

A POLÍTICA DE DEFESA DO ESTADO BRASILEIRO: TEORIA E PRÁTICA.

Flavio Neri Hadmann Jasper*

RESUMO:

O propósito deste artigo é discutir os conceitos de Estado, Defesa e Orçamento em uma moldura teórico-conceitual que permita demonstrar a necessidade de uma articulação entre a Política de Defesa e o Orçamento da União. É perceptível, nas ações do Executivo, que esses dois institutos não estão articulados, refletindo-se em planos governamentais que não possuem respaldo orçamentário. A desintegração inicia-se na falta de harmonia entre os Poderes da República. O Ministério da Defesa enfatiza que o esforço de Defesa deve ser compartilhado por toda a Nação. Apesar de a ênfase do Estado Brasileiro estar na dimensão militar, é perceptível que a instrumentação necessária para que as Forças Armadas do país cumpram sua missão constitucional não é viabilizada nos instrumentos legais, principalmente nos recursos definidos no Orçamento-Geral da União.

Palavras-Chave: Estado. Políticas. Segurança. Defesa. Orçamento.

* Doutor e Mestre em Ciências Aeroespaciais pela Universidade da Força aérea (UNIFA). Graduado em Economia. Atualmente, é assessor na Secretaria de Economia e finanças da Aeronáutica – SEFA.

Abstract

This article's purpose is to establish a theoretical framework, which should be able to show the necessity that Defense Politic and the budget should be articulated. It is possible to see that governmental intentions are not articulated, reflected in official plans that are not supported by resources available in public budgets. This disintegration begins with the lack of harmony between the Republic Powers. Even when the Ministry of Defense says that Security (Defense) effort is something to be shared by the entire Nation, what is seen is the military emphasis. Although the Brazilian State emphasis is in the military field, it is possible to see that the Armed Forces are not able to accomplish their mission since the resources needed are not provided in the governmental budget.

Keywords: Defense. State. Armed Forces. Budget.

INTRODUÇÃO

O princípio da escassez é o fundamental da ciência econômica. Somente porque os recursos são escassos, face às amplas e variadas necessidades a que devem atender, é que se justifica a preocupação de utilizá-los de forma racional e eficiente. (HOLANDA, 1975, p. 35).

A Escola Superior de Guerra (ESG) destaca que a Segurança é uma “[...] necessidade, uma aspiração e um direito inalienável [...], bem como o Estado é que é o grande responsável pela Segurança de todos [...]”. (BRASIL, 2009 (b), pp. 59-69).

Nilson Holanda aponta que as necessidades de uma Nação são amplas e variadas, enquanto os recursos que ela produz, usualmente, são escassos e insuficientes para atender a todas as demandas. (HOLANDA, 1975, p. 35).

A Segurança é uma necessidade que está sempre presente, com fator de prevenção de um povo da ambição e das necessidades de recursos de outros povos e nações.

Alsina Jr. destaca que, na atualidade, o conceito de Segurança teria outras dimensões como a social e a ecológica além das tradicionais dimensões como a econômica, a política e a militar. (2009, p. 25). Na visão de Alsina Jr., os conceitos de Segurança e Defesa se interpenetram, pois não seriam construtos estanques. (2009, p. 31).

No conceito tradicional de Defesa, a visão se concentra na expressão militar (as Forças Armadas) e, por isso, é necessário que os recursos necessários sejam disponibilizados no orçamento da União para que as Forças Armadas tenham a capacidade de cumprir sua missão constitucional.

Komesar (1994) destaca que, em termos de Política Pública, as alternativas devem ser visualizadas como opções institucionais, nas quais se deve evitar visões restritivas que enfoquem apenas um campo, seja ele o do Legislativo (elaboração das leis), Econômico (eficiência da aplicação de recursos, função do Executivo) ou obrigatoriedade do cumprimento das leis (Judiciário).

Para que o Estado tenha capacidade de prover Segurança é necessário que haja articulação em nível de Estado, a qual deve ocorrer entre os três Poderes: Executivo, Legislativo e Judiciário. Há que se evitar que o assunto fique restrito ao Executivo, como é o caso brasileiro, onde as normas que tratam sobre a Política e Estratégia de Defesa são decretos, sem conexão com leis elaboradas no Legislativo.

Esse fato gera restrição na aplicação da norma, pois sua aplicação ao setor privado fica restrita, pois, caso as empresas sintam-se prejudicadas pela elaboração dessas normas, buscarão, no Judiciário, o direito de não atender aos ditames dos decretos¹.

O artigo procurará demonstrar a necessidade de que essa articulação se estenda para o orçamento, uma vez que os recursos de um Estado, no mundo ocidental, são representados pelo orçamento de um governo (*budget*) e divididos em várias "ações" que representam as parcelas destinadas ao custeio das despesas do Estado com Pessoal, Saúde, Educação, Transportes, Ciência e Tecnologia e Segurança (Defesa).

¹ Ao decreto cabe regulamentar uma lei e, por força dos princípios legais que tratam sobre a hierarquia das normas, não pode criar fato novo.

