

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**Orçamento de Defesa do Brasil e Gastos Militares
Internacionais: um comparativo mundial**

HEBER MIRANDA SILVA

Matrícula nº: 117127343

ORIENTADOR: Prof. Dr. Nicholas Miller Trebat

NOVEMBRO 2020

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**Orçamento de Defesa do Brasil e Gastos Militares
Internacionais: um comparativo mundial**

HEBER MIRANDA SILVA
Matrícula nº: 117127343

ORIENTADOR: Prof. Dr. Nicholas Miller Trebat

NOVEMBRO 2020

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade do autor

*Para:
Maria Francisca da Conceição Silva;
minha querida avó, exemplo de ternura e amor, lamentavelmente falecida em junho/2020, em
meio uma pandemia global e que, devido às distâncias geográficas e circunstâncias impostas
pela excepcionalidade daquele período, impediram-me de prestar as últimas e merecidas
homenagens e cuja ausência deste mundo ainda não pude assimilar.*

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, a Deus, em si e por si infinito em seu ser, glória, bem-aventurança e perfeição; todo-suficiente, eterno, imutável, insondável, onipresente, infinito em poder, sabedoria, santidade, justiça, misericórdia e clemência, longânimo e cheio de bondade e verdade;

À minha família, em especial, à minha esposa, pelo amor, compreensão, incentivo, espírito de renúncia e porto seguro sempre presente nos momentos difíceis; aos meus pais pela dádiva da mais incomensurável herança terrena que alguém pode receber: o incentivo à leitura e à importância do conhecimento, o cultivo dos bons valores, o exemplo da integridade, o respeito ao próximo e o apreço pela honestidade;

À Universidade Federal do Rio Grande (FURG), onde iniciei minha trilha de conhecimento nos caminhos da ciência econômica; à Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), por me proporcionar a oportunidade de concluir mais uma importante etapa da vida marcada pela graduação em Ciências Econômicas;

A todos os docentes que compartilharam valiosos conhecimentos e tiveram a oportunidade e o cuidado de ensinar não apenas o conteúdo programático como dever do ofício, mas também ensinamentos importantes para toda a vida; a todos aqueles comprometidos com o rigor e integridade do conhecimento científico;

Ao meu professor orientador, Dr. Nicholas Trebat, pela confiança em mim depositada na elaboração deste trabalho, pelos direcionamentos, conselhos e paciência; ao meu professor coorientador, Dr. Thauan dos Santos, pela indicação do caminho e todo o apoio fornecido;

Aos meus amigos M. Azevedo e J. Carvalho pelos ensinamentos inspiradores que, no momento de elevada incerteza e indecisão, atuaram como meus alentados conselheiros, com palavras de apoio e incentivo para mudar completamente os rumos da minha vida acadêmica, decisão a qual me arrependo apenas de não ter tomando antes;

Aos meus colegas da Marinha do Brasil que foram capazes de compreender as elevadas dificuldades em conciliar os compromissos e obrigações profissionais da vida militar à vida estudantil e não mediram esforços para me ajudar quando foi necessário;

A todos os colegas discentes que, direta ou indiretamente, contribuíram para minha formação, compartilhando conhecimentos, enfrentando desafios juntos e superando as dificuldades; a todos que de alguma forma fizeram parte dessa longa jornada e contribuíram para o alcance deste tão almejado objetivo.

RESUMO

Silva, Heber Miranda. **Orçamento de Defesa do Brasil e Gastos Militares Internacionais: um comparativo mundial**. Rio de Janeiro, 2020. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2020.

O presente trabalho tem como objetivo desenvolver um estudo comparativo do orçamento de defesa do Brasil no que se refere à sua evolução e seus componentes no período compreendido entre 2010 e 2019. No nível analítico nacional, o desempenho do orçamento do Ministério da Defesa (MD) é analisado comparativamente em termos de classificações de despesas com outras rubricas do Orçamento Geral da União (OGU), funções orçamentárias do âmbito do Governo Federal e o Produto Interno Bruto (PIB), com ênfase no maior componente de despesa relativo aos gastos com pessoal. No nível analítico internacional, analisa comparativamente a evolução e situação do orçamento de defesa brasileiro com os gastos militares de grupos de países selecionados a partir de critérios econômicos e geopolíticos. Aborda, também, o papel da Defesa Nacional na constituição dos Estados-nação durante o transcurso da história, a relação dos gastos militares com a economia de defesa enquanto ramo do estudo econômico, os aspectos e responsabilidades da Defesa Nacional brasileira e questões orçamentárias relevantes para o estudo do tema.

PALAVRAS-CHAVE: Economia de Defesa; Orçamento Público; Defesa Nacional; Gastos militares; Comparativo internacional.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	2
CAPÍTULO I – CONCEITUAÇÕES.....	6
I.1 – DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO.....	11
I.2 – RELAÇÕES CONCEITUAIS E O PRESENTE.....	14
I.3 – DEFESA NACIONAL NA ATUALIDADE.....	18
I.4 – ECONOMIA DE DEFESA.....	22
CAPÍTULO II – ORÇAMENTO DE DEFESA BRASILEIRO.....	28
II.1 – PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS.....	30
II.2 – ATRIBUIÇÕES E RESPONSABILIDADES DA DEFESA NACIONAL.....	35
II.3 – ESTRUTURA DO ORÇAMENTO DE DEFESA.....	40
II.4 – ANÁLISE DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	53
CAPÍTULO III – COMPARATIVOS INTERNACIONAIS.....	68
III.1 – PANORAMA INTERNACIONAL.....	69
III.2 – COMPARATIVOS.....	73
III.2.1 – COMPARATIVO REGIONAL.....	75
III.2.2 – COMPARATIVO GEOPOLÍTICO.....	80
III.2.3 – COMPARATIVO POR NÍVEL DE RENDA.....	87
III.2.4 – COMPARATIVO SOCIOECONÔMICO.....	93
III.2.5 – COMPARATIVO ECONÔMICO.....	99
III.2.6 – COMPARATIVO MILITAR.....	104
CONCLUSÃO.....	114
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	118

INTRODUÇÃO

O Brasil é o 5º maior país do mundo em extensão territorial. Com cerca de 8,5 milhões de km², possui mais de 17.000 km de fronteira terrestre (a 3ª maior fronteira terrestre do mundo atrás de China e Rússia) e um litoral com aproximadamente 7.500 km de extensão. A área territorial terrestre somada às águas jurisdicionais brasileiras totaliza mais de 12 milhões de km². Posicionado entre as 10 maiores economias do mundo (em termos de PIB nominal) e atualmente na 6ª posição mundial em quantitativo populacional com mais de 212 milhões de habitantes¹, o Brasil ocupa lugar de destaque regional como principal economia do continente sul-americano e destacada projeção no âmbito dos países emergentes. Notabilizado pelas imensas e diversificadas reservas naturais, abundante em energias renováveis e com prolífica disponibilidade de minerais estratégicos e uma posição geográfica privilegiada, sua relevância como ator internacional no cenário geopolítico mundial depende intimamente das próprias condições de afirmar sua soberania e garantir o posicionamento estratégico e a relevância que ocupa especialmente na área do Atlântico Sul.

Apesar da longa tradição como país pacífico, amplo histórico de bom desempenho diplomático na resolução de conflitos e esforço conjunto pela paz mundial como signatário das disposições internacionais de não agressão (inclusive ratificados no texto constitucional²), a capacidade de autodefesa e preservação da segurança nacional é parte da constituição elementar da concepção moderna de Estado-nação, de forma que a característica histórica do Brasil como país pacífico não pode prescindir de um poder dissuasório capaz não apenas de desencorajar e repelir eventuais ameaças, mas também resguardar a soberania nacional e garantir sua inserção internacional à altura do seu protagonismo regional e relevância territorial, política e econômica.

A célebre frase de José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco, patrono da diplomacia brasileira, resume o raciocínio: “*Nenhum estado pode ser pacífico sem ser forte. É muito bom discutir acordos tendo por trás de si uma esquadra com credibilidade*”. O aparente paradoxo existente entre pacificidade e um poder militar condizente com suas suscetibilidades pode ser contemporaneamente sintetizado no conceito de Defesa Nacional. A sua importância ancora-se numa miríade de razões que atravessam as eras históricas até a idade contemporânea com elementos em comuns

¹ Projeção da população brasileira em novembro de 2020 segundo o IBGE

² Art. 4º da Constituição da República Federativa do Brasil

em todos os períodos da história da humanidade. Os conflitos, afinal, não são fenômenos da história recente e nem tampouco estão fadados à extinção, pelo contrário, estão nas origens de todo e qualquer desenho geopolítico e cultural que se delinea durante o transcurso da história. A própria composição territorial do Brasil foi alcançada mediante conflitos e conquistas, assim como a colonização portuguesa e manutenção do domínio português – que vigorou até a independência e instauração do Brasil Imperial em 1822 – foram conquistadas por meio de guerras e disputas com outras nações. Muito embora as motivações, estratégias e ferramentas utilizadas sejam produtos do seu próprio tempo e estejam em constante transformação e desenvolvimento, os conflitos carregam em si elementos intrínsecos de rivalidades, disputas, conquistas e desejos de dominação que ao longo de toda a história foram capazes de promover profundas alterações de ordem política, social e econômica dos povos e nações e responsáveis por definir os rumos da trajetória da humanidade. Essa faceta ineludível da existência humana no decorrer do desenvolvimento histórico e geopolítico, por sua vez, relaciona-se de forma indissociável aos aspectos econômicos de diferentes maneiras: dos determinantes econômicos interpostos nas causas e motivações dos conflitos às consequências econômicas geradas pelos desfechos dos embates entre nações; passando pelo papel central da economia (no que diz respeito ao estoque de riqueza, capacidade tecnológica, alocação de recursos e etc.) na dinâmica dos conflitos; à participação fundamental do Estado nacional no processo de provisão de Defesa Nacional – como bem público no contexto da economia moderna.

A economia teve papel preponderante na evolução dos conflitos e na transformação do conceito hoje conhecido por Defesa. Nas sociedades agrárias, descentralizadas e feudais, as forças militares se caracterizavam pelo caráter irregular e temporário, normalmente operado por integrantes da nobreza, ordens religiosas e grupos mercenários. Os Estados absolutistas formaram um período de transição que, catalisado pelos ideais iluministas, resultaria na eclosão dos Estados-nação e na profissionalização das forças militares com integração da população nacional e consolidação do conceito de Defesa em detrimento ao esforço de guerra (McNeill 1982, *Pursuit of Power*). Importante salientar que a economia se estabelece como elemento central na evolução dos conflitos e na alteração da sua própria natureza político-econômica de várias formas. Do feudalismo, passando pelo absolutismo e implementação Estados-nação até as coalizões e blocos internacionais na organização política da atualidade; do mercantilismo, passando pelo robustecimento da burocracia estatal até a economia de

mercado e os complexos industrial-militares na organização econômica do presente, a política, os objetivos, a tática/técnica militar e a chamada “economia de guerra” sofreram mutações no decorrer dos anos em consonância com as profundas mudanças econômicas.

A distinção entre as guerras do passado e as guerras do presente pode ser economicamente explicada pela ótica da introdução de inovações tecnológicas que permitiram saltos geracionais na “arte da guerra” e nos seus determinantes com profundas alterações no escopo das guerras. Para Mary Kaldor³, a discussão em torno do que hoje é conhecido por “*Revolution in Military Affairs*” trata o advento da tecnologia da informação como tão significativo quanto foi a substituição da força do cavalo pela potência mecânica. É neste contexto mais amplo que as novas guerras devem ser entendidas no bojo do processo de globalização em que os gastos militares globais estão em processo de franca expansão com aumento de cerca de 6% na última década (2009-2019) e incremento de 76% em relação a 1998 – ano do pós-guerra fria com menor nível de gastos militares globais (1998).⁴

Nesta seara, surge a necessidade de aferir como o Brasil se encaixa neste novo – e ainda em desenvolvimento – contexto de Defesa Nacional, com rápidas e profundas transformações em grande parte causadas pela alta velocidade do desenvolvimento tecnológico. Para este fim, se faz mister escrutinar as dimensões do Orçamento de Defesa Brasileiro bem como a sua inserção internacional no contexto mundial de gastos e investimentos militares. O problema da pesquisa ora apresentado visa corresponder à seguinte questão: qual a real situação orçamentária da Defesa no Brasil e como está posicionado o esforço nacional nessa área segundo a perspectiva internacional? Os resultados decorrentes das análises comparativas realizadas formam a base empírica para responder à questão principal com consequentes apontamentos a respeito da situação orçamentária da Defesa no Brasil.

