como relevante face ao papel constitucional exercido pelo parlamento na formulação de políticas públicas, especialmente no que tange à destinação do orçamento. Acrescenta-se à essa inquietação a premente necessidade de manutenção do fluxo de recursos para a efetivação dos programas decorrentes dos documentos norteadores de alto nível da Defesa Nacional, notadamente em relação aos investimentos em projetos estratégicos.

Foi estabelecido como objetivo geral analisar o engajamento do parlamento brasileiro na efetiva formulação de políticas públicas voltadas à temática da Defesa Nacional, com ênfase no enfoque orçamentário, visando identificar comportamentos e tendências. Em decorrência, foram delineados os seguintes objetivos específicos:

a) Analisar a evolução da aderência dos congressistas brasileiros aos assuntos voltados à Defesa Nacional desde a aprovação da primeira versão da PDN (1996) até os dias

atuais. Pretende-se mensurar essa aderência através da análise dos aportes orçamentários ao setor de Defesa Nacional;

b) Buscar por teorias do campo da Ciência Política³ que estudam o interesse de agentes públicos em temas específicos, buscando relacioná-las com a situação brasileira;

c) Analisar a Constituição Federal de 1988 e a legislação correlata à Defesa Nacional visando identificar motivações de ordem legal que justifiquem o apelo parlamentar por temas específicos;

d) Analisar comparativamente o orçamento alocado à área de Defesa com os setores voltados ao bem-estar social (previdência, assistência, saúde e educação), buscando relacionar estes dados ao nível de apelo parlamentar. Para buscar quantificar o nível de aderência parlamentar à temática da Defesa Nacional este estudo utilizará como indicador os valores destinados pelo orçamento deliberado pelo Congresso Nacional ao setor de Defesa, comparando-os com outras áreas de atuação governamental, particularmente os setores relacionados à seguridade social (previdência, assistência social, educação e saúde), empregando dados extraídos do Sistema SIGA Brasil⁴ e considerando a moldura temporal a partir do ano de 2000; e

e) Destacar, dentro do montante orçamentário destinado às Forças Armadas, a parcela destinada às chamadas tarefas subsidiárias, mais identificadas com o caráter assistencial.

Para o atingimento de seu propósito, o trabalho será estruturado em cinco capítulos. Após a presente Introdução, no capítulo dois, será abordada a Defesa Nacional enquanto Política Pública, discorrendo sobre as funções econômicas do Estado e como a Defesa se enquadra nessa classificação e os preceitos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988, buscando identificar o grau de influência da Carta Magna na priorização da execução de Políticas Públicas. No capítulo três, a atuação do parlamento brasileiro nas questões de Defesa Nacional será escrutinada bem como analisadas teorias do campo econômico e das ciências políticas que expliquem o interesse de agentes públicos por temáticas específicas, buscando relacioná-las com a situação brasileira. O capítulo quatro por sua vez, descreverá o envolvimento do Poder Legislativo nas questões de Defesa Nacional, especialmente em termos de contribuições para o

³ Campo que se dedica a descrever e analisar os sistemas políticos, as organizações, processos e comportamento político (Definição da Universidade Católica de Brasília. Disponível em: <https://inscriaoucb.catolica.edu.br/blog/o-que-e-ciencia-politica>).

⁴ O SIGA Brasil é um sistema criado pelo Senado Federal que provê informações sobre o orçamento público federal, permitindo acesso amplo e facilitado aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI), bem como de outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil>. Acesso em: 18 jul. 2021.

aporte orçamentário às Forças Armadas comparando-as com os segmentos que caracterizam a vertente social do Estado, além de discorrer sobre as perspectivas de destinação orçamentária à Defesa Nacional para o curto prazo considerando a evolução situação socioeconômica brasileira *versus* interesse parlamentar e, por fim, o capítulo cinco contendo a conclusão. Busca-se, assim, verificar se o parlamento brasileiro está efetivamente engajado na formulação de uma política pública de Defesa Nacional efetiva e adequada às dimensões geopolíticas do Brasil. Não se pretende aqui apresentar contra-argumentos para visões negativas quanto ao segmento Defesa Nacional no âmbito do parlamento, mas essencialmente perscrutar o imaginário dos nossos congressistas sobre a temática e como essa postura se reflete efetivamente na alocação de recursos para as Forças Armadas.

2 A DEFESA NACIONAL COMO POLÍTICA PÚBLICA NO BRASIL - PRESSUPOSTOS TEÓRICOS E IMPOSIÇÕES LEGAIS

Este capítulo pretende estudar o enquadramento das ações voltadas para a Defesa Nacional dentro do conceito de Política Pública. Para uma maior compreensão da importância das políticas de Defesa Nacional buscar-se-á compreender as diversas funções econômicas do Estado, discorrendo sobre as ações que são de sua competência exclusiva e as que podem ser delegadas a outros entes não estatais. Por último, serão descritas as especificidades da Constituição Federal de 1988 visando identificar na Lei Magna tendências a priorização entre as diversas políticas públicas s serem conduzidas pelo Estado brasileiro.

Rua (1998) argumenta que as Políticas Públicas consistem em ações originadas e lastreadas pelo Poder Público e, portanto, de caráter coercitivo, que envolvem agentes políticos (aqueles que recebem sua autoridade de um mandato eletivo, parlamentares e os membros eleitos do executivo federal, estadual e municipal) e são fruto de decisões políticas, conduzidas para o atendimento de uma série de demandas, não só do Estado e da sociedade como também do próprio meio político.

Rua (1998) classifica os atores políticos, executores ou emuladores de Políticas Públicas em duas categorias: públicos e privados. Os atores públicos, por sua vez, se dividem em políticos, detentores de mandatos eletivos, e os burocratas, funcionários de carreira especializados membros do serviço público. Os atores privados são aqueles externos ao sistema estatal, tais como o empresariado, movimentos da sociedade civil, agentes internacionais e a mídia, *stakeholders* importantes no processo de formulação das Políticas Públicas.

Segundo Almeida (2010, p.2), a Política de Defesa Nacional se emoldura no contexto das Políticas Públicas, por consistir num “campo de conhecimento de ação e análise governamental, não cabível a outras áreas de governo e sua implementação só é possível com a intervenção da força estatal”. Um dos atributos de uma Política Pública é a visão de longo prazo, sendo esta uma das principais justificativas para a inclusão da Política Nacional de Defesa⁵ nesse rol. Nesse contexto, surge outra discussão: se a Defesa Nacional é uma política de Estado ou de Governo. Almeida (2010) e Oliveira (2006) defendem que a continuidade ao longo do tempo determina que a Defesa Nacional é uma clássica política de Estado, demandando o engajamento de todos os atores interessados em prol de objetivos permanentes e inatingíveis por disputas partidárias.

Santos (2018), apresenta uma visão ligeiramente divergente julgando que a Defesa Nacional tem um caráter híbrido entre política de Estado e a política de Governo, visto a influência que as rivalidades internas inerentes à natural alternância de poder exercem nos objetivos de longo prazo. Outrossim, o Glossário das Forças Armadas, define a PDN como uma “Política de Estado, voltada para ameaças externas, que tem por finalidade fixar os objetivos para a defesa da Nação e, também, orientar o preparo e o emprego da capacitação nacional, com o envolvimento dos setores civil e militar, em todos os níveis e esferas de poder” (BRASIL, 2015, p.213).

Apesar dessas nuances, a inserção da Defesa Nacional no campo das Políticas Públicas é consistente por sua relação intrínseca com o conceito de bem público, aquele que é impossível impedir que o cidadão desfrute de sua disponibilidade e que o uso por um indivíduo não reduz a sua oferta a outros. Da mesma forma que o bem público Defesa Nacional, podemos assim classificar a pavimentação de uma via pública ou as ações de fiscalização sanitária por órgãos estatais, por exemplo (MANKIW, 2019).

Para compreender a postura do Estado brasileiro frente às diversas Políticas Públicas é mister expender acerca das discussões sobre o tamanho adequado do aparato governamental, não em termos territoriais, mas sim quanto ao alcance da sua atuação no que tange à papéis, direitos e deveres. Esta questão tem inquietado os estudiosos ao longo dos tempos, materializada por diversas correntes de pensamento econômico.

Machado (2004) descreve a evolução do entendimento das funções clássicas do Estado a partir do referencial de Adam Smith, teórico do chamado “Estado Liberal”, que advoga ser o

⁵ A partir da revisão de 2012, a PDN passou a ser denominada Política Nacional de Defesa, termo que doravante passaremos a utilizar para se referir a este documento de alto nível (BRASIL, 2021).

mercado o ator mais importe das relações econômicas sem qualquer intervenção estatal até o modelo do “Estado do Bem-Estar Social” (Welfare State) defendido por John Maynard Keynes, onde o Estado é chamado a intervir nas áreas de serviços sociais (educação e saúde, por exemplo) e de infraestrutura urbana. O Governo assume um papel de protagonista na manutenção e promoção do bem-estar político e social do país e de seus cidadãos.

Monteiro (2004) expande a discussão para elencar as funções do Estado na Economia: a alocativa, a distributiva e a estabilizadora, as quais podem ter maior priorização em termos de políticas públicas de acordo com as características de cada nação. Machado (2004) destaca a importância da função alocativa, na qual o Estado determina as necessidades da sociedade quanto aos bens públicos e, em sequência, os distribui à população e determina a contribuição de cada consumidor para o atendimento dessas demandas. Monteiro (2004) acrescenta ainda que existem ações exclusivas do Estado, tais como a Segurança e Defesa, e outras que podem ser compartilhadas com entes privados, tais como a prestação de serviços médicos e de educação.