1 O ESTADO COMO RESPONSÁVEL PELA DEFESA

O artigo dará ênfase à visão tradicionalista de Segurança (*Traditional Security Studies* - TSS), onde a primazia da Segurança Nacional e da Defesa é do Estado.

Por que a importância de se dar ênfase ao papel do Estado como ator relevante no contexto da Defesa?

Segundo a teoria contratualista, de Hobbes e Rousseau, o Estado passou a existir porque os homens, ancorados em pressupostos racionais, deixaram de impor autonomamente sua própria vontade sobre os demais, repassando essa autoridade para um terceiro ente, o Estado, capaz de impor juridicamente (Direito Positivo) a sanção sobre aqueles que se recusassem a seguir as regras definidas por uma determinada sociedade. (REALE, 2002 (a)).

Todavia, o papel do Estado soberano tem sido bastante discutido, uma vez que outros atores, mormente no mundo globalizado atual, tem-se inserido no cenário, interferindo na capacidade de o Estado Nacional dar efetividade às Políticas Públicas.

Nesse contexto, Dupas (2002, p. 83) descreve que as grandes empresas transnacionais geraram um sistema global de produção, intercâmbio e acumulação cada vez menos sujeito à autoridade central e com possibilidade de subverter os mecanismos estatais aos próprios interesses, gerando crescente perda da capacidade reguladora dos Estados Nacionais.

Acresça-se a influência marcante das Organizações não Governamentais (ONG)², muitas com matrizes fora do território nacional e movidas por interesses próprios, como por exemplo, ecologia e preservação ambiental e verificar-se-á que o conceito de Estado Soberano (soberania), de fato, torna-se, relativizado.

Porém, mesmo com essa visão, por que o Estado continua a ser importante?

Porque o Estado soberano continua sendo a entidade detentora, por excelência, da sanção organizada e garantida, sendo a organização da Nação em uma unidade de poder, onde as sanções serão impostas segundo uma proporção objetiva e transpessoal (REALE, 2002(b), p. 76).

² O artigo não discutirá o mérito do trabalho das ONG e sua possível influência pelos países dominantes do mundo, uma vez que não faz parte do escopo deste trabalho.

Alsina Jr. (2009, p. 34) enfatiza que “Sem o controle sobre os meios de coerção passíveis de serem utilizados para a imposição da autoridade legítima e a manutenção da soberania sobre um determinado território, o Estado tende a fragmentar-se”.

Paret (2001, p. 271) enfatiza que Clausewitz identificou que as sanções de um Estado, aí incluídas as ações bélicas, poderiam ser apenas os reflexos de sua política externa, ou seja, “[...] a guerra é a continuação da política por outros meios”

Portanto, o general prussiano já caracterizava a necessidade de uma articulação entre a Política de Defesa e a Política Externa. Por isso, Paret (2001, p. 288) esclarece que o trabalho de Clausewitz não está focado na substância da política, mas “[...] na efetividade com que o governo direciona seus recursos militares para atingir seu propósito político”.

E como o Estado brasileiro trata, normativamente, o problema da Política de Defesa e aonde dever-se-ia procurar o delineamento dessas políticas públicas?

Seria esperado que as Políticas Externa e de Defesa estivessem com suas linhas gerais estabelecidas na Constituição da República Federativa do Brasil, pois, nos artigos 183 a 191, o documento trata das Políticas Urbana, Agrícola, Fundiária e da Reforma Agrária.

Apesar de a Carta Magna tratar das Forças Armadas, de sua constituição e de seus deveres (arts. 142 e 143), não tem a preocupação, em nenhum momento, com uma Política Nacional de Defesa (BRASIL, 1988). O termo Segurança e seu conceito estão relacionados somente com a preservação da ordem pública e para a incolumidade das pessoas e do patrimônio público, cuja atuação é feita por intermédio das polícias (federal, rodoviária federal, civil e militar) e corpo de bombeiros (BRASIL, 1988).

Visto a norma *mater*, é possível verificar se existe compatibilidade entre o conceito de Segurança estipulado na Constituição da República Federativa do Brasil e o conceito de Segurança e Defesa que o Executivo estipulou na Política Nacional de Defesa (PND).

A PND foca a Segurança como sendo a condição em que o Estado, a sociedade ou os indivíduos se sentem livres de pressões,

riscos ou ameaças, inclusive de necessidades extremas, e a Defesa, por sua vez, sendo a ação efetiva para se obter ou manter o grau de segurança desejado (BRASIL, 2005).

Os dois termos são assim conceituados no documento:

I – Segurança é a condição que permite ao país preservar sua soberania e integridade territorial, promover seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças e garantir aos cidadãos o exercício de seus direitos e deveres constitucionais;

II – Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase no campo militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas (BRASIL, 2005)³.

Observa-se, desta forma, uma dicotomia conceitual entre o previsto na Constituição e o que está estipulado na Política Nacional de Defesa.

E qual seria a causa desse paradoxo?

A resposta está no posicionamento conceitual e político da Assembleia Constituinte que elaborou os termos da atual Constituição brasileira. O Deputado Federal Raul Jungmann apontou como causa os efeitos decorrentes do ciclo de intervenção militar na política, fazendo com que os parlamentares relacionassem a questão da Defesa com repressão e autoritarismo (BRASIL (a), 2009, p. 17).

