

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP)

‘Whole of government approach’:
desafios e perspectivas para o atual debate sobre segurança nacional brasileira

Autoria: Peterson Ferreira da Silva (Doutorando IRI-USP)

Trabalho preparado para apresentação no IV
Seminário Discente da Pós-Graduação em Ciência
Política da USP, de 07 a 11 de abril de 2014

Apoio: 2012/05383-2/FAPESP

Orientador: Prof. Dr. Rafael Antônio Duarte Villa

São Paulo-SP
2014

**“Whole of government approach”:
desafios e perspectivas para o atual debate sobre segurança nacional brasileira¹**

Peterson Ferreira da Silva

Resumo: O objetivo deste trabalho é explorar a interação da política de defesa com outras políticas públicas, bem como sua coordenação interagências, no quadro dos atuais desafios atinentes à segurança nacional brasileira. Tal abordagem é ilustrada por meio da análise dos pontos de contato entre diferentes políticas públicas, seus processos e seus atores no que se refere a dois grandes conjuntos de desafios intersetoriais: (1) as recentes aquisições militares brasileiras e seus efeitos diplomáticos e tecnológicos e (2) os atuais problemas transfronteiriços acerca especificamente das missões subsidiárias das Forças Armadas. Argumenta-se que a principal vantagem desse enfoque para o caso brasileiro é possibilitar diagnósticos mais detalhados, assim como o levantamento de ações alternativas ou complementares, no que tange aos desafios contemporâneos de segurança e defesa.

Palavras-chave: Relações Internacionais; Segurança Nacional; Políticas Públicas.

1. Introdução

Nas últimas décadas, verifica-se que algumas das questões mais prementes e desafiadoras da agenda da segurança internacional contemporânea² têm requerido uma diversidade crescente de respostas coordenadas entre diversos processos e atores internos e externos aos governos, envolvendo ligações entre esforços internacionais, nacionais e locais (INSS, 2008, p.1) e extrapolando as soluções meramente militares (UE, 2003, p. 6-7). Trata-se de questões como proliferação de armas de destruição em massa, crises regionais, crime organizado transnacional, devastação ambiental, desrespeito aos direitos humanos e redes terroristas de alcance global.

Paralelamente, na esfera da gestão governamental, constata-se uma série de transformações em setores públicos de vários países, com destaque para o que se tornou amplamente conhecido na literatura como Nova Gestão Pública (*New Public Management* - NPM) (OSBORNE e GAEBLER, 1992). Basicamente, os princípios da NPM sinalizavam o crescimento do setor público não estatal, o incentivo à adoção de parcerias com o setor privado e ONGs, os controles administrativos *a posteriori*

¹ Artigo derivado de TCC apresentado, em 2013, no curso de Especialização em Gestão Pública (FESPSP), sob orientação do Prof. Dr. Fernando Burgos (FESPSP/FGV-SP).

² Um panorama sobre o debate acerca da segurança internacional pós-Guerra Fria pode ser consultado em VILLA e REIS (2006).

voltados para resultados, a maior autonomia administrativa às agências governamentais, a focalização da ação do Estado no cidadão e o maior controle social.³

Os desdobramentos da NPM geraram a busca pela eficiência dos gastos públicos, a valorização de planejamentos estratégicos, a procura por critérios objetivos de monitoramento e de avaliação de desempenho, entre outros elementos que se tornaram mais presentes no debate sobre administração pública (PETERS e PIERRE, 2003). Contudo, a NPM também produziu fragmentação e especialização excessivas, assim como significativas dificuldades de coordenação horizontais face a questões multifacetadas e demandantes de respostas interorganizacionais. Tais questões são conhecidas na literatura de políticas públicas como problemas amaldiçoados (*wicked problems*)⁴, como desastres ambientais, pandemias, gestão de recursos naturais e segurança nacional e defesa (CHRISTENSEN e LAEGREID, 2007, p. 1059-1061; AUSTRALIA, 2004, p. 8, INSS, 2008).

Em resposta a esses desafios intersetoriais, uma nova onda de reformas gradualmente tomou forma, suscitando termos como “coordenação interagências” (BARDACH, 1998) e *whole-of-government approach* (OCDE, 2005, AUSTRÁLIA, 2004)⁵.

“More and more countries are concerned about crises, disasters and threats, including natural disasters, such as tsunamis, or pandemics, such SARS or the BIRD flu. This has led to a tightening up government, or what some Australians refer to as a ‘thinking up and out’ strategy, which includes WG measures” (CHRISTENSEN; LAEGREID, 2007, p. 1060).

Apesar de não existir um conceito unânime sobre *whole of government*, a ideia considerada fundamental é a de buscar soluções integradas. No nível nacional, por exemplo, o governo australiano assim define *whole of government*:

“Whole of government denotes public service agencies working across portfolio boundaries to achieve a shared goal and an integrated government response to particular issues. Approaches can be formal and informal. They can focus on policy development, program management and service delivery” (AUSTRALIA, 2004, p. 1).

Na prática, fatores como resistências burocrático-organizacionais, transformação acelerada das agendas nacionais, volatilidade dos principais atores em termos de

³ Baseado em ABRUCIO (1997, p. 37-39) e em MARINI (2003, p. 51-53).

⁴ Estes problemas são caracterizados, em linhas gerais, como de difícil caracterização, detentores de interdependências complexas e, ao mesmo tempo, reconfiguráveis à medida que são abordados. Ver RITTEL e WEBBER (1973).

⁵ Na falta de uma tradução relativamente consensual na literatura brasileira para *whole of government*, esse termo será mantido neste trabalho com a simples intenção de se evitar (mais) confusões conceituais.

prioridades e limitações temporais (KINGDON, 1984; ZAHARIADIS, 1999, p. 73-75), bem como obstáculos intra e interagências (BARDACH, 1998; INSS, 2008, p. 4-7) continuam dificultando que esforços mais coordenados se tornem realidade.

Esses grandes conjuntos de transformações internacionais e no campo da gestão pública têm repercutido de diversas formas nos setores envolvidos com segurança⁶ e defesa⁷. Especialmente após os eventos de 2001, pode-se observar que as fronteiras entre segurança interna/pública, inteligência e defesa se tornaram gradual e perigosamente cinzentas, forçando a superação de abordagens fortemente restritas aos tradicionais aspectos estratégico-militares e abrindo mais espaço para atuações mais coordenadas, interorganizacionais e abrangentes, contando inclusive com outras políticas públicas (ex. saúde, transportes, energia e agricultura).

Nessa direção, cabe questionar “se” e “como” esse relacionamento entre diversas políticas públicas⁸ ocorre no quadro do problema da segurança nacional brasileira⁹. Mais especificamente, o objetivo deste trabalho é explorar sucintamente a interação da política de defesa brasileira com outras políticas públicas, especialmente no que se refere aos campos da inteligência, da segurança pública, das relações exteriores e da CT&I, tangenciando a articulação de seis grupos de atores tidos como os mais relevantes para o foco deste trabalho (MD/Forças Armadas, MJ/Polícia Federal, MF/Secretaria da Receita Federal do Brasil, PR/Agência Brasileira de Inteligência, MRE e MCTI/Finep).

