



Universidade de Brasília

Instituto de Ciências Sociais

Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC

**SEGURANÇA E FORÇAS ARMADAS: UM ESTUDO DO  
ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DA DEFESA (2000 – 2010)**

Geórgia Belisário Mota Costa

Orientadora: Profa. Dra. Simone Rodrigues Pinto

Brasília - 2011



Universidade de Brasília

Instituto de Ciências Sociais

Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC

**SEGURANÇA E FORÇAS ARMADAS: UM ESTUDO DO  
ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DA DEFESA (2000 – 2010)**

Geórgia Belisário Mota Costa

Orientadora: Profa. Dra. Simone Rodrigues Pinto

Dissertação apresentada ao Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC, da Universidade de Brasília – UnB, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais.

Brasília - 2011

Universidade de Brasília

Instituto de Ciências Sociais

Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC

Dissertação apresentada ao Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC, da Universidade de Brasília – UnB, como requisito parcial à obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais.

**SEGURANÇA E FORÇAS ARMADAS: UM ESTUDO DO  
ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DA DEFESA (2000 – 2010)**

Geórgia Belisário Mota Costa

Aprovado por:

---

Profa. Dra. Simone Rodrigues Pinto (Orientadora – CEPPAC/UnB)

---

Profa. Dra. Maria das Graças Rua (CEPPAC/UnB)

---

Profa. Dra. Graziela Dias Teixeira (IPOL/UnB)

*Ao Roberto e ao Edmilson, com muito amor.*

## Agradecimentos

Primeiramente, agradeço a Deus. Sem a Sua bondade suprema, nenhum dos agradecimentos que farei a seguir seria possível, especialmente porque sou uma grande devedora das Suas benesses. Prefiro não agradecer “*porque consegui superar as adversidades*”, como muitos fazem, pois não sou afeita ao discurso das dificuldades, mas agradeço pelo que tenho e pelo que tenho me tornado, através de uma história de vida na qual a protagonista não sou eu, mas sim as bênçãos que Deus derrama sobre mim e me presenteia a cada dia.

Como não agradecer ao meu príncipe, o Roberto, só por existir? Aquela vidinha dá sentido a tudo. Quando comecei no mestrado, o Roberto já me acompanhava na barriga, e foi o meu mais fiel companheiro de aulas e de madrugadas em claro de leitura. Hoje, ao final desse trabalho, ele já vai fazer dois aninhos e eu nunca imaginei que houvesse, no mundo, um amor tão grande como esse. A mamãe quer que você tenha muito orgulho dela, tá?

Agradeço ao Edmilson, meu marido, pelos vários papéis fundamentais que desempenha na minha vida e que, certamente, foram decisivos no sucesso desta empreitada e de tantas outras que já vencemos e que ainda enfrentaremos. Como marido e pai do nosso filho, sua presença ao meu lado me dá o equilíbrio emocional que, no dia-a-dia, faz com que as batalhas da vida cotidiana sejam mais prazerosas. Como professor e acadêmico, me serve de espelho e suporte para todas as dúvidas e angústias. Com ele eu decidi dividir a minha vida e sei que divido aqui, também, toda a alegria de vencermos mais uma etapa juntos.

Agradeço muito aos meus pais, Rosamy e Humberto, mas prefiro mencioná-los individualmente, embora, juntos, sejam tudo aquilo que o mundo ideal desenha como pai e mãe. Eu tenho um pai e uma mãe que são o maior exemplo de vida que pude ter, e ser filha deles deve ser computado na conta das benesses divinas das quais sou devedora. Agradeço à minha mamainha por eu ter em quem me espelhar em tudo que faço na vida, como mulher, mãe, profissional e, principalmente, como ser humano. Seu pragmatismo para lidar com os desafios e o seu amor por tudo o que faz, com inesgotável dedicação e amor aos filhos e à família, fazem dela o meu porto seguro, no qual eu sei que posso encontrar as respostas para tudo. Ao Papa, eu agradeço pelo grande pai que sempre tive e que tenho até hoje. Um paizão, apaixonado pelos filhos e pela família, com quem eu sei que sempre posso contar. O seu esmero em me ensinar que as coisas não podem esperar até amanhã e que o tempo não me espera servem de valiosas lições para tudo que faço na vida. O amor deles dois nunca teve medidas e eu agradeço a Deus todos os dias por ter consciência da magnitude dessa bênção.

Ao meu irmão Beбето, eu agradeço pela profunda amizade. Mesmo longe, eu sei que tenho nele o meu melhor amigo e que poucas pessoas têm tanto orgulho dessa minha conquista como ele. Sua bondade e inteligência fazem dele um ser humano único e muito especial, a quem eu amo muito!

Agradeço aos professores do Ceppac, em especial à minha orientadora, a professora Simone, pela compreensão e pela ajuda fundamental. E não é que virou Ciências Sociais? Aos demais professores, agradeço pelas valiosas lições e pelo ambiente tão propício ao debate e ao amadurecimento acadêmico e intelectual. Cada um deixou marcas indeléveis na minha formação, motivo pelo qual agradeço imensamente. Aos professores Henrique e Sônia, agradeço pelos ensinamentos de sala de aula e pelas considerações na defesa do projeto, que foram decisivas para o caminho que a dissertação tomou. À professora Flávia, agradeço pelas lições nas disciplinas que cursei com ela e pela experiência que tive oportunidade de vivenciar no estágio docente. Agradeço também à professora Graça, pelas riquíssimas aulas que tive com ela e por haver gentilmente aceito o convite e engrandecer a banca de defesa. À professora Graziela, do IPOL, agradeço a gentileza de vir ao Ceppac enriquecer a banca.

Agradeço também à Secretaria do Ceppac, em especial à Jacinta, que sempre, com muita simpatia e presteza, auxiliou nos procedimentos burocráticos e foi uma figura muito presente durante esses anos de Ceppac. Também agradeço à Alice que, mesmo sem lidar diretamente com os assuntos da pós, por diversas vezes me auxiliou naquilo que precisava.

Faço menção, também, à Universidade de Brasília, que me recebeu de portas abertas e onde muito aprendi. À Capes, agradeço pela concessão da bolsa, que foi de grande valia no período de dedicação exclusiva.

Aos amigos que fiz durante o mestrado, agradeço à Olga, de quem me tornei amiga desde o início e com quem compartilhei as expectativas e ansiedades do início à reta final. Os demais colegas, gostaria de mencioná-los individualmente: Annie, Guillaume, Francesca, Natasha, Luiza, Ana, Manoela e Judith, e parabenizá-los também por suas conquistas individuais.

Aos amigos, agradeço pela convivência e por aturarem a conversa de que eu sempre estava correndo atrás de algum prazo, de algum trabalho, alguma aula. Sei que cada um de vocês torceu para que isso desse certo.

*“Entia non sunt multiplicanda praeter necessitatem”*

William de Ockham (1288-1348)

## **Resumo**

Este trabalho faz um estudo do orçamento do Ministério da Defesa durante os anos de 2000 a 2010, observando a sua adequação às novas demandas da área de defesa. Considerando as atribuições subsidiárias das Forças Armadas e a atual conjuntura internacional de segurança pós-11 de setembro, a pesquisa contempla uma ampliação no conceito de segurança que comporta temas tais como: ilícitos transnacionais, tráfico internacional de drogas, pessoas e armas, questões relacionadas ao meio ambiente, direitos humanos e temas sociais, bem como o terrorismo. Nesse debate ampliado, o orçamento do Ministério da Defesa é estudado para verificar a forma como o Brasil tem adequadamente seu planejamento e execução, atendendo – ou não- a essas novas demandas.

Palavras-chave: Política de Defesa; Defesa Nacional; Ministério da Defesa; Orçamento Público.

## **Abstract**

This research studies the Ministry of Defense's budget from 2000 to 2010, on regard of its compliance with the demands on the field of defense. Considering the subsidiary functions of the Armed Forces, as well as the post-September 11<sup>th</sup> new international security arrangements, this research assumes a broader concept of security, now comprising themes such as: transnational crimes, international drugs, people and weapon trafficking, environment, human rights and social themes-related issues, as well as terrorism. On such a broadened debate, the Ministry of Defense's budget is studied in order to check how Brazil has adressed – or not - these new demands on its planning and execution.

Keywords: Defense Policy; National Defense; Ministry of Defense; Public Budget.

## Lista de Quadros e Tabelas

Tabela 1.1.	Atribuições Subsidiárias por Arma .....	26
Tabela 4.1.	Diferenças na nomenclatura das ações dos PPA's 2000-2003 e 2004-2007 .....	49
Tabela 4.2.	Principais ações do Ministério da Defesa constantes nos Planos Plurianuais (PPA 2000-2003; 2004-2007 e 2008-2011) .....	51
Tabela 4.3.	Orçamento de Defesa: Percentuais de Execução Total e do Investimento .....	58
Tabela 4.4.	Pessoal nas Forças Armadas (2004-2008) % .....	59
Tabela 4.5.	Gastos em Defesa no Brasil por percentual do PIB .....	61

## Lista de Gráficos

Gráfico 4.1.	Evolução do Orçamento de Defesa no Brasil (2000-2010) .....	62
Gráfico 4.2.	Comparativo entre a Taxa de Crescimento do Orçamento de Defesa e a Taxa de Inflação (2000-2010) .....	64
Gráfico 4.3.	Crescimento Real do Investimento em Defesa (2000-2010) .....	66
Gráfico 4.4.	Ministério da Defesa: Relação Investimento x Orçamento (2000-2010) .....	68
Gráfico 4.5.	Percentuais de Dispêndio do Orçamento da Defesa (2000-2010) .....	70
Gráfico 4.6.	Evolução dos Investimentos e Inversões Financeiras do Ministério da Defesa (2000-2010) .....	71

## **Lista de Siglas**

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

CF- Constituição Federal

CGU- Controladoria Geral da União

DSN - Doutrina de Segurança Nacional

END- Estratégia Nacional de Defesa

FARC- Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

LC – Lei Complementar

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

MD- Ministério da Defesa

MPOG- Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

ONU – Organização das Nações Unidas

PIB – Produto Interno Bruto

PDN - Política de Defesa Nacional

PPA - Programa PluriAnual

SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira

SIPRI – *Stockholm International Peace Research Institute*

SOF- Secretaria de Orçamento Federal

## Sumário

<u>Introdução</u> .....	14
<u>Capítulo 1: As Novas Demandas na Área de Defesa</u> .....	19
1.1. A conjuntura de segurança internacional no pós-11 de setembro.....	21
1.2. Atribuições subsidiárias das Forças Armadas .....	25
<u>Capítulo 2: Segurança e Defesa</u> .....	30
2.1. Segurança .....	30
2.2. Defesa .....	36
<u>Capítulo 3: O Documento Política de Defesa Nacional</u> .....	38
3.1. A Primeira PDN .....	38
3.2. A Segunda PDN .....	42
<u>Capítulo 4: Uma análise do orçamento do Ministério da Defesa de 2000 a 2010</u> .....	45
4.1. O Plano Plurianual (PPA) .....	46
4.2. Programação Financeira (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA) .....	56
4.3. A Execução das Ações através do Orçamento .....	58
<u>Conclusões</u> .....	74
<u>Referências Bibliográficas</u> .....	78
Anexo I: Política de Defesa Nacional – 1996	
Anexo II: Política de Defesa Nacional – 2005	

## Introdução

Essa pesquisa se propõe a compreender que forma o orçamento do Ministério da Defesa está sendo planejado e executado considerando as novas demandas que surgem em função da conjuntura de segurança internacional pós-11 de setembro e das atribuições subsidiárias das Forças Armadas.

À luz das Ciências Sociais, este estudo auxilia no entendimento de como vem sendo conduzida a política brasileira de defesa. Para tanto, o trabalho se enquadra na linha de pesquisa sobre Instituições e Políticas Públicas do Centro e Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas – CEPPAC, da Universidade de Brasília. Para tanto, traz um enfoque interdisciplinar, ao incorporar também o referencial das Relações Internacionais para o entendimento sobre os arranjos de segurança internacional e a Ciência Política no estudo do orçamento.

Convém ressaltar, nessa introdução, o tradicional distanciamento do debate sobre os assuntos relacionados a defesa dos grandes temas de interesse do grande público, diferente do que ocorre em potências militares, onde a política de defesa costuma posicionar-se de forma estratégica perante a opinião pública e no centro do debate político do país. No Brasil, esse relativo desinteresse demonstra uma área de conhecimento ainda não explorada de forma adequada.

Assim, não há como não mencionar que a academia ainda não definiu um *lócus* apropriado para esses estudos, de forma que eles estão pulverizados nas Ciências Sociais ainda de forma generalista. Interessante observar que isso acontece até mesmo nas pastas do Executivo Federal, especialmente quando verificamos que a política de defesa do país deveria estar alinhada ao pensamento de política externa, o que não se verifica de fato, apesar de inegáveis as relações que as duas áreas temáticas possuem entre si.<sup>1</sup>

O que motivou esse trabalho foi o interesse em compreender se o orçamento do Ministério da Defesa – que atua como órgão coordenador das atividades de defesa no Brasil, segundo o que vem expresso na própria PDN – Política de Defesa Nacional -, vem sendo pensado e executado de forma a refletir as necessidades advindas de suas

---

<sup>1</sup> Vide trabalhos que relatam esta convergência, como ALSINA JR, J.P.S. Política Externa e Política de Defesa no Brasil: Síntese imperfeita. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.

funções precípua relacionadas à manutenção da integridade territorial e vital do Estado brasileiro, bem como se esse vem se adaptando a novas demandas oriundas de dois aspectos importantes para a compreensão do que seria a política de defesa nacional nos dias atuais.

O primeiro aspecto que buscaremos checar, como já citado supra, é a adequação do planejamento e da execução deste orçamento considerando os novos desafios aos quais não só o Brasil, mas também todos os países inseridos no sistema internacional de segurança, estão submetidos na atual conjuntura, considerando os ataques terroristas do 11 de setembro de 2001 como o marco deste período que ainda vige até hoje. A História busca fatos relevantes que sirvam de marcos para se referir a determinado período, e o 11 de setembro significou, dentro da lógica do mundo que ainda vivia em função dos arranjos do pós-Guerra Fria, a ruptura com a era anterior e o início de um novo período.

O segundo aspecto que será levado em consideração refere-se às novas atribuições das Forças Armadas, cada vez mais diversificadas e que buscam dar vazão a um alargamento cada vez maior no próprio conceito de segurança e que estão expressas na letra da lei, tanto na Constituição Federal quanto em leis complementares específicas.

Assim, a pesquisa busca compreender o impacto destes dois elementos na elaboração e na execução do orçamento do Ministério da Defesa, através do estudo da atual conjuntura de segurança internacional, dos imperativos legais que determinam a missão e as atribuições subsidiárias das Forças Armadas, bem como o entendimento dos conceitos de segurança e defesa, referências à PDN como documento que expressa o pensamento e as determinações brasileiras sobre defesa nacional e, por último, a análise do orçamento do Ministério da Defesa de 2000 a 2010, representativo no sentido de congregar as previsões e os gastos da União em matéria de defesa.

O método utilizado servirá para compreender os dois elementos citados e que estão em condições de impactar o orçamento do Ministério, como já citados anteriormente: conjuntura de segurança internacional e atribuições das Forças Armadas. Da mesma forma, conceitos fundamentais relacionados com o entendimento sobre segurança e defesa, e o estudo das PDNs (a primeira versão de 1996 e a segunda de 2005) também serão abordados como forma de compreender o contexto e os resultados que poderão advir da análise feita do orçamento do Ministério da Defesa. Os dados foram obtidos através do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) no Portal da Transparência, vinculado à Controladoria Geral da União (CGU) e relatam detalhadamente os programas (o que denota planejamento) e os gastos (execução

orçamentária) do Ministério no período de 2000 a 2010. O período do recorte, como será explicado em maiores detalhes no decorrer da pesquisa, é representativo do primeiro e do último ano de dados disponíveis, de forma que temos a cobertura completa dos dados disponíveis do orçamento no Ministério da Defesa desde sua criação até os dias atuais.

A importância do uso do orçamento como instrumento de análise já é amplamente reconhecida, pois trata-se de uma das chaves da vida política. Existe uma relação direta entre o desenho da política e o seu orçamento, de forma que compreendemos que a análise do orçamento é uma ferramenta bastante útil ao buscarmos compreender as preocupações brasileiras na área de defesa – a política de defesa. (Wildavsky, 1964).

O orçamento pode, portanto, ser definido como um contrato (Wildavsky, 1964) entre os atores políticos e burocráticos do Estado e os atores do mercado e da sociedade (Siqueira, 2006). Este contrato expressa o planejamento e a execução orçamentária com vistas a atingir objetivos deliberados manifestos da vontade política em relação às demandas da sociedade e às suas funções estruturantes.

Segundo Wlezien & Soroka (2003, p. 273), se quisermos depreender o comprometimento do governo em relação aos programas, o que realmente importa é a política orçamentária. Isso porque os governantes não detêm controle sobre os gastos, enquanto a programação financeira sim.

O orçamento compreende, portanto, o instrumento através do qual a manifesta vontade política em atender às demandas sociais que são função do Estado são materializadas. Isso porque o orçamento engloba não somente os aspectos financeiros de quanto deverá ser alocado em determinado programa, mas também porque o planejamento orçamentário tem foco no detalhamento desses programas, que recebem maior ou menor atenção em termos financeiros de acordo com o volume da demanda e com a determinação em fazer aquela política de fato acontecer.

Assim, o orçamento é um dos principais instrumentos de análise de política (Dagnino, 2002, p. 21), que aqui utilizaremos como importante fator no conjunto que compõe a política de defesa.

Wildavsky (1964) afirma, ainda, que os pedidos/propostas que são feitos pelos órgãos executivos podem ser vistos como as suas aspirações em determinada área. Assim, podemos compreender o orçamento como um comportamento pretendido, de tal forma que ele se torna um elo entre os recursos financeiros e o comportamento humano (considerando os gestores) com vistas a atingir os objetivos da política. Para ele, se

tomado em sua totalidade, o orçamento federal é uma representação em termos monetários da atividade governamental.

Ainda segundo o autor (idem, ibidem), se bem executado, o orçamento pode ser também um instrumento para assegurar a eficiência daquela política. Nesse aspecto, buscamos a relação do orçamento com as novas demandas discutidas no primeiro capítulo e que estão inseridas na agenda brasileira de defesa, segundo análise da PDN no capítulo anterior.

O orçamento contempla etapas de criação de programas e projetos aliados à estratégia de governo (Plano Plurianual – PPA), programação financeira (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual – LOA) e execução das ações (dispêndios/ gastos, investimentos), sobretudo porque o orçamento da União possui características de orçamento-programa<sup>2</sup>.

Segundo Almeida (2005, p. 07): *“O orçamento nacional é, por excelência, a concretização da vontade política de um país. Na prática, toda proposta política consiste apenas em discurso até o momento em que esteja incluída na pauta orçamentária, o que abrange as propostas voltadas para a Defesa Nacional”*.

Wildavsky (1964) também acredita que o orçamento seja político, e que este se encontra no coração do processo político.

Freitas (2003, p. 9) afirma que

*“A compreensão do processo orçamentário e das suas instrumentalidades – planejamento, programação, gerência e administração financeira, controle e avaliação – decorre da evolução de sua condição de instrumento político. Dessa maneira, a forma com que tais instrumentalidades vêm sendo praticadas, ao longo do tempo, depende da natureza do Estado, da estrutura institucional do setor público e da própria cultura administrativa (...)”*.