Em 2008⁴, o então Ministro da Defesa Nelson Jobim confirmou a versão do Deputado Raul Jungmann ao afirmar que a Assembleia Constituinte da época tinha uma clara dificuldade de tratar do tema Segurança e Defesa porque, no imaginário dos constituintes, Segurança estava relacionada com a repressão política da época do regime militar. Esse fato fez com que o tema não fosse tratado politicamente nos anos subsequentes. (BRASIL (a), 2009, p. 8).

³A PDN, agora denominada de Política Nacional de Defesa, está em fase de aprovação pelo Projeto de Decreto Legislativo, após a aprovação do Parecer nº 141, de 20 de março de 2013, da Comissão Diretora do Senado, encaminhada ao Senado Federal por meio da Mensagem nº 83, de 2012.

⁴ Em discurso proferido na cerimônia de lançamento da Frente Parlamentar de Defesa, na data de 5 de novembro de 2008.

Porém, Nelson Jobim destacou que “ Os países precisam ter a capacidade de dizer não, no contexto internacional, e ter a capacidade inclusive de defender seus interesses econômicos, políticos e sociais com absoluta transparência”. Reforçou a ideia dizendo que “ [...] no mundo, só se faz se, e somente se, tivermos a força da Defesa. É, portanto, a Defesa o escudo do Desenvolvimento Nacional” (BRASIL (a), 2009, p. 17).

Esse conceito, também o lema positivista inscrito na Bandeira nacional: “Ordem e Progresso”, é o fundamento da Estratégia Nacional de Defesa (END) insculpido no decreto de aprovação quando declara que “A estratégia nacional de defesa é inseparável da estratégia nacional de desenvolvimento”. (BRASIL, 2008, p. 2).

Clausewitz, em seu livro *On War*, enfatizou que “[...] em sentido algum, a arte da guerra pode ser considerada como preceptora da política, a qual só deve ser aqui tratada como representante de todos os interesses da comunidade” (Livro 8, Capítulo 6B, pp 606-607, apud PARET, 2001, p. 288).

Alsina Jr. (2009, p. 36) destaca esse aspecto ao realçar a importância entre a política declaratória de um Estado e sua prática, cuja compatibilidade se revelaria pela convergência entre o que o Estado expõe como sendo seus objetivos e a postura no relacionamento com os demais Estados soberanos.

Infelizmente, essa contradição se revela no caso do Brasil, quando declara em sua Política Nacional de Defesa que um de seus objetivos é “defender os interesses nacionais e as pessoas, os bens e os recursos brasileiros no exterior” (BRASIL, 2005) e deixa de agir, seja pelos meios diplomáticos ou outras ações, como no caso da invasão e estatização de instalações de gás pertencentes a estatal brasileira (Petrobrás) na Bolívia e, mais recente, na estatização da empresa privada nacional América Latina Logística (ALL) pelo governo de Cristina Kirchner da Argentina (CORREIO BRAZILIENSE, 2013, p. 10).

Postura que o Barão do Rio Branco possuía, pois para esse estadista era possível conceber um projeto de política externa e de defesa que fossem capazes de conciliar, de forma harmoniosa, direitos e poder. Na questão do Acre, por exemplo, o Barão do Rio Branco foi capaz de manejar, com moderação, eficiência e legitimidade, o poder que o Brasil, à época, possuía. Era conhecido, também, pelos seus esforços para reequipar as Forças Armadas brasileiras desse período, o Exército e a Marinha. (RICUPERO, 2002, p. 167).

A END estabelece orientações e diretrizes específicas para cada Força Armada. Ao Exército coube, dentre outras, a responsabilidade pela Guerra Cibernética (BRASIL, 2008) e, conforme a Diretriz Ministerial 014, de 9 de nov. de 2009, a integração e a coordenação dos setores estratégicos do Executivo ligados a esse tema. (DA CRUZ, 2012, p. 1).

Essa orientação, aliada à necessidade de proteger comunicações e dados durante os dois eventos internacionais de 2013 e 2014, obrigou o Exército a ativar, em 2010, o Núcleo do Centro de Defesa Cibernética (CDCiber). O Centro também trabalha em cooperação com outros órgãos como a Presidência, o Serviço Federal de Processamento de Dados (SERPRO), Ministérios, Polícia Federal, Agências Reguladoras e até com empresas privadas.

O nível político da Segurança Cibernética está a cargo do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República.

À Marinha, por sua vez, coube proteger o mar territorial brasileiro e para assegurar o objetivo de negação do mar, a Força deveria possuir “[...] força naval de envergadura, contando com submarinos de propulsão convencional e nuclear (BRASIL, 2008, p. 13).

À Aeronáutica coube a proteção do espaço aéreo brasileiro, cujo núcleo, o Comando de Defesa Aeroespacial (COMDABRA) deveria ser fortalecido e capaz de integrar todos os meios de monitoramento aeroespacial do país (BRASIL, 2008, p. 20).