⁶ Para efeitos deste trabalho, adota-se a seguinte definição da assim denominada Escola de Copenhague: “*security is taken to be about the pursuit of freedom from threat and the ability of states and societies to maintain their independent identity and their functional integrity against forces of change, which they see as hostile*” (BUZAN, 1991, p. 432-433), compreendendo também o conceito de securitização, diferentes níveis de análise e a adoção dos setores militar, político, econômico, societal e ambiental (BUZAN, WAEVER e WILDE, 1998).

⁷ Entendida aqui, basicamente, como o conjunto de ações do Estado, com ênfase nos efeitos da força militar, voltado fundamentalmente para enfrentar ameaças externas. Assim, “defesa” aqui possui uma dimensão nuclearmente mais restrita ao setor militar do que o conceito de “segurança” supracitado. Salienta-se, no entanto, que “*for many of advanced democracies, defense of state is becoming only one, and perhaps not even the main fact, function of the armed forces. Their militaries may be increasingly trained and called upon to support routines world order activities, such as peacekeeping or humanitarian intervention, that cannot be viewed as concerning existential threats to their states or even as emergency action in the sense of suspending normal rules*” (BUZAN, WAEVER e WILDE, 1998, p. 22).

⁸ Políticas públicas serão entendidas tanto como as diretrizes estratégicas estruturantes como as diretrizes de nível intermediário e operacional (SECCHI, 2013, p. 2-10).

⁹ “*The ‘national’ security problem turns out to be a systemic security problem in which individuals, states and the system all play a part, and in which economic, societal and environmental factors are as important as political and military ones. From this integrative perspective, the levels and sectors appear more useful as viewing platforms from which one can observe the problem from different angles, than as self-contained areas for policy or analysis*” (BUZAN, 1991, p. 368).

Este artigo, portanto, assume uma posição detidamente voltada para a busca da clarificação de elementos de ordem de *output* da organização governamental (ALLISON, 1971; MONTEIRO, 2006) frente a pressões ou negociações políticas internas ou externas, tendo em vista o processo de formação de agenda (KINGDON, 1984; ZAHARIADIS, 1999) no campo da segurança e defesa nacionais¹⁰. A importância dessa discussão se justifica por se tratar de uma agenda multidisciplinar de pesquisa ainda pouco explorada em nosso país, sobretudo no que tange às vantagens de se caracterizar a política de defesa como uma efetiva política pública,¹¹ com claros reflexos práticos sobre a aplicação dos escassos recursos públicos nacionais.

Com esse intuito, este trabalho está dividido em três partes. Na primeira, introduz-se o debate sobre *whole of government approach* em políticas públicas aplicado em segurança e defesa. Na segunda e terceira partes, são abordados os pontos de contato entre diferentes políticas públicas, seus processos e seus atores no que tange, respectivamente, a dois grandes conjuntos de desafios intersetoriais: (1) as recentes aquisições militares brasileiras e seus fatores diplomáticos e tecnológicos e (2) os atuais problemas transfronteiriços no que concerne especificamente às missões subsidiárias das Forças Armadas.

2. *Whole government approach*: explorando a interação da política de defesa com outras políticas públicas

No plano internacional, em termos especificamente de agendas de segurança, a percepção da necessidade de integrar distintas ferramentas e atores pode ser encontrada em diversos documentos e diretrizes oficiais, variando, entretanto, conforme os respectivos conceitos de segurança nacional e de acordo com o nível de articulação da política de defesa com outras políticas públicas verificado em cada país.

Na França, por exemplo, é possível encontrar em seu livro branco que:

“Future tensions involving energy, food and water as well as strategic raw materials, can lead directly to major crises in one or several parts of the world. The same applies to the long-term effects of global warming, if preventive action is not taken in good time. These risks of interconnection and the cascading of crises call for large-scale responses, integrating economic, social, environmental and security policies” (FRANÇA, 2008, p.16, “*New security parameters*”).

¹⁰ Especificamente sobre essa discussão teórica no Brasil, sugere-se RUDZIT e NOGAMI (2010).

¹¹ Para discussões semelhantes, porém mais amadurecidas, especificamente no campo da política externa, recomenda-se PINHEIRO e MILANI (2013).

Os EUA, em sua revisão quadrienal de defesa de 2010, afirmam a disposição de combinar a defesa com vários instrumentos estatais, como diplomacia, inteligência e comércio a fim de aproveitarem oportunidades e dirimirem ameaças:

“Achieving the Department’s strategic objectives requires close collaboration with key counterparts at home and with allies and partners abroad. Through its foreign defense relationships, the United States not only helps avert crises but also improves its effectiveness in responding to them. Moreover, by integrating U.S. defense capabilities with other instruments of statecraft - including diplomacy, development, law enforcement, trade, and intelligence - the nation can ensure that the right mix of expertise is at hand to take advantage of emerging opportunities and to thwart potential threats” (EUA, 2010, p. 57, “*Strengthening relationships*”).

No âmbito sul-americano, podem ser destacados os documentos estruturantes de dois países detentores de contextos de defesa e segurança bem distintos.

Na Colômbia, a ideia de articular diferentes ferramentas do Estado aparece fortemente inserida no quadro da luta contra o crime transnacional e a atuação de grupos insurgentes em seu território, conforme exemplificado nesta passagem:

“Con una combinación de esfuerzos aumentados en inteligencia, acción integral, operaciones sostenidas y fortalecimiento institucional, el sector defensa se ocupará a fondo en bloquear los sistemas de comando y control de las organizaciones ilegales, identificar y extinguir sus fuentes de financiación, desarticular sus redes de provisión logística, neutralizar sus apoyos externos y aislarías de la población que ha sido víctima de su intimidación por décadas” (COLÔMBIA, 2011, p.27, “*Concepto estratégico de la Política Integral de Seguridad y Defensa para la prosperidad*”)

No Chile, apesar de o país ainda enfrentar tensões no que diz respeito a algumas definições fronteiriças, a articulação entre diferentes políticas públicas pode ser vista acompanhada de um alerta oriundo certamente do contexto histórico das ditaduras militares sul-americanas, no qual excessos foram cometidos em nome de um conceito abrangente de segurança nacional:

“La articulación o coordinación entre distintas políticas públicas puede dar origen a una “estrategia de seguridad” ante los distintos desafíos que enfrenta el Estado; sin embargo, la estrategia de seguridad no debería entenderse como una política omnicomprendensiva que enmarque al conjunto de las políticas públicas bajo la perspectiva de la seguridad nacional” (CHILE, 2010, p. 109, “*La función Defensa*”).