O objetivo do presente trabalho é analisar a composição e a estrutura do Orçamento Geral da União (OGU) no que tange aos recursos destinados à defesa nacional com intuito de compatibilizar o orçamento de defesa brasileiro às bases de dados internacionais para realização de comparativos entre diferentes países com intuito de estimar a posição relativa do Brasil nessa conjuntura mundial de gastos e investimentos militares caracterizada por uma nova corrida armamentista global.

³ Ver KALDOR, *New and Old Wars Organised Violence in a Global Era*, (2012).

⁴ SIPRI (2019), “Trends in World Military Expenditure, 2018”, p.1

Para a consecução dos objetivos propostos, o trabalho está organizado da seguinte forma: além desta introdução e a derradeira conclusão, o primeiro capítulo aborda os conceitos e desenvolvimentos históricos que evidenciam a importância do estudo da natureza da guerra e a relevância do tema na atualidade a partir da ótica dos autores notabilizados como teóricos da guerra, a relação desses conceitos com a mutação da guerra no decorrer da história da humanidade até a conceituação atual do que significa e no que consiste a defesa nacional e a economia de defesa e sua importância como uma das razões de existência dos Estados-nação; o segundo capítulo analisa a abrangência das atribuições, responsabilidades e constituição da Defesa Nacional definidas pelo Estado brasileiro, as especificidades do Orçamento Geral da União (OGU) com foco na função Defesa, ou seja, a dinâmica dos recursos públicos destinados para financiar a Defesa Nacional e uma análise do perfil de aplicação e alocação desses recursos; o terceiro capítulo consiste na elaboração de quadros comparativos com grupos de países selecionados mediante exibição de dados em formato gráfico e aplicação de métodos estatísticos para detecção de padrões e possíveis correlações associadas à parâmetros econômicos e os dispêndios com a defesa nacional.

CAPÍTULO I: CONCEITUAÇÕES

“A arte da guerra é de vital importância para o Estado. É uma questão de vida ou morte, uma estrada, quer à segurança ou à ruína. Por isso, é um objeto de investigação, que não pode de forma alguma ser negligenciado.”- Sun Tzu

Segundo Adam Smith⁵, a arte bélica representa a mais nobre de todas as artes, e, com o avanço do aperfeiçoamento, corresponde a uma das artes mais complexas em que somente o Estado tem a sabedoria para torná-la uma atividade específica, separada e distinta de todas as outras. Para Carl von Clausewitz⁶, o termo “arte da guerra” é mais adequado que “ciência da guerra”, tendo em vista que, segundo o autor, a criação e a produção estão no domínio da arte enquanto a pesquisa e o conhecimento estão no domínio da ciência. No entanto, ele considerou que a guerra não poderia ser reduzida nem ao domínio da arte nem da ciência, definindo-a como uma atividade social, isto é, parte da existência social do homem. A guerra é por ele definida como um conflito de grandes interesses resolvidos pela mobilização humana com o propósito de submeter o oponente à sua vontade com emprego da violência – sendo este o diferencial em relação a outros tipos de resolução de conflitos, pois a guerra poderia ser comparada com maior precisão à competição empresarial e ao comércio, que também representam conflitos de interesses e de atividades humanas e que estão ainda mais próximos da política. Daí a origem da ideia de que a guerra é apenas uma extensão da atividade política resumida na célebre expressão: *“A guerra é meramente a continuação da política por outros meios”* (CLAUSEWITZ, 2017 [1832]).

A política é, segundo o referido autor, o útero em que se desenvolve a guerra, ou seja, onde seu esboço já existe na forma rudimentar, tal como as características dos seres vivos quando na condição de embriões. Disso se depreende que a guerra é uma atividade que, embora indesejável, constitui apenas uma das formas de expressar o poder e perseguir objetivos políticos. É nesta toada que cada sociedade enxerga uma forma característica de guerra. O que se convencionou a ser definido como guerra na história contemporânea, na verdade, é um fenômeno bastante específico que tomou conta da Europa entre os séculos XV e XVIII, intimamente ligado à evolução do Estado moderno. Em suma, a noção de guerra como atividade de Estado se estabeleceu apenas

⁵ Para mais detalhes: SMITH, Adam. *A Riqueza das Nações, vol.2, livro V, cap.1.*

⁶ Para mais detalhes: CLAUSEWITZ, Carl von. *Da Guerra, livro II, cap.3.*

no final do século XVIII (KALDOR, 2012: p. 31) e passou por várias fases. A tabela 1.1, extraída da elaboração da autora, ilustra cada fase como conjunto característico de um formato específico de guerra no que diz respeito aos tipos das forças militares utilizadas, técnicas, objetivos, economia e organização política.

Tabela 1.1 – A evolução das guerras

	Séc. XVII e XVIII	Sec. XIX	Séc. XX (1ª metade)	Sec. XX (2ª metade)
Tipo de política:	Estado absolutista	Estado-nação	Coalizão de Estados; Estados multinacionais	Blocos de países
Objetivos da guerra:	Conflito dinástico; consolidação de fronteiras	Conflito nacional	Conflito nacional e ideológico	Conflito ideológico
Tipo de exército:	Mercenário / profissional	Profissional / recrutamento	Exércitos em massa	Elite científico-militar / exércitos profissionais
Técnicas militares:	Armas de fogo; manobras defensivas; cercos;	Ferrovias e telégrafo, mobilização rápida	Massivo poder de fogo; tanques e aeronaves	Armas nucleares
Economia de guerra:	Regularização do sistema de tributação e empréstimos	Expansão da administração e burocracia	Mobilização econômica	Complexo militar-industrial

Fonte: elaboração própria. Adaptado de KALDOR (2012, p. 16).

No período compreendido entre a queda do Império Romano e o final da Idade Média, a guerra foi protagonizada por uma variedade de atores – ordens religiosas, barões feudais, tribos bárbaras, cidades-estado, etc. – cada um com suas próprias formações militares características. Nos primeiros estágios da formação dos estados europeus no alvor dos séculos XV e XVI, na transição para a Idade Moderna, os monarcas organizavam exércitos para lutar em guerras de coalizões de barões feudais, que dependiam de cavaleiros com seus códigos de honra apoiados por servos. Paulatinamente os monarcas perseguiram o objetivo de consolidar limites fronteiriços e centralizar o poder por meio do controle econômico mediante a capacidade de estabelecer formas de tributação, implementar taxas alfandegárias e obter empréstimos da burguesia emergente para levantar exércitos mercenários e obter certo grau de

independência política e financeira dos barões. No entanto, exércitos mercenários não eram confiáveis e não manifestavam o compromisso da lealdade no exercício do ofício. No capítulo XII do clássico “O Príncipe”, obra datada do início do século XVI, Nicolau Maquiavel advertira sobre o perigo da utilização de tropas mercenárias:

“Assim, afirmo que as armas com as quais um príncipe defende o seu Estado, ou são suas próprias ou mercenárias, ou auxiliares ou mistas. As mercenárias e as auxiliares são inúteis e perigosas e, se alguém tem o seu Estado apoiado nas tropas mercenárias, jamais estará firme e seguro, porque elas são desunidas, ambiciosas, indisciplinadas, infíéis; galhardeiras entre os amigos, vis entre os inimigos; não têm temor a Deus e não têm fé nos homens, e tanto se adia a ruína quanto se transfere o assalto: na paz se é espoliado por elas, e na guerra pelos inimigos. A razão disto é que elas não têm outro amor nem outra razão que as mantenha em campo, a não ser um pouco de salário, o qual não é suficiente para fazer com que queiram morrer por ti. Querem muito ser teus soldados enquanto não estás em guerra mas, quando vem a batalha, querem fugir ou ir embora.” (MAQUIAVEL, 2016 [1532]: p. 47).

Além disso, os exércitos mercenários eram dissolvidos após o emprego em guerras, o que tornava muitas vezes o custo do realistamento proibitivo e difícil de ser gerenciado. De modo semelhante, as forças baseadas em organização de milícias apresentavam deficiências no que tange à falta de habitualidade de combate, habilidade e disciplina, conforme escreveu Adam Smith:

“Uma milícia, todavia, qualquer que seja a maneira utilizada para discipliná-la e exercitá-la, sempre será muito inferior a um exército efetivo bem disciplinado e exercitado. (...) No que concerne ao que se denomina disciplina, ou seja, o hábito de obedecer com prontidão, uma milícia sempre estará em posição ainda mais inferior a um exército efetivo (...) Quando uma nação civilizada depende, para sua defesa, de uma milícia, a toda hora está exposta a ser conquistada (...) Conseqüentemente, é só através de um exército efetivo que se pode perpetuar a civilização de qualquer país” (SMITH, 1996 [1776]: p. 185).

Exemplo disso, na época de Smith, são as milícias norte-americanas, antes e após a independência. Geralmente essas milícias eram fracassos totais, ineficazes até contra tribos indígenas. Foi em parte por isso que os norte-americanos jogaram fora a

“Confederação” original e adotaram em 1789 uma Constituição com estado nacional mais centralizado. O trabalho pesado da Guerra da Independência, da Guerra de 1812, e das guerras contínuas contra as nações indígenas era feito por tropas profissionais bancados pelo governo central (TREBAT, 2012).

Gradativamente, os exércitos mercenários e milícias feudais foram abandonados e substituídos por exércitos regulares profissionais compostos por forças militares locais na condição de tropas permanentes. As chamadas “*Compagnie d'ordonnance*” aos poucos se tornaram o meio pelo qual o Estado asseguraria o controle das suas forças militares, pois à medida que o recurso dos exércitos regulares era adotado pelas nações, o exemplo era copiado pelos vizinhos que constatavam que a própria segurança dependia da utilização da mesma estratégia. A adoção de exércitos de caráter permanente exigiu o aprimoramento da burocracia estatal para aperfeiçoar a capacidade de arrecadação, setores estatais especializados na administração das forças militares (“*War Offices*”, “*Secretary of War*”) foram criados para organizar e melhorar a eficiências das despesas, os sistemas monetários e bancários sofreram ajustes para separar as finanças do coroa das finanças do Estado, agências civis voltadas para estabelecer a lei, ordem e a justiça foram criadas para fornecer uma base segura para proteção do sistema tributário e creditício, dentre outras adaptações que pavimentaram a evolução dos Estados absolutistas. O “contrato implícito” dessa dinâmica doméstica permitiu que o financiamento das atividades militares proporcionasse a contrapartida na forma de proteção em detrimento das descentralizadas e dispersas formas privadas de proteção vigentes contra criminosos e salteadores, criando com isso uma base para a administração da segurança como ramo da atividade econômica estatal e robustecendo a capacidade de arrecadação tributária, viabilizando, por sua vez, a concessão do monopólio da violência intrínseco ao Estado moderno e a redefinição da guerra como uma atividade externa entre Estados. Ou seja, de forma um tanto paradoxal, o esforço para estabelecer forças militares permanentes para emprego em guerras resultou num paulatino processo de pacificação doméstica e formas mais sistemáticas de resoluções de conflitos internos.

Cabe salientar, todavia, que o processo de monopolização de violência no contexto europeu não foi suave e teve desdobramentos distintos nos diferentes Estados da Europa. Embora a Prússia seja frequentemente considerada um caso de sucesso, em decorrência do fato de ter se tornado uma potência militar ainda no século XVIII através de reformas militares conduzidas por Frederico Guilherme I, o “Rei Soldado”, a partir

de uma criação artificial composta por fragmentos dispersos de territórios, por outro lado, a monarquia francesa enfrentou rebeliões contínuas e enfrentou enormes dificuldades em aprimorar a administração estatal e a capacidade arrecadatória. Os reis franceses enfrentaram rebeliões contínuas da nobreza e tiveram enorme dificuldade em regularizar a administração e a coleta de impostos. Theda Skocpol⁷ argumenta que o ponto central na gênese da Revolução Francesa estava na incapacidade e fracasso do "Ancien Regime" em desenvolver de forma harmônica a capacidade administrativa e financeira necessária para realizar suas ambições militares. Questões relacionadas a fatores subjetivos e religiosos tiveram participação nessa conjunção de elementos que proporcionaram a evolução paradigmática das forças militares. Um exemplo desta diversidade de influências foi o papel do fervor religioso que inspirou a criação do Exército Novo ("*New Model Army*") de Oliver Cromwell na Grã-Bretanha – como primeiro exemplar de força profissional moderna – e a contribuição do protestantismo luterano para o sucesso da experiência prussiana.

