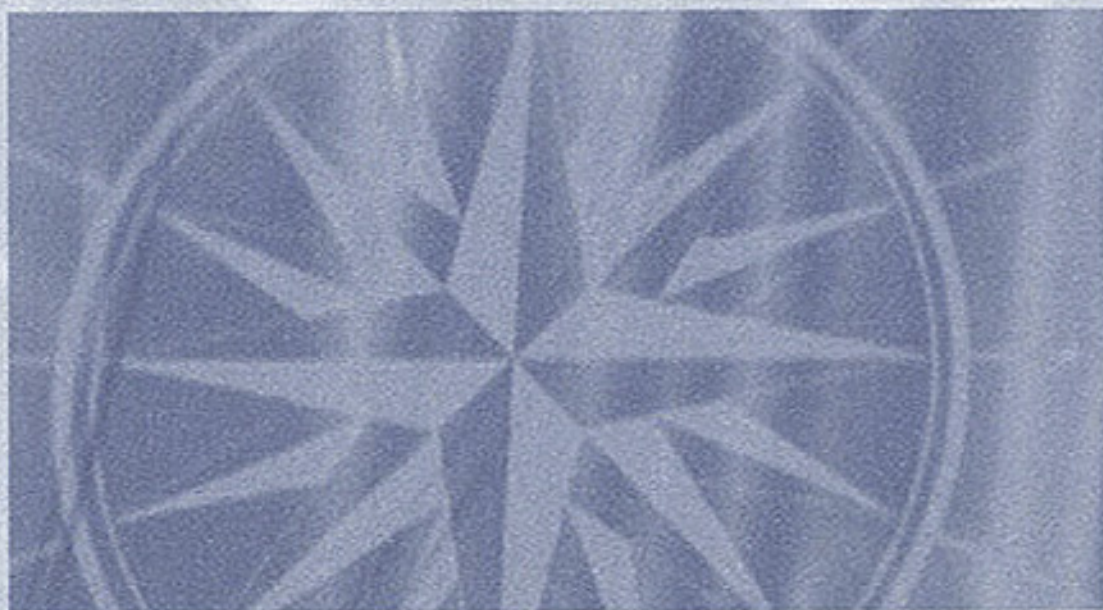


Ministério da Defesa

Desafios na atuação das Forças Armadas

Organizadores:

J. R. de Almeida Pinto
A. J. Ramalho da Rocha
R. Doring Pinho da Silva



**PENSAMENTO BRASILEIRO
SOBRE
DEFESA E SEGURANÇA**

Vol. 4

Ministério da Defesa
Secretaria de Estudos e de Cooperação

PENSAMENTO BRASILEIRO
SOBRE
DEFESA E SEGURANÇA

Desafios na atuação
das Forças Armadas

Organizadores:

J. R. de Almeida Pinto
A. J. Ramalho da Rocha
R. Doring Pinho da Silva

Copyright © Ministério da Defesa
Secretaria de Estudos e de Cooperação

EQUIPE DE REVISÃO:

Antonio Jorge R. da Rocha; Joelson Vellozo Júnior; Marcelo L. Sabóia Fonseca;
Carlos A. Rollemberg de Resende e Marina Guedes Duque.

IMPRESSÃO E ACABAMENTO:

Quick Printer

DADOS INTERNACIONAIS DE CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO (CIP)

Desafios na atuação das Forças Armadas/ organizadores: J.R. de Almeida Pinto, A.J. Ramalho da Rocha, R. Doring Pinho da Silva. – Brasília : Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2005.

181p. ; 22cm. – (Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança ; v.4)

ISBN 85-7238-133-4

1. Defesa, Brasil. 2. Segurança, Brasil. I. Almeida Pinto, J. R. de, coord. II. Rocha, A. J. Ramalho da, coord. III. Silva, R. Doring Pinho da, coord. IV. Brasil. Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação. V. Série.

CDU 356.35
351.86

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
SÉTIMA RODADA DE DEBATES: “AS FORÇAS ARMADAS E O DESENVOLVIMENTO SOCIAL DO BRASIL”	11
PATRUS ANANIAS	13
EDUARDO SUPPLY	23
NICÁCIO SILVA	35
LAURO MORHY	53
MARCO AURÉLIO GARCIA	73
MÁRCIO MOREIRA ALVES	85
RELATO DA SÉTIMA RODADA DE DEBATES	91
OITAVA RODADA DE DEBATES: “A LOCAÇÃO DE RECURSOS DAS FORÇAS ARMADAS”	95
MARCELO CRIVELLA	97
BEZERRA LEONEL	105
AYROSA ROSIÈRE	125
NELSON MACHADO	137
MÍRIAM LEITÃO	143
RAUL VELLOSO	159
RELATO DA OITAVA RODADA DE DEBATES	177

APRESENTAÇÃO

O livro *Desafios na atuação das Forças Armadas*, quarto e último volume da coleção “Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança”, trata de dois temas cuja discussão é obrigatória no quadro de qualquer reflexão abrangente sobre as atividades que o Ministério da Defesa e os militares brasileiros desempenham ou devem desempenhar: “As Forças Armadas e o desenvolvimento social do País” e “Alocação de recursos das Forças Armadas”.

Ambos os temas foram examinados nas duas rodadas finais de um amplo ciclo de debates voltado para a atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança – a cada um deles se dedicou uma daquelas rodadas. Promovido pelo Ministério da Defesa, o ciclo de debates desenvolveu-se, como não poderia deixar de ser, sob o signo da total liberdade de opinião e crítica dos debatedores, entre os quais se incluíram especialistas de diferentes áreas do Governo, parlamentares, acadêmicos, diplomatas, economistas e jornalistas.

Os artigos preparados pelos debatedores, ou, alternativamente, o teor de suas exposições iniciais durante as rodadas de discussões, foram reunidos, juntamente com relato sucinto de todos os debates, nos livros que compõem a coleção “Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança”. Ao completar a coleção, *Desafios na atuação das Forças Armadas* soma-se aos três volumes anteriormente editados, que se intitulam *Reflexões sobre*

defesa e segurança – uma estratégia para o Brasil (vol. 1), *O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança* (vol. 2) e *As Forças Armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do País* (vol. 3).

Como o leitor poderá observar, participam deste livro, a exemplo do que ocorreu nos volumes anteriores, nomes de grande expressão nacional, que enriqueceram, com suas visões e experiências diferenciadas, o exame das diversas questões envolvidas nos temas em pauta.

Historicamente, as Forças Armadas desempenham um conjunto de atividades cuja execução contribui para minorar problemas de ordem social que afligem a população brasileira, especialmente em áreas remotas do País. Essas atividades, subsidiárias em relação à missão constitucional precípua das Forças, têm-se ampliado em passado recente e envolvem ações tão diversas quanto assistência hospitalar, programas de capacitação profissional, implantação e conservação de infra-estrutura e auxílios de urgência a regiões carentes. Pois é precisamente sobre elas que versam os textos da primeira parte deste livro, preparados pelos seguintes autores: Patrus Ananias, Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Eduardo Suplicy, Senador da República; Cleonilson Nicácio Silva, Major-Brigadeiro-do-Ar da Força Aérea Brasileira; Lauro Morhy, Reitor da Universidade de Brasília; Marco Aurélio Garcia, Assessor Especial do Presidente da República, e Márcio Moreira Alves, jornalista.

A segunda parte deste volume pretende resumir o que há de mais importante no debate acerca da alocação de recursos para as Forças Armadas. A conveniência de examinar o tema decorre de sua própria relevância no contexto da administração pública do País. As necessidades orçamentárias do Ministério da Defesa, o grau de prioridade que se confere ou se deve conferir à defesa nacional, o cotejo com outras tarefas prioritárias do Estado,

a estrutura de vinculação de gastos que caracteriza o orçamento público brasileiro – todos esses são tópicos cuja análise não poderia estar ausente em exercício sobre atualização do pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança. É de todo evidente que não se pode dar conta da complexidade inerente às múltiplas facetas da defesa nacional sem considerar a alocação de recursos das Forças Armadas. No debate sobre o assunto, contou-se com a contribuição, que se recolhe no presente volume, dos seguintes nomes: Benedito Onofre Bezerra Leonel, General-de-Exército e ex-Ministro-Chefe do Estado-Maior das Forças Armadas; Marcelo Crivella, Senador da República; Nelson Machado, então Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e atual Ministro da Previdência Social; Antonio Carlos Ayrosa Rosière, Secretário de Organização Institucional do Ministério da Defesa; Míriam Leitão, jornalista; e Raul Velloso, economista. Com comentários de grande utilidade para o encaminhamento das discussões, participaram também da rodada dedicada à matéria os Doutores Bernard Appy e Joaquim Levy, que na ocasião exerciam, respectivamente, os cargos de Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda e Secretário do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda.

Paralelamente à edição deste livro, a coleção “Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança” está sendo lançada em formato digital, de modo a compilar, em um único CD, os quatro volumes que a integram. Assim, além da disponibilidade na *internet*, nas páginas do Ministério da Defesa e do Espaço Acadêmico – ambiente virtual de aprendizagem criado para aperfeiçoar a interlocução do Ministério com a comunidade acadêmica –, os textos ficarão ao alcance dos interessados também em forma compacta e facilmente portátil. Com isso, amplia-se a possibilidade de se atingir um dos principais objetivos da coleção: estimular a discussão e o estudo, pela sociedade brasileira, de questões atinentes à área de defesa nacional.

Não poderíamos concluir esta apresentação sem registrar, em primeiro lugar, o agradecimento ao Embaixador José Viegas Filho, ex-Ministro da Defesa, que foi o principal mentor e condutor do “Ciclo de debates sobre defesa e segurança”, assim como à atual administração do Ministério da Defesa, que deu continuidade à publicação e difusão dos resultados dos debates. Agradecemos também, e uma vez mais, ao Ministério da Ciência e Tecnologia e ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social o apoio que emprestaram à iniciativa. Sentimo-nos devedores de todos aqueles que, direta ou indiretamente, nos auxiliaram a preparar, realizar e divulgar o ciclo de debates e suas publicações. Renovamos nossa especial gratidão aos debatedores, que, em todas as rodadas do ciclo, aportaram idéias, comentários e ensinamentos extremamente valiosos. Não menos importante foi a participação dos integrantes da equipe de acompanhamento permanente do ciclo, que contribuíram para que as várias rodadas guardassem relação de coerência e, até onde possível, continuidade umas com as outras, favorecendo a produção de reflexões a um tempo abrangentes e detalhadas sobre o atual pensamento brasileiro em matéria de defesa e segurança. Por fim, reconhecemos a sempre prestativa e eficiente atuação do Comando Militar do Leste, particularmente a equipe do Centro General Ernani Ayrosa, que serviu de sede para os debates.

Novembro de 2005.

José Roberto de Almeida Pinto
Antonio Jorge Ramalho da Rocha
Roberto Doring Pinho da Silva

SÉTIMA RODADA DE DEBATES

CENTRO GENERAL ERNANI AYROSA,
15 - 16 DE MAIO DE 2004

AS FORÇAS ARMADAS E O DESENVOLVIMENTO SOCIAL DO BRASIL

POLÍTICAS SOCIAIS E A QUESTÃO ESTRATÉGICA NACIONAL

PATRUS ANANIAS *

No dicionário político das novas gerações, Pátria e Nação aparecem como entes abstratos, desconectados da vida cotidiana da sociedade. Estão difusos no consciente coletivo os sentimentos de Nação, de Pátria, de pertencimento a uma história, a uma memória, a uma cultura e a uma construção coletiva; e de inserção em um projeto comum que nos unifique como compatriotas.

Talvez seja uma consequência da expansão da indústria cultural e da globalização, que parecem querer suprimir as fronteiras nacionais. Lamentavelmente, porém, a globalização aboliu as fronteiras apenas para o capital internacional; estamos longe de globalizar e universalizar os direitos fundamentais da pessoa humana, os direitos sociais, o respeito ao meio ambiente, a construção da paz e, principalmente, a distribuição da riqueza.

É verdade que há uma interdependência visível e cada vez maior nas relações entre os povos e as nações, uma convergência de estilos de vida, que podem levar a crer que o conceito de identidade nacional esteja ultrapassado. Entretanto, quando estudamos a história da humanidade, estamos nos debruçando, na realidade, sobre a história das nações e dos povos. Mais do que

* Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

nunca, vale aquele conselho que o grande escritor russo, Tolstói, autor da obra-prima maravilhosa que é “Guerra e Paz”, dava aos jovens escritores russos:

“Falem sobre sua aldeia para falarem ao mundo.”

Nós somos universais na medida em que somos fiéis às nossas raízes, à nossa cultura. O mais universal dos escritores brasileiros – ou um dos mais universais, para evitar polêmica com os machadianos – é exatamente o mais brasileiro de todos: Guimarães Rosa. Ele parte de uma territorialidade nossa, o sertão de Minas, e de uma linguagem nossa, para falar de sentimentos e da problemática humana, existencial, que é comum a todos os povos. Da mesma forma, a nação e o povo brasileiro, devido à sua peculiaridade frente ao global, têm a dar uma contribuição única, singular e insubstituível à civilização, à humanidade, à cultura universal. A percepção da singularidade brasileira e de sua importância revitalizam o sentimento de Pátria, de pertencimento, transformando-o em algo vivo, herdado por todos os cidadãos, individualmente, e legado coletivamente à posteridade.

É sobre esse sentimento que se fundamenta a idéia da soberania popular e de um projeto nacional, pois se trata, na verdade, de muito mais do que uma abstração. Pertencer a uma Nação é o que nutre e sustenta a democracia, para além da conquista histórica do direito básico de votar e ser votado. Refiro-me à dimensão da construção da cidadania, da pessoa humana que se integra à comunidade para constituir-se como cidadão e lutar pelo respeito aos direitos fundamentais e por canais de participação ativa na vida pública. Nessa dimensão, o cidadão deixa de ser um espectador para tornar-se um ator, um agente, ou um sujeito histórico.

Nesse exercício coletivo de construção da nacionalidade, entretanto, muitos compatriotas estão à margem da cidadania. A

imensa dívida social brasileira, acumulada ao longo de cinco séculos de história e de ausência de políticas sociais eficientes, transformou 11,4 milhões de famílias – ou quase 50 milhões de brasileiros – em excluídos do processo de construção da Nação. Um contingente de compatriotas superior à população somada dos três parceiros do Brasil no Mercosul – Argentina, Paraguai e Uruguai – está alijado do mercado de consumo e tem sua vida em risco, por carências várias.

O resgate desta porção da nacionalidade é a prioridade do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Até julho de 2004, teremos inserido 4,5 milhões dessas famílias no Programa Bolsa Família, transferindo-lhes uma renda mínima mensal capaz de garantir-lhes o mínimo de dignidade, mediante condicionalidades – manutenção da matrícula e frequência dos filhos na escola e visita periódica aos serviços médicos. Até dezembro de 2004, estarão incluídas no programa 6,5 milhões de famílias. (**)

Não se trata de um programa assistencialista. Trata-se de uma política social de universalização dos direitos da cidadania, a começar pelo mais básico e fundamental dos direitos: a alimentação. As condicionalidades reforçam a preocupação e o esforço de romper o círculo da miséria, oferecendo acesso a saúde e educação para democratizar as oportunidades de realização de cada brasileiro.

A essa política pública chamamos “Fome Zero”. O problema da fome no Brasil está sendo tratado por este governo como uma questão política e não como um infortúnio individual. Nesse sentido, recursos do Estado são mobilizados em nome dessa prioridade, que tem conotação pública, para além de governamental, pois envolve a soma de esforços do governo e da sociedade. A política social,

(**) Nota: A meta anual de inclusão no Programa Bolsa Família foi superada, com 6,572 milhões de famílias beneficiadas ao final de 2004.

nesse enfoque, é uma política econômica em si, com dinâmica própria, que pode ser traduzida na meta de incluir para crescer, e está, portanto, para além da visão meramente econômica de crescer para incluir.

CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

O conceito de desenvolvimento social que nos norteia é o mesmo adotado pela Organização das Nações Unidas (ONU) desde a realização da *Cúpula para o Desenvolvimento Social*, em 1995, em Copenhague. A declaração que os países assinaram nesse evento ressalta, por um lado, a relação entre desenvolvimento social e justiça social e, por outro, entre paz e segurança, além de enfatizar a importância da democracia e da governança que prestem contas à população, para a realização do desenvolvimento sustentável centrado nas pessoas e nos aspectos sociais.

A mesma declaração reconhece a importância de políticas econômicas amplas, da família como a unidade básica da sociedade, além da necessidade de governos transparentes e democráticos e do respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais.

Para a erradicação da pobreza, fez-se a identificação dos atores nacionais e internacionais. Os primeiros deveriam ser responsáveis pelas necessidades básicas das pessoas, por assegurar o acesso a recursos produtivos, por garantir proteção social e econômica adequada e por procurar reduzir as desigualdades. Os últimos deveriam encorajar uma resposta apropriada dos financiadores internacionais de bancos de desenvolvimento multilaterais e concentrar sua atenção nas necessidades especiais dos países que concentram muitas pessoas vivendo na pobreza. O objetivo deve ser o pleno emprego, com o foco no combate aos problemas de

desemprego estrutural, bem como o desemprego da juventude, das mulheres e dos grupos desfavorecidos.

A mesma declaração conclama investimentos em desenvolvimento de recursos humanos, melhor acesso à terra, ao crédito e à informação, combate ao trabalho infantil, liberdade de associação, direito de organizar e negociar coletivamente, tratamento igualitário entre mulheres e homens, bem como igualdade de gênero, promoção da liderança feminina em todos os níveis da sociedade, equidade no acesso à educação e atenção à saúde de qualidade. A integração social pode ser alcançada por meio do fomento à construção de sociedades estáveis, seguras e justas, da promoção do pluralismo e da diversidade, do fortalecimento de políticas anti-discriminatórias, da proteção dos direitos humanos e do respeito à diversidade cultural, étnica e religiosa.

As Metas do Milênio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) foram estabelecidas à luz deste paradigma, procurando dar um novo marco para o desenvolvimento, exigindo resultados e responsabilização do Estado. Para combater a pobreza, propõe-se que princípios e propostas de políticas sejam traduzidos em estratégias de desenvolvimento nacional que incorporem o desenvolvimento científico-tecnológico, o crescimento econômico e uma governança democrática, que preste contas à população. Defende-se a estabilidade do financiamento das políticas de saúde e de educação, por meio de processos orçamentários regulares e de estratégias de desenvolvimento de longo prazo.

A Declaração do Milênio (PNUD, 2000), por sua vez, propõe-se a erradicar gradativamente a pobreza, a promover a dignidade humana e a igualdade, e a conseguir a paz, a democracia e a sustentabilidade ambiental. Líderes mundiais prometeram trabalhar juntos para definir metas concretas para o desenvolvimento e para

a redução da pobreza até o ano de 2015. Reduzir a pobreza e a desigualdade em regiões críticas requer políticas nacionais que realoquem recursos para este fim. A maior prioridade política é aumentar a equidade e não apenas promover o crescimento econômico.

Segundo a Santa Sé, um mundo que abandona milhões de seus cidadãos à margem do progresso não tem o direito de reivindicar o título de “global”. O termo “global” deve tornar-se um sinônimo de “inclusivo”. Conforme palavras do Papa João Paulo II, necessitamos uma globalização com solidariedade, uma globalização sem marginalização. Desenvolvimento social é desenvolvimento inclusivo – na economia, no acesso à educação, à saúde e à alimentação. A outra alternativa, baseada na exclusão, é a produtora de violência, de intolerância e de medo.

A COESÃO SOCIAL

Do ponto de vista estratégico e de construção do projeto nacional, podemos dizer que as políticas sociais têm como objetivo a coesão social e, portanto, a coesão nacional. Esse é um conceito que tem ocupado minhas reflexões, uma vez que se opõe aos pressupostos do neoliberalismo: redução do tamanho e do papel do Estado, fragmentação da consciência e da percepção e culto ao individualismo.

A coesão nacional está intimamente ligada às idéias de soberania nacional, de territorialidade, de desenvolvimento econômico sustentado e a um grau seguro de autonomia. E à recuperação da idéia do todo – seja a Nação, a cidadania, ou a unidade territorial – com respeito às partes, isto é, às identidades regionais e peculiaridades culturais. Podemos observar que a coesão social está associada, também, ao capital social – um conjunto de

valores éticos, morais e culturais, que, como uma força magnética, mantém unidas as comunidades e mesmo a nacionalidade em períodos de bonança ou de extrema adversidade.

Preocupa-me a constatação de que, na raiz da generalização da violência urbana, na capacidade de infiltração do crime organizado em setores da sociedade e instituições, esteja o fenômeno do esgarçamento do tecido social. A coexistência de desigualdades sociais no mesmo espaço físico da metrópole e o confronto diário entre sinais de riqueza e de exclusão agem como uma força centrífuga, que se opõe ao poder magnético do capital social. Se for assim, nossa coesão social está seriamente ameaçada e, com ela, qualquer projeto de Nação.

A realidade impõe-nos a revisão do conceito de segurança nacional à luz do desafio de preservar a coesão social e a definição da qualidade da inserção que o Brasil pretende alcançar no concerto das nações.

No cenário internacional, o fim da Guerra Fria provocou o realinhamento dos países em torno não mais de pólos ideológicos, mas de eixos econômicos. Assistimos, assim, à consolidação de blocos econômicos que, no caso europeu, já envolve 25 países – e um produto interno bruto próximo ao dos Estados Unidos –, uma moeda única e um comportamento político e estratégico unificado em relação ao resto do mundo.

Os conflitos internacionais recentes não foram mais motivados por disputas ideológicas, mas pela lógica econômica, na qual a geopolítica se confunde com a matriz energética ou com a busca de novos mercados. O mundo não se divide mais entre capitalistas e comunistas, mas entre desenvolvidos e subdesenvolvidos, ricos e pobres. A soberania nacional, nessa nova

dinâmica, envolve fatores distintos daqueles que vinham movendo o mundo no pós-Guerra. Eis alguns deles para reflexão:

- Os países subdesenvolvidos são reféns do mercado financeiro internacional, que condiciona suas taxas internas de juros e câmbio, limita sua capacidade de investimentos e, no limite, impõe condicionalidades a ponto de induzir as prioridades nacionais;
- A capacidade de gerar, dominar e empregar conhecimentos avançados em áreas como biotecnologia, energia, micro-eletrônica, transportes, construções, agricultura, medicina, material bélico e aeroespacial, entre outras, separa ricos de pobres. A dependência tecnológica é fator de insegurança estratégica;
- O acesso a fontes suficientes de água potável e de energia é fator estratégico de segurança nacional e, seguramente, razão de futuros conflitos internacionais;
- A capacidade de compreender, prever e administrar, através de ações de inteligência, conflitos potenciais ou explícitos, internos e externos, que ameacem a coesão nacional e a inviolabilidade das fronteiras nacionais é tarefa altamente complexa e afeta à área da defesa;
- A consolidação de uma política de segurança alimentar, definida como a garantia do acesso à comida, diariamente, em quantidade, qualidade e regularidade suficientes para nutrir e manter a saúde de cada um dos cidadãos. Uma política dessa natureza, envolvendo desde as políticas de produção, estocagem e distribuição de alimentos até a garantia da renda mínima para que cada cidadão tenha acesso ao que necessita, passando pela educação alimentar

e nutricional, foi fator chave de concreção dos projetos nacionais dos países desenvolvidos e deve ser uma prioridade brasileira;

- A inclusão social de todos os brasileiros, elevando-os à condição plena de cidadãos, com acesso aos direitos básicos e oportunidades para realizar plenamente suas potencialidades humanas e cívicas, é a grande tarefa desta geração e o pilar do projeto de nação que queremos;
- A coesão social e a defesa da soberania nacional também pressupõem a real capacidade de proteger as fronteiras nacionais contra o crime organizado e as ações hostis de agentes externos, de modo a preservar a integridade do território e da autoridade nacional, bem como impedir o movimento de drogas e armas, por exemplo; e
- A defesa da Amazônia, com o combate a atividades ilegais em seus limites, pressupõe ação e presença da defesa naquele território.

Para que esses objetivos sejam alcançados, as forças de defesa necessitam investir em seus quadros, capacitando-os sobretudo para as tarefas de inteligência, e reequipar-se adequadamente. Somando-se e sobrepondo-se a tudo, as forças de defesa devem convergir seu foco em direção aos interesses populares. Forças Armadas aliadas de seu povo são invencíveis, como a história nos ensina. Lembremos da vitória russa sobre Napoleão e, mais recentemente, do Vietnã.

Afinal, juntos somos o personagem principal desta saga civilizatória que se chama Brasil. Somos a razão e o fim de qualquer política ou governo. Somos o povo brasileiro.

AS FORÇAS ARMADAS E O DESENVOLVIMENTO SOCIAL

EDUARDO MATARAZZO SUPPLYC*

O Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva tem buscado priorizar, até este momento, os grandes temas sociais de nosso País, sem descuidar do equilíbrio econômico que, a duras penas, conquistamos em tempos recentes.

As carências do nosso povo são bastante visíveis, por onde quer que andemos, clamando diariamente nossa atenção. É um grande desafio para o Governo Federal encontrar soluções viáveis para a eliminação dessas carências. Esse desafio deve ser vencido por meio da otimização dos esforços dos vários órgãos que compõem o Governo e da articulação com as outras esferas do poder público, atuantes nos níveis estadual e municipal.

Mais do que desenvolver ações diretas nos campos que tradicionalmente consideramos parte da área social – como o combate à fome e ao desemprego, a melhoria das condições de moradia e de saúde, o aumento das oportunidades de acesso à educação, entre outros –, está na hora de enxergarmos e promovermos a dimensão social que deve estar contida em cada uma das ações do Estado no exercício de suas competências.

Um exemplo do que afirmo pode ser identificado na atuação das Forças Armadas brasileiras que, ao longo de sua história, têm

* Senador da República.

exercido fundamental papel, por vezes ultrapassando em muito sua função original ligada à defesa nacional.

De fato, está cada vez mais ampliada a consciência de que a manutenção da paz, interna e externa, se associa intimamente à construção de sociedades democráticas e à diminuição das situações de profunda injustiça social em nosso País e nos países vizinhos.

As instituições militares do Brasil, vinculadas à Marinha, ao Exército ou à Aeronáutica, têm mostrado grande compreensão da realidade brasileira, colaborando de forma notável com os Ministérios da área social.

Essa colaboração vem acontecendo em dois diferentes níveis, igualmente importantes. De um lado, as três Forças desenvolvem, diretamente, ações de cunho social em todo o Brasil, principalmente nas regiões mais isoladas e carentes da presença do poder público em nosso imenso território. De outro lado, apresentam-se como parceiras indispensáveis ao sucesso de qualquer grande campanha nacional voltada para o social.

A multiplicidade de operações é capaz de surpreender qualquer brasileiro, mesmo os mais bem informados.

Em primeiro lugar, existem as Ações Cívico-Sociais (ACiSo) desenvolvidas pelas três Forças.

Médicos do Exército, por exemplo, prestam inúmeros atendimentos em regiões fronteiriças e em cidades distantes da Amazônia, distribuindo remédios, desenvolvendo campanhas de prevenção de doenças, de educação sanitária e de vacinação, chegando a realizar cirurgias e, em casos complicados, prestando assistência médica nos grandes centros urbanos. A Marinha tem atuação semelhante, atendendo à esparsa população ribeirinha,

inalcançável de outra forma. A Aeronáutica tem o mesmo papel, inclusive ajudando na remoção de doentes de pontos remotos.

Para parcelas significativas da população brasileira residentes nesses rincões, esse atendimento médico levado a cabo por militares é o único contato com o Estado brasileiro, a única benesse que recebem do poder público.

Militares de carreira, especialistas, têm atuado em projetos sociais desenvolvidos por suas unidades como professores de cursos técnicos voltados para a qualificação profissional de jovens, especialmente aqueles em situação de grave risco social, à beira da marginalidade.

É uma linha de ação bastante interessante, alternativa às grandes instituições do tipo FEBEM, que não se mostraram capazes, até o momento, de resgatar a dignidade e a cidadania da maioria de seus internos.

As Forças Armadas, ao contrário, têm conseguido em tais casos um ensino equilibrado de noções de civismo, de respeito próprio e ao próximo, de comando e hierarquia, além dos aspectos de formação profissional, de higiene e de educação formal. Os resultados alcançados são certamente melhores dos pontos de vista quantitativo e qualitativo.

Bons resultados também têm sido alcançados por programas de práticas desportivas abertas ao público juvenil em praticamente todas as unidades militares. Isso vem permitindo atrair a atenção dos jovens, afastando-os da possibilidade de recrutamento pela criminalidade e aproximando-os das boas lições e dos bons hábitos inculcados pelas instituições militares.

O próprio serviço militar obrigatório representa uma possibilidade concreta de melhoria da condição de vida da população

carente, uma vez que a corporação militar não descuida da saúde e da educação de seus conscritos. Situação melhor ainda atingem aqueles que optam por seguir carreira, dada a excelência das escolas de preparação de especialistas militares e de oficiais.

Aliás, o caráter democrático do recrutamento no Brasil garante a presença nas nossas Forças Armadas de pessoas originárias de praticamente todas as regiões e de todos os segmentos sócio-econômicos existentes no País. E a essas pessoas é garantida a ascensão na carreira militar por seus próprios méritos e qualidades, o que acaba resultando em ascensão social para os oriundos das camadas mais pobres. Nenhuma outra carreira profissional é tão democrática e dá oportunidade tão concreta de crescimento pessoal aos cidadãos de nosso País.

Parte da excelência dessa educação militar, felizmente, está aberta ao público, como é o caso das escolas militares do Exército, presentes em vários estados brasileiros.

Talvez sejam menos conhecidos exemplos tais como a Escola Técnica do Arsenal de Marinha, do Rio de Janeiro, que foi recuperada com o auxílio do Programa de Expansão da Educação Profissional (PROEP) do Ministério da Educação, passando a oferecer inúmeros cursos técnicos associados à área de construção naval, assim como cursos de qualificação e requalificação profissional de curta duração. Usando o *know-how* do Arsenal de Marinha, a Escola está formando suas primeiras turmas, observando alto grau de empregabilidade de seus egressos, disputados avidamente pelas empresas privadas do setor.

O mesmo dá-se com os formandos de nível superior do Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA) e do Instituto Militar de Engenharia (IME).

Entretanto, as restrições que têm sofrido os orçamentos militares dificultam a disputa das Forças Armadas, com o mercado privado, pelos excelentes profissionais que formam.

Na linha da criação de oportunidades profissionais para os egressos das Forças Armadas que não seguirem carreira, o Projeto Soldado-Cidadão, resultante da cooperação entre Ministério do Trabalho e Emprego e o Ministério da Defesa, propõe a ampliação, para até cem mil, do número de recrutas que receberão, ao lado da instrução militar, qualificação profissional para atuar em campos profissionais abrangentes: desde informática, telecomunicações e construção civil, até comércio, alimentação e turismo. Encontra-se em discussão a possibilidade de que essa qualificação profissional seja estendida a jovens carentes não-incorporados, como é o desejo expresso do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

Disse, há pouco, que a parceria com as três Forças é indispensável para qualquer programa social ser bem sucedido em nosso País. Isso é de muito fácil constatação, pois somente a presença da Marinha, do Exército e da Aeronáutica em todos os pontos do território nacional garante, por exemplo, cobertura a uma campanha de vacinação que atinja aproximadamente 100% da população.

As grandes campanhas públicas da área de saúde coletiva necessitam, ademais, de toda a experiência militar com atividades de logística, que garantem a chegada dos materiais no tempo certo em todos os postos de saúde do Brasil, além do atendimento direto às populações mais isoladas.

O Ministério da Integração Nacional buscou a parceria com o Exército para as principais ações contra as secas, como a construção de cisternas e outras obras hídricas. As Forças Armadas

estiveram presentes neste ano, agindo em conjunto na emergência resultante das enchentes.

