

A Carroça na Frente dos Bois: A Estratégia e o Processo Orçamentário dos EUA

Major Matthew M. McCreary, Exército dos EUA

DEZ ANOS DE guerra no Afeganistão esgotaram a paciência da população estadunidense, e a administração do Presidente Obama já admite que a estratégia de saída do país levará em consideração uma avaliação mais tolerante sobre o desempenho do governo de Cabul. As mudanças de estratégia ocorridas nos últimos três anos introduziram alguns milhares de soldados e bilhões de dólares adicionais no esforço de guerra dos Estados Unidos da América (EUA) — o resultado foi uma ampliação súbita do comprometimento do país para com o Afeganistão. Com a morte de Osama bin Laden e a definição de um prazo para o início da retirada de tropas, o presidente passou a considerar uma nova reavaliação acerca das operações, com vistas a definir os próximos passos.

O problema, como demonstrado por recentes eventos no Afeganistão, é que o processo de formulação de orçamentos do governo dos EUA pode facilmente minar a estratégia. A formulação de estratégia é o resultado de um detalhado planejamento que visa a obter resultados bem definidos. Estratégias levam tempo para amadurecer e produzir resultados, mas há quem utilize o orçamento, que considera um espaço temporal bem mais curto, para manipular, mudar ou ampliar as prioridades estratégicas dos EUA. Em vez de trabalhar com base na estratégia escolhida e apoiá-la, o ciclo orçamentário anual incentiva os formuladores de política e gerentes de programa a adotarem uma perspectiva míope, que se concentra nas necessidades imediatas. Por exemplo, alguns legisladores usam o ciclo

orçamentário para apoiar programas benéficos para seus eleitores, e alguns gerentes de programa buscam promover a ampliação ou a continuação de programas que controlam. As duas ações ameaçam a eficácia das operações dos EUA, porque confundem as necessidades de curto prazo com os requisitos de longo prazo. Os órgãos do governo e os membros do Congresso podem exercer significativa influência negativa sobre a estratégia militar no Afeganistão, sempre que buscarem atender a objetivos pessoais sem entenderem as implicações de suas ações sobre o esforço de guerra.

Se o orçamento estiver realmente sendo utilizado para influenciar a estratégia, não estaremos pondo a carroça na frente dos bois? Este artigo analisa o processo de formulação de estratégia, como as autoridades civis e militares priorizam os esforços em um ambiente com limitação de recursos e os efeitos do ciclo orçamentário anual na estratégia dos EUA no Afeganistão. No final, sugerimos algumas soluções novas para resolver problemas que afetam muitos órgãos e rotinas da administração federal.

Estratégias em Geral

Estratégias eficazes são planos de longo prazo que alinham objetivos e recursos. Em geral, são amplas na sua abrangência e amadurecem com o passar do tempo. Ou seja, é preciso esperar anos para que seus resultados substantivos sejam percebidos. Na situação ideal, os planejadores estratégicos combinam os objetivos com uma variedade de métodos (formas) e meios (recursos)

O Major Matthew M. McCreary é estudante de pós-graduação na George Washington University em Washington, DC. Ele é bacharel em Economia e Ciência Política pela Ohio State University e recentemente trabalhou na Agência de Assuntos Internacionais Ligados ao Combate

a Narcóticos e à Imposição da Lei (Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs) do Departamento de Estado. Atuou em operações de combate no Iraque e no Afeganistão.

para acomodar limitações de toda ordem, de políticas a financeiras. Como observa o analista Harry Yarger, “A estratégia é o *como* (com que método ou conceito) a liderança utilizará o *poder* (os meios ou recursos) disponível no Estado para exercer controle sobre certas circunstâncias e áreas geográficas para cumprir os objetivos (os fins) que apoiam os interesses do Estado”¹.

Há vários teóricos que deixam de considerar o impacto das limitações fiscais quando tecem seus comentários sobre as estratégias. No entanto, essa compreensão — de que nem todas as prioridades receberão recursos financeiros — é essencial para o desenvolvimento de qualquer estratégia, especialmente em tempos de cortes no orçamento federal. É preciso que se façam concessões e se negociem alternativas. É por isso, portanto, que as prioridades estratégicas dos EUA enfocam os esforços do estabelecimento de Defesa. Um dos propósitos da *Revisão Quadrienal da Defesa* (*Quadrennial Defense Review*) do Departamento de Defesa (DOD, na sigla em inglês) é priorizar objetivos e, com isso, orientar como o Departamento

deverá trabalhar para que receba os recursos necessários durante o processo orçamentário². Da mesma forma, a *Estratégia Nacional de Segurança* (*National Security Strategy*) traça as prioridades do presidente, que por sua vez, deve orientar a alocação de recursos do orçamento. Infelizmente, o governo não pode arcar com todos os projetos que deseja executar. Por isso, os documentos mencionados servem ao propósito de fazer com que haja foco adequado nos esforços da nossa nação para a execução de sua estratégia, tanto com relação à Defesa quanto à segurança nacional como um todo, e para identificar as áreas consideradas essenciais que deveriam receber verbas.