A materialização da Defesa Nacional enquanto Política Pública no Brasil tem como marco a publicação em 1996 da então Política de Defesa Nacional, considerada por Madruga (2015, p.14) o “primeiro esforço de sistematização das diretrizes para a área de defesa no país”. Este documento precursor seguiu sendo atualizado, dando origem às atuais versões da PND, END e do LBDN, editadas em 2020 pelo Poder Executivo e aguardando apreciação pelo Congresso Nacional consolidando a partição de competências entre os poderes constituídos, especialmente o Executivo e Legislativo que têm seus representantes indicados diretamente pelo povo, na gestão da agenda da Defesa Nacional, contribuindo para o fortalecimento e amadurecimento das instituições com ganhos no plano interno e no das relações internacionais (AMORIM, 2017).

Todavia, ao passo que avanços foram conquistados, também existem oportunidades de melhoria. Brick (2020) chama a atenção para a ausência nos documentos de alto nível da Defesa da especificação de orçamentos e de fontes de recursos definidas para a execução dos projetos das Forças Armadas, para a falta de priorização entre estes projetos, tampouco a existência de planos contingentes para contratempos financeiros ou outros fatores que possam causar atrasos nos planejamentos.

Releva compreender a influência dos preceitos da Constituição Federal promulgada em outubro de 1988 (CF 1988) sobre as diversas políticas públicas conduzidas pelo Estado brasileiro, objetivando verificar prioridades entre elas à luz da Carta Magna.

Bandeira (2013) argumenta que, embora a CF 1988 tenha mantido em seus princípios as características de um modelo de Estado liberal, contemplando os fundamentos de uma economia capitalista, a expansão da rede de proteção social prevista no mesmo diploma com a consignação de diversas políticas sociais como direitos do cidadão e dever do Estado para com a sociedade, também a caracteriza como uma Constituição de Estado social. Ao mesmo tempo que assegura a livre iniciativa, expressa como objetivo de Estado garantir a toda população uma existência digna, conforme os ditames da justiça social (BANDEIRA, 2013).

Bonavides (2008) complementa que de forma inédita no constitucionalismo brasileiro, o legislador constituinte dedicou grande parte de seu texto a tratar das dimensões dos Direitos fundamentais do homem e inúmeros direitos sociais básicos, sejam prestacionais ou não, como a proteção ao trabalhador com seguro-desemprego, proteção à maternidade, salário-mínimo, piso salarial, entre outros.

Silva (2013) afirma que a CF 1988 consolida o início de uma nova Ordem Social oriunda de um Estado Democrático Social de Direito a ser alcançado através de políticas públicas afetas aos Direitos Sociais.

Bandeira (2013) acentua o reconhecimento da assistência social como política pública expresso claramente na Lei Maior através da obrigação do Estado em prestar de forma universal, pública e gratuita, atendimento na área de saúde em todos os níveis de complexidade através do Sistema Único de Saúde (SUS).

A CF 1988 e suas emendas posteriores instituiu, ainda, outros mecanismos de assistência social obrigatórios a serem providos pelo Estado brasileiro, tais como: o Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza (FCEP) e o Benefício de Prestação Continuada (BPC), indicando, inclusive, as fontes de recursos para seus atendimentos (BRASIL, 2018).

Vasconcelos (2017) destaca, ainda, a imposição pela CF 1988 de níveis de aplicação mínima de recursos em determinadas áreas, tais como o índice de gastos mínimos da União de 18% das receitas resultantes de impostos com educação, previsto no artigo 212 (acrescido para 25% nos demais federados) e o investimento mínimo do Estado em saúde de 12% das receitas (15% nos municípios)⁶. Mais recentemente, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 108/2020 que ampliou o alcance e tornou permanente o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) majorando os valores de participação da União de 10% para 23% (BRASIL, 2021). Norteado por estes princípios, o parlamento brasileiro tem buscado responder

⁶ Incluído pela Emenda Constitucional nº 29/2000 (BRASIL, 2021).

aos anseios sociais da população, destinando recursos cada vez mais vultosos para a seguridade social (BONAVIDES, 2008).

No que tange à Defesa Nacional, a CF 1988 atribui, embora não explicitamente, a Política de Defesa como responsabilidade do Estado, conferindo ao Poder Executivo a iniciativa e o protagonismo nesta competência, não apontando, porém, ao contrário das políticas sociais, as fontes diretas de recursos para o financiamento das necessidades da área (BRASIL, 2018).

De maneira parcial, é possível concluir que a Defesa Nacional está perfeitamente contida no conceito de Política Pública, sendo responsabilidade exclusiva do Estado seu provimento à sociedade. Não obstante algumas deficiências, o Estado brasileiro tem estabelecidas e formalizadas suas diretrizes para a Política Pública de Defesa em documentos de alto nível (a PND, END e o LBDN). Entretanto, é possível perceber que em nossa Lei Maior atribui a priorização das Políticas Sociais está claramente estabelecida, ao contrário da Defesa Nacional cujas prioridades não estão explicitadas.

No próximo capítulo, serão estudadas as atribuições do parlamento brasileiro na formulação de políticas públicas, enfatizando a Defesa Nacional e a atuação dos congressistas em matérias afins, correlacionando-a a teorias que expliquem um maior interesse de agentes públicos sobre determinadas temáticas em detrimento a outras.

3 OS PARLAMENTARES BRASILEIROS E A DEFESA NACIONAL - DAS OBRIGAÇÕES LEGAIS AO EFETIVO INTERESSE

O formulador de políticas se dedica a múltiplas tarefas, muitas das quais são moldadas pela história e cultura da sua sociedade. Ele precisa, antes de mais nada, fazer uma análise sobre onde sua própria sociedade está (KISSINGER, 2015, p. 350).

Neste capítulo serão delimitadas as atribuições do parlamento brasileiro no que tange à formulação de Políticas Públicas, especificamente daquelas voltadas à Defesa Nacional, bem como analisar o envolvimento dos nossos congressistas nos debates acerca desta tônica. Importante nesse diagnóstico será considerar o espaço dentro do imaginário da população brasileira que o tema Defesa ocupa, fundamental para entender o comportamento de seus representantes eleitos. Buscar-se-á, ainda, apoio em teorias da Ciência Política que estudam o interesse de agentes públicos em determinadas temáticas, perscrutando correlações com a situação brasileira, mais especificamente quanto ao interesse dos parlamentares nos assuntos de Defesa.

Nesse diapasão, focaremos nosso exame sobre as responsabilidades do parlamento federal no trato das políticas de Defesa Nacional e o comportamento de nossos congressistas frente a estas questões. Dentre os atores com poder decisório, a escolha em analisar o Congresso Nacional explica-se por se tratar do mais importante instrumento de representação dos interesses da população. O Poder Legislativo é a instituição de intermediação entre os executores de políticas públicas e aqueles que lhes outorgam seus poderes: os eleitores. É esta instituição que permite, de forma mais acessível que os Ministérios e o Poder Executivo, a participação popular no processo decisório dos rumos políticos de um Estado Democrático (PEREIRA, 2012).

No Brasil, o Poder Legislativo Federal é exercido por um Congresso bicameral constituído pelo Senado Federal e pela Câmara dos Deputados. O Senado Federal representa a Federação com três membros eleitos por cada Estado, totalizando 81 senadores, para um mandato de oito anos e a Câmara baixa simboliza o povo brasileiro alinhando 513 deputados, com representações por Estado proporcionais ao seu número de habitantes e mandato de quatro anos⁷. Na tripartição de Poderes preconizada pela CF 1988, o Congresso Nacional detém as competências exclusivas de decidir sobre tratados e acordos internacionais que acarretem despesas ao patrimônio nacional; autorizar o Presidente da República a declarar guerra e a celebrar a paz; aprovar ou suspender o estado de defesa, a intervenção federal e o estado de sítio; julgar anualmente as contas prestadas pelo presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo; fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo; analisar as concessões de emissoras de rádio e TV e convocar plebiscitos (BRASIL, 1988).

Bittencourt (2009) enfatiza que o parlamento tem ingerência direta na formulação das políticas governamentais, seja mediante o seu papel de legislar em si ou na decisão final sobre o orçamento público, que acaba por decidir quais daquelas políticas efetivamente serão colocadas em prática.

No tocante às políticas voltadas à Defesa, pretendemos agora abordar as competências e prerrogativas do Poder Legislativo em nível federal, visando verificar o nível de engajamento do parlamento nessa seara. A estrutura de cada uma das Casas Legislativas prevê a existência de órgãos colegiados dedicados ao debate de temas específicos a fim de amadurecer o entendimento das matérias antes das votações em plenário. No tocante aos assuntos de Política

⁷ As atividades do parlamento são marcadas por Legislaturas, períodos computados desde a posse dos parlamentares, no dia 1º de fevereiro do ano seguinte à eleição parlamentar, até a posse dos eleitos na eleição subsequente, com duração de quatro anos. As legislaturas são subdivididas em quatro sessões legislativas ordinárias de um ano cada, determinado o mandato de um Senador por duas legislaturas, o dobro do período de um Deputado Federal (BRASIL, 2018).

Externa e Defesa, a Câmara dos Deputados alinha a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDN) e no Senado Federal, sua congênere, a Comissão de Relações Exteriores (CRE). Outros fóruns de discussão interna podem também abrigar colóquios de temas associados à Defesa Nacional, em especial as Comissões de Ciência e Tecnologia e a Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional, esta última responsável pelas deliberações sobre matérias orçamentárias (ALCÂNTARA, 2001).

Além das comissões temáticas, a discussão de temas específicos no Congresso Nacional também se dá no interior das Frentes Parlamentares, agrupamentos constituídos por congressistas de diferentes partidos políticos com o propósito de debater um sobre determinados temas de interesse da sociedade e sobre as Políticas Públicas em geral. As Frentes Parlamentares devem ser renovadas a cada Legislatura, com o registro de Estatuto próprio e protocolização de assinaturas válidas de integrantes, no mínimo um terço de membros do Poder Legislativo entre deputados e senadores (BRASIL, 2021). Entre as diversas Frentes com temas afins à Defesa Nacional, destacamos a Frente Parlamentar Mista da Defesa Nacional que esteve ativa até 2018, não sendo, porém, renovada na 56ª Legislatura (2019-2023).