A partir dessas mudanças profundas nas estruturas da burocracia e o estabelecimento das forças militares permanentes, o interesse estatal tornou-se a justificativa legítima para a guerra, e sobre essa aceção desenvolveram-se regras que constituiriam as "leis da guerra", visto que ela própria, sendo uma atividade social, requer organização e justificativas codificadas como "códigos de guerra" que visam distinguir a linha tênue entre o crime socialmente aceitável pela motivação bélica e o crime socialmente rejeitado por motivações particulares. Esse marco representou uma evolução importante para definir a atividade específica socialmente organizada entendida como guerra e detinha características próprias que promoviam essa distinção, tais como: entre público e privado, i.e., entre a esfera de atividade estatal e atividade não estatal; entre eventos internos e externos, ou seja, o que acontece dentro do território claramente definido e pertencente ao estado e o que acontecia fora; a distinção entre o mundo civil e militar, das relações domésticas não violentas e a luta violenta externa, entre a sociedade civil e a barbárie; e a distinção entre o legítimo portador de armas, o não combatente e o criminoso.

Ou seja, tardiamente na história da humanidade se consolidou a clara distinção entre guerra e paz. A atividade violenta contínua e ininterrupta deu lugar à guerra como evento específico onde foi possível vislumbrar no horizonte histórico uma paz perpétua

⁷ SKOCPOL, Theda. *States and Social Revolutions*, Cambridge: Cambridge University Press, 1979.

pautada pelo respeito à lei e à justiça. A codificação das “leis da guerra” em meados do século XIX com a Declaração de Paris (1856) e a Convenção de Genebra (1864) ilustram essa nova disposição na natureza da guerra. Embora essas regras nem sempre tenham sido obedecidas, elas contribuíram de forma relevante para delimitar o que constitui a guerra legítima e os limites dentro dos quais a força e a violência poderiam ser aplicadas. De certo modo, elas representaram uma tentativa formidável de preservar a noção de guerra como um instrumento racional da atividade política de Estado em um contexto onde a lógica da guerra e suas tendências combinadas com o crescimento das capacidades tecnológicas estavam levando o poderio militar a níveis cada vez maiores de destruição, preocupação que subsiste até hoje em proporções ainda maiores. Os eventos descritos acima perfazem o que parte da literatura chama de “guerras velhas” (“*old wars*”) e guardam semelhanças e também distinções importantes com os dias atuais.

I.1 – DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO

“A guerra é o pai de todas as coisas.” - Heráclito

Para muitos é motivo de espanto e estupor tratar a guerra como objeto de estudo científico. A nova ordem mundial instituída após a Segunda Guerra Mundial e a adesão aos ideais de pacifismo popularizados pelos movimentos sociais da década de 1960 empenhados na promoção da paz mundial pode estar lastreada em nobres razões, mas cujas boas intenções são insuficientes para fazer frente à complexidade que permeia a teoria da guerra. A citação de Heráclito que abre esta seção é anterior à guerra do Peloponeso, considerada a primeira guerra em larga escala travada num contexto democrático e que selou o destino das cidades independentes gregas há 25 séculos. É um exercício de serenidade e realismo reconhecer que o mundo de hoje, embora profundamente diferente daquele tempo, pouco mudou no que tange à natureza da guerra.

Segundo Demétrio Magnoli (2006), a guerra é uma etapa do fluxo incessante das relações internacionais, isto é, longe de representar uma degeneração ou um desvio patológico, o reconhecimento cínico e realista da natureza da guerra forjada nas rivalidades dinásticas europeias e disputas territoriais constituem a construção filosófica desenvolvida por Maquiavel para abordar o caráter racional da guerra e o

reconhecimento da guerra *“como componente intrínseco da política, ou seja, como fenômeno ‘normal’ na vida das sociedades e dos Estados e, portanto, suscetível à análise racional”*.

O sistema internacional moderno, cujas raízes remontam à chamada “Paz de Westfália” em decorrência dos tratados de Münster e Osnabruck de 1648 que marcaram o surgimento do direito internacional de coexistência entre Estados soberanos – onde vigora os princípios que caracterizam o Estado moderno tais como a igualdade jurídica entre os Estados, o reconhecimento da territorialidade e o princípio da não-intervenção (JUBILUT, 2010) – concede aos Estados soberanos a responsabilidade pela autodefesa e preservação da sua unidade nacional. Em “A História das Guerras”, MAGNOLI (2006: p. 11) pontua que *“A Paz da Westfália ‘fundou’ o Estado moderno, ao afirmar o primado dos interesses seculares dos soberanos e afastar a noção de uma autoridade eclesiástica universal. O sistema que emanou do grande tratado europeu conheceu inúmeros conflitos militares mas nenhuma guerra geral capaz de destruir seus fundamentos.”*. De fato, a Europa do século XVIII não vivenciou experiências de guerras de grandes proporções e poder de destruição. A opção em evitar o confronto direto de batalhas campais e privilegiar a adoção de manobras defensivas coordenadas geralmente resultavam na rendição honrosa do lado em desvantagem. As guerras desse período eram combatidas com prudência no intuito de preservar as forças profissionais. Cercos defensivos eram preferidos a ataques ofensivos, retiradas estratégicas eram frequentes e choques diretos eram evitados.

As Guerras Napoleônicas marcaram o fim desse sistema internacional proveniente da Paz da Westfália. O Congresso de Viena de 1815 realizada na sequência da derrota francesa em Waterloo estabeleceu um novo sistema europeu que duraria até a eclosão da Primeira Guerra Mundial. Na transição de um sistema para o outro, os preceitos da guerra sofreram mudanças bruscas que foram decifradas por Clausewitz para elaborar seu sistema analítico que enxerga a guerra como um fenômeno abrangente que envolve as esferas político, militar e cultural, apoiadas na mobilização de todos os recursos nacionais e que até hoje representam o paradigma da guerra contemporânea.

No entanto, a Revolução Francesa foi um marco importante responsável por inaugurar um novo período na teoria das guerras. Para MAGNOLI (2006), *“A França revolucionária constituiu um “exército de cidadãos” baseado nos laços de lealdade à pátria e na liga, ainda mais profunda, da camaradagem entre os homens em armas”*.

Segundo Clausewitz, o resultado impressionante da França representou um ineditismo singular e acelerou a evolução das guerras para um novo patamar:

“em 1793 surgiu uma força que ultrapassou toda imaginação. Subitamente a guerra tornou-se uma atividade do povo - um povo de trinta milhões, todos considerando-se cidadãos. (...) O povo passou a tomar parte nas guerras. Em vez dos governos e dos exércitos, como até então, todo o peso da nação foi jogado na balança. Os recursos e os esforços agora disponíveis para serem utilizados ultrapassaram todos os limites convencionais. Nada obstruía agora o vigor com que a guerra podia ser travada” (CLAUSEWITZ, 2017 [1832]).

A notável força militar de sob o comando de Napoleão Bonaparte instrumentalizou o sentimento patriótico e deu novos significados às disputas militares. E apesar da derrota napoleônica, em certa medida, os novos componentes que permeiam suas características persistem até hoje como modelo dos exércitos contemporâneos que lutam em nome da nação, derramam o sangue em sacrifício à pátria e abominam a rendição.

Esses determinantes próprios do Estado-nação e forças militares permanentes e leais à pátria frustraram as expectativas (tanto da era pré-napoleônica como pós-napoleônicas) de alcançar a idealizada paz perpétua. O conceito trinitário da guerra como uma tripartite entre Estado, exército e povo tomou uma forma consistente e se consolidou nesse período. Os novos ingredientes proporcionaram a fermentação perigosa que culminariam nas guerras totais do século XX, caracterizadas pela “guerra industrializada⁸” com vasta mobilização nacional no emprego do combate militar e no esforço logístico em apoio à luta na produção de armamentos e artigos de primeira necessidade. As guerras desse período se notabilizaram pelas dimensões superlativas: produção em massa, política de massa, comunicação de massa e poder de destruição em massa.

Nas guerras totais do século XX, a esfera pública tentou incorporar a sociedade inteira ao virtualmente extinguir a distinção entre público e privado; as distinções entre interno e externo foram suprimidas pelas coalizões das alianças transnacionais; até mesmo a distinção entre militares e civis, combatentes e não combatentes foi abandonada na medida em que alvos civis passaram a serem considerados alvos legítimos e genocídios foram justificados em nome da necessidade militar. Nas guerras

⁸ A guerra civil americana (1861-1865) é frequentemente descrita como a primeira guerra industrializada.

mundiais da primeira metade do século XX, em especial, desprezou-se a baliza das “leis da guerra” codificada no século anterior ao mesmo tempo em que o elevado patriotismo levou milhões a se oferecerem voluntariamente para o sacrifício em nome do próprio país, da defesa do Rei, da proteção da família ou mesmo na “luta contra o mal” (“*war against evil*”) do ponto de vista aliado no contexto da Segunda Guerra Mundial. Esse tipo de guerra representado numa fusão entre Estado, sociedade e força militar numa lógica de integração de grandes exércitos permanentemente coligados em alianças militares com outras nações levou ao estabelecimento da Guerra Fria na segunda metade do século XX, onde por fim, até os conceitos de paz e guerra outrora definidos foram corroídos pela imprecisão confusa do mundo real e da “guerra psicológica” permanente de dissuasão.

O ponto em aberto na trajetória da guerra moderna e do seu poder destrutivo consiste nos armamentos de destruição em massa atômicas/nucleares, químicas e biológicas. A rápida revolução tecnológica da segunda metade do século XX, a intensa corrida armamentista e tecnológica da Guerra Fria (ressurgida no final do século XX) inserem os tempos atuais numa incógnita sobre o futuro, e que, por prudência, com o amparo das idas e voltas do passado, ressoam o alerta maquiavélico de que é preciso viver em paz no pensamento de guerra e estar preparado para a guerra para manter a paz.

I.2 – RELAÇÕES CONCEITUAIS E O PRESENTE

“cada era teve o seu próprio tipo de guerra” – Clausewitz

Como forma de expressar o caráter constantemente evolucionário e adaptativo das guerras em sempre reciclar conceitos antigos e desenvolver novas peculiaridades, Clausewitz comparou a guerra à figura do camaleão. E apesar do natural reconhecimento de que o século XXI vive uma dessas eras particulares da guerra, a classificação do tempo presente é motivo de muita controvérsia e disputas acadêmicas. Vários termos têm sido usados para conceituar os conflitos contemporâneos: “guerras não convencionais”, “guerras não-lineares”, “guerras irregulares”, “guerras compostas”, “guerras sem limites”, “guerras pós-modernas”, guerras de terceiro tipo” e “guerras híbridas” são algumas dessas expressões em debate que, longe de representarem o mesmo significado, visam definir e classificar, cada um à sua maneira, as novas formas

de conflitos da atualidade. O mais importante, porém, é o consenso geral de estarmos vivenciando no presente um período de profunda transformação e diferenciação dos períodos anteriores e cuja designação capaz de resumir as diferentes interpretações e visões sobre o presente podem ser condensadas no único conceito de “guerras da 4ª geração”. Essa designação amplamente utilizada para referir os conflitos da atualidade foi introduzida num esquema proposto por William Lind sobre as gerações da guerra moderna apresentada num artigo de 1989 intitulado: *"The Changing Face of War: Into the Fourth Generation"*.

Segundo essa abordagem, muito embora a evolução militar se apresente como um desenvolvimento contínuo e ininterrupto atravessando os tempos, a Era Moderna apresenta episódios de alteração profunda e significativa, que por sua vez seriam capazes de categorizar as diferentes gerações da guerra. Tais saltos geracionais estiveram intimamente relacionados à introdução de inovações tecnológicas significativas. O quadro conceitual proposto pelo “modelo geracional das guerras” (*“generational warfare model”*) produz um esquema importante para ressaltar os aspectos da evolução dos conflitos nos tempos modernos.

Na evolução geracional das guerras, a 1ª geração tem seu marco inicial no Tratado de Westfália e caracteriza-se pelo estabelecimento do princípio da soberania do Estado-nação e emprego das forças armadas pelos seus respectivos governos. Naquela altura, onde vigorava a organização feudal na forma de sociedades agrárias descentralizadas, a nobreza e ordens religiosas detinham suas próprias forças militares em caráter normalmente temporário. É a partir deste momento que a guerra torna-se um monopólio do Estado-nação, caracterizada pela formação de forças militares regulares cujo auge foi atingido nas guerras napoleônicas.