Uma vez que as autoridades tenham estabelecido as prioridades, o orçamento federal deve ser preparado de modo que fins, métodos e meios estejam compatíveis. À medida que os recursos (o dinheiro) são compatibilizados com as prioridades estratégicas nacionais, alguns cortes surgem como necessários. Pode ocorrer que as circunstâncias imponham que o governo deixe de atender aos objetivos de baixa prioridade, devido



Departamento de Defesa. Erin A. Kirk-Cuomo

O Presidente Barack Obama durante entrevista coletiva sobre as Prioridades da Defesa, acompanhado dos Secretário e Subsecretário de Defesa, Leon Panetta e Ashton Carter, 5 Jan 12.

às limitações fiscais ou de mão de obra. Os riscos decorrentes desses cortes devem ser considerados. O processo orçamentário pode ser altamente contencioso, mas o sistema funcionará como planejado desde que os programas que apoiam objetivos estratégicos cruciais sejam financiados de acordo com sua prioridade. Contudo, raras são as vezes em que o processo funciona como previsto, especialmente na administração federal.

A Lacuna entre Orçamentos e Estratégia

Há duas razões principais que justificam a falta de conexão entre o ciclo orçamentário e a estratégia:

Horizonte temporal. Primeiro, o ciclo orçamentário e o processo de formulação de estratégia operam em horizontes temporais diferentes. Os orçamentos são formulados todos os anos e preveem gastos para um ano à frente, enquanto as estratégias projetam três, quatro ou cinco anos no futuro. Consequentemente, o orçamento acaba refletindo as mudanças nas prioridades domésticas e internacionais, enquanto as mudanças na estratégia passam por um longo e demorado processo de análise de conjuntura. Em termos simples, estratégias são semelhantes a navios-aeródromos, porque levam muito tempo para mudar seu curso, enquanto os orçamentos são como lanchas de competição — altamente manobráveis e capazes de mudar o curso com rapidez.

Quantidade de Envolvidos. Segundo, a quantidade de participantes que influenciam o orçamento é enorme, quando comparada ao número dos que influenciam a estratégia. A preparação do orçamento é um esforço colaborativo, que envolve o governo como um todo. Os gerentes de programa de vários órgãos executivos fornecem informações e lutam intensamente pela sobrevivência de seus programas, enquanto os legisladores no Congresso, junto com seus funcionários, trabalham para apoiar projetos que eles acreditam ser benéficos ao esforço de guerra e, *ao mesmo tempo*, aos seus eleitores. Em contrapartida, o desenvolvimento de estratégia envolve somente um pequeno grupo de intelectuais bem posicionados. É um processo isolado, conduzido pela liderança do país apenas.

Na clássica análise que Jeffrey Pressman e Aaron Wildavsky produziram sobre a implantação

de programas federais para a geração de empregos em Oakland, nos anos 70, há um destaque para algo que eles chamaram de a complexidade da ação conjunta. Em essência, eles descobriram que se tornava cada vez mais difícil (e menos provável) chegar a um acordo a cada novo participante ou ponto de decisão que era acrescentado ao processo, em um cenário particular³. Descobriram que uma “multiplicidade de participantes e perspectivas se combinavam para produzir uma formidável corrida com barreiras para o programa”⁴. Admitir maior número de gerentes de programa e formuladores de política (que tenham autoridade para influenciar o processo orçamentário) acaba se transformando em um aumento da quantidade de defensores dos interesses específicos de cada uma das organizações envolvidas. Além de diluir a responsabilidade individual, a grande quantidade de atores diminui radicalmente a probabilidade de que os objetivos estratégicos sejam alcançados. O impacto nas prioridades estratégicas pode ser drástico, particularmente se os legisladores tomarem decisões atendendo à plataforma política

Há vários teóricos que deixam de considerar o impacto das limitações fiscais quando tecem seus comentários sobre as estratégias. No entanto, a compreensão dessas limitações é essencial, particularmente em tempos de cortes no orçamento federal.

de seus partidos, ou não estiverem seguros sobre a direção que a estratégia pretende seguir, ou ainda, se caírem vítimas de uma ampliação da missão original. Seria necessário que houvesse uma liderança muito forte para que o foco estratégico não se perdesse do objetivo principal.