Este trabalho está dividido em quatro capítulos, além da presente introdução e das conclusões, conforme apresentamos a seguir:

O **primeiro capítulo** da dissertação busca estabelecer os dois aspectos que julgamos serem relevantes no sentido do desenho das demandas de defesa do país, no que tange ao entendimento sobre a atual conjuntura da segurança internacional, bem como no que se refere às atribuições das Forças Armadas. Para ele, nos apoiaremos no

---

2 Segundo Giacomoni (2007), o orçamento - programa foi introduzido no Brasil através da Lei 4320/64 e do decreto – lei 200/67. O orçamento – programa pode ser entendido como um plano de trabalho, um instrumento de planejamento da ação do governo, através da identificação dos seus programas de trabalho, projetos e atividades, além do estabelecimento de objetivos e metas a serem implementados, bem como a previsão dos custos relacionados. A Constituição Federal de 1988 implantou definitivamente o orçamento - programa no Brasil, ao estabelecer a normatização da matéria orçamentária através do PPA, da LDO e da LOA.

referencial teórico das Relações Internacionais para compreender o arranjo de segurança internacional no pós-11 de setembro, bem como na análise da letra da lei, verificando os dispostos na Constituição Federal e as leis complementares que se referem às atribuições das Forças Armadas.

No **segundo capítulo**, apresentamos um trabalho conceitual que define e diferencia segurança e defesa, como forma de esclarecer que a defesa está inserida em um contexto mais amplo, cujos arranjos pautam as políticas de defesa e vice-versa. Distinguir segurança e defesa é mister para compreender não somente as práticas, mas também para auxiliar na análise da elaboração dos programas que se referem ao orçamento estudado.

No **terceiro capítulo**, fazemos um estudo sobre o documento intitulado Política de Defesa Nacional – PDN, tanto de sua primeira versão, de 1996, quanto da segunda, de 2005. Até hoje a versão de 2005 ainda não foi revisada, de forma que trabalhamos com o paradigma proposto ali. Ao estudar a PDN, compreendemos de que forma o pensamento brasileiro sobre defesa está expresso, considerando o valor formal da promulgação dos documentos pela Presidência da República, conforme será exposto ao longo do referido capítulo.

No **quarto capítulo** trazemos à luz o sistema de elaboração de orçamento no país e os dados referentes aos anos compreendidos entre 2000 e 2010, os quais servem de fonte direta para a análise proposta neste trabalho. Compreendemos aí que o orçamento – sua elaboração e execução – é um instrumento de inestimável valor para compreender de que forma o Estado despense esforços e recursos em determinada área temática. O orçamento contempla as prioridades estratégicas pautadas pelo Estado naquele determinado assunto e é uma fonte primária de verificação de como o planejamento e a execução vêm sendo realizados. Os instrumentos que levam à elaboração do orçamento no país nos permitem verificar detalhadamente os programas que são elaborados, bem como os dados de execução do orçamento indicam de que forma os recursos alocados são utilizados no sentido de garantir os objetivos propostos.

Ao final, apresentamos as **conclusões** do trabalho.

## Capítulo 1: As Novas Demandas na Área de Defesa

Para compreender de que forma os esforços brasileiros na área de defesa estão sendo organizados, é importante compreender a defesa como área temática da qual derivam esforços de política pública estruturados pelo governo federal e vitais à manutenção da condição do Estado brasileiro.

As atribuições clássicas de defesa são as mais evidentes à primeira vista e dizem respeito à condição do Estado como único ente relevante nas relações internacionais e são determinações com as quais a teoria realista das Relações Internacionais está bem familiarizada. Não somente a função do Estado como ente, mas também as relações que advêm da interação entre um sistema de Estados, estão diretamente ligadas à forma como a corrente realista superestima a função do aparato e do poder militar. Segundo esta visão, a própria função vital do Estado seria manter a paz dentro de suas fronteiras e a segurança de seus cidadãos mediante ameaças externas (WALTZ, 1979).

É como se estivéssemos todos acostumados a nos referir à política de defesa com a função de evitar guerras, ou ainda, de termos condição de enfrentar uma guerra com algum controle da situação, por mais incompatíveis que sejam as definições em tela.

A corrente realista, caracterizada por esse enfoque weberiano do monopólio do uso legítimo da força no plano interno e do aparelhamento para o enfrentamento externo, foi o paradigma dominante nos estudos das Relações Internacionais durante o período do entre guerras, o que se justifica pela conjuntura observada no período. A Primeira Guerra Mundial foi paradigmática no sentido de institucionalizar um conflito de proporções grandiosas e imprevisíveis que transformou uma desavença à primeira vista “local” em algo global. Isso porque o desarranjo nas interações entre os demais atores, e não somente aqueles que estiveram envolvidos no centro nervoso da eclosão do conflito, demonstrou a fragilidade do sistema e a prevalência de uma condição mais favorável de enfrentamento àqueles países que possuíam um maior aporte de recursos de poder, bem como condições militares de impor, na guerra, sua vontade aos derrotados. O derramamento de sangue que ocorreu e as proporções da tragédia não foram suficientes para pautar um entendimento contrário, o que pode ser observado pela intensificação da produção intelectual no período pautada no realismo e na máxima

importância destinada aos recursos militares que perdurou como paradigma dominante até o fim da Segunda Guerra.

Esse panorama da teoria realista das Relações Internacionais nos serve de alguma forma de comparação entre uma teoria que se mostrou apropriada em determinado período da história e que não mais se sustenta, segundo os motivos que elencam Nogueira e Messari (2005, p. 48): a incapacidade da teoria de prever o queda da União Soviética e sua inadaptação para lidar com o mundo pós-Guerra Fria. Ademais, afirmam os autores, os novos assuntos, novos atores e o possível/eventual fim dos conflitos pareciam relegar o realismo às margens da história.

De fato, os novos acontecimentos e a forma como a atual conjuntura internacional – não somente na área de segurança, mas também com desdobramentos em outras áreas – vem se pautando nos permitem afirmar que as atribuições clássicas das Forças Armadas se mostram insuficientes nos dias de hoje para lidar com os desafios que a política de defesa nacional deve enfrentar.

Por atribuições clássicas, vamos nos referir àquelas previstas na Constituição Federal de 1988, em especial no seu artigo 142:

*Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.*

Vemos que a Constituição faz clara referência à defesa da Pátria, uma determinação ainda amarrada no paradigma de guerras territoriais e de conquista, segundo o que a História por eras registrou.

Entretanto, a realidade atual congrega uma multiplicidade de fatores, atores e novos desafios que impactam naquilo que entendemos como novas demandas de defesa. Para os fins deste trabalho, o presente capítulo busca mapear quais seriam essas novas demandas, de forma a articulá-las, ao longo do capítulo 4, com a realidade orçamentária do Ministério da Defesa no que tange à elaboração e execução de tal orçamento.

López (2003) caracteriza essa multiplicidade de fatores como “novas ameaças”, incorporadas à agenda de segurança que, segundo ele: “*tratam-se de assuntos mais ou menos novos – ou vistos como tais – que ocorrem fora do campo da segurança, tal como esta é concebida, a partir das abordagens convencionais*” (p. 59). Segundo o autor, a lista de questões que podem ser classificadas como novas ameaças varia segundo quem as enumera, mas para ele trata-se de: terrorismo internacional, atividades

de narcotráfico, crime organizado internacional, tráfico ilegal de armas, degradação do meio ambiente, fundamentalismo religioso, pobreza extrema e migrações internacionais.

Elencar essas novas ameaças, juntamente com o entendimento da ampliação do conceito de segurança, segundo o qual devem estar incorporadas noções de interdependência, cooperação, complexidade e indivisibilidade (López, 2003), é importante no sentido de compreender quais seriam as novas demandas brasileiras na área de defesa.

Assim, tomamos como ponto de partida o mapeamento de duas premissas de fundamental importância na definição destas novas demandas: a primeira delas diz respeito aos arranjos de segurança internacional que emergiram com o advento dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, a segunda se refere às atribuições subsidiárias das Forças Armadas e que fazem sentido no contexto do alargamento do conceito de segurança que verificamos atualmente.

Importante ressaltar que as atribuições clássicas não devem ser invalidadas, mas sim adicionadas dessas novas demandas como forma de atualizar o debate e a condição brasileira de enfrentamento de novos desafios, através de uma política de defesa atual e eficaz.

### **1.1. A conjuntura de segurança internacional no pós-11 de setembro**

Freedman (2008, p. 381) afirma que o terrorismo, durante a década de 1990 era uma preocupação política, e não militar. A maior preocupação dizia respeito ao uso de armas químicas, biológicas e nucleares por parte dos terroristas, o que poderia causar estragos de proporções gigantescas. Jenkins (1975, apud Freedman, 2008) afirma que *“o interesse dos terroristas é de ter muita gente assistindo, e não muita gente morta”*<sup>3</sup>. O autor relata de forma bastante detalhada a forma como os Estados Unidos lidavam com a questão do terrorismo até a fatídica data de 11 de setembro de 2001.

O terrorismo era uma ameaça conhecida, cujas práticas também eram conhecidas e tinham orientação política, estabelecendo um perfil de atuação cujos meios não costumavam atingir um grande contingente de pessoas, com claros objetivos estratégicos definidos de reivindicação política. A Al Qaeda era, de fato, um inimigo conhecido e a arquitetura observada nas altas esferas de poder da Casa Branca,

---

<sup>3</sup> Tradução nossa. No original: *“their interest would be [...] a lot of people watching, not a lot of people dead”*.

relatórios de comitês temáticos e estudos e investigações do Pentágono. Ainda segundo Freedman (2008, p. 385), quando o ataque ocorreu, em 11 de setembro, nem o público nem o governo tinham sequer um quadro de referência que dessem sentido aos eventos, que ele mesmo cunha como “atos de guerra”.

Ora, estamos diante do relato de uma dos eventos mais marcantes na história recente, considerando todas as particularidades envolvidas nos ataques terroristas capitaneados pela Al Qaeda e seu representante Osama Bin Laden, morto recentemente no Paquistão como corolário da guerra contra o terror instituída pelos Estados Unidos em direção a inimigos conhecidos no Oriente Médio após o advento do 11 de setembro.

Um sem-número de detalhes fizeram do 11 de setembro um evento ímpar e que vem pautando toda a agenda de segurança internacional desde então. O alvo fora claramente localizado: os Estados Unidos. Entretanto, o formato e o desenho desses ataques deixaram toda a população mundial em estado de alerta máximo, considerando a vulnerabilidade de absolutamente qualquer país do mundo. Os meios utilizados foram, sem dúvida, o que mais causou perplexidade diante do ocorrido nestes ataques terroristas. Considerando o grau de urbanização e o desenvolvimento cada vez maior de sociedades habitantes de grandes metrópoles com uma rede completamente conectada de energia, transporte, habitação e comunicação, virtualmente qualquer grande cidade do mundo pode ser alvo de um ataque similar, para o qual não há, até os dias atuais, estratégia definida de como se prevenir.

As armas civis, os alvos civis, as motivações ideológicas e a absoluta falta de temor demonstrada no elemento suicida dos militantes envolvidos nestes ataques desafiam a forma como se concebe a política de defesa até os dias de hoje. Por esse motivo, quando lemos a Constituição Federal afirmando que a função das Forças Armadas é de defender a pátria, a pergunta que pauta essa pesquisa diz respeito à forma como essa defesa está sendo efetivamente realizada. O orçamento vem levando em consideração os novos elementos que se tornaram mais factíveis após o 11 de setembro?

De fato, o terrorismo é apenas uma das várias novas ameaças, mas que trouxe à tona o debate que temos hoje, a extensão do conceito de segurança e a forma como nos preparamos para enfrentar tais ameaças. A agenda de segurança está cada vez mais ampla e a adjetivação de assuntos que outrora pertenciam a outras montas e hoje estão sendo consideradas questões de segurança também merecem especial atenção: questões ambientais, de direitos humanos e de minorias, questões sociais, tráfico de armas, tráfico de pessoas, narcotráfico, lavagem de dinheiro e demais ilícitos transnacionais

podem entrar na pauta de segurança que hoje ultrapassa sobremaneira o já conhecido modelo de enfrentamento Estado-Estado.

Da mesma forma que os Estados Unidos já conheciam e, ainda que de forma insuficiente, se preocupavam com o terrorismo, o mesmo pode ser verificado nas esferas internacionais multilaterais, como bem explicitado pelas Resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas de número 1267 de 1999 (que versa sobre o Taleban e as situações de treinamento e ações terroristas no Afeganistão), Resolução número 1269 de 1999 (que enfatiza a responsabilidade do Conselho de Segurança na manutenção da paz e da segurança internacional), bem como da Resolução número 1333 de 2000 (novamente sobre a situação no Afeganistão). Todas as resoluções supracitadas demonstram que a situação de desenvolvimento de atividades terroristas e treinamento de militantes já era de vasto conhecimento das autoridades internacionais, o que reforça o argumento que trazemos que o terrorismo não era algo de todo novo, mas a forma como o terrorismo fora utilizado, na condição de arma militar, isso pauta toda a agenda de segurança desde então e traz impactos gigantescos aos arranjos de segurança internacional.

Imediatamente após os ataques de 11 de setembro, o mesmo Conselho de Segurança se reuniu e aprovou outra Resolução, de número 1368, datada de 12 de setembro de 2001, em que afirma que os ataques terroristas praticados no dia anterior representam uma forte ameaça à paz e à segurança internacional. Da mesma forma, no mesmo ano, o Conselho aprovou também a Resolução número 1373, em que reforça a recomendação aos Estados que estejam atentos e criminalizem o financiamento e as atividades terroristas em cada um de seus países, como forma de funcionarem como atores na prevenção de ataques futuros. A Resolução 1377, de novembro de 2001, também convoca os países a realizarem esforços globais no combate ao terrorismo, fruto de discussão em reunião de nível interministerial.

As resoluções demonstram forte preocupação com o terrorismo, mesmo antes do 11 de setembro, e o que diferencia as resoluções pré daquelas pós-ataques é a referência clara que as segundas fazem às atividades terroristas como questões de segurança. Na esteira de entender o que ocorreu após o 11 de setembro, verificamos que os Estados Unidos responderam aos ataques de ameaças novas com armas antigas: uma guerra militar nos moldes tradicionais.

Mas não foi somente a guerra contra o terror que tomou lugar após o 11 de setembro. Um novo arranjo de segurança internacional emergiu desde então, colocando

em xeque os paradigmas da área de defesa e pautando novos debates e novas preocupações. Aquela que alcançou o cidadão comum de forma mais evidente foi o aumento nos protocolos de segurança utilizados em portos e aeroportos, principalmente. A paranóia da segurança fez com que todos os viajantes estivessem submetidos a controles mais rigorosos, revistas pessoais e de pertences, política de hostilidade e restrição a árabes, descendentes e aqueles com aparência relacionada, bem como uma desconfiança generalizada instalada nos saguões de aeroportos, especialmente com pessoas de aparência e hábitos muçulmanos, bagagens abandonadas, e/ou qualquer descuido com os pertences pessoais tais como transporte de líquidos ou objetos pontiagudos. Uma simples tesoura esquecida na bolsa pode virar um assunto de segurança internacional. Da mesma forma, o estigma de ser árabe ou muçulmano nunca fora tão aflorado e a discriminação com uma inestimável maioria de inocentes ficou bastante evidente devido à ação pontual de alguns poucos culpados.

Essa é a ponta mais visível ao cidadão comum, mas não a única iniciativa na qual os Estados vêm se engajando no sentido de se prevenir contra o terrorismo. Esforços de inteligência também estão sendo cada vez mais intensificados e diversos são os exemplos bem-sucedidos de captura de terroristas e impedimento de que ações terroristas sejam levadas a cabo. Bombas desarmadas, terroristas presos, etc. Mas as iniciativas também legaram sua vertente maléfica em vários países do mundo, desde o assassinato de um trabalhador brasileiro na Grã-Bretanha que fora confundido com um terrorista até a hostilidade com a qual determinados cidadãos são recebidos em alguns países do mundo, que vive em alerta e sob a iminência de novos ataques a qualquer momento.

Essa breve explanação nos leva ao caso brasileiro. De que forma o nosso país está lidando, desde 2001, com o novo conceito de segurança e com as novas ameaças latentes? Através da análise do planejamento e da execução do orçamento do Ministério da Defesa, a pesquisa buscará compreender de que forma o Brasil incorporou os imperativos dos novos arranjos de segurança internacional.

Aguillar (2003) afirma que o Brasil pode estar situado na rota do terrorismo internacional. Isso porque há pouco ou virtualmente nenhum controle sobre as fronteiras terrestres, em especial na tríplice fronteira. O autor estima que exista na região um número de 15.000 árabes palestinos, espalhados nas cidades de Chuí, Uruguaiana e Foz do Iguaçu. O censo demográfico de 2000 indicava uma população muçulmana de

aproximadamente 27.000 pessoas no Brasil. Dados recentes do censo de 2010 ainda não foram divulgados, mas a estimativa é que esse número tenha duplicado.

O autor aponta (idem, pp. 20-21), ainda, as vulnerabilidades do entorno brasileiro, especialmente nos países do Mercosul: a Argentina possui a segunda maior comunidade judaica da América Latina, atrás somente dos Estados Unidos. O país já fora, inclusive, alvo de ataques terroristas na década de 1990. O Paraguai também merece atenção, com significativa população árabe palestina trabalhando no aquecido comércio da região de Ciudad Del Este e com suspeitas no que tange ao comércio ilegal de armas; no Uruguai o gargalo se dá pela existência das chamadas Sociedades Anônimas Financeiras de Investimentos, que, ao garantir anonimato dos investidores pode se transformar em potencial ponto de lavagem de dinheiro que viabilize o financiamento de grupos terroristas. O fraco controle sobre o fluxo de pessoas e mercadorias na região, segundo o autor, é fundamental para que haja uma concentração de células terroristas na região, fazendo com que seja relativamente fácil montar bases de apoio de grupos terroristas na região. A relação entre população árabe/muçulmana e a existência de potencial foco de organização terrorista se enquadra no perfil do terrorista com vinculação ao fundamentalismo islâmico que vem sendo traçado desde o 11 de setembro.

Assim, com o novo arranjo de segurança internacional e a vulnerabilidade do território brasileiro, o país nitidamente deve adicionar nos seus esforços de defesa especial atenção ao combate ao terrorismo, o que verificaremos no último capítulo do trabalho.

## **1.2. Atribuições Subsidiárias das Forças Armadas**

Ainda na esteira de compreender as novas demandas na área da defesa, o que vimos com a citação do artigo constitucional que faz referência à função das Forças Armadas é que sua determinação constitucional é superficial, o que nos leva às leis complementares, que são os instrumentos do ordenamento jurídico nacional a partir do qual alguns aspectos constitucionais são detalhados.

A lei complementar 97 de 1999 dispõe, em 23 artigos, sobre as normas gerais para organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. A presente lei faz referência expressa ao uso das Forças Armadas brasileiras em missões de paz, a critério do Presidente da República e sob coordenação do Ministro da Defesa. Da mesma forma,

a referida lei, em seu artigo 16, afirma que: “Art. 16. Cabe às Forças Armadas, como atribuição subsidiária geral, cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, na forma determinada pelo Presidente da República.” E segue: “Parágrafo único. Para os efeitos deste artigo, integra as referidas ações de caráter geral a participação em campanhas institucionais de utilidade pública ou de interesse social.”