A 2ª geração introduziu técnicas de camuflagem, utilização de trincheiras, aperfeiçoamento das armas de fogo com aumento da cadência de tiro e priorização do fogo de artilharia em substituição à grandeza numérica da infantaria. Teve seu início na guerra civil americana com apogeu durante a primeira guerra mundial.

A 3ª geração, caracterizada pela alta capacidade de manobra para sobrepor trincheiras e fim das táticas de combate lineares, marcada pelo triunfo da mobilidade e velocidade com uso de carros de combate, infantaria mecanizada e aeronaves, utilização em larga escala de blindagem, artilharia de saturação de área com alto poder de fogo e radiocomunicação. Teve seu início na segunda guerra mundial e o seu fim é um ponto aberto de discussão na literatura.

Por fim, temos a 4ª geração da guerra que designa os dias atuais. Os contornos e especificidades das guerras de 4ª geração não estão perfeitamente demarcados na literatura, processo natural tendo em vista que se trata de uma teorização de uma realidade em pleno curso dos acontecimentos. Não obstante haja um variado leque de posições e implicações sobre a definição e delimitação do conceito e controvérsias inclusive sobre o efetivo início dessa nova geração, há certa convergência no que concerne às suas principais características.

O mundo globalizado e interconectado pelas tecnologias de informação influenciou sobremaneira essa nova geração de guerras que constituem o nosso tempo presente. O papel da alta tecnologia e ampliação dos novos domínios da guerra com exploração das vertentes espacial e cibernética com aplicação militar de inovações robóticas e uso de dispositivos autônomos e/ou não tripulados (além do poderio atômico com o domínio da tecnologia termonuclear) se contrastam com o restante da constituição das características da 4ª geração: a guerra não convencional, a perda do monopólio estatal da ação militar e a participação de atores não estatais em atividades de guerrilha e insurgência, que por sua vez alcançaram relativo sucesso em tirar proveito dos elementos próprios do século XXI para demover a obstinação dos seus oponentes ao impor alto custo de combate na forma de contra-insurgência e contra-guerrilha quando comparados aos benefícios percebidos de derrotá-los.

Ou seja, ao mesmo tempo em que os tempos presentes se consagram pelo mais alto nível de desenvolvimento tecnológico, eles também manifestam um regresso ao tipo de conflito característico da era pré-moderna (anterior à 1ª geração). Na 4ª geração da guerra, diferente das gerações anteriores, o objetivo não está centrado na derrota militar do oponente, mas no seu enfraquecimento psicológico e político através de uso de guerra de informação e propaganda. Ou seja, enquanto a guerra historicamente esteve baseada em campanhas militares com apoio de operações de informação, a 4ª geração inverte a lógica ao consistir em massivas campanhas de comunicação estratégica com apoio de operações de guerra.

Durante os últimos dois séculos observa-se uma tendência de queda nas vitórias obtidas pelos atores mais fortes em guerras assimétricas. Em *“How the Weak Win Wars”*, Ivan Arreguín-Toft apresenta um quadro evolutivo do percentual de desempenho dos atores mais fortes e mais fracos agrupados em períodos de 50 anos:

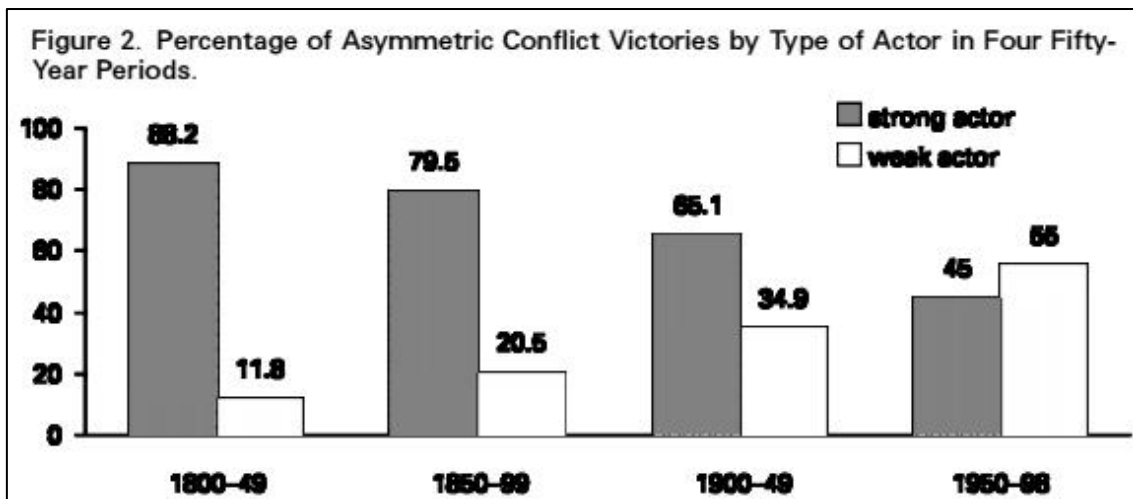


Figura 1.

Fonte: ARREGUÍN-TOFT, Ivan. *How the Weak Win Wars: A Theory of Asymmetric Conflict* (2001).

Curiosamente, a 4ª geração ainda não apresentou de forma consistente conflitos característicos que possam ratificar de maneira definitiva as diversas proposições teóricas da sua constituição. Suspeita-se, inclusive, que essa seja uma característica particular da 4ª geração: a ausência de conflitos abertos entre Estados e diminuição da intensidade e da distância entre guerra e paz com predomínio de conflitos de baixa intensidade. Em suma, os fenômenos da globalização, a integração comercial, o abandono do conceito de “guerra total”⁹, o enfraquecimento do protagonismo estatal no uso da força decorrentes de atores não-convencionais (terrorismo, insurgência, guerrilha), a diversidade de novas estratégias políticas, sociais, psicológicas, midiáticas, culturais e etc., a centralidade na alta tecnologia (*network centric warfare e information age warfare*), dentre outros fatores, transformaram o antigo conceito de guerra (focado no objetivo militar de destruição militar do inimigo) em novas estratégias de enfraquecimento sobretudo político do oponente que é a força motriz da expressão do poder militar convencional estatal.

Se por um lado a 4ª geração das guerras representa um novo tipo de guerra, o termo “nova guerra” (*“new war”*) é motivo de controvérsia na literatura. Em sua maior parte, as novas guerras são descritas como guerras internas ou civis ou então como conflitos de baixa intensidade (*“Low-intensity conflict”*). Adicionalmente, embora a maioria desses conflitos seja geograficamente localizada, eles se associam a uma série de conexões transnacionais de forma que os elementos internos e externos e as

⁹ Tipo de conflito caracterizado pela mobilização total de todos os recursos nacionais em prol do esforço de guerra.

agressões provenientes do exterior e repressão originada do interior se confundem numa indefinição entre local e global. Durante as últimas décadas do século XX, um novo tipo de violência organizada se desenvolveu como aspecto da era globalizada, i.e., como consequência da interconectividade global de ordem política, cultural e militar gerada pela revolução das tecnologias de informação e melhorias na comunicação em tempo real. A violência organizada no século XXI, portanto, é diferente das demais guerras do século XX. Essa distinção é amplamente debatida na literatura acadêmica e política. A imprecisão conceitual decorre que a guerra pode ser um termo inapropriado para enfatizar a natureza política dessa nova forma de violência, uma vez que as novas guerras estão imersas na indefinição do que geralmente se define como violência entre: (1) Estados ou grupos organizados por motivos políticos; (2) o crime organizado (entendido como a violência praticada por grupos organizados por motivos privados); e (3) violações em larga escala dos direitos humanos na forma de violência ministrada por Estados ou grupos politicamente organizados contra indivíduos não militarizados.

Um termo popularizado por Frank Hoffman é o de guerra híbrida (“*hybrid warfare*”), dado que é capaz de captar a falta da clara delimitação entre o público e o privado, o estatal e o não estatal, o formal e o informal - além de ser útil para se referir à complexa mistura de diferentes tipos de guerra (convencional, política, insurgência, civil, etc.) e por essa razão não representaria rigorosamente uma nova guerra, mas sim uma confluência de tipos diferentes de guerras condensados sob um único referencial.

I.3 - DEFESA NACIONAL NA ATUALIDADE

“não existe nada que tenha menos em comum ou que seja tão dissimilar do que as vidas civil e militar (...) Em contrapartida, sem as boas instituições e o apoio militar, até o mais organizado desordena-se, como os cômodos de um suntuoso e soberbo palácio que mesmo adornado em ouro e pedras preciosas, quando destelhado, nada há que o proteja das intempéries.” – Nicolau Maquiavel

O preâmbulo da carta da Organização das Nações Unidas reconhece o caráter indesejável da guerra: “*NÓS, OS POVOS DAS NAÇÕES UNIDAS, RESOLVIDOS a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, que por duas vezes, no espaço da nossa vida, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade*”. Ratificada em 1945, o mundo acabara de sair da traumática Segunda Guerra Mundial. Passados 75 anos, a

preocupação com a Defesa Nacional se edifica num panorama tecnológico significativamente mais avançado e num contexto de mundo globalizado que traz implicações importantes a respeito do futuro do Estado moderno.

Uma questão debatida na literatura é como a interconexão global e especialmente o advento da avançada tecnologia da informação pode afetar o paradigma dos conflitos atuais e futuros. Os conflitos da atualidade surgem num contexto de erosão da autonomia do Estado e até mesmo de desintegração da capacidade formal do Estado em fornecer segurança em casos mais extremados, em que o monopólio da violência organizada sofre corrosão de cima para baixo e vice-versa: de cima para baixo pelas alianças transnacionais promovidas pela integração militar global que se consolidou nos grandes blocos formados durante a guerra fria e de baixo para cima com a introdução de métodos de guerra de guerrilha e insurgência e a mudança para o novo modo de guerra que alteraram significativamente os objetivos militares da guerra convencional outrora baseado na captura territorial por meios militares para controle do território por meio do controle político da população. Como fator de aumento da complexidade, a delimitação das ameaças antigamente percebidas claramente como agressões estrangeiras esvaíram-se num mundo interconectado cujas ameaças podem possuir origens internas conexas a influências estrangeiras.

Neste mundo em transição, a disposição dos países em usar a força militar unilateralmente contra outros Estados soberanos foi enfraquecida pela evolução das normas internacionais e do papel das instituições supranacionais para resolução de conflitos – majoritariamente aceita pela maior parte dos países – que proporcionaram uma ampla integração internacional¹⁰. Para Kaldor (2012), isso pode ser explicado pelo alto poder dissuasório do crescente poder de destruição da tecnologia militar e também à mútua colaboração entre os países especialmente no campo militar por meio de alianças, produção e comércio internacional de armas, formas de cooperação militar, participação em acordos de controle de armas, dentre outros, que, por sua vez, criaram uma forma de integração militar global.

A arraigada noção de que o uso da força só pode ser justificado em caso de legítima defesa ou se devidamente sancionado pela comunidade internacional – em particular, o Conselho de Segurança da ONU – ganhou relativa legitimidade

¹⁰ Destaque especial para os dispositivos de cooperação militar como OTAN, OTSC, PCSD e OCX.

internacional (ressalva para as grandes potências com poder de veto)¹¹. McGuire (2007) argumenta que neste mundo de transição, embora as principais questões de segurança nacional não sejam mais resolvidas com base na força militar de defesa em grande escala, nada impede que esta disposição ganhe cada vez mais proeminência e destaca um aspecto importante: com o fim da guerra fria, a situação da segurança territorial dos países europeus parece apaziguada e bem resolvida¹²; no entanto, esse não é o caso para outras partes do planeta, tais como o sul e sudeste asiático, o Oriente Médio, partes do continente americano e maior parte do africano, como ilustra o mapa abaixo com a compilação dos conflitos em curso ao redor do mundo no ano de 2019:

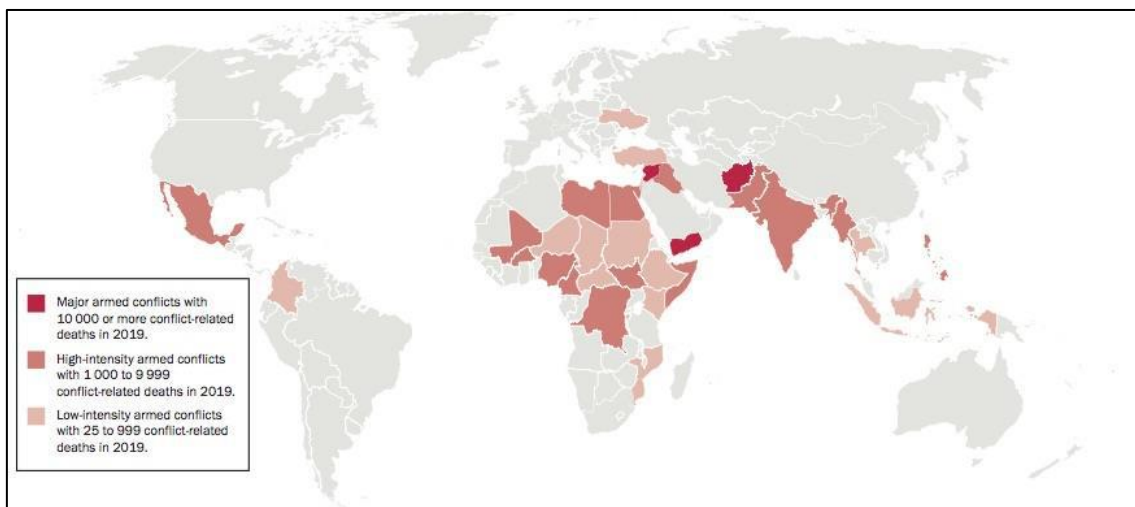


Figura 2.