No atual processo, são os membros do Congresso, seus funcionários e vários burocratas

que detêm o poder de determinar a estratégia *de facto*, utilizando-se do processo orçamentário. E isso ficou extremamente evidente na estratégia dos EUA no Afeganistão.

O Orçamento como a Causa — O Desvio Estratégico no Afeganistão

A guerra no Afeganistão está para entrar no seu décimo primeiro ano e o combate de hoje difere muito daquele que enfrentei quando era um jovem comandante de pelotão, em 2002. Naquela época, havia um efetivo de aproximadamente 5 mil militares na Operação *Enduring Freedom*⁵. Depois do desvio estratégico ocorrido durante o governo Bush (principalmente em função do engajamento no Iraque), mais tropas foram enviadas ao teatro de operações para fazer frente ao aumento da agressividade da Al Qaeda e à situação de segurança que se encontrava em declínio. Hoje, há mais de 100 mil militares dos EUA naquele país. Esse nível de compromisso mostra a mudança de prioridades dos EUA (do Iraque para o Afeganistão). No entanto, com a ampliação do esforço de guerra, tornou-se mais difícil do que nunca manter o foco estratégico.

Gerentes de programa. Gerentes de programa são capazes de influenciar a estratégia por meio dos pedidos de recursos enviados ao Congresso Nacional, e o problema gerado dessa forma se espalha por toda a administração federal. Esses gerentes lutam com unhas e dentes para que novos programas sejam adotados ou para defender aqueles existentes que são de seu interesse (particularmente quando estão ameaçados de sofrerem corte). Uma vez aprovado o orçamento, tudo se repete, no ciclo orçamentário seguinte. Certos gerentes ficaram tão absortos em seus programas específicos que se esqueceram do verdadeiro objetivo que levou os Estados Unidos ao Afeganistão — derrotar a Al Qaeda e prevenir sua reorganização no país ou no vizinho Paquistão. Ao defenderem suas causas com tanta veemência, os gerentes de programa perderam o foco sobre a meta principal dos EUA e inconscientemente contribuíram para a ampliação dos objetivos estratégicos dos EUA — o que inclui a reconstrução nacional.

A defesa apaixonada de suas agendas — ainda que seja com a melhor das intenções — traz perigo adicional à estratégia formulada. Como

exemplo, podemos citar os gerentes de programa da Agência de Assuntos Internacionais Ligados ao Combate a Narcóticos e à Imposição da Lei (*Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs*), do Departamento de Estado. O problema não é que eles sejam maus cidadãos — longe disso. São patriotas comprometidos que apoiam totalmente o objetivo do governo Obama de “inquietar, desorganizar e derrotar a Al Qaeda em suas áreas seguras e prevenir seu retorno ao Paquistão e ao Afeganistão”⁶. O problema é que eles têm, inconscientemente, se tornado vítimas de sua própria obsessão. Alguns exemplos nos ajudarão a esclarecer.

Os programas ligados ao sistema prisional no Afeganistão começaram em 2005, como um assunto secundário, mas evoluíram rapidamente para algo monumental. Há três anos, o pedido orçamentário para esse programa era de US\$ 19 milhões. Desde então, os recursos solicitados subiram radicalmente, para US\$ 80 milhões no ano fiscal 2011⁷. Em 2009, os Estados Unidos já haviam demonstrado seu comprometimento para com o sistema penitenciário no Afeganistão, com a inauguração de um presídio que custou US\$ 60 milhões em Parwan. Além disso, foram abertas licitações com valores entre US\$ 15 milhões e 20 milhões para a ampliação da prisão de Pol-

Ao defenderem suas causas com tanta veemência, os gerentes de programa perderam o foco sobre a meta principal dos EUA e inconscientemente contribuíram para a ampliação dos objetivos estratégicos dos EUA...

e-Charkin, em Cabul⁸. Mais especificamente, o dinheiro destinava-se a atender às necessidades críticas de infraestrutura relacionadas com a

segurança e a administração da prisão, além de buscar padrões internacionais mínimos para a saúde e bem-estar dos presos⁹. O simples fato de o país estar envolvido em atividades como essa mostra como os EUA se desviaram da estratégia original, no Afeganistão. Além disso, o aumento de verbas destinadas à reconstrução do país, ao longo dos últimos anos, reforça esse ponto de vista. Embora as evidências estejam dispersas por vários setores e sejam difíceis de verificar, a ampliação do programa não pode ser atribuída a uma piora da situação local, mas aos gerentes de programa nos EUA, que buscam novas formas de

ampliar suas atuações no teatro de operações. Eles trabalharam duro para apoiar o esforço de guerra, mas, infelizmente, acabaram alcançando áreas que estão além dos objetivos dos EUA.