Ainda na letra da lei complementar 97, são dadas orientações específicas de atribuições para cada uma das três armas, segundo os artigos 17, 17-A e 18, compilados na tabela 1.1. abaixo:

Tabela 1.1.: Atribuições Subsidiárias por Arma

Marinha	Exército	Aeronáutica
<ul style="list-style-type: none"> <li>- orientar e controlar a Marinha Mercante e suas atividades correlatas, no que interessa à defesa nacional;</li> <li>- prover a segurança da navegação aquaviária;</li> <li>- contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao mar;</li> <li>- implementar e fiscalizar o cumprimento de leis e regulamentos, no mar e nas águas interiores, em coordenação com outros órgãos do Poder Executivo, federal ou estadual, quando se fizer necessária, em razão de competências específicas.</li> <li>- cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional ou internacional, quanto ao uso do mar, águas interiores e de áreas portuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- contribuir para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao Poder Militar Terrestre;</li> <li>- cooperar com órgãos públicos federais, estaduais e municipais e, excepcionalmente, com empresas privadas, na execução de obras e serviços de engenharia, sendo os recursos advindos do órgão solicitante;</li> <li>- cooperar com órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, no território nacional, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- orientar, coordenar e controlar as atividades de Aviação Civil;</li> <li>- prover a segurança da navegação aérea;</li> <li>- contribuir para a formulação e condução da Política Aeroespacial Nacional;</li> <li>- estabelecer, equipar e operar, diretamente ou mediante concessão, a infra-estrutura aeroespacial, aeronáutica e aeroportuária;</li> <li>- operar o Correio Aéreo Nacional.</li> <li>- cooperar com os órgãos federais, quando se fizer necessário, na repressão aos delitos de repercussão nacional e internacional, quanto ao uso do espaço aéreo e de áreas aeroportuárias, na forma de apoio logístico, de inteligência, de comunicações e de instrução;</li> <li>- preservadas as competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, de maneira contínua e permanente, por meio das ações de controle do espaço aéreo brasileiro, contra todos os tipos de tráfego aéreo ilícito, com ênfase nos envolvidos no tráfico de drogas, armas, munições e passageiros ilegais, agindo em operação combinada com organismos de fiscalização competentes, aos quais caberá a tarefa de agir após a aterragem</li> </ul>

		das aeronaves envolvidas em tráfego aéreo ilícito, podendo, na ausência destes, revistar pessoas, veículos terrestres, embarcações e aeronaves, bem como efetuar prisões em flagrante delito.
--	--	---

Fonte: Adaptado da Lei complementar nº 97 de 1999.

As leis complementares nº 117 de 2004 e 136 de 2010 alteram a lei complementar nº 97 de 1999, citada supra, inserindo atribuições subsidiárias relacionadas a delitos transfronteiriços e ambientais na faixa de fronteira (art. 16-A LC97/1999) e participação em missões de paz e humanitárias (art. 15 LC 97/1999).

Portanto, para além do emprego das Forças Armadas nas suas funções clássicas de defesa à pátria, verificamos atualmente um alargamento no sentido da alocação de recursos humanos e materiais em outros tipos de funções.

As missões de paz coordenadas pela Organização das Nações Unidas recentemente levaram um grande contingente de militares brasileiros ao Timor Leste (1999-2005) e, desde 2004, ao Haiti, na operação intitulada MINUSTAH (United Nations Stabilization Mission in Haiti), cuja vigência fora prorrogada recentemente em resolução do Conselho de Segurança da ONU até outubro de 2012 (Resolução nº 2012). Mas essa participação, embora tenha ganhado notoriedade recentemente, não é novidade. A primeira participação brasileira em missões da ONU se deu na primeira delas, na manutenção de paz na guerra civil grega em 1947 (Aires Júnior & Duarte, 2005). Ainda segundo os autores, com dados que vão até o final da década de 1990, o Brasil também esteve engajado em missões de paz da OEA. Informações do Exército Brasileiro (2011) indicam que atualmente são 12 missões em andamento, duas das principais as quais já foram citadas e outras com menor número de pessoal destacado, em especial oficiais.

Essa é uma modalidade de força militar que vem crescendo de forma bastante intensa nos últimos anos e, atualmente, extrapola as funções de manutenção de paz para as quais foram inicialmente idealizadas. As operações de manutenção de paz que demonstram que a função inicialmente idealizada de observar o cessar-fogo hoje aumentou de forma substancial e envolve tarefas de reconstrução de Estados falidos, treinamento de contingentes locais, guarda de infraestrutura, garantia do Estado de direito, facilitação de eleições e proteção da vida de civis. São tarefas bastante

diversificadas e que vão além das atividades inerentes à esfera militar, extrapolando para questões de proteção dos direitos da pessoa humana e assistência na construção de capacidades locais. Rodrigues (2000, p. 49) afirma que “*As operações de manutenção da paz estão ultrapassando sua função tradicional de monitorar cessar-fogo e começam a se imiscuir em tarefas administrativas do governo*”. Mais uma vez, vemos aqui o alargamento do conceito de segurança, não somente no que tange à nova modalidade de inserção militar plurinacional, mas também no que diz respeito à natureza das matérias assistidas por tais operações.

As operações de paz se sustentam através de doações de países contribuintes, de um orçamento que conta com participação de 26% dos Estados Unidos, 16,6% do Japão, 8,6% da Alemanha, 7,8% da Grã-Bretanha, 7,4% da França, 3,1% da China, 3% do Canadá, 3% da Espanha e 24,5% dos demais países (FP, 2009). Observa-se que há uma grande desproporção na contribuição norte-americana em relação à dos demais países, mas também pode-se afirmar que é um negócio interessante para militares de países mais pobres, que fazem do engajamento em tais missões uma boa fonte de recursos, considerando que muitos deles ganham valores muito maiores se engajados nas operações de paz da ONU do que se estivessem trabalhando para suas próprias Forças Armadas. As assimetrias estão presentes também no grau de treinamento e equipamento dos militares que trabalham em tais operações, de acordo com a nacionalidade. A ONU tem seus padrões e repassa aos soldados, entretanto o histórico e a preparação de cada um impactam diretamente na qualidade dos serviços prestados.

Aires Júnior & Duarte (2005) afirmam apresentam detalhadamente as características das ações conhecidas como missões de paz, que vão desde missões de *Peacekeeping* até o *Enforcement*, a depender da particularidade de cada caso. As missões são autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU. Já nos dados dos autores, a tendência é de aumentos regulares na frequência dessas atividades, endossados pelos dados atualizados da FP.

A propósito das operações de paz, para além da forma como a expansão no conceito de segurança é claramente visualizável nestas iniciativas, elas podem também funcionar como treinamento extra para os contingentes envolvidos. Relatos informais de oficiais engajados na missão do Haiti, por exemplo, trazem a idéia que aqueles militares brasileiros que tiveram a oportunidade de servir no exterior ganharam em capacitação e treinamento, e voltam para o país com melhores condições de influenciar o grupo no qual estão inseridos e transmitir esse conhecimento como forma de melhorar sua própria

formação e a de seus colegas. Nos casos de outras missões de menor impacto no número de brasileiros engajados, a participação de oficiais claramente denota o aspecto do aprendizado que pode ser observado em missões desse tipo.

Além do engajamento em missões de paz e da importação direta no conceito ampliado de segurança através da cooperação internacional, as Forças Armadas brasileiras estão também envolvidas em atividades relacionadas à segurança pública através do dispositivo constitucional do artigo 142, que permite o seu emprego com vistas a garantir a lei e a ordem.

De forma extraordinária, já vimos experiências de contingentes das Forças Armadas engajados em atividades de segurança pública, como recentemente nos esforços de pacificação de morros no Rio de Janeiro.

Assim, o que se busca enfatizar é que as Forças Armadas, que funcionam como o agente de execução da política de defesa, estão se engajando em atividades cada vez mais diversificadas, não só no país, mas também no exterior, e esse alargamento no conceito de segurança está sendo construído no próprio escopo da instituição. O conceito de segurança para além da defesa do território nacional vem sendo teorizado e praticado de formas diversas, e as Forças armadas estão cada vez mais inseridas nesses novos desafios.

O que esse capítulo busca apresentar são as novas demandas e os novos desafios da área da defesa, para que se verifique, através da análise do planejamento e da execução do orçamento, se o país está se alinhando a essa nova realidade.

## Capítulo 2: Segurança e Defesa

Esse segundo capítulo versa sobre dois conceitos fundamentais no estudo em tela: segurança e defesa. A bibliografia especializada sempre faz questão de esclarecer os dois conceitos, para que não se cometam equívocos ao trabalhar um termo ou outro. De fato, são conceitos próximos, mas uma leitura mais apurada permite identificar facilmente as principais diferenças entre eles.

Proença Jr & Diniz (1998, p. 58) afirmam que

*“costuma-se considerar segurança como um estado desejável, uma situação que permita aos cidadãos e às sociedades o estabelecimento de laços estáveis, quer do ponto de vista cultural em sentido lato, quer do ponto de vista comercial; ao passo que se dá o nome de defesa ao conjunto das ações militares visando garantir o estado de segurança”.*

Santos (2004, p. 118) pondera que o conceito de segurança está tradicionalmente relacionado à situação na qual a existência, a soberania e a integridade territorial do Estado estão sob ataque externo, enquanto defesa é a política governamental que engloba uma série de medidas e instrumentos para assegurar a segurança nacional.

Assim, podemos compreender a defesa como um dos meios para se alcançar a segurança, como se este fosse um conceito mais amplo e aquele, mais específico. Defesa está diretamente ligada a ações, enquanto que segurança está mais relacionada a percepções. As ações de defesa impactam na percepção da segurança, sendo essa a relação dos dois conceitos colocada de uma forma deveras simplificada.

### 2.1. Segurança

O conceito de segurança é mais extenso e mais complexo que o próprio conceito de defesa, por não representar uma unidade em si, mas uma série de idéias e por ter como objeto uma percepção bem mais que uma ação.

A segurança não é algo que se mensure com dados facilmente tabulados ou com evidências irrefutáveis, mas é uma percepção construída ao largo de diversas ações que a determinam e que pode ser abalada ou modificada por elementos alheios àqueles que a construíram.

Além disso, a segurança possui duas vertentes, diferentes entre si e que só compartilham a significação semântica. Podemos nos referir à **segurança nacional** e à

**segurança internacional.** A segurança, em si, está relacionada com a autonomia do Estado na manutenção da ordem e da sua própria integridade. Isso inclui ameaças internas e externas, por isso as duas vertentes compartilham o termo segurança.

Internamente, é importante que o Estado consiga garantir o monopólio do uso da força dentro do seu território. Para tanto, uma política de segurança pública, ordenamento jurídico e a existência do Estado de direito operam papel fundamental na elaboração das regras e na administração da autoridade do Estado perante seus cidadãos. Toda essa discussão sobre segurança nacional traz o fantasma da ditadura militar, onde os objetivos nacionais eram estabelecidos de cima para baixo e quaisquer ameaças a eles eram fortemente reprimidas. Por esse motivo, a prudência muitas vezes não recomenda que utilizemos termos como ordem, objetivos nacionais e ameaças. Entretanto, não encontramos outra forma de definir senão recorrendo a essas referências, as quais buscamos tratar sem a interferência e o preconceito oriundos das experiências históricas recentes. Proença Jr. e Diniz (op. cit.) afirmam que os brasileiros interessados em segurança e defesa carecem de um vocabulário que não esteja contaminado pela DSN – Doutrina de Segurança Nacional<sup>4</sup>, fazendo referência a esse receio que se tem ao utilizarmos certos termos que porventura remetam a significados anteriores.

Definir as prioridades nacionais e estabelecer a ordem, garantindo o monopólio do uso da força, desde que operados dentro dos limites da legalidade, não devem ser vistos como arbitrariedade ou abuso, mas como função constitucional do Estado e objeto do contrato social acordado entre cidadãos e Estado, segundo a corrente teórica que o sustenta e segundo as próprias funções inerentes ao Estado.

Podemos afirmar que a segurança tem a ver com as vulnerabilidades às quais as estruturas do Estado estão submetidas e à envergadura dessas vulnerabilidades frente à manutenção das atribuições inerentes ao Estado. Essas ameaças podem ser institucionais, territoriais, etc., pois as estruturas do Estado englobam aspectos tais como unidade territorial e instituições. Por isso fazemos questão de frisar o aspecto da percepção de segurança, pois não se pode decretar que uma invasão pontual do espaço aéreo brasileiro por uma aeronave em trânsito, e que não esteja devidamente

---

<sup>4</sup> A Doutrina de Segurança Nacional – DSN era uma estrutura jurídica pela qual a ditadura militar sustentava os objetivos nacionais e instituía a repressão a todos aqueles que a ameaçassem, interna ou externamente, deslegitimando qualquer oposição ou projeto alternativo e se transformando em um instrumento que acabou sendo utilizado para o desrespeito aos direitos humanos e liberdades individuais em um período sombrio da história brasileira.

identificada e autorizada, necessariamente venha a afetar a segurança nacional, apesar de haver sido registrada uma invasão territorial e uma afronta aos princípios da soberania nacional. A dimensão de tais ameaças ou agressões deve ser pontuada sempre considerando o conjunto de demais fatores que também o impactam. Se, por outro lado, invasões do espaço aéreo por parte de aviões militares de um país vizinho são registradas de forma recorrente, ostensiva e sem qualquer justificativa plausível, certamente estamos diante de uma ameaça de alcance maior que o simples ocorrido com a aeronave anterior.

A política de segurança pública também opera um papel fundamental na manutenção da ordem e da legalidade na sociedade. Segundo o ordenamento jurídico, uma série de procedimentos ali tipificados não são condizentes com o tipo de garantia e proteção que o Estado deve à totalidade dos cidadãos, de forma tal que aquele transgressor isoladamente deve receber as punições necessárias para que não volte a incorrer nos mesmos ilícitos e sua atitude não venha a causar transtornos aos demais cidadãos. Se não estivermos nos referindo à manutenção da ordem, não saberia cunhar outro termo para esse tipo de garantia que o Estado dá aos seus cidadãos, mas de certo o Estado de direito e a solidez das instituições hoje não podem ser comparadas ao período anterior, mesmo que utilizemos o mesmo termo. Não pretendo aqui afirmar que o ordenamento jurídico e o judiciário brasileiro são exemplares, mas simplesmente afirmar que as ameaças à ordem recebem a tutela do Estado no sentido de reprimi-las conforme sua previsão legal e isso significa que o Estado está atuando para diminuir aquelas ocorrências que possam diminuir a percepção de segurança dentro da sociedade.

A característica da política de segurança operada por um Estado de direito e cumpridor de suas obrigações constitucionais é que, mesmo sendo punido por seus ilícitos, o cidadão deve continuar sendo tratado como um cidadão pleno, e não como um cidadão de segunda classe, sendo mantido o respeito a todos os seus direitos e garantias fundamentais. Nesse aspecto, a manutenção da segurança nacional deve atender, sobretudo aos interesses e aos direitos de seus próprios cidadãos, pois não pode haver um conceito de Estado como ente separado da sua população, que é o que lhe dá sentido enquanto tal. O Estado não existe e não é um fim em si próprio, mas uma organização que atende a uma série de funções sociais.

É necessário pontuar também que conceitos como “ordem pública” ainda estão inseridos nos setores militares de forma equivocada, resquícios de uma cultura organizacional que treinou seus membros dentro de um discurso, de uma lógica que não

perdura até os dias de hoje, mas que de alguma forma demora um tempo maior até que seja erradicada completamente das suas estruturas. Da mesma forma, as forças armadas são um local privilegiado de identidade, onde as marcas institucionais são claramente presentes em seus membros e cujos discursos e linguagem estão, na maioria das vezes, em consonância com as determinações institucionais, fruto de uma forte hierarquia que exige essa postura.

Assim, compreendemos que a segurança nacional é a vertente interna do conceito de segurança, e conta com o aparato do Estado e do ordenamento jurídico nacional para se sustentar.

Da mesma forma, temos a questão da segurança internacional, que envolve uma pluralidade de atores e uma ausência de ordenamento jurídico supranacional e ausência de mecanismos de *enforcement*, motivo pelo qual podemos considerá-la mais complexa e menos previsível e administrável que a segurança nacional.

A segurança internacional, por sua vez, também é um conceito relacionado à percepção, sensação, e engloba todos os países que compõem o sistema de segurança internacional. Esse arranjo é dado pelo equilíbrio nas ações dos atores envolvidos e, apesar da ausência de norma, é regido por princípios já conhecidos por todos os países. A questão de guerra e paz está diretamente relacionada a esse aspecto, pois uma situação de segurança geralmente envolve a ausência de conflitos armados ou sua iminência.

As ações de defesa estão diretamente relacionadas à segurança internacional, pois, havendo superado o debate sobre a ordem pública sob a ótica do ordenamento jurídico, as forças armadas – principal elemento componente da política de defesa – ficam a cargo, primordialmente, das questões de segurança internacional.

A esse respeito, Santos (2004) afirma que o conceito ocidental de segurança envolve ameaças vindas de fora das fronteiras nacionais e que são de natureza primordialmente militar.<sup>5</sup>

Dada a grande quantidade de atores envolvidos no regime de segurança internacional e a imprevisibilidade de suas ações, pois a grande maioria deles conta com sua própria soberania – considerados os Estados -, o conceito de segurança internacional é bastante amplo e envolve uma agenda cada vez mais ampla e que vem contemplando

---

<sup>5</sup> Como expressamos no capítulo 1, existe atualmente um alargamento nesse conceito de segurança, de tal forma que a percepção do inimigo externo de natureza militar não mais atende à realidade da segurança internacional.

uma expansão no próprio conceito de segurança que perpassa os aspectos de sobrevivência e manutenção do Estado. A iminência de escassez de recursos estratégicos fundamentais a todos tais como água e petróleo, bem como as posturas assimétricas de diferentes países no tocante à temática ambiental e de direitos humanos, por exemplo, constituem fatores potenciais que poderão pautar a situação da segurança internacional.

Por outro lado, a influência cada vez maior de atores não-estatais também pode potencializar a perda do controle desse regime de segurança e a imprevisibilidade quanto aos próximos desdobramentos. É possível afirmar, frente a tais evidências, que os próximos conflitos que afetarão a agenda de segurança internacional não virão de enfrentamentos na modalidade Estado x Estado nem de disputas territoriais. O maior exemplo disso foi o último desdobramento de grande relevo na agenda de segurança internacional, o 11 de setembro de 2001. Este merece uma atenção especial pois traz consigo uma série de componentes interessantes ao nosso debate sobre segurança, segundo o que já fora apresentado também no capítulo anterior.

Contextualizando o período histórico, o mundo vivia um arranjo de segurança relativamente estável, considerando o fim da Guerra Fria e a ausência de conflitos ou acontecimentos relevantes o suficiente para desequilibrar o sistema tal qual ele estava estabelecido. Durante os anos da Guerra Fria, a quase totalidade dos países do mundo acabaram por pautar suas próprias agendas de segurança e suas políticas de defesa considerando os desdobramentos do potencial conflito maior, protagonizado por Estados Unidos e União Soviética. Com o fim da União Soviética e conseqüente fim da Guerra Fria, o mundo só contava com uma grande potência militar – os Estados Unidos – e cada país, de uma forma ou de outra, ainda possuía vínculos com o sistema anterior. Até que os arranjos montados no período da Guerra Fria fossem desarticulados e as prioridades repensadas, houve um período de pouco mais de dez anos e que não fora suficiente para trazer uma nova pauta de relevo mundial. Assim, o mundo se encontrava seguro, ao menos no que diz respeito à iminência de conflitos de proporções globais, ressalvados os conflitos regionais de curto alcance.