Spohr e Silva (2016) argumentam que, não obstante o Congresso Nacional ter a atribuição constitucional de participar da formulação de políticas nos campos das Relações Internacionais e da Defesa Nacional, o Poder Executivo detém o protagonismo nesta esfera, limitando-se o parlamento a exercer um papel secundário de verificar e chancelar as propostas de Governo.

Madruça (2015) reitera que, desde a promulgação da CF 1988, o Legislativo brasileiro declinou quase que inteiramente de seu arbítrio em temas relacionados à Defesa. Prossegue enfatizando o baixo protagonismo do parlamento nos temas afetos à Defesa, materializado pelo reduzido índice de apresentação de propostas por iniciativa própria, pela pouca interferência nas ações do Poder Executivo e pelo não exercício de um controle efetivo sobre a execução destas políticas. Alicerça suas conclusões através de uma análise empírica acerca de três parâmetros numéricos, considerando o período de 1999 a 2013: quantidade de projetos afetos à Defesa protocolados por parlamentares; o índice de adesão parlamentar a projetos de iniciativa do Executivo voltados à Defesa e quantidade de Requerimentos de Informação exarados por parlamentares. Ainda, registrou um índice sempre inferior a 2,5% para os projetos originados de congressistas (contra 8% de projetos relacionados à Educação, por exemplo); uma adesão média a projetos do Executivo nessa temática, aferida através da avaliação de votações

nominais⁸, de 95,5% (denotando elevada aceitação pelo parlamento das posições de Governo) e um número de Requerimentos de Informação⁹ não superiores a 4,7% do total apresentado. Por fim, complementa seu entendimento do que chamou de “déficit de atenção” parlamentar para com a Defesa ao citar o tratamento superior dedicado às áreas da saúde e educação, no qual as intervenções legislativas são efetuadas por meio de normas hierarquicamente superiores, como emendas à Constituição.

O Requerimento de Renovação da Frente Parlamentar Mista da Defesa Nacional permaneceu de 2015 a 2019 sem ser analisado, levando a seu arquivamento por força regimental e a consequente não renovação da Frente para a legislatura seguinte, bem como a tramitação da revisão da PND/END/LBDN estagnada desde julho de 2020 na Comissão Mista de Atividades de Inteligência do Congresso Nacional, são fatos que comprovam o vigente baixo interesse despertado nos nossos parlamentares pelos assuntos de Defesa (BRASIL, 2021).

Alteia no contexto da pesquisa compreender a percepção pela sociedade da relevância da Defesa Nacional enquanto política pública visto o efeito óbvio que a vontade popular pode causar em seus representantes eleitos. A tradição pacífica do Brasil conjugada à estabilidade em nosso entorno estratégico marcada pelo longo período de ausência de conflitos generalizados adjacentes às nossas fronteiras, além do preconceito ideológico decorrente do período militar, contribuíram para a construção de uma percepção nas elites decisórias brasileiras de que a expressão castrense do Poder Nacional pode ser relevada no atingimento de nossos objetivos estratégicos e, assim, acabaram por afastar a sociedade das questões de Defesa (SANTOS, 2009).

Almeida (2010) assevera que, mesmo sendo classificada como uma Política Pública, os temas relativos à Defesa Nacional despertam pouco interesse na sociedade devido a uma baixa percepção de ameaças externas fruto da situação vigente na América do Sul e da estabilidade de nossas relações diplomáticas com países vizinhos há várias décadas. Ferreira e Barros (2016) consideram essa baixa percepção “um problema social” materializado pela inexistência de uma consciência nacional em Defesa potencializado pela falta de investimentos na educação da sociedade em termos de cultura estratégica.

⁸ Votação em que é possível identificar os votantes e seus respectivos votos, ou apenas os votantes, no caso em que os votos devam permanecer secretos. Opõe-se à votação simbólica, na qual não há registro individual de votos (BRASIL, 2021).

⁹ Instrumento regimental que possibilita a senadores e deputados solicitarem informações por escrito a Ministros de Estado sob pena de crime de responsabilidade em caso de falta de resposta após prazo de 30 dias ou ainda para fornecimento de informações falsas (BRASIL, 2021).

Madruca (2015) acrescenta que não existem incentivos ao engajamento ativo da sociedade brasileira nas questões de Defesa pois “os eleitores não percebem essa área como provedora de bens públicos (*public goods*) e nem de bens privados (*private goods*)”.

Oliveira (2006, p.7) por sua vez afirma que “os atores políticos priorizam atingir resultados eleitorais mais imediatos, o que tende a excluir a Defesa Nacional de qualquer consideração programática”.

Todavia, Madruca (2015) aponta um contraponto à análise de que as Forças Armadas não sejam visualizadas como provedoras de bens públicos, circunspecta às chamadas ações subsidiárias e complementares, regulamentadas pelas Leis Complementares nº 97/1999 e 136/2010. Estas práticas, associadas a tarefas diversas da atividade principal, qual seja a defesa da pátria, têm sido ampliadas consideravelmente nos últimos anos. Enquadram-se nesse universo a atuação das Forças Armadas na segurança pública em regiões metropolitanas (ações de Garantia da Lei e da Ordem - GLO) e prestação de Assistência Médico Hospitalar a comunidades ribeirinhas. Na Amazônia em particular, as Forças Armadas, em muitas localidades, são a única vertente do poder público presente e visível pela população, tendo no “Programa Calha Norte”¹⁰ o exemplo mais característico desse envolvimento. A despeito destes serviços sociais conferirem grande visibilidade às Forças Armadas, configuram um claro desvio de finalidade de suas atribuições¹¹.

Haveria algum pressuposto teórico que explique a preferência dos agentes públicos em priorizar essa ou aquela política? Vamos recorrer à Escola do Pensamento Econômico denominada “Escolha Pública”, correlacionando suas teorias ao comportamento do parlamento brasileiro em relação à Defesa Nacional. Na definição de Butler (2015), a “Escolha Pública” utiliza ferramentas da economia para tentar explicar o funcionamento do governo e da política e o processo de tomada de decisões coletivas. Ela advoga que da mesma forma que o auto interesse influencia a tomada de decisão em escolhas privadas, o faz nas decisões comunais. Os responsáveis pela tomada de decisões políticas não o fazem de maneira inteiramente

¹⁰ O Programa Calha Norte (PCN) tem a missão de contribuir para a manutenção da soberania nacional, a integridade territorial e a promoção do desenvolvimento ordenado e sustentável na sua área de atuação. Possui como objetivos estratégicos o aumento da presença do Poder Público; a melhoria da infraestrutura nas áreas de defesa, educação, esporte, segurança pública, saúde, assistência social, transportes e desenvolvimento econômico. Também busca a promoção do desenvolvimento sustentável; a ocupação de vazios estratégicos; a melhoria do padrão de vida das populações; a modernização do sistema de gestão municipal e o fortalecimento das atividades econômicas estaduais e municipais da região onde atua. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/programas-sociais/copy_of_programa-calha-norte/programa-calha-norte. Acesso em: 12 jul. 2021.

¹¹ Também podem ser incluídos no rol dos “Programas Sociais de Defesa” o “Projeto Rondon”, Forças no Esporte” e “Soldado Cidadão. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/programas-sociais>. Acesso em: 17 ago. 2021. (BRASIL, 2021).

desapaixonada, podendo sofrer estímulos de pessoas ou grupos de interesse. As escolhas públicas adotadas pelos tomadores de decisão seriam tão suscetíveis aos interesses particulares quanto quaisquer outras escolhas. Todos os atores, incluindo eleitos e eleitores, lançam mão do processo político para concretizar seus interesses particulares, de maneira idêntica ao comportamento de mercado. Para a “Escolha Pública” é comum que o congressista ao deliberar sobre matérias legislativas e orçamento público prioriza interesses pessoais, sobretudo eleitorais, nas suas decisões. A “Escolha Pública” prega que o auto interesse de atores políticos está focado em ganhar os votos necessários para aumentar ou manter poder e posição (BUTTLER, 2015).

Rua (1998) raciocina na mesma direção ao afirmar que os atores políticos, em suas tomadas de decisão, agem de maneira absolutamente racional, escolhendo a alternativa que lhe traz retornos mais vantajosos e agindo de forma condicionada ao cálculo eleitoral e às nuances político-partidárias.

Considerando o exposto neste capítulo, entendemos a importância fulcral do parlamento na formulação de Políticas Públicas e que, no tocante à Defesa Nacional, embora a CF 1988 tenha atribuído ao Poder Executivo a primazia na formulação de propostas e ações, o Congresso Nacional tem um importante papel a cumprir no aperfeiçoamento dessas políticas, qual seja o de debater, aperfeiçoar, consolidar, referendar, além de controlar sua execução. Todavia, o parlamento brasileiro se abstém quase completamente dessa atribuição, tratando a Defesa Nacional com evidente desinteresse frente a outras temáticas, pois apresenta uma baixa produção legislativa nessa seara, um reduzido índice de contribuições e uma pouca motivação em exercer efetivo controle sobre todos os assuntos voltados à Defesa, limitando-se, pois, a meramente cancelar os atos do Executivo.

A sociedade brasileira não tem uma noção palpável do bem público Defesa Nacional, não reconhecendo este campo como provedor de serviços públicos, o que é patenteado por uma baixa percepção de ameaça de conflitos bélicos aliada à tradicional natureza pacífica de nosso povo. A exceção a esse sentimento recai sobre as tarefas subsidiárias das Forças Armadas, as quais por centrarem-se nos campos assistencial e da segurança pública e avizinham-se dos interesses paroquiais dos políticos em geral. Refletindo o sentimento de seus eleitores, os congressistas ignoram a Defesa Nacional, como explicado pela escola da ciência política denominada “Escolha Pública” que advoga que os atores políticos agem norteados pelo “auto interesse”, priorizando as vantagens eleitorais em seus processos de tomada de decisão.