Os Estados Unidos forneceram US\$ 12,1 milhões para melhorar o sistema jurídico do Afeganistão em 2010¹⁰. Tal como ocorreu com o sistema penitenciário, esse programa começou pequeno, em 2003, com as metas de estender e melhorar o acesso à justiça aos pobres e marginalizados e, ao mesmo tempo, ampliar o conhecimento do público em geral sobre temas relacionados aos direitos e à Justiça¹¹. Apesar da intenção original ter sido louvável, o programa agora passou a demandar a construção de vários postos de atendimento para “ampliar o alcance de suas atividades e assegurar que os afegãos tenham acesso à representação legal em todas as províncias do país”¹². Tais programas, ainda que sejam bons para o Afeganistão, não estão alinhados com nosso objetivo principal. Evidências circunstanciais indicam que os gerentes dos programas frequentemente buscam novas formas para expandir suas atividades além do que propunham seus propósitos originais. Estava em seus interesses ver seus programas mantidos ou ampliados. Seu trabalho foi apenas justificar o quão importante eram determinados programas às autoridades dos



Exército dos EUA, AM Ernesto Hernández Fonte

Militares da Marinha dos EUA chegam à base aérea de Kandahar, Afeganistão, 22 Jan 10. Eles pertenciam a um dos dois batalhões de Engenharia da Marinha que foram enviados ao país, quando da decisão pelo aumento de efetivo na missão.

diversos órgãos do governo e aos membros do Congresso. No entanto, programas como os listados anteriormente estão além do escopo da nossa missão no Afeganistão. Nem a construção de presídios nem a melhoria da prestação de serviços jurídicos apoiam nosso objetivo principal — inquietar, desorganizar e derrotar a Al Qaeda.

O vínculo mais provável com nossos objetivos no país estaria em promover “um governo mais capaz, responsável e efetivo no Afeganistão, que sirva seu povo e possa um dia tornar-se funcional com algum apoio internacional, particularmente no que diz respeito à segurança interna”¹³. Com uma relação tão claramente indireta, é fácil dizer que praticamente quaisquer programas, especialmente os que levam a grandes despesas, aprimoram a capacidade do governo da nação anfitriã. Não há dúvidas sobre esses programas demonstrarem determinação por parte dos EUA e apoiarem os esforços de contrainsurgência; contudo, o fato de soldados dos EUA estarem operando as prisões e empresas estadunidenses terceirizadas estarem construindo as instalações mina qualquer afirmação de que a missão melhora a capacidade do governo afegão — particularmente porque os afegãos estão insuficientemente equipados para assumir a responsabilidade por essas instalações, quando nos retirarmos. Esse tipo de apoio dá

claras evidências de que estamos engajados na reconstrução nacional do Afeganistão.

A experiência demonstra o nível de influência que os gerentes de programa têm sobre o processo de elaboração do orçamento federal. Em última análise, a culpa é das autoridades em Washington, que não exercem uma supervisão responsável sobre o processo. O Departamento de Defesa não está isento desse problema.

Um velho ditado diz que quando tudo é prioridade, nada é prioridade. Esse é o problema que o DOD enfrenta com a recente expansão dos gastos com contrainsurgência, contraterrorismo e operações de estabilização, apesar do estabelecimento de prioridades na *Revisão Quadrienal da Defesa*. Parece-nos bem provável que os gerentes de programa tenham buscado apoio a seus programas e, assim, contribuído para outro vultoso orçamento do DOD¹⁴. Apesar de seu apoio incondicional a várias missões de sua pasta, até mesmo o então Secretário de Defesa Gates reconheceu o problema, criticando a proposta como sendo “matemática, não estratégia”. Gordon Adams acrescentou que “[e]ssa agenda ilimitada de missões não se constitui em uma estratégia. É uma lista de compras que justifica o sempre crescente engajamento militar global dos EUA e, claro, mais recursos vultosos com os quais o país não pode arcar”¹⁵. Os gerentes dos programas têm a capacidade de influenciar nossa estratégia no Afeganistão pelo processo orçamentário. A não ser que exerçamos mais supervisão e ajustemos os programas aos objetivos estratégicos, esse problema irá perdurar.