O Ministério dos Transportes, por sua vez, vem contando há tempos com a segura parceria dos Batalhões de Engenharia do Exército, responsáveis pela implantação de várias estradas e vias de comunicação, fundamentais para nosso País, em áreas não atrativas para a iniciativa privada, como os sertões nordestinos e a Amazônia. Aliás, recentemente a parceria foi ampliada, com o Exército exercendo, inclusive, a fiscalização de obras de estradas executadas por empresas privadas.

Em outros pontos do Brasil, o avião é o único meio de transporte, e o acesso é feito em pistas implantadas pela Comissão dos Aeroportos da Região Amazônica (COMARA). Recentemente, os aviões do Correio Aéreo Nacional (CAN) foram reativados. Outros lugares somente as corvetas da Marinha alcançam.

O papel das Forças Armadas para a integração nacional e para o desenvolvimento da Amazônia também merece destaque.

Poucos duvidam do fato de o nosso território nacional ser do tamanho atual em virtude da ação, quando não da simples presença, das Forças Armadas. Elas já impediram o fracionamento do território nacional, como resultado de lutas de cunho regionalista, à época da Independência, do Período Regencial e do Segundo Império.

Para muitos, a Amazônia somente permanecerá brasileira caso haja a ação coordenada da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, segundo suas respectivas especialidades, de forma continuada.

Com efeito, o Ministro da Defesa, José Viegas Filho, tem ressaltado, em vários pronunciamentos recentes, a posição central que a Amazônia deveria ocupar na lista das grandes preocupações

nacionais, tendo sugerido, inclusive, seu estudo como *leitmotiv* para instituições aparentemente tão diversas quanto a Escola Superior de Guerra e o Instituto Rio Branco.

Trata-se, entretanto, de compreender o aspecto multifacetado do problema, que envolve desde os conceitos clássicos de defesa territorial até a questão do conhecimento científico mais aprofundado da região, enfocando povoamento, presença militar, implantação de pólos econômicos e possibilidades de desenvolvimento auto-sustentável. Já é reflexo desse pensamento a reativação do CAN e a retomada do Programa Calha Norte (PCN) pelo Governo Lula, assim como a articulação que o Ministério da Defesa vem buscando com os outros Ministérios que atuam em assuntos amazônicos.

Em todas essas ações diretas ou indiretas, projetos e programas das Forças Armadas encontramos uma ótica social: fazendo uma estrada, cavando um poço, transportando um doente, apoiando o recolhimento e a distribuição de alimentos em situações emergenciais ou para o “Fome Zero”, educando jovens carentes, inculcando valores cívicos, morais e até ecológicos nos recrutas, formando profissionais qualificados, atendendo emergências e calamidades nacionais. E em todas as inúmeras missões, enfim, as três Forças vêm mostrando reconhecida capacidade técnica, especialização, coerência e, sobretudo, visão estratégica de Nação. Tudo isso com generosas doses de abnegação e amor à Pátria.

Se cada um dos outros ministérios da Esplanada agir com igual preocupação, recuperando a dimensão social de seu trabalho, certamente daremos um bom impulso para a solução da questão social em nosso País.

Combater a exclusão social em nosso País, objetivo maior do atual Governo, deve ser o compromisso de cada administrador público, de cada funcionário, de cada Ministro de Estado.

Nesse sentido, gostaria de tecer algumas palavras sobre as recentes ações que o governo brasileiro vem implementando com o intuito de reduzir as intensas desigualdades socioeconômicas presentes, ainda hoje, no Brasil. As Forças Armadas, com sua competência técnica e sua presença em todo o território nacional, podem desempenhar um importante papel na erradicação da miséria e na promoção da cidadania.

Temos observado que, para atingir esse ideal, precisamos levar em conta os valores que consideram o interesse coletivo e não apenas o interesse próprio, o de se levar vantagem em tudo, mesmo que em detrimento dos nossos semelhantes. Precisamos também atender principalmente à ética, à verdade, à solidariedade, à fraternidade, à liberdade e à democracia. De fato, esses valores estão presentes na história de todos os povos. Eles constituem os fundamentos de todas as religiões, tais como o Budismo, o Judaísmo, o Cristianismo, o Islamismo, e assim por diante.

No Brasil, por exemplo, para atingir os objetivos de erradicação da fome e da pobreza absoluta e estimular o crescimento econômico acompanhado da criação de oportunidades de emprego e da melhoria na nossa distribuição de renda em direção a uma sociedade mais igualitária, o Presidente Lula está dando bastante ênfase a vários programas: reforma agrária, expansão de microcrédito, fortalecimento das cooperativas, incentivo à agricultura familiar, aumento das oportunidades de educação pública e dos serviços de saúde e a expansão dos programas de transferência de renda relacionados ao objetivo do Fome Zero.

Durante os anos noventa, desenvolvemos vários tipos de programas de transferência de renda, principalmente com o objetivo de erradicar a pobreza, o trabalho infantil e de estimular famílias pobres a terem seus filhos freqüentando a escola. No mês

de outubro passado, o Presidente Lula decidiu anunciar a unificação, racionalização e melhor coordenação de quatro dos programas existentes no chamado *Programa Bolsa Família*. De acordo com esse programa, todas as famílias com renda *per capita* abaixo de R\$ 50,00 por mês terão o direito de receber um complemento de renda que será igual a R\$ 50,00 mais R\$ 15,00, R\$ 30,00 ou R\$ 45,00, respectivamente, se a família tiver um, dois, três ou mais filhos. Se a renda familiar *per capita* mensal estiver entre R\$ 50,00 e R\$ 100,00 o complemento será apenas de R\$ 15,00, R\$ 30,00 ou R\$ 45,00, respectivamente. As famílias deverão provar que suas crianças, entre 0 a 6 anos, estão efetivamente tomando as vacinas recomendadas pelo Ministério da Saúde e que estão tendo um acompanhamento nutricional, bem como comprovar que as crianças de 7 a 15 anos estão freqüentando a escola. E os adultos fazendo cursos de alfabetização ou de qualificação profissional.

Os quatro programas que foram unificados eram os seguintes: o Programa de Renda Mínima associado à Educação ou Programa Bolsa Escola; o Programa de Renda Mínima associado à Saúde ou Bolsa Alimentação; o Auxílio Gás ou Programa de Auxílio Gás – todos instituídos no governo Fernando Henrique Cardoso – e o Cartão Alimentação ou Programa de Cartão Alimentação, associado ao Programa Fome Zero, que foi iniciado em fevereiro de 2003 como um novo programa da atual administração.

É um passo na direção correta. Hoje, 3,6 milhões de famílias são beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, que, inicialmente, está sendo aplicado nas áreas mais pobres do país, tais como as da região Nordeste. Até meados do ano, serão 4,5 milhões; em 2005, 6,5 milhões; e, no ano de 2006, espera-se que 11,4 milhões de famílias estejam cadastradas no programa, correspondendo a

aproximadamente 45 milhões de habitantes brasileiros, ou cerca de um quarto dos 176 milhões de brasileiros.

Este ano, no dia 8 de janeiro, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva sancionou o Projeto de Lei que institui uma Renda Básica de Cidadania (RBC), após ter sido aprovado unanimemente pelo Senado brasileiro, em dezembro de 2002, e pela Câmara dos Deputados, em dezembro de 2003. Essa lei prevê que a RBC será instituída gradualmente, a critério do Poder Executivo, a partir de 2005, iniciando-se pelos mais necessitados, até que todos os brasileiros venham a receber essa renda.

E o que vem a ser a RBC? Uma modesta renda, na medida do possível, suficiente para atender as necessidades vitais de cada pessoa, que será paga incondicionalmente a todos, não importando a sua origem, raça, idade, sexo, condição civil ou socioeconômica.

Mas, como? Estaremos pagando essa renda básica de cidadania mesmo para as pessoas mais ricas, que não estão passando por necessidades? Sim, mas é claro que elas vão contribuir mais, pois assim proporcionarão recursos para o programa, para que elas próprias e todas as demais venham a receber. Quais são as vantagens desse sistema? Primeiro, elimina-se a burocracia envolvida para verificar a renda de cada pessoa, no mercado formal ou no informal. Segundo, suprime-se o estigma ou o sentimento de vergonha que alguém possa ter ao declarar sua renda como muito pequena, razão pela qual essa pessoa mereceria receber um complemento de renda. Terceiro, e ainda mais importante do ponto de vista da pessoa humana, fará enorme diferença ela saber de antemão que, durante os próximos 12 meses, e daqui em diante, a cada ano, mais e mais com o progresso da nação, todas terão o direito de receber uma quantia em dinheiro como um direito à cidadania. O direito de ser sócio da nação.

Conforme tem explicitado a Secretária Executiva do Ministério do Desenvolvimento Social e da Segurança Alimentar, Ana Fonseca, o Bolsa Família é o começo do programa RBC. Quando essa renda estiver instituída, o que pode ser previsto para a segunda metade dessa década, haverá duas decisões importantes e simultâneas que o Governo deverá sempre tomar: a definição dos valores do salário mínimo e da RBC. Suponhamos que a RBC já existisse com um valor modesto para iniciar, da ordem de R\$ 40,00 por pessoa. Numa família de seis pessoas, isto significaria R\$ 240,00 mensais. Se um trabalhador recebesse por seu trabalho um salário mínimo e tivesse mulher e quatro crianças, seis pessoas em casa, a renda de sua família passaria de R\$ 240,00 para cerca de R\$ 500,00. O benefício relativo da RBC será tão maior quanto menor o grau de remuneração da pessoa.

Hoje, estou plenamente convencido de que uma renda básica incondicional é um ação de bom senso para o objetivo de erradicação da pobreza, da construção de uma sociedade mais eqüitativa, além de proporcionar uma liberdade real para todos – da mesma forma como uma pessoa sai de sua casa pela porta. Isso foi destacado por Guy Standing na Conferência Internacional sobre Renda Mínima, realizada no Senado Federal, em 1998. Como Confúcio explicou, 520 anos antes de Cristo, no Livro de Explicações e Respostas: *Poderia alguém sair de sua casa sem ser pela porta?*

O trabalho tecnicamente competente, executado de forma disciplinada, sob a coordenação segura de nossas autoridades, será bem recompensado pelo bem-estar da população, pelo aumento da escolarização, pela supressão da miséria e da fome e pelo resgate da cidadania. Por esse caminho, Marinha, Exército e Aeronáutica, conjuntamente, recebem o apreço, a gratidão e o respeito onde quer que atuem, no Brasil ou em missões de paz no exterior.

AS FORÇAS ARMADAS E O DESENVOLVIMENTO SOCIAL DO PAÍS

CLEONILSON NICÁCIO SILVA *

O tratamento de um tema como este, proposto pelo Ministério da Defesa, no contexto de um amplo debate sobre o pensamento brasileiro nas áreas de defesa e segurança, exige, a meu ver, uma desejável homogeneização sobre a acepção dos vocábulos que o compõem. Esse ajuste permite a estruturação do raciocínio, a partir de uma fundamentação explícita e, por isso mesmo, facilmente identificável por aqueles que o analisam. Assim, tomando por base o que consta do dicionário *Novo Aurélio – Século XXI*, concordo que “Forças Armadas” significam “o exército, a marinha e a aeronáutica, considerados como instituições permanentes de um país”. Da mesma forma, “desenvolvimento” representa o “ato ou efeito de desenvolver(-se); adiantamento, crescimento, aumento, progresso”. Para melhor compreensão, e com base no mesmo dicionário, “desenvolver” tem o significado de “fazer que progrida”; e “progresso” quer dizer “desenvolvimento ou alteração em sentido favorável; avanço, melhoria; acumulação de aquisições materiais e de conhecimentos objetivos capazes de transformar a vida social e de conferir-lhe maior significação e alcance no contexto da experiência humana”. Finalmente, o termo “social” significa tudo aquilo que é “da sociedade, ou relativo a ela; que interessa à sociedade”.

* Major Brigadeiro-do-Ar da Força Aérea Brasileira.

Com a fundamentação retomada, percebo o tema como uma reflexão a atuação do Exército, da Marinha e da Aeronáutica no processo de melhoria das condições de vida da sociedade brasileira.

Muitas vezes, as explicações para os acontecimentos atuais encontram sua origem no passado distante e pouco lembrado, e a atuação social dos exércitos não foge à regra. Registra a história que a origem dos exércitos modernos pode ser fixada no século VIII, pouco depois da Batalha de Poitiers em 732, quando Carlos Martel interrompeu a expansão muçulmana na Europa Ocidental.

Desde então, a história dos exércitos modernos, principalmente nas sociedades ocidentais em que nos inserimos, está, regra geral, associada à melhoria das condições de vida da sociedade a que serve, mesmo quando foram empregados em guerras de conquista no próprio continente ou ultramar. A busca de riquezas para seus povos motivou portugueses, espanhóis, franceses, ingleses e holandeses a deixarem a segurança do continente europeu para aventurarem-se nas Américas, na África, na Ásia e na Oceania. Nesse sentido, Ivan III (1462-1505) anexou os principados vizinhos a Moscou e abriu um novo período na história da Rússia. E, da mesma forma, hoje, são travadas batalhas diárias no Iraque e no Afeganistão.

Não é possível, portanto, dissociar a atuação das Forças Armadas de um país da busca por melhores condições de vida para a sociedade, principalmente quando o país em estudo tem vocação pacífica, como o Brasil. Entrementes, faz-se mister assinalar que o contingente militar brasileiro não se formou a partir de um grupo de guerreiros reunidos em torno de um chefe poderoso, para o empreendimento de guerras de conquistas, mas, sim, a partir da reunião de um grupo de pacíficos cidadãos em defesa dos valores nos quais acreditavam. Guararapes foi o início

e continua sendo o marco do sentimento de auto-defesa de uma sociedade pacífica.

A NOÇÃO DE NACIONALIDADE BRASILEIRA

Pensar a nacionalidade brasileira é pensar o momento a partir do qual um grupo de seres humanos, resultado de um acelerado processo de miscigenação e aculturação, vivendo em um ambiente tropical e hostil, sentiu, pela primeira vez, que possuía características próprias, que possuía tradições comuns; indivíduos que, por aqui terem nascido ou por terem adotado a nova terra como sua, já não eram mais europeus, africanos ou silvícolas, não mais eram brancos, pretos, ou índios; eram apenas brasileiros.

O marco inicial deste processo natural fez-se nas colinas de Guararapes e repete-se a cada novo dia, em cada quartel, em cada colégio militar, em cada escola de ensino assistencial das Forças Armadas. Certamente, é importante saber como isso é feito. Um bom exemplo reside no sentimento que pode ser encontrado entre os índios da comunidade de São Joaquim, no município de São Gabriel da Cachoeira (AM). Em conversa com o líder da comunidade, “capitão” Clarindo Pancho Pedro, soube que antes da chegada do 3º Pelotão Especial de Fronteira e de ser construída a pista de pouso – pela Comissão de Aeroportos da Região Amazônica (COMARA) –, há 18 anos, a comunidade era colombiana. Seus integrantes falavam espanhol, tinham carteira de identidade colombiana e recebiam visitas das FARC. Somente a partir da chegada do Exército e da Força Aérea àquele distante ponto do território, eles passaram a sentir-se brasileiros e, hoje, têm orgulho disso - sempre recebendo o avião da Força Aérea Brasileira com um grupo de crianças e adultos cantando, corretamente, o hino nacional brasileiro.

Por meio da presença física, dividindo facilidades e dificuldades, apoiando-os, ensinando-lhes os valores que fundamentam a nacionalidade, ensinando-lhes a língua, incorporando seus filhos às fileiras do Exército Brasileiro, trazendo-lhes esperança em um futuro melhor para a comunidade e, fundamentalmente, porque o Estado brasileiro lhes trouxe segurança – segurança de serem brasileiros, segurança no futuro. E como as Forças Armadas fazem isso nas grandes, médias e pequenas cidades?

Da mesma forma como é feito em São Joaquim: estando próximas e, sobretudo, por meio das atitudes de seus integrantes, vistos pela sociedade como uma reserva moral da nação, motivo pelo qual as Forças Armadas foram reconhecidas – em pesquisa encomendada pelo Ministério Público e realizada pelo IBOPE OPINIÃO em fevereiro de 2004 – por terem a segunda melhor imagem (73%) entre dez instituições pesquisadas, atrás apenas da Igreja Católica (74%). Essa pesquisa também apontou as Forças Armadas como a instituição com o mais baixo índice de imagem negativa (10%) entre as instituições pesquisadas – a Igreja Católica é vista negativamente por 13% do universo da pesquisa.

INCLUSÃO E ASCENSÃO SOCIAL

O Brasil, como sociedade em formação, caracteriza-se por exibir uma elevada taxa de mobilidade social. Embora tenha mais de quinhentos anos de estruturação, a sociedade brasileira ainda se expande com elevada velocidade, impedindo, dessa forma, a estagnação dos cidadãos na classe social de berço. Corrobora esse pensamento a existência, no Brasil, de Presidente cujos pais foram retirantes da seca nordestina. No momento, temos um Presidente de origem humilde, o que torna patente a afirmativa de que somos

uma sociedade em expansão acelerada e, em consequência, uma sociedade intensiva em oportunidades.

As Forças Armadas não poderiam ser diferentes da sociedade a que pertencem e, historicamente, têm sido um importante vetor de inclusão e de ascensão social. Isso decorre, basicamente, do processo de ingresso em suas fileiras. Esse processo, diferentemente de outras sociedades, transcorre de forma democrática e aberta, visto que, por concurso público, as Forças Armadas incorporam jovens que preenchem as condições de ingresso. Por serem seus efetivos constituídos de profissionais de nível superior (oficiais), médio (suboficiais e sargentos) e também por conscritos, as Forças incorporam jovens de ambos os sexos, de diferentes níveis de conhecimento e de todas as classes sociais.

Os conscritos são admitidos por meio do Serviço Militar Obrigatório (SMO) que, para o jovem brasileiro das classes “C” e “D”, possui um significado muitas vezes imperfeitamente compreendido pelas classes média e média alta – regra geral, formadoras de opinião. A cada ano, cerca de 1.700.000 jovens alcançam a faixa dos 17-18 anos. As necessidades de complementação dos efetivos das Forças Armadas situam-se em torno de 70.000. A incorporação desse número significa a automática dispensa dos demais como “excesso de contingente”. Como tal, a prestação do SMO torna-se um processo quase voluntário. Para uma parcela significativa desses 70.000 conscritos, a chegada ao quartel representa uma mudança de vida, uma inclusão e uma ascensão social. Para muitos, o quartel representa o acesso à lavagem das mãos antes das refeições, ao uso de um talher à mesa, a um chuveiro com água tratada e, até mesmo, a um vaso sanitário. Além disso, o período de prestação do serviço militar pode estender-se por até seis anos, e permite às Forças Armadas transmitir a esses

jovens as noções de pátria, de família e de liberdade, fornecendo-lhes os fundamentos para o exercício da cidadania em uma sociedade democrática, livre e pluralista.

Em verdade, o SMO, além de não ser tão obrigatório quanto parece, representa um importante instrumento de socialização de parcela significativa da juventude brasileira, além de constituir um importante meio para a ascensão social de jovens para os quais a sorte pouco ou nada sorriu.

Nos níveis superior e técnico, repousam os mais importantes vetores de ascensão social, visto que os jovens que acessam esses canais, em geral, provêm de famílias estruturadas, mas de baixa renda. Para esses, a entrada nas Forças Armadas representa a certeza de uma profissão reconhecida e de um futuro digno, a garantia de uma ascensão profissional institucionalizada e de um horizonte aberto em direção a patamares mais elevados na escala social.

Em resumo, as Forças Armadas, por exercitarem o princípio da liberdade – liberdade de escolha – e, também, o princípio da igualdade – igualdade de oportunidades –, independentemente de raça, sexo, cor, berço ou religião, e por possuírem carreiras institucionalmente estruturadas e livres de injunções políticas, constituem um instrumento fundamentalmente republicano de inclusão e de ascensão social.

O DESENVOLVIMENTO SOCIAL DA AMAZÔNIA

A compreensão da problemática social da Amazônia Brasileira não pode ser alcançada sem que se adquira, ao menos, uma noção das características fisiográficas da área e da distribuição populacional da região.

A Amazônia Brasileira compreende um território com aproximadamente 5.100.000 km², onde vivem cerca de 20 milhões de habitantes, o que resulta em uma densidade demográfica de apenas 4hab/km². Considerando-se apenas a Amazônia Ocidental, essa taxa fica reduzida à metade. Há na região 22.000 km de rios navegáveis, e apenas 1.848 km de estradas de ferro, distribuídos da seguinte forma: 194 km no Amapá, 257 km no Pará e 1.397 km no Maranhão. Os demais estados da região (Acre, Amazonas, Rondônia, Roraima e Tocantins) não possuem um quilômetro sequer de estrada de ferro. O transporte rodoviário dispõe de apenas 8.758 km de rodovias pavimentadas, a maioria em péssimas condições de tráfego. A região abriga nove entes federativos, com extensões territoriais díspares (o estado do Amazonas tem 1.570.745 km² e o Amapá, apenas 142.814 km²). Nela, encontram-se municípios como Barcelos, no estado do Amazonas, cujo território (123.120 km²) é maior do que o de Portugal e corresponde a três vezes o território da Holanda. Acresce-se a tudo isso a concentração populacional, resultado das naturais dificuldades de comunicação entre as aglomerações urbanas: mais da metade da população do Amazonas encontra-se em Manaus e cerca de 60% da população de Roraima vive em Boa Vista.

O desenvolvimento social da Amazônia tem, portanto, a dimensão da Amazônia. Pensar a Amazônia é pensar grande; é ter pressa.

A presença militar na Amazônia remonta ao ano de 1616, quando teve início a construção do Forte do Presépio, em Belém. A partir daquele momento, teve início a construção da linha de “Fortes”, que seria de extraordinária importância por ocasião da celebração do *Tratado de Madri*, em 1750, quando ficaram estabelecidos os novos limites das américas espanhola e portuguesa.

O instituto do *Uti Possidetis* substituiu a linha imaginária do *Tratado de Tordesilhas*, tendo Portugal anexado grandes extensões de terras, até então pertencentes à coroa espanhola.

Assim posta, a história das Forças Armadas na Amazônia confunde-se com a própria história da Amazônia brasileira.

É de todo importante ressaltar que a Amazônia ainda é uma região virgem. E, neste tipo de região, o aspecto social assume uma dimensão muito mais ampla do que aquela que lhe é creditada em áreas de grande concentração humana. Retomando o significado do vocábulo “social” como aquilo que é “da sociedade ou relativo a ela; que interessa à sociedade”, ações que no Sul do Brasil assumem conotações rotuladas como econômicas ou militares, de segurança ou de defesa, na Amazônia, essas mesmas ações ampliam-se para incluir um caráter social, humanitário e civilizacional.

Assim, a instalação de um pelotão especial de fronteira não representa apenas a presença física de uma pequena fração de tropa. Aquele grupo de militares, acompanhados de suas famílias, transporta com ele todo um processo civilizacional, semelhante ao que ocorreu no litoral, no século XVI. Da mesma forma, a construção de um aeródromo, em uma localidade afastada, não significa apenas uma pista de pouso, mas uma porta de acesso rápido ao mundo civilizado, representa uma porta de inclusão social daquela comunidade. Desse modo, a chegada de uma unidade militar em uma localidade amazônica, conduzida a partir de uma visão inicial de defesa do território, assume uma dimensão extraordinária para a comunidade previamente existente, seja ou não sede de município.

Oportuno é ressaltar que as cidades amazônicas de fronteira ou aquelas afastadas dos principais eixos de comércio constituem, em geral, aglomerações urbanas de pequeno porte, onde a atividade

econômica gira em torno da agricultura, do extrativismo, da pesca e de um comércio que pode ser nomeado “de subsistência”- cada um tentando vender o pouco que lhe sobra. Em muitas dessas cidades, as principais fontes de renda são os pagamentos de funcionários do Estado nos níveis federal, estadual e municipal. A produção de riqueza, quando há, é reduzida e a sua distribuição, mesmo assim, concentrada. Nesse cenário, a instalação de um pelotão especial de fronteira, de um batalhão, de uma base aérea, de uma pista de pouso, de uma estação naval, ou, até mesmo, de uma unidade de vigilância do SIVAM representam os ventos do desenvolvimento e revestem-se de uma importância ímpar para a comunidade local.

Esse tipo de investimento desperta na comunidade a curiosidade e a expectativa de um futuro melhor. Exemplos desse sentimento podem ser observados em Marechal Thaumaturgo, no Acre, onde a instalação de um destacamento – precursor de um futuro pelotão especial de fronteira – trouxe, nas palavras do Prefeito, uma “nova sensação de segurança”. Outro exemplo atual é a expectativa que experimenta a cidade de São Gabriel da Cachoeira, devido à instalação, em curso, de uma brigada e de uma base aérea. Também as cidades de Barcelos e Santa Isabel do Rio Negro conhecerão, cada uma, um batalhão de infantaria de selva. A cidade de Eirunepé receberá uma base aérea. Todos esses investimentos, previstos ou em curso, assumem um caráter eminentemente social – “interessam à sociedade”. Daí poder-se concluir que a transferência de unidades militares para a Amazônia ou mesmo a implantação de novas organizações, como as bases aéreas, constituem ações de caráter predominantemente social, sob o ponto de vista da comunidade.

Além da presença física, vetor natural de desenvolvimento econômico e social, o sentimento que anima cada comandante

militar é o de que, mesmo com recursos limitados, há que se fazer algum esforço extra em benefício das comunidades amazônicas. Nesse escopo, situam-se a recente missão realizada pelo Correio Aéreo Nacional (CAN), no Acre, levando atendimento médico e odontológico a comunidades carentes; a realização mensal de missões de Ação Cívico-Social (ACiSo) com equipes constituídas por militares das áreas médicas das três Forças; a assistência prestada pelos navios-hospitais da Marinha do Brasil às comunidades ribeirinhas das calhas do Juruá e do Purus; as operações de vacinação, que se estendem de abril a dezembro, com a utilização de aviões, barcos e helicópteros; o transporte de medicamentos; o combate a incêndios florestais; e muitas outras ações.

Uma notável contribuição das Forças Armadas, particularmente da Aeronáutica, para o desenvolvimento social da Amazônia, concretizou-se com a inauguração, em 25 de julho de 2002, do Sistema de Proteção da Amazônia / Sistema de Vigilância da Amazônia (SIPAM/SIVAM).

Concebido no início da década de 1990, o SIPAM/SIVAM objetiva a geração de conhecimentos atualizados sobre a Amazônia, criando, além disso, condições para o trabalho integrado dos diversos órgãos governamentais com atuação na macrorregião.

A atuação social das Forças Armadas na região amazônica poderia ser medida sob diversos aspectos: pacientes atendidos, toneladas transportadas, pessoas vacinadas, pistas construídas, empregos gerados, unidades transferidas, renda agregada e muitos outros. Nenhum indicador, porém, alcança a importância de que se reveste o reconhecimento e o carinho que a população amazônica dedica ao militar e às Forças Armadas. Em razão disso, entrar em um *shopping center* com o uniforme camuflado, em Manaus, representa um ato absolutamente normal e a população nutre por esse militar

o mesmo respeito que por um de seus mais elegantes frequentadores. A Amazônia é diferente.

INTEGRAÇÃO NACIONAL

A evolução filosófica e doutrinária das Forças Armadas brasileiras constitui uma realidade cuja síntese se consubstancia na mentalidade e nas atitudes das gerações atuais. Certamente, os fundamentos filosóficos da Geração de 22 estavam coerentes com a realidade da época, assim como os fundamentos das gerações atuais também se coadunam com os paradigmas deste início de século. Entre um e outro existem 80 anos de evolução de pensamento e de ações.

Não obstante todas as mudanças de paradigmas com as quais conviveram as Forças Armadas, nesses últimos oitenta anos permanece imutável – ou indelével – o sentimento de integração que norteou as ações e, até mesmo, a vida de milhares de militares, famosos e anônimos. Não foi outro o sentimento que tirou Rondon de casa e o levou a enfrentar as dificuldades da floresta tropical úmida e não foi por outra razão por que se mobilizaram os homens do então Correio Aéreo Militar, naquele distante ano de 1931. É de se perguntar: o que levaria jovens pilotos, vivendo na Cidade Maravilhosa, – à época, de fato, maravilhosa – a deixarem o conforto de suas residências, o carinho de suas namoradas e de suas famílias, para aventurarem-se pelos sertões em pequenos e frágeis aviões? Que sentimento animaria aqueles homens? A resposta não pode ser outra senão o respeito pelo ser humano e o espírito de fraternidade que subsiste mesmo na conturbada atualidade.

A aventura da integração pelo Correio Aéreo teve início no distante e hoje celebrado 12 de julho de 1931. Casimiro Montenegro

e Lavanère-Wanderley despenderam cinco horas e vinte minutos para levar duas cartas do Rio de Janeiro até São Paulo. O êxito da missão, no entanto, não foi a entrega das duas cartas, mas a comprovação de que era possível encurtar distâncias com o avião. Aos dias de hoje, isso soa absurdo, mas há setenta e três anos apenas alguns poucos acreditavam; e menos ainda eram os que tinham a ousadia de tentar.

Integrar o Brasil foi um sonho que se tornou realidade. Ainda no ano de 1931, o Correio Aéreo Militar chegou a Goiás¹. Um ano depois, alcançou o Mato Grosso e o Paraná. Em 1933, pela linha do São Francisco, chegou a Fortaleza e a Teresina. Em janeiro de 1935, abriu-se a rota do Tocantins e, assim, chegou-se a Belém. No mesmo ano, alcançou-se Porto Alegre. Em 1936, surgia a primeira linha internacional: Rio de Janeiro-Assunção. Em 1937, chegou-se à Amazônia, ao Amapá e finalmente ao Oiapoque. Em 1938, a rede criada pelo CAN alcançava 14.916 km. Em 1943, chegou-se a Caiena; em 1945, à Bolívia; em 1947, ao Acre; em 1951, ao Peru; em 1956, ao Uruguai; e, em 1958, ao Equador e aos Estados Unidos.

O sucesso do vôo pioneiro de Casimiro Montenegro e Lavanère-Wanderley pode ser medido pelos resultados alcançados nos 15 primeiros anos de atividade do Correio Aéreo: 30 milhões de quilômetros voados; um bilhão e quinhentos milhões de gramas de correspondências transportadas, com uma economia de 240 milhões de cruzeiros para os usuários do CAN; 85% de regularidade das rotas; 18 mil passageiros transportados gratuitamente; e 150 mil horas voadas.

A repercussão dos serviços CAN junto às “populações integradas” pode ser traduzida pelas palavras de Floraci Pereira de

¹ Precisamente em 12 de julho de 1931.

Araújo, a tia Flora, de Paranã (TO): “Eles nos ensinaram a cidadania, a ter orgulho de nós mesmos, da nossa cidade. Nossa Senhora, como eles fazem falta! Até hoje nós usufruímos as belezas que eles semearam entre nós”.

Palavras como essas animam e dão forças para continuar a saga do Velho Correio. E as atuais gerações não estão alheias a isso. Militares, em todos os níveis da hierarquia, sabem o quanto foi importante a atuação do Correio Aéreo para a integração do Brasil e estão conscientes do quanto ainda precisa ser feito. Ao retomar a assistência médica e odontológica na Amazônia, pelas asas do CAN, a Aeronáutica rende um tributo não apenas a Casimiro e Lavanère, mas também a todos os anônimos pilotos, mecânicos, radiotelegrafistas, médicos e enfermeiros que um dia levaram cidadania e orgulho a brasileiros que se sentiam esquecidos pelo Estado nos distantes rincões brasileiros.

OS PROGRAMAS SOCIAIS DAS FORÇAS ARMADAS

Mais uma vez, retomo o significado do termo “social” – “o que interessa à sociedade”.

As Forças Armadas apresentam um posicionamento historicamente voltado para a segurança e para o desenvolvimento – para o bem-estar da sociedade. Não foi por outro motivo pelo qual Deodoro assumiu uma posição contrária à do Imperador que tanto respeitava. Pela mesma razão, os Tenentes de 22 colocaram-se radicalmente contra a política do café-com-leite. A partir do movimento dos “18 do Forte”, deu-se início ao movimento que ganhou força nos anos subseqüentes, permeando os acontecimentos que se seguiram, como a revolta de 1924, em São Paulo, a coluna Prestes e a Revolução de 1930. Foram também as Forças Armadas

que se posicionaram pelo fim do Estado Novo e que tomaram parte no *Movimento Militar de 1964*, para hoje se manterem no estrito cumprimento de sua destinação constitucional. Todos esses acontecimentos, marcas da vida nacional, tiveram por objetivo a melhoria das condições de vida da sociedade.

