

A DEFESA NACIONAL E OS PROGRAMAS ESTRATÉGICOS DE DEFESA NO PPA 2016-2019

Luís Felipe Giesteira

Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental; Coordenador de Estudos em Governança e Instituições Internacionais da Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

Patrícia de Oliveira Matos

Professora do Programa de Pós-graduação em Ciências Aeroespaciais da Universidade da Força Aérea (Unifa).

Thiago Borne Ferreira

Professor de Relações Internacionais da Universidade do Vale do Taquari (Univates).

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/td2672>

Embora a criação do Ministério da Defesa (MD), em 1999, seja, do ponto de vista institucional e político-administrativo, o marco essencial da defesa nacional como política pública no Brasil pós-democratização, é o lançamento da Estratégia Nacional de Defesa (END), em 2008, que assinala uma guinada substancial na história recente dessa área. Em particular, a END materializa a intenção manifesta desde a primeira versão da Política de Defesa Nacional (PDN) de busca de autonomia tecnológica e impõe um conjunto de desafios significativos para a atuação da pasta. O objetivo central deste texto é avaliar em que medida essas intenções manifestas efetivamente se converteram em ações. Em outras palavras, indaga-se se é possível identificar que de fato houve, nos limites das decisões discricionárias do MD, uma busca pelo aumento da autonomia tecnológica e, em segundo lugar, se essas decisões vêm sendo bem sucedidas.

As orientações estratégicas mais gerais das Forças Armadas estão contidas em quatro edições da PDN (sendo a primeira delas anterior ao próprio MD). A edição de 2005 serviu de base à END, geralmente considerada mais abrangente e mais ousada. Completa o conjunto dos chamados “documentos articuladores” da defesa” o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), o qual traz como anexo o Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED). O PAED, lançado em 2012, é de especial interesse porque oferece um detalhamento maior de alguns projetos estruturantes, de longo prazo, com um cronograma e um valor estimado. Os projetos têm prazos diversos, mas variam de 2009 como ano inicial até 2047 como ano final. Foram orçados em pouco menos de R\$ 400 bilhões (ou seja, R\$ 20 bilhões por ano, admitindo-se que seu prazo médio é de vinte anos).

Não é exclusividade do MD a realização de planos de longo prazo. Diferentes órgãos, de diferentes ministérios, realizam diretamente ou encomendam documentos semelhantes. No mais das vezes, tais planos deixam explicitamente de ser considerados quando há troca de ministro, de governo ou diante de mudança no cenário orçamentário. A avaliação dos planos plurianuais (PPA) permite verificar até que ponto o que efetivamente foi priorizado pode ser associado aos planos estruturantes, dado seu caráter formal e sua vinculação mais clara e identificável com os orçamentos anuais. O fato de uma severa restrição fiscal coincidir com o início do PPA 2016-2019 faz desse um período especialmente relevante, na medida em que tenderia a estimular a concentração em atividades essenciais e a restringir gastos de capital à compensação pela depreciação de estruturas e equipamentos já existentes.

Outra característica interessante do PPA 2016-2019 é a de oferecer indicadores e metas bastante claros. De um lado, permitem cotejar com mais objetividade se os resultados buscados possuem relação com os projetos do PAED e ainda se os resultados têm sido adequados. Em particular, pode-se observar as metas e indicadores mais claramente associados à busca de autonomia tecnológica. Os resultados alcançados apontam para as conclusões principais descritas nos próximos parágrafos.

Embora a evolução do orçamento da pasta tenha ficado bastante aquém do patamar de 2% do produto interno bruto (PIB) considerado necessário para a consecução do PAED, sua evolução no período analisado foi relativamente favorável.

A composição aparente do gasto por grupo de despesa evidencia outrossim comportamento virtuoso, com redução da parcela referente a pessoal

e encargos e aumento dos investimentos. Embora ambas as tendências sejam tênues, caso gastos com inversões financeiras sejam acrescentados aos investimentos (o que parece ser adequado, ao menos para os casos observados nesse íterim), esta segunda tendência resulta bastante nítida, ultrapassando o patamar de 12% do orçamento da pasta, inédito no período após a END.

Esse crescimento é acompanhado de um significativo, mas ainda em patamar modesto, gasto direto com pesquisa e desenvolvimento (P&D) pelo MD. Tal expansão é mais notável tendo em vista o período enfocado — caracterizado por severa restrição no conjunto da União, de modo que a participação do MD no total de P&D realizado pelo governo federal atinge, ao final do período, seu máximo, a 8,45% do agregado.

Das 45 metas do PPA identificadas, 37 possuíam afinidade com projetos do PAED, sugerindo nível de aderência relativamente alto. No entanto, não se pode deduzir daí que o PAED ou a END serviram de base para a escolha de tais metas, haja vista que estas amiúde se concentram em tarefas genéricas ou acessórias ao desenvolvimento de projetos estratégicos.

Mais de 80% das metas foram atingidas em ao menos 90% ou superadas, sobretudo as que estavam sob governança mais direta do MD. No entanto, há indícios de que, de forma geral, as metas que correspondiam aos projetos mais ousados tiveram resultado menos favorável — embora raramente sem progressos.

Por outro lado, dois programas de alta relevância para o estabelecido no PAED e na END — o espacial e o nuclear — tiveram resultados menos vistosos. Ambos os programas estão fora da governança do MD, que apenas os suporta com ações orçamentárias e fornece quadros. No caso do programa espacial, a abertura por metas sugere uma situação preocupante; por sua vez, no caso do nuclear, há resultados não tão bons quanto os referentes à política de defesa nacional em sentido estrito.

SUMÁRIO EXECUTIVO