

# Orçamento da defesa nacional de 2010 a 2018: análises e perspectivas



*Budget of the national defense  
from 2010 to 2018: analysis and perspectives*

---

**Ronaldo Quintanilha da Silva** roquintanilha@gmail.com  
Analista Legislativo da Câmara dos Deputados. Brasília, Brasil.

**Recebido** 10-dez-18 **Aprovado** 06-fev-19

**Resumo** Este artigo tem por objetivo analisar o orçamento da Defesa Nacional de 2010 a 2018. A gestão do orçamento da Defesa Nacional incumbe ao Ministério da Defesa (MD) e sua execução é descentralizada para as três forças: Marinha, Exército e Aeronáutica. A missão é a defesa da Pátria e a garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem. A Política Pública de Defesa Nacional está expressa na Política Nacional de Defesa (PND), na Estratégia Nacional de Defesa (END) e no Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN). Tais documentos são norteadores estratégicos e contêm os objetivos, que dependem de orçamento coerente e capaz de materializar os anseios pretendidos. Investigou-se a evolução dos recursos em comparação ao orçamento da União e PIB, entre outras avaliações. Em complemento, levantaram-se as proposições na Câmara dos Deputados e no Senado Federal sobre os aperfeiçoamentos do orçamento da Defesa na Constituição Federal de 1988 (CF/1988). Por fim, o texto contribuiu para o debate sobre o tema e evidenciou-se que há transparência e publicidade dos dados, confirmou-se, sobretudo, a diminuição do orçamento quando comparado ao total, mas um aumento em relação às funções orçamentárias, tal fato somado ao momento de assunção ao poder de integrantes oriundos das forças armadas, leva-se a perspectivas de avanços na valorização da Defesa Nacional e reforço de seu orçamento.

**Palavras-chave** Orçamento. Defesa Nacional. Política de Defesa Nacional. Exército Brasileiro. Marinha. Aeronáutica.

**Abstract** This article aims to analyze the budget of National Defence, 2010-2018. The budget management of National Defense lies with the Ministry of Defence (MD) and its implementation is decentralized to the three forces: Navy, Army and Air Force. The mission is the defense of the country and the guarantee of the constitutional powers, law and order. Public Policy of National Defence is expressed in the National Defence Policy (NDP), the

*National Defense Strategy (END) and the White Paper on National Defence (LBDN). Such documents are strategic and contain guiding objectives, which depend on consistent budget and to finalize the desired aspirations. The evolution of resources compared to the Union budget and GDP was investigated among other. In addition, rose the proposals in the House of Representatives and the Senate on the budget improvements of defense in the Federal Constitution of 1988 (CF/1988). Finally, the text contributed to the debate on the subject and noted that there are transparency and publicity of data, confirmed the reduction of the budget when compared to the total, but an increase in relation to the budgetary functions, this fact added to the moment of assuming to the power of members from the armed forces, leads to perspectives of advances in the valorization and reinforcement of the National Defense budget.*

**Keywords** Budget. National Defence. Policy National Defense. Brazilian Army. Navy. Air Force.

### “Não se pode ser pacífico sem ser forte.” (Barão do Rio Branco).

O objetivo deste artigo é analisar o orçamento da Defesa Nacional, gerido pelo Ministério da Defesa (MD), no período de 2010 a 2018. No mês de outubro de 2018, o eleitor brasileiro foi às urnas para escolher, entre outros, o presidente Jair Bolsonaro, para o período de 2019 a 2022. O capitão reformado do Exército Brasileiro na condição de presidente eleito tem em sua equipe vários integrantes das Forças Armadas, o que gera expectativa de um protagonismo maior do Exército, da Marinha e da Aeronáutica, certamente acompanhado de mais investimentos.

A metodologia baseou-se em pesquisa por intermédio do sistema Siga Brasil do Senado Federal, o qual retira os dados do Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI). O texto apoiou-se em literatura sobre o tema, em especial artigos que buscaram fazer comparações semelhantes em períodos diversos.

Depois da contextualização, que enfatiza os principais documentos norteadores da Política Pública de Defesa Nacional, procurou-se posicionar o Brasil no cenário regional e internacional, em relação aos gastos e objetivos. Para, em seguida, adentrar no orçamento, com comparações entre os exercícios e valores, tais como as despesas primárias e totais, o Orçamento-Geral da União (OGU), o Produto Interno Bruto (PIB), os gastos com pessoal e investimentos, entre outros. Também se investigou quais funções têm sido contempladas com recursos financeiros e, depois, detalhou-se o orçamento em programas e ações.

Ao final, concluiu-se que o orçamento da Defesa não vem recebendo os recursos financeiros correspondentes aos objetivos fixados, na verdade, ocorreu a diminuição do orçamento em relação ao todo e o aumento ao se comparar com outras funções orçamentárias. Vislumbrou-se ainda a possibilidade de propor alteração da Constituição Federal de 1988 (CF/88), para se priorizar o orçamento da Defesa.

## Contextualização – Documentos estratégicos

As Forças Armadas são constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica. Essas instituições, segundo o artigo 142 da CF/88, são permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República. O mesmo dispositivo estabelece sua finalidade: defesa da Pátria e garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem. Em relação à organização, ao preparo e ao emprego efetivo das Forças Armadas, a Constituição remete a Lei Complementar.

Cabe destacar que o comando é exclusivo do Chefe do Poder Executivo, que também possui a iniciativa de leis que fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas; e disponham sobre militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva (artigo 61 da CF/88).

A Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, tratou de atribuições subsidiárias, organização, orçamento, preparo e emprego. Com relação ao orçamento, a Lei estabelece que a Estratégia Nacional de Defesa (END), juntamente com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), serão as norteadoras das prioridades do orçamento do Ministério da Defesa (MD), que será elaborado em conjunto e com gestão individualizada pelos três comandos. No Congresso Nacional, tramita o Projeto de Decreto Legislativo nº 847, de 2017, que aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional para o próximo quadriênio (2019 a 2022).

A Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) constituem os marcos legais. Elas são frutos de amplo debate com diversos segmentos da sociedade, os documentos materializam o planejamento setorial de alto nível. Dentre outros aspectos, estabelecem os objetivos e as diretrizes para o preparo e o emprego das Forças Armadas em sua missão de defesa da pátria, da soberania e de garantia dos poderes constitucionais (Brasil, 2013).

A PND é o documento de mais alto nível do planejamento de ações destinadas à defesa nacional coordenadas pelo Ministério da Defesa. Voltada essencialmente para ameaças externas, estabelece objetivos e orientações para o preparo e o emprego dos setores militar e civil em todas as esferas do Poder Nacional, em prol da Defesa Nacional. Desse modo, trouxe para o debate fundamentos que passaram a orientar novos paradigmas os quais tiravam da clivagem o tema defesa nacional, passando a articulá-lo não apenas com outros atores públicos e sociais, mas principalmente situando-o, também, no plano de políticas públicas, desmistificando a falsa sensação de que defesa não interessaria à sociedade civil ou mesmo ao poder político (AMORIM, 2013, p. 7).

Já a END está diretamente ligada à Política Nacional de Defesa e trata de questões políticas e institucionais decisivas para a defesa do país, como os objetivos da sua “grande estratégia” e os meios para fazer com que a Nação participe da defesa. Aborda, também, problemas propriamente militares, derivados da influência dessa “grande estratégia” na orientação e nas práticas operacionais das três Forças. O Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) soma-se à Estratégia Nacional de Defesa e à Política Nacional de Defesa como documento esclarecedor

das atividades de defesa do Brasil. Os países da América do Sul, tais como Argentina e Chile, ao final da década de 1990, publicaram os seus “livros brancos de defesa” (AGUILAR, 2008, p. 3-6). Na mesma linha, dezenas de outros países fizeram o mesmo, o que demonstra o acerto na escolha de se estruturar o tema Defesa Nacional, em níveis de planejamento e diretrizes, fixando objetivos e metas, além de apresentar à sociedade os detalhes da política pública, que passa pelo Ministério da Defesa e necessariamente depende de um orçamento.