Mais especificamente no caso brasileiro, a ausência de ameaças estritamente militares em seu entorno estratégico tem levado a uma persistente preocupação em relação à Amazônia (FILHO e ZIRKER, 2000; MARQUES, 2003), em um contexto histórico de elevado grau de autonomia militar no que concerne à definição das prioridades de segurança e defesa, não obstante a criação, em 1999, do Ministério da Defesa (MIYAMOTO, 2004; FUCCILLE, 2006) e o lançamento, em 2008, da primeira Estratégia Nacional de Defesa (WINAND e SAINT-PIERRE, 2010).¹²

Assim, as últimas versões da Política Nacional de Defesa (PND) e da Estratégia Nacional de Defesa (END), bem como o recém-lançado Livro Branco de Defesa Nacional, mencionam a necessidade de coordenação de esforços a fim de se contrapor aos desafios contemporâneos de segurança e defesa. No entanto, tais menções ainda ocorrem de forma tímida ou sob um viés fortemente militar.

No Livro Branco de Defesa Nacional, por exemplo, apesar de ser reconhecida a *“necessidade de políticas coordenadas entre diferentes órgãos do governo”* (BRASIL, 2012, p. 28), na atual Política Nacional de Defesa (PND) o que se observa é o predomínio de uma visão fundamentalmente estratégico-militar:

“Para contrapor-se às ameaças à Amazônia, é imprescindível executar uma série de ações estratégicas voltadas para o fortalecimento da presença militar, a efetiva ação do Estado no desenvolvimento sustentável (social, econômico e ambiental) e a ampliação da cooperação com os países vizinhos, visando à defesa das riquezas naturais” (BRASIL, PND, 2012, p. 8, “Orientações”).

“O Brasil deverá buscar a contínua interação da atual PND com as demais políticas governamentais, visando a fortalecer a infraestrutura de valor estratégico para a Defesa Nacional, particularmente a de transporte, a de energia e a de comunicações” (BRASIL, PND, 2012, p. 10, “Orientações”).

Se, nos três documentos estruturantes da segurança e defesa (PND, END e Livro Branco), o relacionamento da política de defesa com outras políticas aparece, em linhas gerais, de forma ainda tímida, cabe questionar “se” e “como” ocorre esse relacionamento na prática, o que será explorado nas duas próximas sessões deste trabalho.

¹² Cabe questionar, entretanto, até que ponto o quadro atual não seria resultado de uma omissão do campo político em termos de assumir uma efetiva direção política civil democrática (CLEARY, 2006) nos assuntos de segurança e defesa no Brasil.

3. As recentes aquisições militares brasileiras e seus efeitos diplomáticos e tecnológicos

Em geral, a razão primordial da existência de forças armadas é representar o mais elevado meio à disposição do Estado contra ameaças militares externas. Todavia, também é possível observar uma série de outras pressões e atuações de ordem burocrático-organizacional (ex. dinâmica entre Marinha, Exército e Força Aérea), interministerial (ex. políticas externa e de CT&I) e até internacional (ex. crises econômicas e humanitárias), erodindo a roupagem estritamente “técnica” comumente conferida aos processos de aquisições militares.

Com base no exposto e visando a conferir maior consistência analítica, esta parte do artigo possui como referência os fundamentos da obra “*Arms dynamic in world politics*”, de Buzan e Herring (1998). Esses autores da Escola de Copenhague buscam “*oferecer um quadro que conecte coerentemente a diversidade de temas atinentes à segurança militar, à tecnologia e à política internacional*” (BUZAN e HERRING, 1998, p.1), assim como trabalham com o conceito de dinâmica armamentista, definida como o “*conjunto de pressões que fazem com que atores, normalmente Estados, tanto invistam em forças armadas quanto modifiquem a quantidade e a qualidade das forças que já possuem*” (BUZAN e HERRING, 1998, p. 79).

Nesse contexto, manter um aparato militar crível se mostra como uma tarefa política e organizacional hercúlea, uma vez que não se trata de simplesmente compatibilizar critérios técnicos ou mesmo políticas de defesa e de relações exteriores, mas sim de gerir uma amálgama de variáveis internacionais (ex. dinâmica do politizado e competitivo mercado mundial de produtos militares), tecnológicas (ex. empresas, centros de pesquisa e universidades), e industriais e de relações político-comerciais (ex. fornecimento de produtos de defesa para vizinhos) sob o pano de fundo da limitação de recursos face à inviabilidade de atendimento integral de todas as pressões políticas encontradas em campos como previdência, educação, saúde, infraestrutura, etc.

No caso brasileiro, pode-se dizer que o primeiro resultado significativo de coordenação no setor industrial militar após a criação, em 1999, do Ministério da Defesa ocorreu, em 2001, com o estabelecimento do Comitê Militar das Indústrias de Defesa (Cmid), com o intuito de facilitar o diálogo entre militares, empresários e

governo.¹³ Em 2002, ainda no governo de FHC (1995-2002), foi aprovada a portaria “Política e Diretrizes de Compensação Industrial e Tecnológica do Ministério da Defesa”.¹⁴ Essas duas iniciativas podem ser consideradas as primeiras bases para as discussões interministeriais que ocorreriam nos anos seguintes.

Já sob o governo Lula (2003-2010), o setor de defesa, assim como outros setores,¹⁵ começaria a ser paulatinamente beneficiado pelos frutos do processo de amadurecimento institucional brasileiro em geral, bem como pelas melhores condições econômicas verificadas ao longo desse período.

Em 2003, durante a gestão do diplomata José Viegas Filho no MD, foi estabelecido o documento “Concepção Estratégica: Ciência, Tecnologia e Inovação de interesse da Defesa Nacional” (BRASIL, 2003), elaborado numa parceria entre o Ministério da Defesa e o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), marcando o início de um diálogo mais substancial entre esses dois órgãos.¹⁶

Em 2004, destacam-se os trabalhos do Programa Nacional de Integração Estado-Empresa na área de Bens Sensíveis (Pronabens) desenvolvidos no âmbito da parceria entre a Coordenação-Geral de Bens Sensíveis do Ministério da Ciência e Tecnologia (CGBE-MCT) e a Agência Brasileira de Inteligência (Abin). Tal iniciativa pode ser vista como uma resposta às pressões vivenciadas por vários países após o 11 de setembro no que se refere ao controle de tecnologias associadas a armas de destruição em massa, incluindo a Resolução 1540/2004 do Conselho de Segurança da ONU.

No ano de 2005, ocorreu o maior salto institucional do MD até então. Após a queda de Viegas,¹⁷ o então vice-presidente José Alencar assumiu a pasta e assinou, em maio, a formalização do Cmid,¹⁸ em junho, a nova Política de Defesa Nacional (PDN)¹⁹ e, em julho, a Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID).²⁰ Esta definiu o conceito de Base Industrial de Defesa (BID)²¹ e pode-se dizer que foi fruto de um lento processo

¹³ “Ministério investe em fortalecimento da indústria bélica”. Folha Online, 06/12/2001.