Quando o *hegemon* Estados Unidos fora atacado e a imagem de suas duas torres símbolo da prosperidade do modelo capitalista no qual se apoiava foram transmitidos em tempo real para todo o mundo sem a menor explicação minimante razoável, naquele momento, todo o arranjo de segurança que vigia caiu por terra e novos elementos e ameaças – dentre as quais principalmente a perplexidade, o elemento-surpresa, a

completa imprevisibilidade e a ascensão por decreto de novos atores nesse arranjo – revelaram uma gigantesca vulnerabilidade que chegou aos olhos dos demais países sob o significado de que, se até os Estados Unidos estavam despreparados para o que ocorrera, eles também estariam.

O 11 de setembro de 2001 foi paradigmático para os estudos de segurança internacional ao revelar todas essas características já citadas: imprevisibilidade, novos atores relevantes, novas motivações, novas formas de atuação, velocidade das informações e completa falta de condições de defesa. A própria ampliação no conceito de segurança já vem da chamada Escola de Copenhague das Relações Internacionais, que começou a questionar, ainda durante a Guerra Fria, a lógica realista utilizada nos conceitos de segurança e nos aspectos estratégicos e militares (TANNO, 2003). Buzan (1991; 1984) advoga pela ampliação do conceito de segurança e afirma que o este tem poder explicativo superior às noções de guerra e paz. Ainda segundo o autor, os estudos de segurança não devem incorporar somente as ameaças de cunho militar, mas também aquelas relacionadas às áreas política, econômica, ambiental e societal.

Convém ressaltar que a motivação dos ataques de 11 de setembro fora ideológica, os agentes não faziam parte de nenhuma organização militar tradicional e os meios utilizados foram civis e acessíveis a qualquer pessoa, tais como eles próprios. Isso nos dá a percepção da já mencionada expansão do conceito de segurança e dos elementos que devem ser considerados quando do estudo do regime de segurança internacional atualmente.

Intensificaram-se as atividades de inteligência e policiamento ostensivo em muitos países com grande número de imigrantes – especialmente muçulmanos -, ações oriundas de um novo arranjo da segurança internacional.

Citamos novamente esse exemplo por ter sido paradigmático e por ser ilustrativo de uma nova lógica da segurança internacional, mas também há uma série de outros fatores, aqueles já mencionados anteriormente, bem como a disputa por recursos estratégicos. Nessa ênfase específica, o Brasil encontra-se em posição de extrema vulnerabilidade, considerando o rico potencial de seus recursos naturais perante uma realidade de escalada na escassez de tais recursos ao redor do mundo.

Para finalizar os entendimentos sobre o conceito de segurança, é necessário também fazer referência ao **dilema da segurança**. Ao tentar incrementar sua própria segurança através do rearranjo de seu aparato de defesa, um Estado poderá, ao contrário,

diminuí-la. Isso se dá pelo temor de que essas ações tenham finalidades agressivas e não há como ter certeza se os propósitos de determinado país são, de fato, pacíficas.

A teia de relações que compõem o sistema de segurança internacional passa por uma série de elementos, como afirmamos anteriormente, e a grande maioria deles está relacionada a percepções mais que a declarações. Não há como ter certeza da finalidade da compra de armamentos ou quaisquer outros tipos de recursos militares por parte de um país, especialmente em um mundo globalizado como o que vivemos hoje, em que o livre acesso às informações pode inclusive dar proporções maiores a eventos que não deveriam ter tanto destaque. Esse é o chamado dilema da segurança e também serve para ilustrar mais um aspecto dos muitos aos quais nos referimos anteriormente quando lidamos com o conceito de segurança e sua percepção.

## **2.2. Defesa**

O conceito de defesa diz respeito a ações militares que são tomadas por parte do governo com vistas a atender ao objetivo maior da segurança.

Santos (idem, ibidem) afirma que *“defesa nacional, por seu turno, é a política governamental que engloba uma série de medidas e instrumentos para assegurar a segurança nacional”*.

O aspecto de política governamental que é peculiar à defesa se aplica a todos os Estados de formas bastante similares, mas, em cada país, conta com o arcabouço legal-institucional diferenciado. No Brasil, a política de defesa vem manifesta no documento intitulado Política de Defesa Nacional, que nos serve de valiosa fonte e será tratado no capítulo seguinte.

Ao considerarmos a defesa como uma política, depreendemos daí a adequação do conceito enquanto política pública. Importante ressaltar que a política de defesa é exclusivamente pública, de tal forma que não podemos ter atividades privadas de defesa, respeitado o disposto no art. 21, III da Constituição Federal, que assevera: *“Compete à União: (...) III – assegurar a defesa nacional”*.

Às atividades de defesa estão fortemente vinculadas as ações das Forças Armadas e, no caso brasileiro, a coordenação é feita pelo Ministério da Defesa, instância de natureza civil responsável pela interlocução com a Presidência da República no âmbito do Poder Executivo.

A defesa costuma ser considerada tema estratégico na elaboração das políticas públicas e todos os países possuem arranjos de defesa nacional, mesmo aqueles que não possuem forças armadas, sendo esta, portanto, sua política de defesa. A defesa conta com orçamento próprio, indústria própria e uma lógica internacional que se aprimorou ao longo do tempo com as demandas que foram surgindo e com a forma como o conceito de Estado, soberania e a organização do sistema internacional foram evoluindo.

A defesa pode ser compreendida, portanto, como o conjunto de atividades de cunho militar que visam à manutenção/ consecução do estado de segurança.

A importância de se estabelecer a diferença conceitual entre segurança e defesa é notável na grande maioria dos estudos sobre o tema, pois a referência aos dois conceitos sempre faz com que haja a necessidade de esclarecimento de um em relação ao outro.

Cepik (2003, p. 142) afirma que os Estados têm primazia como objetos de segurança porque sua existência é uma condição necessária para a realização de qualquer valor individual ou coletivo num sistema internacional caracterizado pela anarquia. Para o autor, “*o desempenho relativo de um Estado no provimento de ordem pública e na defesa nacional constitui o elemento mínimo a partir do qual se pode julgar suas pretensões de obter lealdade e obediência dos seus cidadãos*”. Assim, no seu entendimento, há um corte transversal entre Estado e defesa, de tal forma que o desempenho na defesa funciona como sustentação do Estado.

O próprio texto da PDN de 2005 se encarrega de fazer a distinção entre os dois conceitos, como segue:

*I - Segurança é a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais;*

*II - Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.*

A definição proposta pela PDN é bastante adequada ao definir segurança como uma condição, que assim também compreendemos como uma situação, um estado, ao passo que a defesa é o conjunto de medidas, ou como dissemos, as ações, notadamente de cunho militar, que são empregadas pelo país para garantir que se alcance a situação de segurança.

## Capítulo 3: O Documento Política de Defesa Nacional

A importância em tratar do documento intitulado Política de Defesa Nacional – PDN - no escopo deste trabalho se dá considerando o objetivo declaratório do documento ao estabelecer as diretrizes daquilo que deverá ser compreendido como prioritário na temática da defesa no Brasil.

A pertinência da temática da defesa nos grandes temas das políticas de Estado se dá pelo que afirma Menezes (1998, p. 90): *“a Função de defesa da Nação é uma atividade dirigida pelo Estado com o objetivo de dar-lhe proteção contra uma possível ameaça exterior que possa atentar contra sua integridade, e nela de estar centrada a política militar”*.

A PDN não se esmera em detalhar ações específicas para cada tema da agenda de defesa do país, ao contrário, institui diretrizes e orientações generalistas voltadas para as linhas-mestre e para os princípios norteadores da política de defesa nacional. Por exemplo, a PDN contempla a colaboração do Brasil na manutenção da paz e segurança internacionais, o que torna incompatível com a PDN que, de alguma forma, o país venha a se envolver em alguma guerra de anexação ou algum conflito o qual não faça referência direta à sua sobrevivência enquanto Estado. Da mesma forma, o país que defende o princípio da não-intervenção na sua PDN<sup>6</sup> não é afeito a apoiar ou, de alguma forma, combater, conflitos domésticos de outros países, por maior que seja sua simpatia com esta causa ou com aquela.

Assim, analisamos as duas PDNs, a primeira versão, de 1996, e a segunda, de 2005, em vigor até hoje, com o objetivo de compreender de que forma vem sendo organizado o pensamento brasileiro sobre defesa em seus documentos declaratórios. Essa observação nos permite ter um panorama mais claro sobre a forma como o país se dedica àqueles temas elencados no primeiro capítulo e nos auxiliarão, de forma subsidiária, a compreender também se o orçamento do Ministério da Defesa vem sendo elaborado com alguma relação com os princípios aqui destacados.

### 3.1. A primeira PDN

A primeira PDN – forma como faremos referência ao documento de 1996 – foi

---

<sup>6</sup> O princípio da não-intervenção está previsto não somente na PDN, mas também na elaboração das diretrizes da Política Externa Brasileira.

promulgada como o primeiro documento público formal sobre a temática de defesa no país. Não há registros históricos de nenhum documento com características semelhantes até a data citada, de tal forma que podemos considerá-lo um marco no Brasil.

É comum observar na sociedade brasileira certo desinteresse sobre a temática da defesa, o que confere à primeira PDN um caráter bastante inovador, ao trazer a defesa para o centro do debate. Além de ter sido um marco no sentido de formalizar, pela primeira vez, a orientação do país na formulação de sua política de defesa, a PDN de 1996 também deve ser destacada por outra característica que lhe foi marcante: ela serviu de base para a criação do Ministério da Defesa, lançando as bases formais-institucionais que dariam sustentação à sua posterior fundação, em 1999. Alsina Jr (2006, p. 125) afirma que a elaboração desta primeira PDN teve o objetivo implícito de lançar as bases para a criação do Ministério, o que nos traz relevância ao debate, considerando que o Ministério viria a ser o grande articulador das atividades de defesa do país, dono, inclusive, do orçamento da área, o qual detalharemos no capítulo seguinte.

Os objetivos principais da PDN elaborada em 1996 eram:

- a) a garantia da soberania do Estado;
- b) a conservação da coesão e da unidade nacional;
- c) a colaboração do Brasil na manutenção da paz e segurança internacionais.

De forma resumida, a primeira PDN pontuava como objetivos principais a garantia da soberania do Estado, a conservação da coesão e da unidade nacional e a colaboração do Brasil na manutenção da paz e segurança internacionais. Ao analisar este primeiro documento, é evidente uma característica do Brasil, até mesmo na formulação de sua política de defesa, que é o pacifismo, de tal forma que há a referência ao desarmamento universal, o desmonte dos arsenais nucleares das grandes potências a extinção da produção de outras armas de destruição em massa. Da mesma forma, há a previsão da participação brasileira em operações de paz, de acordo com os interesses nacionais. Também há a referência ao aprimoramento do sistema de vigilância e controle das áreas de interesse nacional como a fronteira amazônica e o Pantanal, águas jurisdicionais, plataforma continental e o espaço aéreo brasileiro (Brasil, 1996).

Em referência ao apresentado no primeiro capítulo, Bull (2002) afirma que, com o fim da Guerra Fria, a sociedade civil começa a perceber ameaças não-convencionais (não-estatais) como forma legítima de preocupação, pois estas podem, também, interferir nos direitos essenciais à vida e à propriedade. O ponto que buscamos ressaltar aqui é que, atualmente, novos problemas são percebidos como ameaças pelo Estado e

destes podemos citar o meio ambiente, os direitos humanos, as grandes migrações, terrorismo, tráfico internacional de drogas e armas e os fluxos transnacionais de pessoas, que se transformaram em temas da agenda internacional de segurança antes pautada basicamente por segurança e economia.

A transformação do conceito de segurança de que já tratamos, necessariamente impacta o debate atual, de tal forma que Mathias (2007, p. 87) afirma que:

*“Antes, a segurança estava circunscrita ao Estado-Nação e dizia respeito aos meios militares que garantiam o interesse nacional de um país específico. Depois, a segurança passa a ser mais ampla, entendida como “Segurança Humana”, o que implica em tomar todos os aspectos que a compõem, tais como os militares, policiais e sociais”.*

A referência que fazemos mais uma vez serve para ilustrar quão mais complexo ficou o planejamento da defesa (considerada um dos componentes da segurança), a identificação dos objetivos e ameaças e a alocação de meios e recursos para este fim.

A questão conceitual que envolve segurança e defesa é o que aproxima a formulação da política de defesa da política externa, de tal forma que ações de política externa certamente poderão gerar desdobramentos na defesa e vice-versa. Por exemplo, uma declaração infeliz de um representante diplomático brasileiro – falando em nome do Estado – pode suscitar uma guerra, que terá desdobramento diretos para a área de defesa. Da mesma forma, uma ação de defesa – como a alocação de tanques de guerra em determinada fronteira – certamente irá gerar desdobramentos de ordem diplomática com aquele vizinho que se sentir ameaçado<sup>7</sup>.

Vivíamos, portanto, na década de 1990, uma fase de ampliação do poder civil pós-redemocratização e a criação do Ministério da Defesa veio a calhar em um país que, até então, possuía cinco ministérios militares (Marinha, Exército, Aeronáutica, Estado-Maior das Forças Armadas e Casa Militar) e pouca coesão no planejamento de defesa, considerando basicamente o enfoque na instituição militar à qual estava relacionado o órgão. O ministério não deveria ser somente mais um órgão diante de tantos outros que já existiam, mas deveria ser a instância responsável pelo planejamento e execução da política de defesa.

Oliveira (2005, p. 24) afirma que *“nas regiões de fronteira, um jovem tenente simboliza a soberania nacional e os habitantes locais o sabem muito bem. Até porque, com frequência, é num batalhão que as crianças são registradas, os doentes cuidados,*

---

<sup>7</sup> Vide dilema da segurança, capítulo 2.

*os casamentos civis formalizados*”. Se, visto de fora, a referência identitária que se aplica aos militares é suficientemente forte, mas internamente é uma tarefa grandiosa conceber a magnitude do desafio que foi instituir uma autoridade civil à qual as militares estivesse subordinadas, e o Ministério da Defesa veio para romper com este paradigma.

Firmar o Ministério da Defesa como instituição de fato e de direito responsável pelo controle da defesa brasileira valeu também como esforço de evidenciar os princípios democráticos que vinham sendo exercitados. É natural admitir que o momento histórico era diferente do que vivenciamos hoje, quando já há uma consolidação democrática e a definição dos papéis dos atores estatais já é mais clara.

É fundamental assumir a importância da criação do Ministério da Defesa, pois, segundo Oliveira (op.cit., p. 125), *“por meio do ministro da Defesa, o presidente da República se faz representar na área da Defesa Nacional e das Forças Armadas; no modelo anterior, ao contrário, estas se faziam representar no Executivo por meio dos ministros militares”*.

Esse novo arranjo institucional já fora contemplado na primeira PDN, que buscou pautar as diretrizes principais da defesa nacional. O fato de que o documento fora redigido de forma bastante genérica pode ser minimizado pelo ineditismo do documento e pelo momento histórico no qual estava inserido. Após a redemocratização, era importante compreender o papel das forças armadas no país, bem como de que forma o Brasil iria se inserir na nova dinâmica da segurança internacional depois do fim da Guerra Fria. A primeira PDN foi fundamental neste sentido, motivo pelo qual afirmar tão somente que ela tenha sido genérica em seu teor não contempla o aspecto histórico no qual o documento esteve inserido.

Pereira (1997, p. 130) afirma que *“A Política de Defesa Nacional (PDN) representa importante marco para a coordenação de esforços, direcionamento de vontades, estabelecimento de metas e elaboração de planejamento de todas as organizações com responsabilidades na defesa”*.

Ao largo do debate mais amplo, em síntese, a primeira PDN estabeleceu as seguintes premissas: estreito relacionamento com os países vizinhos e com a comunidade internacional, baseados na confiança e no respeito mútuo; rejeição à guerra de conquista e busca de solução pacífica de controvérsias, com o uso da força somente como recurso de autodefesa.

### 3.2. A segunda PDN

Oliveira (2005) afirma que a elaboração de uma política de defesa constitui em si mesma uma inovação nos padrões de relacionamento civil-militar. Para o autor, a elaboração do documento dá sinais claros de que as questões militares deixaram de ser afeitas apenas aos militares.

A introdução da segunda PDN, de 2005, afirma que:

*“A Política de Defesa Nacional voltada, preponderantemente, para ameaças externas, é o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de defesa e tem por finalidade estabelecer objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego da capacitação nacional, com o envolvimento dos setores militar e civil, em todas as esferas do Poder Nacional. O Ministério da Defesa coordena as ações necessárias à Defesa Nacional.” (Brasil, 2005)*

Neste texto constante da introdução do documento, anexo ao Decreto nº 5484 de 30 de junho de 2005, ficam claros os papéis atribuídos à política de defesa nacional, ao ser identificada como *“o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de defesa”* e a função institucional do Ministério da Defesa, *“coordenador das ações necessárias à Defesa Nacional”*. Passados seis anos da criação do Ministério e nove anos da primeira PDN, os seus papéis já nos parecem claros o suficiente, de tal forma que a segunda PDN pode agora se dedicar a diretrizes mais claras e específicas.

Tanto que a segunda PDN não mais se dedica a indicações mais generalistas como a primeira, que preceituava, por exemplo, a manutenção de um sistema adequado de segurança que garantisse o bom funcionamento democrático do país. A segunda PDN fala especificamente do ambiente internacional, da nova conjuntura internacional e a imprevisibilidade nas relações internacionais, a pouca probabilidade de um conflito generalizado entre Estados e a ascensão de conflitos étnicos e religiosos, disputas por água e energia, dentre outros aspectos. Da mesma forma, insere no debate as prioridades de defesa na região amazônica e no Atlântico Sul, pela abundância de recursos e pela vulnerabilidade de fronteiras terrestres e marítimas tão extensas. Em estudo anterior (Costa, 2009), percebemos que até mesmo a corrente realista das Relações Internacionais, notadamente habituada a pautar a agenda internacional por questões de segurança, trouxe ao debate a necessidade que os Estados têm de dominar matérias-primas e recursos estratégicos (água, energia) como forma de compor a balança de poder no cálculo estratégico.

A localização geográfica na América do Sul ganha especial atenção do item 3 da

PDN, no qual afirma que *“a América do Sul, distante dos principais focos mundiais de tensão e livre de armas nucleares, é considerada uma região relativamente pacífica”*(Brasil, 2005). Esta afirmação, juntamente com a determinação da primeira PDN de que a diplomacia seria a primeira via de solução de conflitos do país, já denotam que há, sob a égide da PDN, o claro interesse em indicar um perfil pacifista.

Os seis itens indicados como objetivos da defesa nacional fazem referência e possuem ligações com o “mundo real” das ações, o que torna esta versão mais recente da PDN um documento rico. As orientações e diretrizes, da mesma forma, se fazem refletir em ações das políticas externa e de defesa brasileira.

A segunda PDN constitui um esforço de revisar a primeira, cuja pertinência é inquestionável e busca atualizar as orientações de defesa do país, ao se mostrar bastante útil ao prosseguimento do debate. Se, num primeiro momento, a preocupação maior era o papel do debate sobre defesa na nova realidade democrática e ressaltar a importância de um arranjo institucional que permitisse o melhor desempenho dessas atividades, na segunda já temos orientações mais claras, uma melhor definição do cenário internacional e preocupação com orientações específicas relacionadas ao funcionamento das forças armadas e seu aparelhamento, a importância da indústria de defesa na autonomia estratégica do país, o posicionamento brasileiro em relação à temática do terrorismo, ataques cibernéticos, dentre outros novos desafios. Estas orientações, totalizando 22, estão localizadas no item 6 da PDN.