O orçamento é um fator determinante há muito tempo. Quando perguntado ao General de Exército Carlos Tinoco Ribeiro Gomes sobre quais eram os principais assuntos que interessavam aos militares na Constituinte, ele respondeu “Fundamentalmente, a estrutura, a organização e a missão das Forças Armadas, o problema do Ministério da Defesa, os problemas relacionados com vencimentos e orçamento.” (D’ARAUJO; CASTRO, 2001, p. 120).

O Ministério da Defesa foi criado em 10 de junho de 1999, em substituição ao Estado-Maior das Forças Armadas e aos Ministérios Militares. A ideia da inovação surgiu em campanha eleitoral de 1994, pelo candidato e futuro presidente Fernando Henrique Cardoso (ALSINA JUNIOR, 2003). Os antigos Ministérios das Forças foram transformados em Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, que são dirigidos por Oficiais-Generais nos postos de maior hierarquia na carreira militar: Almirante de Esquadra, General de Exército e Tenente-Brigadeiro do Ar, respectivamente. O Ministério da Defesa, como órgão da administração pública federal, tem a missão de coordenar o esforço integrado de defesa, bem como contribuir para a garantia da soberania, dos poderes constitucionais, da lei e da ordem e do patrimônio nacional, contribuindo, também, para a salvaguarda dos interesses nacionais e o incremento da inserção do Brasil no cenário internacional.

O Ministério e os documentos citados são os pilares para o planejamento e organização do orçamento da defesa. O orçamento tem relação com a situação econômica e política do país, com percepções de ameaças e pressões internas e externas, interesses nacionais, compromissos internacionais, entre outros. Mas terá, principalmente, relação com os objetivos nacionais e o que se espera do aparato de defesa da nação. Assim, orçamento e política de defesa devem caminhar juntos (AGUILAR, 2008, p. 12). Aliás, um Estado forte e soberano, comprometido com o futuro de seus cidadãos, não pode prescindir de forças armadas bem equipadas e preparadas, sem deixar de buscar por todos os meios a paz entre os povos (POMPEU, 2009, p. 5).

## Brasil no cenário internacional dos gastos militares

O Sipri é um instituto internacional independente dedicado à investigação de conflitos, guerras, armamentos e controle de armas. Fundado em 1966, fornece dados, análises e recomendações, com base em fontes abertas.

O instituto estimou que o gasto militar mundial voltou a subir em 2017, revertendo uma tendência de estabilização que durava cinco anos. Esta evolução resulta de uma forte expansão dos gastos militares no Leste Europeu, na Ásia e no Oriente Médio (SIPRI, 2018).

Entre 2014 e 2015, a média de gastos dos países sul-americanos diminuiu em 4%. A queda deveu-se principalmente aos problemas financeiros da Venezuela, atingida por uma grave crise econômica. O país cortou 64% de seu orçamento militar principalmente por conta da queda do preço do petróleo, afirmou o instituto. Já em 2017 os gastos aumentaram na América do Sul em 4,1%, em especial pelas altas da Argentina e do Brasil (UOL, 2016).

O Brasil é o 11º país que mais destinou recursos financeiros com despesas militares em 2017 (**Tabela 1**). Segundo estudo do Sipri, o país aumentou suas despesas em dólar em 6,3%, mesmo diante da crise econômica. Com isso, o Brasil representa 1,7% do montante gasto pelos quinze países.

O cálculo feito pelo instituto envolve gastos gerais, com aquisição de armamentos, pagamento de pessoal, manutenção de instalações entre outros.

**Tabela 1. despesas com defesa (US\$ bilhão)**

Posição	País	Valor
1º	EUA	610
2º	China	228
3º	Arábia Saudita	69,4
4º	Rússia	66,3
5º	Índia	63,9
6º	França	57,8
7º	Reino Unido	47,2
8º	Japão	45,4
9º	Alemanha	44,3
10º	Coreia do Sul	39,2
11º	Brasil	29,3
12º	Itália	29,2
13º	Austrália	27,5
14º	Canadá	20,6
15º	Turquia	18,2

Fonte: Sipri - ranking

Da **Tabela 1**, percebe-se que os integrantes do BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, com exceção desta última) figuram na relação, e o Brasil fica atrás da China, Rússia e Índia. Eles inicialmente tiveram a sigla criada por economistas para se referir a países com dimensões, populações e crescimento de PIB semelhante, em seguida, firmaram um bloco que aumentou suas pretensões políticas, em busca, por exemplo, de um lugar no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas - ONU.

Até abril de 2016, os BRICS possuíam mais de treze mil militares em operações de paz, os chamados capacetes azuis: a Índia contribuía com 7.696 capacetes azuis; o Brasil, com 1.303; a África do Sul, com 1.589; a China, com 3.042; e a Rússia, com 91 (CAMARGO, 2016, p. 6). Ainda sobre o Brics, os gastos militares brasileiros não

estão compatíveis com os três principais componentes dos BRICS (Rússia, China e Índia). Por consequência, verifica-se que o Brasil, embora deseje se tornar um novo *global player* com voz no cenário internacional, não apresenta fatos que respaldem tal ambição, uma vez que possui poder militar moderado (PAULA, 2016, p. 76-77).

Na América do Sul, o Brasil manteve a liderança regional com, aproximadamente, a metade do orçamento militar total da região. Em seguida, estão a Colômbia com 20%, a Argentina e o Chile com 8%, o Peru com 5% e o Equador com 4% do total do orçamento estimado. A Venezuela sofreu uma retração nos investimentos em defesa, situando-se em 3%. O Uruguai, o Paraguai e a Bolívia, em conjunto, também representaram 3% do orçamento de defesa da América do Sul em 2015 (MATOS, 2016, p. 5).

Em outro estudo elaborado pelo *Military Power Review*, foram analisados fatores militares, econômicos e geopolíticos de cada país, atribuindo-se pontos e pesos para cada item de acordo com sua importância, que em sua totalidade refletiram a escala de poder das principais nações sul-americanas. O estudo coloca o Brasil em primeiro lugar e o Chile na segunda posição (MILITARY REVIEW POWER, 2018).

Outro aspecto interessante envolvendo os países da América Latina é o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), criado em dezembro de 2008, por decisão dos doze países que integram a União de Nações Sul-Americanas (Unasul). O Conselho possui elevado valor estratégico no horizonte de atuação do órgão regional. Segundo Guimarães (2012, p. 11), a instituição do Conselho “viabiliza um sistema regional de segurança para manter afastadas potências extra regionais e, igualmente, prevenir estratégias de competição militar entre os atores locais”. Desse modo, o Brasil, ao fazer parte do conselho, tem acesso a instrumentos capazes de afirmar sua predominância na região.

O CDS, aliás, consolida a América do Sul como uma zona de paz, criando condições para a estabilidade política e o desenvolvimento econômico-social; bem como uma identidade de defesa sul-americana, gerando consensos que contribuam para fortalecer a cooperação no continente.

Nesse cenário, o Brasil se destaca pelas dimensões marcantes: mais de 8.5 mil km<sup>2</sup> de área, enorme quantidade de riquezas naturais, entre elas, os minerais, a água doce, a Amazônia e o pré-sal. São 23.102 km de fronteiras, sendo 15.735 km terrestres e 7.367 km marítimas.

No caso das fronteiras, o Exército Brasileiro tem aumentado e diversificado sua presença na região norte. Em 1980, o Exército tinha apenas 6.000 homens; atualmente, têm mais de 22.000. Esses homens estão distribuídos em mais de oitenta organizações militares, posicionadas estrategicamente nas entradas fluviais e terrestres do Brasil (OLIVEIRA, 2014, p. 13).

A título de exemplo das necessidades de proteção do território, o General de Exército Eduardo Dias da Costa Villas Bôas, comandante do Exército de fevereiro de 2015 a janeiro de 2019, incluiu a fraca presença do Estado na região amazônica, a baixa densidade populacional e o atraso socioeconômico dos municípios fronteiriços como fatores que ajudam a tornar vulnerável a fronteira. Ele afirmou que “Somos um país que caminha para

se tornar um ator global, mas temos metade do nosso território não integrado à dinâmica do desenvolvimento nacional" (BRASIL, 2012, p. 67). Em audiência na Câmara, outro comandante, General de Exército Guilherme Cals Theophilo Gaspar de Oliveira, então Comandante Logístico do Exército, citou "a falta de recursos para dotar os quartéis de fronteiras e a inexistência de sistema de vigilância para média e baixa altitude" como fatores preponderantes da vulnerabilidade da região, ou seja, é possível que aviões adentrem ao espaço aéreo brasileiro sem o conhecimento das autoridades (BRASIL, 2016).