Más práticas de gestão. O ônus não fica somente com os gerentes de programa. Podemos atribuir muitas das más práticas de gestão à quantidade exagerada de administradores seniores dentro do nosso governo. A enormidade da burocracia governamental dos EUA cria oportunidades para que algumas autoridades aleguem isenção de responsabilidade ou até desconhecimento acerca das decisões tomadas por seus subordinados. Em outras palavras, certos gestores não estão questionando o porquê de certos programas terem sido incluídos nos pedidos orçamentários. A natureza da nossa burocracia valoriza o processo decisório fragmentado, que faz com que se questione se solicitações de recursos devem ou não incluir financiamento para a construção de escolas de saúde no Afeganistão

com dinheiro dos contribuintes. Isso é realmente algo que o governo deve fazer? O fato de haver burocratas que responderiam sim demonstra o quanto esse “desvio” está arraigado e tem deturpado nossa estratégia no Afeganistão.

O Papel do Congresso

Os legisladores e seus auxiliares administrativos podem afetar estratégia de uma forma parecida. Os deputados dependem do apoio de seus eleitores e, portanto, seu sucesso depende de benefícios tangíveis que eles possam prover aos seus eleitores. O resultado é uma perspectiva míope por parte de membros do Congresso, com emendas orçamentárias individuais ditadas por questões regionais internas dos EUA, pois isso lhes fornece benefícios visíveis imediatos. Em outras palavras, o Congresso adotou uma mentalidade de curto prazo à custa da estratégia de longo prazo. É possível que programas que gerem empregos sejam benéficos a determinado distrito eleitoral, mas será que eles apoiam os objetivos estratégicos definidos pelo Presidente e pelo Conselho de Segurança Nacional? Na maioria dos casos, a resposta é um retumbante *não*. Além do mais, eles comprometem a credibilidade do Congresso, do Departamento de Defesa e da própria estratégia nacional.

Inúmeras ocorrências que envolvem essa “ação generosa” do Congresso resultaram problemáticas, politicamente. Por exemplo, no ano fiscal de 2005, a Lei de Dotação Orçamentária Consolidada incluiu US\$ 50 milhões em emendas destinadas a programas voltados para o atendimento das necessidades de mulheres e meninas afegãs¹⁶. Apesar do benefício óbvio de tais programas, eles não têm qualquer relação direta com nosso objetivo de inquietar, desorganizar e derrotar a Al Qaeda e prevenir seu retorno. Se nos valemos de uma definição do objetivo que seja muito ampla, poderemos argumentar que esses programas apoiam a estratégia, mas esse apoio indireto é equivalente à irrelevância. No contexto atual, os programas voltados para as mulheres não nos ajudam a derrotar a Al Qaeda; portanto, não devemos gastar dólares dos contribuintes para apoiá-los. Aqui, de novo, o processo orçamentário fornece uma abertura para que indivíduos exerçam influência indireta sobre a estratégia dos EUA.

As emendas orçamentárias aprovadas pelo Congresso não afetam apenas o Departamento de

Estado. De fato, a Seção 9012 da Lei de Dotação Orçamentária da Defesa, de 2012, autoriza US\$ 150 milhões ao Departamento de Defesa para operar uma Força-Tarefa de Negócios e Operações de Estabilização no Afeganistão¹⁷. Mais especificamente, essa Seção fornece recursos da verba de operações de contingência no exterior ao Secretário de Defesa, para “executar projetos no ano fiscal de 2012 com vistas a assistir ao comandante do Comando Central dos EUA no desenvolvimento de vínculos entre as operações militares dos EUA no Afeganistão, sob a Operação *Enduring Freedom*, e os elementos econômicos do poder nacional dos Estados Unidos”¹⁸. Dessa forma, parece que a guerra no Afeganistão tornou-se uma oportunidade econômica para as empresas estadunidenses. É possível que, por uma razão ou outra, um ou mais deputados tenham considerado a força-tarefa como uma forma de beneficiar as empresas em seus distritos eleitorais. Esse apoio não ocorre sem um custo. Ele retira recursos de atividades essenciais necessárias para o êxito no Afeganistão (como, por exemplo, do treinamento de policiais afegãos). De novo, vemos

como o processo de elaboração do orçamento é usado para ampliar o alcance das operações, com prejuízo dos objetivos estratégicos da nossa missão no país.