Um importante programa de alcance social é o serviço militar obrigatório (SMO). Anualmente, 70.000 jovens brasileiros, geralmente das classes menos favorecidas, adentram, pela primeira vez, uma organização militar da Marinha, do Exército ou da Aeronáutica. Para muitos, conforme mencionado anteriormente, isso significa o acesso a um estágio de socialização em que são transmitidos os princípios que regem a vida em sociedade, quase nunca corretamente sedimentados em suas jovens mentes. O SMO também representa, para uma grande parcela, o seu primeiro emprego. É um bom emprego, pois a maioria gostaria de permanecer após o período inicial. E não são poucos aqueles que, após seis anos – tempo limite para permanência –, deixam os quartéis com um sentimento que mistura nostalgia e perda.

Um outro grande programa, também do “interesse da sociedade”, diz respeito à formação e à especialização de recursos humanos. O efetivo atual das Forças Armadas situa-se em torno de 300.000 homens e mulheres. Diferentemente de outras instituições e de outras profissões, entre os homens e mulheres das Forças Armadas encontram-se profissionais das mais diferentes especialidades e com todos os níveis de pós-graduação. Esta particularidade torna as Forças Armadas uma das poucas instituições a possuírem em seus quadros especialistas de quase todas as áreas do conhecimento – de engenheiros a psicólogos, de médicos a sociólogos, de economistas a cientistas.

A continuidade desse processo de formação e de especialização, em meio a cerca de 300.000 brasileiros, representa, do ponto de vista do desenvolvimento, um gigantesco programa social do Estado brasileiro. São 300.000 cidadãos que participam diretamente desse processo educacional de inclusão e de ascensão social. Se a esse número forem adicionados os dependentes, a parcela da sociedade que recebe os benefícios desse anônimo programa alcança a casa de 1.200.000 brasileiros.

Num âmbito mais restrito, as Forças Armadas, de forma isolada ou conjuntamente, desenvolvem programas de cunho social adaptados às diferentes realidades que caracterizam a vida nacional. São exemplos desses programas a formação e a especialização de engenheiros no Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA), no Instituto Militar de Engenharia (IME) e no *Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia* da Escola Superior de Guerra (ESG), cujos alunos são, em sua maioria, civis de nível superior. Constituem também exemplos os Colégios Militares e os estabelecimentos de ensino assistencial do Exército, da Marinha e da Aeronáutica.

Na área de saúde, preocupação constante das três Forças, o esforço principal está direcionado para as missões de ACiSo, que levam atendimento médico e odontológico a comunidades carentes; para as novas linhas do CAN na Amazônia, nas quais os aviões transportam equipes médicas para o atendimento a pequenas comunidades – muitas das quais com dimensões que não comportam o recebimento de uma missão ACiSo; para a assistência médica, odontológica e farmacêutica, prestada pelos Pelotões Especiais de Fronteira (PEF) às comunidades circunvizinhas; para o atendimento médico e odontológico às comunidades ribeirinhas da Amazônia, prestado pelos navios-hospitais da Marinha do Brasil; para a operação, pelo Exército Brasileiro, de hospitais estaduais em cidades

amazônicas, sedes de unidades militares do nível batalhão, e onde os governos estaduais enfrentam dificuldades para fazer funcionar seus hospitais; para os programas anuais de vacinação na Amazônia; para o apoio a populações nos casos de calamidade pública; para o apoio aos governos estaduais e municipais no combate a incêndios; e inúmeros outros.

CONCLUSÃO

Historicamente, as Forças Armadas brasileiras têm aplicado uma parcela significativa do seu esforço no atendimento a necessidades de cunho social. Por conhecerem profundamente as conseqüências dos conflitos humanos, quando elevados ao seu mais alto nível – a guerra –, os militares dedicam suas vidas a evitá-los. E não existe melhor forma para evitar os conflitos humanos do que elevar as condições de vida dos cidadãos, inseri-los em um ambiente socialmente equilibrado, fazê-los ver o mundo que os cerca como algo que lhes é bom e que deve, por isso, ser preservado, mostrar-lhes que a destruição dos fundamentos da sociedade em que se inserem significará a destruição do seu “mundo”, conscientizá-los de que a subversão dos valores republicanos e democráticos pode significar o sacrifício da liberdade, dar-lhes ciência de que a preservação da liberdade somente se fará com o respeito à lei e que tudo isso somente acontecerá quando se encontrarem universalizados os fundamentos da sociedade moderna – a educação, a saúde, a habitação e a segurança.

Os trabalhos diuturnos das Forças Armadas têm por objetivo contribuir, no limite de suas possibilidades, para que essas demandas da vida em sociedade façam parte do dia-a-dia dos brasileiros. Embora institucionalmente responsáveis pela defesa, as Forças

Armadas integram-se, de bom grado, aos demais órgãos do Estado na construção do arcabouço social ainda incompleto. Formam recursos humanos, operam hospitais, constróem habitações e estradas, controlam o tráfego aéreo e levam cidadania aos rincões mais distantes do país.

Dos precursores de tão magnífico trabalho, as Forças Armadas cultuam a lembrança e os feitos. Entretanto, a vida continua. Assim, com a atenção voltada para o futuro, pesquisam novos caminhos, buscando sempre a melhoria das condições de vida do povo brasileiro; buscando, em resumo, a universalização do bem-estar social.

FORÇAS ARMADAS E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

LAURO MORHY*

Este documento reúne alguns subsídios e breves reflexões sobre as Forças Armadas e o Desenvolvimento Social do Brasil. São apresentadas, de forma resumida, considerações sobre o papel das Forças Armadas nos novos tempos e informações gerais sobre o quadro de desenvolvimento humano nos âmbitos mundial e nacional, para reflexão sobre oportunidades de trabalho nacional integrado, visando ao desenvolvimento social do País.

1 – FORÇAS ARMADAS E DESENVOLVIMENTO HUMANO NOS NOVOS TEMPOS

As Forças Armadas compõem o sistema social, dependem do seu desenvolvimento e também devem contribuir para o seu avanço. A sua missão essencial é a defesa do território e da soberania nacionais. Mas não há nação realmente soberana, forte e homogênea, sem desenvolvimento nos campos estratégicos das atividades e das relações humanas. Assim, as Forças Armadas devem também permear e integrar-se plenamente à vida nacional, contribuindo para o seu desenvolvimento humano.

Um inédito quadro internacional formou-se nos novos tempos. Uma unipolaridade hegemônica, secundada por uma multipolaridade

* Reitor da Universidade de Brasília.

diversificada e complexa substituiu a bipolaridade, a qual desmoronou nos últimos decênios do século passado. Várias ameaças permaneceram, algumas com roupagens renovadas, enquanto outras apareceram determinando novas experiências, aprendizados e cuidados estratégicos.

Essas transformações exigem mudanças rápidas nas políticas públicas e novos conceitos de segurança e de defesa nos âmbitos interno e externo. Considere-se, apenas para reflexão, que hoje “(...) a maioria dos Estados menos desenvolvidos teme a insegurança econômica mais que a invasão do seu território e está relutantemente preparada para sacrificar um grau de independência interna para obter a ajuda de potências economicamente mais fortes (...)”.¹ Mas devemos trabalhar para que esse tipo de interdependência evolua para uma *raison de système* de uma sociedade global de verdade.

O “inimigo comum” é menos previsível do que no tempo da bipolaridade. Agora, ele é multipolar, mais diversificado e bastante difuso; atravessa as fronteiras em ataques invisíveis, mas arrasadores, causando danos à economia e aos costumes. Isso exige novas estratégias de ação de todos os setores da sociedade, de modo integrado, já que nunca será possível que cada setor, por maior e mais forte que seja, possa atuar em todas as frentes. Trabalhar nesse assunto de forma improvisada e imediatista, baseada em conveniências oportunistas ou emotivas de política demagógica, representará, sempre, alto risco para o País e prejuízos irreparáveis. As universidades podem e devem ter papel importante nesse esforço. Entretanto, parece-nos fundamental a existência de um centro estratégico que assegure e aproveite estudos e decisões científicas; a convergência e a continuidade dos esforços que sirvam de base inteligente de apoio às decisões do poder

¹ WATSON, 2004.

nacional são formas já demonstradas, na história, de saber avançar e amadurecer a Nação.

Embora as ações possam ser pontuais e específicas, o quadro do desenvolvimento social é bastante complexo e requer estratégias compatíveis com as reais possibilidades nacionais. A política social deve perseguir três objetivos gerais:

I. “Garantir e aumentar a liberdade dos indivíduos em termos materiais, assegurando-lhes possibilidades de obter uma renda estável”;

II. “Maior justiça social quanto à igualdade de oportunidades e à distribuição de riqueza”; e

III. “Paz social na sociedade”.²

Há de conhecer-se bem o desafio demográfico e a problemática social existentes, bem como as estruturas e as políticas públicas que estão sendo praticadas. É necessário que o Estado esteja bem organizado. Hoje está mal organizado, com sua espinha dorsal destruída, marcado pela ausência de uma política de pessoal respeitável, até mesmo nos setores considerados estratégicos.

É necessário um reexame do nosso federalismo. Carecemos de justiça, de previdência e de assistência social eficazes e eficientes. Necessitamos urgentemente de um regime permanente de estabilidade econômica. Crescimento econômico, interações internacionais, oportunidades de trabalho – emprego e renda – distribuição de renda, educação, saúde, saneamento básico e habitação, reforma agrária, alimentação e nutrição devem estar sempre nos planos do desenvolvimento social.

² BENECKE, 1999, v. 4, p. 9-25.

Devemos estar, também, atentos ao fato de que os últimos tempos presenciaram a fragmentação de grandes Estados.^{3 4 5} Essa tendência fragmentadora pode atingir qualquer grande Estado e, embora esteja associada a inimizades entre etnias e grupos nacionais antagônicos, outros fatores também podem levar a esse fenômeno, tais como aqueles que têm gerado as várias formas de violência urbana. Estão, na raiz desse problema as diferenças sociais, o desenvolvimento regional desequilibrado e as várias modalidades de tráfico ilícito.

2 – CÚPULA MUNDIAL SOBRE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

Em 1995, a Guerra Fria já havia terminado e o quadro geral sugeria oportunidades para um recomeço na história da humanidade. No entanto, a dura realidade mostrava mais de um bilhão de pessoas vivendo em extrema pobreza e muitas nações destruindo-se em lutas raciais, étnicas e sociais. Foi esse o contexto que levou à reunião, em Copenhague, da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Social, composta por 186 países. Os objetivos eram cristalinos: erradicar a pobreza, reduzir o desemprego e promover a integração social. Estavam na pauta diversas metas no domínio da saúde e da educação, como esforços motivadores iniciais, visando ao desenvolvimento social mundial.

Os 10 compromissos da Cúpula Social apontavam para os esforços e para os cuidados a serem tomados por todos:

I. Erradicar a pobreza absoluta até uma data a ser determinada por cada país;

³ MARIE-CLAUDE, 2004.

⁴ FERNANDEZ-ARRESTO, 1999.

⁵ SARAIVA, 2001.

- II. Apoiar o pleno emprego como um objetivo político básico;
- III. Promover a integração social baseada no esforço e na proteção de todos os direitos humanos;
- IV. Alcançar a igualdade e a equidade entre mulheres e homens;
- V. Acelerar o desenvolvimento da África e dos países menos desenvolvidos;
- VI. Garantir que os programas de ajustamento estrutural incluam metas de desenvolvimento social;
- VII. Aumentar os recursos atribuídos ao desenvolvimento social;
- VIII. Criar um conjunto de condições econômicas, sociais, culturais e jurídicas que permita que as pessoas atinjam o desenvolvimento social;
- IX. Alcançar o acesso social equitativo à educação e aos cuidados de saúde primários; e
- X. Reforçar a cooperação para o desenvolvimento social, por meio das Nações Unidas.

Complementava esses compromissos um Programa de Ação com 100 parágrafos, delineando estratégias, metas e objetivos e visando à melhoria da qualidade de vida das populações em todo o mundo.

Em junho do ano 2000, a Cúpula da Organização das Nações Unidas (ONU) voltou a reunir-se, agora em Genebra (Cúpula Social + 5), e constatou que os compromissos assumidos em 1995 tiveram progresso muito lento em sua consecução, aquém das expectativas. Entretanto, a coligação de Organizações-Não-Governamentais (ONGs), denominada *Social Watch*, mesmo considerando insuficientes

os avanços, avaliou como “espantosos” os progressos revelados pelos indicadores de desenvolvimento social da última década.

De fato, registraram-se importantes progressos nas últimas três décadas, tais como: a diminuição da mortalidade infantil em 50%, o aumento da esperança de vida e o crescimento da renda *per capita*. Mas ainda é grande o número de excluídos desses e de outros benefícios, e prosseguem os esforços para que o desenvolvimento social da humanidade ocupe o cerne das prioridades das ações e das políticas mundiais.^{6 7 8}

Na América Latina, infelizmente, as experiências neoliberais da década de 1990 comprometeram o desenvolvimento social, tanto quanto o econômico. Os indicadores, em geral, revelaram, por volta do ano de 2000, degenerescência do tecido social e debilidade econômica na maioria dos países, tendo alguns, como a Argentina, derivado para verdadeira falência.⁹

3 – CONFERÊNCIA DO MILÊNIO

Em setembro do ano de 2000, na Conferência do Milênio, 191 países subscreveram a Declaração do Milênio, fixando oito metas:

- I. A erradicação da pobreza e da fome;
- II. A universalização do acesso à educação primária;
- III. A promoção da igualdade entre os gêneros;
- IV. A redução da mortalidade infantil;

⁶ PNUD, 2000, DPI/2100.

⁷ PNUD, 2000, DPI-2096.

⁸ LINDGREN ALVES, J.A. (2001).

⁹ CERVO, 2001.

- V. A melhoria da saúde materna;
- VI. O combate à AIDS, à malária e a outras doenças;
- VII. A promoção da sustentabilidade ambiental; e
- VIII. O desenvolvimento de parcerias para o desenvolvimento.

A partir dessas metas, 18 objetivos e mais de 40 indicadores foram definidos conjuntamente pela ONU, pelo Banco Mundial (BM), pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pela Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). As metas definidas devem ser atingidas, em sua maioria, num período de 25 anos (entre 1990 e 2015). Os esforços deverão ser ajustados às possibilidades e às especificidades nacionais.^{10 11}

4 – RELATÓRIOS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO (RDH), 2002 E 2003

O RDH-2002 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) oferece um balanço dos avanços conseguidos por cada um dos países que se comprometeram com as oito metas mundiais para 2015. Segundo o relatório, os resultados não foram muito animadores: “(...) Apenas 55 países, onde vivem 23% da população mundial, estão no caminho certo para atingir, ao menos, 3/4 das Metas do Milênio. Ao mesmo tempo, em outros 33 países, onde vivem 26% da população mundial, cuja maioria é pobre, mais da metade dos indicadores têm um desempenho desanimador (...)”. Além disso, o RDH-2002 alerta para a dificuldade de monitoramento efetivo do cumprimento das metas pela falta de dados em muitos países. Esforços especialmente

¹⁰ PNUD, 2002, cap. 6.1 e 6.2

¹¹ PNUD, 2000, DPI/2116

extraordinários serão necessários na África Subsaariana, onde “(...) 23 países estão falhando e outros 11 sem dados suficientes para serem monitorados – uma possível indicação de que estejam ainda mais para trás (...)”, adverte o relatório. Isso significa que apenas 10 países da região estão encaminhados para atingir pelo menos metade das metas estabelecidas.

Na área da educação, 51 países – 40% da população global – estão dando os passos necessários para atingir a meta de que todas as crianças estejam na escola e freqüentando, ao menos, o curso fundamental até 2015. Mas 24 países estão ficando para trás ou muito longe do alvo. Ao mesmo tempo, 93 países – 40% da população – não têm dados suficientes para que se possa fazer uma avaliação do estágio em que se encontram. Em todo o mundo, uma em cada seis crianças em idade escolar está fora da escola. Quanto à meta de que todas as crianças consigam atingir a 5ª série, apenas 44 países – 32% da população – estão bem encaminhados. Apenas oito estão atrasados, mas faltam dados sobre nada menos do que 116 países (52% da população).^{12 13}

Segundo o RDH-2003, o mundo enfrenta grave crise de desenvolvimento, “(...) com muitos países pobres a viver uma severa e persistente crise de desenvolvimento, caracterizada por recuos socioeconômicos (...)”. Essa é uma mensagem de alarme que reforça os dados negativos apresentados no referido documento, tais como: “(...) quase todos os países com ‘baixo desenvolvimento humano’, ou seja, classificados na categoria inferior do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), encontram-se na África Subsaariana: 30 em um total de 34 (...)”.

¹² PNUD, 2003.

¹³ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1996.

Cerca de metade dos países da América do Sul e do Caribe registraram um recuo ou uma estagnação durante a última década.

O IDH de 2003 registrou um recuo generalizado na Europa Oriental e na Ásia Central, resultante de uma diminuição do rendimento *per capita*. Esse declínio é particularmente acentuado na Moldávia, no Tajiquistão, na Ucrânia e na Federação Russa. Na África Subsaariana, a devastação da pandemia do HIV/SIDA (AIDS) é responsável pelo declínio registrado no IDH 2003. A expectativa de vida diminuiu assustadoramente com as taxas de incidência do HIV/SIDA elevadíssimas, de um em cinco, em alguns dos países dessa zona. A África do Sul, por exemplo, caiu 28 lugares desde 1990, principalmente devido a um aumento de mortalidade de jovens em decorrência de doenças ligadas à AIDS. Esse é, igualmente, o quadro em Botswana, Suazilândia, Zâmbia e Zimbábue.

Contudo, também foram registrados aspectos positivos. Benin, Gana, Ilhas Maurício, Ruanda, Senegal e Uganda progrediram significativamente, desde 1990. Bangladesh, China, Laos, Malásia, Nepal e Tailândia também melhoraram o seu nível de desenvolvimento humano. O Brasil registrou enorme salto no Índice de Desenvolvimento Humano – particularmente devido aos esforços registrados na área da educação. Também a Bolívia e o Peru melhoraram as suas posições, devido às reformas políticas introduzidas”.¹⁴

5 – O BRASIL NO RELATÓRIOS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO (RDH) - 2003

O Brasil foi citado como paradigma de iniquidade em várias passagens do RDH-2003. Mas mereceu, também, várias menções

¹⁴ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003.

positivas por “(...) iniciativas bem sucedidas no País em relação ao combate à AIDS, à fome e à miséria, bem como políticas públicas que incentivaram a participação da população a fim de atingir as Metas do Milênio (...)”.

Um *box* com o título “O que está acontecendo com a desigualdade de renda global? Níveis grotescos, tendências ambíguas”, mostra que “(...) os níveis de desigualdade de renda mundiais não mudaram, desde o Relatório anterior (...)”. Toma-se, neste ponto, o Brasil como parâmetro: “(...) A renda é distribuída mais desigualmente ao longo da população mundial do que nos países mais desiguais (...)”, e fazem uso do Coeficiente de Gini mundial, 0,66, e do Brasil, 0,61. Registre-se, todavia, que o índice brasileiro não é o mais alto dentre os 175 países pesquisados. Namíbia, Botswana, República Centro-Africana e Suazilândia, todos países da África Subsaariana, possuem coeficientes (de Gini) superiores ao do Brasil¹⁵.

O RDH-2003 cita o Programa Fome Zero, do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, como exemplo de plataforma política sintonizada com as Metas do Milênio. O Brasil também é citado, ao lado da China, da Índia e do México, como exemplo de grande economia em crescimento que deixa à margem regiões de intensa pobreza em seu território. Juntamente com Chile, Índia, Uganda, Tailândia e Vietnã, o Brasil é citado como uma das nações que conseguiram atingir “(...) impressionantes reduções na pobreza (...)”. “Entre o RDH-1999 e o RDH-2003, por exemplo, o Índice de Pobreza Humana (IPH) brasileiro decaiu de 15,8% para 11,4%. Esse índice leva em conta indicadores como: parcela da população que morre antes dos 40 anos de idade; analfabetismo; acesso à água potável; e crianças abaixo do peso.

¹⁵ O índice de Gini é uma medida da desigualdade de renda na qual o valor “0” corresponde à igualdade perfeita e o valor “1” à desigualdade absoluta.

No exame das diferenças regionais, o País volta a ser parâmetro de iniquidade: “(...) O Brasil tem um grande legado de elevadas desigualdades. Os 10% de domicílios mais ricos têm uma renda 70 vezes maior do que a dos 10% de domicílios mais pobres (...)”, exemplifica o texto. E estende a comparação para outras dimensões além da renda: “(...) Nos últimos dez anos, as taxas de analfabetismo dos estados ricos e pobres têm ficado mais distantes (...)”. Enquanto na região Norte, ela caiu apenas 1,2% – de 12,4%, em 1990, para 11,2%, em 2001 –, no Sul a queda foi de 4,6% – de 11,7% para 7,1%, –, aumentando as diferenças regionais.

O programa nacional de tratamento da AIDS, que utiliza a distribuição de medicamentos genéricos, foi uma das menções mais positivas ao Brasil: “(...) Com uma boa relação custo-benefício, esse programa atingiu 115 mil pacientes apenas em 2001 (...)”, anota o relatório. Isso proporcionou cortar a incidência de mortes por AIDS pela metade e reduzir de 60% para 80% o aparecimento de doenças infecciosas oportunistas entre os pacientes da doença. O RDH calcula que o País economizou US\$ 422 milhões entre 1997 e 1999, graças ao menor número de internações hospitalares e à redução de gastos com medicamentos, o que praticamente cobriu os custos do programa de distribuição do coquetel de drogas para tratamento da AIDS. O texto salienta, ainda, que “outros países com menos recursos podem se beneficiar da iniciativa brasileira, importando esses medicamentos do Brasil”.¹⁶

Todos esses dados merecem especial atenção. Contudo, nossos centros de pesquisas sociais, tais como o IBGE e a FGV, espelham em seus estudos perfil mais aprofundado da sociedade brasileira. Recente levantamento da FGV indica que mais de 30% da população brasileira vivem atualmente em estado de miséria.

¹⁶ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1996.

6 – O PLANO BRASIL PARA TODOS

O Plano Brasil para Todos, do atual governo brasileiro, estabelece dois megaobjetivos:

MEGAOBJETIVO I

Inclusão Social e Redução das Desigualdades Sociais.

Desafios:

1. Combater a fome e promover a segurança alimentar e nutricional, garantindo a inserção social e a cidadania;
2. Promover o acesso universal e com qualidade à seguridade social (saúde, previdência e assistência) e à educação;
3. Ampliar a transferência de renda e aprimorar os seus mecanismos;
4. Promover o aumento da produção e a redução dos preços de bens e serviços de consumo popular;
5. Implantar um efetivo processo de reforma agrária, recuperar os assentamentos existentes, fortalecer e consolidar a agricultura familiar e promover o desenvolvimento sustentável do meio rural;
6. Implementar o processo de reforma urbana, melhorar as condições de habitabilidade e de mobilidade urbana;
7. Promover a redução da vulnerabilidade das crianças e dos adolescentes em relação à marginalização e ao crime;
8. Democratizar e universalizar o acesso à informação e ao conhecimento por meio das novas tecnologias; e

9. Promover a redução das desigualdades raciais.

MEGAOBJETIVO II

Crescimento com geração de trabalho, emprego e renda, ambientalmente sustentável e redução das desigualdades.

Desafios:

10. Ampliar a oferta de postos de trabalho, promover a qualificação dos trabalhadores e regular o mercado de trabalho, com ênfase na redução da informalidade;

11. Alcançar o equilíbrio macroeconômico com a recuperação e a sustentação do crescimento da renda, do trabalho e do emprego;

12. Coordenar e promover o investimento produtivo e a elevação da produtividade com vistas à redução da vulnerabilidade externa;

13. Ampliar as fontes internas de financiamento e democratizar o acesso ao crédito para o investimento, a produção e o consumo;

14. Ampliar e fortalecer as bases científicas e tecnológicas de sustentação ao desenvolvimento;

15. Impulsionar os investimentos em infra-estrutura de forma coordenada e sustentável;

16. Reduzir as desigualdades regionais com a integração das múltiplas escalas espaciais (nacional, macroregional, sub-regional e local);

17. Melhorar a gestão e a qualidade ambiental e promover a conservação e o uso sustentável dos recursos naturais, com justiça ambiental; e

18. Ampliar a participação do País no mercado internacional, preservando os interesses nacionais.

MEGAOBJETIVO III

Promoção e expansão da cidadania e fortalecimento da democracia.

Desafios:

19. Fortalecer a cidadania com a garantia dos direitos humanos;

20. Valorizar a cultura nacional em sua diversidade;

21. Garantir a segurança pública com a implementação de políticas públicas integradas;

22. Preservar a integridade e a soberania nacionais;

23. Promover os interesses nacionais e intensificar o compromisso do Brasil com uma cultura de paz e de direitos humanos no cenário internacional; e

24. Implementar uma nova gestão pública: ética, transparente, participativa, descentralizada, com controle social e orientada para o cidadão.¹⁷

Os seguintes programas sociais do Governo Federal, no âmbito no Ministério do Desenvolvimento (MDS), abrangem ampla gama de oportunidades de ação: Fome Zero, Bolsa Família, Programa de Atenção à Pessoa Idosa, Casa da Família, Benefício de Prestação Continuada, Atenção às Pessoas Portadoras de Deficiência, Programa de Combate à Exploração Sexual de Crianças e Adolescentes, Atenção à Criança de 0 a 6 anos, Programa de

¹⁷ PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2003.

Erradicação do Trabalho Infantil e Programa Agente Jovem de Desenvolvimento Social e Humano. Outros ministérios e instituições públicas e privadas também possuem programas, muitos dos quais associados entre si ou com o MDS.

7 – SUGESTÕES DE PARCERIAS E AÇÕES INTEGRADAS

A revisão acima , dos projetos baseados no Ministério do Desenvolvimento Social e em outras instituições públicas e privadas, sobre a situação do desenvolvimento humano no mundo e no Brasil, seguida da relação dos Megaobjetivos do *Plano Brasil para Todos*, permite examinar melhor as possibilidades de ação das Forças Armadas no esforço nacional para o desenvolvimento social.

Embora a situação mundial do desenvolvimento humano seja freqüentemente divulgada pela imprensa, é importante que se reflita sobre essa realidade e suas causas. Essas causas nem sempre são controláveis, e as reais possibilidades de ação são limitadas. Devemos, então, cuidar para que se chegue a resultados e para que os esforços não caiam em descrédito.

Quanto a isso, constata-se que, na elaboração dos documentos dos organismos internacionais liderados pela ONU, a despeito da seriedade e da relevância das intenções, a economia tende a condicionar o social, invertendo a ordem natural. O Consenso de Washington é um bom exemplo dessa inversão. Distancia-se, então, o diagnóstico da capacidade real de intervenção.

A integração das ações das Forças Armadas aos diversos setores e instituições da sociedade em projetos específicos, que levem a resultados concretos, parece-nos um bom modo de trabalhar. Vários esforços seguem essa linha. Percebe-se, entretanto, a necessidade

de aumentar-se a cooperação, promovendo-a de modo mais natural e rotineiro.

A presença e a ação das Forças Armadas tornam-se mais percebidas em regiões remotas e limítrofes. Programas como o Faixa de Fronteiras (Ministério da Integração Nacional) e o Calha Norte (Ministério da Defesa) poderiam ser fortalecidos com a componente “desenvolvimento social”, sempre com a preocupação de simplificar o relacionamento com as populações locais, de modo que a sociabilidade não seja inibida pela autoridade ou pela farda.

O Serviço Militar sempre propiciou relevante oportunidade aos jovens, sobretudo aos de classes sociais humildes. Para este ano, sabe-se que as Forças Armadas deverão chamar cerca de 100 mil jovens, aumentando o contingente de recrutas do ano anterior, e já se planeja novo aumento desse número. Pode-se pensar para além do treinamento básico militar, incluindo uma formação educacional, profissional e de cidadania, mais sistemática, em parceria com universidades e escolas técnicas. E não se pode esquecer do momento seguinte, para que os esforços realizados não se percam. Pode-se pensar, por exemplo, em projetos de cooperativas, pequenas empresas e esquemas integrados de emprego.

Programas especiais voltados para a Amazônia e o Centro-Oeste, as regiões do País mais atrasadas economicamente, devem merecer destaque especial para parcerias e para ações integradas. O programa Amazônia do Brasil, da Universidade de Brasília (UnB), similar ao antigo Projeto Rondon, pode assumir papel importante com a participação de outras universidades e instituições públicas e privadas, em estreita cooperação com as Forças Armadas, como já previsto. Esse programa é de custo relativamente baixo, de fácil

operacionalização, e proporciona amplo espectro de atendimento e resultados a curto prazo.

A posição estratégica da Universidade de Brasília na Capital Federal e no centro das grandes decisões brasileiras reforça a responsabilidade desta instituição com o desenvolvimento social do Brasil como um todo. Com esse compromisso, a UnB ultrapassa os limites geográficos do quadrilátero do Distrito Federal, levando a sua ação e os seus projetos para onde deve sempre estar uma universidade: à frente do seu tempo.

Essa visão estratégica levou-nos a criar o espaço Laboratório de Estudos do Futuro, como o *locus* ideal para análises e elaboração de estudos, em uma visão multidisciplinar e multi-institucional. Com esse programa, efetiva-se a criação de uma cultura inovadora de pensamento e ações estratégicas em vários níveis de complexidade, envolvendo docentes, discentes e participantes de outras instituições, inclusive de outros países. O compromisso primeiro é com o desenvolvimento social do Brasil.

No passado, as Forças Armadas brasileiras não hesitaram em voltar-se para o desenvolvimento econômico do País, elaborando e executando tarefas relevantes, particularmente no âmbito da infraestrutura. Estavam, então, integradas ao Estado. Aliás, comandaram, quando no poder, o projeto nacional de desenvolvimento. Os tempos e os desafios agora são outros. Mas as Forças Armadas brasileiras podem e devem engajar-se no esforço do governo, já formulado conceitualmente, porém ainda de pouca operacionalidade, colocando ênfase no plano social com o objetivo de superar um deficit histórico que muito nos atormenta e retarda o desenvolvimento do Brasil.

Referências Bibliográficas

- BENECKE, D. *Política social en tiempos de globalización. Un desafío adicional para América Latina*. 1999. Contribuciones 4: 9-25.
- FERNADEZ-ARMESTO, F. *Milênio*. Rio de Janeiro: Record, 1999.
- CERVO, A. *Relações Internacionais da América Latina: Velhos e Novos Paradigmas*. Brasília: IBRI, 2001.
- IANNI, O. *A Sociedade Global*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992. 194 p.
- _____. *A Era do Globalismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996. 325 p.
- LINDGREN ALVES, J.A. *Relações Internacionais e Temas Sociais*. Brasília: IBRI, 2001. 430 p.
- MARIE-CLAUDE, S. *As Novas Relações Internacionais*. Brasília: Universidade de Brasília, 2004. 405 p.
- SARAIVA, J.F.S. *Relações Internacionais: Entre a Ordem Bipolar e o Policentrismo*. Brasília: IBRI, 2001. 209 p.
- WATSON, A. *A Evolução da Sociedade Internacional*. Brasília: Universidade de Brasília, 2004. 475 p. Coleção Relações Internacionais.

Documentos

- PNUD. *A Sessão Extraordinária da Cimeira Social procura soluções para os infortúnios da globalização*. 2000. 4 p, DPI/2100.
- _____. *Cimeira Social + 5: Promover os objetivos em termos de desenvolvimento social*. 2000. DPI-2096.