## Orçamento da Defesa: Análise

De início, apresentaram-se os dados de forma consolidada, em grandes grupos, com intuito de se ter uma visão geral do orçamento da Defesa. Recorreu-se a indicadores econômicos e comparações entre exercícios diferentes. Mais adiante, listaram-se os programas e ações que detalham o orçamento e retratam a política de Defesa Nacional. Com isso, tratou-se de um tema específico e ligado diretamente à Defesa Nacional, colocando o assunto na órbita da discussão e debate, em contraponto à chamada apatia pelo tema ressaltada por Flores (2008, p. 1-3).

Durante as pesquisas, os valores foram considerados na situação "liquidados", ou seja, o serviço foi prestado ou o produto entregue ao responsável. O professor James Giacomoni (2012, p. 312) ensina as etapas da despesa: empenho, liquidação e pagamento. O Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (2017, p. 99-103) classifica as etapas em planejamento e execução (empenho, liquidação e pagamento). A liquidação consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tomando-se por base os títulos e documentos que comprovam o respectivo crédito.

Em razão das consultas terem sido criadas na segunda quinzena de novembro, para utilizar o exercício corrente optou-se em aplicar uma regra proporcional para projetar os valores do exercício de 2018.

Em contraponto ao trabalho de BRUSTOLIN (2009), que enfrentou dificuldades de acesso aos dados orçamentários, a pesquisa empreendida neste artigo não encontrou obstáculos. No próprio sítio do MD, há tabelas consolidadas contendo despesas do órgão, e até mesmo os valores pagos aos militares sob a rubrica de salário estão disponíveis no Portal da Transparência (BRASIL, 2018). A Câmara dos Deputados disponibiliza pesquisa em seu site de onde é possível verificar a execução das emendas individuais dos deputados e senadores destinadas ao MD (BRASIL, 2018).

Desse modo, a partir da Política Nacional de Defesa, da Estratégia e do Livro Branco e os dados orçamentários abertos, entende-se que houve uma evolução em prol da transparência e da publicidade dos atos de gestão e uso dos recursos financeiros por parte das Forças Armadas.



## Análise do orçamento da defesa considerando as despesas primárias (DP)

As despesas primárias são formadas a partir da eliminação dos gastos financeiros com dívida e compromissos assumidos, que pressionam o resultado primário do Governo, alterando o endividamento líquido do Governo (setor público não financeiro) no exercício financeiro correspondente. São eliminados, por exemplo, os empréstimos de Fundos Especiais – Marinha Mercante e outros (SANCHES, 2004, p. 81).

A **Tabela 2** contém os valores em despesas não financeiras (primárias) com dados do Ministério da Defesa e do Orçamento Geral da União, somados os orçamentos fiscal, seguridade e de investimento. Também consta a variação do orçamento em cada exercício e a participação do orçamento em relação ao OGU e PIB.

Verifica-se que a Defesa diminuiu em 14% sua participação no PIB, linha "h", de 1,4% (2010) para 1,2 (2018), contrariando em parte pesquisas anteriores que indicavam tendência de aumento, conforme Nascimento (2011, p. 1), e não seguindo os movimentos de elevação de gastos do leste europeu, da Ásia e do Oriente Médio. Em razão disso, há riscos de o Brasil não se manter na 11ª posição do *ranking* mundial, produzido pelo Sipri. A diferença para a Itália (12ª), por exemplo, é muito pouca. Porém, tais riscos são amenizados pelas considerações seguintes e a nova conjuntura política.

Tabela 2. Orçamento da Defesa, Despesas Primárias (em R\$ milhões)

Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ministério da Defesa (DP) (a)	56.093	57.902	60.033	64.726	71.323	74.036	77.846	85.844	84.923
Variação a.a da Defesa (DP) (b)		3,2	3,7	7,8	10,2	3,8	5,1	10,3	-1,1
Orçamento da União (DP) (c)	1.153.564	1.191.924	1.530.195	1.462.892	1.676.329	1.803.270	1.992.023	2.088.983	2.215.148
Variação a.a do Orçamento da União (DP) (d)		3,33	28,38	-4,40	14,59	7,57	10,47	4,87	6,04
Defesa DP / Orçamento da União DP (e)	4,9%	4,9%	3,9%	4,4%	4,3%	4,1%	3,9%	4,1%	3,8%
PIB (f)	3.885.847	4.376.382	4.814.760	5.331.619	5.778.953	6.000.570	6.266.895	6.558.194	6.870.000
Crescimento real do PIB (g)	7,5	4,0	1,9	3,0	0,5	-3,8	-3,6	1	1,3
Defesa DP / PIB (h)	1,4	1,3	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	1,3	1,2

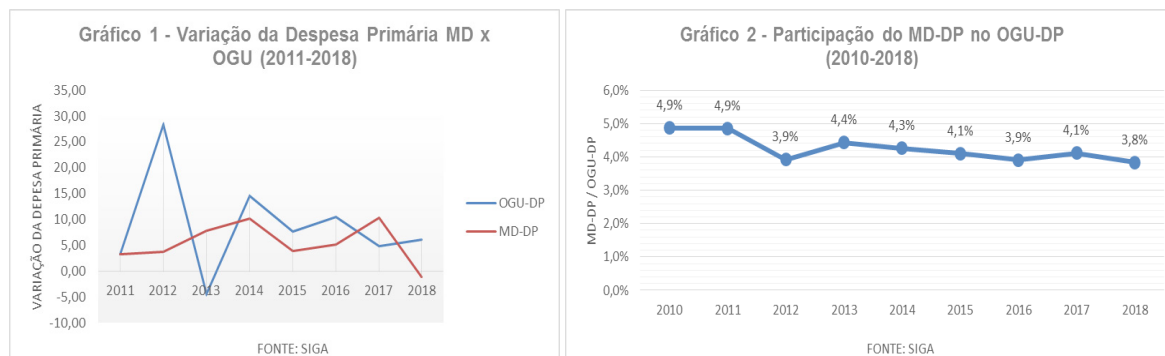
Fonte: Elaboração própria. Siga Brasil do Senado

O PIB teve crescimentos reais durante esse período (f). De 2010 a 2013, o produto interno chegou a crescer mais de quatro pontos na média, porém não houve alteração da participação do orçamento da Defesa. Pelo



contrário, o orçamento destinado à Defesa foi reduzido. Por outro lado, em 2015 e 2016, o PIB teve retração de 3,8 e 3,6, respectivamente, mas a Defesa manteve a participação de 1,2%. Assim, não obstante a ausência de mais investimento, pelo menos houve a permanência dos valores.

Para visualizar a alteração nas variáveis listadas na Tabela 2, os gráficos 1 e 2 demonstram a variação da Despesa Primária MD x OGU (b x d) e participação do MD-DP no OGU-DP (e):



Nota-se uma variação brusca entre 2012 e 2013 no Orçamento-Geral da União, de 28,38 para -4,4. Em 2012, o OGU teve aumento expressivo, mas a Defesa não acompanhou. Em compensação, a queda no orçamento geral em 2013 não afetou o da Defesa. De 2014 a 2016, os orçamentos guardaram uma sintonia, para variar novamente em 2017 e 2018. Praticamente, o MD-DP cresceu até o exercício de 2014 e em 2017, quando teve quedas bruscas na sequência, dificultando o planejamento e a manutenção dos projetos de Defesa. Chama à atenção a tendência de variação negativa do orçamento da Defesa para 2018, que deve ser confirmada ao final do exercício, pois aqui aplicamos uma regra de proporcionalidade.

No Gráfico 2, a participação do orçamento do MD-DP no OGU-DP é na média 4,3%, mas corroborando a análise anterior o orçamento da Defesa vem diminuindo sua participação e sua importância relativa ao orçamento geral. Em 2010, 4,9% destinavam-se às FFAA e em 2018 a parcela deverá ser de 3,8%, mais de um ponto percentual de queda.