No caso da Aeronáutica, existe uma dicotomia conceitual e de definição do detentor (ou coordenador) dos meios de monitoramento. O Livro Branco de Defesa destaca que o Departamento de Controle do Espaço Aéreo (DECEA) é quem realiza a coordenação do Sistema de Controle do Espaço Aéreo (SISCEAB), do qual o Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro faz parte. (BRASIL, 2012, p. 73). Todavia, a END é enfática nesse aspecto e define que o Comando de Defesa Aeroespacial Brasileiro (COMDABRA) “[...] será fortalecido como núcleo de defesa aeroespacial, incumbido de liderar e integrar todos os meios de monitoramento, incluindo [...] os aparatos de visualização e comunicações” (BRASIL, 2008, p. 20), sendo Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA) uma das camadas de monitoramento.

Enquanto a END dá importância ao COMDABRA e ao SISDABRA como coordenadores e detentores dos meios, o Livro Branco os coloca na competência do DECEA, por meio do SISCEAB. A dicotomia se

traduz não apenas no campo normativo, pois a END é um decreto e precede o Livro Branco, mas também no campo conceitual ao colocar como centro o DECEA, cuja competência está na missão subsidiária da Aeronáutica (segurança da navegação aérea), ao invés do COMDABRA como define a END, detentor da missão constitucional (soberania no espaço aéreo nacional).

Contudo, essas questões envolvem o campo das ameaças tradicionais, campo de atuação das Forças Armadas na defesa do Estado.

Questões que envolvem ameaças não tradicionais, as quais, inclusive, são denominadas de ameaças não militares podem, por vezes, envolver questões internas de um país.

O Professor Guo Xuetang, da Universidade de Shanghai, esclarece que as questões das ameaças tradicionais são relativamente simples comparadas com as questões das ameaças não tradicionais. O professor Guo Xuetang inclui, além das já clássicas ameaças relativas à economia, meio ambiente, financeira, as que tratam sobre crime transnacional como o contrabando e narcotráfico, epidemias, imigração ilegal, pirataria, lavagem de dinheiro, inclusive problemas internos de um país (Apud CRAIG, 2007, p. 102).

De certa forma, esta é a perspectiva da Política Nacional de Defesa que define que a segurança requer medidas de largo espectro, envolvendo não só a defesa externa, como também questões da defesa civil, política econômica, segurança pública, científico-tecnológica, ambiental, de saúde e industrial. Ou seja, áreas que implicam ações que, em princípio, não estão ligadas com as Forças Armadas (BRASIL, 2005).

Consoante com esta visão, a Estratégica Nacional de Defesa estabelece que a estratégia de defesa é inseparável da estratégia de desenvolvimento, porque se o Brasil quiser ocupar o lugar que lhe cabe no mundo, “[...] precisará estar preparado para defender-se não somente das agressões, mas também das ameaças”(BRASIL, 2008).

As orientações contidas na PND procuram abranger esse espectro, uma vez que estabelecem que o “[...] o Governo poderá determinar o emprego de todas as Expressões do Poder Nacional, de diferentes formas, visando a preservar os interesses nacionais” (BRASIL, 2005). Nesse contexto, a PND estabelece que a ação diplomática soma-se à estratégia militar da dissuasão, demonstrando que a ação diplomática deveria ser atuante no sentido de preservar os interesses nacionais em outros países.

As ameaças de caráter econômico e comercial estão presentes. O cenário atual demonstrou conflitos econômicos e comerciais, como os evidenciados com o Equador, Argentina e Bolívia, além de, no contexto atual, termos a situação instável da Venezuela após a morte de Hugo Chaves.

Enquanto o Brasil deixa de agir segundo sua política de defesa declarada, países como os Estados Unidos (EUA) e a França agiram de acordo com suas políticas declaratórias, atuando militarmente para defender seus interesses econômicos e geopolíticos no Iraque e Mali. Os EUA, por exemplo, foram além, ao deixarem de atender Resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas (ONU), quando confrontados com o dilema de atender aos seus interesses ou pautar-se pelo interesse coletivo.

Os Estados Unidos, quando ameaçados pelo perigo do terrorismo representado pela organização Al Qaeda, decidiram abandonar o multilateralismo, devido à dependência da anuência de terceiras potências e de organismos internacionais, como a ONU. Sua postura de tomar decisões unilaterais pautou-se na sua condição de superpotência que possui poder para impor-se. Além disso, considera-se moralmente justificada porque, em sua visão, seus interesses nacionais correspondem aos interesses dos povos civilizados em geral, mormente, do Ocidente. (JAGUARIBE, 2002).

Valladão (Apud Pompeu, 2009, p. 8) destacou que os Estados Unidos eram o único poder político com disposição e recursos para intervir no mundo inteiro, fosse de maneira unilateral ou liderando coalizões, ou utilizando-se de meios diplomáticos ou militares.

Mas não é apenas na política externa que falta ao Estado brasileiro conciliar a prática com sua política declaratória. Eventos internos também marcam esse divórcio. Essas questões serão abordadas no próximo capítulo.