No próximo capítulo será quantificado o engajamento congressual nos assuntos de Defesa

Nacional sob o espectro orçamentário, abordando desde a sua competência legal na alocação do orçamento público, comparando estes aportes com outros segmentos, notadamente os intrínsecos à assistência social, expressamente priorizados pela nossa Carta Magna.

4 O ENGAJAMENTO EFETIVO DO PARLAMENTO BRASILEIRO NA DEFESA NACIONAL - PASSADO, PRESENTE E PERSPECTIVAS SOB O ENFOQUE ORÇAMENTÁRIO

Eu não posso admitir algo que causa profunda perplexidade neste momento que nós atravessamos no País: um orçamento em que serão destinados 1,3 bilhão de reais para a compra de submarino - repito, 1,3 bilhão de reais para a compra de submarino - e 1,6 bilhão para a compra de caças. Os hospitais do País estão sobrecarregados e está havendo cortes no orçamento da saúde neste momento que estamos vivendo. Sinceramente, esta Comissão Mista de Orçamento ficará na história, e eu não creio que os Parlamentares que fazem parte dela aprovarão um orçamento para a compra de caças e submarino da ordem de 3 bilhões de reais. Isso é um profundo desrespeito ao povo brasileiro. Repito: é um profundo desrespeito ao povo brasileiro! (CARREIRAS, 2021, p.64).

As palavras acima, proferidas pelo Deputado Federal Felipe Carreiras (PSB-PE) durante a sessão da Comissão Mista de Orçamento do Congresso Nacional para deliberar a peça orçamentária de 2021 (BRASIL, 2021), são significativas para compreensão da concorrência que a Política Pública de Defesa enfrenta, ano após ano, na partilha dos recursos da União. Neste capítulo será mensurada em bases numéricas a importância realmente dedicada pelos nossos parlamentares à Defesa Nacional usando como indicador os aportes orçamentários às Forças Armadas e ainda, comparar estes valores com os investimentos estatais em outros segmentos. Também serão apresentadas algumas manifestações de congressistas ilustrativas do interesse parlamentar nos temas estratégicos.

Com efeito, Rua (1998) assevera que as Políticas Públicas, em sua essência, englobam um conjunto de iniciativas voltadas à alocação imperativa de valores, com o mote de solucionar, de maneira pacífica, os conflitos acerca da aplicação de bens e recursos públicos.

Rodrigues (2019) e Bittencourt (2009) destacam o papel fundamental do Congresso neste processo de repartição de recursos, ambos considerando o poder de deliberar sobre o orçamento público o mecanismo mais poderoso do controle parlamentar.

Vasconcelos (2017) nos lembra que as origens ancestrais dos parlamentos se fundamentam no clamor das sociedades em limitar o poder dos soberanos de criar e arrecadar impostos. Embora a CF 1988 atribua a iniciativa do Projeto de Lei Orçamentária ao Poder Executivo, o Legislativo possui a “supremacia no processo decisório governamental” com

amplo poder de emendamento e aprovação, além da competência fiscalizatória, atestando a influência do Legislativo na formulação, implementação e controle de políticas públicas.

Dentro do ordenamento jurídico brasileiro, a legislação de natureza orçamentária tem seu ponto de partida no Poder Executivo que propõe as peças orçamentárias em consonância com os parâmetros macroeconômicos, as quais são, em seguida, apreciadas e autorizadas em caráter final pelo Congresso Nacional em sessões conjuntas regulamentadas por um Regimento Comum (BRASIL, 2006).

As principais peças orçamentárias consistem no Plano Plurianual¹² (PPA), na Lei de Diretrizes Orçamentárias¹³ (LDO), na Lei Orçamentária Anual¹⁴ (LOA) e nos créditos adicionais¹⁵. Os parlamentares podem influenciar diretamente na destinação dos recursos públicos na forma de Emendas, quer sejam individuais, quer coletivas (de Comissões Temáticas ou de Bancadas Estaduais).

Oliveira (2006) conclui que a menor importância dada pelo Congresso Nacional aos temas estratégicos, em particular aos relacionados à Defesa Nacional frente a outros de maior apelo político pode ser claramente visualizada através das destinações orçamentárias.

Observando-se o gráfico da figura 1, com argumentos extraídos do Sistema SIGA Brasil, considerada a moldura temporal de 2000 a 2020, pode ser verificado que os aportes orçamentários ao setor de Defesa têm diminuído progressivamente ao longo dos últimos anos comparativamente ao alocado para ações não exclusivas do Estado, especificamente ao bem-estar social (previdência, assistência social e saúde) e à educação.

O gráfico da figura 2 não considera os recursos destinados à Previdência Social em função de serem muito superiores às demais rubricas.

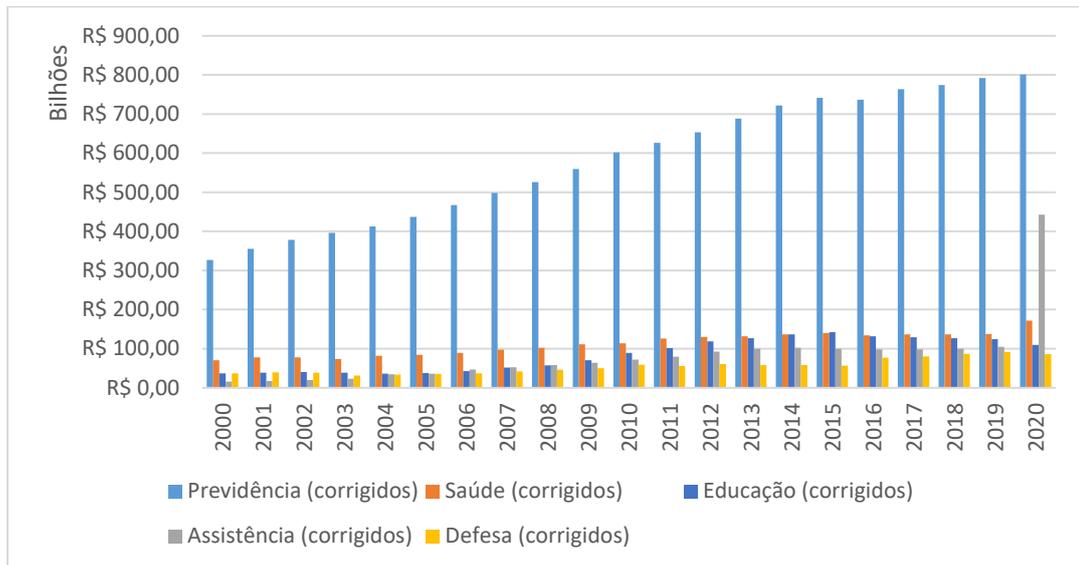
¹² Estabelece o planejamento do Poder Executivo para os próximos quatro anos, envolvendo as principais diretrizes e metas da Administração Pública Federal. É encaminhado ao Poder Legislativo até o dia 31 de agosto do início do mandato, possuindo vigência a partir do 2º ano do mandato presidencial até o 1º ano do subsequente. (BRASIL, 1988).

¹³ Elaborada em conformidade com o PPA, tem o objetivo de estabelecer as prioridades do Poder Executivo e orientar a confecção da Lei Orçamentária Anual. O Executivo deve encaminhar a LOA anualmente ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril (BRASIL, 1988).

¹⁴ A LOA é elaborada baseada na LDO e tem o propósito de estimar a receita e determinar a despesa para o ano seguinte à sua apreciação. Deve ser encaminhada pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional anualmente até 31 de agosto (BRASIL, 1988).

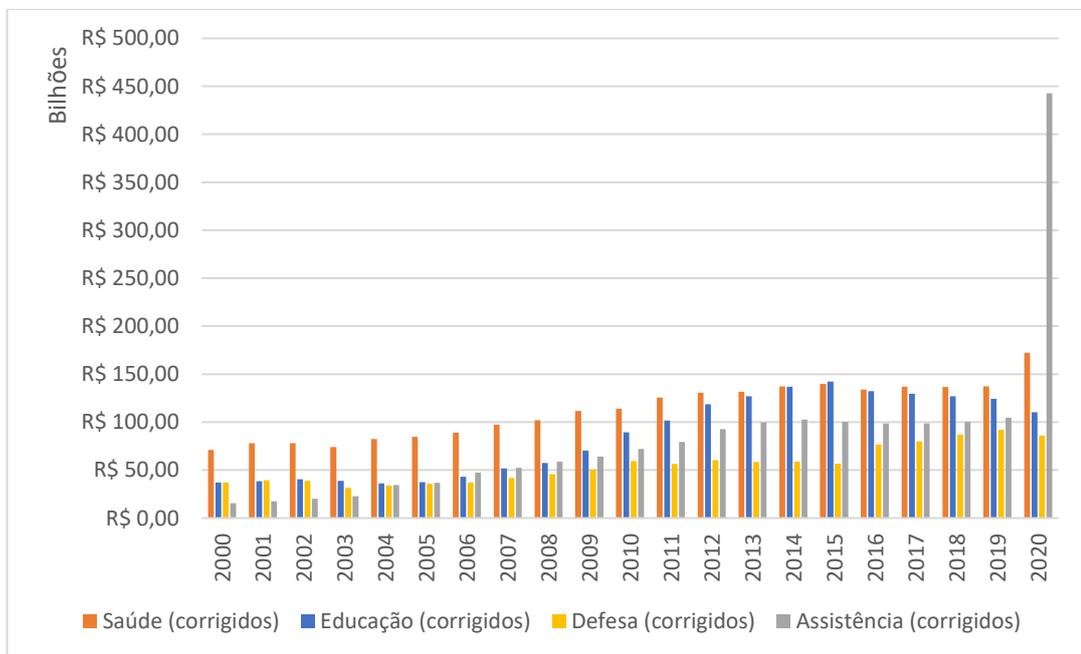
¹⁵ Divididos em créditos suplementares, especiais ou extraordinários, visam reforçar valores monetários na LOA, contemplar programas de trabalho não mencionados na LOA ou atender situações excepcionais, imprevistas ou urgentes, respectivamente (BRASIL, 1988).