Portanto, o orçamento da Defesa composto de despesas primárias encontra-se em declínio, desde 2010, tornando duvidosa a consecução dos objetivos firmados nos documentos de planejamento (END, PND e LBDN) e a não garantia do posicionamento do país nos rankings de atuação e valores investidos nessa área.

### Análise do orçamento da defesa considerando as despesas totais

As despesas totais são constituídas por todas as rubricas do orçamento, incluindo os gastos financeiros com dívida e compromissos assumidos. Foram analisados os valores destinados a pessoal e investimento, sem incluí-los nas tabelas, utilizando-se a classificação por grupo de natureza de despesa (GND), que proporcionará comparações com os gastos com pessoal e investimento.

O grupo GND é um agregador de elemento de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO/2019) - Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018, define o GND e elenca seus tipos: 1. Pessoal e Encargos sociais; 2. Juros e encargos da dívida; 3. Outras despesas correntes; 4. Investimentos; 5. Inversões financeiras; 6. Amortização da dívida; 9. Reserva de contingências (BRASIL, 2018). O Manual Técnico de Orçamento (MTO, 2019, p. 46-47) também estabelece essa mesma classificação.

A tabela 3 possui os valores em despesas que inclui despesas financeiras (não primárias) com dados do Ministério da Defesa e do Orçamento Geral da União, somados os orçamentos fiscal, seguridade e de investimento. Também consta a variação do orçamento em cada exercício e a participação do orçamento em relação ao OGU e PIB.

As funções orçamentárias foram listadas e os programas e ações foram detalhados mais a frente para que fosse possível identificar as prioridades e o manejo dos recursos financeiros pelo próprio MD.

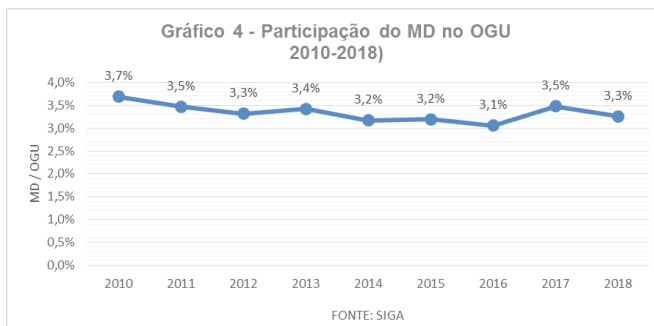
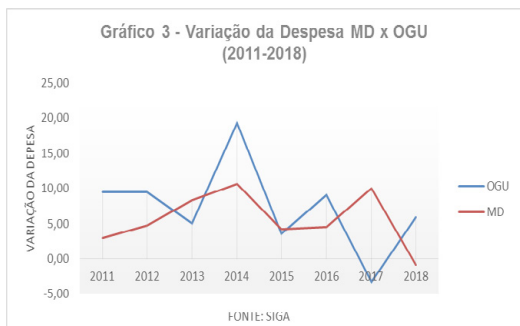
**Tabela 3. Orçamento da Defesa, Despesa Totais (em R\$ milhões)**

Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Ministério da Defesa (a)	56.244	57.902	60.646	65.687	72.665	75.719	79.133	87.044	86.327
Variação a.a da Defesa (b)		2,9	4,7	8,3	10,6	4,2	4,5	10	-0,8
Orçamento da União (c)	1.527.002	1.671.292	1.829.185	1.921.925	2.293.147	2.375.168	2.589.502	2.505.575	2.653.124
Variação a.a do Orçamento da União (d)		9,45	9,45	5,07	19,32	3,58	9,02	-3,24	5,89
Defesa / Orçamento da União (%) (e)	3,7%	3,5%	3,3%	3,4%	3,2%	3,2%	3,1%	3,5%	3,3%
PIB (f)	3.885.847	4.376.382	4.814.760	5.331.619	5.778.953	6.000.570	6.266.895	6.558.194	6.870.000
Crescimento real do PIB (g)	7,5	4,0	1,9	3,0	0,5	-3,8	-3,6	1	1,3
Defesa / PIB (%) (h)	1,4	1,3	1,3	1,2	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3

Fonte: Elaboração própria. Siga Brasil do Senado

Inicialmente, constata-se que a Defesa gerenciou valores constantes dos seus recursos em relação ao PIB (entre 2010 e 2018, a média foi de 1,3% do PIB, linha "h"). Mesmo no momento que o crescimento real do produto interno ultrapassou 7% ("g"), o Ministério teve apenas 1,3%. Novamente, a característica interessante é de que mesmo nos anos de crescimento negativo, 2015 e 2016, não houve diminuição dos recursos da Defesa em relação ao PIB.

A partir dos dados da Tabela 3, é possível constatar que a maior variação do orçamento da Defesa ("b") ocorreu em 2014 e 2017. Nos gráficos 3 e 4, os dados representam todas as despesas, inclusive as financeiras.



Há desencontros na variação dos orçamentos. Enquanto o da União diminui em 2013 para subir em 2014, chegando ao negativo em 2017, o da Defesa cresce até 2014, quando diminui em 2015 e 2016, para subir no ano de 2017, certamente em razão das operações militares desencadeadas, em especial no estado do Rio de Janeiro. O aumento encontrado está em consonância com a afirmação do SIPRI, já mencionado anteriormente.

Os dados do Gráfico 4 demonstram o quanto do orçamento da União é destinado para a Política de Defesa. Com exceção de uma pequena elevação em 2017 e 2018, a participação do orçamento da Defesa vinha perdendo força, de 3,7% em 2010 para 3,1% em 2016 em relação ao OGU. Todavia, há indicativos de reversão nos dois últimos anos. Seguindo essa tendência, estará de acordo com aquilo que se propõe nas políticas e diretrizes: "é prioritário assegurar continuidade e previsibilidade na alocação de recursos para permitir o preparo e o equipamento adequado das Forças Armadas (BRASIL, 2013, p. 34).

### Análise do orçamento da defesa considerando as funções orçamentárias

O próximo passo é comparar as funções orçamentárias, que se traduzem no maior nível de agregação de despesas do setor público. Os montantes diferem um pouco dos utilizados até agora, pois a função Defesa Nacional é típica do Ministério da Defesa, todavia possui pequena parcela executada por outros órgãos, que não afetam o objetivo da comparação.

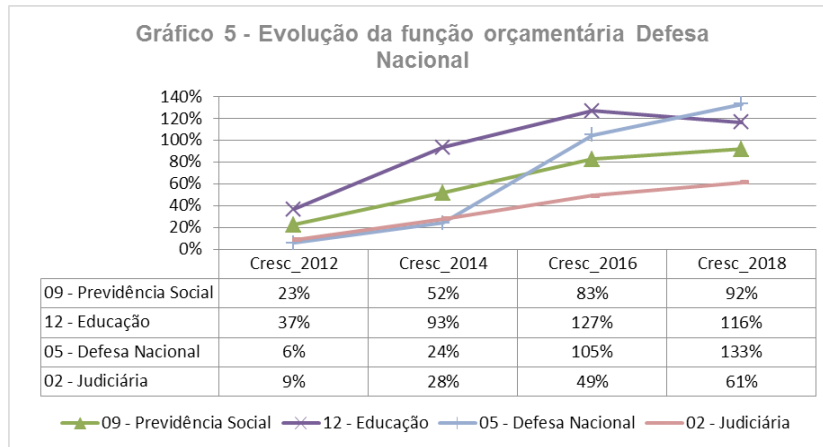
Tabela 4. Funções Orçamentárias (em R\$ milhões)

Posição	Crescimento	Ano	2010	2018
1	133%	05 - Defesa Nacional	28.081	65.422
2	124%	11 - Trabalho	31.083	69.692
3	118%	08 - Assistência Social	38.783	84.599
4	116%	12 - Educação	42.110	91.135
5	92%	09 - Previdência Social	325.893	625.154
6	88%	10 - Saúde	55.787	105.005
7	83%	28 - Encargos Esp.	810.934	1.484.246
8	61%	02 - Judiciária	20.941	33.791

Fonte: Elaboração própria. Siga Brasil do Senado.

Nota-se que dentre as oito maiores funções orçamentárias, confrontando os exercícios de 2010 e 2018, a função Defesa Nacional cresceu 133%, ocupando a primeira colocação na Tabela 4. Já em relação ao OGU, os gráficos 2 e 4 apresentaram a queda da participação, porque os recursos foram canalizados para outras áreas, a exemplo das listadas na tabela e outras não citadas, como Comércio, Comunicações e Agricultura, que também tiveram crescimento.