¹⁴ Portaria 764, de 27 de dezembro de 2002, do Ministério da Defesa.

¹⁵ Na área de C&T, por exemplo, destaca-se a Lei de Inovação (2005) e a Lei do Bem (2005).

¹⁶ “MCT e Ministério da Defesa assinam convênio em dezembro”. FINEP Notícias, 25/11/2003.

¹⁷ É imprescindível ressaltar que o ministro Viegas deixou, em 2004, o MD no contexto de vários atritos políticos com as Forças Armadas, com destaque para o episódio envolvendo o então comandante do Exército, general Francisco Albuquerque, em relação a posicionamentos sobre o “Golpe de 64” (WINAND e SAINT-PIERRE, 2010).

¹⁸ Portaria Ministerial nº 611, de 12 de maio de 2005.

¹⁹ Decreto Presidencial nº 5.484, de 30 de junho de 2005.

²⁰ Portaria Normativa nº 899, de 19 de julho de 2005.

²¹ Definida como o “conjunto das empresas estatais e privadas, bem como organizações civis e militares, que participem de uma ou mais das etapas de pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de produtos estratégicos de defesa”. BRASIL - PNID, Portaria Normativa nº 899 (19/07/05).

de aproximação não somente entre as três Forças sob o MD, mas também entre empresários do setor de defesa. Estes se encontravam organizados em basicamente duas vertentes: o Comitê da Indústria de Defesa (Comdefesa) da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (Fiesp)²² e a Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança (Abimde).

Em 2007, o diálogo mais assertivo entre MD e MCT, iniciado em 2003, propiciou o estabelecimento da Portaria Interministerial nº 750, possibilitando tanto a discussão de prioridades e avaliações de resultado de projetos das três Forças em conjunto com os dois ministérios quanto a inclusão do tema defesa não só nas ‘Áreas Estratégicas’ do ‘Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação (PACTI)’ do governo federal para o período 2007-2011 como também nas discussões sobre o que viria a ser a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP).

Em 2008, houve uma considerável mudança nos rumos da segurança nacional brasileira após o lançamento de três ações políticas. Em maio, foi lançada oficialmente a PDP, a qual incluiu a indústria de defesa em seus ‘Programas Mobilizadores em Áreas Estratégicas’. Em 16 de dezembro, foi criado o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS)²³ da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), tendo como um de seus objetivos “*gerar consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa*”²⁴ e contando com o forte empenho do então ministro Nelson Jobim. Finalmente, em 18 de dezembro, foi lançada a Estratégia Nacional de Defesa (END),²⁵ prevendo uma série de novas medidas legais e estudos complementares interna e externamente às Forças.²⁶

Esse diálogo entre PDP, END e CDS conferiu maior visibilidade em termos de agenda política (ex. grande mídia e universidades) e formal (ex. Ministérios, Congresso e Presidência da República) (KINGDON, 1984; ZAHARIADIS, 1999; SECCHI, 2013, p. 46-48) aos assuntos de defesa dentro do governo, como no âmbito da Financiadora de Estudos e Projetos (MCTI/Finep), da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (MDIC/ABDI) e da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (MDIC/Apex). Destaca-se, ainda, a atenção conferida às discussões regionais no

²² O Comdefesa foi criado em 2004 e hoje é um departamento na Fiesp, do qual este autor é, até o momento, membro-convidado no contexto de atividades com fins estritamente acadêmicos.

²³ O CDS é composto pelos ministros da Defesa da Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Chile, Guiana, Suriname e Venezuela.

²⁴ Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano da Unasul, Ministério das Relações Exteriores, nota nº 700, 16 de dezembro de 2008.

²⁵ Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008.

²⁶ A própria END elencava tarefas a serem realizadas em suas “Disposições finais” (2008, p. 67-70).

CDS/Unasul (LIMA e HIRST, 2006) e a retomada do termo segurança nacional na END (OLIVEIRA, 2009, p. 75-76).

Em 2011, foi criada a Secretaria de Produtos de Defesa (Seprod)²⁷, com o objetivo de formular e dirigir de forma mais centralizada a política de compras de produtos de defesa do MD, facilitando o diálogo com outros órgãos e entidades governamentais e com o setor privado brasileiro.

Em 2012, foram lançados os fundamentos do Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa (Retid)²⁸, no qual foram estabelecidas normas especiais para compras, contratações e desenvolvimentos de produtos e de sistemas de defesa. Por um lado, essa lei pode ser considerada fruto direto dos contatos regulares entre membros do governo, grupos de militares e empresários do setor de defesa ao longo da última década, embora, por outro, até o momento ainda não seja possível avaliar os resultados práticos dessa medida uma vez que a instrução normativa dispoendo sobre a aplicação do Retid, emitida pela Secretaria da Receita Federal, só ocorreu em 2014.²⁹

No escopo desse breve quadro de pontuais, mas contínuos momentos de articulação entre processos e atores, torna-se possível destacar duas grandes questões com reflexos diretos para as aquisições militares brasileiras e seus efeitos diplomáticos e tecnológicos.

3.1. A instabilidade orçamentária e o peso dos gastos com pessoal na Defesa

Em primeiro lugar, visualiza-se a questão orçamentária da Defesa no que tange a dois aspectos em especial: a instabilidade orçamentária e o peso dos gastos com pessoal.

Sobre o primeiro aspecto, pode-se dizer que um dos maiores desafios dos projetos do MD é compartilhado com outros setores públicos ligados a iniciativas complexas de médio/longo prazo no Brasil de uma forma geral (ex. transportes, energia e CT&I³⁰): a forte instabilidade orçamentária, em especial os cortes e contingenciamentos realizados sem quaisquer planos contingentes.

Em geral, em termos de gastos militares, o montante brasileiro é significativo. Segundo dados disponíveis no *SIPRI Military Expenditure Database*³¹, observa-se que o

²⁷ Decreto nº 7.364, de 23 de novembro de 2010.

²⁸ Lei nº 12.598, de 22 de março de 2012.

²⁹ Instrução Normativa n.º 1.454, de 25 de fevereiro de 2014.

³⁰ “O peso da tesoura”. Revista FAPESP, Ed. 183, por Fabrício Marques. Maio de 2011.