Esta versão de 2005 ampliou o que fora apresentado na primeira PDN, trazendo indicações sobre as novas temáticas que compõem a agenda internacional na atualidade e uma leitura clara dos desafios de defesa que o país deve enfrentar, a diferenciação conceitual entre defesa e segurança serve bastante à leitura, como já ressaltado no capítulo anterior.

*I - Segurança é a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais;*

*II - Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.*

Desta forma, é fácil perceber que o documento se refere especificamente à defesa, e externar essa diferenciação em relação à segurança deixa ainda mais clara esta

conclusão. Entretanto, Pereira (1997) afirma que a segunda PDN significou apenas um rearranjo dos mesmos conceitos apresentados na primeira, frustrando quem buscasse diretrizes sólidas para a estruturação da defesa brasileira.

Assim, da mesma forma que a primeira PDN que teve o seu valor intrínseco de se consolidar como documento de referência na organização da defesa nacional, a segunda PDN também teve seus méritos muito mais na forma que propriamente no conteúdo, apesar dos avanços notáveis. A revisão da primeira PDN é a clara demonstração de que a questão da defesa no país tem merecido atenção e que a continuidade do debate são de fundamental importância para o bom planejamento das atividades no Brasil. Pode soar pouco, mas é uma forma de demonstrar que a defesa, mesmo aquém daquilo que deveria, está ocupando espaço na agenda das políticas públicas nacionais e consolidando esta sua nova forma de funcionamento em tempos democráticos.

Entretanto, a crítica da primeira PDN persiste na segunda<sup>8</sup>, como assevera Pompeu (2009, p. 29):

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

Marques (2007, p. 166) afirma que a segunda PDN conjugou esforços para o efetivo combate a possíveis ameaças externas, estabelecendo os seguintes parâmetros: a) valorização de foros internacionais, b) apoio à existência de forças armadas modernas, balanceadas e aprestadas, c) aumento da capacidade de mobilização nacional.

Assim, neste capítulo que trouxe a leitura das duas PDNs já promulgadas no Brasil até hoje, é importante observar a forma como esses dois documentos dizem respeito ao planejamento e ao pensamento brasileiro sobre defesa. Se, para fazermos a análise proposta no escopo desse trabalho iremos analisar o planejamento e a execução do orçamento do Ministério da Defesa, é fundamental observar que as atividades de defesa no âmbito do Executivo federal vêm pautadas por linhas de pensamento que são propostas como linhas-mestre da grande política, a partir das quais derivam as ações em

---

<sup>8</sup> Apesar dos avanços entre a primeira PDN, de 1996, e a segunda, de 2005, serem claros sob o ponto de vista da consolidação do papel dos atores envolvidos e da importância da existência do documento, o Ministério da Defesa lançou, ainda, em 2008, a Estratégia Nacional de Defesa (END), por meio do decreto nº 6.703 de 2008, que procura intensificar o debate, pois a END se propõe a *“a orientar, de forma sistemática, a reorganização e reorientação das forças armadas”* (Brasil, 2008, p. 1).

específico.

Dessa forma, não seria prudente realizar um estudo sobre o planejamento e a execução do orçamento do Ministério da Defesa e sobre em que medida a atenção às novas demandas da defesa vem sendo atendidas por esses documentos sem buscarmos o panorama do debate da defesa no país, que não pode excluir a análise do documento PDN.

Segundo o que vimos nessas últimas páginas, a primeira PDN de 1996 teve o desafio de ser um documento inédito sobre a temática no Brasil e representou um passo significativo no novo ambiente democrático brasileiro no sentido de apresentar a forma como as atividades de defesa deveriam ser realizadas e coordenadas. A primeira PDN foi fundamental na instituição do Ministério da Defesa, consolidando uma esfera de poder civil sobre as atividades militares.

A segunda PDN, por sua vez, já conseguiu realizar uma melhor contextualização do ambiente internacional e da vizinhança sul-americana, bem como leva em consideração o novo arranjo institucional doméstico, assumindo o Ministério da Defesa como o coordenador das atividades de defesa no Brasil.

## **Capítulo 4: Uma análise do Orçamento do Ministério da Defesa de 2000 a 2010**

Conforme elaborado no escopo metodológico do trabalho, adotamos a premissa da análise do orçamento do Ministério da Defesa como forma de verificar se as preocupações brasileiras em matéria de defesa estão de acordo com as novas demandas apresentadas no primeiro capítulo.

A importância e a pertinência do uso do orçamento como ferramenta nesse estudo já foram ressaltados na introdução do trabalho, com a contribuição de Wildavsky (1964) e Wlezien & Soroka (2003). Assim, o orçamento nos serve de plataforma para estudarmos a forma como o país planeja e executa suas atividades de defesa, expressas em termos numéricos, mas também de essencial importância do ponto de vista do planejamento.

O capítulo busca fazer uma revisão sobre os aspectos legais e administrativos do orçamento público e, por fim, realizamos algumas inferências baseadas nos orçamentos do Ministério da Defesa a fim de observar se tem havido, no planejamento e na execução deste orçamento, uma adequação às novas demandas da área da defesa, segundo o objeto principal ao qual essa pesquisa se destina.

Os dados apresentados foram consultados no Portal da Transparência dos Recursos Públicos Federais, sob a responsabilidade da Controladoria Geral da União (CGU)<sup>9</sup> e pertencem ao Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI).

Corroboramos a premissa que o Ministério da Defesa é o principal ator na formulação e na execução da política de defesa no Brasil, segundo texto da própria PDN de 2005. O recorte temporal (2000 a 2010) levou em consideração a análise do período de orçamento “cheio” do ministério, tendo em vista que sua criação ocorreu em junho de 1999<sup>10</sup>, até os dados mais recentes.

### **4.1. O Plano Plurianual (PPA)**

O PPA é um plano operacional de médio prazo, com duração prevista de quatro anos, que estabelece as prioridades e metas da administração pública. É o documento

---

9 Todos os gastos públicos realizados podem ser acompanhados através do portal [www.transparencia.gov.br](http://www.transparencia.gov.br), em observância ao princípio constitucional da publicidade que rege o ato público.

10 Vide criação do ministério através da lei complementar n° 97 de 09 de junho de 1999.

que traduz o planejamento do orçamento brasileiro nas mais diversas áreas temáticas. O plano foi criado pela Constituição Federal de 1988 (art. 165, §1º) e tem como premissa o estabelecimento de *“diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”*.

O PPA torna-se o coração das ações governamentais, tendo em vista que praticamente todos os recursos do orçamento são alocados em programas que estão nele previstos, na forma de ações orçamentárias, à exceção das transferências constitucionais devidas aos Estados e municípios e do pagamento de dívidas do Governo Federal. (Garces e Silveira, 2002)

A vigência do PPA se inicia no segundo exercício financeiro do mandato executivo e se encerra no primeiro ano do mandato subsequente<sup>11</sup>. A principal razão para que o PPA seja considerado, inclusive, um plano de Estado, e não de governo, é que se trata de um elo entre o planejamento de longo prazo e as ações anuais para a sua execução<sup>12</sup>.

Segundo Calmon e Gusso (2002, p.6), *“Os objetivos pretendidos por meio da implementação dessa sistemática foram os de aumentar a transparência da ação de governo, mediante a prestação de contas à sociedade sobre o desempenho dos programas; auxiliar a tomada de decisão; aprimorar a gestão; e promover o aprendizado”*<sup>13</sup>.

Varela (2004, p. 99) também aponta que: *“Essa defasagem de um ano possibilita que o novo governo dê continuidade ao trabalho ainda não acabado do governo anterior, ao passo que cuida da discussão final e da aprovação do seu próprio plano.”* Essa característica é extremamente importante para que haja a continuidade nos trabalhos realizados, sem a necessidade de redefinição de todo o arcabouço das atividades governamentais a cada troca de governo. Como ressaltado, é isso o que diferencia as ações de Estado das de governo, e é imprescindível que o gestor elabore

---

11 C.f. Art. 35, §2º, Inciso I do ADCT. O PPA deve ser enviado para aprovação do Congresso Nacional até 31 de agosto do primeiro ano de cada mandato presidencial, para que sua execução tenha início no segundo ano desse mandato, concluindo-se no primeiro ano do mandato presidencial subsequente. A coordenação da elaboração do projeto da Lei do Plano Plurianual cabe ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e envolve a ativa participação de todos os órgãos da Administração Direta e Indireta do governo federal.

12 Reforçando a ideia de continuidade dos programas governamentais, o art. 167 § 1º, inciso XI da Constituição Federal determina que pelo menos os investimentos cuja execução ultrapasse um exercício financeiro deverão ser incluídos no PPA, ou em lei que autorize a inclusão.

<sup>13</sup> Essa prestação de contas à sociedade pode ser entendida como uma *accountability*, da qual o orçamento faz parte como ferramenta de fundamental importância (Abrucio & Loureiro, 2005).

estas ações utilizando toda a arquitetura e a estrutura da administração pública de forma tal que aquele trabalho possa ser realizado mesmo na sua ausência.

Calmon e Gusso (op.cit.) complementam que

*“Essa inovação ambicionou não apenas cobrir todo o espectro de programação governamental – articulada pelo Plano Plurianual de governo –, como também fazer que os aparatos de gestão de cada programa incluíssem recursos, procedimentos e normas de avaliação e de monitoramento que servissem, ao mesmo tempo, como instrumentos para a avaliação dos programas pelos gerentes, bem como à avaliação no âmbito ministerial e do próprio conjunto do Plano” (p.6)*

Não obstante, existe amparo legal para a mudança do PPA em curso. Para tanto, é necessária a criação de uma lei complementar que versará sobre o exercício financeiro.<sup>14</sup>

Além dos imperativos legais, não devemos esquecer que a elaboração do PPA é um instrumento de ação administrativa no âmbito governamental. Sabbag (2007, p.85) assevera que: *“há a necessidade de existência de um plano a ser seguido no processo de elaboração orçamentária, pois o orçamento define, em última análise, os **passos do desenvolvimento nacional**”* (grifo nosso). Coadunamos do entendimento do autor no sentido de que o orçamento é um elemento de extrema importância no desenvolvimento das políticas públicas e serve, além do planejamento, à *accountability* que o poder público deve prestar a seus cidadãos.

Assis (2009, p. 183) reforça a função do orçamento como justificativa ao desenvolvimento, apontando que *“é possível afirmar que a movimentação do orçamento constitui num excelente demonstrativo do que se faz pelo resgate das dívidas sociais do país e pela melhoria da qualidade de vida da população”*.

Após o entendimento da lógica do PPA, o passo seguinte é analisar sua estruturação dentro do Ministério da Defesa. O período de análise de dez anos (2000 a 2010) está contido na execução de três PPA's (2000-2003, 2004-2007, 2008-2011). A seguir, discorreremos sobre as ações dos PPA's compreendidos no período estudado a fim de se observar a consonância do planejamento com as demandas já ressaltadas.

---

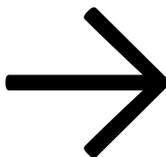
14 Segundo art. 165 § 9º - Cabe à lei complementar:

I - dispor sobre o exercício financeiro, a vigência, os prazos, a elaboração e a **organização do plano plurianual**, da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual; grifo nosso

O PPA 2000-2003 é também conhecido como o Programa “Avança Brasil” (Calmon & Gusso, 2002). A análise das ações deste PPA nos permitiu agrupá-las em dezoito grandes ações do Ministério da Defesa a fim de contemplar os três comandos militares.

No PPA 2004-2007, observamos que as mesmas dezoito grandes ações permaneceram em seu escopo com algumas pequenas modificações semânticas que, na verdade, não alteram a continuidade dos programas anteriores. As principais modificações estão contidas na tabela a seguir:

Tabela 4.1. Diferenças na nomenclatura das ações do Ministério da Defesa nos PPA’s 2000-2003 e 2004-2007

	PPA 2000 – 2003		PPA 2004 - 2007
1	Assistência e Cooperação da Aeronáutica à Sociedade Civil, Assistência e Cooperação da Marinha à Sociedade Civil, Assistência e Cooperação do Exército à Sociedade Civil		Assistência e Cooperação das Forças Armadas à Sociedade
2	Gestão da Política de Defesa Nacional		Comunicações, Comando, Controle e Inteligência nas Forças Armadas
3	Operações Militares		Preparo e Emprego Combinado das Forças Armadas
4	Adestramento e Operações Militares da Aeronáutica, Adestramento e Operações Militares da Marinha e Adestramento e Operações Militares do Exército		Respectivamente, Preparo e Emprego da Força Aérea, Preparo e Emprego do Poder Naval e Preparo e Emprego da Força Terrestre
5	Nacionalização do Material Bélico		Produção de Material Bélico
6	Segurança e Proteção do Tráfego Aquaviário		Segurança da Navegação Aquaviária
7	Proteção ao Vôo e Segurança no Tráfego Aéreo		Segurança de Vôo e Controle do Espaço Aéreo Brasileiro

Já o PPA 2008-2011 (vigente até a conclusão deste estudo) trouxe apenas uma modificação semântica em relação ao PPA anterior, com o retorno da nomenclatura do PPA 2000-2003: Gestão da Política de Defesa Nacional em vez de Comunicações, Comando, Controle e Inteligência nas Forças Armadas (item 2 da tabela 4.1.).

Assim, já vimos que ao longo dos dez anos estudados, não houve uma nenhuma mudança significativa na forma como as ações foram articuladas dentro dos PPAs. Nem a criação de novas ações nem a mudança de nomenclatura – o que poderia denotar alguma mudança na forma como essas ações são pensadas e elaboradas.

Na tabela 4.2. a seguir sintetizamos as principais ações dos PPA's e listamos os objetivos das ações. Utilizamos, para os fins desta tabela, a nomenclatura do PPA 2000-2003, já que há continuidade deste nos demais PPAs estudados.

Tabela 4.2.: Principais Ações do Ministério da Defesa Constantes nos Planos Plurianuais (PPA 2000/2003-2004/2007-2008/2011)

N.	Ação	Objetivos	PPA 2000- 2003	PPA 2004- 2007	PPA 2008- 2011
1	Adestramento e Operações Militares	A ação contempla a Marinha, Exército e Aeronáutica e tinha por objetivo preparar e manter as forças armadas para o cumprimento de sua destinação constitucional de defesa do país.	X	X	X
2	Assistência e Cooperação à Sociedade Civil	A ação contempla a Marinha, Exército e Aeronáutica e tinha por objetivo prestar assistência à sociedade civil através dos equipamentos existentes (aviões, navios, carros, recursos humanos) sempre que houver a necessidade por parte da sociedade e a disponibilidade de recurso por parte da força empregada.	X	X	X
3	Projeto Calha Norte	A ação tem por objetivo a preservação da soberania nacional e a integridade territorial na Região da Calha Norte (Região Compreendida das fronteiras do Amapá até as Fronteiras do Estado do Amazonas circundando toda a região Amazônica num total de 6,5 mil Km de fronteiras) e visa promover o desenvolvimento da região.	X	X	X
4	Controle de Armamentos, Munição e Explosivos	A ação tem por objetivo estabelecer meios de controle e fiscalização de armamentos, munição e explosivos comercializados no país e que possuem restrições em sua livre aquisição.	X	X	X
5	Desenvolvimento da Aviação Civil	A ação tem por objetivo prover meios para o desenvolvimento da aviação civil, buscando atender a demanda por aeronautas registrados (em condições de operar aeronaves de pequeno, médio e grande porte e helicópteros)	X	X	X
6	Desenvolvimento da Infraestrutura Aeroportuária	A ação tem por objetivo prover o segmento dos investimentos necessários para a melhoria da infraestrutura dos aeroportos controlados pela INFRAERO, subsidiária do Ministério da Defesa.	X	X	X
7	Ensino Profissional	A ação contempla a Marinha, Exército e Aeronáutica e visa o atendimento à	X	X	X

		demanda por recursos humanos qualificados nas forças armadas.			
8	Gestão da Política de Defesa Nacional	A ação contempla a instalação de centros de comando e controle como forma de integrar a política de defesa nacional.	X	X	X
9	Mobilização para a Defesa Nacional	A ação busca prover o Ministério da Defesa de instrumentos de gestão interna a fim de desenvolver a política de Defesa Nacional.	X	X	X
10	Nacionalização do Material Bélico	A ação busca diminuir a dependência do material bélico importado reforçando a indústria nacional.	X	X	X
11	Operações Militares	A ação tem por objetivo prover o país de instrumento para a participação de operações militares, sobretudo através de cooperação militar internacional, sempre que houver demanda.	X	X	X
12	PROANTAR	A ação visa a manutenção das pesquisas no continente antártico e a operacionalização da base científica Comandante Ferraz.	X	X	X
13	Proteção de Voo e Segurança do Tráfego Aéreo	A ação foi concebida para garantir a proteção ao voo e a segurança do tráfego no espaço aéreo brasileiro.	X	X	X
14	Reaparelhamento e Readequação das Forças Armadas	A ação contempla a Marinha, Exército e Aeronáutica e tem por objetivo o investimento nos três comandos, provendo os meios para a melhoria e readequação das atividades militares no país.	X	X	X
15	Recursos do Mar	A ação visa à conservação e manutenção da Estação Científica de São Pedro e São Paulo, além da definição dos limites da zona de exploração econômica através da delimitação da Plataforma Continental jurídica brasileira.	X	X	X
16	Segurança e Proteção ao Tráfego Aquaviário	A ação tem por objetivo a produção, impressão e reimpressão das cartas náuticas cobrindo todo o litoral brasileiro e principais áreas fluviais, bem como o registro, fiscalização e inspeção de embarcações.	X	X	X
17	Serviço de Saúde das Forças	A ação tem por objetivo a manutenção do serviço de saúde das forças armadas bem	X	X	X

	Armadas	como os hospitais militares e o aumento da infraestrutura existente.			
18	Tecnologias de Uso Militar	A ação contempla a Marinha, Exército e Aeronáutica e visava o investimento em tecnologias críticas para uso militar, muitas delas objeto de embargos internacionais.	X	X	X

Fonte: Compilado a partir dos Relatórios de Avaliação - Caderno Setorial do Ministério da Defesa – vários números.

Assim, detalhamos abaixo cada item mencionado na tabela 4.2., observando a adequação das ações constantes dos PPAs em relação às novas demandas da área de defesa.