Para entender essa primeira posição da função Defesa Nacional, é necessário acompanhar a evolução de pelo menos quatro funções nesse período de dez anos, conforme o Gráfico 5:



Fonte: Siga

Tendo por base 2010, adicionou-se de dois em dois anos os valores das funções orçamentárias na condição "liquidadada". Considerando ainda as oito funções, representaram-se apenas quatro, para visualizar o avanço da Defesa, que passou do menor crescimento em 2012 (6%), para 24% em 2014 e depois 105% em 2016 e alcançou a primeira posição com 133% em 2018.

O evidente aumento dos recursos da Defesa nos dois últimos anos foi ocasionado pelas ações militares de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), atuação nas fronteiras, em especial no estado de Roraima, por causa das migrações de venezuelanos e, por último, intervenção no Rio de Janeiro.

Com base nas funções, pode-se dividir em dois períodos, o de baixo crescimento da função Defesa Nacional (2010 a 2015) e de alto crescimento de 2016 a 2018. Somando esses períodos, o valor acumulado da inflação (IPCA) chega-se a 54,78%, logo, a função Defesa Nacional superou em muito esse valor.

Quanto às despesas de pessoal, utilizando as mesmas consultas feitas até agora, mas acrescentado detalhamentos, chegou-se ao valor de 79,5% em média dos recursos vinculados para pessoal e encargos sociais. Esse montante, em parte, pode ser explicado pela característica da política pública, pois "pessoal" é um dos componentes de uma boa defesa. Como seria um exército sem seus soldados, ou uma marinha sem seus marinheiros ou uma aeronáutica sem seus aviadores? O General de Exército Alberto Cardoso (1987, p. 10-11), destaca que a preocupação com o indivíduo "não se esgota no quadro episódico do emprego das Forças Armadas na guerra.

Ela se projeta na paz, quando o militar se dedica ao preparo para a dissuasão." E ainda completa que o militar deve se preparar "diuturnamente para o emprego na defesa externa e interna e, dessa forma, conseguir transformar o componente militar da Nação em um de seus instrumentos dissuasores contra eventuais inimigos".

Ademais, o pessoal das forças armadas, ao ir para a reserva remunerada, mantém seu vínculo com a instituição, podendo ser convocado a retornar ao serviço ativo, logo, ele mantém o vínculo operacional com as Forças Armadas, de acordo com a Lei nº 6.880, de 9 de dezembro de 1980.

Com efeito, as observações acerca dos gastos com pessoal não podem ser analisadas isoladamente, pois Defesa se compõe de efetivo, diferentemente, de outras políticas públicas. O investimento em pessoal trata-se da atividade finalística da Defesa (D'ARAUJO; CASTRO, 2001, p. 235). Evidentemente que isso não afasta a necessidade de estudos e pesquisas sobre qual a dimensão ideal das forças armadas, seus equipamentos, preparo e emprego.

Por exemplo, a função Trabalho, segunda colocada da Tabela 4, cujo principal programa é a Política de Emprego e Renda do Ministério do Trabalho, que se fundamenta na qualificação do trabalhador, na recolocação no mercado de trabalho e no pagamento do benefício do seguro-desemprego, conforme a Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990. Nesse caso, o pagamento de pessoal é acessório, porque a política pública tem por principal finalidade atender as necessidades do trabalhador, diferente de políticas de defesa, em que o indivíduo é um dos esteios de atuação dos três comandos.

Cumprе salientar o baixo nível de investimento de 7,2% em média para o período de 2010 a 2018. Nesses anos, os investimentos iniciaram em 2010 com 9,8% e encerram o período da pesquisa em 2018 com apenas 7,6%. Esses recursos são aplicados na construção de novas instalações, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente, a exemplo dos citados nas ações das Tabelas 5 e 6. Tais recursos são passíveis de contingenciamento pelo Governo Federal, o que não acontece com as despesas de pessoal (obrigatórias).

Sobre as despesas obrigatórias, o gestor público não possui discricionariedade quanto à determinação de seu montante, nem do momento de sua realização, por determinação constitucional ou legal. Além disso, elas necessariamente têm prioridade em relação às demais despesas, tanto no momento de elaboração do orçamento, quanto na sua execução.

Assim, além do reduzido valor de investimento, eles são passíveis de contingenciamento (FLOR, p. 87, 2008). Uma das justificativas da apresentação da PEC 263, de 2013, mencionada na tabela 7, é de que o contingenciamento alcançou mais de 25% do montante, "sendo 5,9 bilhões em 2010 e 4 bilhões de corte em 2011, num percentual de cerca de 30% nas despesas referentes a custeio e investimento." (BRASIL, 2013).

Portanto, identificou-se dois períodos antagônicos da função Defesa, um de baixo crescimento e o outro de aumento expressivo, que tende a ser a marca da próxima gestão. Outro ponto de destaque é o baixo nível de recursos destinados a investimento, ele vem diminuindo e ainda sofre com severas restrições de contingenciamento. No passo seguinte, analisam-se os programas e ações que compõe o orçamento da Defesa.

## Análise do orçamento da defesa detalhado por programas e ações

Os programas representam a política de defesa como instrumento da ação governamental para realização de objetivos estratégicos definidos nos documentos já citados e no Plano Plurianual (PPA). O período da pesquisa deste artigo está submetido a três diferentes PPAs com mudança de metodologia a partir de 2012. Os exercícios de 2010 e 2011 (PPA 2008-2011, Desenvolvimento com inclusão social e educação de qualidade); exercícios de 2012 a 2015 (PPA 2012-2015, Mais desenvolvimento, mais igualdade e mais participação); e os exercícios de 2016 a 2018 (PPA 2016-2019, Desenvolvimento, igualdade e inclusão social).

Os PPAs para os períodos 2012-2015 e 2016-2019 dividem os programas em dois tipos: a) Temáticos e b) Gestão, Manutenção e Serviço do Estado. Os Temáticos retratam as agendas de governo, organizadas por recortes selecionados de Políticas Públicas que orientam a ação governamental. Sua abrangência representa os desafios e orienta a gestão do Plano, no que diz respeito ao monitoramento e avaliação da dimensão tática. Os de Gestão atuam como suporte e apoio administrativo (BRASIL, 2016, p. 7).

Nos dois primeiros exercícios, o MD possuía uma estrutura de programas, apresentada na Tabela 5, que foi alterada nos anos seguintes. Reduziu-se o número de programas, a partir da junção de programas afins ou a inserção deles na condição de ações em um programa maior.

Por exemplo, em 2010 e 2011, havia os programas de Reparcelamento e Adequação da Marinha, do Exército e da Força Aérea Brasileira e os programas de Preparo em Emprego do Poder Naval, Terrestre, Aéreo e Combinado. Tais programas não constam na nova metodologia, que os reuniu sob a denominação Política Nacional de Defesa.

Dos catorze programas de maior volume de recursos, destacam-se programas relacionados à gestão administrativa e pagamento de pessoal: 0089 – Previdência de inativos, 0750 – Apoio administrativo e 0637 – Serviço de saúde, que consomem mais de 80% dos valores. Os programas de reparcelamento e preparo das forças armadas reúnem mais de 7% dos recursos financeiros (0626, 0632, 0620, 0621, 0622 e 8032).