³¹ Disponível em < <http://www.sipri.org/databases/milex> >.

orçamento militar brasileiro, no período 1988-2012, aumentou gradualmente, embora não apresente forte regularidade no seu volume, ressaltando que o Brasil permaneceu na última década entre aproximadamente os quinze maiores gastos com defesa mundiais³². Pesquisadores do IPEA/ABDI (2010, p. 27-28) corroboram essa visão, afirmando que “*como tendência geral, o que se percebe é seu crescimento, e não a redução*”. Dados do Ministério da Defesa³³, disponibilizados em seu site após a “Lei de Acesso à Informação”³⁴, também confirmam essa tendência, porém quando apresentados corrigidos pelo IGP-DI (médio), denotam, no período 2000-2011, mais propriamente uma estabilidade de tal orçamento (da ordem de aproximadamente 1,5% do PIB) do que um crescimento expressivo. Em termos relativos a outros órgãos do Executivo Federal, segundo informações do Portal da Transparência³⁵, entre 2004 (criação dessa ferramenta) e 2013, a pasta da Defesa esteve sempre em terceiro lugar entre os demais ministérios, atrás apenas da Fazenda e da Previdência Social.

Alinhando-se ao trabalho realizado por pesquisadores do IPEA/ABDI, é possível afirmar que a falta de previsibilidade do orçamento militar brasileiro representa um dos desafios determinantes do atual debate sobre segurança e defesa, impedindo qualquer planejamento sólido por parte do governo, dos militares e da indústria de defesa:

“Se considerarmos que os gastos militares do Brasil como proporção do PIB não variaram muito, então concluímos que os programas de compras são pró-cíclicos e estiveram sujeitas a contingências orçamentárias, o que dificulta sobremaneira o planejamento da BID brasileira. Esta é uma hipótese plausível e coloca o problema das compras das Forças Armadas Brasileiras em outros termos: o desafio não está exatamente no volume das compras, mas na sua volatilidade e falta de previsibilidade” (IPEA/ABDI, 2010, p. 26).

O segundo aspecto da questão orçamentária da Defesa é o peso dos gastos com pessoal. Entre 2000-2012, por exemplo, o Exército gastou em média 86,9% de seu orçamento com pessoal; a Marinha, 77,1% e a Força Aérea, 65,1%. Ademais, grande parte desses recursos não é direcionada para o pagamento de militares da ativa, mas sim para inativos, pensionistas e anistiados.³⁶ Nesse contexto, apenas uma pequena parcela dos recursos públicos destinados à defesa são direcionados especificamente para aquisições militares. E, apesar do significativo peso desses gastos e das diretrizes

³² De acordo com o SIPRI, em 2013 o Brasil obteve o 11º maior orçamento militar do mundo.

³³ “Execução Orçamentária - Séries Estatísticas 2000-2012. Ministério da Defesa.

³⁴ Lei n.º 12527, de 18 de novembro de 2011.

³⁵ Disponível em < <http://www.portaltransparencia.gov.br> >.

³⁶ Especificamente sobre a questão do orçamento militar brasileiro, sugere-se BRUSTOLIN (2009).

verificadas na primeira END, pouco se avançou sobre uma profunda reestruturação das Forças Armadas ou ao menos sobre a questão da previdência dos militares de uma forma que respeitasse, ao mesmo tempo, as peculiaridades da profissão militar e as prioridades de segurança e defesa nacionais sob o pano de fundo das restrições do erário.³⁷

Em reação a esses dois aspectos orçamentários, vários projetos militares têm conquistado recursos em outros ministérios (ex. MDIC/BNDES), conforme “janelas de oportunidade”³⁸ ou interlocuções específicas entre os níveis governamentais e o setor privado (ex. apoio da MDIC/Apex para a participação de empresas do setor de defesa em feiras de promoção comercial no exterior)³⁹.

Destaca-se, nesse sentido, a forte participação nos últimos anos da Finep/MCTI no setor de defesa. Estima-se que na última década a Finep tenha investido aproximadamente R\$ 1 bilhão em projetos de desenvolvimento tecnológico na área de defesa⁴⁰. No entanto, a maior política pública integrada envolvendo defesa e CT&I até o momento é o Plano de Apoio Conjunto Inova Aerodefesa. Trata-se de uma iniciativa, lançada em 2013, articulada entre MCTI/Finep, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (MDIC/BNDES), MD e Agência Espacial Brasileira (AEB), compreendendo apoio simultâneo para os setores aeroespacial, de defesa e de segurança. O plano Inova Aerodefesa prevê a aplicação integrada de vários instrumentos a fim de incentivar o adensamento da cadeia produtiva desses setores e possui recursos estimados em R\$ 2,9 bilhões (sendo R\$ 2,4 bilhões da Finep e R\$ 0,5 bilhão do BNDES), além da previsão de realização de encomendas estratégicas por parte do MD, almejando garantir demanda futura para os equipamentos e serviços desenvolvidos.⁴¹

No entanto, salienta-se que o Plano de Articulação e Equipamento da Defesa (Paed), previsto na END de 2008 para 30/09/2009, ainda não foi concluído, tendo sido apresentado no Livro Branco de Defesa (2012) apenas uma versão preliminar abrangendo um período de vinte anos (2012-2031) e um custo total estimado em cerca

³⁷ “Excluída do fundo, previdência militar custa 50% do PAC”. OESP, por Eduardo Bresciani, 24/03/2012.

³⁸ Entendidas como “*opportunity[ies] for advocates of proposals to push their pet solutions, or to push attention to their special problems*” (ZAHARIADIS, 1999, p. 77 apud KINGDON, 1995, p. 165).

³⁹ “Apex-Brasil e Abimde assinam convênio que promove exportação de materiais de defesa e segurança”. Apex-Brasil, Notícias, 13/09/2012.

⁴⁰ “Projetos de defesa apoiados pela Finep foram exibidos na LAAD”. Defesenet, 18/04/2011.

⁴¹ Plano Inova Aerodefesa, Finep/MCTI, 30/08/2013.

de R\$ 410 bilhões, valor este bastante dissonante do histórico da rubrica dos investimentos da pasta nos últimos anos.

3.2. O processo de imersão da política de defesa na agenda política e formal de políticas públicas e seus efeitos iniciais

O principal mérito da primeira END foi iniciar o processo de efetiva imersão dos temas de segurança e defesa na agenda política e formal de políticas públicas. Certamente, em função sobretudo do contexto da ditadura militar brasileira, da falta de conhecimento especializado dos “paisanos” e da tradicional autonomia dos “milicos” em tais temas, não haveria porque esse processo ser isento de tensões no Brasil. Entretanto, as relações civis-militares podem ser vistas como pano de fundo para uma segunda questão que se torna mais evidente à medida que esse processo de imersão avança: a tensão entre as visões de longo e de curto prazo no que se refere à política de defesa.