2 A IMPORTANCIA DO ORÇAMENTO PARA A DEFESA

Faz sentido reforçar os investimentos em defesa num país que não é assombrado pelo fantasma da guerra e no qual falta dinheiro para a saúde, educação, saneamento e infraestrutura? (FERRAÇO, 2013).

A primeira questão que se apresenta é: o que é o orçamento?

Juridicamente, o orçamento público é consubstanciado em uma lei ordinária, de validade anual, que exprime, em termos financeiros e técnicos, as decisões políticas na alocação dos recursos da Nação, no qual são estabelecidas as ações e programas considerados prioritários para atender às demandas da sociedade. (CONORF, 2002).

A Constituição Federal prevê, no artigo nº 165, que o planejamento do Estado brasileiro se consolide por meio de três leis de iniciativa do Poder Executivo: (a) o Plano Plurianual (PPA); (b) a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e (c) a Lei Orçamentária Anual (LOA) (BRASIL, 1988).

Esses documentos devem guardar relação entre si, uma vez que o PPA estabelece objetivos e metas quadrienais, enquanto a LDO os estabelece para o ano fiscal subsequente, traduzidos na LOA. Portanto, o orçamento de um país é a consolidação não apenas do seu planejamento, mas a possibilidade de que as políticas públicas sejam implantadas.

A PND destaca que o Brasil deve ter Forças Armadas modernas e com crescente profissionalização, devendo estar dotadas de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais (BRASIL, 2005).

Porém, Da Silva (2008, p. 14) destaca que os objetivos da política econômica e a contenção de gastos e investimentos públicos influenciaram sobremaneira a Política Externa e de Defesa, fazendo com que fossem relegadas a segundo plano, principalmente nos primeiros governos da Nova República que visaram consolidar a estabilização financeira e realizar o ajuste macroeconômico. Em sua análise, Da Silva (2008, p. 14) antecipa a visão de Ferrazzo (2013) de que as carências do povo brasileiro, aliadas ao ambiente de estabilidade política da América do Sul contribuíram para que os documentos que trataram sobre política de defesa fossem mera retórica.

O Deputado Federal Raul Jungmann, no Prefácio da Separata de Discursos, Pareceres e Projetos da Frente Parlamentar de Defesa, destacou que existiria um paradoxo envolvendo a Defesa Nacional, uma vez que as Forças Armadas gozavam de elevado prestígio junto à sociedade brasileira, mas não possuíam a atenção adequada por parte do Executivo e do Legislativo (BRASIL (a), 2009).

Dentre as causas da desatenção com a Defesa Nacional estariam: (a) a ausência de benefícios político-eleitorais para os parlamentares (não dá voto); (b) inexistência de riscos reais à defesa e a soberania nacional; (c) baixo perfil decisório e complementar do Legislativo que teria função coadjuvante em face do Executivo; (d) efeitos decorrentes do ciclo de intervenção militar na política, fazendo com a atual elite no poder (e a própria oposição) relacione a questão da Defesa com repressão e autoritarismo; e (e) o próprio despreparo da classe política com o tema, também resultante das causas citadas anteriormente.

O Senador Jayme Campos (relator da matéria), na sua conclusão do Parecer nº 51, de 2012-CN, destacou exatamente o baixo perfil decisório e complementar do Legislativo na questão da Defesa afirmando que “[...] uma maior participação do Congresso Nacional deve ocorrer, tanto em sua elaboração, quanto na fiscalização do Poder Executivo no que concerne às medidas adotadas para garantir a Segurança e Desenvolvimento, essenciais à nossa Defesa Nacional” (BRASIL, 2012).

A Orientação Estratégica do Governo no PPA 2004-2007, estabeleceu que “[...] não é possível conceber um sistema de defesa do país sem contar com a existência de uma estrutura militar voltada para essa destinação específica [...]”. O documento enfatizou, ainda que “[...] a criação e a manutenção de uma estrutura com tais objetivos exigem política determinada, investimentos significativos e planejamentos de longo prazo” (BRASIL, 2004, p. 64).

Contudo, as Forças Armadas, além de não receberem os recursos necessários são, usualmente, contingenciadas naqueles que lhe são destinadas no orçamento da União.

Pompeu (2009, p. 11) relata que a ausência de pressões externas, além da não existência de conflitos internos de natureza étnica, religiosas ou insurgentes, criaram uma condição de baixa

prioridade para os assuntos de defesa, refletida na falta de investimentos para a preparação da guerra, comparando-se com países com ambientes regionais conturbados como é o caso do Iraque, Afeganistão, da Líbia e mais atual, o caso da Síria.

A exceção atual fica por conta da área cibernética que deve receber, até 2015, R\$ 400 milhões (MÜLLER, 2013) para fazer frente às necessidades de proteger as redes públicas durante os eventos esportivos de 2013 (Copa das Confederações) e 2014 (Copa Mundial de Futebol).