**Tabela 5. Programas do MD como órgão superior (em R\$ milhões)**

Programas	2010		2011	
	Valor	Valor/Total (%)	Valor	Valor/Total (%)
0089 - Previdência de inativos e pensionistas da união	26.950	47,92	28.588	49,37
0750 - Apoio administrativo	17.969	31,95	19.103	32,99
0626 - Reparcelamento e adequação da marinha do brasil	3.189	5,67	1.879	3,25
0637 - Serviço de saúde das forças armadas	1.319	2,35	1.588	2,74
0632 - Reparcelamento e adequação da força aérea brasileira	991	1,76	454	0,78
0622 - Preparo e emprego do poder naval	706	1,26	724	1,25

Programas	2010		2011	
	Valor	Valor/Total (%)	Valor	Valor/Total (%)
0620 - Preparo e emprego da força terrestre	612	1,09	682	1,18
0621 - Preparo e emprego da força aérea	590	1,05	692	1,19
8032 - Preparo e emprego combinado das forças armadas	518	0,92	208	0,36
0623 - Segurança de voo e controle do espaço aéreo brasileiro	473	0,84	574	0,99
1401 - Reparação de violações e defesa dos direitos humanos	366	0,65	400	0,69
0630 - Desenvolvimento da aviação civil	310	0,55	102	0,18
1029 - Resposta aos desastres e reconstrução	296	0,53	205	0,35
0181 - Brasil no esporte de alto rendimento - brasil campeão	278	0,49	406	0,70
Outros programas	1.677	2,98	2.297	3,97
<b>Total</b>	<b>56.244</b>		<b>57.902</b>	

Fonte: Elaboração própria. Siga Brasil do Senado

Aparece na relação o programa 0181 – Brasil no esporte de alto rendimento, que se constituiu em uma parceria de sucesso nas olimpíadas Rio 2016, denominado Programa Atletas de Alto Rendimento (PAAR) é um acordo entre os ministérios da Defesa e do Esporte, cujo objetivo foi de fortalecer a equipe militar brasileira em eventos esportivos de alto nível.

Segundo consta no site do MD (BRASIL, 2016), em fevereiro de 2016, o programa contava com 668 militares, sendo que 74 são militares de carreira e outros 594 temporários. Desses, 251 são da Marinha, 230 do Exército e 187 da Força Aérea Brasileira.

Na última olimpíada, foi comum a cena da continência prestada pelas medalhistas brasileiros no momento do hino nacional. Entre os jogos de Londres e as Olimpíadas Rio 2016 passaram-se de 51 atletas do Programa de Alto Rendimento das Forças Armadas para 145. A quantidade de medalhas também aumentou: em Londres foram cinco medalhas e no Rio alcançaram-se treze (BRASIL, 2018).

Nos Planos Plurianuais posteriores, sob nova metodologia, agregaram-se os programas, resultando na concentração em apenas um programa temático denominado Política de Defesa Nacional, que inclusive é submetido às avaliações da Controladoria-Geral da União (CGU) e do Tribunal de Contas da União (TCU).

Para completar a análise empreendida neste artigo, faz-se necessário listar as ações componentes do Programa de Política Nacional de Defesa, no período de 2012 a 2018.

O conceito de ação, segundo o MTO, de 2019, é a operação da qual resultam produtos (bens ou serviços) que contribuem para atender ao objetivo de um programa. Incluem-se também as transferências obrigatórias ou voluntárias a outros entes da Federação e a pessoas físicas e jurídicas, na forma de subsídios, subvenções, auxílios, contribuições, entre outros, e os financiamentos (BRASIL, 2019, p. 30).



Neste ponto, avança-se um pouco no orçamento da Defesa ao listar as principais ações, as quais são divididas em atividades (iniciadas por números pares) e projetos (iniciadas por números ímpares). Desse modo, será possível identificar as prioridades no âmbito do Ministério.

Tabela 6. Ações do Programa Política de Defesa Nacional (em R\$ milhões)

Ação (Cod/Desc)	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
20xv - Sistema de controle do espaço aéreo brasileiro	0	695	856	1.004	1.013	912	817	5.297
123g - Implantação de estaleiro e base naval para construção e manutenção de submarinos convencionais e nucleares	1.192	1.299	1.241	519	221	278	396	5.146
123b - Desenvolvimento de cargueiro tático militar de 10 a 20 toneladas (projeto kc-x)	860	1.217	965	864	419	554	0	4.879
212o - Movimentação de militares	0	0	923	1.015	700	681	657	3.976
14t0 - Aquisição de aeronaves de caça e sistemas afins - projeto fx	0	0	0	195	1.154	1.136	560	3.045
123i - Construção de submarinos convencionais	287	82	267	250	477	738	640	2.741
2048 - Manutenção e suprimento de material aeronáutico	356	457	465	340	253	336	308	2.515
2868 - Manutenção e suprimento de combustíveis e lubrificantes	375	367	346	279	216	173	258	2.014
2859 - Aprestamento das forças navais	183	553	604	449	83	108	0	1.980
123j - Aquisição de helicópteros de médio porte de emprego geral (projeto h-x br)	503	4	228	92	313	441	293	1.874
20ih - Modernização e revitalização de aeronaves	312	252	246	147	45	150	0	1.152
20xk - Logística militar terrestre	0	195	226	164	107	195	263	1.150
123h - Construção de submarino de propulsão nuclear	173	68	156	72	173	304	156	1.102
1560 - Obtenção de meios da marinha	0	0	0	157	122	310	427	1.016
4450 - Aprestamento da força terrestre	214	162	197	202	86	60	78	999
14SY - Apoio a realização de grandes eventos	0	253	188	80	342	0	0	863
14T7 - Tecnologia nuclear da marinha	0	168	154	107	113	151	91	784
14XJ - Aquisição de cargueiro tático militar de 10 a 20 toneladas -	0	0	0	0	154	364	249	767
14T4 - Implantação do projeto guarani	0	35	64	0	164	291	178	732
2865 - Manutenção e suprimento de fardamento	13	307	370	41	0	0	0	731

Fonte: Elaboração própria. Siga Brasil do Senado

Observa-se no rol de ações a existência de projetos importantes encabeçando os gastos, como a construção de estaleiros (123g), o desenvolvimento de cargueiro tático militar (123b) e a aquisição de aeronaves de caça – Projeto FC (14t0), escolhas que se coadunam com as propostas delineadas no Livro Branco de Defesa Nacional. Os projetos naturalmente sofrem redução à medida que se aproximam de seu término. Todavia, se o fluxo de

recursos for interrompido, por outros motivos, conforme se viu nos gráficos 1 e 3, pode haver prejuízo em sua consecução e até torná-los inviáveis.

Há ações essenciais para o preparo e emprego das forças armadas. Elas destinam-se a promover o treinamento das tropas para assegurar o seu estado de pronto emprego e a defesa do território nacional e sua soberania. Amparadas pelas atividades de capacitação operacional permanente dos efetivos da Força Terrestre; suporte do Sistema de controle do espaço aéreo (20xv); execução dos programas de instrução e adestramento do Exército Brasileiro; transporte operacional da tropa; simulações de emprego da Força Terrestre em operações entre outros. A ação 2859 – Aprestamento das forças navais manteve razoável nível de recursos, apesar de uma diminuição de mais de 40% em 2016. A ação 4450 – Aprestamento da força terrestre apresentou orçamento intermitente, o que dificulta o planejamento e execução. A ação 20xa – Aprestamento da aeronáutica, que não está na relação, apresentou de 2012 a 2018 orçamentos muito baixos, praticamente nulos.

A consequência da diminuição dos recursos nessas ações é relatada pela CGU, em seu Relatório das Contas de Governo de 2015, quando analisou os indicadores do programa. O indicador da Marinha de Adequação da Força Naval, apurado em 2015, foi de 40,35%, percentual significativamente superior ao índice de referência de 20%. Por outro lado, tanto a força terrestre quanto a aeronáutica ficaram abaixo de suas metas, segundo a Controladoria, “pela redução do aporte de recursos aos projetos” (BRASIL, 2016, p. 216).

Ainda cabe mencionar a ação 212o - Movimentação de militares, que inicia 2015 com aporte considerável de mais de um bilhão. Não obstante a necessidade dos integrantes das forças armadas conhecerem o território nacional, os valores desse período a coloca em quarto lugar dentre as ações do Programa, acumulando quase R\$ 4 bilhões.

Em suma, no âmbito do programa principal do MD, as ações englobam projetos específicos e listados nos documentos norteadores das políticas públicas, todavia há ações essenciais com valores que não correspondem a sua importância e a ação de movimentação de militares emerge com recursos elevados, considerando as demais ações.