- a) Adestramento e Operações Militares: não faz referência a nenhum elemento inovador, apenas de rotinas comuns e habituais às atividades de defesa em sua concepção clássica;
- b) Assistência e Cooperação à Sociedade Civil: pode trazer o entendimento de atribuições subsidiárias das Forças Armadas, em especial àquela explicitada no primeiro capítulo de emprego das Forças Armadas em matéria de segurança pública;
- c) Projeto Calha Norte: à primeira vista pode representar um importante marco na redefinição da importância estratégica da região norte do Brasil, o que se justifica pela ampla faixa de fronteira terrestre na região, mas também se adapta bem às novas demandas que estão focadas na proteção da biodiversidade e dos recursos naturais, bem como a emergência da situação de instabilidade na Colômbia pela atividade das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia – FARC, que representam um grande desafio à região. Entretanto, a ressalva que deve ser feita no caso do Projeto Calha Norte é que este fora idealizado em 1985, enquanto esse debate de novas demandas ainda não havia se desenvolvido de forma mais robusta e os arranjos de segurança ainda refletiam os efeitos da Guerra Fria em curso.
- d) Controle de Armamentos, Munição e Explosivos: não representa inovação, apenas atividade de rotina.
- e) Desenvolvimento da Aviação Civil: não representa inovação ou atenção a novas demandas, apenas uma função rotineira da Aeronáutica.
- f) Desenvolvimento da Infraestrutura Aeroportuária: não representa inovação ou atenção a novas demandas, apenas função rotineira da Aeronáutica.
- g) Ensino Profissional: atividade de rotina das Forças Armadas. De acordo com a documentação verificada, não é possível ter acesso ao conteúdo das grades curriculares destas atividades de ensino, o que nos indica que a forma como o planejamento orçamentário para essa atividade fora elaborado não indica se há ou não adequação a atender as novas demandas. De toda forma, o simples fato de haver o ensino profissional para o corpo da Forças Armadas não é indicativo suficiente de que haja algum movimento no sentido de atender às novas demandas.
- h) Gestão da Política de Defesa Nacional: não é indicativo de inovação.
- i) Mobilização para a Defesa Nacional: atividade de rotina, não indicativa de inovação.
- j) Nacionalização do Material Bélico: esta ação se refere à produção industrial de material bélico, o que não denota nenhum tipo de associação com as novas demandas.

- k) Operações Militares: aqui fica clara a intenção, durante o planejamento orçamentário, em incluir as atividades de cooperação militar internacional, que denota algum grau de atenção às novas demandas e às atribuições subsidiárias das Forças Armadas, conforme detalhado no primeiro capítulo.
- l) PROANTAR: embora não seja uma atividade de rotina, não conseguimos identificar uma conexão direta com o PROANTAR e as novas demandas da área de defesa.
- m) Proteção do Voo e Segurança do Tráfego Aéreo: atividade de rotina.
- n) Reparlamento e Readequação das Forças Armadas: trata-se da atenção a demandas muito mais relacionadas às atribuições clássicas das Forças Armadas, considerando a atual situação de sucateamento do arsenal militar brasileiro. Essa ação faz sentido dentro ou fora do contexto das novas demandas de defesa, o que a torna irrelevante para essa análise da forma como fora elaborada.
- o) Recursos do Mar: pode estar enquadrada na função de defesa do território nacional, considerando a vasta costa brasileira e a necessidade de se fazer presente neste território. Entretanto, ao mencionar a manutenção às estações científicas de São Pedro e São Paulo, traz consigo algum grau de atenção a demandas diferenciadas.
- p) Segurança e Proteção ao Tráfego Aquaviário: atividade de rotina.
- q) Serviço de Saúde das Forças Armadas: atividade de rotina.
- r) Tecnologias de Uso Militar: atividade de rotina que busca o domínio sobre tecnologias críticas, algo eminentemente relacionado às funções clássicas das Forças Armadas.

Assim, a partir da observação detalhada de cada uma das ações previstas nos PPAs do Ministério da Defesa, vemos que apenas três atividades de fato contemplam a atenção a novas demandas, considerando o total de dezoito atividades – Assistência e Cooperação à Sociedade Civil, Projeto Calha Norte e Operações Militares. É natural que as demais ações também possam contemplar essas novas demandas, mas isso não foi explicitado na forma como o planejamento fora elaborado. Não vemos nenhuma ação diretamente relacionada ao terrorismo ou ilícitos transnacionais, da mesma forma que não vemos nenhuma ação destinada especificamente à preparação dos militares para operações de paz, por exemplo. Muito embora tenhamos identificado três ações que podem estar relacionadas às novas demandas, isso não está claramente especificado no planejamento dos PPAs, tendo cabido à nossa análise chegar a essa conclusão.

Portanto, para além da análise de cada item dos PPAs estudados, convém ressaltar também que o PPA não objetiva substituir a política setorial – aqui identificada em termos formais e escritos pela PDN. É importante também ressaltar que o PPA é o primeiro documento constante do rito

orçamentário, e que sua existência denota uma etapa de planejamento de extrema importância a essa análise.

#### **4.2. Programação Financeira (Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA)**

O orçamento da União obedece a um rito bem definido no tocante a seus aspectos técnicos e sua previsão legal. Além da Constituição – que criou os mecanismos jurídicos do PPA, LDO e LOA, existem leis específicas que regem a lógica orçamentária. Dentre elas, destacamos a Lei nº 4.320/64 que, segundo o seu artigo 1º, “*estatuí normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e Distrito Federal*” e a Lei 101/00, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal. Os requisitos formais para a elaboração da peça orçamentária são regidos pelo Manual Técnico do Orçamento, publicado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Ainda no tocante ao marco legal, o orçamento deve obedecer a cinco princípios básicos, cuja previsão está nos artigos 165 a 169 da Constituição Federal e na Lei 101/00 e que servem para regular as diretrizes gerais do processo, a saber:

- 1) Unidade Orçamentária – o orçamento deve estar constante numa única peça orçamentária, que se estruture como um todo e impeça a produção de outras peças orçamentárias que tratem da mesma questão no mesmo período.
- 2) Universalidade – o orçamento deve conter todas as receitas e todas as despesas do Estado;
- 3) Anualidade – o orçamento deve refletir um período determinado de um ano;
- 4) Exclusividade – a lei orçamentária só poderá ter matérias referentes ao orçamento, sendo vedada a inserção de quaisquer matérias de caráter diverso ou estranho às receitas e despesas do Estado;
- 5) Equilíbrio Orçamentário – este princípio descreve que nenhuma despesa deve ser feita sem que haja previsão de receitas, obedecendo a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Observando-se o rito constitucional e considerando os dispositivos dele constantes, a etapa seguinte é o envio para o Congresso Nacional da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO. A LDO é a lei anterior à lei orçamentária, que define as metas e prioridades em termos de programas a serem executados pelo governo. O projeto de lei da LDO deve ser enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada ano.

De acordo com a Constituição Federal (Art. 165, §9º e 166, §6º), a LDO define as metas e

prioridades do governo para o ano seguinte, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre alterações na legislação tributária e estabelece também a política das agências de desenvolvimento (ex: Banco do Nordeste, Banco do Brasil, BNDES, Banco da Amazônia, etc.). Ela também estabelece limites para os orçamentos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público e dispõe sobre os gastos com pessoal.

Com base na LDO aprovada a cada ano pelo Poder Legislativo, a Secretaria de Orçamento Federal - SOF, órgão do Poder Executivo vinculado ao MPOG, consolida a proposta orçamentária de todos os órgãos dos três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) para o ano seguinte no projeto de lei encaminhado para discussão e votação no Congresso Nacional.

Por determinação constitucional, o governo é obrigado a encaminhar o Projeto de Lei Orçamentária Anual ao Congresso Nacional até o dia 31 de agosto de cada ano. Acompanha o projeto uma mensagem do presidente da república, na qual é feito um diagnóstico sobre a situação econômica do país e suas perspectivas.

A defesa é o terceiro maior orçamento ministerial do país, ficando atrás dos orçamentos da saúde e educação. No entanto, os números não refletem a real demanda do setor. Em sua mensagem ao congresso nacional na abertura da 51ª Primeira Seção Ordinária Legislativa da 51ª Legislatura em 1999 e abordando a PDN e o Ministério da Defesa, o então presidente Fernando Henrique Cardoso afirmou: *“O Brasil possui um aparato de defesa de dimensões contidas e um dispêndio militar modesto, que levam em conta o fato de sua inserção estratégica imediata ser na América do Sul, considerada uma das regiões menos armadas do mundo (...)”*. A impressão que se tem no discurso oficial é que o país está sempre buscando justificar-se pela forma como pobremente desenvolve as suas atividades de planejamento e execução da política de defesa.

Além do problema do tamanho do orçamento, sempre aquém do desejado, outra constatação verificada são os constantes cortes orçamentários, além do problema do fluxo orçamentário, onde notadamente grande parte do orçamento é executado no último trimestre de cada ano, tendo em vista a necessidade de garantir o superávit primário para o pagamento dos serviços da dívida.

Tabela 4.3.: Orçamento da Defesa – Percentuais de Execução Total e do Investimento  
(2000-2010)

Ano	% Executado Total	% Investimento Executado
2000	90,39	66,8
2001	94,02	60,32
2002	92,85	49,26
2003	86,79	32,33
2004	88,61	51,89
2005	87,9	45,38
2006	89,8	50,07
2007	90,54	45,67
2008	84,74	48,66
2009	86,83	41,12
2010	87,2	54,34

Fonte: SIAFI

A tabela 4.3., acima, nos mostra que o percentual do investimento executado no período 2000-2010 nunca ultrapassou 2/3 do total planejado com o pico de investimento em 2000 (66,8%) e o vale em 2003 (32,33%). Embora o percentual de execução total orçamentária no período fique próximo dos 90%, este percentual se deve em grande parte aos dispêndios com pessoal e encargos sociais que, via de regra, são cumpridos em sua totalidade e são responsáveis por mais de 75% dos gastos do orçamento, como veremos a seguir.

### 4.3. A Execução das Ações através do Orçamento

Conforme mencionado na seção anterior, o orçamento de defesa é um dos maiores do país. Não só pela agregação dos antigos ministérios militares, mas também considerando o número de funções constitucionais atribuídas às forças armadas.

Esses dados são importantes para nos situarem no volume que representa o orçamento do Ministério da Defesa e na forma como os gastos estão organizados.

Levando-se em consideração um efetivo de 358 mil oficiais – sendo que 90,5% são praças (soldados a suboficiais) e 9,5% são oficiais<sup>15</sup> - e as dimensões continentais do país, o orçamento da defesa precisa crescer mais e melhorar o perfil dos seus gastos com maior engajamento de pessoal.

<sup>15</sup> C.f. Silva (2010) Dados referentes ao quantitativo de oficiais ativos nas forças armadas no ano de 2007.

Em termos comparativos, o quantitativo de oficiais do exército, que é maior força do país em termos de pessoal engajado (vide tabela 4.4.), é menor que o quantitativo das Polícias Militares dos 26 Estados mais o Distrito Federal. (Dias, 2006).

No tocante aos países da América do Sul, o exército é a principal força, representando entre 2/3 e 3/4 do contingente total. Chile e Argentina são os países que possuem um quantitativo mais equilibrado entre as três forças. Guiana, Colômbia e Equador, os que possuem as forças em maior desequilíbrio sendo que o exército responde por mais de 80% do total das forças armadas (Balance Militar de América Del Sur, 2004 e 2008).

Sobre essa questão, nunca é demais ressaltar que as FARC's trouxeram, a partir do seu surgimento e do crescimento de suas atividades, uma nova ameaça à estabilidade da região. A Colômbia luta contra a propagação das atividades do narcotráfico e as porosas fronteiras terrestres sul-americanas trazem problemas também aos auspícios brasileiros e dos demais vizinhos colombianos, como já mencionado.

É na selva amazônica que hoje estão localizados os maiores problemas de segurança da América do Sul e, devido à composição territorial e geográfica brasileira, isso muito interessa à nossa política de defesa, especialmente considerando as novas demandas em tela. Garantir a soberania do território nacional em meio à região amazônica é um desafio enfrentado pelas forças militares brasileiras.

Tabela 4.4.: Pessoal nas Forças Armadas (2004-2008) (%)

PAISES	Exército		Marinha		Aeronáutica	
	2004	2008	2004	2008	2004	2008
ARGENTINA	58	57	24	25	18	18
BRASIL	64	64	17	18	19	18
PARAGUAI	73	71	19	19	8	10
URUGUAI	67	66	23	22	10	12
BOLIVIA	76	76	10	10	14	14
COLOMBIA	85	85	10	11	5	4
EQUADOR	76	81	14	10	10	9
PERU	65	65	20	20	15	15
CHILE	55	55	32	32	13	13
GUIANA	88	82	6	9	6	9
SURINAME	78	76	11	13	11	11
VENEZUELA	60	68	27	19	13	13

Fonte : Elaboração Própria a partir de Balance Militar de America del sur (2004 e 2008) .

Em entrevista a Oliveira (2005, p. 447), o ex-presidente Fernando Henrique Cardoso situa a questão ao afirmar que, em relação à participação brasileira nas Reuniões Ministeriais de Defesa das Américas, que existem desde 1994 e são capitaneadas pelos Estados Unidos, havia, de fato, uma pressão pelo maior envolvimento brasileiro em relação à questão do narcotráfico. Ou seja, além de ser uma questão que suscite um envolvimento – ou disposição ao envolvimento – militar brasileiro pela questão estar geograficamente localizada na fronteira do país, também existe em relação ao Brasil uma cobrança para que este tome a dianteira no que concerne à mediação e eventual resolução de conflitos na região, na condição de verdadeiro líder regional. Vizentini (2003, p. 256) afirma que, desde a independência, o Brasil tem tido como princípios basilares da política externa brasileira os princípios de soberania e não-intervenção. O autor afirma que, assumindo o país um papel de liderança regional mais ativa e figurando como intermediário de maior destaque, esses aspectos poderiam ser ainda mais visíveis.

Sobre a atuação das Forças Armadas na região amazônica, Oliveira (2005, p. 365) é categórico ao afirmar que “*a Amazônia constitui fator estratégico prioritário para a defesa brasileira*”. Em seguida, o autor também afirma que “*a Amazônia ocidental constitui a maior preocupação militar, tendo em vista a atuação de guerrilheiros colombianos nas fronteiras brasileiras*” (Idem, ibidem). Vemos aqui explicitada a preocupação em atender a uma das novas demandas, onde a ameaça não é advinda de um Estado, mas de uma organização criminosa de ordem não estatal.

Importante ressaltar que, segundo dados do Stockholm International Peace Research Institute - SIPRI que compõem a tabela 4.5., o Brasil gasta cerca de 1,5 % do seu PIB em defesa. Tendo em vista um crescimento da economia no período, isto significa que o orçamento cresceu na última década.

Tabela 4.5. Gastos em Defesa no Brasil

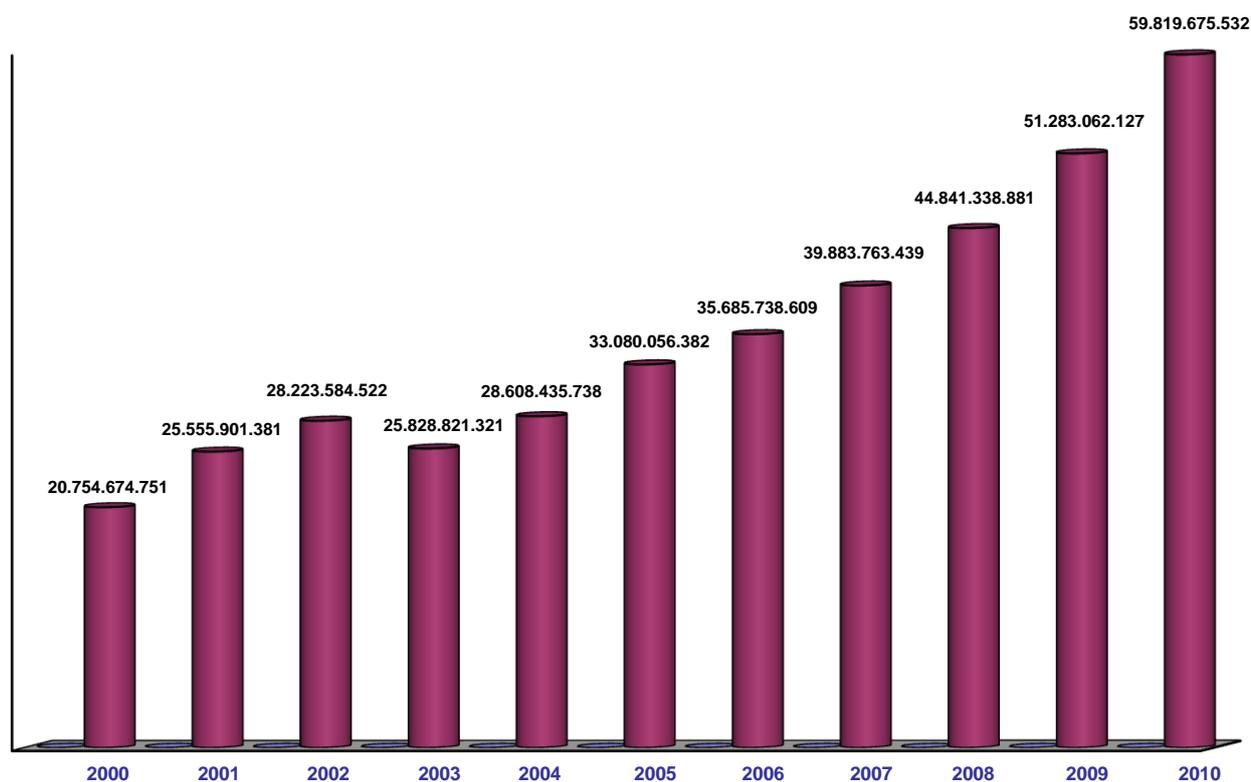
Por Percentual do PIB (%)

2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
1,8	2	1,9	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,6

Fonte: Compilado a partir de Stockholm International Peace Research Institute, 2011.

O gráfico 4.1. informa a evolução do orçamento de defesa no Brasil durante os anos de 2000 a 2010.

Gráfico 4.1.: Evolução do Orçamento de Defesa no Brasil (2000-2010)



Fonte: SIAFI

Segundo o gráfico 4.1., os dados do orçamento executado – excluindo-se os cortes orçamentários - nos mostram que o orçamento de defesa quase triplicou no período, passando de pouco mais de 20 bilhões para quase 60 bilhões.

Em relação aos dados apresentados, é necessário explicar o porquê da inflexão orçamentária em 2003. A execução orçamentária daquele ano sofreu com os problemas do aumento da dívida em dólar do Brasil, em função da forte desvalorização cambial ocorrida em fins de 2002, em parte pela desconfiança internacional, ou pelo menos pelo temor que a mídia apresentava, em relação à eleição do então candidato Lula<sup>16</sup>. Ademais, a inflação anual em 2002 atingiu a casa dos dois dígitos, sendo necessário o controle do gasto público através de cortes no orçamento. Verificando a Tabela 4.3., o ano de 2003 tem o menor percentual de execução (86,79%) e de execução de investimento (32,33%) da década, como apresentado anteriormente. Portanto, foi um ano atípico e cujos

<sup>16</sup> O temor da comunidade internacional devia-se em razão do PT sempre propugnar que uma das saídas para a crise econômica do país passava pelo não pagamento dos serviços da dívida externa e a estatização da economia em confronto com o Estado mínimo neoliberal. O discurso do PT incluía também a reversão de alguns processos de privatização levados à cabo no governo FHC, o que efetivamente nunca ocorreu.

resultados são visíveis em todos os indicadores apresentados, não contendo relação direta com a área da defesa.

No tocante aos investimentos, o ano de 2003 guarda também a suspensão de um dos processos de compra de equipamento estratégico de defesa, no caso, os caças FX que recentemente fora retomado. Logo no dia 2 de janeiro de 2003, o então presidente Lula suspendeu a licitação, que havia sido aberta em agosto de 2001, argumentando que precisava remanejar os recursos em tela para o programa Fome Zero<sup>17</sup>. A licitação em suspenso envolvia cerca de US\$700 milhões para a aquisição de 12 caças FX.