- _____. *Metas para o Milênio*. 2002. p. 6.1 e 6.2.
- _____. *Progressos lentos na consecução dos objetivos no campo da saúde e da educação*. 2000. 4 p; DPI/2116.
- _____. *Relatório do Desenvolvimento Humano*. Lisboa: Serviço de Recursos Editoriais Ltda , 2002. XIV-277.
- _____. *Relatório do Desenvolvimento Humano*. Lisboa: Serviço de Recursos Editoriais Ltda , 2003. XV-367
- _____. *Contrastes do Brasil no RDH-2003*. 2003. 3 p.
- BRASIL, PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Uma estratégia de desenvolvimento social*. 1996.
- _____. *Plano Brasil para Todos*. PPA 2004-2007. 2003.

PROJETO NACIONAL, FORÇAS ARMADAS E OS DESAFIOS DE CONSTRUÇÃO DE UMA SOCIEDADE JUSTA *

MARCO AURÉLIO GARCIA **

Mergulhados na ação para dar conta dos grandes desafios que têm pela frente, nem sempre os governos abrem espaço suficiente para o debate de idéias. Essa iniciativa é absolutamente necessária, tendo em vista o período de profundas mudanças econômicas, sociais, políticas e culturais por que passa o mundo, no qual foram abalados muitos paradigmas e o futuro é dominado pela incerteza, como poucas vezes havia ocorrido.

Um dos traços marcantes da cena internacional é a acentuação de assimetrias econômicas entre as nações – ou no interior delas –, o que gera conseqüências sociais e impactos políticos perturbadores. O Estado, os grandes temas da política, dentre eles os dos direitos humanos ou os da segurança coletiva, ganham novas significações.

As doutrinas de defesa passaram nestes últimos trinta anos por transformações, com a configuração de novas correlações de força decorrentes da desaparecimento de velhos “inimigos” e da emergência de novos.

Esse quadro aconselha uma reflexão cuidadosa sobre as Forças Armadas no Brasil, tendo em vista o papel central que essas

* Estas notas serviram de base para minha exposição no encontro de Itaipava.

** Assessor Especial do Presidente da República para Política Externa.

instituições tiveram na história nacional. A correlação que se pode estabelecer entre elas e aquilo que se convencionou chamar de “questão social” – tema proposto para reflexão – deve evitar um tom prescritivo. Para realizar uma aproximação do problema, ainda que precária, torna-se necessária uma breve contextualização histórica, especialmente da evolução dos temas sociais no País.

CRESCIMENTO ECONÔMICO E DESIGUALDADE SOCIAL

O Brasil foi o país que apresentou o maior crescimento da economia no século XX. Particularmente durante os 50 anos compreendidos entre 1930 e 1980, o País experimentou excepcional crescimento econômico, a uma taxa média anual de 6,7%.

Esse crescimento foi marcado, no entanto, por profundas distorções. Estudá-las permite lançar novas luzes sobre problemáticas atuais, que ganham renovada significação hoje, quando o país se dispõe a realizar transformações de fundo.

Nesse sentido, vale a pena chamar a atenção para algumas questões.

Em primeiro lugar, a concentração de renda que acompanhou este período de crescimento. Entre fins da década de setenta e início da de oitenta, o Brasil transformou-se, simultaneamente, na oitava economia mundial e em um dos países com pior distribuição de renda do planeta, nivelando-se às nações mais atrasadas da África.

Em segundo lugar, merece destaque a grande concentração de poder que caracterizou o País. Durante a maior parte deste período (1930-1980), apenas um pequeno grupo

exerceu efetivamente o poder. O país viveu sob Estado de exceção ou sob uma democracia bastante mitigada, como no interregno que vai de 1946 a 1964.

Em terceiro lugar, deve ser ressaltada a instabilidade macroeconômica que marcou parte deste meio século. O crescimento econômico não foi capaz de estabelecer condições duráveis de autofinanciamento. A instabilidade econômica, muitas vezes, acabou por acarretar crises sociais e políticas. À alta inflação somou-se um alto endividamento externo e/ou interno, provocando crises fiscais do Estado que comprometiam as condições de desenvolvimento futuro.

Essa problemática nem sempre foi captada de forma correta pela sociedade brasileira. O debate entre “monetaristas”, de um lado, e “desenvolvimentistas” ou “estruturalistas”, de outro, independentemente de sua riqueza, revela em parte essas limitações. Partidários de uma posição advogavam em favor da estabilidade da economia, ainda que em detrimento de seu crescimento. Outros defendiam o crescimento econômico, sem atentar, contudo, para a sua perdurabilidade, o que dependia de claras definições sobre suas condições de financiamento.

Finalmente, um quarto elemento marcante em nossa história foi a situação de vulnerabilidade externa do País. Essa problemática foi particularmente evidente nas últimas décadas, quando se acentuou o processo de internacionalização da economia, que expôs a nação, como ficou particularmente visível nos anos noventa, a sucessivas crises financeiras localizadas fora de nossas fronteiras e com grande capacidade de irradiação global.

O conjunto desses problemas viu-se sumamente agravado pelo fato de o País ter realizado seu processo de industrialização tardia

sem a consecução de reformas estruturais, especialmente da reforma agrária. Nenhum país capitalista do mundo conseguiu ascender à condição de “desenvolvido” sem antes implementar grandes mudanças na estrutura fundiária. O Brasil tratou essa questão de forma muito conservadora, deixando às gerações futuras um enorme passivo social. O caráter excludente da “modernização” brasileira pode ser medido igualmente pelo desprezo que historicamente os governantes tiveram pelos temas da educação.

O modelo de desenvolvimento, por muitos chamado de “nacional-desenvolvimentismo”, foi responsável pela transformação de um país agro-exportador em uma nação industrializada e moderna, por meio de uma política de substituição de importações. Esse modelo entrou em crise no final da década de 1970, devido à precariedade de suas condições de financiamento, agravadas pelas aceleradas mudanças internacionais, que não cabe aqui analisar.

O ciclo de crescimento da economia brasileira acelerou-se durante o interregno dos governos militares. Diferentemente das ditaduras que se implantaram na maioria dos países da América do Sul nos anos sessenta e setenta, a experiência brasileira de governos militares deu continuidade à onda nacional-desenvolvimentista distinta das políticas econômicas de tipo liberal, que predominaram em países vizinhos. Isto tornou o processo de democratização da década de 1980 – a transição do regime militar para um regime civil – muito mais denso do que em outros países, devido à presença de forças sociais que se constituíram ou ganharam peso durante a expansão acelerada e prolongada da economia. Houve forte e ampla presença de sujeitos sociais e políticos: trabalhadores urbanos e camponeses, empresários, além das classes médias. Esses atores passaram a formular e a disputar projetos. A efervescência política

decorrente foi ponto positivo em uma década considerada “perdida” do ponto de vista econômico.

Nos anos noventa, sob o efeito de um liberalismo tardio, diminuiu essa efervescência social e, a despeito de alguns avanços na estabilidade macroeconômica, deu-se continuidade à década anterior, quando se combinaram recessão e crescimentos medíocres.

DESAFIOS ATUAIS

Essa brevíssima e precária digressão histórica sugere questões para o futuro do País.

Que desafios deverão ser enfrentados neste século XXI?

Em primeiro lugar está o desafio do crescimento de um país estagnado há mais de 20 anos. O Brasil precisa crescer – e muito – para dar conta do enorme passivo social existente e para integrar e atender a uma população que continua a aumentar, ainda que em ritmo menos acelerado do que no passado. Esse crescimento, contudo, deve compatibilizar-se com distribuição de renda. A distribuição deve ter uma função estruturante, diferentemente da antiga receita que recomendava “esperar o bolo crescer para, só então, dividi-lo”.

Isso coloca a necessidade de construir um importante mercado de bens de consumo de massa, capaz de criar nova dinâmica para a expansão econômica, dando-lhe sustentabilidade. Não se trata, evidentemente, de recorrer a medidas populistas que enfrentam o tema da distribuição de renda sem levar em conta as condições reais de financiamento do desenvolvimento. Não se trata, tampouco, de combinar uma política conservadora, que privilegia

unilateralmente a estabilidade macroeconômica, com medidas compensatórias de transferência de renda. Estas cumprem uma função transitória e, para não se transformarem em meros paliativos, devem estar associadas à expansão econômica.

Esses foram os caminhos seguidos pelos Estados Unidos da América (EUA) na década de 1930 ou pela social-democracia europeia no pós-Segunda Guerra. É evidente que foram experiências que se deram em condições históricas substantivamente distintas daquelas em que hoje vivemos no Brasil. Não podem ser copiadas, mas instigam reflexões.

Faz-se importante hoje, igualmente, um pacto nacional em torno da democracia. Esse compromisso decorre não só de princípios, mas também de um certo pragmatismo. A democracia também é um regime eficaz. Mas a democratização do país deve abranger não só a esfera estatal, como também a sociedade.

As ditaduras no Brasil não foram somente consequência de um Estado imposto pela força, mas também da existência de uma sociedade empapada de valores autoritários. Os regimes autocráticos não se resumem ao exercício arbitrário da violência por parte do Estado. Eles se beneficiam muitas vezes de uma receptividade, por parte de segmentos da sociedade, maior do que se supõe. Estabelece-se como que uma dialética entre o autoritarismo de Estado e uma servidão voluntária no interior da sociedade.

Isso coloca a necessidade de reformas político-institucionais para a construção de uma democracia sólida. Algumas reformas estão em curso no Brasil e enfrentam muitas barreiras, como se sabe. Necessitamos de uma Justiça mais próxima à população e universalmente mais ágil. O Poder Judiciário aparece atuando eficazmente apenas para uma minoria, enquanto a grande maioria

permanece lesada pela lentidão de suas decisões – justamente aquela que mais precisa de justiça. A estrutura administrativa do Estado, de uma forma geral, carece de dinamismo, entrava as reformas e se distancia do cidadão, quando não o opõe à burocracia. Os processos eleitorais necessitam mudanças, sobretudo no que se refere aos partidos, ao financiamento de campanhas eleitorais, aos sistemas de votação, etc. Os temas ligados à corrupção – a apropriação privada da *res publica* – obrigam à construção de fortes salvaguardas.

Não pretendo apenas chamar a atenção para uma necessária agenda de reformas institucionais – especialmente a reforma política –, mas também alertar para a importância de fortalecer espaços públicos que permitam estruturar mecanismos de controle do Estado e de suas políticas públicas nas diversas áreas de atuação. É relevante, por exemplo, a iniciativa do Governo de discutir publicamente o Plano Plurianual (PPA) com mais de 2.000 instituições espalhadas por todo o Brasil, com a presença de gestores públicos. Essa é uma forma de o Estado sensibilizar-se para demandas da sociedade.

ALTERNATIVAS

Políticas de transferência de renda, além da função específica de garantir a sobrevivência de setores da sociedade, têm o mérito de permitir um efeito econômico importante. Cria-se, a partir daí, um dinamismo microeconômico. Por exemplo, nas primeiras 1.000 cidades atendidas pelo programa Fome Zero, a atividade produtiva e o comércio local foram fomentados sobremaneira.

A superação da vulnerabilidade externa exige iniciativas eficazes a fim de garantir uma presença soberana na comunidade

internacional. Essas iniciativas não se esgotam na implementação de políticas econômicas. Exigem ações no cenário internacional, especialmente junto aos organismos multilaterais. Nesse sentido, o Governo do Presidente Lula tem obtido êxitos importantes, que significam não apenas maior prestígio para o Brasil, mas uma melhoria de nossa posição relativa em termos de desenvolvimento econômico. Com esse espírito, busca-se um certo tipo de inserção internacional, tanto na firmeza com que se conduzem as negociações para a criação da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), quanto nas posições defendidas na Organização Mundial de Comércio (OMC), ou, ainda, em propostas do Governo brasileiro ao Fundo Monetário Internacional (FMI). A título de ilustração, está o esforço de convencimento do FMI para alterar seu método de cálculo do superávit primário das contas públicas dos países em desenvolvimento, de modo a passar a contabilizar certas despesas em serviços essenciais como “gastos em investimentos” e, portanto, não os considerar passíveis de cortes orçamentários impostos pela necessidade de gerar superávits primários.

Crescimento econômico, distribuição de renda, sustentabilidade macroeconômica, redução da vulnerabilidade externa e aprofundamento da democracia estão no cerne dos desafios do Governo.

A distribuição de renda é essencial para a consecução de todas as outras políticas, pois vivemos em uma sociedade profundamente desigual e injusta, onde ainda persiste um verdadeiro *apartheid* social.

PROJETO NACIONAL

A não resolução desses desafios afeta decisivamente as instituições que têm sua existência vinculada, basicamente, à idéia de um “projeto nacional de desenvolvimento”, como é o caso das

Forças Armadas, do Itamaraty ou daquelas responsáveis por políticas de desenvolvimento científico e tecnológico, especialmente as universidades e os centros de pesquisa.

Junto com as mudanças que afetaram o Brasil nas três últimas décadas, há que se considerar as profundas transformações por que passou o mundo no mesmo período, determinando mudanças de paradigmas.

Na Universidade, paradigmas ideológicos, científicos e tecnológicos foram abalados, o que, ao lado da crise do projeto nacional de desenvolvimento, particularmente nos anos 80 e 90, exerceu sobre essa instituição um efeito até certo ponto paralisante, que ela tem tentado superar.

A política externa também sofreu os efeitos das vertiginosas mudanças no cenário internacional, o que deu um caráter particularmente importante à inserção do Brasil em um mundo globalizado.

As Forças Armadas foram tocadas pelas mudanças no mundo e no país, à medida que a Guerra Fria chegava a seu final e que se configurava uma nova e inquietante realidade mundial. Ao mesmo tempo, o País e o continente avançavam no caminho da democratização política, ainda que com a persistência de graves desigualdades sociais.

As “ameaças” que nutriam as doutrinas de segurança desapareceram; o “fantasma do comunismo” desapareceu, com o fim do mundo bipolar que se seguiu à Segunda Guerra; a aproximação econômica e política do Brasil com a Argentina, a partir da democratização dos dois países, eliminou um “inimigo” que povoara no passado as doutrinas de defesa de um lado e do outro; a democratização do país, redefinindo as atribuições constitucionais

das Forças Armadas, reconciliou-as com a Nação e eliminou a noção de “inimigo interno”.

Essa última mudança pode ser explicada não só pela força do ambiente democrático criado no país nas duas últimas décadas, como por certas particularidades das Forças Armadas, tradicionalmente envolvidas na construção das instituições republicanas.

Historicamente vinculadas à integração nacional e comprometidas com a construção de importantes vetores do desenvolvimento do país, elas estão atentas às virtudes e perversões de nosso desenvolvimento econômico e social.

Entendem que a capacidade de defesa de um país estará sensivelmente diminuída se ele tiver uma população faminta, enferma ou excluída da condição de cidadã. Não há democracia política e consistente política de defesa sem democracia econômica e social. Os grandes temas da integração social – que passam pela inclusão social – e de integração política estão relacionados com grandes questões ligadas à defesa nacional.

UM OLHAR SOBRE A SITUAÇÃO INTERNACIONAL REFORÇA ESSAS PERCEPÇÕES

O cenário mundial, hoje marcado pela incerteza, como foi dito, assiste à emergência de novas problemáticas – terrorismo, criminalidade multinacional organizada, falência de Estados – que expressam, em parte, a existência de assimetrias econômicas e sociais. Essas problemáticas incidem sobre os temas da segurança coletiva.

O discurso da política externa brasileira tem associado corretamente a necessidade do multilateralismo nas relações

internacionais com a vigência da democracia e do Estado de Direito no plano nacional. Da mesma forma, propõe, como também se viu, iniciativas de democratização das relações econômicas e sociais internacionais.

É claro, pois, que, tanto no âmbito nacional quanto no internacional, os processos de construção da democracia se associam aos da democracia econômica e social e, ambos, aos valores da segurança.

É sintomático que essa seja a percepção de nossos soldados, hoje em missão das Nações Unidas no Haiti, quando condicionam as possibilidades de paz e democracia naquele país à capacidade de enfrentamento adequado de seus grandes problemas econômicos e sociais.

As Forças Armadas, que participaram ativamente em grandes momentos do processo de desenvolvimento deste País, estão uma vez mais convocadas, junto aos civis, a assumir suas responsabilidades nesta nova etapa da vida nacional, quando crescimento econômico, inclusão social, presença soberana no mundo e democracia aparecem indissociavelmente ligados.

AÇÃO SOCIAL DAS FORÇAS ARMADAS

MARCIO MOREIRA ALVES*

As Forças Armadas estão presentes em todo o território nacional, desde os mais longínquos sertões até as grandes cidades. Em muitos lugares, especialmente na Amazônia, são a única presença organizada do Estado. Povoados, aldeias e até habitantes isolados dependem delas para a sua sobrevivência, não só em emergências, como também nas rotinas diárias. Por outro lado, seus oficiais aprendem, desde os bancos das academias, a planejar seus movimentos e a transportar objetos de um lado para outro no nosso vasto espaço geográfico. Essa capacidade de execução, reconhecida por todos os ramos do Executivo, traz em si um risco: o de confiar-se às Forças Armadas uma tal quantidade de tarefas diferentes ou até conflitivas com a sua destinação específica, que é a defesa do território nacional. Esse possível acúmulo de tarefas pode reduzir a capacidade operacional das forças, especialmente num período de extrema escassez de recursos, como o que o país enfrenta já há alguns anos.

A maior demonstração da capacidade de logística e de planejamento das Forças Armadas foi dada com a troca da moeda nacional, por ocasião da implantação do Plano Real. Num único dia, os bancos receberam suas cotas da nova moeda em todo o território, do Oiapoque ao Chuí, sem que um só carregamento fosse desviado ou houvesse indício de falta de um real sequer nas

* Jornalista

conferências de entrega. Dificilmente outro país de território comparável ao nosso conseguiria realizar igual proeza.

A reconhecida capacidade logística dos militares, sua neutralidade político-partidária e a rapidez nas decisões da Justiça Militar, que dificulta a impunidade que campeia na Justiça comum em função das delongas processuais, atribuíram às Forças Armadas uma série de responsabilidades, especialmente no Nordeste. Assim, coube aos militares a organização e a distribuição de água em períodos de seca, neutralizando a influência político-eleitoral na programação dos carros-pipa. Em muitas regiões do agreste e do sertão coube-lhes, ainda, a distribuição de cestas básicas. E há ainda, de forma freqüente – se bem que não rotineira – os apelos para que as Forças Armadas colaborem em campanhas de vacinação de crianças, organizadas pelo Ministério da Saúde, em parceria com os governos estaduais e municipais.

É na Amazônia, no entanto, onde mais se destaca a presença social das Forças Armadas. Há, de início, o recrutamento de soldados para as unidades do Exército Brasileiro (EB). O soldo de um soldado é, muitas vezes, a única oportunidade de emprego para os jovens da região. Em conseqüência, lá se encontram soldados profissionais com trinta anos de idade ou mais, geralmente indígenas ou caboclos, ainda muito próximos das tabas de origem. Os comandantes da Amazônia orgulham-se de comandar as melhores tropas de guerra na selva de todo o mundo. Não é difícil acreditar nessa afirmação quando se presencia a parada de uma unidade amazônica. A alimentação dos quartéis e a obrigatoriedade de exercício físico rapidamente fazem com que os índios desenvolvam sua massa muscular e aumentem a resistência às longas marchas pela selva. Conta-se que um dos grandes prazeres dos veteranos é participar de exercícios na selva comandados pelos jovens oficiais, recém-

saídos da Academia das Agulhas Negras, que apressam o passo da marcha e dão-lhes canseiras monumentais.

Uma das mais emocionantes lições de brasilidade que se pode ter é uma viagem num dos dois navios-hospital da Marinha de Guerra, que singram o Solimões e alguns afluentes segundo um cronograma estabelecido com antecedência e comunicado às populações ribeirinhas. Os moradores acorrem aos pontos de atracação, por vezes a vários dias de viagem de suas casas. Como freqüentemente lhes é impossível se deslocar para onde exista um hospital, ou mesmo um posto de saúde, a única oportunidade de serem atendidos e tratados é o hospital chegar até eles.

A composição das equipes técnicas do Carlos Chagas e do Oswaldo Cruz é, geralmente, de médicos, farmacêuticos e dentistas recém-formados da reserva não remunerada (RNR), que tratam de ficar em dia com o serviço militar que deixaram de cumprir enquanto estavam na faculdade. As mulheres são voluntárias que, além de prestar serviços às comunidades, procuram enriquecer os seus currículos, melhorando sua empregabilidade. Tratam todos de superar a sua inexperiência com a dedicação e o entusiasmo pela missão que cumprem.

No Exército Brasileiro, as instalações de saúde são colocadas ao serviço da população. O hospital de Tabatinga também atende aos pacientes vindos da cidade vizinha, Letícia, e tem a reputação de ser um dos melhores da Amazônia, capaz de realizar intervenções complexas e, há poucos meses, está conectado a uma rede de informática que permite a seus médicos buscarem o auxílio de especialistas, por meio de teleconferências.

Ainda com relação ao Exército, faz-se mister ressaltar que os quartéis do Programa Calha Norte (PCN) são as únicas

presenças do Estado brasileiro na maioria das localidades onde foram implantados. Quando há alguma outra presença do poder público, além dos quartéis, normalmente são postos da Fundação Nacional do Índio (FUNAI), como em Surucucu e Roraima. Os alojamentos construídos para abrigar pessoal da Polícia Federal e de outras repartições públicas ficaram desertos até hoje.

Nunca é supérfluo lembrar o papel civilizador da Força Aérea Brasileira (FAB) na Amazônia. Foram os pioneiros da aviação que, com os seus *Catalinas*, tornaram possível a sobrevivência de muitos núcleos populacionais em lugares remotos. Um exemplo eloqüente encontra-se na entrada do refeitório do grande colégio dos irmãos salesianos no povoado de Yauaretê, localizado na fronteira com a Colômbia. Essa entrada é adornada por duas pinturas: o Coração de Jesus e, a seu lado, o retrato do brigadeiro Protásio, que, juntamente com o brigadeiro Camarão, foram os desbravadores daquelas rotas. O retrato é uma homenagem agradecida das freiras que administram o colégio, que reúne 30 diferentes etnias indígenas que se entendem através da língua comum a todos, o português. Dizem que Protásio e Camarão eram dois pilotos temerários, aventureiros que desobedeceram a todas as regras de segurança dos aviões que pilotavam e, mesmo assim, conseguiram sobreviver.

Hoje em dia, além da continuidade dos vôos da FAB, o Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), integrado ao Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM), presta relevantes serviços às instituições amazônicas, tornando disponíveis as informações que colhe sobre o meio ambiente (e incêndios florestais), a contaminação das águas dos rios, a presença de elementos clandestinos em terras indígenas e a invasão do espaço aéreo brasileiro. No entanto, a massa de informações ainda é insuficientemente utilizada pelas instituições civis, inclusive universidades e centros de pesquisa.

CUIDAR DOS JOVENS

A escassez de recursos orçamentários dos últimos anos fez com que as Forças Armadas não pudessem utilizar plenamente a capacidade que têm de cuidar dos jovens em idade de prestar o Serviço Militar Obrigatório (SMO). O número de jovens que recebem dispensa é muito maior do que o que é efetivamente incorporado. Mesmo esses últimos recebem um adestramento incompleto, inclusive com redução do tempo despendido nos quartéis para que se poupe o dinheiro do rancho.

O presidente Lula declarou que essa situação vai mudar com a incorporação de mais 80 mil recrutas neste ano, especialmente nas áreas urbanas carentes. Esses recrutas extras receberão treinamento profissionalizante, o que é perfeitamente possível, dada a experiência das Forças Armadas em formar especialistas, desde profissões mais simples – como a de mecânico de automóveis –, até profissões complexas, como a de controlador de vôo e a de especialista em radar. Resta saber se os recrutas extras terão tempo suficiente de incorporação para se beneficiarem dessa experiência. O custo dessa formação é baixíssimo se comparado a cursos equivalentes na sociedade civil.

**CICLO DE DEBATES SOBRE A ATUALIZAÇÃO
DO PENSAMENTO BRASILEIRO EM MATÉRIA
DE DEFESA E SEGURANÇA**

**"AS FORÇAS ARMADAS E O DESENVOLVIMENTO
SOCIAL DO BRASIL"**

DEBATEDORES:

Ministro Patrus Ananias; Senador Eduardo Suplicy; Brigadeiro Cleonilson Nicácio Silva; Professor Lauro Morhy, Reitor da Universidade de Brasília; Professor Marco Aurélio Garcia, Assessor-Chefe da Assessorial Especial do Presidente da República; e Márcio Moreira Alves, jornalista de *O Globo*. O Ministro José Viegas Filho também participou do encontro.

RELATO

Verificou-se, ao longo do encontro, um elevado grau de consenso entre os debatedores.

Diversos participantes ressaltaram a centralidade do papel das Forças Armadas como fator de integração do País e de consolidação da própria noção de nacionalidade. Presentes em todo o território, as Forças Armadas, segundo se afirmou, garantem a

eficácia da ação do Estado brasileiro nos mais distantes pontos do espaço nacional, não apenas no plano da defesa propriamente dita, mas também no que diz respeito a certos serviços essenciais a que muitos cidadãos só têm acesso graças à Marinha, ao Exército e à Aeronáutica. Assim, os militares colaborariam significativamente para a identificação do indivíduo com o Estado brasileiro.

Realçou-se o fato de que, ao promover essa identidade, as Forças Armadas estão, também por essa vertente, contribuindo para a defesa do País, uma vez que os indivíduos tendem a defender com maior disposição um Estado com o qual se identificam. Nesse contexto, o Ministro José Viegas Filho afirmou que “uma nação fragilizada, socialmente desagregada, é pouco capaz de se defender”.

Destacou-se, igualmente, a importância das Forças Armadas como instrumento de ascensão e de inclusão social. Sublinhou-se a relevância tanto do processo de ingresso nas carreiras militares – que assegura igualdade de oportunidades a todos os interessados – quanto do sistema de mérito que caracteriza aquelas carreiras. Recordou-se que, nessas condições, o aumento do número de recrutas para cem mil, por determinação do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, se reveste de um sentido claramente democratizante.

Neste ponto, sustentou-se a conveniência, no caso brasileiro, do serviço militar obrigatório. Argumentou-se que, nos moldes atualmente vigentes, o serviço militar assegura um nível de coerência entre a formação social e étnica das Forças Armadas e a da sociedade brasileira. Observou-se, aliás, que, no Brasil, o serviço militar é, na prática, voluntário, pois o número de candidatos que se apresentam a cada ano é muito superior à quantidade de vagas.

Todos os debatedores salientaram que a contribuição das Forças Armadas para o desenvolvimento social do Brasil é

particularmente nítida na Amazônia. Nessa região, conforme se assinalou, as dificuldades existentes em matéria de transporte e de outros aspectos infra-estruturais ampliam a importância da ação militar na esfera social. Um dos debatedores chegou a afirmar que, “na Amazônia, o Estado organizado são as Forças Armadas”.

Mencionaram-se, entre outros exemplos específicos da contribuição militar para o desenvolvimento social do Brasil, os chamados “navios da esperança”, com os quais a Marinha leva, na Amazônia, serviços de saúde a populações afastadas e desatendidas; o programa Calha Norte, que foi recentemente ampliado em matéria de recursos e de extensão geográfica; os benefícios advindos do SIVAM/SIPAM para as comunidades locais; as atividades do Correio Aéreo Nacional, há pouco reativado; o apoio ao Fome Zero, por meio, *inter alia*, da prestação de respaldo infra-estrutural ao programa; o projeto Soldado Cidadão, que busca dar uma formação profissionalizante a um número cada vez mais elevado de recrutas; as ações cívico-sociais, que incluem campanha de vacinação e de registro civil; a cooperação com outros órgãos públicos em situações de emergência, como enchentes e incêndios; além das escolas e hospitais mantidos pelas três Forças em vários locais do País, inclusive em zonas de fronteira isoladas de áreas urbanas. Mencionou-se, ainda, que se está trabalhando pelo relançamento do Projeto Rondon. E lembrou-se que, em todos os casos, a integração dos militares com o conjunto da sociedade é notável.

Todos concordaram em que as Forças Armadas, por serem instituições reconhecidamente sérias e competentes, por gozarem de extraordinária eficiência logística e por terem alcance nacional, devem seguir colaborando, de forma crescente, com os órgãos do Governo mais diretamente responsáveis pela área social. Ao mesmo tempo, defendeu-se a noção de que a contribuição das Forças

Armadas nessa área deve continuar ocorrendo de maneira equilibrada e planejada, sem comprometimento de sua capacidade de exercer as funções de defesa que lhe são precipuamente atribuídas pela Constituição da República.

Manifestou-se especial preocupação com as restrições orçamentárias a que as instituições militares têm sido submetidas. Advogou-se a conveniência de se ampliarem os recursos previstos para o Ministério da Defesa, até para que as Forças Armadas possam manter e mesmo ampliar seu apoio a atividades de cunho social sem descurar de sua competência primária.

Alguns debatedores incluíram, em suas intervenções, comentários mais amplos sobre o universo das políticas sociais levadas a cabo pelo Governo. O Ministro Patrus Ananias, por exemplo, descreveu os diferentes tipos de ação implementados pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; o Senador Eduardo Suplicy, por sua vez, enfatizou a importância da iniciativa denominada “Renda de Cidadania”, fundada na idéia de transferência de renda, para o efetivo avanço social do País; e o Professor Marco Aurélio Garcia realçou a idéia de que o grande desafio do Brasil, hoje, consiste em dar início a um período de crescimento econômico que se baseie em um processo estrutural de distribuição de renda – segundo disse o Professor, “a distribuição de renda deve ser não a consequência do crescimento, mas o seu motor; a idéia democrática é fundamental não apenas por princípio e consciência, mas também por questão de eficácia”.

Por fim, vale ressaltar que diversos debatedores identificaram a necessidade de se diminuir o descompasso existente entre a quantidade e a qualidade do trabalho das Forças Armadas no campo social e o nível de percepção, pela opinião pública, desse trabalho.

OITAVA RODADA DE DEBATES

CENTRO GENERAL ERNANI AYROSA,
19 - 20 DE JUNHO DE 2004

ALOCAÇÃO DE RECURSOS DAS FORÇAS ARMADAS

ALOCAÇÃO DE RECURSOS DAS FORÇAS ARMADAS

MARCELO CRIVELLA *

A Constituição Federal (CF), em seu artigo 142, estabelece: “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”.

Estariam as nossas Forças Armadas preparadas para as missões que lhes são destinadas pelo texto constitucional? A resposta, por mais dolorosa que seja, é não. Hoje, as Forças Armadas brasileiras não têm recursos materiais adequados para fazer frente às crescentes demandas que lhes são feitas.

Se é verdade que o País há muito não enfrenta qualquer ameaça externa, não se pode esquecer de que, no século XXI, as ameaças militares não devem vir apenas de outros Estados-nações. Na verdade, o cenário geoestratégico mudou significativamente nos últimos quinze anos. Além do fim do comunismo como alternativa de modelo econômico e político, que pôs fim à Guerra Fria, o Brasil aproximou-se de forma decisiva de um entendimento com a Argentina, que perdeu a condição de rival para tornar-se nossa parceira estratégica, econômica e política. O século XXI, portanto, prepara-nos outras

* Senador da República.

ameaças, como o terrorismo e o narcotráfico. Ademais, as Forças Armadas têm consolidado o seu papel como agente de melhoria da qualidade de vida nas regiões mais pobres do País – basta lembrar as ações sociais realizadas junto às populações ribeirinhas da Amazônia.

O Brasil tem se preocupado, ainda, em ocupar um espaço maior no cenário internacional. Para tanto, além do histórico pacifismo brasileiro, ganha espaço como política de Estado uma atuação pró-ativa na sociedade internacional: o caso emblemático é o do envio de tropas para participarem de missões de paz no exterior. É claro que o Brasil já enviara, no passado, soldados para participarem no processo de pacificação em Moçambique, no Canal de Suez, em Angola e no Timor Leste. A missão de paz ora enviada para o Haiti, no entanto, tem um grau de participação brasileira nunca visto antes. Os mil e duzentos homens enviados ao país caribenho constituem o maior envio de soldados ao exterior desde a Segunda Guerra Mundial.