## Proposta de emenda à Constituição com impactos orçamentários para Defesa Nacional

Sabe-se que a economia do Brasil está em uma das mais difíceis situações, com seguidos déficits em suas contas públicas, queda da arrecadação e do PIB, a inflação esteve fora do teto da meta e o desemprego permanece em alta. Soma-se a isso, fatores políticos, que levaram ao processo de impeachment da ex-Presidente Dilma. O Presidente Michel Temer assumiu o comando do país, em 31 de agosto de 2016, e para combater a recessão defendeu a Proposta de Emenda à Constituição nº 241, de 2016 (PEC 241) – Novo Regime Fiscal, que busca limitar o aumento de despesas à inflação do ano seguinte. A proposta aprovada pelo Congresso Nacional tornou-se a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, amplamente conhecida como “Teto de Gastos”. Com efeito,

qualquer medida de salvaguarda de recursos ou exceções ao regime deverá ser feita na Constituição Federal, por intermédio de PECs.

Em levantamento realizado considerando as propostas de emenda à constituição em tramitação, contendo a expressão “Defesa Nacional” e “Ministério da Defesa”, encontram-se, na Câmara dos Deputados, dezenove propostas, sendo que duas buscam normatizar as polícias auxiliares (a exemplo da PEC 184/2007) e nove regulam matérias como o Conselho de Defesa e outras; e duas listadas na tabela 7 tratam das matérias orçamentárias.

No Senado Federal, há sete PECs, todas tratando de temas diversos sem objetivo de alterar matéria orçamentária. A proposta mais interessante, PEC 53, de 2004, relativa à proteção da execução orçamentária da Defesa, foi arquivada.

Tabela 7. Propostas de emenda à Constituição acerca da Defesa Nacional

Proposta/Autor/Ementa – Câmara dos Deputados	Objetivo
<p><b>PEC 263/2013</b>  <b>Autor:</b> Nelson Markezelli - PTB/SP  <b>Ementa:</b> Introdúz dispositivo na Constituição Federal para tornar obrigatória a execução da programação orçamentária dos projetos e atividades do Ministério da Defesa.</p>	<p>Tornar obrigatória a execução da programação orçamentária dos projetos e atividades do Ministério da Defesa. Com essa medida, iremos impedir a descontinuidade orçamentária dos projetos dos setores de defesa e aeroespacial.</p>
<p><b>PEC 197/2016</b>  <b>Autor:</b> Jô Moraes - PCdoB/MG; Bruna Furlan - PSDB/SP; Carlos Zarattini - PT/SP e Subtenente Gonzaga - PDT/MG.  <b>Ementa:</b> Inclui o § 19 no art. 166 da Constituição Federal, para determinar que sejam aplicados em ações de Defesa 2% do Produto Interno Bruto (PIB).</p>	<p>Aumentar o percentual de aplicação de recursos orçamentários em ações de Defesa dos atuais 1,4% do PIB para 2% PIB justifica-se pela necessidade de se atender aos Objetivos de Defesa Nacional previstos na Política Nacional de Defesa (PND).</p>

**Fonte:** Elaboração própria. Pesquisa na Câmara dos Deputados e Senado Federal, em 20 ago 2016

Ainda sobre essas duas propostas, vale assinalar que a PEC 263/2013 busca tornar obrigatória a execução orçamentária combatendo, dessa forma, o contingenciamento do orçamento da Defesa, porém não faz menção à desvinculação de receitas da União, a denominada DRU. A PEC 197/2016 estabelece um piso mínimo para o orçamento e tem apoio de deputados de várias legendas, que se compactuam da necessidade de se aperfeiçoar o processo orçamentário da defesa. O ideal seria a junção das duas proposta somadas ao ajuste de se incluir o orçamento como exceção à DRU.

Sabe-se que a Emenda Constitucional nº 93, de 2016, renovou os termos da DRU, que desvincula as receitas obrigatórias da União. Ela é um mecanismo que permite ao governo federal usar livremente 20% de todos os tributos federais vinculados por lei a fundos ou despesas. A principal fonte de recursos da DRU são as contribuições sociais, que respondem a cerca de 90% do montante desvinculado. Em 2016, aprovou-se no Senado Federal a prorrogação da DRU até 2023, alterando para 30% as desvinculações, e estendendo para estados e municípios, o que ficou conhecida como DREM.

Quanto à elaboração de medidas no Congresso, causa estranheza a existência de apenas duas propostas com o teor acima comentado. Esperava-se encontrar uma quantidade maior, em razão da relevância já destacada e,

em especial, pelo apoio da população, que demonstra grande confiança nos militares. Na edição da pesquisa Sistema de Indicadores de Percepção Social (Sips): Defesa Nacional, de 2012, divulgada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), foi generalizada a percepção de que é necessário investir mais na estrutura oferecida às Forças Armadas: sete em cada dez disseram que o orçamento militar deveria aumentar muito ou razoavelmente. E um em cada dois brasileiros diz ter muita ou total confiança nos militares (BRASIL, 2012).

## Conclusão

O artigo buscou trazer à tona o tema Defesa Nacional, inserindo-o no âmbito das políticas públicas, sem descuidar de suas particularidades. O levantamento da execução orçamentária do Ministério da Defesa permite afirmar que há considerável transparência e publicidade dos gastos.

As forças armadas proclamaram seus objetivos estratégicos na Política Nacional de Defesa e na Estratégia Nacional de Defesa, e expuseram os caminhos a serem percorridos para se ter Marinha, Exército e Aeronáutica capazes e prontas de enfrentar os desafios. Para tanto, depende-se de um planejamento orçamentário correspondente aos anseios pretendidos.

No período de 2010 a 2018, deparou-se com a diminuição dos recursos orçamentários destinados à Defesa Nacional em relação ao orçamento da União. A participação no PIB caiu em 14% e mesmo nos momentos em que o Orçamento Geral da União crescia, o da Defesa manteve-se em queda tanto em relação às despesas primárias quanto às despesas totais. Não se pode negar que existiu a manutenção de valores, em períodos de retração do produto interno bruto. Ao aprofundar os estudos, comparando as funções orçamentárias, percebem-se nitidamente dois períodos, o de baixo e alto crescimento, colocando, principalmente nos dois últimos anos, a Defesa bem a frente das demais funções.

Os motivos desse aumento são as convocações para atuar em várias frentes, destacando-se no cenário nacional. O período de valorização ganhou reforço com a chegada ao poder do Presidente eleito em 2018 e a nomeação de vários integrantes do meio militar em cargos chaves, aumentando as perspectivas de que os militares sejam contemplados com maiores recursos financeiros nos próximos anos.

A condição de nação pacífica e mais de cem anos sem guerras não pode afastar a constituição de uma política pública de defesa abastecida por recursos financeiros de forma perene e previsíveis. Dessa forma, o país não só manterá sua posição destacada em *rankings* de nações, mas perseguirá os objetivos traçados, dentre eles, ser atuante, cada vez mais, no cenário regional e internacional.

A Política de Defesa é marcada por particularidades que análises isoladas podem enveredar por conclusões errôneas. Nessa linha, trata-se do caso dos gastos com pessoal, que no período comprovou-se sua grande participação no montante dos recursos da Defesa, mas não se deve esquecer que se está diante de uma aplicação

finalística: as forças armadas são compostas pelos seus indivíduos. Tal posição não exclui a necessidade de se discutir o tamanho ideal ou necessário das forças armadas, seu emprego e operacionalidade.

Ainda nesse detalhamento, o que mais preocupa é o baixo nível de investimentos, pois são destinados a compra de novos equipamentos e instalações. Além disso, outro obstáculo é o contingenciamento e a desvinculação das receitas da União, que incide sobre esses recursos, dificultando ainda mais sua boa aplicação.

Na sequência, analisaram-se os programas e ações, que possuem volume alto de recursos destinados a atividades de gestão e apoio administrativo. Destacou-se um caso de sucesso, a parceria entre o Ministério da Defesa e o do Esporte, no programa dos atletas de alto rendimento. Uma saída interessante para se potencializar os recursos financeiros é a busca por parcerias em projetos com outros órgãos da Administração Pública.

Ainda quanto às ações, por consequência da diminuição dos recursos financeiros, atividades de preparo das forças armadas acompanharam essa queda e tiveram impactos significativos no volume a elas destinados. Por outro lado, projetos importantes estavam sendo priorizados no âmbito do Programa Nacional de Defesa, principal programa do Ministério da Defesa.

Os próximos anos precisam ser acompanhados de perto por quem se preocupa com a valorização da Política Nacional de Defesa. O estudo buscou analisar os últimos nove anos, demonstrando que há perspectivas de novos desafios, que carecem de olhar técnico e científico.