Figura 1 - Evolução comparativa dos orçamentos da seguridade social e de Defesa (Valores corrigidos pelo IPCA¹⁶)



Fonte: Sistema SIGA Brasil.

Figura 2 - Evolução comparativa dos orçamentos da seguridade social e de Defesa, desconsiderados os recursos alocados à Previdência Social (Valores corrigidos pelo IPCA)



Fonte: Sistema SIGA Brasil.

¹⁶ O IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo) visa medir a inflação baseada no consumo pessoal das famílias. Esse índice de preços tem como unidade de coleta estabelecimentos comerciais e de prestação de serviços, concessionárias de serviços públicos e de internet e sua coleta estende-se, em geral, dos dias 01 a 30 do mês de referência (Nota do autor).

Destaca-se o salto ocorrido a partir de 2020 nos aportes à Assistência Social devido à aprovação da EC nº 106 de 2020 que estabeleceu o chamando “Orçamento de Guerra” para atender as necessidades excepcionais de enfrentamento à pandemia de COVID-19 (BRASIL, 2021).

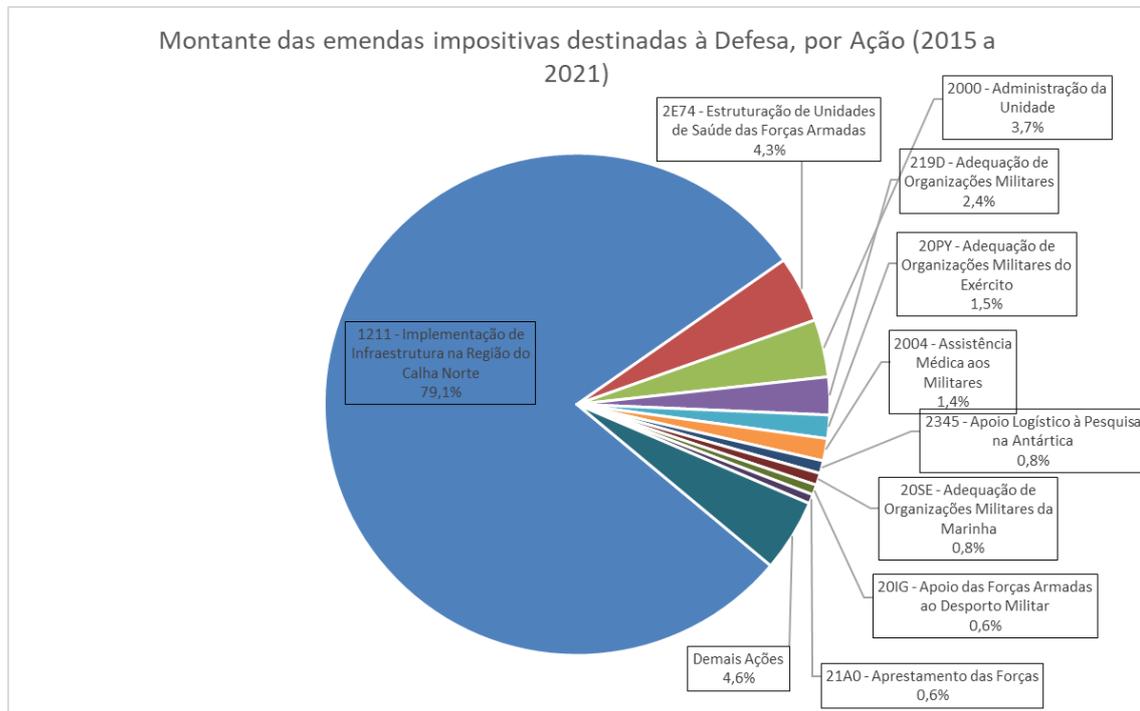
A EC nº 86/2015, também fruto de uma iniciativa interna do Congresso Nacional, motivada pelo propósito de fortalecer o Poder Legislativo frente ao Executivo ampliando sua influência na definição das políticas públicas, estabeleceu que o montante de 1,2% da Receita Corrente Líquida¹⁷ será destinado pelos parlamentares na forma de emendas individuais ao orçamento, de natureza impositiva. Do percentual devido a cada parlamentar, 50% deve ser obrigatoriamente alocado à área da Saúde. Esta obrigatoriedade representa a “expressão da vontade e o atendimento aos anseios sociais, assegurando a participação popular nas questões governamentais” (VASCONCELOS, 2017, p.219).

Rodrigues (2019) ressalta a relevância das emendas impositivas para o assinalar o interesse parlamentar tendo em vista as possibilidades desse mecanismo de influenciar de maneira direta e pessoal as suas bases eleitorais.

Na figura 3, são apresentados os valores de emendas individuais alocados à Defesa Nacional desde 2020, sendo facilmente observável a preferência dos congressistas em alocar valores de sua quota de emendas para atividades subsidiárias das Forças Armadas atreladas a seus interesses paroquiais e eleitorais.

¹⁷ A Receita corrente líquida é o somatório das receitas tributárias de um Governo, referentes a contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias e de serviços, deduzidos os valores das transferências constitucionais. Fonte: Agência Câmara. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/51956-entenda-o-que-e-receita-corrente-liquida>. Acesso em: 15 ago. 2021.

Figura 3 - Emendas individuais destinadas às Forças Armadas (Valores corrigidos pelo IPCA)



Fonte: Sistema SIGA Brasil.

Pode ser visualizada com clareza a predileção dos parlamentares em apoiar, dentro das destinações orçamentárias às Forças Armadas, programas de natureza social, com destaque para o Programa “Calha Norte” que recebeu quase 80% dos recursos destinados por emendas individuais, e que, embora pertença à rubrica da Defesa, não atende à atividade fim, mas sim a necessidades de infraestrutura de cidades da Região Norte, obras com maior retorno político aos congressistas (BRASIL, 2021).

Cabe destacar um exemplo recente que incrementou sobremaneira o poder de influência do Parlamento sobre o Orçamento: a criação do marcador de resultado primário “9” (RP 9), para identificar as emendas do Relator-Geral. Esse classificador surgiu na Lei Orçamentária Anual de 2020 (LOA 2020) e, durante a tramitação da matéria pelo Congresso, o Relator reduziu o montante das despesas discricionárias do Poder Executivo (RP 2) de R\$ 110,4 bilhões para R\$ 89,7 bilhões e destinou R\$ 30,1 bilhões para o RP 9. Igualmente, na LOA 2021, o RP 2, nos quais estão incluídos os investimentos das Forças Armadas, foi reduzido de R\$ 122,1 bilhões para R\$ 101,5 bilhões, enquanto o RP 9 foi ampliado para R\$ 18,5 bilhões. No ano de 2020, do montante separado pelo Relator-Geral para sua deliberação, apenas 1,3% foi destinado ao Ministério da Defesa e, em 2021, cerca de 2,7%. As pastas com maior atuação na vertente

social foram aquinhoadas com valores bem superiores, como por exemplo, o Ministério da Saúde com 26,7% em 2020 e 42,2% em 2021. Tais alterações na destinação de recursos pelo Parlamento assinalam de maneira indelével o quanto que o parlamento pode influenciar as Políticas Públicas na área de Defesa (BRASIL, 2021).

Outro exemplo recente, e bastante expressivo, diz respeito ao projeto de aquisição do Cargueiro Tático Militar de 10 a 20 toneladas – Projeto KC-390. O Poder Executivo enviou ao parlamento o Projeto de Lei do Congresso Nacional (PLN) nº 17 de 2021 com uma série de complementos em dotações orçamentárias para diversos programas, entre os quais um valor de R\$ 240 milhões destinados ao cumprimento de obrigações contratuais do Ministério da Defesa com o desenvolvimento do Projeto KC-390. A proposição recebeu uma série de emendas visando a redirecionamento destes recursos alocados ao Projeto KC-390 para outras ações orçamentárias, tais como: construção de rodovias, mobilidade urbana, obras de saneamento básico e Fundo da Educação Básica. Todas atividades com grande apelo eleitoral e sediadas nas bases eleitorais dos proponentes. É sintomático também que, entre os autores das emendas, estejam o Líder da maior bancada no Senado Federal, o MDB, e o próprio Relator da matéria¹⁸ (BRASIL, 2021).

Mesmo com os reflexos da pandemia, as projeções para a arrecadação do Governo Federal para 2021 apontam para valores superiores aos dados de planejamento da LOA 2022, gerando expectativa de espaço orçamentário. A previsão de déficit primário, segundo a Secretaria do Tesouro Nacional, foi reduzida de R\$ 155,4 bilhões em julho (1,8% do Produto Interno Bruto – PIB) para R\$ 139,4 bilhões em agosto (1,6% do PIB). As receitas líquidas, por sua vez, tiveram suas previsões majoradas em R\$ 31,5 bilhões. Entretanto, esta expectativa de recursos adicionais possivelmente pouco significará em reforço para as dotações da Defesa, tendo em vista as diversas declarações indicando, na verdade, um incremento de recursos para programas sociais. Os Projetos de Lei 1.374/2021, que cria o “Auxílio Gás Social” a fim de subsidiar o preço do gás de cozinha para famílias de baixa renda e 4.968/2019, que institui o “Programa de Proteção e Promoção da Saúde Menstrual” com a distribuição com a distribuição de absorventes para estudantes e mulheres de baixa renda, recentemente aprovados, caminham nesse sentido (BRASIL, 2021).

¹⁸ Até o momento da conclusão deste trabalho, o PLN 17/2021 ainda não havia sido deliberado. O Relator da proposta é o Senador Roberto Rocha (PSDB-MA). A tramitação detalhada da matéria, onde podem ser visualizadas as justificativas dos autores para o remanejamento dos recursos, encontra-se disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/matéria/149591>. Acesso em: 18 out. 2021.