Portanto, se o País deseja manter sua segurança e uma posição mais pró-ativa na garantia da paz internacional, são necessários mais recursos para as Forças Armadas. Isso está bastante claro não só para as próprias Forças, como para os demais setores da sociedade. São recorrentes, na imprensa, reportagens sobre a incapacidade de operação das Forças Armadas. Exemplos não faltam – vão desde a demora na aquisição de caças para substituírem os obsoletos Mirage III até os constantes atrasos na construção do submarino nuclear brasileiro ou o acidente em Alcântara, que vitimou vinte e um cientistas que trabalhavam no projeto Veículo Lançador de Satélites (VLS).

Os recursos financeiros alocados para as Forças Armadas parecem, portanto, insuficientes. Em relação aos recursos financeiros, há três gargalos nas Forças Armadas. O primeiro diz respeito à remuneração dos militares. Ao mesmo tempo em que os salários pagos são insuficientes para atrair quadros, muitos recursos são

gastos com o pessoal inativo. O segundo gargalo é a falta de dinheiro para o custeio das operações cotidianas, o que dificulta, inclusive, o treinamento e a capacitação de nossos soldados para operar equipamentos militares modernos. O terceiro gargalo não deixa de ser uma consequência dos outros dois. Faltam verbas para preparar as Forças Armadas para os desafios do futuro, ou seja, o Brasil está diminuindo a sua capacidade de fazer frente aos novos desafios que surgem na área de segurança e de defesa nacional porque está deixando de investir em ciência, em tecnologia e em preparação adequada para os cenários que surgem no horizonte. A consequência é clara: muito rapidamente as Forças Armadas brasileiras estão perdendo a sua capacidade de ação.

Esses três gargalos podem ser sintetizados em um único problema: os recursos financeiros ora alocados para as Forças Armadas são insuficientes. Esse problema, é importante frisar, é agravado pelo constante contingenciamento de recursos orçamentários feito pelo Ministério da Fazenda para atender à necessidade de *superávit* orçamentário. Os números são bastante claros. Em 2004, foram alocados para as Forças Armadas R\$ 28.161.025.716,00. Tal valor é inferior aos orçamentos de 2002 e de 2003, que foram, sem considerarmos a inflação, respectivamente, de R\$ 29.132.778.863,00 e R\$ 28.917.522.473,00, o que mostra a perspectiva de uma redução constante dos recursos destinados à defesa nacional.

Além disso, tem havido uma constante diminuição do que é executado no orçamento do Ministério da Defesa. Se em 2002, a execução foi de 97,20%, em 2003, com um orçamento inferior, a execução caiu para 89,37%.

Importante, também, é verificar que os gastos destinados ao pessoal, especialmente o inativo, consomem parcela significativa

dos recursos alocados para a defesa. Em 2003, o pagamento de pessoal e de encargos sociais consumiu 75,15% do orçamento. Para 2004, com um orçamento menor, a estimativa é ligeiramente superior, 75,30%. Importante é considerarmos que os inativos consumiram 62,25% do total destinado ao pagamento de pessoal. Ao longo dos anos, ademais, muitos gastos típicos com pessoal passaram a ser cobertos com recursos destinados para outros fins, caso do vale-transporte e do auxílio pré-escolar. A Marinha gasta com o primeiro o mesmo que despense com combustível, por exemplo. Restam, pois, poucos recursos para a simples manutenção do que já existe. Uma fragata, por exemplo, deveria, idealmente, ser submetida a uma revisão geral obrigatória de seus equipamentos a cada três anos. No entanto, a falta de recursos tem aumentado esse intervalo para quatro, cinco ou até seis anos, o que coloca em risco o próprio equipamento e a vida de seus tripulantes.

Em relação às outras Forças, a situação não é menos grave. A Aeronáutica, de acordo com o noticiado em jornais e revistas, tem graves dificuldades para manter o seu equipamento operacional e corre o risco de que seus pilotos, com horas de voo anuais insuficientes, percam a *expertise* necessária para a operação adequada de alguns tipos de aviões.

Dessa maneira, pouco resta para o planejamento, modernização e reaparelhamento das Forças Armadas. Não é surpresa, portanto, se chegarmos à conclusão de que a Marinha, o Exército e a Aeronáutica se encontram, hoje, em situação pior do que estavam há cinco anos e que, em 1999, estavam piores do que em 1994.

A Marinha, em razão de repetidos cortes orçamentários, está com os projetos do submarino Tikuna e da corveta Barroso atrasados em mais de 6 anos, o que pode levar, em algum momento, à interrupção dos projetos, simplesmente porque os navios

demorariam tanto a ser construídos que se tornariam obsoletos antes de estarem prontos. Ademais, nesse caso específico, os projetos são importantes na medida em que criam empregos e, como resultado, renda em áreas do Estado do Rio de Janeiro, ao mesmo tempo em que permitem que o País tenha acesso a uma tecnologia que poucas nações do mundo têm.

Outro projeto sob grave ameaça é o FX-BR, que se arrasta há alguns anos. A compra de equipamentos de ponta é essencial para que o País tenha efetiva capacidade de fazer frente a uma ameaça na aérea externa. Além disso, a demora na compra desses novos caças de interceptação pode fazer com que os pilotos brasileiros percam a *expertise* que tais aeronaves exigem.

O descaso com a modernização é claramente perceptível quando verificamos os valores destinados aos investimentos. Em 2004, estão disponíveis R\$1.167.469.921,00. Ao longo dos anos, entretanto, tem se verificado que a execução nessa rubrica tem diminuído sensivelmente. Em 2001, foram R\$1.958.236.699,00; em 2002, R\$ 1.694.116.478,00; em 2003, foram R\$ 897.879.100,00. Em dois anos, houve um corte de quase 50%, e o que pode ser gasto em investimento no ano de 2004 será substancialmente inferior ao que efetivamente se gastou nesse item em 2001 e 2002.

O Plano Plurianual (PPA) surgiu no texto constitucional com o objetivo de tornar o planejamento de longo prazo uma realidade no Brasil, e tornou-se, ao longo dos anos, instrumento de pouca utilidade prática. Em razão da constante necessidade de obtenção de superávits primários para fazer frente aos compromissos brasileiros, o PPA perdeu a sua função. Um exemplo é o Programa 0626, denominado de *Reaparelhamento e Modernização da Marinha*, que dispunha, para o período de 1999 a 2003, a previsão de receber R\$ 1.210.255.855,00. Recebeu, entretanto, apenas R\$ 357.828.238,00, ou seja, menos de

30% do que fora programado. É impossível imaginar que qualquer programa de reaparelhamento ou modernização funcione a contento quando sofre, repetidamente, cortes orçamentários. Na verdade, é impossível imaginar que qualquer organização funcione, ainda mais no caso das Forças Armadas, que necessitam de aportes financeiros constantes para poder realizar planejamento de longo prazo, isto é, 20 ou 30 anos.

Pelos dados observados, podemos verificar que o Brasil tem gastado, nos últimos anos, um montante de recursos considerável com as Forças Armadas, mas que a maior parte está comprometida com o pagamento de pessoal inativo, restando pouco para fazer frente àqueles três gargalos orçamentários a que fizemos referência.

Cabe à sociedade brasileira decidir o que quer, especialmente neste momento em que questões como a porosidade de nossas fronteiras e o envolvimento de quadrilhas internacionais de narcotraficantes se mostram como um problema gravíssimo para o País.

O que fazer? É preciso, sem dúvida, encontrar soluções que permitam às Forças Armadas o cumprimento, de forma eficiente, de sua missão constitucional.

A primeira alternativa seria a da minimização, isto é, a redução do tamanho das Forças Armadas para um ponto em que elas, supostamente, caberiam no orçamento. A alternativa parece irrealista por dois motivos. O primeiro é que grande parte do orçamento está comprometida com o pagamento de inativos, e seria difícil encontrar itens em que os recursos financeiros pudessem ser cortados. O segundo motivo é que, feita a redução, é bastante provável que as Forças Armadas cheguem ao ponto de, simplesmente, deixarem de operar, e acabem por ter funções meramente decorativas ou, então, modestas demais para causar algum tipo de efeito benéfico para o País.

A segunda alternativa vem ao encontro do que foi feito em relação à *Saúde*, ou seja, a vinculação, no orçamento, de certas receitas ou de determinados percentuais para uma determinada atividade. A *Saúde* é o exemplo mais conhecido, mas existem outras vinculações orçamentárias constitucionais como, por exemplo, a *Segurança Pública* do Distrito Federal ou despesas com *Ciência e Tecnologia*.

No caso da *Saúde*, o orçamento vinculado foi responsável por assegurar à área uma quantidade suficiente de dinheiro – para que ela pudesse ser administrada de forma eficiente. Parece, pois, que a *Defesa Nacional* tem importância suficiente para que receba o mesmo tratamento.

Considerando-se o histórico brasileiro e de outros países, um percentual constante de 2,1% do Produto Interno Bruto (PIB) seria bastante razoável. Como o exemplo de outros países – Estados Unidos, Israel, Inglaterra, França – mostra, os gastos com defesa têm um efeito potencialmente positivo para o desenvolvimento econômico e social. É conhecido o efeito multiplicador dos gastos com *defesa nacional*. Nesse momento, em que o desemprego e a crise social assumem dimensões preocupantes, os investimentos militares podem ocupar papel fundamental para a criação de uma nova e positiva perspectiva para o País.

Os investimentos nas Forças Armadas podem, também, alavancar, em muito, a indústria nacional. Novamente, lembro os casos de Estados Unidos e de Israel, que criaram grandes complexos industriais graças aos investimentos que fazem em seus exércitos. Projetos como o de construção de submarinos, inclusive o nuclear, o do VLS e de missões tanto na Antártica como na costa brasileira – esta última, chamada de Amazônia Azul –, podem representar avanços tecnológicos capazes de colocar o Brasil na dianteira do desenvolvimento científico mundial.

Caso recebam 2,1% do PIB, as Forças Armadas podem estar melhor preparadas para auxiliar na difícil tarefa de combater o crime. Deve-se esclarecer que não se trata de substituir a polícia, mas de manter as fronteiras e os portos bem vigiados, especialmente naquelas partes mais sensíveis, como a fronteira amazônica.

Esse percentual ainda é bastante modesto. Basta lembrar que outros países gastam com defesa parcelas muito superiores do PIB. Os Estados Unidos, 3,2%; Israel, 8,75%; França, 2,75%; e Reino Unido, 2,32%.

Henry Kissinger, ex-Secretário do Departamento de Estado americano, observou com precisão que, sem o respaldo de um poder militar, a diplomacia é um mero exercício de retórica. Se desejamos que o Brasil possa fazer frente aos desafios do século XXI, é preciso, pois, que o País tenha recursos financeiros suficientes para as suas Forças Armadas. Para tanto, a vinculação, no orçamento, de um valor equivalente a 2,1% do PIB parece ser a única saída viável.

ALOCAÇÃO DE RECURSOS DAS FORÇAS ARMADAS

BENEDITO ONOFRE BEZERRA LEONEL*

1 – A MISSÃO

A Constituição Federal e os outros documentos legais estabelecem a destinação constitucional das Forças Armadas (FFAA), suas missões e encargos. O documento que melhor esmiúça e complementa a matéria é o que trata da Política de Defesa Nacional. Nele estão contidos os objetivos, as orientações estratégicas e as diretrizes.

Para o exame do tema proposto, é interessante que sejam destacados alguns pontos da Política de Defesa, já que eles propiciam uma melhor visão da missão das Forças Armadas e, conseqüentemente, da provisão de recursos necessários para que elas possam bem cumprir os seus relevantes encargos.

A INTRODUÇÃO diz:

“1.5 – O perfil brasileiro – ao mesmo tempo continental e marítimo; equatorial, tropical e subtropical; de longa fronteira terrestre com a quase totalidade dos países sul-americanos e de extensos litoral, zona econômica exclusiva e plataforma continental – confere ao País profundidade geo-estratégica e torna complexa a tarefa de planejamento geral de defesa. As

* General-de-Exército do Exército Brasileiro.

amplas bases demográficas e territoriais, bem como a disponibilidade de recursos naturais, assentadas na diversificada fisiografia nacional, conformam cenários diferenciados que demandam, ao mesmo tempo, uma política geral e integrada e uma abordagem específica para cada caso”.

No QUADRO INTERNACIONAL consta:

“2.5 O quadro de incertezas que marca o atual contexto mundial impõe que a defesa continue a merecer o cuidado dos governos nacionais e que a expressão militar permaneça de importância capital para a sobrevivência dos Estados como unidades independentes. Não é realista conceber um Estado de razoável porte e influência internacional que possa abdicar de uma força de defesa confiável. As Forças Armadas são instrumento para o exercício do direito de autodefesa, direito esse, aliás, inscrito na Carta da Organização das Nações Unidas”.

“2.7 – Para o Brasil, país de diferentes regiões internas e de diversificado perfil, ao mesmo tempo amazônico, atlântico, platino e de Cone Sul, a concepção do espaço regional extrapola a massa continental sul-americana e inclui, também, o Atlântico Sul”.

“2.12 – No âmbito regional, persistem zonas de instabilidade que podem contrariar interesses brasileiros. A ação de bandos armados que atuam em países vizinhos, nos lindes da Amazônia brasileira, e o crime organizado internacional são alguns dos pontos a provocar preocupação”.

3.3 São OBJETIVOS da Defesa Nacional:

- a) a garantia da soberania, com a preservação da integridade territorial, do patrimônio e dos interesses nacionais;
- b) a garantia do Estado de Direito e das instituições democráticas;

- c) a preservação da coesão e da unidade da Nação;
- d) a salvaguarda das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros ou sob jurisdição brasileira;
- e) a consecução e a manutenção dos interesses brasileiros no exterior;
- f) a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção no processo decisório internacional ; e
- g) a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais.

4. A ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA prescreve:

[...]

4.3. – “A vertente preventiva da defesa brasileira reside na valorização da ação diplomática como instrumento primeiro de solução de conflitos e na existência de uma estrutura militar de credibilidade capaz de gerar efeito dissuasório eficaz”.

4.5. – “É essencial o fortalecimento equilibrado da capacitação nacional no campo da defesa, com o envolvimento dos setores industrial, universitário e técnico-científico. O desenvolvimento científico e tecnológico é fundamental para a obtenção de maior autonomia estratégica e de melhor capacitação operacional das Forças Armadas”.

4.7. – “Às Forças Armadas, que têm sua missão atribuída pela Carta Magna, cabe defender a Nação, sempre que necessário, assegurando a manutenção de sua integridade e soberania. Para tanto, é essencial manter o contínuo aprimoramento da integração das Forças Armadas, em seu preparo e emprego, bem como na racionalização das atividades afins” .**

** Nêgritos do autor.

5. Entre as DIRETRIZES, constam:

[...]

e. participar de operações internacionais de manutenção da paz, de acordo com os interesses nacionais;

i. manter a participação das Forças Armadas em ações subsidiárias [...]

j. proteger a Amazônia brasileira [...]

l. priorizar ações para desenvolver e vivificar a faixa de fronteira, em especial nas regiões norte e centro-oeste;

m. aprimorar a organização, o aparelhamento, o adestramento e a articulação das Forças Armadas, assegurando-lhes as condições, os meios orgânicos e os recursos humanos capacitados para o cumprimento de sua destinação constitucional;

n. aperfeiçoar a capacidade de comando, controle e inteligência de todos os órgãos envolvidos na Defesa Nacional [...]

o. aprimorar o sistema de vigilância, controle e defesa das fronteiras, das águas jurisdicionais, da plataforma continental e do espaço aéreo brasileiros, bem como dos tráfegos marítimo e aéreo;

p. garantir recursos suficientes e contínuos que proporcionem condições eficazes de preparo das Forças Armadas e demais órgãos envolvidos na defesa nacional;

t. aprimorar o Sistema de Mobilização [...]

u. sensibilizar e esclarecer a opinião pública, com vistas a criar e conservar uma mentalidade de Defesa Nacional, por meio do incentivo ao civismo e à dedicação à Pátria.

2 – OS RECURSOS

O indicador mais preciso da prioridade atribuída às FFAA é o consubstanciado nos recursos alocados ao Ministério da Defesa (MD) e aos Comandos das Forças Singulares, constantes no orçamento da União.

É bem conhecida pela nossa sociedade a severa restrição de recursos a que têm sido submetidas as Forças Armadas. Sabe-se que essa restrição tem atingido outros setores da vida nacional – com maior ou menor ênfase, em uma ou em outra época – e compreende-se que ela seja uma decorrência da situação econômico-financeira do País. No caso das FFAA, o aspecto preocupante é o declínio continuado dos recursos alocados, que já se estende por um período de tempo próximo ao de uma geração.

Os gastos com Defesa no Brasil sofrem uma redução não condizente com a estatura político-estratégica da Nação. Em 1995, essas despesas representaram 2,58% do PIB e, em 2004, o índice é de 1,62% (figura 1). Considerando-se apenas as outras despesas correntes e de capital (ODCC), os percentuais são de 1,00% e 0,25%, respectivamente (figura 2).

Figura 1

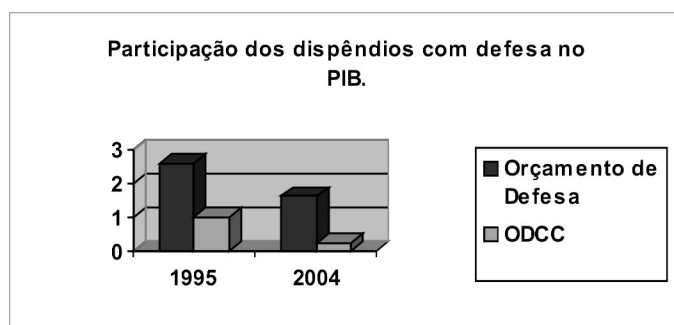
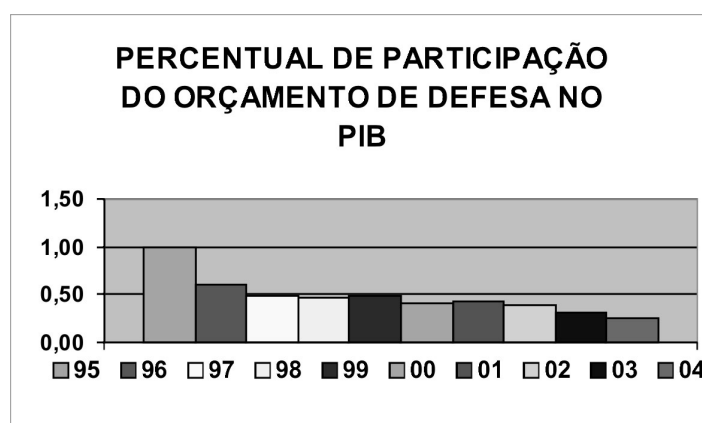


Figura 2



O Orçamento Geral da União (OGU) para o corrente ano é de R\$ 1,469 trilhão, estando alocados para o Ministério da Defesa R\$ 28 bilhões, que correspondem a cerca de 1,91% do OGU. Destes recursos, 75,5% são destinados às despesas de Pessoal e Encargos Sociais e 24,5% a ODCC. Deste total, R\$ 978 milhões são destinados à administração central, R\$ 7,694 bilhões ao Comando da Aeronáutica, R\$ 12,285 bilhões ao Comando do Exército e R\$ 7,312 bilhões ao Comando da Marinha.

Figura 3

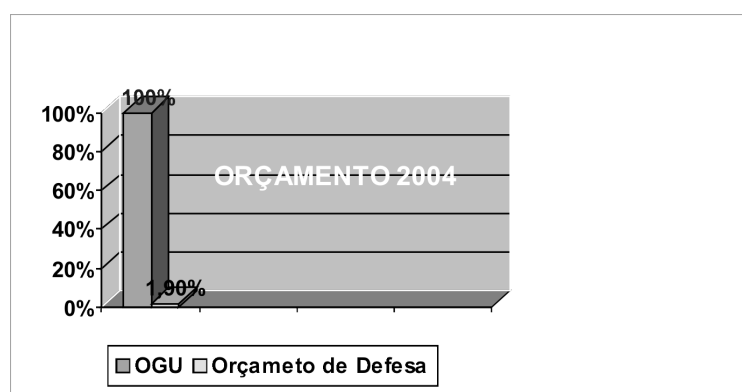
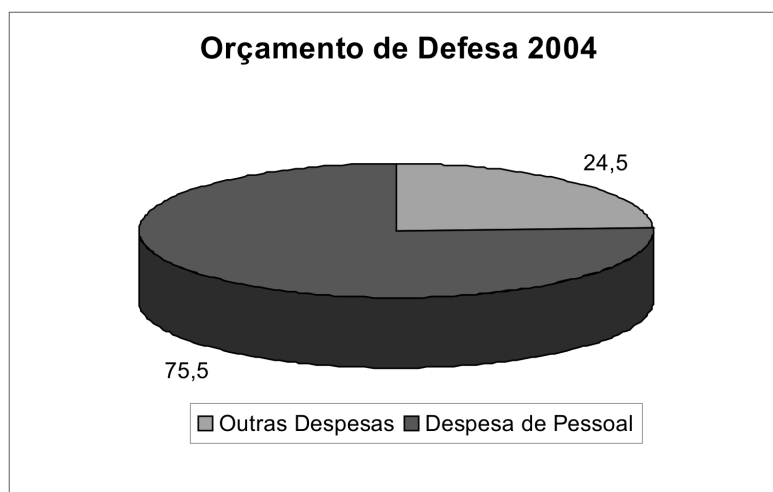


Figura 4



Há que se tomar providências com relativa urgência para reverter o declínio continuado de recursos, que já está a comprometer vários encargos atribuídos às FFAA pela Política de Defesa e, particularmente, a sua capacidade operacional e os seus reflexos negativos sobre o Poder de Dissuasão. Espera-se que o ano de 2004 represente o ponto de inflexão na curva decrescente de alocação de recursos.

3 – A ANÁLISE

Comparando o OGU com os recursos destinados ao Ministério da Defesa e aos demais Órgãos do Poder Executivo, notamos que o orçamento do MD ocupa a terceira posição, sendo inferior apenas ao do Ministério da Previdência Social (R\$ 129,5 bilhões) e ao do Ministério da Saúde (R\$ 36,5 bilhões).

Quando o parâmetro de comparação fica restrito apenas às despesas referentes à ODCC, o orçamento do MD cai da 3ª para a

8ª posição, com R\$ 4,25 bilhões, sendo suplantado pelos seguintes órgãos: Ministério da Previdência Social (124,5 milhões), Ministério da Saúde (R\$ 29,8 milhões), Ministério do Trabalho e Emprego (R\$ 17,8 milhões), Ministério da Assistência Social (R\$ 8,2 milhões), Ministério da Educação (R\$ 7,0 milhões), Presidência da República (5,9 milhões) e Ministério da Integração Nacional (R\$ 4,7 milhões).

Esta posição do MD em relação ao OGU e aos demais Ministérios indica, de certa forma, que, mesmo considerando a desfavorável conjuntura econômico-financeira que o País vem atravessando nos últimos anos, o tema da defesa não vem recebendo a devida prioridade, que seria justa, dadas as elevadas responsabilidades dispostas na Política de Defesa.

Acresce que esta posição é, também, uma decorrência do desconhecimento, da desinformação ou mesmo de um entendimento deturpado das características e peculiaridades da administração das Forças Singulares e da correta destinação dos recursos a elas atribuídos.

A análise de algumas características e peculiaridades e de alguns fatores que ocasionam o decrescente nível de recursos auxiliará na compreensão da real situação no campo da defesa.

A – PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS (PES)

O OGU de 2004 destina ao MD – incluídos Marinha, Exército e Aeronáutica – R\$ 28,2 bilhões, dos quais R\$ 21,2 bilhões visam a atender à despesa com o PES. Chama a atenção o elevado valor, que consome 75,5% do total dos recursos.

No MD, os recursos para atender o PES estão embutidos em seu orçamento e distribuídos para as Forças Singulares (Marinha – Exército – Aeronáutica) da seguinte forma:

MD – Administração Central	–	159 milhões
Marinha	–	5.388 milhões
Exército	–	11.159 milhões
Aeronáutica	–	4.567 milhões

TOTAL	–	21.273 milhões

O universo atendido pelo PES é composto pelos seguintes seguimentos:

- Pessoal da Ativa
- Pessoal da Reserva¹
- Reformados²
- Pensionistas Normais³
- Pensionistas Especiais⁴
- Outros⁵

Os dados do MD relativos ao ano de 2003 dão uma idéia do vulto do efetivo dos pensionistas e dos recursos:

	Efetivo	Despesa
Pensionistas normais	134.826	370 mi
Pensionistas especiais (apenas ex-combatentes)	40.565	96.5 mi
TOTAL	175.391	467 mi

¹ São os militares de carreira que estão na reserva remunerada, porém, mantêm-se ligados à sua Força, por dispositivo legal.

² São os que ultrapassaram o limite de idade para cada posto ou graduação ou foram afastados por problemas de saúde.

³ Pensionistas do pessoal de carreira.

⁴ Pensionistas por força de leis especiais, por exemplo: ex-combatentes, integrantes da marinha mercante, descendentes de ex-combatentes da Guerra do Paraguai, etc.

⁵ Funcionários civis e outras abrangidos por legislação específica.

Outra peculiaridade importante a ser assinalada é a que se refere à administração deste universo. No âmbito das FFAA, os órgãos de Administração de Pessoal, além de administrarem o pessoal da ativa, executam todas as funções da seguridade social, ou seja, provêem apoio de saúde, gerenciam a previdência (reserva, reforma e pensionistas) e prestam assistência social. Cotejado com o meio civil, verifica-se que a administração desse universo englobaria as funções de vários ministérios: Planejamento, Saúde, Previdência e vários outros ligados à Assistência Social.

Um comentário sobre o vencimento dos Militares:

- Fator de (des)estímulo à carreira;
- Necessidade de aperfeiçoamento constante do pessoal militar;
- Comparação com outras carreiras, como por exemplo: Patrulheiro Rodoviário, Delegado em início de carreira, Procuradores, etc.

B – CUSTEIO E INVESTIMENTO

O civil e o militar têm um entendimento diferenciado do que é o custeio.

Para o civil, o seu significado está mais ligado à atividade-meio de sua organização e os recursos a ela alocados destinam-se a atender à vida vegetativa do órgão, tais como: aquisição de material de expediente, material de consumo, despesas com telefone, água, luz, correios, etc.

Para o militar, o seu significado tem um sentido bem mais amplo, pois ele engloba toda a logística da Força, além das necessidades da vida vegetativa da Organização Militar (OM).

A logística está presente e exerce um papel fundamental na organização, preparo e emprego da Força, bem como em todas as atividades fim, meio e subsidiárias/complementares.

A sua abrangência no espaço geográfico inclui a ordem de batalha da Força – desdobramento de OM e Tropa – no território nacional, particularmente em áreas fronteiriças e carentes, e também no Exterior, como é o caso das Forças de Paz.

A sua abrangência no tempo tem o caráter de continuidade, sem qualquer interrupção durante os 365 dias do ano.

A logística atua em cinco grandes campos de atividade – conhecidos por atividades logísticas –, a saber: suprimento; manutenção; transporte; saúde; recuperação, fabricação e construção.

A ATIVIDADE DE SUPRIMENTO compreende dez classes, que vão de Sup Cl I até o Sup Cl X .

O Sup Cl I é o que trata da alimentação. A alimentação nas FFAA está em situação precária e a imprensa tem noticiado com certa ênfase as conseqüências que disso advêm para as Forças, tais como:

- Licenciamento antecipado em até 3 meses de cabos e soldados incorporados;
- Diminuição do efetivo a ser incorporado;
- Dispensa de expediente ao pessoal em dias próximos aos fins de semana e feriados;
- Suspensão do “internato” correspondente ao primeiro mês de incorporação;
- Fornecimento de apenas uma refeição diária aos cabos e soldados. As três refeições são servidas apenas aos que moram no quartel (laranjeiras).

O recurso de R\$ 139 milhões para a alimentação recebido pelo Exército é insuficiente até para custear o “Fome Zero” na Força – três refeições diárias. Para atender o “Fome Zero”, seriam necessários R\$ 152 milhões, considerando o menor valor da etapa de alimentação em vigor; ou de R\$ 205 milhões, considerando o menor valor mensal do auxílio-alimentação pago aos servidores civis. Cumpre esclarecer que o auxílio-alimentação (dos civis) destina-se apenas a uma refeição diária (almoço), durante 22 dias, enquanto a etapa de alimentação (dos militares) destina-se à confecção de três refeições diárias durante 30 dias. É cristalina a percepção das conseqüências negativas deste quadro. A continuidade desta situação tende a atingir fortemente o moral do pessoal e prejudicar seriamente a instrução, o adestramento e o emprego da tropa.

No Sup Cl II – fardamento, equipamento individual, material de acampamento, etc. – a situação não é muito diferente. Sabe-se que o provimento dos itens está, em média, em um terço da previsão normal. O caso dos uniformes é um bom exemplo. O rol dos itens de fardamento selecionados para aquisição é de apenas 51 de um universo de 227 itens previstos para a distribuição no Plano de Distribuição de Fardamento. Tal situação deriva da insuficiência dos recursos alocados, fato que vem se repetindo nos últimos anos. Para a aquisição dos itens de fardamento considerados essenciais à incorporação do próximo ano, estimado em 100.000 homens, são necessários R\$ 64,800 milhões. No entanto, a dotação prevista é de R\$ 20 milhões, o que corresponde a menos de 30% das necessidades do Exército.

É importante observar que, no caso do fardamento, é recomendável a manutenção de três níveis de suprimento – um distribuído, o segundo em depósito e o terceiro em licitação – sob pena de ficar comprometida a incorporação, por falta de peças de

uniforme. Em função das restrições orçamentárias, há alguns anos o Exército vem trabalhando somente com dois níveis de suprimento.

O Sup Cl III – combustível, óleos e lubrificantes – tem que atender a toda a diversidade de material e equipamento, tais como: aviões, helicópteros, navios, blindados, mecanizados, viaturas sobre rodas, etc. É pública a carência desse suprimento, particularmente na Força Aérea e na Marinha. Na Força Aérea, a restrição de vôo atinge todos os Oficiais-Superiores e Oficiais-Generais. Há cerca de cinco anos, a provisão de Classe III do GDF era superior à de todo o EB. Desnecessário comentar os efeitos maléficos para a organização, preparo e emprego das FFAA.

No Sup Cl V – munição, explosivos, propelentes – a situação não é muito diferente. A variedade dos itens e o preço elevado – uma rajada com duração de um minuto (1.100 tiros) de Canhão 35mm Automático Antiaéreo OERLIKON custa R\$ 446.600,00 – impõem severas restrições à instrução e ao adestramento, criando insegurança para o Militar no manuseio da munição e dos explosivos. A restrição atinge desde os mísseis, foguetes e munição de Artilharia até as armas portáteis.

No Exército, a restrição na aquisição das munições tem permitido apenas a execução da instrução individual e o adestramento das frações e subunidades com um mínimo de treinamento. O adestramento das Unidades e das Grandes Unidades vem sendo prejudicado. Nos últimos cinco anos, os recursos para a aquisição de munição têm sido inferiores a 10% das necessidades de munição para instrução (DMA), sem a reposição de estoque (DO).

Para aquisição de munição necessária à formação do combatente individual, considerando o efetivo de recrutas a ser incorporado em 2005 (100.000), as necessidades somam R\$

22.482.000,00, e a dotação consignada, de R\$ 8.500.000,00, é tão insignificante que permite a aquisição somente de 37,8% da munição indispensável à formação do combatente básico. Nas demais Classes de Suprimento, a situação é idêntica.

A ATIVIDADE LOGÍSTICA DE MANUTENÇÃO concentra um extraordinário esforço para manter em condições de uso todo o tipo de material: navios, viaturas, aviões e equipamentos dos mais diversos.

No Exército, a idade média de suas viaturas é de 26 anos. A Aeronáutica tem cerca de 160 aviões no chão, sem condições de vôo. Na Marinha, o quadro não difere muito.