Ferraço (2013)⁵ destacou o Sistema de Monitoramento de Fronteiras, um dos projetos estratégicos do Exército e que estaria orçado em R\$ 12 bilhões. Todavia, enfatizou que, em função do contingenciamento de recursos, foram liberados somente R\$ 172 milhões em 2012 e que, dos R\$ 876,1 milhões previstos para 2013, foram disponibilizados, na LOA de 2013, somente R\$ 240 milhões. De acordo com seus cálculos, no ritmo de liberação de recursos atual, o projeto pode levar mais de 50 anos para ser concluído (FERRAÇO, 2013). O SISFRON tem como um de seus objetivos o combate ao narcotráfico, justamente um dos elementos citados pelo Professor Guo Xuetang como elencado na vertente não tradicional da Defesa.

Borges (2013), destaca que o Exército (EB) pretenderia incluir seus projetos no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) por acreditar que lá inclusos não estariam sujeitos a contingenciamento. Todavia, Borges (2013) também destaca que projetos do EB inseridos no ano anterior (2012), não teriam recebido os recursos necessários e que, em 2013, não estariam mais constando do PAC. Demonstra a falta de integração entre os vários documentos de planejamento, o abandono da estrutura prevista na Constituição e das diretrizes e conceitos estipulados nas Orientações Estratégicas delineadas para a Defesa no PPA 2004-2007.

Outro exemplo é o da Aeronáutica com o programa para a aquisição de novos vetores para a Defesa Aeroespacial, o Programa de Reaparelhamento da Força Aérea Brasileira (PROFAB). O programa se arrasta desde o governo de Fernando Henrique Cardoso.

⁵ Ricardo Ferraço é Senador da República e Presidente da Comissão de Relações Exteriores e Defesa.

O contingenciamento de recursos para as Forças Armadas foi objeto de Tomada de Contas (TC) do Tribunal de Contas da União (TCU), TC nº 009.958/2003-5, e de Parecer do Congresso Nacional, Parecer nº 31, de 2011-CN, de 19 de maio de 2010.

O TCU, no Acórdão da Tomada de Contas de 2003, analisou “[...] as consequências do contingenciamento de recursos, a situação atual dos projetos e o impacto gerado pelo atraso da execução do Programa F-X para a Força Aérea” (BRASIL, 2003). Em sua conclusão, o TCU frisou que o atraso na execução do Projeto F-X era deletério para a missão da Força Aérea Brasileira (FAB) e que comprometia o centro de poder da Nação (BRASIL, 2003). O Tribunal ressaltou, ainda, em sua Conclusão (item 152), que gastos militares podem ter reflexos sociais positivos, tendo permitido a EMBRAER tornar-se a quarta empresa de aviação comercial no mundo, contribuindo para que o país gerasse empregos e superávits na Balança Comercial (BRASIL, 2003).

A Marinha (MB) sofre os mesmos problemas das demais Forças Armadas, principalmente com o projeto do submarino nuclear. Pompeu (2009, p. 2) destacou que existe um descompasso entre os recursos orçamentários destinados à Marinha do Brasil e as tarefas a ela destinadas pela Defesa Nacional. O próprio Comandante da Marinha, em audiência pública no Senado Federal declarou que se nada fosse feito o Poder Naval corria o risco de desaparecer até 2025.⁶

No Parecer nº 31, o Relator, Deputado Federal Rômulo Gouveia, destacou que “[...] dada a gravidade dos fatos e a contingência em estabelecer um futuro [...] em favor dos projetos [...] estratégicos ao País, [...] tendo por pano de fundo resguardar tanto a Defesa nacional, quanto a Soberania do Estado [...] que tais programas deveriam estar protegidos por dispositivos legais que possam garantir-lhes sua sustentação [...]” (BRASIL, 2010, p. 4).

⁶ Exposição do Comandante da Marinha à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal - CRE, em 16 de agosto de 2007. Disponível em < <http://legis.senado.gov.br/silpdf/Comissoes/Permanentes/CRE/Notas/20070816RO023.pdf>. > (Apud POMPEU, 2009, p. 2).

Ora, o Congresso é o responsável pela elaboração das leis do PPA, LDO e da LOA e fiscal, por meio do TCU, do Executivo. Portanto, essa desarticulação demonstra, como apontou o Deputado Raul Jungmann, que a Defesa não é um tema de interesse dos parlamentares. É evidenciado, inclusive, pela demora com que os problemas são analisados. A Auditoria do TCU ocorreu em 2002, o Parecer nº 31 teve sua conclusão em 10 de maio de 2010, publicado em 2 de agosto de 2011 e sem efeito prático até a data atual, uma vez que, neste ano (2013), o orçamento foi, mais uma vez, contingenciado.

Esses aspectos evidenciam a dicotomia, no que tange aos aspectos internos do Estado Brasileiro, com respeito a política declaratória da PND, da END, das orientações contidas nos Planos Plurianuais e a prática demonstrada no aporte de recursos no Orçamento Geral da União (OGU).

Todavia, o embaixador Samuel P. Guimarães (2004, p. 47), em suas reflexões sobre Defesa e Segurança, já alertava que:

[...] **à medida que empresas brasileiras se internacionalizam, os interesses** políticos do Brasil em outras regiões **se tornam** cada vez mais complexos e reais, e **menos retóricos**, e a eficiência na defesa desses interesses têm uma **faceta de natureza militar**;

[...]