O pleito eleitoral de 2018 trouxe o maior índice de renovação no parlamento desde 1985, alcançando as marcas de 47,3% na Câmara dos Deputados e 61% no Senado (BRASIL, 2021). Contudo essa renovação não significou um olhar mais atento do parlamento para a Defesa Nacional, ao contrário, como indicam os dados apresentados nas Figuras 1, 2 e 3. Um exemplo significativo desta visão encontra-se no posicionamento de um representante do Partido NOVO, agremiação que comunga dos princípios liberais e se considera uma expressão da “nova política”. O Deputado Federal Vinícius Poit (NOVO-SP) usou suas redes sociais para criticar o investimento em um dos Programas Estratégicos das Forças Armadas, questionando se “investir em Submarino Nuclear vai resolver o problema de mais da metade da população brasileira que não tem acesso à saneamento básico?”, termos muito similares aos empregados corriqueiramente por congressistas opositores de esquerda¹⁹.

Impressão significativa no contexto do problema de pesquisa, é a do Deputado Federal Luiz Philippe de Orleans e Bragança (PSL-SP). O parlamentar em lide, mesmo não tendo origem castrense, é membro ativo da CREDN e um dos poucos que vocalizam com veemência a necessidade de maior atenção com a Defesa Nacional, quer nas tribunas, entrevistas ou por meio de suas redes sociais. O Deputado foi assertivo ao considerar “inexistente” no regramento constitucional qualquer atenção prática com a Defesa Nacional, considerando nossa CF totalmente invertida em prioridades ao alocar à área social primazia sobre as demais Políticas Públicas, não apenas às de Segurança e Defesa, como também a de Infraestrutura e a Energética. Acrescentou concordar plenamente que os políticos brasileiros priorizam seus interesses eleitorais em todas as suas decisões, principalmente em termos de alocação de recursos. Ele avalia que, no cenário brasileiro, um fator endógeno catalizador do auto interesse parlamentar é a baixa percepção de ameaça pela população brasileira, o que reflete na apatia de seus representantes pelo assunto. Considerou que “não existem incentivos para pensar em Brasil, nem leis, nem guerras” (informação verbal)²⁰.

Sobre a qualidade do debate público da Defesa, o Deputado classificou o desempenho da CREDN como “péssimo”, poluído por discussões de temas sociais. Exemplificou o elevado tempo gasto na comissão com argumentações sobre aquisição de vacinas contra a COVID-19, no que se queixou de forma veemente ao Presidente do Colegiado. Também se manifestou contrário à junção da Diplomacia e da Defesa Nacional dentro do mesmo fórum, o que, em sua opinião, sempre levará ao detrimento desta última. Externou que considera necessária a criação

¹⁹ Disponível em <https://ne-np.facebook.com/ViniciusPoit/posts/1455897914791182>. Acesso em: 23 ago. 2021.

²⁰ Entrevista concedida por Luiz Philippe Orleans e Bragança. Entrevistador: Fábio Tayarol Marques. Brasília, 2021. A entrevista na íntegra encontra-se transcrita no Apêndice A deste artigo.

de uma Comissão Especial Mista de Assuntos Estratégicos do Congresso Nacional, com a participação de senadores e deputados, onde os Programas Estratégicos das Forças Armadas seriam debatidos com maior destaque (informação verbal)²¹.

O Deputado compartilhou a intenção de protocolar um Projeto criando uma “Lei de Programação Militar”, nos moldes do que é adotado na França²², determinando, anualmente, a discussão prévia do Orçamento de Defesa, de forma que as necessidades militares sejam escrutinadas detalhadamente pelo Parlamento antes mesmo da elaboração da LOA buscando transformá-las em obrigatórias. Ele acredita que, esse instrumento pode, no mínimo, forçar o debate sobre as necessidades orçamentárias militares, coisa que não acontece nos dias de hoje. Ele considera o mecanismo de emendas parlamentares uma “distorção absurda” por estimular unicamente os interesses eleitorais. O Congressista ponderou sobre a necessidade de uma comunicação mais efetiva com a sociedade para um melhor entendimento dos parlamentares acerca dos temas estratégicos, afirmando acreditar que os riscos e ameaças à Defesa Nacional devem ser expostos e comunicados em tom didático de forma que o debate seja estimulado na sociedade como forma de motivar o parlamento a seguir o exemplo (informação verbal)²³.

Ao final deste capítulo podemos evidenciar a falta de interesse dos nossos parlamentares, em sua maioria, pela Política Pública Defesa Nacional, corroborada pela acanhada destinação de recursos às Forças Armadas. Não obstante seu poder de interferir diretamente na peça orçamentária e, portanto, na alocação de recursos aos diversos segmentos, os nossos congressistas tendem a priorizar as Políticas Sociais em consonância com o expresso em nossa “Constituição Cidadã”. Além das decisões colegiadas do Parlamento não favorecerem o segmento de Defesa, no momento em que os nossos deputados e senadores podem influenciar diretamente alguma Política Pública, através das emendas individuais, de execução obrigatória, privilegiam a área social. E quando usam de sua quota impositiva de emendamento para o setor “Ministério da Defesa”, o fazem majoritariamente para os Programas Sociais da pasta, não relacionados à atividade fim das Forças Armadas, os quais embora importantes e de alta visibilidade, atendem mais a interesses paroquiais do que à Defesa Nacional em si.

Em que pese o elevado índice de renovação observado no pleito eleitoral de 2018, o baixo interesse dos representantes do povo brasileiro pela Defesa Nacional permanece. Nossos

²¹ Id, 2011.

²² A Lei de Programação Militar (“*Loi de Programmation Militaire*”) foi instituída na França em 1976 com o propósito de determinar os recursos a serem gastos com Defesa nos anos subsequentes, tendo um caráter plurianual Disponível em <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000000334393>. Acesso em: 27 set. 2021.

²³ Ibid, 2011.

congressistas, salvo honrosas exceções, não possuem estímulos a colocar a defesa dos temas estratégicos à frente das necessidades mais elementares de suas bases eleitorais.

Esta tendência se mostra ainda mais forte em tempos de crise econômica e sanitária, como vivemos nos dias atuais, quando os olhares do parlamento permanecem cada vez mais voltados às temáticas afetas ao "Estado Social", face ao inquestionável apelo político que estas questões despertam. A aprovação da Emenda Constitucional denominada "Orçamento de Guerra", proposição nascida dentro do parlamento e chancelada pela expressiva maioria de seus membros, corrobora a maciça prioridade à vertente social por eles dedicada.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

No transcurso do presente trabalho foi possível compreender a Defesa Nacional como Política Pública, responsabilidade exclusiva do Estado. Apesar de formalizada em documentos de alto nível, a Política Pública de Defesa Nacional possui baixa priorização em nossa Lei Maior, frente às Políticas Sociais.

O parlamento, no exercício de suas competências primordiais quanto à formulação, e aperfeiçoamento das Políticas Públicas, relega à Defesa Nacional baixa prioridade, abrindo mão de seu papel de debater, consolidar e controlar sua execução. É notório que o parlamento brasileiro se abstém quase completamente do seu papel acerca da Defesa Nacional, tratando-a com evidente desinteresse frente a outras temáticas, materializado por uma reduzida produção legislativa nessa seara, um diminuto índice de contribuições e pouca motivação em exercer efetivo controle sobre todos os assuntos voltados à Defesa. Na prática, o Congresso Nacional limita-se a meramente chancelar os atos do Executivo. Ações literais e de baixo esforço político, como o simples ato de renovar uma Frente Parlamentar de Defesa Nacional, colegiado sem poder decisório, suscitou o mínimo de vontade política para apreciação por toda uma Legislatura.

O Congresso Nacional espelha a sociedade brasileira, a qual não tem consolidada uma noção palpável do bem público Defesa Nacional, não reconhecendo plenamente este campo como um serviço público, o que é patenteado pela baixa percepção de ameaça de conflitos bélicos aliada à tradicional natureza pacífica de nosso povo. A exceção a esse sentimento recai sobre as tarefas subsidiárias das Forças Armadas, as quais por centrarem-se nos campos assistencial e da segurança pública avizinham-se dos interesses paroquiais dos políticos em geral. Refletindo o sentimento de seus eleitores, os congressistas ignoram a Defesa Nacional,

como explicado pela escola da ciência política denominada “Escolha Pública” que advoga que os atores políticos agem norteados pelo “auto interesse”, priorizando as vantagens eleitorais em seus processos de tomada de decisão.

A falta de interesse da maioria de nossos parlamentares na Política Pública Defesa Nacional ficou evidenciada, mensurada em termos numéricos pelo baixo aporte orçamentário às Forças Armadas. Não obstante seu poder crescente de interferir diretamente na peça orçamentária e, portanto, na alocação de recursos aos diversos segmentos, os nossos congressistas tendem a priorizar suas atenções às Políticas Sociais em consonância com o determinado por nossa “Constituição Cidadã”. Além das decisões colegiadas do Parlamento não favorecerem o segmento de Defesa, no momento em que os nossos deputados e senadores podem influenciar diretamente alguma Política Pública, através das emendas individuais, de execução obrigatória, eles privilegiam majoritariamente a área social. E, mesmo quando lançam mão de sua quota impositiva de emendamento para o setor “Ministério da Defesa”, o fazem majoritariamente para os Programas Sociais da pasta, não relacionados à atividade fim das Forças Armadas, os quais embora importantes e de alta visibilidade, atendem mais a interesses paroquiais do que à Defesa Nacional em si. Não obstante o elevado índice de renovação observado no pleito eleitoral de 2018, o baixo interesse dos representantes do povo brasileiro, em todas as faixas do espectro ideológico, pela Defesa Nacional permanece. Nossos congressistas, salvo honrosas exceções, não possuem estímulos eleitorais para colocar a defesa dos temas estratégicos à frente das necessidades mais elementares de suas bases eleitorais. De um canto a outro do espectro ideológico as manifestações públicas predominantes dos nossos deputados e senadores relegam a um plano inferior os temas estratégicos e as vozes dissonantes reconhecem a necessidade de mecanismos de comunicação à sociedade mais eficazes, de forma que o interesse pela Defesa Nacional ao crescer em seus eleitores, siga o mesmo comportamento em seus representantes.