Sinteticamente, de um lado, é possível vislumbrar um entendimento de que a política de defesa deveria ser uma “política de Estado”, ou seja, uma política pública com uma espécie de status especial em relação a outras políticas públicas e relativamente distante, por exemplo, de embates políticos (*politics*) entre “oposição” e “situação” no Congresso, lembrando de certa maneira o que os autores da Escola de Copenhage definem como “securitização” de certos temas (BUZAN, WEAVER, DE WILDE, 1998, p. 28). É possível afirmar que tal visão possui em seu interior determinados pressupostos caros à corrente Realista de Relações Internacionais, como a noção de “interesses nacionais”. Segundo esse entendimento, portanto, não faria sentido colocar em jogo a segurança da sociedade e do Estado em função de interesses políticos (*politics*) de curto prazo. Afinal, algumas das aquisições militares (ex. submarinos e satélites), por exemplo, podem se arrastar por vários anos, além de produzir efeitos militares e logísticos por décadas, transcendendo a transitoriedade dos governos. Daí a necessidade, conforme essa visão, de que o núcleo duro do Estado (ex. economia, relações exteriores e defesa) possua fundamentos relativamente estáveis, enquanto os sucessivos diferentes governos exerceriam mais um papel balizador no que tange à execução de uma grande estratégia face às incertezas do cenário internacional.

De outro lado, gradualmente surge o entendimento de que a política de defesa, ao lado das políticas externa e macroeconômica, guarda realmente algum grau de

distancionamento dos embates políticos. Contudo, tal status diferenciado não impediria um movimento de politização, ou seja, entendido como a *“intensificação do debate de idéias, valores e interesses sobre escolhas políticas, como também et pour cause, de disputas inter e intraburocráticas, debates entre atores sociais distintos quanto à melhor forma de contemplar suas demandas”* (PINHEIRO e MILANI, 2013, p. 26-30). De certa forma, isso remete, em linhas gerais, ao que autores da Escola de Copenhage definem como “politização” ou ainda “dessecuritização” de determinados temas (BUZAN, WEAVER, DE WILDE, 1998). Pode-se dizer que tal visão detém em seu âmago alguns conceitos valorizados pela abordagem Construtivista das Relações Internacionais, como a ideia de que a realidade é construída socialmente. Sob esse ponto de vista, portanto, a figura do Estado só faria sentido, em linha gerais, a partir da dinâmica da vida em sociedade continuamente organizada em sucessivos governos. Afinal, quando crises irrompem ou novos desafios tecnológicos surgem (ex. guerra cibernética), é no âmbito dos governos que as diferentes pressões são absorvidas e as prioridades traçadas. Daí a necessidade, de acordo com essa visão, do contínuo debate e aperfeiçoamento do núcleo duro do Estado, incluindo os rumos da política de defesa diante dos desafios do cenário internacional.

Essa tensão entre visões de curto e de longo prazo torna-se mais evidente em políticas de defesa no campo das aquisições. Um dos fatores é a própria natureza fortemente prospectiva das mais complexas aquisições de produtos militares, as quais podem perdurar por anos entre estudos preliminares, licitações, elaboração de contratos, desenvolvimento/produção, entrega e entrada em operação em forças armadas (TREVOR, 2006). Paralelamente, as próprias características da política de defesa contribuem para esse quadro: alto nível de conhecimento técnico necessário para formatar seus contornos e a habitual baixa capacidade de atração da atenção da coletividade⁴² (exceto em contextos de crises), mas demandante de elevados recursos orçamentários.

Na prática, os esforços voltados à compatibilização entre, mais genericamente, pressões de curto e longo prazos são definidos pelo grau de direção política civil democrática nos assuntos de segurança e defesa em um país, pois as escolhas realizadas nesses campos podem repercutir em outras esferas do governo e da sociedade

⁴² Baseado na tipologia de políticas públicas de GORMLEY (1986) apud SECCHI (2013, p. 29).

(CLEARY, 2006). Daí a importância de debates plurais sobre escolhas políticas envolvendo atores sociais distintos (PINHEIRO e MILANI, 2013, p. 30).

Nessa direção, é possível observar no caso brasileiro que à medida que o debate sobre essas aquisições vem ganhando mais densidade no que tange a suas contribuições diplomáticas, militares, tecnológicas, comerciais e até políticas (ex. discurso de geração de emprego), constata-se, por exemplo, o surgimento dos primeiros programas cooperativos internacionais na área de defesa no contexto “Sul-Sul”, como a viatura-leve Gaúcho (Brasil e Argentina), o míssil ar-ar de curto alcance A-Darter (Brasil e África do Sul) e a aeronave de transporte militar KC-390 (Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Portugal e República Tcheca, até o momento). No campo sul-americano em especial, outras iniciativas vêm ganhando forma, com destaque para as discussões no âmbito do CDS/Unasul, enfraquecendo hipóteses sobre o risco de uma corrida armamentista na região (VILLA, 2008).

As recentes discussões sobre aquisições militares no Brasil vêm compreendendo não só transferências de tecnologias em setores com alto potencial de *spin-offs* (ex. aviação militar), mas também discussões até então pouco comuns envolvendo a necessidade de maior nível de interoperabilidade entre as três Forças (ex. helicópteros).

No entanto, a ausência de ameaças concretas certamente tem contribuído para a falta de debate qualificado no nível político sobre não apenas “o que” e “como” adquirir, mas também “por que” especificamente adquirir determinados produtos militares sem se ater unicamente ao discurso de “valor estratégico”. Neste sentido, apenas recentemente um dos maiores desafios intersetoriais ganhou espaço nas grandes discussões sobre aquisições militares: os atuais problemas transfronteiriços, especialmente no que se refere às missões subsidiárias das Forças Armadas, conforme abordado sucintamente na última parte deste trabalho.

2. Problemas transfronteiriços, missões subsidiárias do Ministério da Defesa e desafios interorganizacionais

O quadro dos problemas transfronteiriços é de difícil caracterização e envolve múltiplas dimensões. Ao longo dos seus mais de 16 mil km de extensão, a faixa de fronteira envolve dez países, onze estados-membros e uma vasta gama de municípios com pouca estrutura para fazer frente à avalanche de problemas. Só em termos burocrático-organizacionais, isso significa, sinteticamente, a interlocução da esfera

federal com diferentes perfis de polícias militares, de governos estaduais e de prefeituras, bem como distintos padrões de ilícitos transnacionais dependendo da região fronteiriça, com patentes repercussões para o aumento da violência e para a segurança pública no Brasil.

Soma-se a isso a expansão urbana em determinados municípios (ex. cidades gêmeas), desafiando todo o leque tradicional de repressão e controle. Assim, em decorrência da falta de determinados acordos e protocolos internacionais, uma simples ocorrência policial pode se transformar em um pesadelo burocrático. Algumas regiões, no entanto, especialmente na Amazônia, o poder público só tem conseguido se fazer presente por meio do frequente apoio logístico das Forças Armadas (ex. campanhas de vacinações e realização de eleições).⁴³

A questão de efetivos insuficientes na Polícia Federal (PF) e na Receita Federal é recorrente, os servidores que assumem postos em certas regiões trabalham frequentemente sob ameaças⁴⁴ e a falta de equipamentos adequados é considerada crônica (ex. aparelhos de raio-x)⁴⁵. Enquanto isso, as redes de crime organizado transnacional “contratam” olheiros, “mulas”, batedores equipados com rádios e motos e carros especialmente preparados para o descaminho e o contrabando em escala internacional, erodindo os limites entre segurança interna e externa (ANDREAS, 2003, p. 82). Tais atividades ilegais abrangem, por exemplo, a exploração ilegal de madeira, garimpos clandestinos e contrabando de combustível, bem como podem envolver empresários, comerciantes, políticos, comunidades indígenas⁴⁶ e militares⁴⁷ de diferentes países (NAIM, 2006).