[...] **as despesas com segurança não têm, na maior parte dos países, nenhuma relação com inimigos ou ameaças próximas, mas sim com seus interesses de natureza política e econômica global.** As despesas militares dos Estados Unidos nada têm a ver com ameaças mexicanas ou canadenses e as despesas da França nada têm a ver com a Espanha ou com a Alemanha. (Grifo nosso).

Portanto, despesas com a Defesa não só atendem às necessidades de proteção dos interesses nacionais, inclusive no exterior, como são investimentos que geram emprego, renda e superávit comercial, fator que, nos dias atuais, o país tanto necessita.

CONCLUSÃO

O presente artigo teve como objetivo demonstrar a necessidade de que o Estado brasileiro tenha suas ações no campo da Defesa e Segurança Nacional coerentes e articuladas de forma que essas políticas públicas possam ter os recursos necessários para que sejam implantadas.

O primeiro aspecto evidenciado pelo artigo é a dicotomia existente entre a política declaratória estipulada nos vários documentos do Estado Brasileiro e a sua prática, seja no campo externo, quanto no campo interno.

No campo externo, o país não age com a firmeza necessária para assegurar proteção aos seus interesses no exterior, quando não se articula para proteger bens e empresas nacionais estatizadas por países como a Bolívia e a Argentina.

No campo interno, a política declaratória evidenciada na PDN, END e nas Orientações Estratégicas dos Planos Plurianuais não se concretiza nos recursos necessários que deveriam ser destinados às Forças Armadas para que pudessem estar preparadas para cumprir sua missão constitucional.

A desarticulação principal está entre o Legislativo e o Executivo que não cumprem o previsto na Constituição na elaboração das leis que aprovam o PPA, a LDO e a LOA, principalmente no que se refere à integração entre os objetivos e metas quadrienais definidos nos PPA e suas respectivas contrapartes estipuladas na LOA, bem como na alocação dos recursos propriamente ditos. O Legislativo, por exemplo, aprova um quantitativo de recursos na LOA para, logo em seguida, o Executivo contingenciar o orçamento estabelecendo novas regras e prioridades de gastos.

A falta de integração incorpora, ainda, objetivos que transcendem as Forças Armadas, quando, no campo interno, contingencia recursos destinados ao SISFRON do Exército que contribui para o combate ao narcotráfico.

Finalmente, essa desarticulação incorpora a Política Econômica, Comercial e geração de emprego e renda, quando deixa de atribuir recursos para as compras governamentais no campo da Defesa em empresas nacionais como a EMBRAER, AVIBRÁS e outras.

Como o TCU enfatizou em seu Acórdão (item 152) [...] gastos militares podem ter reflexos sociais positivos" (BRASIL, 2003).

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: < [http:// www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)>. Acesso em 28 abr. 2013.

BRASIL (a). Câmara dos Deputados. **Frente Parlamentar da Defesa Nacional**: discursos proferidos na ocasião do lançamento da Frente Parlamentar de Defesa. Centro de Documentação e Histórico, Coordenação de Publicações, Brasília, 2009.

BRASIL Câmara dos Deputados. **Parecer nº 31 de 2011-CN**. Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=93791&tp=1>>. Acesso em 24 jun. 2013.

_____. (b). Escola Superior de Guerra. **Fundamentos da Escola Superior de Guerra (ESG)**. Elementos Fundamentais, Vol. I. Impresso na ESG, Rio de Janeiro, 2009.

_____. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. **Aprova a Política de Defesa Nacional** Disponível em: [http:// www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm) . Acesso em 10. Jun. 2013.

_____. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. **Aprova a Estratégia Nacional de Defesa**. Disponível em: [http:// www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm)>. Acesso em 10. Jun. 2013.

_____. 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 13 de maio de 2012.

_____. 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:// www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/leiscomplementares-1/leis-complementares-1/2010#content](http://www4.planalto.gov.br/legislacao/legislacao-1/leiscomplementares-1/leis-complementares-1/2010#content)>. Acesso em 13 de maio de 2012.

_____. Lei nº. 10.933, de 11 de agosto de 2004. **Plano Plurianual 2004-2007**. Anexo I. Disponível em: < [http:// www.planobrasil.gov.br/arquivos_down/lei_10933anexoI.pdf](http://www.planobrasil.gov.br/arquivos_down/lei_10933anexoI.pdf)>. Acesso em 23 jun. 2013.

_____. Senado Federal. **Parecer nº 51 de 2012-CN**. Disponível em: < <http://www.senado.gov.br/atividade/materia/getPDF.asp?t=121055&tp=1>> . Acesso em 10 jun 2013.

_____. Senado Federal. **Planos e Orçamentos Públicos: Conceitos, Elementos Básicos e Resumo dos Projetos de Leis do Plano Plurianual 2002 2003 e do Orçamento 2002**. Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle (CONORF). Gráfica do Senado Federal, 2002.

_____. Tribunal de Contas da União (TCU). **Acórdão nº 2.460-37/03-1**. Primeira Câmara, Processo 009.958/2003-5, Ata 37. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Index.faces?pesquisaAvancada=true>> . Acesso em 25 jun. 2013.