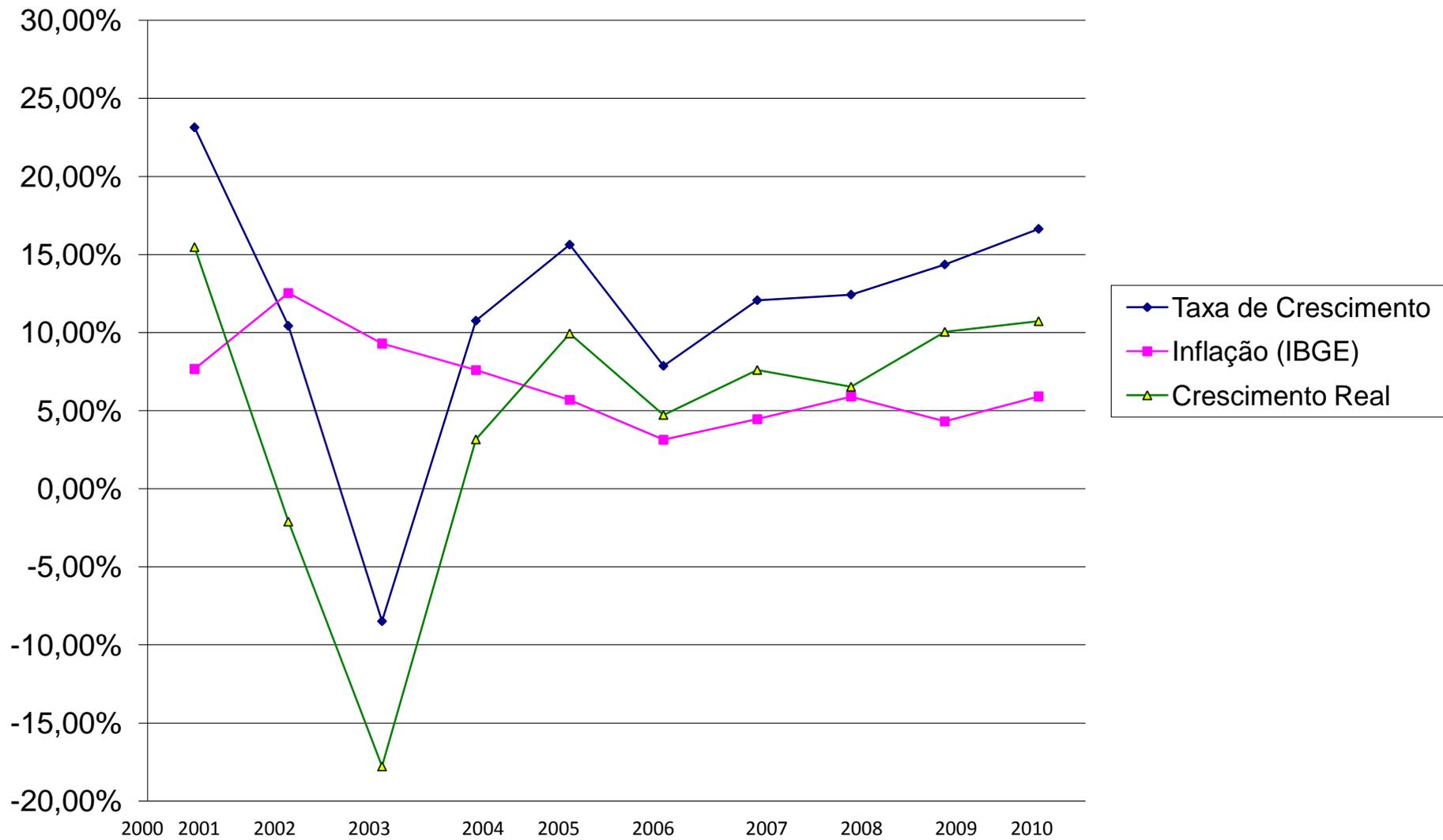
A partir de 2004, os indicadores macroeconômicos começaram apontar para uma situação de controle inflacionário. A retomada do crescimento econômico fez com que os investimentos governamentais no setor de defesa aumentassem, mesmo que até o fim da década não houvesse a conclusão do processo licitatório internacional para aquisição dos caças. Mais uma vez analisando a Tabela 4.3., verificamos que os investimentos realizados saltaram dos 30% para valores médios em torno de 50%.

Analisando o gráfico 4.2., verificamos que, no biênio 2002-2003, os últimos anos do PPA aprovado no governo Fernando Henrique, o orçamento da defesa teve um crescimento abaixo da inflação, apontando uma situação de sucateamento das forças armadas e de profundo contingenciamento no setor, conforme veremos a seguir:

---

17 “Governo retomará compra de caças, suspensa logo após a posse”. Jornal o Globo 04.09.2006 disponível em <http://oglobo.globo.com/pais/mat/2006/09/04/285536238.asp> acesso em 15.07.2011

Gráfico 4.2.: Comparativo entre a Taxa de Crescimento do Orçamento de Defesa e a Taxa de Inflação (2000-2010)



Fonte: Elaboração própria a partir de compilação de dados SIAFI e IBGE.

No período seguinte (2004-2010), verificamos que a inflação ficou na casa de um dígito. O que se verificou no período é que à medida em que a inflação baixava, o orçamento crescia, mostrando uma reconversão política do governo.

Assim, o orçamento do ministério cresceu em termos reais, ou seja, um crescimento positivo, uma vez descontada a inflação. Uma situação quase semelhante ocorreu com o nível de investimento que, à exceção do ano de 2005, também teve um crescimento positivo no período de 2004-2010 (Gráfico 4.3.).

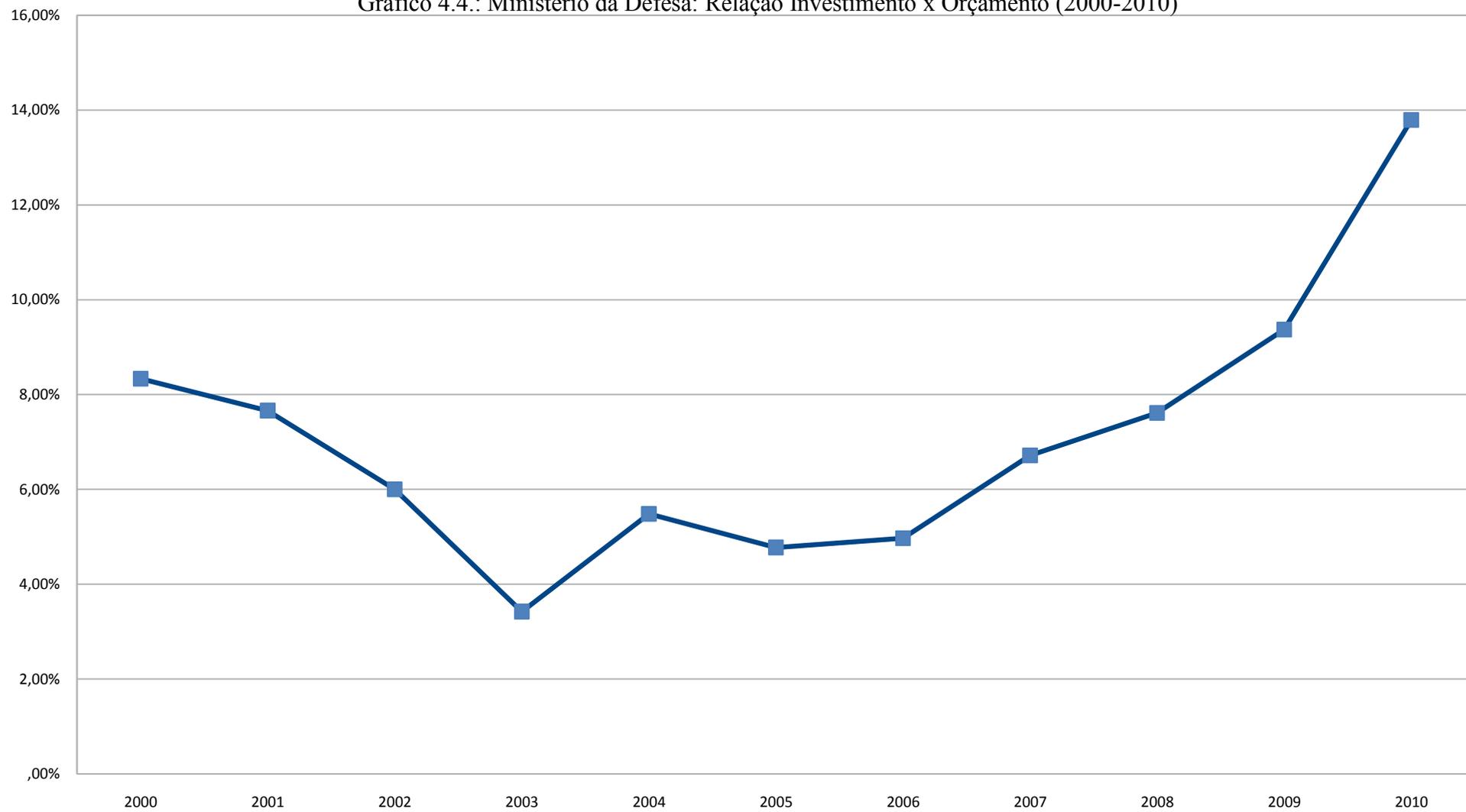
Grafico 4.3.: Crescimento Real do Investimento em Defesa (2000-2010)



Fonte: SIAFI

Não é demais verificar que a partir de 2005, com o advento da nova PDN e com a superação dos problemas econômicos entre 2003 e 2004, o perfil orçamentário do ministério (relação Investimento x Orçamento) teve uma melhora significativa. Os dados do gráfico 4.4 nos mostram que, após um período de queda acentuada no início da década, saindo de 8% em 2000 e atingindo o pior índice em 2003, onde esta relação foi inferior a 4%. No período subsequente, os índices voltaram a crescer atingindo um patamar de aproximadamente 14% em 2010.

Gráfico 4.4.: Ministério da Defesa: Relação Investimento x Orçamento (2000-2010)

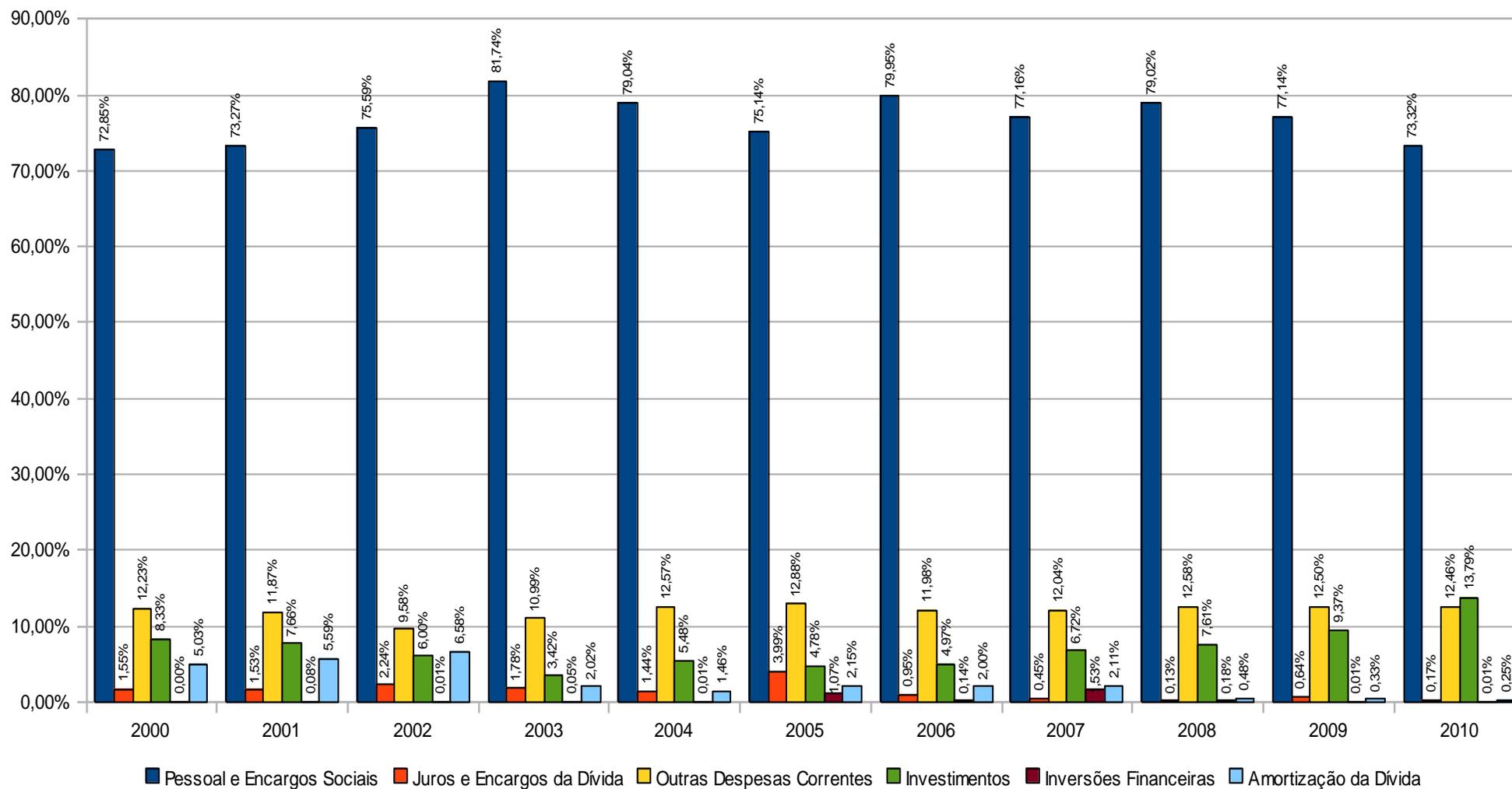


Fonte: SIAFI

Um dos pontos de maior crítica, quando se analisa o orçamento da defesa, é o alto gasto com pessoal e encargos sociais. Mesmo com um aumento significativo em termos reais do investimento e em termos comparativos ao orçamento global, o que poderia favorecer a execução do proposto na PDN e atender às novas demandas de defesa, os gastos de pessoal e encargos sociais, conforme aponta o gráfico 4.5., sempre estiveram em patamares acima de 70% com o pico de 81,74% no ano de 2003, que notadamente foi o pior ano em termos de execução orçamentária no período estudado.

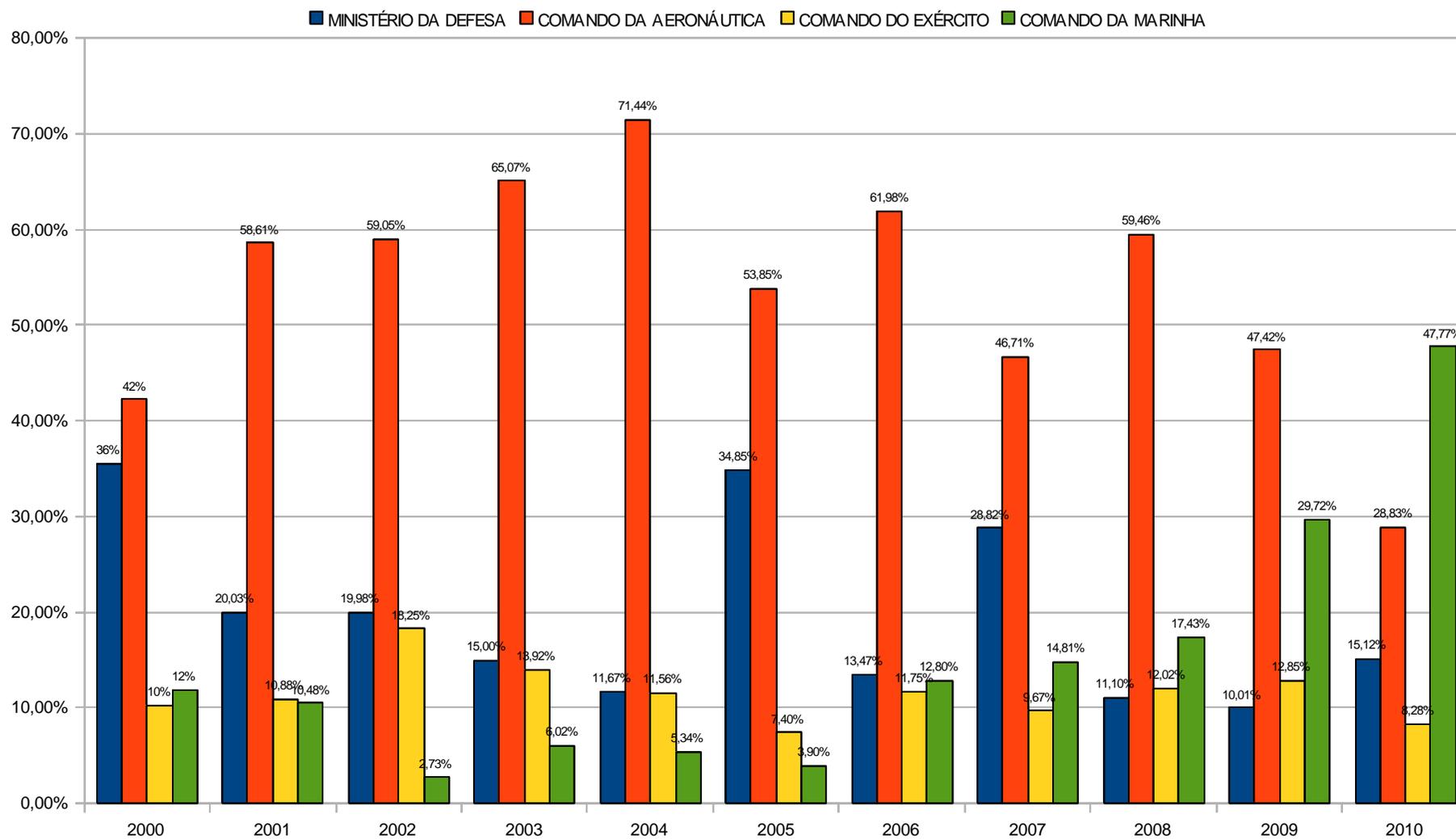
O gráfico 4.5 também nos revela um dado interessante. As despesas correntes – notadamente de custeio - ficaram em patamares muito próximos durante todo o período estudado (em média 12%). Os gastos com amortização da dívida também diminuíram no período, saindo de patamares médios de 6% no período 2000-2002 para praticamente zero no período 2008-2010. Essa reestruturação orçamentária foi preponderante para que o Ministério da Defesa tivesse fôlego para aumentar os seus investimentos.

Gráfico 4.5.: Percentuais de Dispêndio do Orçamento de Defesa 2000-2010



Fonte: SIAFI

Gráfico 4.6.: Evolução dos investimentos e inversões financeiras no Ministério da Defesa (2000 - 2010)



Fonte: SIAFI

O gráfico 4.6. nos mostra que, no período de 2000 a 2010, o Comando da Aeronáutica foi o principal responsável pelos investimentos e inversões financeiras do ministério, à exceção do ano de 2010, no qual o Comando da Marinha foi o principal responsável pelos gastos.

Um ponto importante a ser ressaltado é que as inversões financeiras correspondem, sobretudo, aos gastos que a Infraero – estatal que cuida dos aeroportos e é vinculada ao Comando da Aeronáutica – fez para a modernização de aeroportos somente contribuíram significativamente para a elevação dos indicadores de investimento nos anos de 2005 e 2007 (conforme apresentado no gráfico 4.5.). Nesses anos, as inversões financeiras corresponderam a quase 23% do total dos investimentos.

Outro aspecto importante a ser analisado é o aumento da importância dos investimentos na Marinha, que vem crescendo desde 2005, e que, no ano de 2010, ultrapassou os gastos da Aeronáutica, fruto do processo de modernização da frota nacional com a aquisição de navios.