Fonte: SIPRI YEARBOOK 2020 - Armaments, Disarmament and International Security.

O levantamento do Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) aponta que 32 países apresentaram algum tipo de conflito armado no ano de 2019, sendo que os três principais conflitos em curso e a maioria dos conflitos armados de alta intensidade do período foram internacionalizados. Portanto, a tranquilidade observada na maior parte do mundo ocidental e a ausência de conflitos abertos e declarados entre grandes potências (com intensiva adoção de “*proxy war*”¹³) não diminui a importância da preocupação com Defesa, visto que a competição multipolar pela hegemonia global somada à estreita cooperação das alianças militares entre países ao redor do globo gera um estado latente de vigilância e justifica a preocupação com os desdobramentos dessa

¹¹ Exceção para episódios com envolvimento direto de membros do UNSC como os EUA (Iraque e Afeganistão) e o veto do debate no Conselho de Segurança pela Rússia (questão da Crimeia).

¹² Exceção para a disputa da região da Crimeia entre Rússia e Ucrânia iniciada em 2014.

¹³ Guerra por procuração: tipo de conflito em que países se utilizam de *proxies* (intermediários).

nova fase em que as novas potências lutarão por recursos, territórios e esferas de influências.

Neste sentido, os requisitos para a defesa paradoxalmente se expandiram em comparação com os requisitos da guerra fria, tornando-se ainda mais necessário compreender os motivos e identificar os incentivos econômicos e estratégicos das potenciais ameaças e falsos aliados. Para McGuire (2007, p. 626): “A economia da defesa com sua ênfase em incentivos é, portanto, mais central do que nunca”.

Os aspectos econômicos relacionados à Defesa Nacional se apresentam na forma de um dos deveres primordiais do Estado e remontam aos escritos de Adam Smith, mais especificamente em sua *magnum opus* “A riqueza das nações”, considerada um marco na história do pensamento econômico. O Livro V da referida obra trata das despesas públicas no cumprimento das responsabilidades do Estado e dos gastos com Defesa:

"ao soberano cabem apenas três deveres; três deveres, por certo, de grande relevância, mas simples e inteligíveis ao entendimento comum: primeiro, o dever de proteger a sociedade contra a violência e a invasão de outros países independentes; segundo, o dever de proteger, na medida do possível, cada membro da sociedade contra a injustiça e a opressão de qualquer outro membro da mesma, ou seja, o dever de implantar uma administração judicial exata; e, terceiro, o dever de criar e manter certas obras e instituições públicas que jamais algum indivíduo ou um pequeno contingente de indivíduos poderão ter interesse em criar e manter, já que o lucro jamais poderia compensar o gasto de um indivíduo ou de um pequeno contingente de indivíduos, embora muitas vezes ele possa até compensar em maior grau o gasto de uma grande sociedade." (SMITH, volume II, p. 170. Grifo meu).

Smith atribui ao Soberano (arquétipo do Estado moderno na idade contemporânea) o papel de provedor de defesa, razão pela qual este tipo de serviço é excluído do mercado. Essa atribuição colocada sob a responsabilidade da esfera pública – financiada por meio de tributos com as características de não-exclusividade e não-rivalidade – alinha-se ao conceito econômico denominado como “bem público”. Bens públicos são exemplos de um tipo particular de consumo em que toda pessoa é obrigada a consumir a mesma quantidade do bem. A Defesa Nacional é, portanto, um exemplo de bem público, visto que existe um nível de defesa nacional proporcionado

indistintamente a todos os habitantes do país¹⁴ e que, embora cada cidadão possa avaliá-la de um modo diferente, todos recebem a mesma quantidade.

Os bens públicos e, por extensão, a defesa nacional, configuram um tipo perturbador de externalidade com inerentes especificidades no que tange à eficiência alocativa dos recursos públicos. Devido à impossibilidade de consumir quantidades diferentes de defesa nacional, a sociedade através do Estado precisa decidir uma quantidade comum da provisão desse tipo particular de bem público em prol da nação.

No entanto, a decisão sobre qual o “nível correto” dos gastos com defesa constitui um problema de difícil resolução resumido no famoso *tradeoff* das "armas ou manteiga":

"Quando as pessoas estão agrupadas em sociedade, deparam-se com tipos diferentes de tradeoff. O tradeoff clássico se dá entre 'armas e manteiga'. Quanto mais gastamos em defesa nacional (armas) para proteger nossas fronteiras de agressores estrangeiros, menos podemos gastar com bens de consumo (manteiga) para elevar nosso padrão de vida interno"
MANKIW (2005, p.5).

O *tradeoff* das "armas ou manteigas" é um exemplo simplificado que explicita a escolha entre duas opções ao gastar recursos finitos. A escolha econômica em optar por canhões ou manteiga reflete de forma estilizada o custo de oportunidade entre aquisição de material bélico (canhões) e a provisão de insumos e bens de consumo (manteiga).

Contudo, paradoxalmente, o gasto com defesa é necessário para proteger a produção desses insumos e dissuadir potenciais agressores, do mesmo modo que gera como consequência o benefício securitário de mitigar o risco de ser despojado. Em suma, o referido *tradeoff* pode ser utilizado como analogia das despesas nacionais como proporção do PIB ou da despesa pública em gastos de defesa e daí decorre a difícil decisão sobre qual o ponto de equilíbrio que melhor atende as necessidades da nação, considerando sua capacidade de fazer frente às ameaças e potenciais adversários e a comparação de custos e benefícios das possibilidades alternativas das diferentes decisões.

Conforme aponta Mesa (2012), a dissuasão é a maneira de manter relações comerciais pacíficas entre os países e que é a dissuasão e não o ataque que permite o progresso.

¹⁴ VARIAN, Hal R. *Intermediate Microeconomics: a modern approach*, 2014.

I.4 – ECONOMIA DE DEFESA

“A economia é uma virtude distributiva e consiste não em poupar, mas em escolher” - Edmund Burke

Para Franko (2000), a economia é o estudo de alocação de recursos escassos, i.e., a ciência da escolha submetida a estratégias de maximização de resultados limitadas por restrições tecnológicas, orçamentárias ou financeiras. A economia de defesa como ramo da ciência econômica, portanto, fornece variadas maneiras de analisar a tomada de decisões eficientes em relação ao uso de recursos de defesa nacional para melhorar a segurança e o bem-estar dos cidadãos. Considerando que a segurança é um fator chave para o desenvolvimento econômico das sociedades, a busca pela eficiência na alocação de recursos no âmbito da defesa pode proporcionar melhor aproveitamento da parcela de renda extraída da sociedade na forma de tributos para financiar o erário público, através da aplicação do princípio econômico da escassez à gestão dos recursos dentro de um sistema de decisão que, em princípio, carece de mecanismos objetivos para minimização de custos e onde a lógica do lucro/prejuízo não constitui motor da atividade nem tampouco medida de viabilidade econômica.

As definições sobre o escopo, natureza e enfoque da economia de defesa são diversas e envolvem uma perspectiva ampla em temas de fronteira do estudo econômico, porém, circundam um mesmo epicentro comum. Segundo a definição de Reppy (1991, p.269)¹⁵:

“podemos conceituar o campo da economia da defesa como a interseção entre um conjunto de ferramentas analíticas fornecidas pela disciplina de economia com um conjunto de questões decorrentes das relações internacionais, incluindo suas ramificações domésticas (...) uma estrutura analítica que leva em consideração instituições especializadas do setor de defesa para abordar os problemas econômicos gerais de escolha, eficiência e crescimento de forma realista e relevante de uma perspectiva da política econômica”. (tradução livre).

Ou seja, nessa perspectiva a economia de defesa é principalmente um campo aplicado e interdisciplinar com fortes implicações para a formulação de políticas públicas. Para Intriligator (1990)¹⁶, os argumentos econômicos aplicados à análise de

¹⁵ REPPY, Judith. *“On the nature and scope of defence economics. A Comment”*, *Defence Economics*, vol. 2, nº 3, pp. 269-271, 1991.

¹⁶ INTRILIGATOR, Michael D. *“On the nature and scope of the defence economics”*, *Defence Economics*, vol I, nº 1, pp. 3-11, 1990.

defesa são úteis em áreas como a alocação de recursos e as estratégias de dissuasão; Segundo Hartley e Sandler (1995)¹⁷, a economia da defesa *é o estudo da alocação de recursos, distribuição de renda, crescimento econômico e estabilização aplicada a questões relacionadas à defesa*”, ou seja, consiste no estudo dos temas relativos à defesa nacional com as ferramentas da ciência econômica; McGuire (2000)¹⁸ argumenta que a economia de defesa está em transição devido aos novos problemas surgidos a partir do final do século XX e defende uma revisão dos fundamentos da economia de defesa devido à mudança na definição dos conceitos de defesa e segurança do mundo pós-guerra fria, além de destacar a relevância das interações de fatores sociais, culturais e legais na caracterização da economia da defesa. Dentre as diferentes abordagens, a proposta de Viñas (1984)¹⁹ esquematiza a economia de defesa como um ramo especializado do conhecimento econômica aplicado a uma atividade estatal específica que utiliza domínios interdisciplinares. O amplo escopo de suas preocupações, segundo o autor, pode ser resumido nos seguintes aspectos: (1) O estudo dos efeitos econômicos dos gastos de Defesa; (2) A análise das relações entre o setor de Defesa e o setor civil do sistema econômico; (3) A administração dos recursos destinados a cobrir a necessidade coletiva de Defesa; (4) A distribuição de recursos entre os componentes das Forças Armadas; e (5) A gestão econômica em tempos de emergência ou mesmo guerra, que também inclui a preparação para tais eventualidades.

A enunciação dessas cinco categorias corrobora a extensão da economia de defesa como um campo do conhecimento econômico em que se integram numerosas abordagens e compreende um leque de problemas extraordinariamente amplo. Dessa forma, ela se difere de outros campos da economia considerados “puros”²⁰ – como a teoria microeconômica, comércio internacional, economia monetária ou finanças públicas – por pelo menos duas razões que McGuire (2007) identifica como: (1) o fato do objeto de estudo da economia de defesa estar fortemente condicionado por determinantes e eventos externos à própria disciplina; e (2) que os problemas da economia de defesa não são da sua própria natureza e conquanto a vital contribuição econômica para o tema, ela não constitui o *core* do estudo da defesa.

¹⁷ HARTLEY, Keith e SANDLER, Todd. “Introduction”. Handbook of Defence Economics, vol. 1, pp. 1-11, 1995.

¹⁸ MCGUIRE, Martin C. “Concepts of Defence Economics for the 21st Century”, Defence and Peace Economics, vol. 11, pp. 17-30, 2000.

¹⁹ VIÑAS, Ángel. “Economía de la defensa y defensa económica: una propuesta reconceptualizadora”. Revista de Estudios Políticos - Nueva Época, v. 37, pp. 25-47, jan.-fev. 1984.

²⁰ MCGUIRE, Martin. C. “Economics of Defence in a Globalized World”. Handbook of Defence Economics, vol. 2, pp. 607-648, 2007.