Esse tipo de emenda orçamentária prejudica a capacidade do DOD de alcançar os objetivos traçados — um problema crucial quando os Estados Unidos se encontram engajados simultaneamente em duas guerras. As destinações orçamentárias geram um desvio estratégico e comprometem o apoio aos objetivos estratégicos de longo prazo. Em 2007, por exemplo, o Auditor Geral do DOD identificou 2.587 emendas orçamentárias relacionadas a congressistas e seus distritos (inferiores a US\$ 15 milhões, cada uma) o que perfazia um valor total de US\$ 5,87 bilhões. A maioria pertencia a programas não executados no Afeganistão e pelo menos cinco sequer apoiavam os objetivos fundamentais do Departamento de Defesa¹⁹.

Uma informação como essa nos deveria fazer parar para refletir. Ela mostra como a liberação de recursos pode ser determinada



Departamento de Defesa. Erin A. Kirk-Cuomo

O Subsecretário de Defesa Ashton Carter; o Vice-Chefe da Junta de Chefes de Estado-Maior Almirante de Esquadra James A. Winnefeld Jr. e a Subsecretária para Políticas de Defesa, Michele Flournoy, durante coletiva no Pentágono, 05 Jan 12.

pelos acréscimos à lei orçamentária, com pouca ou nenhuma preocupação quanto ao atendimento às prioridades estratégicas. Como já mencionado, as emendas orçamentárias são atraentes para os congressistas porque geram emprego em distritos eleitorais. Mas também colocam o Departamento de Defesa em um terreno escorregadio, com potencial perda de credibilidade.

A alocação de verbas segundo esse sistema, no orçamento da Defesa, também ameaça a credibilidade do Congresso. Não passam de um recurso legislativo que serve aos interesses pessoais. Isso retira dinheiro das verdadeiras prioridades — como a guerra no Afeganistão —, o que o torna ainda mais perturbador. Essa é uma forma subreptícia de financiar projetos que beneficiam os eleitores de determinado distrito eleitoral (e os membros do Congresso a ele associados). Ela mina a credibilidade do Congresso porque é um exemplo claro de abuso de poder pelos membros do legislativo. No final das contas, os gerentes de programa, os funcionários legislativos e os próprios membros do Congresso são responsáveis por nossos sucessos e fracassos no Afeganistão. Eles precisam reconhecer o papel que exercem como autoridades, enxergar as falhas do sistema e optar por não tirar partido de um sistema imperfeito.

Colocando as Coisas de Volta nos Devidos Lugares

Embora não seja algo fácil de resolver e que, provavelmente, irá exigir várias tentativas antes de chegarmos à fórmula certa, há medidas que podemos tomar para efetivamente vincular o orçamento à estratégia e, assim, prevenir que burocratas inconscientemente comprometam os objetivos estratégicos.

Primeiro, podemos analisar minuciosamente as solicitações dos gerentes de programa antes de incluí-las em qualquer pedido orçamentário formal. Para tanto, é preciso que os gestores e as autoridades em cada agência do governo ajam com responsabilidade na supervisão desses pedidos, antes de submetê-los ao Gabinete de Orçamento e Gestão e ao Congresso. Alguém tem de atuar como aquele “intermediário isento” que toma as decisões difíceis, prevenido, assim,

que programas que não apoiem os objetivos estratégicos sejam levados adiante.

Segundo, precisamos cobrar mais comprometimento dos membros do Congresso e de seus gabinetes, compelindo-os a relacionar as emendas orçamentárias que apresentam segundo os objetivos estratégicos que apoiam. Por exemplo, uma emenda orçamentária que destine recursos para uma fábrica de munição pode ser vinculada a um objetivo estratégico no Afeganistão ou à alguma outra meta traçada pelo DOD.

Terceiro, os órgãos governamentais poderiam ter programas que apoiassem suas respectivas participações em dada estratégia particular, listados como itens individuais dentro de sua parte do orçamento. Como no caso das emendas orçamentárias, a justificativa para a inclusão de programas no orçamento deve estar relacionada ao apoio que proporcionam aos objetivos estratégicos. A justificativa deve basicamente declarar, de forma clara, qual objetivo fundamental está sendo apoiado por cada programa particular, algo semelhante à forma como as Forças Armadas vinculam missões específicas com linhas de ação. Os benefícios ocorreriam de dois modos: haveria mais transparência e esse artifício atuaria como um sistema de freios e contrapesos, pois a justificativa para cada item seria exposta a um exame segundo o senso comum. As autoridades poderiam ser mais facilmente responsabilizadas porque os programas individuais, junto com as emendas orçamentárias, estariam relacionados aos objetivos estratégicos, tornando mais difícil mascarar as motivações por traz das emendas perante o público.