Não por acaso, essa complexa realidade verificada nas regiões limítrofes tem demandado soluções integradas horizontal e verticalmente por parte do poder público. E apesar da implantação, na década de 90, do Programa Calha Norte e do atual Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam) (FILHO e ZIRKER, 2000; MARQUES, 2003), a coordenação interagências na fronteira é ainda um desafio brutal para a Administração Pública brasileira.

Apenas após os debates em torno da primeira END que o governo federal perseguiu ações mais abrangentes. Trata-se da realização das operações “Ágata” (de

⁴³ “Exército explora área na fronteira onde ‘nunca havia pisado antes’”. Portal G1, 24/05/12.

⁴⁴ “Acusados de matar policiais federais no Amazonas irão a júri popular”. Portal G1, 15/02/13.

⁴⁵ “Na fronteira do atraso”, por Gladinston Silvestrini. Revista Exame, Comércio Exterior, p. 30.

⁴⁶ “No AM, nove suspeitos de exploração sexual indígena são presos pela PF”. Portal G1, 22/05/13.

⁴⁷ “CREDN discute denúncias de extorsão da Guarda Nacional da Venezuela”, CREDN, Câmara dos Deputados, 27/05/13.

caráter temporário) e “Sentinela” (permanente) no âmbito do Plano Estratégico de Fronteiras (PEF).⁴⁸ Este visa basicamente a enfrentar ilícitos transfronteiriços e fortalecer a integração com países vizinhos, além de envolver a ação coordenada de vários órgãos federais e estaduais, como as Forças Armadas, a PF, a Receita Federal, o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e o Instituto dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), a Abin, o Censipam, a Fundação Nacional do Índio (FUNAI), entre outros, além de órgãos estaduais (ex. polícias militares e civis)⁴⁹.

O incremento dessa abordagem interorganizacional na faixa de fronteira traz consequências inclusive em termos de aquisições militares. Atualmente, há negociações acerca do futuro Sistema de Monitoramento Integrado das Fronteiras Terrestres (Sisfron), o qual demandará produtos de defesa e de segurança mais adequados à realidade amazônica. O Sisfron poderá suscitar também cooperações horizontais em áreas específicas (ex. VANTs entre PF e FAB). Tal sistema pode até mesmo ensejar reverberações positivas de cooperação técnica com países vizinhos.⁵⁰

Paralelamente, é possível constatar esforços de coordenação com os países vizinhos, conforme previstos no PEF, retomando acordos de cooperação anteriores acompanhados pelo Itamaraty. Um exemplo nesse contexto é a criação, em 2011, da Comissão Binacional Fronteiriça entre Brasil e Colômbia (Combifron), com o objetivo de criar mecanismos coordenados entre órgãos de segurança pública, de inteligência e forças armadas de ambos os países, visando a combater o crime organizado e a proteger os recursos naturais na área de fronteira amazônica⁵¹. Com base no Combifron, a Polícia Federal, com apoio de agentes peruanos, colombianos e da DEA⁵², destruiu, em 2012, em território peruano, aproximadamente 100 hectares de plantação de folhas de coca.⁵³

A principal limitação do PEF, no entanto, é o seu foco na segurança pública sem buscar combinar outras vertentes mais abrangentes de atuação, como saúde (ex. tratamento de dependentes químicos) e educação (ex. prevenção), conforme iniciativas recentes verificadas em outros países (AUSTRALIA, 2004, p. 182-189; COLOMBIA, 2011).

⁴⁸ Lei nº 7.496, de 8 de junho de 2011.

⁴⁹ “Operações representam chegada do Estado às fronteiras, diz Temer”. Portal G1, 14/05/12.

⁵⁰ “LAAD 2003: Censipam estreita relações com países vizinhos no estande da Unasul”. Ministério da Defesa, 11/04/13.

⁵¹ “Brasil e Colômbia regulamentam ação da Comissão Binacional Fronteiriça”. Portal Brasil, 08/03/2012.

⁵² A DEA (*Drug Enforcement Administration*) é agência antidrogas do Departamento de Justiça dos EUA.

⁵³ “PF avança a fronteira para combater tráfico de drogas”. Folha de S. Paulo, 20/08/12.

Considerações Finais

A exemplo de outros países e políticas públicas, é possível observar desde a criação do MD um crescente movimento de articulação da política de defesa brasileira com outras políticas públicas, em especial com as políticas externa e de CT&I, conforme indicado pela primeira END (2008).

Embora essa articulação pareça seguir uma tendência de caráter mais amplo do campo da gestão pública em geral, salienta-se a necessidade de não subordinar áreas inteiras de políticas públicas a supostos imperativos de segurança nacional. Na realidade, as experiências internacionais recentes de articulação entre políticas públicas têm apontado no sentido oposto, ou seja, para o de levantar ações complementares ou alternativas para velhos e novos problemas da segurança nacional, imiscuindo medidas militares e não-militares.

Todavia, também é possível indicar nesse quadro uma significativa discrepância de priorização em termos de agenda formal no que se refere aos variados temas e atores da segurança nacional. Enquanto as Forças Armadas conquistaram, sobretudo após a primeira END, mais espaço na agenda formal de políticas públicas, principalmente no nível interministerial (ex. MCTI, MDIC e MRE), órgãos como a Polícia Federal e a Receita Federal ainda sofrem limitações desproporcionais (ex. falta de efetivos e equipamentos básicos) para conseguirem cumprir suas finalidades a contento, principalmente em zonas fronteiriças e apesar de toda a gravidade dos reflexos que isso representa para a sociedade na forma de contrabando, criminalidade extremada, tráfico de drogas, de armas, de pessoas, etc.

Outra pista dessa discrepância pode ser visualizada no campo da inteligência de Estado: enquanto a Defesa obteve redefinições políticas importantes (ex. END, PND e Livro Branco) e recursos em outros ministérios (ex. MCTI/Finep), a área de inteligência carece, desde 1999,⁵⁴ de uma política nacional que lhe confira objetivos claros e escopos bem definidos de atuação.

Cabe questionar, paralelamente, o ainda incipiente envolvimento qualificado civil nos rumos da segurança e defesa nacionais. Nessa direção, torna-se relevante ressaltar que apesar de ter sido criado em 1999, o MD ainda não possui uma carreira

⁵⁴ Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999.

civil federal própria contemplando a gestão e a coordenação de políticas públicas relacionadas aos temas de segurança e defesa.