O rápido avanço da tecnologia, o alto índice de mortalidade de peças e componentes e a dificuldade de reposição de material já fora de linha recomendam às FFAA de qualquer País que a maior parte do material e equipamento seja renovado entre cinco e dez anos.

A ATIVIDADE LOGÍSTICA DE TRANSPORTE tem sua importância diretamente ligada às dimensões continentais do Brasil, à sua extensa fronteira terrestre e marítima, e ao imenso espaço aéreo.

Atualmente, a capacidade de transporte das FFAA está comprometida, seja pelas deficiências inerentes às Forças, seja pelas condições da infra-estrutura nacional, que afetam o apoio – particularmente nas Guarnições de Fronteira, de Selva e de áreas carentes – e geram dificuldades para a aplicação do poder de combate com a oportunidade adequada. Em situação crítica e/ou de urgência, a mobilidade tática e estratégica terá de ser alcançada por meio da mobilização.

A ATIVIDADE LOGÍSTICA DE SAÚDE tem algumas características e peculiaridades que merecem esclarecimentos, destinados a colocar o assunto no seu correto entendimento.

- A lei nº 6.880, de 9 de Dezembro 1980 – o Estatuto dos Militares –, reza no seu Art 50, inciso IV letra (e) o seguinte:

- Art 50 São direitos dos Militares:

IV – [...]

e) a assistência médico-hospitalar para si e seus dependentes, assim entendida como o conjunto de atividades relacionadas com a prevenção, conservação ou recuperação da saúde, abrangendo serviços profissionais médicos, farmacêuticos e odontológicos, bem como o fornecimento, a aplicação de meios e os cuidados e demais atos médicos e paramédicos necessários;

[...]

A área de saúde tem duas linhas: a logística de saúde e a assistência médico-hospitalar.

- A linha logística enquadra as Organizações Militares de Saúde e o pessoal de Saúde. Sua prioridade é o atendimento ao pessoal militar da ativa e o apoio às Operações Militares;

- A assistência médico-hospitalar apóia-se na linha logística e a complementa, quando necessário;

- Os recursos orçamentários deveriam atender totalmente às necessidades da linha logística e da assistência médico-hospitalar;

- O Fundo de Saúde do Exército (FUSEx) foi criado para atender às possíveis complementações necessárias para a assistência médico-hospitalar;

- Os recursos do FUSEx são oriundos do desconto mensal nos vencimentos de cada militar e do pagamento de 20% das despesas com procedimentos médicos;

- Os recursos orçamentários são gerenciados pela Diretoria de Saúde e os recursos do FUSEx são gerenciados pela Diretoria de Assistência ao Pessoal;

- Ao longo do tempo, à medida que os recursos orçamentários foram diminuindo, o FUSEx foi obrigado a assumir papel preponderante na assistência médico-hospitalar;

- Atualmente, com a escassez de recursos orçamentários, o FUSEx foi obrigado a apoiar, também, a linha logística de Saúde, caracterizando uma total inversão no campo de Saúde. E, com essa inversão de papéis, o desconto no vencimento dos militares foi aumentando, a fim de cobrir o aumento de encargos e despesa.

- Para complicar ainda mais esta deformação, o Ministério do Planejamento avocou os recursos do FUSEx e estabeleceu limites de crédito para utilização do numerário existente – numerário este que é do militar, tendo-o descontado mensalmente – como se fosse recurso do Tesouro. E o pior acontece porque as liberações de crédito quase sempre não são tempestivas, aguçando ainda mais o mal-estar da família militar e o constrangimento dos Comandantes.

Esse quadro descreve essencialmente a situação do EB. Para a Marinha e a Aeronáutica, o ambiente da atividade de saúde é semelhante.

No campo da saúde, é justo anotar o apoio que se presta às comunidades carentes, pioneiras ou de selva, de fronteira, etc. Apoio que, na maioria das vezes, não quantifica a despesa.

Um ponto importante neste campo são as evacuações de pessoal, que evitam baixas irreversíveis e influem positivamente na moral da tropa e da família militar.

A ATIVIDADE LOGÍSTICA DE CONSTRUÇÃO, RECUPERAÇÃO E FABRICAÇÃO foi também afetada pela carência de recursos. Não há muito que se relatar sobre a situação atual, a não ser as iniciativas que são conduzidas neste campo e que se referem a algumas pesquisas e ao desenvolvimento de projetos pioneiros. Na atual política de Governo, os Batalhões de Engenharia de Construção têm um potencial muito favorável para participar nas obras de infra-estrutura, pois, além da capacidade técnica e de custo mais razoável, carregam consigo uma vocação – inerente ao EB – de organizar a comunidade carente residente nas áreas de obras.

É oportuno recordar que os Batalhões de Engenharia de Construção não têm capital próprio, muito menos capital de giro. Eles operam com recursos oriundos de convênio estabelecido com órgãos federais, estaduais, municipais, comunitários e também com a iniciativa privada.

4 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

A) Esta rápida visualização da situação das FFAA e o cotejo entre as missões, encargos, finalidade e diretrizes, somados aos insuficientes recursos que têm sido postos à sua disposição no Orçamento da República impuseram às Forças Armadas uma estratégia de atuação que pode ser resumida em três pontos: o elevado senso de prioridade das coisas; o esforço máximo para manter incólume a sua massa crítica, ou seja, o seu pessoal, frente aos efeitos negativos da falta continuada de recursos e de vencimentos defasados; o estabelecimento do que o Exército batiza de “ilhas de modernidade”, a fim de evitar um *gap* muito acentuado com outras FFAA do mundo, particularmente tendo em vista a rapidez dos avanços tecnológicos.

Essas medidas são paliativas para fazer frente à situação de debilitação continuada. Esta situação está adquirindo uma dinâmica própria, que pode levar a um comprometimento sério da defesa nacional. Corre-se o perigo da “banalização” de um assunto, por demais importante para ser tratado sem a prioridade adequada.

B) Se, por um lado, as Forças são acutiladas pela falta de recursos, por outro são desafiadas a assumir uma projeção maior no campo internacional, como um dos vetores fundamentais da atual política externa do Brasil.

É muito difícil aceitar a idéia de ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU, quando o País enfrenta dificuldades para alimentar e fardar a sua tropa. É muito difícil harmonizar o conceito de Poder de Dissuasão, quando as Forças enfrentam problemas internos de falta de munição, combustível, obsolescência do material e equipamento e têm sua mobilidade Estratégica e Tática comprometidas.

Cabe lembrar o que disse Rui Barbosa, em suas “Cartas da Inglaterra”, pág. 203:

“A fragilidade dos meios de resistência de um povo acorda nos vizinhos mais benévolos veleidades inopinadas, converte contra eles os desinteressados em ambiciosos, os fracos em fortes, os mansos em agressivos”.

C) Há que se tomar medidas – com caráter de urgência – a fim de deter a curva descendente do nível de recursos alocados ao MD, de maneira a ficar claro que o ano de 2004 caracteriza o ponto de inflexão dessa curva.

Guardada a devida proporção, o panorama atual da situação sugere a busca de inspiração em Caxias, quando assumiu o Comando

das tropas da Tríplice Aliança na Guerra do Paraguai. A situação era tal que suas primeiras providências foram: tratar e evacuar os feridos e doentes; fortalecer o serviço de Saúde; fardar e dar alimentação adequada à Tropa; prover armamento e munição; reativar a instrução e o adestramento; pôr em dia o pagamento do pessoal; etc.

D) Considerar que os vencimentos dos militares devam ser tratados não apenas como uma necessidade de “repor poder aquisitivo”, mas como a retribuição digna e justa a “uma categoria especial de servidores da Pátria” que se dedica integralmente ao seu serviço, e cujo parâmetro dos vencimentos esteja de acordo com as elevadas missões e responsabilidades que repousam em seus ombros, inclusive no intercâmbio com forças armadas de outros países.

Além de ser a massa crítica de todo o processo, o Militar precisa estar motivado e estimulado para ser o propulsor e a alavanca que irá reverter o quadro atual do Poder Militar no Brasil. Não basta ter o recurso, é preciso ter o instrumento para alcançar estes objetivos.

E) - É recomendável que o processo de reversão da situação atual seja faseado, pois o vulto dos recursos e das providências a serem tomadas não se ajusta em um único ano e em um único OGU.

A primeira fase deverá objetivar a reversão da curva descendente e resolver o problema de vencimentos do Pessoal. Ainda nesta fase inicial, cabe promover uma campanha de esclarecimento aos Poderes Legislativo, Judiciário e Executivo e à opinião pública acerca da estrutura do Orçamento do MD, evitando entendimento deformado quanto ao seu vulto ao que representam o seus encargos de “Pessoal e Encargos Sociais” e às ODCC, nas quais está o fulcro gerador da capacidade operacional das FFAA.

As fases seguintes deveriam perseguir o objetivo de aumentar gradativa e continuamente os recursos para custeio/investimento, sempre levando em conta que o que é investimento hoje se transforma em custeio amanhã.

Não há o propósito de expor neste documento o que seriam as demais fases. O MD está plenamente habilitado a fazê-lo.

F) Os militares sempre tiveram muito escrúpulo em expor e debater em público suas vulnerabilidades e fragilidades. Por isso, talvez tenham parte da culpa pelo desconhecimento que a sociedade civil tem sobre suas FFAA.

ALOCAÇÃO DE RECURSOS NA FUNÇÃO DEFESA

ANTONIO CARLOS AYROSA ROSIÈRE *

Inicialmente, gostaria de externar o meu agradecimento e, ao mesmo tempo, saudar o Senhor Ministro de Estado da Defesa, Embaixador José Viegas Filho. Saúdo-o pela iniciativa de promover um ciclo de debates sobre o setor de defesa, iniciativa que, creio, é pioneira não só por envolver diversos segmentos da sociedade, mas também pela amplitude e importância dos temas abordados. De fato, pode-se afirmar que os temas desenvolvidos nos levam a extrapolar nossas reflexões sobre o setor de defesa para a conjuntura em que se encontra o País.

O agradecimento a que me referi decorre da honra de participar do ciclo de debates ao lado de ilustres personalidades, propiciando o compartilhamento de experiência profissional a respeito do tema “alocação de recursos”, de forma geral e, especificamente, para o setor de defesa; propiciando, sobretudo, a agregação de novos conhecimentos.

Ao longo desse ciclo de debates, vários conceitos, definições e visões sobre o setor de defesa foram enunciados, os quais, em última instância, se materializam por intermédio de uma única peça legal: o Orçamento Geral da União (OGU).

Faz-se necessário termos em mente as profundas mudanças que ocorreram ao longo dos últimos anos, particularmente a partir

* Secretário de Organização Institucional do Ministério da Defesa.

da promulgação da Constituição Federal de 1988, com significativos reflexos sobre o processo orçamentário em nosso País.

De fato, a Carta Magna de 1988 veio a consolidar em uma única peça – o OGU – os diversos instrumentos de política econômica que acabaram por impactar o processo de alocação de recursos. Com efeito, antes de 1988 tais instrumentos encontravam-se dispersos, sem uma visão de conjunto; entre eles, podemos citar os orçamentos fiscal, das estatais e monetário; os encargos gerais e os encargos financeiros da União; a conta movimento junto ao Banco do Brasil; e os orçamentos da previdência e dos fundos públicos.

A dispersão de todos esses instrumentos, além de prejudicar a racionalidade do processo, dificultava sobremaneira o controle das contas públicas.

Por outro lado, a Constituição de 1988, além de pródiga na concessão de benefícios à sociedade, sem identificar as correspondentes fontes de recursos, promoveu uma nova repartição das receitas públicas entre os diversos entes da Federação, penalizando o Governo Federal em prol de estados e municípios, ao não descentralizar as correspondentes obrigações. Promoveu, ainda, forte vinculação constitucional de receitas a alguns setores públicos. O resultado dessas decisões foi a sensível redução dos recursos discricionários, ou seja, aqueles que podem ser utilizados livremente em qualquer área de atuação do poder público pela esfera federal.

Ressalte-se, ademais, a participação mais ativa do Parlamento no processo de elaboração dos orçamentos públicos, reduzindo sobremaneira o grau de liberdade até então vigente do Poder Executivo no manejo das verbas públicas.

Porém, o evento mais marcante ao longo dos últimos anos, e de fundamental importância na alocação dos recursos públicos, foi,

sem dúvida, o estancamento do processo inflacionário crônico por que passou o País. Como todos sabemos, o imposto inflacionário, além de perverso, servia como fonte de financiamento do rombo nas contas públicas.

Mais recentemente, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – importante diploma legal que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, veio somar-se aos demais mecanismos de controle e/ou restrição dos gastos públicos anteriormente mencionados.

Em síntese, em que pesem alguns desvios ocorridos, é inquestionável o avanço do País em direção a uma gestão mais responsável e com maior transparência na alocação dos recursos obtidos junto à sociedade, com os quais se objetiva atender com maior eficácia, efetividade e eficiência aos anseios dessa mesma sociedade.

Mas existe uma contrapartida. A mesma clareza e transparência anteriormente referidas exigem uma nítida definição das prioridades do País, dentro de uma visão estratégica, ante a escassez de recursos financeiros. E é nesse contexto que se insere o setor de defesa, como importante partícipe no quadro que se pretende desenhar para a Nação no longo prazo.

Em decorrência disso, é imprescindível que os instrumentos que norteiam o pensamento estratégico de defesa – políticas, estratégias, diretrizes e planos – sejam perfeitamente visualizados. Em última instância, esses instrumentos é que vão definir a alocação de recursos para a defesa e, portanto, têm que observar algumas características, quais sejam: refletir o interesse da Nação (tradições, princípios e projeção de futuro); guardar harmonia e coerência com

o desenvolvimento do País (é uma das prioridades nacionais; não deve ser superdimensionada; requer legitimar a função de defesa); e corresponder às reais necessidades da Nação (fixar objetivos claros e reconhecer as limitações materiais).

Dito de outra forma, a partir de tais instrumentos é que poderemos buscar a superação dos principais desafios políticos de defesa: como enfrentar as incertezas do futuro; como comprometer recursos hoje para obter um benefício em um futuro distante; como resolver contradições de médio e longo prazos no planejamento de defesa com as considerações político-sociais imediatas, ou seja, qual o risco aceitável que podemos e queremos correr.

Risco: esta é a essência do orçamento. As prioridades são estabelecidas em função de serem os recursos finitos. Esse processo de priorização pressupõe assumir, de forma consciente, um determinado nível de risco político que estamos dispostos a correr pela impossibilidade de serem atendidas, ao mesmo tempo, todas as demandas de uma ou mais áreas do setor público.

Apresentadas tais considerações de cunho político, que devem reger a dimensão técnica do orçamento, passaremos a focar as principais características e especificidades do orçamento de defesa.

Começaremos pelo valor total do orçamento de defesa, assim considerado o somatório dos orçamentos dos Comandos Militares e da administração central do Ministério da Defesa, cujo montante alcança, em 2004, R\$ 28.069 milhões, o que corresponde a:

- 1,9% do PIB;
- 1,9% do Orçamento Geral da União; e
- 4,6% desse mesmo Orçamento, exclusive refinanciamento da dívida.

Usualmente, esse total é utilizado para efeito de comparações com os demais órgãos da administração pública. A nosso ver, essas comparações são equivocadas por dois motivos complementares.

O primeiro deles é que a Constituição Federal, em seu artigo 18, estabelece que “a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos [...]”

Em seus artigos 21 e 23, a Carta Magna define, respectivamente, as competências da União e as competências comuns da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Os artigos 25 a 32 tratam dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, inclusive de suas competências específicas.

Pela fundamentação contida em tais artigos, fica claro que defesa compete exclusivamente à União, enquanto outras competências também a ela atribuídas são compartilhadas com os demais níveis de governo.

Em decorrência, torna-se imprecisa a simples comparação do orçamento de defesa com os orçamentos dos demais setores federais, sem levar em consideração os orçamentos sob responsabilidade de Estados e Municípios. Em termos macroeconômicos, o gasto público abrange os gastos efetuados no âmbito de todos os níveis de governo.

O segundo motivo é que os orçamentos públicos no Brasil são elaborados por funções, que representam o maior nível de agregação das ações de governo. Portanto, o orçamento do Ministério da Defesa não pode ser adotado como referencial para efeito de comparação mas, sim, os recursos alocados à função defesa.

Dito de outra forma, a comparação tecnicamente correta deve levar em consideração os orçamentos públicos consolidados, por função de governo.

Assim, considerando a função defesa, as relações com o PIB e o OGU são substancialmente diferentes das anteriormente apresentadas:

- 0,78% do PIB;
- 0,81% do OGU; e
- 1,95% do OGU, exclusive refinanciamento da dívida.

Analisaremos agora a composição do orçamento de defesa por tipo de gasto – pessoal, dívida, outros custeios e investimento. Do total de R\$ 28.069 milhões, 75,5% (R\$ 21.204 milhões) destinam-se a gastos com pessoal e encargos sociais; 6,6% (R\$ 1.852 milhões) ao pagamento de juros e amortizações; 11,3% (R\$ 3.173 milhões) a outras despesas correntes; 3,8% (R\$ 1.076 milhões) a investimentos; e 2,7% (R\$ 763 milhões) estão esterilizados sob a forma de uma “reserva”.

O primeiro fato que salta às vistas é o alto nível de gastos com pessoal e encargos sociais – 75,5% do total. Para analisarmos melhor esse aparente elevado percentual, torna-se necessário efetuar seu desdobramento entre ativos e inativos (incluindo pensionistas) e civis e militares.

Assim, de um gasto total, previsto para 2004, de R\$ 21.204 milhões, 32,8% (R\$ 6.964 milhões) destinam-se ao pessoal militar ativo; 59,0% (R\$ 12.526 milhões) para inativos e pensionistas militares. O restante destina-se ao pagamento de civis.

No que diz respeito ao pessoal ativo, as dotações alocadas ao Ministério da Defesa, somente para militares, correspondem a 16,5% das dotações globais do OGU. Entretanto, o quantitativo físico das Forças Armadas corresponde a 36% do total dos servidores federais da União, exclusive empresas públicas e sociedades de economia mista. Levantamento do custo per capita/ano de diversas carreiras,

poderes e órgãos demonstra que o dos militares é dos mais baixos da administração pública.

Há que se considerar, ainda, que, segundo dados do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, o número de servidores civis foi sistematicamente reduzido ao longo dos últimos 12 anos sem, contudo, diminuir a despesa com pessoal da União. Por outro lado, a participação dos gastos com os militares da ativa permaneceu praticamente constante.

Fato marcante é o expressivo crescimento das despesas com pessoal ativo do Poder Judiciário que, em 1995, representava a metade dos gastos do pessoal militar ativo, passando a ser praticamente igual no ano de 2003, sendo que o quadro de pessoal ativo das Forças Armadas é superior em 292% aos quadros daquele poder.

No tocante aos inativos, o crescimento desse gasto não é exclusivo das Forças Armadas. Ocorre também na área civil, a exemplo do que se verifica em alguns países desenvolvidos. Procurando reduzir esse impacto, a partir de 2000 alguns benefícios foram suprimidos: a passagem para a inatividade com vencimento do posto acima; a pensão com vencimento de dois postos acima; a pensão opcional das filhas, mediante o desconto de 1,5% dos vencimentos para os militares que se encontravam na ativa em dezembro de 2000; a perda dos anuênios; a perda da contagem em dobro de licenças e férias não gozadas; a perda da licença especial; e a incidência de descontos sobre o total dos vencimentos e não mais sobre o soldo.

Ademais, o militar desconta de seus vencimentos até 3,5% para o financiamento da saúde; 7,5% para a pensão, mesmo durante a inatividade; e 1,5% para aquele que optar pela manutenção da pensão para as filhas, totalizando até 12,5% de seu vencimento.

Uma das características dos quadros militares é o seu constante recompletamento. Ou seja, quando um militar passa para a reserva, é substituído por outro em toda a cadeia hierárquica.

Verifica-se, portanto, que a questão dos gastos com pessoal nas Forças Armadas decorre da dimensão do seu efetivo físico, que envolve uma estratégia de dissuasão e presença nacional. Dessa forma, retornando às questões abordadas no início do texto, a discussão desse item terá que ocorrer obrigatoriamente no campo da concepção estratégica para a área de defesa.

Com relação às despesas com os inativos, entretanto, trata-se de um fato que inexoravelmente terá que ser enfrentado com mais realismo em algum momento no futuro, consideradas as peculiaridades da carreira, entre as quais o tempo de permanência na reserva remunerada, antes de sua reforma.

No que diz respeito aos recursos alocados para o atendimento de despesas correntes, exceto pessoal, eles representam apenas 1,2% do total dos recursos para custeio da Administração Pública Federal, cifra absolutamente incompatível com a estrutura existente, seja administrativa, física, patrimonial, de equipamentos, etc.

Há que se considerar, ainda, que o montante alocado, no valor de R\$ 3.174 milhões, atende a despesas que, em última instância, não são típicas de defesa, tais como auxílio-alimentação, auxílio-transporte e assistência pré-escolar.

Ademais, classifica-se também como gasto de defesa o desconto incidente sobre os vencimentos do militar, destinado ao financiamento de sua saúde. Ressalte-se que, no caso específico, esse desconto, que deveria financiar complementarmente o serviço de saúde dos militares e de seus dependentes, passou, ao longo dos anos, a ser a principal fonte de receita do sistema de saúde. Hoje,

80% dos gastos com saúde são financiados pelos militares e apenas 20% pelo Tesouro Nacional.

Mencione-se, também, que parcela substancial dos recursos direcionados para custeio é vinculada a atividades específicas, em especial as relacionadas com a aviação civil. São recursos oriundos de tarifas aeroportuárias que retornam ao setor de aviação civil sob a forma de prestação de serviços (controle e proteção do tráfego aéreo; construção, reforma e ampliação de aeródromos; manutenção de aeroclubes; formação e inspeção de pilotos; controle de armamentos e munições; manutenção de faróis, entre outros) e que não podem ser utilizados na atividade-fim das Forças Armadas.

Em síntese, cerca de pelo menos 35% dos recursos alocados para custeio da defesa não se direcionam às atividades-fim das Forças Armadas.

No que concerne a investimento, o montante alocado para a defesa (R\$ 1.120 milhões) representa 9% do total dos recursos alocados no OGU (R\$ 12.368 milhões). A exemplo do custeio, apenas cerca de R\$ 500 milhões destinam-se ao preparo, emprego e reaparelhamento das Forças Armadas; R\$ 365 milhões destinam-se ao setor de aviação civil. Os restantes R\$ 255 milhões encontram-se pulverizados em diversos programas/ações (SIVAM, Calha Norte, ensino, apoio à sociedade civil, recursos pesqueiros, segurança da navegação aquaviária, programa antártico, patrimônio histórico, dentre outros).

Ou seja, a parcela destinada a investimento nas Forças Armadas sequer cobre o programa de reaparelhamento da Aeronáutica, em andamento, com diversas obrigações já assumidas.

O resultado desse quadro é a constante deterioração dos meios existentes, a defasagem tecnológica e a desativação de meios

(material e equipamentos), acarretando o comprometimento operacional das Forças Armadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

- A otimização da capacidade de defesa do País, via modernização e racionalização das Forças Armadas (FFAA), só será alcançada por meio de orçamentos que reflitam suas verdadeiras necessidades financeiras;
- O Ministério da Defesa, como órgão central do Sistema de Defesa Nacional, precisa ser avaliado de forma diferenciada dos demais Ministérios, em função do perfil estratégico que o País deseja assumir;
- A Defesa Nacional é assunto de interesse de toda a sociedade e, como tal, necessita ser tratada sob a ótica do respaldo da Nação;
- A deterioração nominal e real do orçamento da defesa vem comprometendo o grau de operacionalidade das FFAA, dependente de fluxos regulares de recursos;
- O problema de reequipamento é comum às três Forças, já que não está sendo possível cumprir o planejamento gradual de substituição e modernização previsto para ser realizado em vários anos. A atual situação caracteriza-se como quase de emergência;
- A subordinação das FFAA ao poder político trouxe a discussão, no campo da defesa e da segurança, para o meio da sociedade, esperando que o sistema de defesa brasileiro seja revisto à luz de suas atuais necessidades, que exigem capacidade de pronta resposta em qualquer ponto do território nacional;

- A extrema escassez de recursos disponíveis, previsível para os próximos anos, torna inviável a possibilidade de o Brasil possuir um sistema de defesa nacional correspondente às suas necessidades. As atuais condições econômico-tecnológicas são insuficientes;
- A natureza civil do Ministério da Defesa, e sua obrigação institucional de integrar perspectivas consolidadas das FFAA, fica visivelmente comprometida com as reduções orçamentárias;
- Com a criação do Ministério da Defesa, a perda de poder político das FFAA passou a ser amparada pela esperança de dispor, no curto prazo, de recursos financeiros constantes e regularmente assegurados para a execução de uma nova Política de Defesa para o país;
- A ausência de recursos vinculados à função defesa acaba, também, por comprometer a interface que se faz necessária entre a política externa, conduzida pelo Ministério das Relações Exteriores, e a política de defesa.

PROPOSTAS

Considerando a perspectiva de manutenção da política de austeridade fiscal, e a utilização do mecanismo de contingenciamento como seu principal instrumento, associada à falta de prioridade política atribuída ao setor de defesa e ao maior envolvimento das Forças Armadas na execução de programas sociais e de garantia da lei e da ordem determinados pelo Governo federal, cabe apresentar o seguinte elenco de propostas:

- intensificar o intercâmbio entre o MD e as FFAA;

- consolidar institucionalmente o papel do MD;
- definir programas estratégicos;
- consolidar a visão estratégica do orçamento de defesa:
 - caráter operacional junto aos Comandos; e
 - fortalecimento político do MD sem perda de autonomia operacional dos Comandos.
- tratar politicamente o orçamento de defesa:
 - abordagem diferenciada do Orçamento de Defesa no âmbito do OGU;
 - fonte de financiamento específica;
 - garantia de fluxo de recursos; e
 - orçamento plurianual de longo prazo (15/20 anos).
- tratamento diferenciado para Fundos e Receitas Próprias;
- novo desenho de comunicação social para o Ministério da Defesa;
- “marketing” militar junto aos Poderes:
 - papel social desempenhado pelas FFAA;
 - identificação dos níveis de resistência; e
 - formas de aproximação com a opinião pública.
- criar carreira de especialista em defesa; e
- criar Fundo de Pensão específico para os militares, desvinculado do OGU.

ORÇAMENTO E FORÇAS ARMADAS

NELSON MACHADO *

Neste texto serão tratadas algumas questões relacionadas com o modelo de alocação de recursos. Não se trata de uma discussão sobre o fundo de alocação nas Forças Armadas, mas sobre o modelo de alocação global de recursos. É importante ressaltar que o Brasil tem um modelo de orçamento muito sofisticado.

Nesse sentido, é importante contextualizar o modelo brasileiro na literatura de finanças públicas, em que encontramos os seguintes conceitos:

- Orçamento tradicional: visa a controlar os gastos e cumprir tetos orçamentários estipulados para as unidades orçamentárias. Tem o foco na classificação de despesas em função de sua natureza econômica (custeio e investimento) estruturada a partir de itens pormenorizados dos objetos de gasto.
- Orçamento de desempenho: destina-se a acompanhar o trabalho a ser feito e as realizações a serem alcançadas. Tem o foco nas informações organizadas segundo funções, projetos e atividades, evidenciando o trabalho a ser cumprido com os respectivos custos para possibilitar a avaliação de desempenho das atividades.
- Orçamento-programa: objetiva racionalizar o processo de fixação de políticas públicas por meio da análise de custo-

* Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

benefício das alternativas para se atingir os objetivos propostos, incorporando, nesse processo, a mensuração dos produtos para propiciar eficácia no atingimento dos objetivos.

Existem, entretanto, outras visões de orçamento, que podem ser agrupadas no conceito de orçamentos racionais-compreensivos. O pressuposto para esse tipo de orçamento é que haja definição clara dos objetivos, mensuração dos custos dos programas, análise das relações insumo-produto e sistema de medição e controle dos resultados. O objetivo é criar modelos racionais de decisão, visando à maximização dos resultados perseguidos. Um exemplo é o Orçamento de Desempenho.

Há, ainda, o Orçamento participativo, que busca incorporar novos atores no processo de alocação de recursos públicos, democratizar a atuação da máquina governamental e ampliar a racionalidade do gasto público mediante a fiscalização e a pressão popular. Nesse modelo de orçamento, convidam-se os atores sociais a discutir prioridades e a fortalecer-se o federalismo, tornando-o mais justo e eficiente, capaz de melhorar o desempenho do setor público em todo o País e de estabelecer sinergia no uso dos recursos da União, de estados e de municípios, aumentando a qualidade do gasto público. O aumento da qualidade acontece também por meio da inovação nos métodos de trabalho pelas equipes do Governo.

É reconhecida a dificuldade de se viver em um ambiente de absoluta incerteza e de forte conflito distributivo na sociedade brasileira. Isso remete à idéia de tipificação de dois personagens básicos na disputa orçamentária, que são os gastadores e os guardiões. Trata-se, aqui, da visão incrementalista. Nesse sentido, guardiões e gastadores travam um diálogo em que, para ser factível, há a necessidade de se buscarem algumas áreas de estabilidade para evitar que se coloque tudo em discussão. Então, na prática,

busca-se tomar como base, nessa área de estabilidade, os anos anteriores e, a partir disso, são negociados pequenos incrementos. Assim, a atenção dos atores concentra-se em um pequeno grupo de itens, sobre os quais a batalha do orçamento é travada. Dessa forma não se coloca o orçamento todo em xeque; batalha-se, de fato, por alguns pequenos espaços.

No Brasil, o orçamento público observou um momento de inflexão, que foi a Constituição de 1988. Além dos incentivos, dos subsídios e dos passivos assumidos em 1988, nós tivemos algumas alterações centrais no modelo de decisão. A primeira foi a recuperação das prerrogativas do Poder Legislativo para dispor sobre matéria orçamentária, que até então não existia. Assim, o Legislativo tornou-se um ator novo e fortemente aparelhado para intervir, cada vez mais, na montagem do orçamento.

A unificação orçamentária e a integração entre o planejamento e o orçamento – marcada pela exigência da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), do Plano Plurianual (PPA) e do próprio orçamento – são características do nosso modelo de decisão governamental. Uma primeira característica desse modelo a ser apontada é a excessiva formalização e a excessiva rigidez. O orçamento que nós negociamos para 2005 já está, na realidade, contratado há 5 ou 6 anos. O orçamento, vale a repetição, já está contratado. O que se discute são pequenos aspectos, porque o orçamento é rígido e fortemente pré-contratado. Nessa situação, ele é pouco sensível a fortes rupturas, como mudanças governamentais dadas pela alternância democrática – ressaltam-se, aqui, os princípios constitucionais, de legalidade, de impessoalidade, etc.

Pode-se usar como exemplo o orçamento de 2004, visto do ângulo da receita total e da despesa total. A receita total é de R\$

409 bilhões, excluída a parcela da dívida, sendo esse valor o orçamento efetivo de que o Governo dispõe. Isso equivale a 24,53% do PIB. Desse valor, a receita administrada pelo Tesouro é de R\$ 276 bilhões, ou seja, 16% do PIB. A receita do INSS é de R\$ 93 bilhões, o que equivale a 5% do PIB. É digno de nota a rubrica ‘transferências para municípios’, que totaliza R\$ 62 bilhões, ou seja, há um processo redistributivo muito forte. A União, os estados e os municípios sempre disputam mais recursos e ultimamente foi necessário ampliar bastante a transferência de recursos. Esses R\$ 62 bilhões, então, equivalem a 3,72% do PIB. O que sobra é uma receita líquida de R\$ 347 bilhões, ou seja, 20,81% do PIB.

Esses dados são preocupantes porque dificilmente o Governo poderá ampliar esse volume de receita. O Governo pode, quando muito, ganhar eficiência na arrecadação, mas qualquer incremento efetivo de carga tributária é praticamente impossível, pois gera dificuldades para o crescimento econômico.

A partir da receita líquida, de R\$ 347 bilhões, deve-se chamar a atenção para dois números. O primeiro é o valor das despesas efetivas, R\$ 306 bilhões, ou 18,31% do PIB. E o segundo é a diferença entre a receita líquida e as despesas efetivas, ou seja, R\$ 40 bilhões, que equivalem a 2,45% do PIB.