No entanto, a economia é crucial para compreender as fontes de conflitos tanto no horizonte imediato como no longo prazo. As disputas por questões territoriais neste terceiro milênio foram substituídas em grande parte, pelo menos temporariamente, por questões econômicas. O reconhecimento do estudo econômico da defesa nestes termos não é um fenômeno recente. Em 1910²¹, Norman Angell argumentou que numa democracia representativa e consensual todos os cidadãos compartilham os custos da guerra do país e também seus benefícios. Por essa lógica depreendeu-se que as democracias consensuais deveriam evitar guerras no equilíbrio, pois a perda do país implica na perda para todo cidadão e as decisões de guerra são tomadas pelos cidadãos. A problemática pode ser analisada sob a ótica da análise de custos e benefícios incutida na ideia de evitar guerras que poderiam ser perdidas e também aquelas que não valem a pena vencer mesmo que sejam vencíveis.

Resumidamente, as âncoras conceituais próprias da abordagem econômica tais como a escassez de recursos, utilidade, interações individuais (sejam competitivas ou estratégicas), informações e incentivos racionais ressaltam a importância do estudo econômico na alocação de recursos como um dos elementos centrais dos estudos de defesa e formam um arcabouço formidável para a complexidade dos estudos que envolvem segurança e defesa a nível nacional e global.

No mundo contemporâneo, as rápidas mudanças tecnológicas e culturais alimentaram novas necessidades de segurança e, ao mesmo tempo, novos recursos para defesa. A globalização impulsionada pela tecnologia da era da informação gerou uma fonte de novas ameaças, riscos, oportunidades e recursos, cuja relevância econômica não pode ser ignorada. A profunda mudança ocorrida na análise da economia de defesa após o fim da guerra fria está inserida num contexto de rápidas transformações e redefinições do poderio militar, fundamentalmente baseada em informação, domínio e descoberta de novas tecnologias e complexos industrial-militares. A multiplicidade de questões atualmente tratadas pela economia de defesa corrobora a sofisticação do seu sistema analítico e amplia seu escopo para áreas tão diversas quanto orçamento, infraestrutura e bens públicos – próprios do setor público – mas também com incursões em campos de estudo próprios da economia aplicados aos estudos de defesa como mercados internacionais, crescimento econômico, organização industrial e desenvolvimento tecnológico. Para Mesa (2012), a conjunção da alta diversidade de

²¹ ANGELL, Norman.. The Great Illusion: A Study of the Relation of Military Power in Nations to Their Economic and Social Advantage. Heinemann, 2010.

tópicos econômicos e da complexidade dos riscos de segurança amplia o campo de estudo como um dos mais interessantes, complicados e desafiadores da economia.

Uma das questões debatidas na literatura econômica de maneira mais profusa que se estende há décadas é o efeito – diretos ou contingentes – dos gastos com defesa no crescimento econômico. O debate sobre se o efeito econômico dos gastos militares constitui determinantes significativos de crescimento, i.e., se os gastos com defesa possuem efeitos positivos ou negativos sobre o crescimento do produto, entretanto, segue com resposta inconclusiva²².

Com efeito, os gastos com defesa apresentam características particulares no que diz respeito à interdependência de variáveis de natureza institucional, ou seja, não exclusivamente econômica. Por exemplo, a consolidação das democracias, o respeito à propriedade privada e a segurança nas transações internacionais estão intimamente relacionadas à estruturação da defesa nacional e à produção de segurança provida pelo Estado com efeitos positivos sobre o crescimento econômico através da estabilidade institucional. Em muitos países com graves deficiências e mazelas econômicas, a instabilidade decorrente da falta de segurança é um dos principais obstáculos ao desenvolvimento assim como a segurança e a proteção contra ameaças internas e externas é fundamental para a existência de mercados funcionais e da orientação apropriada para aparição dos incentivos capazes de proporcionar investimento, inovação e desenvolvimento econômico.

As implicações benéficas podem provir ainda das externalidades positivas para a economia relacionadas às infraestruturas, progresso técnico, formação de capital humano, impacto sobre a produtividade da força de trabalho e *spin-off* comerciais decorrentes da inovação e alto conteúdo tecnológico que geralmente caracteriza a P&D militar e produção destinada à defesa.

Os gastos de defesa, porém, podem ter implicações negativas de custos em termos de consumo, investimento ou crescimento da produção. Despesas militares, como qualquer outro tipo de despesa, estão submetidas a custos de oportunidade e podem impedir outras formas de despesas socialmente preferíveis, deprimir o nível de investimento privado (*crowding-out*) ou reduzir os gastos públicos de maior

²² Uma revisão aprofundada dos argumentos sobre a questão pode ser encontrada no trabalho de Dunne, J.P., Smith, R. e Willenbockel, D. “*Models of military expenditure and growth: A critical review*”, Defence and Peace Economics, vol. 16, n.6, pp. 449-461, 2005.

produtividade²³. O custo de oportunidade entre as várias alternativas de combinações de gastos militares pode interferir na dinâmica de investimentos industriais das esferas civil e militar, modificar a relação capital-trabalho a partir do conteúdo tecnológico dos investimentos expulsos e alterar a composição da produção industrial.

Como destaca Mesa (2012), a análise da economia de defesa é uma área de estudo da ciência econômica com diminuta relevância. Os fenômenos da economia de defesa relacionados a aspectos limítrofes do domínio econômico e frequentemente definidos por outras áreas do conhecimento talvez ajudem a explicar a sua condição de existência como campo de estudo minoritário. Não obstante, a economia de defesa apresenta um futuro promissor. Com o prolífico desenvolvimento e aplicação de novas teorias econômicas, consolidação de técnicas sofisticadas de análise de dados, definições e conceitos próprios da evolução do desenvolvimento científico, as abordagens, investigações e descobertas alcançadas pela economia de defesa constituem uma parte da economia profundamente caracterizada pela fronteira que faz com outros campos de conhecimento, o que é suficiente para conferir um caráter especial e com distinto destaque dentro do mundo da ciência econômica.

²³ Para mais detalhes: Barro, R. e De Rugy, V. “*Defense Spending and the Economy*”, 2013.

CAPÍTULO II: ORÇAMENTO BRASILEIRO

O processo brasileiro de organização orçamentária se confunde com a independência de Portugal, a formação da identidade nacional e a conseqüente fundação do Império do Brasil em 1822. A Constituição Imperial de 1824 enunciava em seu artigo 172:

“O Ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros Ministros os orçamentos relativos ás despesas das suas Repartições, apresentará na Camara dos Deputados annualmente, logo que esta estiver reunida, um Balanço geral da receita e despesa do Thesouro Nacional do anno antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas publicas do anno futuro, e da importancia de todas as contribuições, e rendas publicas.”²⁴

Apesar de constar como mais antiga referência sobre a organização institucional para elaboração orçamentária do país recém-fundado, a implementação da gestão orçamentária enfrentou sérias dificuldades em virtude da deficiência dos mecanismos arrecadatórios, dificuldades na comunicação e conflitos com normas herdadas do período colonial. O primeiro orçamento brasileiro seria aprovado por meio de decreto legislativo apenas em 1830 (GIACOMONI, 2010, p. 40).

Sob a constituição de 1824, cabia ao Poder Executivo a elaboração da proposta orçamentária e ao Poder Legislativo a aprovação da lei orçamentária. Após a proclamação da república em 1889, a constituição brasileira de 1891²⁵ tornou a elaboração do orçamento função privativa do Congresso Nacional. Em 1922²⁶, foi aprovado o Código de Contabilidade da União que possibilitou a regulamentação dos procedimentos orçamentários no âmbito federal. As crises políticas e experiências autoritárias da década de 30 resultaram em repetidas alterações na organização do Estado brasileiro e conseqüentemente no processo de elaboração orçamentária. Apenas na redemocratização em 1946 e a promulgação da constituição brasileira daquele ano, o projeto de lei orçamentária passaria a ser elaborado pelo Executivo e encaminhado para discussão e votação nas casas legislativas com coparticipação dos legisladores na

²⁴ Constituição Política do Império do Brasil, elaborada por um Conselho de Estado e outorgada pelo Imperador D. Pedro I, em 25/03/1824. A ortografia incomum se deve ao português utilizado na época.

²⁵ A Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 1891 foi a primeira constituição do Brasil sob a forma de governo republicano.

²⁶ Decreto nº 4.536 de 28/01/1922 e Decreto nº 15.783 de 08/11/1922.

elaboração orçamentária. Em 1964, foi aprovado o dispositivo legal²⁷ que adotou o modelo orçamentário-padrão com normas gerais para os três níveis de governo como resultado conjunto de diversas colaborações técnicas e incorporações das disposições do manual da Organização das Nações Unidas²⁸.

O regime militar decorrente do movimento político de 1964 alterou novamente o equilíbrio de poder entre os poderes da república e as competências do processo orçamentário com a outorga da constituição de 1967 e introdução de novas regras e princípios ao processo de elaboração orçamentária, caracterizadas pela centralização decisória no Poder Executivo e enfraquecimento do Poder Legislativo, que por sua vez, passou a exercer apenas o papel de aprovar o projeto de lei orçamentária oriundo do Executivo. Com o fim do regime militar e a redemocratização de 1985, uma nova constituição foi promulgada em 1988²⁹, marcada na questão orçamentária pela devolução ao Poder Legislativo das prerrogativas parlamentares perdidas durante o período autoritário, adoção do orçamento do tipo misto³⁰ e a consolidação de princípios e normas tradicionais de gestão orçamentária que reforçou a concepção que associa planejamento e orçamento como elos de um mesmo sistema. Na prática, a padronização dos procedimentos orçamentários alinhados à prática internacional (conjunto de leis e princípios gerais seguidos na maioria das nações democráticas) se consagrou com o passar dos anos mediante continuados atos administrativos especialmente editados na segunda metade do século XX (GIACOMONI, 2010, p. 48).

A evolução do orçamento público e as mudanças sofridas ao longo do tempo refletem o seu aspecto adaptativo às transformações das funções e papéis que pode desempenhar como instrumento administrativo, econômico, financeiro, jurídico, contábil e político de um Estado. De uma forma geral, o orçamento representa um mecanismo disciplinador das finanças públicas pelo qual é possível exercer o controle político das atividades estatais e do destino dos recursos públicos. É nessa abordagem que o orçamento público se consolidou internacionalmente como um tipo de dispositivo legal cujo propósito consiste em fixar a despesa e estimar a receita para um dado exercício financeiro, sendo, ao mesmo tempo, uma proposta, uma estimativa e um

²⁷ Lei nº 4.320 de 17/03/1964.

²⁸ ONU, Estrutura do orçamento e classificação das contas públicas. Rio de Janeiro: FGV, 1959.

²⁹ A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é a sétima constituição na história brasileira, aprovada pela Assembleia Nacional Constituinte em 22/09/1988 e promulgada em 05/10/1988.

³⁰ Tipo de orçamento em que a elaboração e a execução são de competência do Executivo e a votação e o controle são de competência do Legislativo.

relatório – um instrumento capaz de coligar a prioridade, objetivo, planejamento, programação, execução e controle das operações governamentais.

No que tange à economia de defesa, o orçamento público é o elo que relaciona a defesa nacional à economia doméstica numa relação de mútua dependência, sendo o orçamento de defesa de um país o termômetro capaz de aferir o nível de prioridade e importância destinada à defesa nacional. Enquanto notável exemplo de bem público, cuja oferta encontra-se sob responsabilidade exclusiva do Estado, a defesa nacional é uma provisão colocada a serviço da sociedade financiada pelos cofres públicos através das políticas de repasse e financiamento providas pelo processo político e expressadas na sistematização da destinação de recursos gerenciados pela gestão orçamentária. É nesse contexto que as atividades atinentes à Defesa Nacional se inserem no orçamento público e produzem a ferramenta de integração entre os setores civil e militar.

A economia enquanto ramo de estudo científico possui destacada relevância como recurso analítico das questões orçamentárias, e, de semelhante modo, a economia de defesa tem papel fundamental nas questões relacionadas ao orçamento de defesa nacional. Uma vez que o orçamento é o instrumento de concretização da atividade governamental, a análise econômica e orçamentária oferece conceitos e princípios fundamentais para o estudo e amparo decisório da gestão orçamentária da defesa. No entanto, cabe salientar que a abordagem sob a ótica do *tradeoff* tem no orçamento a face mais reveladora do princípio da escassez de recursos e infinidade de demandas, onde a decisão de determinada alocação de recursos corresponde à opção de abster-se de alocação de recursos para outro propósito também eventualmente necessário e importante. O orçamento, portanto, permite avaliações e decisões além do seu significado meramente financeiro e aproxima o poder decisório da escolha entre diferentes custos de oportunidade na medida em que, por exemplo, a aquisição ou manutenção de um meio de combate militar pode ser medida em termos do que poderia ser oferecido à sociedade na forma de outros bens ou serviços.