Por fim, diante do breve quadro esboçado neste trabalho, torna-se possível questionar em que medida o atual problema da instabilidade do orçamento militar brasileiro não seria um sintoma da falta de uma efetiva direção política democrática civil no que concerne ao processo de gradual imersão da política de defesa em uma perspectiva mais sistêmica de políticas públicas, levando em consideração todos os desafios políticos e institucionais que esse importante e necessário debate sobre segurança e defesa nacionais apresenta no Brasil.

Bibliografia

ABRUCIO, Fernando L. O impacto do modelo gerencial na Administração Pública. **Cadernos ENAP**, nº 10, 1997.

ALLISON, Graham. **Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis**. Little, Brown & Company, 1971.

ANDREAS, Peter. Redrawing the line: borders and security in the twenty-first century. **International Security**, vol. 28, nº 2, Fall 2003, p. 78-111.

AUSTRALIA. **Connecting Government**. Management advisory committee, 4, 2004.

BARDACH, Eugene. **Getting agencies to work together**. Brookings Institution Press, 1998.

BRASIL - END. **Estratégia Nacional de Defesa (END)**, 2008, 2ª edição.

BRASIL - LBDN. **Livro Branco de Defesa Nacional**. 2012.

BRASIL - PDN. **Ministério da Defesa. Política de Defesa Nacional (PDN)**. Brasília, 1996.

BRASIL - PND. **Política Nacional de Defesa (PND)**. Brasília, 2005.

BRASIL - PND. **Política Nacional de Defesa (PND)**. Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério da Defesa e Ministério da Ciência e Tecnologia. **Concepção estratégica: ciência, tecnologia e inovação de interesse da Defesa Nacional**. Brasília-DF, 2003.

BRUSTOLIN, Vitélio Marcos. **Abrindo a caixa-preta**. Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Instituto de Economia, Dissertação de mestrado, dezembro de 2009.

BUZAN, Barry. **People, states & fear**. Harvester Wheatsheaf, 2nd edition, 1991.

BUZAN, Barry; HERRING, Eric. **The arms dynamic in world politics**. Lynne Rienner, Publishers, EUA, 1998.

BUZAN, Barry; WAEVER, Ole; DE WILDE, Jaap. **Security: a new framework for analysis**. Lynne Rienner, 1998.

CHILE. **Libro de la Defensa Nacional de Chile**, 2010.

CLEARY, Laura R. Political direction. IN: CLEARY, Laura R; MCCONVILLE, Teri. *Managing Defence in a democracy*. Routledge, 2006, p. 32-45.

COLÔMBIA. **Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad**. Maio, 2011.

CRISTENSEN, Tom; LAEGREID, Per. The whole-of-government approach to public sector reform. **Public Administration Review**, Nov/dez, 2007.

EUA – Estados Unidos. Department of Defense. **Quadrennial Defense Review 2010**. Fev/2010.

FILHO, João Martins; ZIRKER, Daniel. Nationalism, National Security and Amazônia. **Armed Forces and Society**, Vol. 27, n.º 1, 2000, p. 105-129.

FRANÇA. **The French White Paper on defence and national security**. Presidência de La République, junho de 2008.

FUCCILLE, Luís A. **Democracia e questão militar**. UNICAMP, IFCH, Tese de Doutorado, 2006.

GORMLEY Jr., W.T. Regulatory issue networks in a federal system. **Polity**, v.18, n.4, 1986, p. 595-620.

INSS – Institute for National Strategic Studies. Meeting complex challenges through national security reform. **INSS Proceedings**, 2008.

IPEA/ABDI. **Estudos setoriais de Inovação: Base Industrial de Defesa**. IPEA. Brasília, 2010.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. HarperCollins, 1984.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Mônica. Brazil as an intermediate state and regional power. **International Affairs**, n. 82, I, pp. 21-40, 2006.

MARINI, Caio. A emergência da Nova Gestão Pública (Módulo II) In: Caio Marini, *Gestão Pública*. **Cadernos da Fundação Luís Eduardo Guimarães**, nº 7, Salvador, 2003, p. 45-55.

MARQUES, Adriana A. Concepções estratégicas brasileiras no contexto internacional do pós-Guerra Fria. **Revista Sociologia Política**, Curitiba, 20, junho 2003, p. 69-85.

MIYAMOTO, Shiguenoli . A política brasileira de defesa e segurança: algumas considerações IN: PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, A. J. Ramalho da; SILVA, R. Doring Pinho da. **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança**. Ministério da Defesa, v. 2, 2004, p.179-198.

MONTEIRO, Jorge Vianna. Os níveis de análise das políticas públicas (reimpressão) IN: SARAIVA, Enrique; FERRAREZI, Elisabete. **Políticas Públicas – Coletânea 1**. ENAP, 2006.

NAÍM, Moisés. **Ilícito**. Jorge Zahar Editor, RJ, 2006.

OCDE. **Modernising government: the way forward**. OCDE, 2005.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. A Estratégia Nacional de Defesa e a reorganização e transformação das Forças Armadas. Interesse Nacional, abril/junho, 2009.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**. Plume, 1992.

PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. **The handbook of Public Administration**. SAGE Publications, London, 2003.

PINHEIRO, Letícia; MILANI, Carlos R. S. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional**, RJ, n.º 1, jan/jun, 2013.

RITTEL, H. W. J.; WEBBER, M. Dilemmas in a general theory of planning. **Policy Sciences**, 4, p. 155-169, 1973.

RUDZIT, Gunther; NOGAMI, Otto. Segurança e Defesa nacionais. **Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI)**, 53 (1), p. 5-24, 2010.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**. Trilha/Cengage Learning, 2ª edição, 2013.

TREVOR, Taylor. Defence Acquisition IN: CLEARY, Laura R.; McConville, Teri. **Managing Defence in a Democracy**. Routledge, 2006.

UE – União Européia. Conselho da União Européia. **A secure Europe in a better world: European Security Strategy**. Bruxelas, 12/12/2003.

VILLA, Rafael Antonio Duarte. Corrida armamentista ou modernização de armamentos na América do Sul: estudo comparativo dos gastos militares. **Observatório Político Sul-Americano (OPSA)**, Estudos e Cenários, dez/2008.

VILLA, Rafael Antonio Duarte; REIS, Rossana Rocha. A segurança internacional no pós-Guerra Fria. **BIB, São Paulo**, nº 62, 2º semestre de 2006, p. 19-51.

WINAND, Érica; SAINT-PIERRE, Hector L. A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. **História (São Paulo)**, 2010.

ZAHARIADIS, Nikolaos. Ambiguity, time, and multiple streams IN: SABATIER, Paul A. **Theories of the policy process**. Westview Press, 1999, p. 73-95.