Dentro das despesas, destacam-se algumas despesas específicas por seu grau de rigidez. Do ponto de vista da briga entre os guardiões e os gastadores, R\$ 85 bilhões já estão contratados nesse ano para encargos, sem excluir os inativos. Os benefícios da previdência, incluídos os servidores, somam R\$ 122 bilhões, ou seja, 7,3% do PIB. A arrecadação, por sua vez, é de R\$ 93 bilhões, gerando um *déficit* de quase R\$ 30 bilhões. Outras despesas obrigatórias totalizam R\$ 32 bilhões e despesas discricionárias do Legislativo e do Ministério Público da União alcançam a cifra dos R\$3 bilhões.

Sobram, portanto, R\$ 62 bilhões da receita líquida. Desse valor, R\$ 5 bilhões, necessariamente, têm que ser aplicados em ações de combate à pobreza e R\$ 29 bilhões têm que ser aplicados na saúde, de acordo com emenda constitucional. Restam, portanto, R\$ 28 bilhões, ou seja, 1,68% do PIB, para as outras despesas. Leiam-se outras despesas como todo o conjunto de ações de todos os ministérios. Foram esses R\$ 28 bilhões que estiveram em disputa, porque todo o restante da receita líquida já estava efetivamente contratado, assinado e distribuído.

Como última reflexão, ressalte-se que é preciso pensar em linhas de ação para as questões mais importantes, que são macroeconômicas e de longo prazo. Na agenda macroeconômica, que está sendo discutida atualmente, a principal questão é como sair desse imbróglio da relação da taxa de juros da dívida, do *déficit* primário e da contratação dos subsídios. Outra questão é uma agenda da eficiência, que não é suficiente, mas é necessária. O Governo anterior seguiu a máxima de que, na busca da eficiência, era preciso fazer mais com menos. Discordando disso, propomos que a máxima agora seja diferente: deve-se fazer muito mais com muito menos.

CRISE FISCAL E DESAFIO MILITAR

MÍRIAM LEITÃO*

O Brasil enfrentou e venceu assombrosos desafios nas últimas décadas e tem uma coleção impressionante de indicadores para mostrar a dimensão das mudanças que empreendeu com sucesso. Venceu três décadas e meia de inflação crônica arquitetando um plano engenhoso, que completa dez anos. Foi o país do mundo que mais fortemente derrubou a mortalidade infantil nas últimas duas décadas. Deu passos decisivos para a redução da desigualdade no início da vida escolar com o esforço de pôr toda criança na escola. Em vinte anos, saiu da desordem fiscal — quando o país tinha três orçamentos e uma conta conjunta entre o Banco do Brasil e a autoridade monetária — para a era da Lei de Responsabilidade Fiscal. Na área política, ampliou de forma notável a abrangência do voto popular. Na eleição de Jânio Quadros, estavam aptos a votar apenas 15% dos brasileiros; na eleição do presidente Lula, 65% dos brasileiros. Em 1991, o Brasil tinha 18 municípios com alto Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) da ONU; em 2000, já eram 558. No outro extremo, o número de municípios com baixo IDH caiu de 1001 para 22 na década.

São inúmeros os avanços institucionais, sociais, políticos e demográficos a comemorar. Mas aqui se trata de falar dos enormes e também assombrosos desafios que temos pela frente. Um deles angustia o país e particularmente as Forças Armadas. A cada dia a

* Jornalista.

população demanda mais dos militares. Mais recentemente, as Forças Armadas estavam nas ruas de quatro capitais. Em São Paulo, para garantir a segurança do encontro da UNCTAD; em Teresina e Belo Horizonte, para substituir as forças policiais em greve; e, de maneira mais discreta, no Rio de Janeiro. Estão sendo requeridas como uma panacéia para os aflitivos problemas de segurança do Rio de Janeiro. No entanto, não é segredo para ninguém que as Forças Armadas têm poucos recursos, estão com armamentos obsoletos, soldos baixos e investimentos insuficientes.

Nada difere as Forças Armadas de outros setores do País. Estamos todos presos no mesmo atoleiro: a crise fiscal do Estado. O país, durante muito tempo, resolveu seus problemas de financiamento através da inflação e do descontrole das contas públicas. Agora não consegue mais. O ambiente de recursos escassos não é apenas conjuntural; é um constrangimento com o qual o Brasil terá que continuar convivendo.

Durante a campanha eleitoral, o então candidato Lula foi aplaudido, em uma reunião com militares, quando prometeu aumentar os gastos e reequipar as Forças Armadas. Os dados mostram que, com toda a penúria, as Forças Armadas têm o segundo maior orçamento da República, atrás apenas do Ministério da Saúde. Naquele ano de 2002, apenas com pessoal, ativo e inativo, as três Forças haviam absorvido quase R\$ 20 bilhões, 60% disso com os inativos. Perguntado pela imprensa sobre os números nos quais se baseava para fazer a afirmação, o então candidato Lula respondeu de forma evasiva, mas admitiu que não havia tido tempo de refletir diante dos dados. A reflexão inevitável diante dos números do Boletim Estatístico de Pessoal do Ministério do Planejamento é que houve um aumento dos gastos em termos constantes, mas a maior parte tem sido absorvida pelos inativos. O setor militar é o

único do serviço público no qual as despesas com os inativos são maiores do que o gasto com os ativos.

Tabela 1

DESPESA COM PESSOAL					
		1995	%	2002	%
	Ativo	22263	58%	22647	57%
Executivo	Inativo	16065	42%	16926	43%
	Total	38329	100%	39573	100%
	Ativo	6420	46%	8294	42%
Militar	Inativo	7545	54%	11656	58%
	Total	13965	100%	19950	100%
	Ativo	3233	76%	7108	78%
Judiciário	Inativo	1033	24%	2054	22%
	Total	4266	100%	9162	100%
	Ativo	1453	73%	1897	66%
Legislativo	Inativo	533	27%	992	34%
	Total	1986	100%	2890	100%
	Ativo	33369	57%	39946	56%
Total	Inativo	25177	43%	31.629	44%
	Total	58547	100%	71.575	100%
R\$ milhões (constantes - IPCA)					
Fonte: Boletim Estatístico de Pessoal, SRH, Ministério do Planejamento					

Engana-se quem pensa que é possível aumentar de forma substancial o gasto com qualquer setor no Brasil. Dificilmente as Forças Armadas poderão ter uma fatia maior do que têm atualmente do bolo orçamentário. A única esperança que resta é que a retomada do crescimento permita aumentar a arrecadação, o que elevaria em termos absolutos os gastos com todos os setores. A crise fiscal está conosco e conosco permanecerá. Será preciso redefinir prioridades, escolher urgências, cortar gastos dispensáveis, aumentar a eficiência dos gastos. Mas é impensável imaginar-se que as Forças Armadas terão mais do que a cota que recebem atualmente do Orçamento

da União. Como todos os outros setores, o desafio no setor militar é de melhorar a produtividade dos recursos que recebe.

A Constituição de 1988, redigida em meio à desordem inflacionária, foi feita com um abrumador desconhecimento dos limites fiscais do Estado. Assim, os constituintes ampliaram gastos e deveres da União, descentralizaram recursos e mantiveram concentrados os deveres, consagraram direitos de discutível legitimidade — como os que transformaram em estatutários os servidores celetistas — e deliberaram sem qualquer noção da restrição fiscal. As longas décadas de desordem fiscal e os equívocos de alguns planos econômicos produziram um volume assustador de dívidas ocultas, os chamados “esqueletos”. A isso se somou o rombo nos bancos públicos federais e estaduais, usados durante décadas como fonte de emissão primária pelos governos federal e estaduais. Só o Banespa produziu um rombo que chegou a R\$ 50 bilhões no momento em que foi preparado para ser vendido. O subsídio habitacional para a classe média concedido por meio do Fundo de Compensação de Variações Salariais (FCVS) foi um rombo de igual dimensão. A estabilização e as crises cambiais que sacudiram o mundo nos anos finais da década de 90 agravaram a situação porque, sobre uma dívida já alta, foram aplicados juros excessivos, que o Brasil manteve por tempo demais.

A Previdência é um antigo e inamovível gargalo. Nos últimos dez anos, foram feitas três reformas: nenhuma delas cria para nós um horizonte confortável ou a salva do colapso atuarial. Pelo contrário, as projeções indicam crescimento do déficit tanto do regime público quanto do regime geral. Durante a discussão da última reforma, foram repetidas comparações entre os aposentados dos dois setores. Há um debate no país sobre a forma mais justa de se fazer a análise dos dados do déficit previdenciário. Qualquer que seja a fórmula de cálculo, o déficit para o pagamento das

aposentadorias e pensões do setor público é excessivamente alto. Numa comparação feita por Fábio Giambiagi, o déficit é de 5,4% do PIB e está assim dividido: 76% para os servidores civis dos três níveis do Governo Federal, que são três milhões de brasileiros, e 24% para os servidores do INSS, que são 16 milhões.

De que a conta é iníqua, não há dúvida. A comparação entre a média dos benefícios do INSS com a média das aposentadorias do serviço público revela que os aposentados do Executivo ganham seis vezes mais do que os do setor privado. Os militares, onze vezes mais. No Legislativo e Judiciário, a média de aposentadoria é de vinte e uma vezes a média dos benefícios do INSS e no Ministério Público o ganho é trinta e três vezes maior.

Há uma contradição demográfica flagrante que dois governos, de linhas opostas, tentam enfrentar: o brasileiro vive cada vez mais. Um dos nossos mais importantes avanços é na expectativa de vida. Nos anos 50, o brasileiro tinha, ao nascer, a expectativa de vida de 50 anos. Hoje já é de 71 anos. Para quem atinge os 50 anos, a expectativa de vida é de 76 anos para o homem e de 78 anos para a mulher. Nos últimos dez anos, enquanto estivemos discutindo as distorções da aposentadoria por tempo de serviço, a expectativa de vida avançou quase cinco anos. O brasileiro, felizmente, vive mais, mas ele se aposenta cedo, espantosamente cedo. E aqui, de novo, a desigualdade: a idade de aposentadoria é inversamente proporcional à renda. Quanto mais altos os rendimentos, mais cedo se aposentam trabalhadores e servidores; quanto mais pobres, mais tarde se aposentam.

Nas comparações internacionais, ilumina-se a questão da iniquidade brasileira. Em um seminário realizado em 2003, em Brasília, pelo Ministério da Previdência, os especialistas estrangeiros trouxeram estatísticas mostrando que os gastos com a previdência dos

funcionários públicos, como percentual do PIB, de todos os países da OCDE eram, no máximo, de 2,7% do PIB, caso da França. Os dados comparáveis do Brasil superam esse número.

Para fazer frente aos custos do saneamento das contas, do resgate de dívidas ocultas e da manutenção do serviço das dívidas, o Estado brasileiro aumentou de forma exponencial a carga tributária. Ela subiu dez pontos percentuais do PIB no governo Fernando Henrique. Antes do Plano Real, a crise fiscal era contornada por emissão primária e muita inflação. Depois da estabilização, foi inevitável olhar de frente para o enorme passivo que o Estado havia construído durante anos de muitos erros. A resposta a isso foi o aumento da carga tributária.

Num círculo vicioso que se realimenta, o setor privado defende-se desse aumento da carga com manobras contábeis e tributárias ou com o aumento da informalidade. Hoje, 60% dos trabalhadores brasileiros estão na informalidade, o que projeta mais déficit previdenciário no futuro.

O diagnóstico já é conhecido, mas isso não o torna menos verdadeiro, nem mais fácil de enfrentar. Ainda mais nesse momento. A rápida mudança demográfica que houve no país nos últimos 50 anos cria oportunidades e enormes riscos para o Brasil. Agora é momento de oportunidade, ainda. A velocidade da queda do número de filhos por mulher – a taxa de fecundidade – mudou a pirâmide demográfica brasileira. O Brasil era um país de crianças nos anos 70, é um país de jovens hoje e caminha aceleradamente para o amadurecimento da população. Nesse momento, em que o número de idosos não é, ainda, muito alto, e o número de crianças já caiu drasticamente, o Brasil está vivendo uma queda da razão de dependência. Isso abre a chance de resgate dos déficits não enfrentados, como o de escolarização e de escolaridade da

população jovem, e, ao mesmo tempo, de desenhar um sistema de aposentadoria financiável e sustentável. As projeções do último censo mostram que, em 2005, o Brasil terá 16,3 milhões de cidadãos com mais de 60 anos; em 2030, terá 40,5 milhões. Será, então, perigosamente tarde para lidar com o problema.

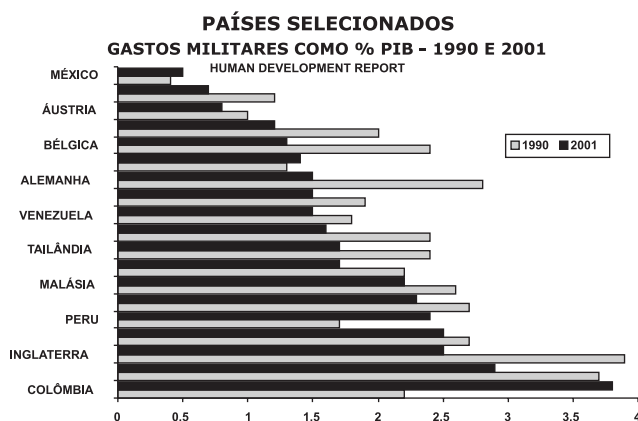
Os gastos militares do Brasil, em 2001, segundo o Human Development Report, foram de 1,5% do PIB. Houve uma queda de 21% em relação aos gastos militares em 1990. Essa tem sido a tendência no mundo, excetuando-se países em região de conflitos, como os do Oriente Médio, ou em guerra civil, como a Colômbia. A Venezuela gasta 1,5%, uma queda de 16% em relação a 1990. A Argentina gasta 1,3% do PIB. O Uruguai gasta 1,3% do PIB, uma queda de 38% em relação aos 2,1% que gastava em 1990. O México dedica aos gastos militares apenas 0,5% do PIB, um ligeiro aumento em relação ao 0,4% de 1990. Já a Colômbia aumentou de 2,2% do PIB, em 1990, para 2,8% do PIB em 2001, por motivos conhecidos. (Gráfico 01).

Gráfico 01



O que as análises dos dados comparativos dos gastos militares no mundo mostra — não apenas dessa fonte, mas de outras, como o *World Resources Institute* — é que o percentual do PIB dedicado a gastos militares no Brasil não é muito diferente da média internacional para países que não estão em áreas conflagradas, nem enfrentam conflitos internos de grande envergadura. E que, como percentual do PIB, tem permanecido estável, com pequena flutuação ao longo dos anos. Em dólares constantes, os gastos têm aumentado na maior parte do mundo, exceto na Europa, onde têm caído, como mostra outra série de dados do instituto sueco para pesquisas sobre paz (SIPRI) numa análise dos gastos militares entre 1994 e 2003. (Gráfico 02).

Gráfico 02



As despesas militares de 2002, olhadas de forma absoluta e em dólares constantes de 2000, com base nas informações também do SIPRI, revelam que, numa lista de dez países médios, o Brasil só perde em gastos militares para os altamente populosos como Índia e China. É bom notar que, além de populosos, os dois países têm uma posição geopolítica e de segurança nacional muito mais complexa e instável. A Índia, com a revolta armada dos Sikhs e com o conflito de fronteira com o Paquistão. A China, com os conflitos no Tibet e o problema de

Taiwan. O Brasil gasta 3,3 vezes mais do que o México, 2,8 vezes mais do que a Colômbia e 4,6 vezes mais do que a África do Sul.

Gráfico 03

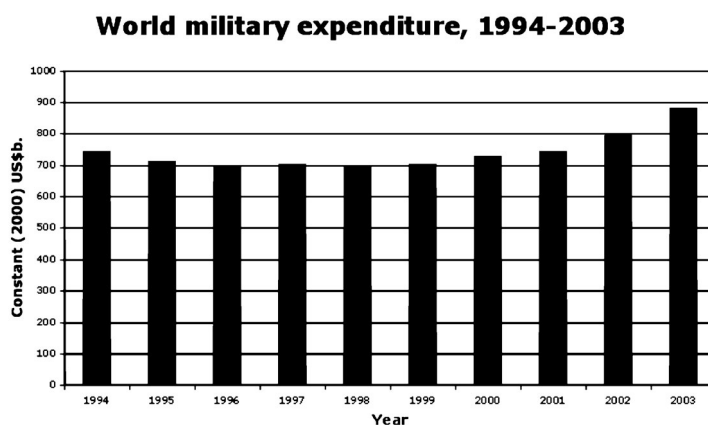
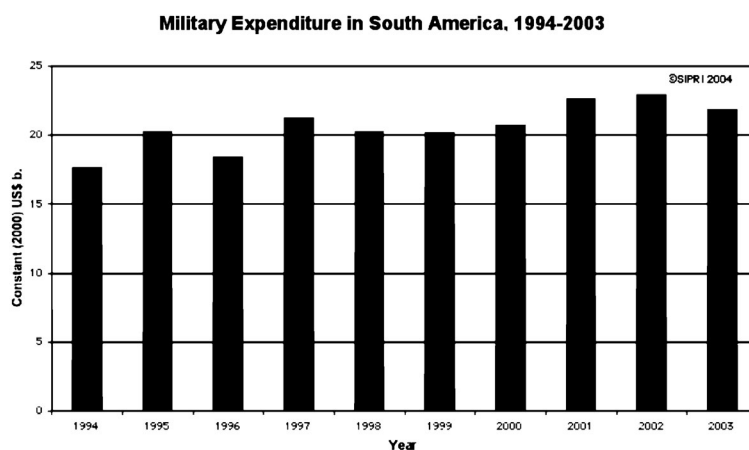


Gráfico 04



Nos países que vivem persistente restrição de gastos públicos para todas as prioridades, são preservadas as despesas que se justificam diante da sociedade. É preciso que o contribuinte saiba para que está

financiando este ou aquele serviço. Hoje, o debate sobre o papel das Forças Armadas freqüentemente apresenta propostas de que elas exerçam atividades que não são as suas funções constitucionais, como as da garantia de segurança nos grandes centros urbanos, ameaçados por uma avassaladora onda de violência, onde é evidente o colapso da autoridade pública. No Grande Rio e na Grande São Paulo, por exemplo, há partes do território ocupadas por bandos armados que impõem sua própria lei e ordem. Será inevitável que os militares se preparem para esse debate, aprimorando os argumentos que preservem suas atuais funções e evitem sua transformação em forças policiais urbanas. Hoje, esse debate não ganha corpo pela ameaça imaginada por integrantes da elite intelectual do país, de que os militares, uma vez nas ruas, queiram novamente extrapolar suas funções institucionais e controlar o poder político. Esse risco de retrocesso está inteiramente superado, mas só a presença do argumento, em artigos e declarações públicas de formadores de opinião, revela que as Forças Armadas estão sendo convocadas pelas razões erradas. Essa hipótese deveria estar sendo descartada pela consciência mais precisa da relevância das atuais missões desempenhadas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica.

Uma população ameaçada diariamente pelo crime, um país que perdeu em 20 anos mais vidas do que em 27 anos da guerra civil angolana e uma cidade que vê diariamente parcelas expressivas do seu território ocupadas por autoridades tirânicas que oprimem a população pobre podem concluir que o melhor a fazer é chamar as Forças Armadas para ocupar as áreas invadidas à força pela criminalidade que usa os pobres como escudos humanos. Cíveis e militares, juntos, precisam encontrar a melhor estratégia para enfrentar esse angustiante problema que faz dos jovens do sexo masculino suas maiores vítimas. Hoje, rapazes de 17 a 24 anos, no Rio de Janeiro, morrem numa proporção oito vezes maior do que a média da população brasileira, que já é alta para os padrões

internacionais. O quadro é tão dramático que já há cicatrizes nas estatísticas: no Rio, há 87 homens para cada 100 mulheres – desequilíbrio nesta proporção só acontece em países em guerra.

Para os militares brasileiros, assim como para os civis de qualquer área governamental, o desafio não é convencer a sociedade a aumentar os recursos disponíveis para a área, mas sim como usar melhor e de forma mais eficiente os recursos disponíveis. As Forças Armadas precisam repensar sua atuação. A localização geográfica dos efetivos é a melhor ou ela reflete uma suposição geopolítica já ultrapassada? Houve um momento na história do país em que o estado temia as ameaças que vinham do sul. O temor em relação à Argentina como inimigo potencial na região esvaiu-se com o avanço da integração econômica. Durante a década de 70, o temor em ambos os países era o controle da tecnologia de fabricação de artefatos nucleares. Essa preocupação contaminou a discussão sobre a geração de energia hidrelétrica, prolongando por anos a compatibilização das hidrelétricas de Itaipu e Corpus. Hoje, todos esses fantasmas foram afastados diante da realidade da integração econômica conseguida pelo Mercosul. A integração econômica é o melhor antídoto para os temores entre vizinhos, como mostra a Europa, que foi, como se mostrou acima, a única região onde os gastos militares em dólar caíram entre 1994 e 2003.

Se no sul do País o perigo temido era ilusório, no norte há perigos reais à espreita. No passado, imaginava-se que a ocupação econômica e demográfica da Amazônia seria uma solução. Hoje, a fragilidade da Amazônia vai do patrimônio ambiental a ser protegido às fronteiras permeáveis ao narcotráfico, ao crime organizado e à guerrilha. Hoje, na fronteira andina, o Brasil enfrenta riscos e problemas em relação a todos os vizinhos. Na Colômbia, a guerra civil com as FARC já se prolonga por 40 anos. O complicador que

ninguém desconhece é o fato de elas estarem associadas ao tráfico de drogas, que tem vinculações com o crime no Brasil. A Venezuela é, hoje, um país dividido. O referendo revocatório tem poucas chances de pacificar o país. Qualquer que seja o resultado, o país pode caminhar para mais polarização. No Peru, a crise social derrubou a popularidade presidencial. Em si, isso não seria um problema, mas as informações que circulam no país são de que estão se reorganizando grupos terroristas que haviam sido derrotados, como ilustra o ressurgimento do Sendero Luminoso. A Bolívia vive um momento de fragilidade institucional depois do golpe civil que derrubou o presidente Sanchez de Losada. Atrás de força política, o Vice-Presidente que assumiu a Presidência prepara um referendo. Permanecem latentes os sérios conflitos étnicos — que confrontam Aymaras e Quechuas com a população de origem hispânica — e que alimentaram o cerco a La Paz no ano passado, sob o comando do líder político que mais prestígio tem hoje no país, o representante dos plantadores de coca, Evo Morales. O ambiente de trégua que a Bolívia vive desde a posse do Presidente Mesa deve muito à ação política de Morales, o que mostra a dimensão da fragilidade da trégua. Há um movimento de unificação de movimentos indígenas da Venezuela à Bolívia, solidarizando grupos políticos que vão dos círculos bolivarianos de Chávez aos cocaleros de Evo Morales, criando o risco de extrema violência, inclusive armada, nas fronteiras do Brasil e de eclosão do que os especialistas chamam de conflitos intratáveis.

Problemas institucionais e conflitos nos países vizinhos, uma extensa fronteira de florestas – em sua maior parte –, alianças entre grupos terroristas, narcotraficantes e contrabandistas de armas, tudo numa mesma região que, além de tudo, é um patrimônio ambiental a ser preservado. A Amazônia é a área onde o Brasil tem que concentrar recursos, efetivos e investimento em tecnologia. A vigilância e a defesa

dos interesses brasileiros na área só podem ser efetuadas com mais tecnologia de informação, e não com mais presença física.

O que está diante dos militares brasileiros, nesse momento, é o desafio de gastar de forma mais eficiente e com as prioridades reais os recursos oferecidos pelo contribuinte. Isso pode significar cortar programas; mudar velhos conceitos, como o serviço militar obrigatório; reduzir contingentes; e realocar efetivos para aumentar os gastos com os programas e as tecnologias que dêem mais eficiência à ação do Estado na área militar.

Está diante dos militares brasileiros, também, o desafio da comunicação. O Brasil vive o que os sociólogos chamam de escolhas trágicas. Tem que escolher entre o relevante e o irrelevante, e há uma enorme incapacidade do país de ser seletivo. Só para citar uma prioridade relegada ao descaso: o estado de deterioração da malha rodoviária do Brasil é tal que as mortes em acidentes nas rodovias são sete a dez vezes mais do que em países desenvolvidos. Aqui, as mortes nas estradas equivalem à queda de dois *Boeing* a cada três dias.

Por outro lado, é fácil encontrar gastos errados no país. É altamente discutível, por exemplo, o gasto público no financiamento do estudo universitário da classe média e dos ricos num país com gravíssimo problema educacional no nível fundamental. As renúncias fiscais em benefício dos setores empresariais que têm maior poder de *lobby* junto às instâncias federais drenam recursos valiosos dos cofres públicos. A falta de foco das políticas públicas faz com que parte relevante dos investimentos sociais seja apropriada pelos não-pobres. Esses gastos são preservados pelo enorme poder de comunicação dos grupos beneficiados.

Freqüentemente, no debate político exacerbado sobre o melhor destino dos recursos públicos, reaparece a idéia de que tudo se

resolveria com o não pagamento dos juros da dívida pública. Parece um ovo de Colombo, principalmente quando se contabiliza tudo o que é pago a esse item do gasto. Essa não é e nunca será a solução. Os maiores credores do Governo brasileiro são os investidores e poupadores brasileiros, porque a dívida interna é muito maior do que a externa. O *default* desorganizaria toda a estrutura econômica do país, não por atingir os bancos, mas por ser o confisco dos ativos das empresas, das seguradoras, dos fundos de pensão, das pessoas físicas e até do setor público, que também aplica em fundos lastreados em títulos federais. Países que têm uma dívida alta como proporção do PIB, como Bélgica, Irlanda e Itália, fizeram exatamente o que o Brasil está fazendo: superávit primário por longos anos para inverter a curva da dívida/PIB.

Não havendo uma solução mágica, o caminho é lidar com o conflito pela distribuição dos recursos públicos. No caso das Forças Armadas, o melhor nessa competição é sempre convencer sobre o valor do serviço prestado, em vez de exibir a imagem de penúria. O que mobiliza apoio na opinião pública são os exemplos de sucesso e a relevância do trabalho de cada instituição. Uma eficiente estratégia de comunicação dos militares passaria pela recuperação da imagem de programas importantes, como o SIVAM, marcado em sua origem por escândalo. Hoje, os brasileiros podem nem saber exatamente como foi o escândalo, mas preservam a impressão negativa do programa. Seria conveniente um esforço para informar sobre a missão das Forças Armadas, para além do seu papel tradicional de agir em época de guerra. Como a hipótese bélica é remota, é necessário que a política de comunicação aumente a exposição do trabalho realizado na integração nacional, no resgate social, na defesa das fronteiras contra os perigos reais, no trabalho dos batalhões da selva, cujo apelo evidente é tão bem explorado em outros países. O esforço tem que ser o de informar o público da função e da relevância das Forças Armadas em

tempos de paz, assim como de superação de conflitos ideológicos internos e de exposição das ameaças reais e de outra natureza aos interesses permanentes da Pátria.

MAIS DEFESA, SÓ COM MENOS ASSISTENCIALISMO

RAUL VELLOSO *

O grande drama vivido hoje por certos segmentos de atuação do setor público, como os da infra-estrutura de transportes e da defesa, é o de que são remotas as chances de esses setores virem a ocupar, proximamente, espaço mais expressivo no orçamento federal. Isso se deve à crise fiscal brasileira, ou às dificuldades de o Governo lidar com dois problemas centrais nessa área: o da elevada dívida pública e o da excessiva rigidez orçamentária. Na verdade, o primeiro problema se mistura com o outro, pois a rigidez do orçamento se manifesta em parte pela grande fatia destinada ao pagamento de parcela do serviço da elevada dívida pública, sem chance clara de se reduzir no curto prazo.

DIAGNÓSTICO E EVOLUÇÃO RECENTE DA ECONOMIA BRASILEIRA

Na raiz do processo, contudo, está a parcela muito alta destinada a “pagamentos a pessoas”, ou seja, os relativos às despesas nas áreas de assistência social, previdência – inclusive dos servidores – e pessoal em atividade. Como é praticamente impossível remover das respectivas folhas de pagamento os beneficiários de programas sociais (inclusive os de renda mínima), os aposentados e pensionistas e o pessoal em atividade

* Economista

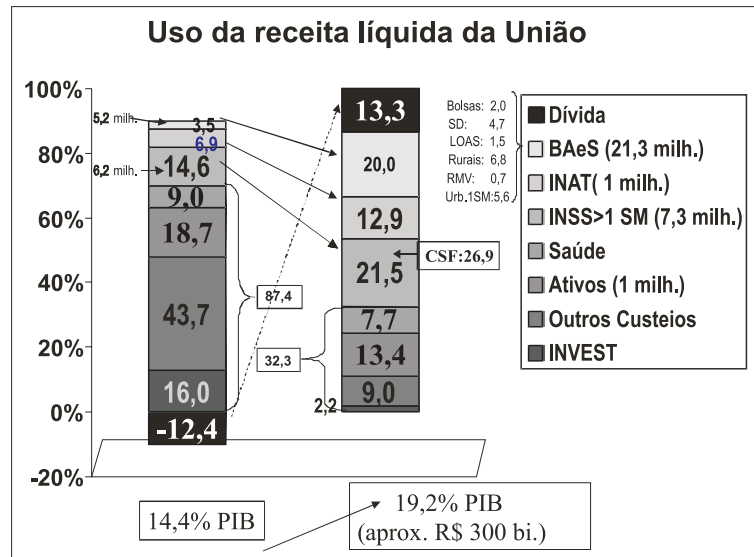
(que ganhou “estabilidade” após 1988), a não ser por sua iniciativa ou morte – e são muito fortes as pressões políticas para aumentar os valores unitários desses pagamentos acima da inflação (sem falar nas pressões para ampliar seu escopo) – o peso desses gastos no total da receita só tem crescido. Trata-se de um enorme e crescente passivo financeiro adicional (em boa parte uma espécie de *passivo assistencial*) que o governo vem assumindo nos últimos anos.

No ano passado, a soma da parcela da receita líquida da União destinada ao serviço da dívida (13%), com as destinadas ao pessoal ativo (13%), a inativos e pensionistas (13%) e a assistência e “previdência social” (41%, sendo 20% para assistência e 21% para previdência propriamente dita)¹ pulou para 80%, depois de ter atingido 44% em 1987,² um ano antes da constituição. Ou seja, quase dobrou em apenas dezesseis anos. Dado que a receita líquida da União se situou em cerca de R\$ 300 bilhões em 2003, esse aumento anual correspondeu à cifra expressiva de R\$ 108 bilhões, a preços de 2003. Essas e outras informações relevantes estão indicadas no gráfico a seguir:

¹ Propriamente ditos são os benefícios que têm correspondência expressiva de contribuições prévias. Em 2003, a arrecadação da contribuição sobre a folha de pagamento, que se origina basicamente na massa de trabalhadores que ganham acima de 1 salário mínimo (SM), correspondeu a 26,9% da receita total, ou seja, 5,9 pontos de porcentagem da receita total acima da despesa com os benefícios acima de 1 SM. Assim, medido para esse grupo de pessoas, inexistente déficit previdenciário corrente no Brasil. O que se passa é que a folha de pagamento é a base do financiamento não apenas dos benefícios previdenciários, mas também de parte dos benefícios assistenciais e subsidiados. Sendo insuficiente, no momento, para cobrir todos esses pagamentos (enquanto em 1987 cobria muito mais que isso). O Tesouro é levado, então, a transferir recursos crescentes para o caixa do INSS, de forma mais ou menos automática. Assim, o conhecido déficit corrente do INSS a rigor tem pouco ou nada que ver com o problema efetivamente previdenciário do País (o que não é de surpreender, quando se considera a baixa proporção de idosos e a alta alíquota de contribuição previdenciária do País, a segunda mais alta do mundo, relativamente às demais nações do Ocidente).