ARGENTINA Tira a ALL do Trilho. **Correio Braziliense**. Brasília, 5 de jun. de 2013, Caderno de Economia. p. 8.

ALSINA JR., João Paulo Soares. **Política Externa e Poder Militar no Brasil**. Fundação Getúlio Vargas Editora, 2009.

_____. **A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso**. Disponível em: < <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=35846203>>. Acesso em 11 mar. 2013. Arquivo PDF.

BORGES, André. Militares querem incluir projetos de defesa no PAC. **Valor Econômico**, 27 jun. 2013, Caderno Infraestrutura, p. A4.

CRAIG, Susan L. Chinese perception of Traditional and Non Traditional Security Threats. Strategic **Studies Institute (SSI), USA Army**. Março de 2007. Disponível em: < Chin<http://www.strategicstudiesinstitute.army.mil/pdf/files/pub765.pdf>>. Acesso em: 11 mar. 2013.

DALBY, Simon. Institute of International Relations. **Geopolitical Change and Contemporary Security Studies: Contextualizing The Human Security Agenda**. The University of British Columbia, Working paper nº 30. Disponível em: <[http://www.google.com/web?source=searchapp#q=Traditional+Securities+Studies&hl=pt&site=webhp&=iCOUYriLo2n0AHI3HYDw&star=20&sa=N&bav=on.2,or.&fp=18189c\)c6287545d&biw=1394&bih=691](http://www.google.com/web?source=searchapp#q=Traditional+Securities+Studies&hl=pt&site=webhp&=iCOUYriLo2n0AHI3HYDw&star=20&sa=N&bav=on.2,or.&fp=18189c)c6287545d&biw=1394&bih=691)> Acesso em 11 mar. 2013.

DA CRUZ, Ricardo Henrique Paulino. **Setor Cibernético no Exército Brasileiro**. Artigo. Disponível em: < <http://www.eceme.ensino.eb.br/ciclodeestudosestrategicos/index.php/CEE/XICEE/paper/viewFile/25/49>>. Acesso em 20 jun. 2013. Arquivo PDF.

DA SILVA, Helder Pereira. **A Política de Defesa Nacional e as Diretrizes para o Planejamento Militar**. Universidade Federal Fluminense (UFF), Dissertação de Mestrado, 2000.

DUPAS, Gilberto. O discurso hegemônico do livre mercado e a vulnerabilidade dos grandes países da periferia. **Revista Política Externa**, Vol. 10, nº 3, Dezembro-Janeiro-Fevereiro, . São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2001/2002, p. 78-91.

FERRAÇO, Ricardo. Defesa em Tempos de Paz. **Correio Braziliense**, Brasília, 10 jun. 2013, Caderno Opinião, p. 11.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Reflexões sobre Defesa e Segurança: Uma estratégia para o Brasil**, Coleção Pensamento Brasileiro sobre Defesa e Segurança, Vol. I, Ministério da Defesa, 2004.

HALL, Richard H. **Organizações: estrutura, processos e resultados**. Tradutor Roberto Galman. São Paulo, Prentice Hall, 2004.

HOLANDA, Antônio Nilson Craveiro. **Planejamento e Projetos: uma introdução às técnicas de planejamento e de elaboração de projetos**. APEC Editora Rio de Janeiro, 1975, 3 Edição.

JAGUARIBE, Hélio. A guerra ao terrorismo. **Revista Política Externa**, Vol. 10, nº 3, Dezembro-Janeiro-Fevereiro, . São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2001/2002, p. 5-16.

KOMESAR., Neil K.. **Imperfect Alternatives**. The Chigago University Press, 1994.

MÜLLER, Leonardo. **Revista Eletrônica TecMundo**. Disponível em: <http://www.tecmundo.com.br/tecnologia-militar/37801-exercito-deve-receber-r-400-milhoes-para-prevencao-de-guerra-cibernetica-.htm>>. Acesso em 20 jun. 2013.

POMPEU, Luís Fernando Nogueira. Aspectos Políticos de Defesa: o orçamento da Marinha do Brasil e a Política de Defesa Nacional. **Dissertação de Mestrado**, Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), 2009.

PARET. Peter. **Construtores da estratégia moderna:** de Maquiavel à era nuclear. Editado com a colaboração de Gordon A. Graig e Felix Gilbert. Traduzido por Joubert de Oliveira Brízida. Tomo 1, Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 2001.

REALE (a). Miguel. **Filosofia do Direito.** São Paulo: Ed. Saraiva, 20ª ed., 2002.

_____. (b). Miguel. **Lições Preliminares de Direito.** São Paulo: Ed. Saraiva, 27ª ed., 2003.

RICUPERO, Rubens. Pensamento Equilibrado e Ação Coerente. Resenha do livro A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro. São Paulo, Ed. Perspectivas, 2001. In: **Revista Política Externa**, Vol. 10, nº 3, Dezembro-Janeiro-Fevereiro, . São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2001/2002, p. 164-169.

RECEBIDO: 06/10/2013

APROVADO: 20/12/2013