Esta tendência se mostra ainda mais acentuada em tempos de crise econômica e sanitária, como vivemos desde 2020, quando os olhares do parlamento permanecem cada vez mais voltados às temáticas afetas ao "Estado Social", face ao inquestionável apelo político que despertam. A discussão sobre qualquer espaço orçamentário possível recai sobre o reforço nos projetos sociais. A aprovação da Emenda Constitucional denominada “Orçamento de Guerra”, nascida dentro do parlamento e chancelada pela expressiva maioria de seus membros, ressalta a supremacia da vertente social entre as Políticas Públicas.

A própria alcunha “Orçamento de Guerra” nos remete à compreensão pelo Parlamento da gravidade da “Guerra Social” que o país enfrenta. Seria necessária a eclosão de uma Guerra na acepção bélica do termo para despertar a mesma importância para o trato da Defesa Nacional no seio dos prepostos do povo brasileiro?

O estudo aponta um “déficit de atenção” do Congresso Nacional para com a Defesa Nacional, com potencial dano para a atividade fim das Forças Armadas. A solução passa, necessariamente, por uma comunicação adequada da importância de aportes orçamentários regulares e crescentes ao segmento militar. Da importância de manter nosso Poder Militar com capacidade dissuasória crível de forma que nossos interesses nacionais estejam resguardados, em situações inopinadas ou não. Comunicar corretamente à sociedade e aos seus representantes ungidos pelo sufrágio: os parlamentares. Transmitir a ideia de que Defesa Nacional transcende a Segurança Pública e à Assistência Cívico-Social. Tarefa de convencimento que requer uma participação ativa e sinérgica não apenas das Assessorias Parlamentares das Forças como também de seus institutos de estudos estratégicos bem como de todo seu aparato de Comunicação Social.

REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Lúcio. **Os parlamentos e as Relações internacionais**. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, nº 44, 2001. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292001000100002. Acesso em: 13 jul. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **NBR 6022**: informação e documentação: artigo em publicação periódica científica impressa: apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2018a.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **NBR 6023**: informação e documentação: referências: apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2018b.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **NBR 6024**: informação e documentação: numeração progressiva das seções de um documento escrito. Apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2012a.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS (ABNT). **NBR 10520**: informação e documentação: citações em documentos: apresentação. Rio de Janeiro: ABNT, 2002.

ALMEIDA, Carlos. **Política de Defesa no Brasil: Considerações do ponto de vista das políticas públicas**. Universidade de Campinas - Sistema de Bibliotecas, Campinas nº 16,

2010. Disponível em:

<http://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8641351>. Acesso em: 13 abr. 2021.

AMORIM, Adriano Portella. **Política e Estratégia Nacionais de Defesa: Integração e Consensos Políticos**. Revista Brasileira de Estudos de Defesa, nº 2, 2017. Disponível em <https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/75013>. Acesso em: 17 jun. 2021.

BANDEIRA, Marcos Antônio Dutra. **Modelo de Estado Brasileiro à luz da Constituição de 1988: Estado liberal ou Estado social?** 2013. x, 84 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Economia - Universidade de Brasília), Brasília, 2013. Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/14270>. Acesso em: 05 abr. 2021.

BANDEIRA, Marco Antônio Dutra. **Modelo de Estado Brasileiro à luz da Constituição de 1988: Estado Liberal ou Estado Social?** 2013. 84 f. Dissertação (Mestrado em Economia pela Universidade Federal de Brasília). Disponível em: <http://repositorio.unb.br/handle/10482/14270>. Acesso em: 19 abr. 2021.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **O controle e a construção de capacidade técnica institucional no parlamento – Elementos para um Marco Conceitual**. Centro de Estudos da Consultoria Legislativa do Senado Federal, Brasília, Textos para discussão, nº 57, 2009. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-57-o-controle-e-a-construcao-de-capacidade-tecnica-institucional-no-parlamento-elementos-para-um-marco-conceitual>. Acesso em: 05 jul. 2021.

BRAGANÇA, Luiz Philippe Orleans. **Luiz Philippe de Orleans e Bragança: depoimento** [set. 2021]. Entrevistador: Fábio Tayarol Marques. Brasília, 2021. A entrevista na íntegra encontra-se no Apêndice A deste artigo.

BRASIL. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br>. Acesso em: 14 abr. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados. Brasília: Coordenação de Edições Câmara, 2019.

BRASIL. Congresso Nacional. **Resolução nº 01 de 2006**. Dispõe sobre a Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados. Brasília, 2006. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D94401.htm. Acesso em: 02 abr. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nº 1/92 a 99/2017 e pelo Decreto Legislativo nº 186/2008. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 97 de 9 de junho de 1999**: dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp97.htm. Acesso em: 03 abr. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 136 de 25 de agosto de 2010**: altera a Lei Complementar nº 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 criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp136.htm#art2. Acesso em: 03 abr. 2021.

BRASIL. **Empresa Brasileira de Comunicação**. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br>. Acesso em: 14 set. 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa / Estratégia Nacional de Defesa**. Versão aprovada pelo do Congresso Nacional. Brasília, DF, 2016.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Glossário das Forças Armadas**. 5. ed. Brasília, 2015.

BRASIL. **Projeto de Lei do Congresso Nacional nº 3 de 2021**: Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias 2022. Brasília, 2021. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/pesquisa/-/materia/148119>. Acesso em: 18 abr. 2021.

BRASIL. **Senado Federal**. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/hpsenado>. Acesso em: 02 abr. 2021.

BRASIL. Senado Federal. **Regimento Interno do Senado Federal**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/documents/12427/45868/RISF+2018+Volume+1.pdf/cd5769c8-46c5-4c8a-9af7-99be436b89c4/>. Acesso em: 13 abr. 2021.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 23. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2008.

BRICK, Eduardo Siqueira. **Análise crítica dos documentos de alto nível de Defesa no Brasil (PND, END e LBDN, versão 2020)**. Centro de Defesa e Segurança Nacional, 2020. Disponível em: <https://cedesen.com.br/we-have-launched-our-website-3>. Acesso em: 14 jun. 2021.

BUTLLER, Eamonn. **Escolha Pública**. São Paulo: Editora Bunker, 2015.

FERRAZ, Francisco Alves. **Relações entre civis e militares no Brasil: um esboço histórico**. Revista História & Ensino, Londrina nº 4, 1998. Disponível em <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/histensino/article/view/12500>. Acesso em: 13 abr. 2021.

FERREIRA, Patrícia Aparecida; BARROS, Rodrigo Borges. **O papel das Forças Armadas na Defesa Nacional**. Artigo de conclusão de iniciação científica. Universidade de Uberaba, Uberaba-MG, 2016. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/artigos/XIII_cadn/oa_papela_dasa_fora_sa_armadasa_naa_defesaa_nacional.pdf. Acesso em: 02 jul. 2021.

KISSINGER, Henry. **Ordem Mundial**. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2015.

MACHADO, Marcelo de Freitas. **A introdução da Lei de Responsabilidade Fiscal no contexto da reforma do Estado: uma análise dos resultados dos Governos Estaduais.** 2004. 117 f. Dissertação (Mestrado em Economia pela Universidade Federal de Santa Catarina). Disponível em: <https://www.repositorio.ufsc.br/handle/123456789/87268>. Acesso em: 16 jun. 2021.

MADRUGA, Florian Augusto de Abreu Coutinho. **O Congresso Nacional, as relações civis-militares e a política de defesa no Brasil (1999-2014).** 2015. 104 f. Dissertação (Mestrado em Direito pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas). Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/15116>. Acesso em: 18 abr. 2021.

MANKIW, Gregory. **Principles of Economics.** 8th. ed. Stamford, USA: Cengage Learning, 2019.

MATTOS, Leonardo Silva. **A inclusão da Antártica no Entorno Estratégico Brasileiro.** Rio de Janeiro. 2014. Disponível em: <https://www.revista.egn.mar.mil.br/index.php>article>download.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2021.

MONTEIRO, Jorge Vianna. **Lições de Economia Constitucional Brasileira.** São Paulo: Editora FGV, 2004.

MOTTA, Ana Thereza Chaves Barcellos. **O instituto do impeachment presidencial a serviço das forças políticas na contemporaneidade.** Repositório digital da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2018. Disponível em: <https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/174812>. Acesso em: 11 jun. 2021.

OLIVEIRA, Eliezer Rizzo. **Considerações políticas sobre a defesa nacional.** Com ciência: revista eletrônica de jornalismo científico. São Paulo: Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC), 2006. Disponível em: <http://www.comciencia.br/comciencia/handler.php?section=8&edicao=12&id=101>. Acesso em: 18 abr. 2021.

PEREIRA, Priscila Rodrigues. **O Congresso Nacional e a Política de Defesa do Brasil.** 2012. 117 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais pela Universidade Estadual de Campinas). Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/handle/11449/126275>. Acesso em: 17 jun. 2021.

RODRIGUES, Taíla Albuquerque. **Emendas parlamentares individuais: a relação entre os Poderes Executivo e Legislativo após a promulgação da Emenda Constitucional 86/2015.** Orçamento em discussão, Brasília, nº 45, 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamento/documentos/estudos/tipos-de-estudos/orcamento-em-discussao/edicao-45-2019-emendas-parlamentares-individuais-a-relacao-entre-os-poderes-executivo-e-legislativo-apos-a-promulgacao-da-emenda-constitucional-86-2015>. Acesso em: 14 abr. 2021.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas: conceitos básicos.** In: RUA, M. G; CARVALHO, M. I. V. (org.). *O estudo da política: tópicos selecionados.* Brasília: Paralelo 15, 1998. Coleção Relações Internacionais e Política. Disponível em:

http://vsites.unb.br/ceam/webceam/nucleos/omni/observa/downloads/pol_publicas.PDF. Acesso em: 20 abr. 2021.