Portanto, desenvolver uma escolha orçamentária que atenda as necessidades da defesa nacional não é tarefa trivial e não está restrito ao escopo do domínio econômico. Embora haja o reconhecimento de que essa decisão eminentemente política é pertencente a razões alheias aos condicionantes econômicos, a economia enquanto ciência das escolhas tem papel salutar na busca pela eficiência para atendimento e satisfação de necessidades ilimitadas com recursos escassos.

II.1 – PRINCÍPIOS ORÇAMENTÁRIOS

A presença do Estado na economia se manifesta – mas não só – por meio do orçamento público, porém, sua formação, funcionamento e aplicação operam sob uma rígida estrutura de regras, ordenamentos e exigências legais que visam atender a princípios orçamentários que devem ser seguidos pela autoridade política com intuito de propiciar o controle, a fiscalização e o acompanhamento da política de destinação de recursos públicos provenientes de impostos, taxas e contribuições arrecadados da sociedade pelo governo. De forma ampla, o orçamento é um instrumento de planejamento e gestão revestido sob o formato de uma lei onde constam as prioridades das políticas governamentais e também suas obrigações a serem arcadas com a sociedade na forma de prestação de serviços e destinação de recursos públicos.

Portanto, é imprescindível que o processo de elaboração orçamentária esteja em consonância com as normas e regras contidas na legislação orçamentária para estabelecer as premissas que balizam as linhas norteadoras da concepção, edição e resultado final da proposta orçamentária desenvolvida pelo poder instituído através dos representantes eleitos numa democracia representativa. Tais princípios são concepções gerais previstas na legislação e tem como propósito fornecer uma base institucionalmente segura para o processo orçamentário.

Em finanças públicas, há uma classificação bem estabelecida na literatura que enumera as funções econômicas do Estado, e que representadas no orçamento, são também consideradas as próprias funções do orçamento: (1) função alocativa, cuja atribuição consiste em canalizar recursos da economia para setores que o mercado não seja capaz de ofertar à sociedade ou que o sistema de mercado não seja capaz de prover de forma eficiente; (2) função distributiva, que se constitui pelo combate aos desequilíbrios e ajustamentos na distribuição de renda e riqueza; e (3) função estabilizadora, caracterizada pela consecução de política fiscal para satisfazer objetivos macroeconômicos como nível de emprego, estabilidade do nível de preços ou desenvolvimento do setor produtivo.

A defesa nacional está inserida mais comumente na função alocativa, uma vez que, na condição de bem público típico, sua oferta apresenta características que inviabilizam a participação direta da iniciativa privada e a provisão através do sistema de mercado. Adicionalmente, a defesa nacional como atribuição privativa do Estado, garante um papel de relevância especial no orçamento público. No caso brasileiro, a

constituição da defesa nacional no âmbito da União insere suas atividades no orçamento federal (Orçamento Geral da União – OGU). Cabe ressaltar que em alguns casos a defesa nacional pode assumir a função estabilizadora nos casos de execução de políticas estatais ativas de estímulo à base industrial de defesa e P&D militar.

Além das funções do orçamento, existem regras fundamentais que orientam a prática orçamentária de modo que cada etapa de sua elaboração atenda ao mesmo conjunto de orientações com objetivo de dar conformidade às peças orçamentárias. Os princípios orçamentários gerais estão listados na tabela abaixo:

Tabela 2.1 – Princípios orçamentários gerais

Princípio da unidade (ou totalidade)	O orçamento deve constar de uma única lei orçamentária, ou seja, o orçamento deve ser uno e cada unidade governamental deve possuir apenas um orçamento.
Princípio da universalidade	Todas as receitas e todas as despesas devem constar da lei orçamentária.
Princípio do orçamento bruto	Todas as receitas e despesas devem constar no orçamento em seus valores brutos, sem qualquer tipo de dedução.
Princípio da anualidade (ou periodicidade)	O orçamento público deve ser elaborado para um período determinado (1 ano).
Princípio da não afetação das receitas	Nenhuma parcela da receita geral poderá ser reservada ou comprometida para atender a determinados gastos.
Princípio da discriminação (ou especialização)	As despesas devem aparecer no orçamento de maneira discriminada, de forma que seja possível saber em detalhes a origem dos recursos e sua aplicação.
Princípio da exclusividade	A lei orçamentária deverá conter apenas matéria financeira relacionada à fixação das despesas e à previsão das receitas públicas.
Princípio do equilíbrio	Os valores projetados para realização das despesas devem ser compatíveis com a arrecadação das receitas visando o equilíbrio das contas públicas.
Princípio da clareza	O orçamento deve ser claro e de fácil compreensão a qualquer pessoa em linguagem clara e acessível.
Princípio da publicidade	O orçamento público deve merecer ampla publicidade.
Princípio da exatidão	A exatidão orçamentária deve ser seguida por todos os órgãos que solicitam recursos e o superdimensionamento e a artificialização orçamentária devem ser evitadas.

Fonte: elaboração própria com informações de GIACOMONI (2010, cap. 5).

No Brasil, a legislação orçamentária impõe que Lei Orçamentária Anual (LOA) deve ser regida pelos princípios da anualidade, publicidade, universalidade, exclusividade, unidade, discriminação, equilíbrio e do orçamento bruto. Para efeito do princípio da anualidade, em que o orçamento deve corresponder ao período temporal de um ano, o exercício financeiro considerado coincide com o ano civil e compreende 1º de janeiro a 31 de dezembro.

Quanto ao tipo de orçamento, o Brasil adota o orçamento-programa. A concepção desse sistema foi desenvolvida a partir da experiência internacional na implantação do orçamento desempenho³¹. No final dos anos 1950 surgiu um conjunto de conceitos e disposições técnicas sistematizadas pela Organização das Nações Unidas (ONU). Com patrocínio da ONU, o orçamento-programa foi difundido para seus países membros. No Brasil, o orçamento-programa perdeu algumas de suas características técnicas originais em virtude da incorporação de novos conceitos e influências de outras correntes, assumindo uma forma híbrida. (GIACOMONI, 2010, p.51)

No entanto, alguns preceitos gerais podem ser resumidos como constitutivos da aplicação do orçamento-programa e incluem: determinação das metas a serem perseguidas com os recursos orçamentários; implementação de programas com intuito de integrar o esforço governamental para alcance dos objetivos pretendidos; custos dos programas aferidos pelos meios e insumos necessários para alcance dos resultados; e medidas de desempenho com objetivo de medir as realizações e os esforços empreendidos na execução dos programas.

Introduzido no Brasil por meio dos marcos legais que formam o fundamento da legislação orçamentária brasileira desde os anos 1960, o orçamento-programa é um instrumento de planejamento das ações governamentais que classifica programas de trabalho, projetos, atividades e estabelece metas e objetivos a serem alcançados. A Constituição Federal de 1988 consolidou a implantação do orçamento-programa no Brasil e estabeleceu o arcabouço normativo do processo orçamentário.

É importante destacar que o processo orçamentário não se encerra ao término de sua elaboração. Ele é composto por várias etapas e procedimentos que obedecem a prazos e sinergias entre vários órgãos participantes. A fase de elaboração envolve a formulação a partir da identificação de problemas e necessidades que são reunidas em metas e definições de custos apresentadas pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo. A

³¹ Ver mais em GIACOMONI, J. Orçamento público. 15ª Ed. São Paulo: Atlas, 2010.

fase de aprovação compreende a tramitação legislativa da proposta onde estimativas podem ser revistas e as necessidades reavaliadas com resultado final submetido à votação parlamentar para sanção do Poder Executivo. Após essa fase o orçamento passa a efetivamente entrar em vigor através da fase de execução, em que o orçamento é executado conforme a programação e parcialmente avaliado pelas medidas de controle internas e órgãos de controle externos. A fase de controle e avaliação, por fim, ocorre de forma concomitante à fase de execução orçamentária e produz dados e balanços para serem constantemente acompanhados e avaliados como subsídios para a realimentação do planejamento que reinicia o processo orçamentário para o exercício seguinte.

O Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), de acordo com a Constituição Federal, formam o arcabouço legal para concretização desse ciclo. O PPA é o planejamento propriamente dito, formulado no primeiro ano de mandato do executivo que busca delinear a continuidade da ação governamental e estabelecer as diretrizes e objetivos para o horizonte de prazo de 4 anos. Anualmente o Governo Federal deve enviar ao Congresso Nacional o relatório anual de avaliação do PPA para relatar o andamento das medidas. A LDO define as metas e prioridades da administração pública e busca balizar os critérios para orientar a elaboração e execução do orçamento para vigorar no ano seguinte em compatibilidade com o PPA. O PLOA (projeto) é a proposta orçamentária para o próximo exercício financeiro em consonância com as diretrizes da LDO. Após discussão, alteração e aprovação do conteúdo da proposta pelo Congresso Nacional, a PLOA se transforma de fato na Lei Orçamentária Anual (LOA) com vigência anual.

Segundo as diretrizes da LDO e em consonância com os objetivos definidos no PPA, a LOA estima a arrecadação das receitas e autoriza a realização das despesas do governo para o ano do exercício financeiro e deve viabilizar o alcance dos resultados pretendidos pelas políticas públicas do governo.

A LOA, portanto, é a peça orçamentária final resultante do processo de elaboração do orçamento. É composta por três esferas orçamentárias: Orçamento Fiscal, Orçamento da Seguridade Social e Orçamento de Investimentos. O orçamento de investimento abrange as empresas estatais controladas pela União, o orçamento da seguridade abrange os órgãos e entidades vinculadas à União nas despesas relativas à saúde, previdência e assistência social e o orçamento fiscal abrange todos os órgãos, fundos, entidades e despesas não incluídas nos demais orçamentos. Esses três

orçamentos coligados formam uma única peça orçamentária (Orçamento Geral da União – OGU) em atendimento ao princípio geral da unidade.

II.2 – ATRIBUIÇÕES E RESPONSABILIDADES DA DEFESA NACIONAL

Segundo o Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN)³², “*uma das mais importantes atribuições do Estado é prover a segurança e a defesa necessárias para que a sociedade possa se desenvolver e alcançar seus objetivos*”. Ou seja, cabe ao Estado brasileiro a provisão da Defesa Nacional em conformidade com seus objetivos e interesses nacionais, pautada na capacidade de dissuasão para inibir eventuais ameaças, no respeito aos ditames constitucionais, preceitos do direito internacional e compromissos firmados pelo país. Segundo a Política de Defesa Nacional³³ (PDN), a Defesa Nacional é definida nos seguintes termos:

“conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.” (BRASIL, 2005).

O dispositivo legal que atualizou a PDN em 2005 disciplina a todos os órgãos e entidades da administração pública federal o envolvimento no esforço conjunto em ações de fortalecimento da Defesa Nacional. Dessa forma, ele constitui documento basilar de mais alto nível de planejamento de defesa com intuito de integrar o esforço nacional mediante o estabelecimento de objetivos e diretrizes em todas as esferas do poder nacional sob coordenação do Ministério da Defesa (MD)³⁴. Instituída como política permanente de Estado, o documento foi revisado em 2012 e passou a se chamar Política Nacional de Defesa (PND) com atualização periódica a cada 4 anos³⁵.

O papel de destaque mundial e projeção internacional do Brasil pela dimensão e potencial de sua extensão territorial, quantitativo populacional, tamanho da economia e

³² Criado pela Lei Complementar nº 136, de 25/08/2010 e lançado em 2012, o LBDN é o mais completo documento acerca das atividades de defesa do Brasil e se destina a esclarecer a sociedade e a comunidade internacional sobre as políticas e ações de segurança e proteção à soberania nacional.

³³ Decreto nº 5.484, de 30/06/2005.

³⁴ Legalmente instituído em 1999, o MD é o órgão do Governo Federal incumbido de exercer a direção superior das Forças Armadas.

³⁵ O Poder Executivo entregou a atualização mais recente da PND ao Congresso Nacional em 22/07/2020.

ampla disponibilidade de recursos naturais é reconhecido pela PND como fonte de eventuais conflitos de interesse e antagonismos com atores de diversas naturezas.