² Com a seguinte decomposição dos pesos individuais, em 1987 - serviço da dívida: zero; pessoal ativo: 19%; inativos e pensionistas: 7%; assistência e “previdência social”: 18% (sendo 3,5% para assistência). Subtotal: 44% da receita líquida naquele ano.

Gráfico 1



O que significa isso em termos de atendimento a pessoas? Se forem somados os beneficiários dos programas assistenciais com os dos benefícios subsidiados pelo INSS, chega-se ao montante de 21,3 milhões de pessoas recebendo benefícios assistenciais ou subsidiados em 2003, contra apenas 5,2 milhões em 1987. Os cerca de 5 milhões de 1987 referem-se aos benefícios de 1 Salário Mínimo (SM) pagos pelo INSS, constituídos basicamente de benefícios urbanos. Já os 21,3 milhões de 2003 são decompostos da seguinte forma:

aposentadorias rurais (INSS):	6,8 milhões
benefícios urbanos de 1 SM (INSS):	5,6 milhões
seguro-desemprego (MTb):	4,7 milhões
Bolsa-Família(MDS):	2,0 milhões
Benef.da Lei Org.Ass.Soc.(LOAS/INSS):	1,5 milhões
Renda Mensal Vitalícia (INSS):	0,7 milhões

Com exceção do seguro-desemprego, em que os pagamentos médios são ao redor de 1,5 SM, todos esses programas pagam 1 SM aos beneficiários, por exigência constitucional.

Quanto aos benefícios acima de 1 SM pagos pelo INSS, que são os benefícios previdenciários propriamente ditos, o total de atendimentos aumentou de 6,2 milhões, em 1987, para 7,3 milhões no ano passado.

Adicione-se à conta acima indicada a parcela destinada à saúde (que, pela Emenda Serra, vem tendo de crescer à mesma taxa do PIB nominal, desde 2000): isso resulta hoje em novo subtotal, altamente rígido, de 89% do total da receita. Em outras palavras: praticamente 90% da receita são destinados a pagamentos altamente rígidos. Obviamente, os 11% restantes são distribuídos entre a manutenção dos órgãos, outros programas de duração continuada de todos os ministérios (exceto Previdência, Desenvolvimento Social e Trabalho), “demais despesas correntes” e os gastos com investimentos, que, por terem se tornado residuais, acabaram igualmente rígidos. Dessa forma, em 2003, as demais despesas correntes se situaram em apenas 9% e os investimentos em 2% da receita total, sendo gritante o contraste com os pesos desses dois itens no total da receita em 1987: 44% e 16%, respectivamente.

O quadro de rigidez orçamentária completa-se com a constatação de que, pela natural resistência do setor privado, muito dificilmente o Governo conseguirá aumentar a carga tributária, a partir dos elevados níveis atuais, depois de vários anos de aumento contínuo. A arrecadação global de impostos subiu um pouco mais o ano passado, conforme acaba de divulgar a Secretaria da Receita Federal, atingindo 35,7% do PIB. Em relação a 1987, a receita líquida da União, por exemplo, aumentou de 14,4% do PIB para 19,2% do PIB no ano passado. Expresso em termos do valor do PIB do ano passado, este aumento representou adição anual de recursos da ordem de R\$ 74 bilhões aos cofres da União em 16 anos.

PERSPECTIVAS DA EVOLUÇÃO DA DÍVIDA.

Sendo a dívida pública muito elevada, o controle da evolução dessa variável requer pagamentos expressivos do seu serviço com recursos próprios. No momento, a União destina 13,3% de sua expressiva receita não-financeira líquida, de R\$ 300 bilhões, para essa finalidade, e só poderá reduzir esses pagamentos quando for possível pagar juros reais mais baixos no seu serviço (deixando de fora, naturalmente, a hipótese de calote). De dezembro de 1994 a dezembro de 2003, a dívida pública consolidada passou de 30% do PIB para 57% do PIB, ou seja, praticamente dobrou, mesmo quando se descontam a inflação e o crescimento real do PIB verificado no período.

Um terceiro problema, que na verdade decorre dos demais, é a constatação de que há muito a dívida tem estado altamente sensível à evolução do quadro macroeconômico. Isso se dá porque o Banco Central não consegue colocar papéis com juros pré-fixados em montante expressivo, sendo, dessa forma, levado a vender enorme volume de papéis pós-fixados. No momento, o peso total dos papéis pós-fixados na dívida global é da ordem de 87%, sendo 34% do total ligados à taxa de câmbio e 53% à taxa básica do Banco Central, a taxa SELIC – mais conhecida como *overnight*.

Na primeira fase do Plano Real (1995-1998), a dívida subiu de 30% para 42% do PIB, basicamente por não ter havido pagamentos de dívida com recursos próprios – o saldo primário médio se situou em -0,2% do PIB – e porque a SELIC real média, ao se situar em 22,4% ao ano, deve ter sido uma das mais elevadas do mundo ocidental. Nessa fase, como a taxa de câmbio real praticamente não se alterou, a evolução dessa variável não afetou a da razão dívida/PIB.

Na fase II do Plano Real (1999-2002), graças à mudança do regime cambial e à geração de superávits primários elevados, a SELIC real pôde cair a menos da metade da média da fase anterior – caiu a 10,6% ao ano. Os superávits primários médios atingiram a marca de 3,6% do PIB, mas a taxa de câmbio real – câmbio nominal deflacionado pelo IPCA – aumentou 127% quando se compara a média verificada em 1995-1998 com o valor observado em dezembro de 2002. Nessa última fase, o peso da parcela da dívida líquida global do setor público ligada ao dólar norte-americano aumentou para 47% do total. Por conta disso tudo, a razão dívida/PIB aumentou de 42% para 56% do PIB ao final de 2002.

Em resumo, na primeira fase predominaram os efeitos dos altos juros internos (basicamente para sustentar o regime de câmbio quase fixo da época) e dos resultados fiscais precários. Na segunda, foi a vez dos efeitos da taxa de câmbio, que precisava se ajustar para reverter os elevados déficits da conta-corrente do Balanço de Pagamentos da fase precedente, e passou a absorver o impacto das mudanças da percepção de risco do País (papel antes desempenhado pelo estoque de reservas internacionais). É fato que o regime de câmbio não é mais o regime quase fixo do primeiro mandato do governo Fernando Henrique Cardoso (o que libera as taxas de juros da função de atrair dinheiro externo) e que o realinhamento cambial básico já ocorreu. Assim, dados os elevados superávits primários atuais, pressões altistas sobre a dívida só ocorrerão em face de mudanças desfavoráveis na percepção de risco do País (que leva à subida do câmbio e, eventualmente, da SELIC).³

³ As taxas de risco reagem a choques, tanto externos como de origem interna. Imaginando choques desfavoráveis, por exemplo, a reação básica é a subida da taxa de risco-Brasil, e, em seguida, da taxa de câmbio, seja por conta da saída de dólares, ou pela não entrada de capital externo que deveria ter entrado. Automaticamente, sobem as taxas de juros de mercado, juntamente com a taxa de inflação esperada (esta muito sensível ao câmbio). Conforme a duração do choque, o Banco Central pode ser levado a subir, ainda, a taxa SELIC, à medida que o cumprimento da meta de inflação esteja ameaçado. Nessas condições, a razão dívida/PIB tende a subir por várias razões: (1) pela subida do câmbio (dado o elevado peso da dívida

Projeta-se um superávit primário global do setor público brasileiro de 4,3% do PIB nos próximos anos. Partindo da última razão dívida/PIB disponível (56,6% do PIB em abril), é fácil demonstrar que a razão dívida/PIB deveria tender, a partir de agora, a cair seguidamente (ainda que de forma gradativa), mesmo para uma SELIC real média de 10% ao ano (a SELIC real média foi de 10,6% ao ano em 1999-2002). Para isso, bastaria que a taxa real de câmbio ficasse constante (algo que parece razoável na fase pós-realinamento) e a taxa de crescimento do PIB se situasse algo acima da média do período 1995-2002 (quando ficou em 2,3% ao ano).⁴ O grande drama, aqui, é a alta sensibilidade da razão dívida/PIB a pequenas mudanças tanto na SELIC como na taxa de câmbio, devido aos elevados pesos dos componentes da dívida ligados a essas duas variáveis. Assim, tanto é possível o País resvalar num círculo virtuoso (a partir de quedas da taxa de risco), como num círculo vicioso de *risco alto/câmbio alto/juros altos/dívida alta/risco alto*, quando se fazem presentes choques desfavoráveis de expressão relevante. Isso ocorre porque, mesmo nos melhores momentos, as taxas de risco do Brasil continuam bastante elevadas, por todo o difícil quadro retratado neste artigo.

De janeiro a março de 2002, a razão dívida/PIB se situava ao redor de 54% do PIB, passando a subir, seguidamente, de abril em diante, até atingir o pico de 62% em setembro do mesmo ano. Nessa fase, diante da chamada “crise eleitoral”, as taxas de risco-Brasil subiram fortemente, as taxas de câmbio e as taxas de juros de mercado, idem. Com a divulgação da “Carta aos Brasileiros”, em

ligada ao dólar norte-americano); (2) pela subida dos juros de mercado (que deprime a atividade econômica); e (3) pela eventual subida da SELIC, que não só afeta direta e desfavoravelmente a dívida, como acentua a retração econômica iniciada com o aumento da taxa de juros de mercado. Obviamente, um choque favorável tem efeitos diametralmente opostos a esses.

⁴ O superávit primário mínimo requerido para estabilizar a razão dívida pública/PIB, para crescimento real nulo da taxa de câmbio, é dado, basicamente, pela fórmula: $(D/PIB)_{inicial} \times (SELIC_{real} - taxa_{crescimento}) / 100$.

que o novo-governo-praticamente-eleito se comprometeu a não fazer qualquer ruptura na política de controle da dívida pública do governo anterior, as taxas de risco/câmbio/juros internos de mercado voltaram a cair, processo esse que perdurou em todo o ano de 2003. Ao final do ano passado, a razão dívida/PIB havia retornado a 59% e, em abril último, fechado em 56,6%, dois pontos de porcentagem do PIB ainda acima dos níveis do primeiro trimestre de 2002. A reversão mais lenta da razão dívida/PIB aos níveis pré-crise de 2002 deveu-se à forte subida da taxa SELIC, a partir de outubro de 2002, efetuada para combater a aceleração inflacionária que se seguiu à forte depreciação cambial do segundo semestre de 2002.

As taxas de risco-Brasil caíram seguidamente dos 23% ao ano, em outubro de 2002, a algo ao redor de 4%, em meados de janeiro de 2004. Graças a isso, as taxas de juros reais esperadas, no mercado, e para prazo de um ano (mercados futuros), obtidas deflacionando as taxas nominais pelas expectativas de inflação coletadas pelo Banco Central para o IPCA, reduziram-se fortemente ao longo de 2003, chegando finalmente a 9% ao ano, em janeiro, talvez o menor nível atingido desde 1995.

A julgar pelas expectativas anteriores, o que a administração da Fazenda conseguiu no ano passado foi um verdadeiro milagre. Paralelamente, a gestão das contas do Tesouro Nacional tem sido irrepreensível na busca de resultados fiscais compatíveis com equilíbrio macroeconômico, desde o início do mandato do atual Governo, mantendo, em grande medida, o mesmo tipo de comportamento da gestão anterior. Diante da grave situação verificada no início de 2003, o Ministério da Fazenda resolveu aumentar o valor do superávit primário (excedente de receitas sobre despesas não-financeiras) que havia sido combinado anteriormente com o Fundo Monetário Internacional, e produziu resultado acima da própria meta ampliada. Além disso, o

ministro da pasta colocou todo seu empenho junto ao Congresso com vistas à aprovação das reformas previdenciária e tributária.

Assim, tudo parecia correr muito bem no início do ano, quando dois choques de forte impacto se fizeram sentir na economia brasileira. Um deles teve a ver com problemas de origem externa e também interna, e se transmitiu, simultaneamente, pela subida das taxas de risco-Brasil, das taxas de câmbio e das taxas de juros de mercado. O outro, originado do petróleo, manifestou-se pela iminente subida dos preços internos dos combustíveis.

O choque do petróleo é o que deve causar menos estrago, ao contrário do que poderia parecer à primeira vista. Não porque o problema do petróleo seja trivial. Segundo analistas de renome internacional, há hoje enorme escassez de petróleo frente à expressiva demanda internacional. A diferença é que hoje o Brasil é quase auto-suficiente em sua produção, e é a União, que está à cata de novos recursos, quem vai se beneficiar de mais um realinhamento de preço dos combustíveis, que acaba de ocorrer. Se fosse como nos idos de setenta, quando se deram as duas grandes e famosas crises do petróleo, e produzíamos bem menos, a população teria motivo para ficar mais assustada.

A deterioração do cenário macroeconômico tem raízes externas e internas. Em relação ao quadro em vigor no início do ano, a iminente subida das taxas de juros americanas, combinada com a crise do petróleo, implicará maior inflação e menor crescimento mundial, além de reduzir a atratividade das aplicações financeiras em economias de risco alto, como a brasileira. Já aqui dentro tivemos a deterioração do quadro político, somada às fortes pressões sobre o caixa governamental e ao chamado *fogo amigo* dirigido ao ministro Antônio Palocci, sem falar em crescentes manifestações contrárias ao setor privado de setores do governo. Tudo isso contribuiu para:

(1) trazer novas dúvidas sobre a sustentabilidade da dívida pública; e (2) desestimular novos investimentos privados.

Diante da intensidade dos choques, mesmo a eficiente gestão do ministro à frente da Fazenda e a defesa intransigente da política anti-inflacionária, de parte do Banco Central, foram incapazes de evitar a deterioração da situação macroeconômica. Assim, de janeiro para cá, o quadro róseo do ano passado vem sendo aos poucos revertido. A taxa de risco-Brasil, que em janeiro se situara em 4% ao ano, registra hoje valores próximos de 7% ao ano, valor esse não muito diferente da média das taxas de risco-Brasil de todo o período 1995-2003. Da mesma forma, tanto a taxa de câmbio quanto os juros de mercado estão bem acima de seus valores do início do ano, refletindo a intensidade da crise.

Isso tudo comprova a fragilidade da situação econômica do País, em que pesem os avanços obtidos.

OPÇÕES DE POLÍTICA ECONÔMICA

O Brasil conseguiu finalmente equacionar o problema inflacionário, tem hoje um regime cambial que funciona a contento (o que garante situação confortável nas contas externas e libera a taxa de juros do papel de atrair recursos externos de curtíssimo prazo) e conseguiu gerar saldos fiscais elevados inéditos. Por último, eliminou-se das taxas de risco do País o componente associado ao temor de que um governo comandado por um partido de esquerda com um operário na presidência seria um governo de ruptura com o novo modelo de integração econômica em implantação desde o início dos anos noventa.

Restam, contudo, problemas fundamentais: dívida pública alta e muito sensível à evolução da economia no curto prazo; altíssima

rigidez orçamentária, em vista de excessivos pagamentos diretos a pessoas (principalmente os benefícios assistenciais e subsidiados e a despesa com a previdência de servidores); investimentos públicos praticamente esgotados e precária atuação do governo em áreas de tradicional ocupação pelo setor público, como o da defesa; e reformas incompletas e ambiente hostil ao investimento privado (temas praticamente não abordados neste artigo). Tudo isso se traduz em elevada percepção de risco, em que pesem os sucessos alcançados até o momento, fazendo com que sejam muito elevadas, em termos internacionais, as menores taxas de juros admissíveis no momento para o País. O governo Lula precisa sair desse imbróglio, se quiser testemunhar, em seu mandato, crescimento econômico acima da média de 1995-2002.

A fórmula do crescimento passa inicialmente pela redução do risco-Brasil, a ponto de viabilizar taxas de juros reais não tão acima das praticadas por países emergentes que concorrem conosco, como o México, por exemplo. Só assim poderemos ingressar em um círculo virtuoso de *menor dívida pública/menor risco/menores juros/maior crescimento no curto prazo*.

Para continuar derrubando o risco, além de cuidar do longo prazo (reformas microeconômicas), é preciso aprofundar reformas com impacto nas contas públicas ou tomar medidas capazes de demonstrar que, nos próximos anos, o setor público terá condições de cortar certos tipos de gastos, em escala expressiva.

Diante do papel crucial da rigidez orçamentária nesse diagnóstico, a saída é implementar políticas capazes de reduzi-la, principalmente no que se refere à excessiva concentração de gastos em benefícios assistenciais e subsidiados. Não se trata de cortar pura e simplesmente gastos como esses, mas encontrar formas de fazer mais (diante das carências) gastando menos.

Além disso, importa menos fazer isso imediatamente, pois há óbvias restrições políticas, mas consolidar uma tendência nessa direção. A desvinculação da atualização dos benefícios assistenciais e subsidiados do reajuste do Salário-Mínimo é um exemplo de medida coerente com esse objetivo. A viabilização da contribuição sobre os rendimentos dos inativos do serviço público é outra.

Esse esforço deve ser complementado com a melhoria do ambiente para investimentos privados, deixando ao setor público a ocupação apenas dos setores em que tradicionalmente inexistem incentivos suficientes para o setor privado investir.

Este artigo se completa com dois apêndices, o primeiro sobre a derrocada dos investimentos públicos e o segundo sobre as dificuldades para introduzir uma contribuição sobre inativos no serviço público, peça fundamental na política de ajuste fiscal em curso.

APÊNDICE 1: A DERROCADA DOS INVESTIMENTOS PÚBLICOS

Há bastante tempo o Estado brasileiro vem deixando de lado a aplicação de recursos em investimentos em geral, programas de desenvolvimento como os de crédito agrícola e outros segmentos fora da chamada área social, para concentrar seus gastos em assistência social, subsídios a certos segmentos da população e previdência em geral. Além disso, mais recentemente o setor público teve de passar a destinar parcela relevante de recursos para a administração da gigantesca dívida que se acumulou principalmente nas duas últimas décadas.

A queda dos investimentos federais, em geral, e da área de transportes em particular, é um dos principais sinais de que existem enormes carências na área de infra-estrutura. Nesse segmento, por razões conhecidas amplamente, nem sempre as atividades são

privatizáveis ou suscetíveis a expansão via investimento privado. O mesmo ocorre em relação à área de defesa, que em 2003 foi o terceiro item de maior peso na estrutura de investimentos da União (perdendo apenas para os setores de transportes e saúde).

Para o conjunto das esferas governamentais (União, Estados e Municípios, mas sem as empresas estatais), os levantamentos do IBGE, que só vão até 1999 (veja gráfico 2), mostram duas fases de derrocada dos investimentos públicos:

I – de 1976 a 1983, quando os investimentos caíram de 4% do PIB para 2% do PIB, auge da crise do México;

II – das vésperas do Plano Real (quando voltaram a níveis próximos de 4% do PIB) até 1999, primeiro ano de grande ajuste fiscal, já sob o manto do acordo com o FMI, quando voltaram à metade disso.

A derrocada dos investimentos deu-se basicamente na União, cujos gastos, em 1999, eram de cerca de 25% dos verificados no final dos anos oitenta, e, no ano passado, atingiram o menor nível de toda a série apresentada no gráfico 2.

Gráfico 2



APÊNDICE 2: CONTRIBUIÇÃO JUSTIFICADA OU MERA PERSEGUIÇÃO?

É de suma importância a iminente decisão do Supremo Tribunal Federal sobre a possibilidade de se cobrar uma contribuição de 11% sobre a remuneração dos inativos civis do serviço público que ganham acima de um determinado limite de isenção. Esta é uma forma indireta de cortar um dos itens de maior peso na despesa não-financeira federal, como se viu anteriormente. O governo tentou cobrar antes esse tipo de contribuição por meio de lei ordinária. Na virada para 1999, o STF disse que a lei aprovada não valia, por se tratar de matéria constitucional. Era a gota d'água que faltava para explodir a crise cambial que quase trouxe a hiperinflação de volta (janeiro de 1999). Os mercados perceberam que a rigidez das contas públicas era bem mais alta do que se imaginava.

Passados cinco anos, o atual governo acaba de aprovar uma emenda à Constituição sobre o assunto (Emenda Constitucional n.41/03). Mais uma vez, segundo analistas, o STF tende a decidir contra a mudança; desta feita, entre outros motivos, por ferir cláusula pétrea (direito adquirido). E, de novo, o risco-Brasil pode subir bastante, em momento econômico que, por outras razões, é crítico. Diante da atual configuração do problema fiscal interno e da piora do quadro externo, as taxas de risco praticamente dobraram de janeiro para cá. Como antes, se o quadro macroeconômico piorar mais (ou seja, se o risco subir mais), inflação mais alta e economia estagnada serão os resultados esperados. Faz sentido, então, a contribuição dos inativos, ou é mera perseguição dos velinhos pelos mercados financeiros?

Indo direto ao ponto, o grande drama da situação dos inativos e pensionistas da União (IPU), civis e militares, é que hoje, mesmo havendo contribuição dos servidores ativos (que pagam 11% de

sua remuneração, algo que vigora desde o início da década de noventa), a União banca cerca de 89% da despesa com os inativos, pois há aproximadamente 1 IPU para cada funcionário ativo e os IPU ganham praticamente o último salário percebido na ativa. Dito de outra forma, como se viu acima, o peso dessa despesa no orçamento federal é muito elevado, e trata-se do segundo item de maior crescimento entre 1987 e 2003. Adicione-se o fato de que são pouquíssimos os países do mundo que pagam aposentadoria integral (dentro desse grupo, talvez sejamos o de maior peso econômico), algo que a comunidade financeira internacional encara como privilégio descabido.

Daí, de duas, uma: ou os inativos passam a pagar uma parte da conta, ou a sociedade arca com tudo. Como o contexto atual, marcado pela busca de maior integração com o resto do mundo, é de redução da dívida pública (o que requer excedentes fiscais crescentes) e de recuperação dos gastos de investimentos (que já chegaram ao “fundo do poço”), se desejamos inflação baixa e a retomada do crescimento econômico, a carga tributária tem de aumentar ou os demais itens de maior peso na pauta de gastos correntes (exatamente os costumeiramente denominados de “gastos sociais”) têm de ceder maior espaço para os IPU, o que revela um dilema agudo. Não é por outro motivo que o partido dominante no atual governo, de fortes e tradicionais ligações com o segmento dos servidores públicos, teve de buscar novas forças para aprovar a emenda constitucional que, entre outros importantes ajustes no regime previdenciário dos servidores, criou a contribuição dos inativos no Congresso Nacional no ano passado.

O dilema se torna ainda mais acirrado quando se leva em conta a situação tanto dos servidores mais antigos, oriundos do velho regime estatutário, como dos que ingressaram após os anos oitenta, que deverão continuar resistindo fortemente à obrigação de

contribuir depois de se tornarem inativos. Os primeiros nunca pagaram contribuição, mas alegam ter ingressado na época em que a aposentadoria integral era vista como mera compensação pelos salários baixos que o setor público pagava durante a ativa. Já os segundos argumentam que, para cobrir suas aposentadorias, basta contribuir durante 35 anos com 11% de suas remunerações, algo que a maioria de seu grupo tenderá a fazer. Com efeito, se essa contribuição fosse adicionada a uma hipotética contribuição do empregador nos moldes da que é paga ao INSS, o produto da aplicação das receitas dessas contribuições nos mercados financeiros renderia provavelmente algo acima do que eles vão receber quando se aposentarem pelas regras vigentes.

Sendo assim, por que a despesa com os IPU pesa tanto no orçamento? A resposta, na verdade, é simples, mas o assunto é pouco discutido nos fóruns pertinentes. Tudo começou com o fim da contratação sem concurso pela CLT, que havia sido introduzida pelo regime militar de 1964 no texto da Constituição de 1988. O que se queria lá atrás (tratava-se do famoso decreto-lei 200) era pagar maiores salários aos servidores, e atrair melhores quadros para as funções públicas, mas tendo o cuidado de não criar um problema futuro para as contas governamentais. A exemplo do setor privado, as aposentadorias ficariam a cargo do INSS e as carreiras mais nobres teriam o complemento de aposentadoria com base em fundo de pensão de direito privado, nos moldes das estatais. E tudo isso estaria dimensionado para não comprometer excessivamente os orçamentos correntes. Por pressão/*lobby* de segmentos difíceis de identificar, a lei federal que regulamentou o novo regime estatutário único, pós-1988, terminou incorporando-o ali, e, obrigatoriamente, todos os regidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) que havia à época, dando-lhes o direito à estabilidade no emprego, à aposentadoria integral e a receber de volta tudo que tivessem

aplicado em fundo de pensão, algo que a quase totalidade das administrações estaduais e municipais terminou acompanhando nas suas respectivas searas. Com base nisso, e também porque há outras “janelas” similares de transferências de servidores regidos pelo INSS para o regime estatutário com aposentadoria integral, aumentou muito a quantidade de inativos e pensionistas, nos últimos anos, com salários mais altos que os velhos estatutários e sem que tivesse havido contribuições capazes de bancar essas aposentadorias, em contraste com o que ocorre, atualmente, com os ingressados após a década de oitenta.

Na União, estima-se que cerca de 400 mil servidores ex-CLT teriam passado instantaneamente para o regime estatutário só por causa da alteração constitucional acima indicada. Diante disso, o total de IPU passou de 542 mil em 1991, época da edição da nova lei dos estatutários, para 940 mil em 2002, diminuindo a proporção de ativos para inativos/pensionistas pela metade (de 1,89 para 0,91) em apenas onze anos. Por conta disso, o peso dessa despesa passou de 6,2% da despesa não financeira total, em 1987, para os 23,4% do ano passado, conforme ilustra o gráfico 1.

Nesses termos, a cobrança da contribuição sobre os inativos, introduzida na Emenda Constitucional n. 41/2003, parece fazer sentido, pois deixa de fora praticamente todo o contingente dos estatutários antigos (que são da época em que a razão inativos/ativos era bem mais baixa), e deixa em aberto a possibilidade de o Governo compensar os ingressados após a década de oitenta por meio de reajuste de salário ou maior contribuição para fundo de pensão complementar.

**CICLO DE DEBATES SOBRE A ATUALIZAÇÃO
DO PENSAMENTO BRASILEIRO EM MATÉRIA
DE DEFESA E SEGURANÇA**

"ALOCAÇÃO DE RECURSOS DAS FORÇAS ARMADAS"

DEBATEDORES:

Benedito Onofre Bezerra Leonel, General-de-Exército do Exército Brasileiro; Marcelo Crivella, Senador da República; Bernard Appy, Secretário-Executivo do Ministério da Fazenda; Antonio Carlos Ayrosa Rosière, Secretário de Organização Institucional do Ministério da Defesa; Nelson Machado, Secretário-Executivo do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Míriam Leitão, jornalista; e Raul Velloso, economista.

RELATO

A seguir, encontram-se resumidos os principais comentários dos participantes do encontro.

- Foi consensual a constatação de que, por um período prolongado da história recente do País, os recursos alocados à defesa nacional sofreram drástica redução.

- Na análise das causas dessa redução, alguns debatedores ressaltaram a rigidez do orçamento da União, fato que derivaria tanto dos compromissos pré-estabelecidos (lado das despesas) quanto da inviabilidade política de elevação da carga tributária (lado das receitas).
- Esses mesmos debatedores salientaram que as restrições orçamentárias vigentes não afetam exclusivamente as Forças Armadas, nem significam desconsideração pela importância de que se reveste a defesa do País, mas resultam do ajuste econômico por que passa o Brasil, ajuste que tem como pilar essencial o saneamento das contas públicas. Realçaram que, sem prejuízo do mérito de se destinar recursos adicionais à área da defesa, existe a necessidade de se dar continuidade às atuais políticas orçamentária e fiscal. Não se poderiam comprometer, na sua visão, os avanços logrados até o momento na administração econômica do País, que, tendo consolidado várias etapas relevantes (estabilidade cambial, busca do equilíbrio fiscal, geração de superávits primários etc.), conta, hoje, com uma perspectiva real de crescimento em bases efetivamente sustentáveis.
- Um dos debatedores expressou a opinião de que, infelizmente, nesse contexto, seria inviável elevar o patamar de recursos alocados às Forças Armadas, devendo-se concentrar esforços em formas de se obter graus crescentes de eficiência com os recursos disponíveis.
- Outros participantes, entre os quais o Ministro da Defesa, recordaram que a lógica orçamentária, sem descuidar da preocupação com aspectos macro-econômicos, não pode deixar de incorporar a evidente necessidade de se garantirem meios adequados para a defesa do território nacional. Não

seria prudente abrir mão, no delineamento de políticas de desenvolvimento para o País, de uma perspectiva estratégica de longo prazo.

- Igualmente, a lógica orçamentária teria de contemplar outra realidade inegável: as Forças Armadas exercem várias atividades que extrapolam a *função defesa* propriamente dita, desempenhando papéis fundamentais, por exemplo, nos campos, da saúde, da seguridade social, da educação e da infra-estrutura. Indicou-se que, quando se calcula a *função defesa* com relação ao PIB do País, se obtém percentual significativamente menor do que quando se faz o cálculo com base no *orçamento geral* destinado ao Ministério.
- Os mesmos participantes assinalaram que a *função defesa* é exclusiva da União, ao passo que outras funções executadas pelo Executivo federal (como saúde e educação) se dividem com os estados e os municípios. Por esse motivo, advogou-se que a comparação de despesas da *função defesa* com outras funções públicas dever-se-ia operar, em rigor, com fundamento no agregado dos diferentes níveis da federação, e não apenas a partir do orçamento da União.
- Vários debatedores alertaram para a dificuldade de se estabelecer cotejos em matéria de orçamento de defesa com outros países, pois os critérios que presidem aos cálculos divergem de modo substantivo de um país para outro (a título de exemplo, por incluírem ou não despesas de pessoal no orçamento de defesa ou por excluírem, do cômputo desse orçamento, os gastos com determinada Força).
- O Ministro José Viegas, ressaltando ser imprescindível a ampliação do orçamento do Ministério da Defesa – aí incluídas, naturalmente, as Forças Singulares –, destacou a

qualidade do gasto público nas três Armas, instituições reconhecidamente eficientes e avessas à corrupção. Nessa linha, aludiu ao empenho de sua gestão na sedimentação de uma cultura de continuidade dos investimentos, bem como no constante aprimoramento da capacidade de gestão das Forças Armadas.

- O Ministro reiterou a convicção de que a manutenção de um adequado grau de dissuasão militar depende não apenas da competência que já caracteriza os militares brasileiros, mas também de um maior aporte de recursos. Seria inadiável, na sua avaliação, intensificar o processo de reequipamento das Forças Armadas. Segundo disse, o tratamento orçamentário do aparato militar do Estado deve seguir como tema privilegiado da agenda nacional, sob pena de se permitir a emergência de vulnerabilidades indesejáveis e de se abalar a credibilidade do País no plano internacional. Chamou atenção para o fato de que a confiabilidade de determinado país aos olhos de investidores estrangeiros depende não só da avaliação da situação econômica, mas também da percepção de condições de segurança, que, no caso de certas regiões brasileiras (particularmente a Amazônia), é indissociável da garantia última da lei e da ordem representada pela presença das Forças Armadas.
- O Ministro apontou, ainda, para o potencial multiplicador dos investimentos em defesa, que constituem reforços indispensáveis às políticas voltadas para pesquisa científica e tecnológica, para a integração nacional e para o desenvolvimento socioeconômico da região amazônica.
- Mereceu especial destaque, nos debates, a questão dos níveis crescentes da participação da rubrica “inativos e

pensionistas” no orçamento de pessoal de defesa. Lembrou-se que essa tendência decorre, em parte, da própria estrutura piramidal da organização das Forças Armadas, que não podem depender de quadros em idade avançada para certas funções. Houve consenso sobre a necessidade de se investigar o tema em detalhe. Mencionou-se a hipótese, já levantada no passado, de se estudar a possibilidade de aproveitamento de militares que abandonam o serviço ativo em outras atividades públicas.

- Os debatedores consideraram o encontro que se promovia como excelente oportunidade para que a área econômica do Governo aprofundasse seu conhecimento sobre as especificidades das Forças Armadas. Os representantes dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, em particular, reiteraram sua disposição para o diálogo e para o exame de soluções criativas para as carências materiais das três Forças.