SANTOS, Denise Zeidan. **Diplomacia e Forças Armadas: Percepções de ameaças no entorno Andino-Amazônico**. 2009. 168 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília). Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/9099>. Acesso em: 19 jun. 2021.

SANTOS, Leandro Wolpert. **Política de Defesa Nacional do Brasil: uma Política de Estado ou de Governo?** Revista Brasileira de Estudos de Defesa, n° 02, 2018. Disponível em: <https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/75114>. Acesso em: 30 mar. 2021.

SILVA, Walfrido Vianna Vital. **Senado Federal - Revista de Informação Legislativa**, 2013. Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/50/200/ril_v50_n200_p297. Acesso em: 13 abr. 2021.

SOWELL, Thomas. **Economia Básica: Um guia de Economia voltado ao senso comum**. Rio de Janeiro: Editora Alta Books, 2018.

SPOHR, Alexandre Piffero; SILVA, André Luiz. **A relação entre Legislativo e Executivo na formulação da Política Externa Brasileira**. Revista Relações Internacionais, Lisboa, n° 50, 2016. Disponível em: http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1645-91992016000200010. Acesso em: 04 abr. 2021.

VASCONCELOS, Sóya Lélia Lins de. **A Natureza do Orçamento e influência da Emenda Constitucional Nº 86/2015**. 2017. 149 f. Dissertação (Mestrado em Direito pelo Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento, Centro Universitário de Brasília). Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/12786/1/61500115.pdf>. Acesso em: 19 ago. 2021.

APÊNDICE A – TRANSCRIÇÃO DA ENTREVISTA COM O DEPUTADO FEDERAL LUIZ PHILIPPE DE ORLEANS E BRAGANÇA (PSL-SP)

1- Como o sr. avalia o tratamento dado pela nossa Constituição às Políticas de Defesa Nacional em comparação às Políticas voltadas ao Estado de Bem-Estar social (previdência, assistência, saúde e educação)?

Resposta: Considero que a Constituição possui pilares prioritários, todos voltados para a área social: Saúde, Assistência Social, Educação, Previdência Social. São temas temporais voltados ao Estado Social e são setores que consomem mais do que arrecadam, sendo que os outros segmentos que são geradores de renda, não apenas a Defesa com o retorno em Ciência e Tecnologia, mas também os setores de Infraestrutura e Energético, ficando com as sobras de recursos. O Estado é obrigado a se endividar para sustentar uma Política Assistencialista. Na verdade, considero que nós não temos uma verdadeira Política de Defesa Nacional, tampouco

uma Indústria de Defesa compatível com nossas dimensões. A Constituição apresenta prioridades totalmente invertidas, sendo que a Defesa deveria vir em primeiro lugar, de forma a cuidarmos adequadamente do controle do nosso território, nossas fronteiras e, assim, protegermos os cidadãos que vivem dentro desse território. Os militares participam de uma competição desigual por recursos com a área social. Eu pretendo apresentar um Projeto propondo uma Lei de Responsabilidade Militar. Estive em vista ao Programa de Submarinos da Marinha em Itaguaí na semana passada e conversei com os franceses que apoiam o programa. Soube que na França existe esse instrumento que faz com que o orçamento das Forças Armadas seja definido previamente para os anos seguintes, tornado os gastos com as Forças Armadas em despesas obrigatórias. Achei a ideia interessante e creio que, se não resolver o nosso problema de orçamento para as Forças Armadas, poderá, ao menos, forçar um debate sobre esse assunto, que hoje não ocorre. Respondendo à pergunta, considero o tratamento dado pela nossa Constituição às Políticas de Defesa Nacional inexistente. Simplesmente, não existe.

2- A escola da Ciência Política denominada “Escolha Pública” prega que os políticos tendem a priorizar suas bases eleitorais em suas decisões e preferências, cuja priorização ocorre especialmente no Orçamento e nas emendas parlamentares. O sr. acredita que o baixo engajamento da maioria de nossos parlamentares no debate dos temas afetos à Defesa Nacional poderia ser inteiramente explicado por essa visão? Existiria algum fator endógeno ao cenário brasileiro na vossa opinião que também explicaria esse desinteresse?

Resposta: Considero que sim, esse pensamento explica a conduta da maioria dos nossos parlamentares. O fator endógeno ao Brasil seria a cultura dos brasileiros de não perceberem ameaças à nossa segurança nacional, não ver hostilidade em nossos países vizinhos e não termos enfrentado conflitos externos desde muito tempo. Não existem incentivos para se pensar em Defesa, nem leis, nem guerras. Quanto às emendas parlamentares, considero que quanto menor a parcela do orçamento destinada a emendas, menor seria o desinteresse com a Defesa. Nada relativo à Defesa Nacional dá voto. Considero as emendas uma distorção absurda, pois atendem a interesses eleitorais. Eu faço questão de defender os temas estratégicos, o faço por convicção e faço questão de defender e posso dizer que não me pauto em interesse eleitoreiros.

3- Como o sr. avalia o desempenho da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional no debate dos temas afetos ao setor de Defesa?

Resposta: Eu avalio como péssimo. Não existe debate de país e as discussões são poluídas por temas ideológicos e sociais, não pertinentes com o objetivo da comissão. A discussão sobre vacinas, de caráter político, tomou a maior parte do tempo neste ano. Eu reclamei muito com o Presidente da Comissão, Deputado Aécio Neves. O trato dos assuntos diplomáticos no mesmo fórum que os de Defesa é ruim, a Defesa sempre perderá a prioridade. Considero que deveria ser criada uma Comissão Especial Mista de Assuntos Estratégicos do Congresso Nacional, formada por senadores e deputados, onde os Programas Estratégicos das Forças Armadas seriam debatidos. Especialistas no assunto, Ministros e etc participariam dos debates e, assim, a Defesa seria realmente discutida de forma prioritária, sem a concorrência de outros assuntos que possam lhe diminuir a importância.

4- O sr. considera que as Frentes Parlamentares relacionadas aos assuntos da Defesa Nacional contribuem efetivamente para o propósito de fomentar o interesse do assunto nos parlamentares? E o que poderia fomentar esse interesse?

Resposta: Eu considero que as Frentes Parlamentares não trazem nenhum efeito positivo. O que poderia fomentar esse interesse? A Lei de Responsabilidade Militar e a Comissão Mista de Assuntos Estratégicos que já citei anteriormente podem atenuar o problema e realmente fomentar o debate, que hoje infelizmente é quase inexistente.

5- O pleito eleitoral de 2018 representou a maior taxa de renovação da Câmara dos Deputados desde a promulgação da Constituição de 1988. Todavia, o engajamento do parlamento nos temas afetos à Defesa Nacional permaneceu baixo (baixa produção legislativa, reduzido debate e baixo interesse na destinação de orçamento) na atual legislatura, mantendo o desempenho das anteriores. O sr. acredita em possibilidade de reversão dessa percepção dos congressistas no curto/médio prazo?

Resposta: Tem que mudar o sistema. Tem que forçar o parlamentar a falar sobre Defesa. O debate precisa ser amplo e aberto, dentro de uma perspectiva acadêmica, como na Suíça por exemplo. Eu já morei na Suíça e lá é assim, como em vários outros países onde se fala em Defesa. Aqui no Brasil não se fala. É preciso informar a sociedade, mesmo que a mídia tente obstruir. Vocês militares também precisam ser mais incisivos nessa comunicação, atualmente são muito acanhados e recuam a cada obstáculo por medo de ao forçar o debate, acontecer o contrário, cortes nos seus orçamentos ao invés de reforço.

6- É inegável a importância do tema “Defesa Nacional” afeto à sobrevivência do Estado, além dos benefícios decorrentes do investimento no setor em termos de Pesquisa e Investimento, entre outros. Entretanto, o tema não motiva muito além da retórica os eleitores e seus representantes. O sr. acredita que alguma medida de comunicação adotada pelo Ministério da Defesa tem o potencial de alterar significativamente esse quadro?

Resposta: Eu vejo que o Presidente Jair Bolsonaro tem conduzido uma Política de Defesa sem novidades, sem grandes surpresas. A única exceção é a questão do porte de armas, que é importante, o cidadão armado contribui para a Defesa Nacional em caso de necessidade, como são os reservistas na Suíça. Mas é uma questão com mais apelo eleitoral. Para uma comunicação eficiente é preciso definir claramente os riscos que o país tem para a sociedade, de forma didática e clara. Devem ser listadas nossas ameaças, como acontece em outros países. Listar os riscos claramente. O objetivo é estimular a população, os eleitores, a pensar em Defesa e assim, os parlamentares serão estimulados.

7- Face ao contexto sócio econômico brasileiro, com suas mazelas estruturais afetadas pelos efeitos da pandemia de COVID-19, o sr. acredita que os Projetos Estratégicos das Forças Armadas e as ações ligadas à sua atividade fim podem receber o apoio congressual, principalmente em termos orçamentários, para o seu prosseguimento?

Resposta: Eu acredito que pode sim, desde que haja uma mudança de narrativa. É preciso transmitir à população e ao parlamento uma visão que abrace a realidade. A realidade é que não pensar em Defesa também mata. Nos Estados Unidos, as necessidades de Defesa não estão expressas na Constituição, mas são cumpridas à risca. O mundo hoje em dia é mais seguro? Se gasta menos com Defesa? Nossos vizinhos gastam menos com Defesa? O século XXI tende para um quadro de instabilidade e de anarquia global, não o contrário. Mas é preciso comunicar isso adequadamente para a sociedade. É preciso usar um tom didático e franco para que essa comunicação surta o efeito que se espera. Se a sociedade for convencida, o parlamento dará mais atenção naturalmente.