Assim, o que verificamos ao analisarmos o planejamento e a execução do orçamento do Ministério da Defesa com vistas a aferir a adequação destes elementos com a atenção às novas demandas na área de defesa é quem, em termos numéricos, tem havido um substantivo incremento no tamanho do orçamento, bem como no volume de investimentos. Essa informação é relativamente positiva, considerando o atual estágio de sucateamento das Forças Armadas, o que impacta diretamente na condição de articulação das premissas da política de defesa no país.

Entretanto, o planejamento visualizado nos PPAs estudados demonstra que não tem havido uma adequação deliberada do planejamento com as novas demandas da área de defesa. De fato identificamos três referências a essas novas demandas, mas elas não estão organizadas deliberadamente com esse objetivo, estão misturadas a outras ações e não explicitam esse objetivo de forma clara.

Mesmo considerando que no primeiro PPA (2000-2003), não houvesse uma adequação temporal deste planejamento com os novos desdobramentos na agenda de segurança internacional pós-11 de setembro de 2001, esses ajustes poderiam ter sido realizados nos PPAs posteriores, o que não foi verificado, considerando a manutenção nas nomenclaturas das ações realizadas.

Além disso, as informações numéricas do volume e do perfil orçamentário do Ministério da Defesa demonstram que existe fôlego suficiente para implementar tais ações, uma vez que elas sejam planejadas, pois o orçamento do Ministério só tem

crescido no decorrer dos dez anos estudados e o percentual de investimento também vem aumentado de forma substancial.

## **Conclusões**

O trabalho se propôs a estudar o orçamento do Ministério da Defesa durante os anos de 2000 a 2010, considerando sua adequação às novas demandas de defesa no Brasil. É importante ressaltar, mais uma vez, a pertinência do estudo do orçamento do Ministério, considerando que é ele o coordenador e articulador da política de defesa no país. Assim, desde sua criação, em 1999, até os dias atuais, o orçamento do Ministério da Defesa nos revela de que forma o Estado brasileiro tem alocado e utilizado recursos para essa finalidade.

Assim, a pesquisa buscou identificar os elementos necessários para esse debate, considerando o são consideradas as novas demandas de defesa, a adequação desses conceitos na atual agenda de segurança internacional, a visível diferença entre os novos e os antigos desafios, bem como os aspectos relacionados à definição de segurança e defesa.

Da mesma forma, também apresentamos um estudo sobre o documento PDN, considerada a peça principal da formulação da política setorial de defesa do Brasil. Embora não tenha um papel impositivo, a PDN representa o pensamento do Estado brasileiro, formalizado por meio de um decreto presidencial, e que se propõe a orientar e pautar as atividades de defesa do país.

Assim, o que o trabalho compreende por “novas demandas de defesa” é aquilo que foi apresentado no primeiro capítulo. Fundamentalmente, estas novas demandas estão divididas em duas grandes áreas, a partir das quais verificamos diversos desdobramentos que compõem essa nova demanda: i) os novos arranjos de segurança internacional no pós-11 de setembro, e ii) atribuições subsidiárias das Forças Armadas.

O que verificamos é que a agenda internacional está cada vez mais ampla em matéria de segurança e contempla uma série de novos desdobramentos no que diz respeito às novas ameaças e às novas modalidades de interações que impactem na segurança. O 11 de setembro foi paradigmático, e por isso serve de marco temporal nesses novos arranjos. O terrorismo, uma ameaça até então considerada política, ganha status de problema de segurança, causando uma guerra de grandes proporções no Oriente Médio e alterando a forma como os países lidam com seus assuntos de segurança doméstica.

Como demonstramos, existe um debate sobre a condição do Brasil, que pode estar inserido na rota do terrorismo internacional. A região da tríplice fronteira, porosa e pouco vigiada, pode compor um ambiente favorável ao desenvolvimento de atividades de células terroristas internacionais. Embora não haja comprovação da existência de tais atividades, trata-se de um debate válido e que, somado à importância da temática do terrorismo na grande agenda internacional de segurança, deveria de alguma forma contribuir para a composição da agenda brasileira de defesa.

O terrorismo é um dos importantes expoentes dessas novas questões de segurança, mas não é o único. Temos também os outros ilícitos transnacionais que contemplam o tráfico de pessoas, armas e drogas, lavagem de dinheiro, questões ambientais, de direitos humanos, etc. Não se tratam de temas novos, mas a sua “securitização”, esta sim reflete uma nova forma de se pensar a segurança, uma ampliação no conceito anteriormente contemplado somente por assuntos militares (Buzan, 1984; 1991).

Além das novas ameaças, o papel subsidiário das Forças Armadas também foi demonstrado, com nuances de atividades de cooperação e assistência social, auxílio nas atividades de segurança pública e participação em operações de paz.

Ao que apresentamos essas novidades na área da defesa, na análise do orçamento buscamos encontrar traços destas novas demandas na forma como o Estado planeja e executa o seu orçamento. Os resultados são frustrantes do ponto de vista da inserção efetiva destas demandas nos PPAs, que são o primeiro documento do rito orçamentário e que compõem o planejamento orçamentário de médio prazo (para os 4 anos seguintes). Os 3 PPAs analisados durante o período proposto pela pesquisa (2000-2003; 2004-2007 e 2008-2011) apresentam as mesmas 18 ações, no período de 10 anos, com algumas adequações de nomenclatura para ações que representam a mesma coisa. A análise detalhada de cada uma destas atividades nos revelou que apenas três das dezoito ações podem estar de alguma forma relacionadas com as novas demandas de defesa. A ação intitulada “Assistência e Cooperação da Aeronáutica à Sociedade Civil, Assistência e Cooperação da Marinha à Sociedade Civil e Assistência e Cooperação do Exército à Sociedade Civil” (nomenclatura modificada para “Assistência e Cooperação das Forças Armadas à Sociedade”) pode denotar uma eventual participação das Forças Armadas em suas atribuições subsidiárias. Também verificamos a pertinência da ação intitulada “Projeto Calha Norte” objetiva contribuir para a preservação da soberania nacional e a integridade territorial na região da Calha Norte (região compreendida entre

as fronteiras do Estado do Amapá até o Estado do Amazonas, circundando toda a região amazônica por 6,5mil km de fronteiras). Embora o projeto tenha sido gestado ainda na década de 1980, o que se verifica é uma intensa adequação às demandas atuais considerando a problemática vivenciada pela vizinha Colômbia no que diz respeito à atuação de guerrilhas de narcotraficantes e que representam uma das novas ameaças que compõem as atuais demandas de defesa. O Projeto Calha Norte, embora não tenha sido pensado dessa forma, pode ser considerado útil às novas demandas de defesa no sentido de fazer as Forças Armadas presentes na região norte-amazônica do Brasil, resguardando o território da atuação dos guerrilheiros (nova demanda: ilícitos transnacionais), bem como também pode estar relacionada com a defesa dos recursos naturais da região (nova demanda: biopirataria, defesa de recursos naturais estratégicos). A terceira ação que verificamos ter pertinência com as novas demandas é intitulada “Operações Militares” e frisa categoricamente o enfoque na cooperação militar internacional, o que pode ser compreendida também como participação das Forças Armadas e operações de paz, por exemplo.

Com uma interpretação focada no escopo de cada uma das ações previstas no PPA, encontramos três evidências de temas/problemas que estão sendo contemplados no planejamento orçamentário do Ministério da Defesa, apesar de não se dar de forma tão direta. Não há uma ação no PPA intitulada “Combate ao Terrorismo” ou “Ameaças de Ilícitos Transnacionais”, por exemplo. Não há no detalhamento de cada ação uma referência direta a essas novas demandas, trata-se de uma interpretação dada à luz do debate teórico e que faz com que essas três ações possam se adaptar ao estudado.

O PPA trata do planejamento orçamentário. O que a execução nos mostra é que o orçamento do Ministério tem crescido bastante nos últimos dez anos, quase triplicando no período. O percentual de investimentos também aumentou de 8% em 2000 (passando por 4% em 2003) e chegando a 14% em 2010. Isso demonstra que tem havido um incremento no percentual de investimento ao largo dos últimos anos. O que verificamos a partir desses dados é que o orçamento do Ministério da Defesa, apesar do grande volume de recursos destinados à folha de pagamento e previdência, detém bastante fôlego para implementar ações que visem contribuir para uma adequação da política brasileira de defesa às novas demandas inerentes ao rearranjo internacional de segurança e às novas atribuições das Forças Armadas.

O planejamento do orçamento não visa substituir a política setorial de defesa. Para isso, existe a PDN, cujo capítulo 3 trouxe detalhada. O que observamos é que a

segunda PDN, que data de 2005, apresenta uma discussão interessante sobre o ambiente internacional e a vizinhança sul-americana. No documento, são apresentados alguns dos novos desafios de defesa, o que denota que já existe alguma medida de pensamento sendo levado em consideração, embora de forma embrionária.

Assim, a pesquisa se encerra com a idéia de que as novas demandas de defesa ainda não estão incorporadas de forma robusta e deliberada no planejamento e na execução do orçamento do Ministério da Defesa. Entretanto, dois aspectos apontam para uma perspectiva otimista no sentido da melhor adequação destas demandas no futuro: i) existe fôlego orçamentário para essa incorporação e ii) o pensamento da política setorial (PDN) já deu sinais de atenção às novas demandas.

## Referências Bibliográficas

ABRÚCIO, Fernando & LOUREIRO, Maria R. Finanças Públicas, Democracia e *Accountability*: Debate Teórico e o Caso Brasileiro. XXIX Encontro da Anpocs. Caxambu, Out/2005.

AGUILLAR, Sérgio. Questões de Segurança no Mercosul Pós Atentados nos Estados Unidos da América. Revista Repilla@, volume 1, No. 1, p. 17-30, 2003.

AIRES JÚNIOR, Demerval & DUARTE, Érico. As Forças Armadas Brasileiras e as Tendências do Fim do Século XX. Brasília: Instituto de Relações Internacionais – UnB, 2005.

ALMEIDA, C. W. L. Economia e Orçamento para a Defesa. REDES Research and Education in Defense and Security Studies, August 7-10, 2005, Brasília

ALSINA JR., J. P. S. Para que o Brasil precisa de forças armadas? Revista Cena Internacional. Brasília, ano 5, nº 2, dez. 2003: 59-90.

\_\_\_\_\_. Política Externa e Política de Defesa no Brasil: Síntese imperfeita. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006.

ASSIS, L. G. B. Processo Legislativo e Orçamento Público: a função de controle do parlamento. Tese de Doutorado em Direito. Faculdade de Direito. USP. 2009. 299 p.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Imprensa Nacional. Brasília. 1988

\_\_\_\_\_. Decreto nº 6703 de 18 de Dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa e dá outras providências. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm) acesso em 12.07.2011

\_\_\_\_\_. Decreto n. 5484, de 30 de junho de 2005 Aprova a Política de Defesa Nacional. Poder Executivo, Brasília, 2005

\_\_\_\_\_. Lei Complementar 101/00 de 04 de Maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp101.htm) acesso em 10.06.2011

\_\_\_\_\_. Lei nº 4320 de 17 de Março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L4320.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm) acesso em 10.06.2011

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Relatório de Avaliação – Caderno Setorial do Ministério da Defesa. Plano Plurianual 2000-2003.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Relatório de Avaliação – Caderno Setorial do

Ministério da Defesa. Plano Plurianual 2004-2007

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. Relatório de Avaliação – Caderno Setorial do Ministério da Defesa. Plano Plurianual 2008-2011.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Mensagem ao Congresso Nacional na abertura da 51ª Primeira seção Ordinária Legislativa. 1999

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Política de Defesa Nacional. Brasília: Imprensa Nacional, 1996.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar 117/04 de 02 de setembro de 2004. 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 estabelecer novas atribuições subsidiárias. Disponível em <http://www3.dataprev.gov.br/sislex/paginas/43/2004/117.htm>. Acesso em 06/10/2011.

\_\_\_\_\_. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas. Censo Demográfico 2000. Disponível em [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/populacao/religiao\\_Censo2000.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2000/populacao/religiao_Censo2000.pdf). Acesso em 01/11/2011.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar 136/10 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp136.htm) acesso em 06/10/2011.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar 97/99 de 09 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](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm) acesso em 06/10/2011.

\_\_\_\_\_. Exército Brasileiro. Missões de Paz em Andamento. Disponível em <http://www.exercito.gov.br/web/guest/missoes-atuais>. Acesso em 20/20/2011.

BULL, H. A Sociedade Anárquica; Brasília. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

BUZAN, Barry. *People, States and Fear: an Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1991.

\_\_\_\_\_. Peace, Power and Security: Contending Concepts in the Study of International Relations. *Journal of Peace Research*, vol 21, N. 2, 1984.

CALMON, K. M. N.& GUSSO, D. A. A experiência de avaliação do Plano Plurianual (PPA) do governo federal no Brasil. Texto para discussão. IPEA. N 25 2002. 37 p.

COSTA, G.B.M. Política do Petróleo: A Relação dos Estados Unidos com os países produtores de petróleo do Oriente Médio. Monografia de Especialização. Instituto de

Relações Internacionais. IREL. UNB. 2009. disponível em [http://bdm.bce.unb.br/bitstream/10483/939/1/2009\\_GeorgiaBelisarioMotaCosta.pdf](http://bdm.bce.unb.br/bitstream/10483/939/1/2009_GeorgiaBelisarioMotaCosta.pdf) acesso em 12.06.2011

CEPIK, M. A. C. Espionagem e democracia: agilidade e transparência como dilemas na institucionalização de serviços de inteligência. Rio de Janeiro: FGV, 2003. 232 p.

DAGNINO, R. P. Metodologia de Análise de Políticas Públicas. OEI – GAPI – UNICAMP, 2002. Disponível em: [www.oei.es/salaetsi/rdagnino1.htm](http://www.oei.es/salaetsi/rdagnino1.htm) Acesso em 16.02.2011

DAMÉ, L. Governo Retomará compra de Caças, suspensa logo após a posse. Jornal O Globo. 04.09.2006.

DIAS, R. H. G. Tamanho é documento. Opinião. Revista Segurança e Defesa. Ed. 86. 2006 disponível em <http://www.segurancaedefesa.com/Tamanho.html> acesso em 15.07.2011

FOREIGN POLICY. Soldiers of Misfortune. Washington: May/June, 2009.

FREEDMAN, Lawrence. A Choice of Enemies: America confronts the Middle East. New York: Public Affairs, 2008.

FREITAS, M. S. N. Uma releitura do orçamento público sob perspectiva histórica. Bahia Análise & Dados. Salvador Vol. 12 n° 4 pp. 9-24. Mar. 2003

GARCES, A.& SILVEIRA, J. P. Gestão pública orientada para resultados no Brasil. Revista do Serviço Público, Brasília, ano 53, n. 4, out./dez. 2002

GIACOMONI, J. Orçamento Público. Ed. Atlas. São Paulo. 2007

LÓPEZ, Ernesto. Nova Problemática de Segurança e “Novas Ameaças”. In: LÓPEZ, Ernesto & SOARES, Samuel (orgs.) Novas Ameaças: Dimensões e Perspectivas. São Paulo: Sicurezza, 2003. pp. 59-89

MARQUES, A. A. Amazônia: Pensamento e Presença Militar. Tese de Doutorado em Ciência Política. FFCH. USP. São Paulo 2007

MATHIAS, S. K. Ameaças às democracias da América Latina IN: Segurança & Defesa Nacional: da competição à cooperação regional. Fundação Memorial. São Paulo, 2007. Pág 87 a 93

MENEZES, D. T. A necessidade de uma política de defesa. Revista Parcerias Estratégicas n° 5. Set./1998. pp. 90-97

MINISTÉRIO DA DEFESA. Relatório de Avaliação. Caderno Setorial do Ministério da Defesa. Vários Números. Brasília.

NOGUEIRA, J. P. & MESSARI, N. Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates. Rio de Janeiro. Elsevier, 2005

NUEVA MAYORIA. Balance Militar de América Del Sur. 2004. Disponível em <http://www.nuevamayoria.com/ES/INVESTIGACIONES/defensa/040910.html> acesso em 12.02.2011

\_\_\_\_\_. Balance Militar de América Del Sur. 2008. Disponível em [http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com\\_content&task=view&id=1130&Itemid=30](http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1130&Itemid=30) acesso em 12.02.2011

OLIVEIRA, E. R. Democracia e Defesa Nacional: a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC. Barueri, SP: Manole, 2005.

ONU. Security Council Resolutions – vários números. Disponível em <http://www.un.org/documents/scres.htm>. Acesso em 16/10/2011.

PEREIRA, M. C. R.: A Marinha e a Política de Defesa Nacional. Parte I. Revista da Marinha Brasileira. 4º Trimestre. 1997. pp 129-140

Pompeu, L. F. N. Aspectos Políticos do Orçamento de Defesa: O Orçamento da Marinha do Brasil e a Política de Defesa Nacional. 2009. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, da Universidade Federal do Rio de Janeiro. 106 p

PROENÇA JR.; D.; DINIZ, E.. Política de defesa no Brasil: Uma análise crítica. Brasília: Universidade de Brasília, Edições Humanidades. Série Prometeu. 1998

\_\_\_\_\_. Considerações Técnicas sobre a Política de Defesa do Brasil. In: XIX Encontro Nacional de Engenharia da Produção (ENEGEP). Anais. Vol 0.1 pp. 1- 10. 1999 . Texto disponível em [http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP1999\\_A0019.PDF](http://www.abepro.org.br/biblioteca/ENEGEP1999_A0019.PDF) acesso em 14.02.2011

RODRIGUES, Simone Martins. Segurança Internacional e Direitos Humanos: a Prática da Intervenção Humanitária no Pós-Guerra Fria. Rio de Janeiro; São Paulo: Renovar, 2000.

SABBAG, Cesar. Orçamento e Desenvolvimento. Ed. Millenium. Campinas. 2007

SANTOS, M. H. C.. A Nova Missão das Forças Armadas Latino-Americanas no Mundo Pós-Guerra Fria: O caso do Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol 19 n° 54 Fev. 2004 pp. 115- 129

SIPRI. Stockholm International Peace Research Institute. Brazilian Military Expenditure DataBase disponível em <http://milexdata.sipri.org/result.php4> acesso em 12.07.2011

SIQUEIRA, Thalles. O Modelo de Gestão dos Planos Plurianuais: um Estudo de Caso. Dissertação de Mestrado em Ciência Política da Universidade de Brasília. Brasília: Instituto de Ciência Política, 2006.

TANNO, Grace. A Contribuição da Escola de Copenhague aos Estudos de Segurança Internacional. Contexto Internacional, volume 25, No. 1 Rio de Janeiro: Jan/Jun, 2003.

VARELA, Patrícia Siqueira, Indicadores sociais no processo orçamentário do setor público municipal de saúde – um estudo de caso -. Dissertação de mestrado em contabilidade. FEA. USP. São Paulo 2004. 183p.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Política de Defesa e Segurança do Brasil para o século XXI: soberania, questão amazônica e integração sul-americana*. In: REBELO, Aldo & FERNANDES, Luis (orgs.). *Política de Defesa para o século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003

WALTZ, Keneth N. *Theory of International Politics*. Reading Mass., Addison-Wesley: 1979

WILDAVSKY, Aaron. *The Politics of the Budgetary Process*. Second Edition. Boston; Toronto: Little, Brown and Company, 1964.

WLEZIEN, Christopher & SOROKA, Stuart N. Measures and Models of Budgetary Policy. *The Policy Studies Journal*, Vol. 31, No. 2, 2003.