Enfim, deveria ser tarefa de um único Ministério administrar os planos de longo prazo — particularmente os relacionados à guerra — que lidaria com recursos fornecidos por todos os participantes, para fins de gestão. Obviamente, seria necessário apoio do Congresso para que uma única organização do governo fosse incumbida com tamanha autoridade. O candidato ideal para lidar com o ônus das operações de contingência no exterior é o Departamento de Defesa, porque ele já é o responsável pela defesa da nação. Contratos de Objetivos entre os diversos órgãos devem ser suficientes para

transferir os recursos (ao menos no início). O processo só tende a melhorar ao longo do tempo. Será necessário trabalho duro para desenvolver e aprimorar o processo e conquistar eficiência, mas está claro que os benefícios visualizados justificam o esforço.

Conclusão

No final, precisaremos decidir se o orçamento apoiará a estratégia ou se a estratégia será simplesmente uma *raison d'être* para um orçamento que não para de crescer. Neste momento, parece-nos que ele está sendo usado para influenciar a estratégia, ou seja, colocamos a carroça na frente dos bois.

O processo de desenvolvimento e implantação de estratégia dos Estados Unidos está disfuncional. Há muita gente com possibilidade de exercer influência sobre ele. Alguns o fazem de modo inconsciente, baseando-se no comprometimento cego para com a causa. Outros atuam de modo intencional, explorando o processo para atender a seus interesses próprios. Em ambos os casos, a solução para o problema está nos “intermediários neutros” que seriam os responsáveis por tomar as decisões difíceis necessárias para manter o país concentrado nos objetivos estratégicos. Podemos melhorar; e foi essa a finalidade deste artigo: a melhor integração entre os processos de elaboração de orçamento e de formulação de estratégia. **MR**