Com base no levantamento das propostas em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, encontraram-se apenas duas sugestões relevantes, que precisam ser aperfeiçoadas para atenderem os anseios da política de defesa e o pedido da própria população, que vê nas forças armadas a necessidade de maiores recursos financeiros.

Enfim, a política pública de defesa nacional, expressa em documentos norteadores, discutidos no âmbito militar e civil, precisa de amparo correspondente do lado orçamentário, sem o qual ficará inviável o alcance dos objetivos ali fixados.

## Referências

AGUILAR, S. L. C. **Políticas de defesa e orçamentos militares no Cone Sul**. In: D'ARAÚJO, M. C.; SOARES, S. A.; MATHIAS, S. K. (Org.). Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas: textos selecionados do Primeiro Encontro da Associação Brasileira de Estudos de Defesa. 1. ed. Campinas: Mercado de Letras, 2008, p. 101-121.

ALSINA JÚNIOR, J. P. S. **A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso**. Rev. bras. polít. int., Brasília, v. 46, n.2, p. 53-86, Jul./Dez. 2003.

AMORIM, A. P. de. **Novos paradigmas para a defesa e a segurança nacionais**. Revista de informação legislativa, Brasília, v. 50, n. 200, p. 7-13, out. /dez. 2013. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/502934/000991761.pdf?sequence=1>. Acesso em: 30 ago. 2018.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Audiência Pública, CPI da Funai**. 2016. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/55a-legislatura/cpi-funai-e-incra/videoArquivo?codSessao=56917&codReuniao=44017#videoTitulo>. Acesso em: 18 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Câmara dos Deputados. **Fiscalize o Orçamento**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/fiscalize>. Acesso em: 18 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_ **Proposta de Emenda à Constituição n. 263/2013**. Disponível em: [http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra;jsessionid=79178B0883EF9E66A5F944E7D05B4521.proposicoesWeb1?codteor=1089702&filename=PEC+263/2013](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=79178B0883EF9E66A5F944E7D05B4521.proposicoesWeb1?codteor=1089702&filename=PEC+263/2013). Acesso em: 18 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. Congresso Nacional. **Constituição (1988)**. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituição/Constituição.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituição/Constituição.htm). Acesso em: 10 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_ **Decreto Legislativo n. 373**, de 25 de setembro de 2013. Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional, encaminhados ao Congresso Nacional pela Mensagem n. 83, de 2012 (Mensagem no 323, de 17 de julho de 2012, na origem). Diário Oficial da União, Brasília, 26 set. 2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_ **Lei nº 13.707, de 14 de agosto de 2018**. Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/Lei/L13707.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Lei/L13707.htm). Acesso em: 10 set. 2018.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_ **Lei Complementar n. 97**, de 9 de junho de 1999. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp97.htm). Acesso em: 10 jul. 2018.

\_\_\_\_\_. IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **O Sistema de Indicadores de Percepção Social (SIPS): Defesa Nacional – Parte II**. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/SIPS/120125\\_sips\\_defesanacional\\_2.pdf](http://www.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/SIPS/120125_sips_defesanacional_2.pdf) Acesso em 20 ago 2018. Brasília: Ipea, 2012.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Atletas militares conquistam mais de mil medalhas em 2018**. Disponível em: [https://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/paises\\_livrobranco.php](https://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/paises_livrobranco.php). Acesso em 3 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. **Exército incorpora novos atletas ao Programa de Alto Rendimento**. 2016. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/18344-exercito-incorpora-novos-atletas-ao-programa-de-alto-rendimento>. Acesso em 3 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público**. 2017. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/mcasep>. Acesso em: 20 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle - CGU. **Prestação de Contas da Presidente da República de 2015**. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica/contas-2015>. Acesso em: 18 ago 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle - CGU. **Portal da Transparência**. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br>. Acesso em: 18 ago 2018.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Orientações para elaboração do Plano Plurianual 2016-2019**. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento de 2019**. Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/lib/exe/fetch.php/mto.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. Senado Federal. **Revista de audiências públicas do Senado Federal: Defesa Nacional**. Forte, jamais agressivo. Ano 3, n. 10, mar. 2012.

BRUSTOLIN, V. M.. **Abrindo a caixa-preta: o desafio da transparência dos gastos militares no Brasil**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

CAMARGO, E. C. *et al.* **Gastos Militares e a Inserção do Brasil como Player Global dos Anos 2000 a 2015**. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/component/content/article/66-ensino-e-pesquisa/defesa-e-academia/34067-artigos-e-palestras-do-13-congresso-academico-sobre-defesa-nacional?Itemid=101>. Acesso em 1 set. 2018.

CARDOSO, A. **Os treze momentos**. Análise da obra de Su Tzu. Rio de Janeiro, Bibliex, 1987.

D'ARAUJO, C. e CASTRO, C. (Orgs). **Militares e política na Nova República**. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 2001. 360p.

FLÔR, C. R. A. **Defesa, orçamento e tecnologia: um estudo de caso da Marinha do Brasil (1990 a 2005)**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

FLORES, M. C. Defesa Nacional: Parâmetros Internacionais e Problemas Internos. **Revista Interesse Nacional**, São Paulo, Ano 1, n. 2, jul.-set. 2008. Disponível em: <https://interessenacional.wordpress.com/edicoes/>. Acesso em: 29 ago. 2018.



GIACOMONI, J. **Orçamento público**. 16. ed. ampl. e rev. São Paulo: Atlas, 2012. 374 p.

GUIMARÃES, M. A. **A política de defesa do Brasil e o Conselho de Defesa Sul-Americano**. 2012. Dissertação (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012. p. 364

MATOS, P. O. **Cooperação regional em defesa: as limitações do orçamento militar na América do Sul (2000-2015)**. 2016. Disponível em: [http://www.enabed2016.abedef.org/resources/anais/3/1466443989\\_ARQUIVO\\_ArtigoPatriciaMatosENABED2016.pdf](http://www.enabed2016.abedef.org/resources/anais/3/1466443989_ARQUIVO_ArtigoPatriciaMatosENABED2016.pdf). Acesso em 22 ago 2018.

MILITARY POWER REVIEW. **Ranking do Poder Militar na América do Sul**. Disponível em: <http://www.military-power.com.br/ranking.htm>. Acesso em: 18 ago. 2018.

NASCIMENTO, M. C. N. **Uma década de gastos orçamentários na área de defesa nacional - 2000 a 2010: análises e tendências**. Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento. Brasília, vol. 1, n. 1, 2011, p. 43-57. Disponível em: [www.assecor.org.br/rbpo](http://www.assecor.org.br/rbpo). Acesso em: 10 ago. 2018.

OLIVEIRA, C. S. **O Exército Brasileiro e as políticas públicas na faixa de fronteiras da região amazônica brasileira**. In: I Seminário Casas de União: Políticas Públicas e Regiões de Fronteira. Maria da Graça Hahn, José Miguel Quedi Martins, Lucas Kerr de Oliveira. (Org). Porto Alegre. 2014.

PAULA, A. M. P. de. **As Políticas de Defesa do Brasil e da Índia: um estudo comparado (2003 – 2015)**. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2016.

POMPEU, L. F. N. **Aspectos políticos do orçamento de defesa: o orçamento da Marinha do Brasil e a Política de Defesa Nacional**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

SANCHES, O. M. **Dicionário de orçamento, planejamento e áreas afins**. 2. ed. atual. e ampl. Brasília: OMS, 2004. 393 p.

SIPRI. **Trends in world military expenditure, 2017**. Maio, 2018. Disponível em: [https://www.sipri.org/sites/default/files/2018-04/sipri\\_fs\\_1805\\_milex\\_2017.pdf](https://www.sipri.org/sites/default/files/2018-04/sipri_fs_1805_milex_2017.pdf). Acesso em: 10 jul. 2018.

UOL. Internacional. **Brasil reduz gasto militar, mas segue entre os 15 países com maior investimento no setor**. Abril, 2016. Disponível em: <http://noticias.uol.com.br/internacional/ultimas-noticias/2016/04/04/brasil-reduz-gasto-militar-mas-segue-entre-os-15-paises-com-maior-investimento-no-setor.htm>. Acesso em: 18 ago 2018.