REFERÊNCIAS

1. YARGER, Harry R. “Towards a Theory of Strategy: Art Lykke and the Army War College Strategy Model”, in *U.S. Army War College Guide to National Security Policy and Strategy*, 2nd Edition, ed. J. Boone Bartholomees (Carlisle, PA: U.S. Army War College, 2006), p. 107. Yarger é analista de estratégias militares.
2. “O Departamento de Defesa analisa os recursos disponíveis e os riscos segundo quatro objetivos prioritários: vencer as guerras atuais; prevenir e dissuadir conflitos; estar preparado para derrotar adversários e vencer em uma ampla gama de continências; e preservar e aprimorar uma Força composta por 100% de voluntários”, *Quadrennial Defense Review* (2010): p. v.
3. PRESSMAN, Jeffrey e WILDAVSKY, Aaron. *Implementation* (Berkeley: University of California Press, 1973), p. 102-10. Os autores acompanharam a sequência e os pontos de decisão do programa de obras públicas da EDA (Agência de Desenvolvimento Econômico, dos EUA) e concluíram que o aumento no número de participantes e de pontos de decisão resulta em diminuição da probabilidade de sucesso.
4. *Ibid.*, p. 102.
5. BELASCO, Amy. *Troop Levels in the Afghan and Iraq Wars, FY2001-FY2012: Cost and Other Potential Issues*: Congressional Research Service Report #R40682, 2009. Disponível em: <<http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/R40682.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2011, p. 29. Esse relatório fornece uma análise detalhada dos efetivos durante o período de 2002 a 2008, utilizando cinco fontes independentes.
6. White Paper of the Interagency Policy Group’s Report on U.S. Policy toward Afghanistan and Pakistan, 2010. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/assets/documents/Afghanistan-Pakistan_White_Paper.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2011, p. 1.
7. Os pedidos para programas relacionados ao sistema prisional, para cada ano, são os seguintes: 2009: US\$ 19M; 2009 Suplementar: US\$ 46M; 2010: US\$ 65M; 2010 Suplementar: US\$ 85M; 2011: US\$ 80M, *2011 INL Program and Budget Guide* (United States Department of State Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 2011), p. 133.
8. CULLISON, Alan. “U.S. Set to Open New Afghan Prison”, *Wall Street Journal*, 17 November 2009. Disponível em: <<http://online.wsj.com/article/SB125832165575649413.html>>. Acesso em: 11 jul. 2011. CARLETON, Kenneth. *U.S. Army Corps of Engineers, Afghanistan Engineer District-North request for proposal, 2010*. Disponível em: <<http://www.aed.usace.army.mil/contracting/W5J9JE-10-R-0063S.pdf>>. Acesso em: 19 jul. 2011.
9. Além disso, o relatório observa que o objetivo fundamental para a Agência de Assuntos Internacionais Ligados ao Combate a Narcóticos e à Imposição da Lei (INL, na sigla em inglês) no Afeganistão era “ajudar a reconstruir um sistema prisional afegão que seja seguro e que atenda a padrões humanitários internacionais”, *INL Program and Budget Guide*, p. 129.
10. O site internet oficial da Embaixada dos EUA em Cabul fornece dados sobre os programas da INL. Disponível em: <http://kabul.usembassy.gov/pr_2712.html>. Acesso em: 19 jul. 2011.
11. O site internet da Organização Internacional de Direito do Desenvolvimento (International Development Law Organization) fornece dados sobre os programas de acesso à Justiça. Disponível em: <<http://www.idlo.int/english/Programs/Afghanistan/Pages/default.aspx>>. Acesso em: 21 jul. 2011.
12. *Ibid.*
13. White Paper, p. 1.
14. O orçamento de defesa proposto era de US\$ 708 bilhões para o ano fiscal 2011. O pedido orçamentário incluía US\$ 549 bilhões em verba discricionária para os programas da Defesa e US\$ 159 bilhões para apoiar as operações de contingência no exterior, principalmente no Afeganistão e no Iraque. O site internet do Departamento de Defesa fornece dados sobre o pedido Orçamentário (Budget Request) de 2011. Disponível em: <<http://www.defense.gov/releases/release.aspx?releaseid=13281>>. Acesso em: 10 jul. 2011.
15. ADAMS, Gordon. “Unfinished Business: Ten huge challenges Bob Gates leaves behind”, *Foreign Policy*, p. 3 June 2011. Disponível em: <http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/06/03/unfinished_business?page=full>. Acesso em: 12 jul. 2011. “Gates permitiu que o sentimento de que era necessário ampliar a missão se espalhasse pelas Forças Armadas, particularmente pelas Forças terrestres. Em vez de se valer da Revisão Quadrienal da Defesa do ano anterior para estabelecer prioridades claras à missão, ele concordou com a ampliação das missões da Defesa, para as quais foram atribuídas prioridades iguais. A contrainsurgência, a reconstrução nacional, as operações de contraterrorismo e a estabilização e reconstrução receberam a mesma prioridade que a dissuasão convencional, a dissuasão nuclear, o repositonamento de tropas e as operações humanitárias. Todas são iguais; e a intenção declarada é trazer o nível de risco para o mais próximo de zero quanto possível, em todas, ao mesmo tempo.
16. Mais especificamente, o A Lei de Dotação Orçamentária Consolidada de 2005 (H.R. 4818, P.L. 108447) incluía US\$ 50 milhões para programas voltados às mulheres e às meninas, incluindo US\$ 7,5 para organizações não governamentais lideradas por mulheres. Além disso, a Seção 305 da Lei de Reforma da Inteligência e Prevenção ao Terrorismo de 2004 (S. 2845, P.L. 108-458) requeria que o presidente formulasse uma estratégia de cinco anos para o Afeganistão, que incluísse apoio aos direitos das mulheres, com maior participação delas na política. Veja, também, MARGESSON, Rhoda e KRONENFELD, Daniel. *U.S. Assistance to Women in Afghanistan and Iraq: Challenges and Issues for Congress*, Congressional Research Service Report #RL33227, 2006. Disponível em: <<http://fpc.state.gov/documents/organization/59925.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2011.
17. Em 8 Jul 11, a lei foi aprovada na Câmara dos Deputados e aguardava aprovação pelo Senado. *Department of Defense Appropriations Bill, Report of the Committee on Appropriations*, 2011. Disponível em: <http://appropriations.house.gov/UploadedFiles/FY_2012_DEFENSE_FULL_COMMITTEE_REPORT.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2011, p. 319.
18. O site internet “Govtrack” fornece a versão mais atualizada do Projeto de Lei de Destinações Orçamentárias para a Defesa em 2012 (2012 Defense Appropriations Bill). Disponível em: <<http://www.govtrack.us/congress/billtext.xpd?bill=h112-2219>>. Acesso em: 15 jul. 2011.
19. BRODSKY, Robert. “Defense earmarks went beyond mission, IG says”, *Government Executive*, 21 July 2008. Disponível em: <<http://www.govexec.com/dailyfed/0708/072108rb1.htm>>. Acesso em: 12 jul. 2011.