Apesar do reconhecimento da condição do Brasil como país pacífico que valoriza a convivência harmônica e promove o diálogo na solução de controvérsias entre os países, a PND destaca a importância de dedicar atenção à defesa e fortalecimento da capacidade de dissuasão em resposta à instabilidade dos relacionamentos entre os diferentes países e o surgimento de ameaças no cenário internacional. O fortalecimento da Defesa Nacional, portanto, implica em proporcionar as condições para mitigar o risco de o país sofrer uma agressão externa ou ser exposto a imposições estrangeiras ilegítimas. Por conseguinte, o esforço em desenvolver as condições de proteção da soberania e defesa de sua integridade nacional não pode ser ignorada e recebe destacada relevância através dos objetivos para preparo e emprego das expressões do Poder Nacional em prol da Defesa Nacional, a partir da análise das realidades que afetam a defesa da Pátria.

O setor de defesa brasileiro, constituído pelo Ministério da Defesa e integrado pelas forças singulares Marinha do Brasil (poder naval), Exército Brasileiro (poder terrestre) e Força Aérea Brasileira (poder aéreo), é responsável pela operacionalização da expressão militar do Poder Nacional, e, em caso de crise ou conflito armado, pela aplicação do legítimo exercício da força em sua plenitude. O poder militar representado de forma mais contundente pela denominação de Forças Armadas é conceituado pela Constituição Federal como instituições nacionais permanentes e regulares destinadas à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem.

No entanto, as Forças Armadas, compostas pelas forças singulares supramencionadas têm como missão e propósito, além da destinação constitucional, o cumprimento de atividades subsidiárias específicas que reunidas constituem o escopo das atribuições e responsabilidades da Defesa Nacional.

A Marinha do Brasil, enquanto força militar responsável pelo emprego do poder naval e guarda costeira do Estado brasileiro, deve dispor de meios capazes de fiscalizar, detectar, identificar e neutralizar ações que representam ameaças ao território brasileiro no âmbito das águas interiores e nas águas jurisdicionais brasileiras (AJB)³⁶. O limite da AJB representa a fronteira do território nacional com as águas internacionais (regidas pelo direito internacional), ou seja, constitui o limite onde o Brasil pode exercer seus

³⁶ A definição de AJB compreende a massa d'água formada pela Zona Econômica Exclusiva (ZEE) cujo limite situa-se há cerca de 200 milhas náuticas da costa.

direitos de soberania, e além do limite, deve cumprir obrigações de natureza civil firmadas em convenções internacionais³⁷ (ex.: resgate, salvamento e proteção ambiental). Devido às dimensões continentais do território brasileiro assim como o tamanho do seu litoral, o território marítimo do Brasil está entre os maiores do mundo. A Zona Econômica Exclusiva (ZEE) com extensão superior a 3,6 milhões de km² – que inclui territórios deslocados da plataforma continental³⁸ – é objeto de reivindicação brasileira junto à Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM) para ampliação da área atual em mais de 2 milhões de km².

A riqueza da biodiversidade da região, o potencial econômico da exploração pesqueira, a mineração de recursos minerais, a prospecção e extração do petróleo *offshore*, que atualmente corresponde a mais de 90% da atual produção doméstica, o transporte marítimo, responsável por cerca de 95% do modal do comércio exterior brasileiro, e a segurança das plataformas petrolíferas e linhas de comunicação marítimas, reforçam a imprescindibilidade de um poder naval sólido para garantir a segurança e soberania nacional, capaz de exercer o monitoramento do mar, o controle da área marítima, a negação do uso do mar e promoção do fortalecimento da estratégia de dissuasão.

O Exército Brasileiro, enquanto força militar terrestre deve dispor da capacidade de identificar e neutralizar concentrações de forças hostis junto à fronteira terrestre e contribuir ativamente na defesa e ocupação do território nacional. O Brasil, como portador da 3ª maior fronteira terrestre do mundo e com limites fronteiriços com 10 países diferentes, possui um gigantesco desafio na cobertura e estratégia de defesa do seu imenso território. A presença do Exército Brasileiro como exercício de soberania em áreas afastadas do território brasileiro, sobretudo na região amazônica, representa parte do esforço nacional em garantir a inviolabilidade e integridade do território nacional.

A necessidade operacional segundo os requisitos da mobilidade e pronto emprego apoiada na capacidade nacional de empregar e aplicar o poder militar de forma satisfatória contribui para uma estratégia de dissuasão bem-sucedida contra eventuais agressores. O Exército Brasileiro atua ainda em estreita colaboração com os órgãos de

³⁷ Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (CNUDM), Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar (SOLAS) e Convenção Internacional de Busca e Salvamento Marítimo (SAR) são algumas das convenções internacionais em que o Brasil é signatário.

³⁸ Arquipélago de Fernando de Noronha, arquipélago de Trindade e Martim Vaz, arquipélago de São Pedro e São Paulo e o atol das Rocas.

segurança pública nas ações contra ilícitos transnacionais praticados nas áreas de fronteira bem como participa de forma decisiva em obras de engenharia de infraestrutura em todo o território nacional em prol do desenvolvimento do país. As atividades de monitoramento e controle das fronteiras, a capacidade do seu sistema de mísseis e foguetes bem como o sistema de defesa antiaérea e a defesa cibernética conduzida como programa estratégico do Exército Brasileiro, requerem capacidades especiais para repelir eventuais ameaças estrangeiras e para executar a negação de acesso indesejado a áreas ou sistemas estratégicos de interesse da defesa nacional.

A Força Aérea Brasileira, enquanto força militar aérea destaca-se pelo caráter dual das suas atribuições: a defesa aeroespacial e o controle do espaço aéreo. Ou seja, compete à Força Aérea tanto o controle sobre o espaço e tráfego aéreo e o consequente serviço de busca e salvamento sobrejacente ao território nacional (incluindo a área oceânica firmada em convenções internacionais) sob responsabilidade do Brasil correspondente a uma área de cerca de 22 milhões de km², como também as atribuições concernentes à proteção da soberania no espaço aéreo com vistas à defesa da Pátria. Com a premissa de controlar, defender e integrar o espaço aéreo brasileiro, através de medidas de patrulha, reconhecimento, alerta aéreo antecipado, interceptação e neutralização de eventuais ameaças conduzidas pelo ar, a Força Aérea Brasileira opera a arquitetura operacional para exercício da soberania no espaço aéreo e aplicação do poder aeroespacial.

As Forças Armadas em conjunto contribuem para o desenvolvimento nacional através de diversas operações de caráter civil, tais como: atividades de apoio ao estudo e pesquisa da biodiversidade e ecossistema antártico, prestação de assistência médico-hospitalar às comunidades isoladas dos centros urbanos e destituídas do acesso regular a serviços regulares de saúde, participação de forma episódica em operações de garantia da lei e da ordem (GLO) em cooperação com organismos de segurança pública, prevenção e investigação de acidentes aéreos e náuticos, controle do tráfego marítimo e aéreo, coordenação das atividades relativas à segurança do tráfego aquaviário, portuário e aeroportuário, prevenção e combate à poluição ambiental, abastecimento crítico de água às populações atingidas pela seca, evacuações aeromédicas, transporte estratégicos e operações logísticas de interesse do Estado (urnas eletrônicas, transplante de órgãos, etc.), programas de formação de atletas de alto rendimento, construção, manutenção e reparação de infraestrutura, promoção do desenvolvimento científico-tecnológico mediante instituições de ensino militares e civis, ajudas humanitárias em auxílio a

tragédias naturais, dentre outras atividades de cooperação que somadas constituem o papel cívico das Forças Armadas perante a sociedade brasileira.

Adicionalmente, as Forças Armadas atuam ativamente em setores estratégicos de alta tecnologia marcadamente vinculados ao meio militar, mas com profundas e benéficas ramificações para o meio civil. O sucesso do desenvolvimento do programa nuclear e no domínio da tecnologia insere o Brasil na elite da comunidade nuclear mundial³⁹ como um dos poucos países do planeta com domínio completo do ciclo nuclear, com efeitos positivos no desenvolvimento da tecnologia nacional, capacitação de pessoal especializado, construção e operação de reatores de pesquisa, teste e produção energética. O desenvolvimento na área do setor cibernético implica no aprimoramento da segurança da informação e das comunicações em âmbito nacional com ênfase na proteção das estruturas críticas. No setor espacial em conjunto com a Agência Espacial Brasileira (AEB), a pesquisa militar interage com o meio civil e alimenta um considerável complexo científico-tecnológico resultante do estudo e pesquisa na área de veículos lançadores de satélites, sistemas de comunicação e observação geoespacial, vigilância, meteorologia e navegação, etc.

Por fim, a PND apresenta em seus pressupostos básicos relacionados à defesa nacional os objetivos nacionais de defesa descritos a seguir que, por sua vez, resumem em tópicos o leque de atribuições e responsabilidades da defesa nacional:

- I. Garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial;
- II. Assegurar a capacidade de Defesa para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas;
- III. Promover a autonomia tecnológica e produtiva na área de defesa;
- IV. Preservar a coesão e a unidade nacionais;
- V. Salvaguardar as pessoas, os bens, os recursos e os interesses nacionais situados no exterior;
- VI. Ampliar o envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de Defesa Nacional;
- VII. Contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais;
- VIII. Incrementar a projeção do Brasil no concerto das Nações e sua inserção em processos decisórios internacionais;

³⁹ Além do Brasil: Alemanha, China, Estados Unidos, França, Holanda, Índia, Inglaterra, Israel, Irã, Japão, Paquistão e Rússia.

Em suma, o Brasil exerce completa e exclusiva soberania sobre seu território, mar territorial e espaço aéreo sobrejacente através do seu setor de defesa. Tal exercício de soberania configura a expressão máxima da atribuição conferida à defesa nacional.

II.3 – ESTRUTURA DO ORÇAMENTO DE DEFESA

Segundo a página institucional da Secretaria de Orçamento Federal (SOF)⁴⁰: "*É no Orçamento que o cidadão identifica a alocação dos recursos que o governo recolhe sob a forma de tributos. Nenhuma despesa pública pode ser realizada sem estar fixada no Orçamento*". Portanto, além de definir a destinação dos recursos públicos e oferecer o devido amparo legal para a realização das despesas, a análise orçamentária permite extrair informações de cunho qualitativo e quantitativo sobre o emprego dos gastos governamentais.

Especificamente no que tange ao orçamento de defesa (OD), a análise orçamentária é capaz de explicitar a relação entre o Orçamento Geral da União (OGU) e os gastos com Defesa Nacional - e por extensão lógica, o grau de prioridade que a Defesa Nacional recebe na estrutura de gastos do governo federal.

Para tal, algumas considerações técnicas devem ser realizadas para esclarecer a omissão de certos elementos do orçamento na análise a ser empreendida para evitar equívocos de ordem econômica e aritmética na análise dos gastos federais. Para atender o critério da transparência, as receitas e despesas financeiras estão incluídas no orçamento federal junto às receitas e despesas não financeiras (primárias). As despesas financeiras resultam de operações relacionadas ao pagamento de dívidas, empréstimos tomados pelo governo e refinanciamento da dívida pública. Anualmente, como processo rotineiro de gestão fiscal, o governo federal executa um mecanismo conhecido como "rolagem da dívida" ao contrair novos empréstimos para pagar dívidas emitidas no passado, ou seja, emite nova dívida com prazo mais longo para pagar a dívida por vencer. Além das despesas relativas ao refinanciamento (que se anulam contabilmente com as receitas financeiras no processo de rolagem), as despesas financeiras compreendem também os gastos com serviço da dívida como pagamento de juros e amortizações (que por sua vez, promovem a redução do principal da dívida).

⁴⁰ Fonte: <http://editor.planejamento.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/unidades/sof> (Acesso em 27/09/2020)

Em 2020, cerca de metade da dotação do OGU correspondeu à rubrica Encargos Especiais (que inclui o serviço da dívida, refinanciamento e transferências)⁴¹. Por conseguinte, as despesas financeiras não pressionam o resultado primário nem alteram o endividamento líquido do governo no exercício financeiro correspondente, diferentemente das despesas primárias (não financeiras). As receitas e despesas não financeiras são aquelas que não envolvem juros e amortizações de empréstimos ou dívidas, pressionam o resultado primário e alteram o endividamento líquido do governo. Por essa razão, os gastos primários constituem de fato os gastos governamentais na provisão de bens e serviços e para manutenção da estrutura do Estado. Logo, para efeito de análise concernente ao desempenho do orçamento de defesa no contexto do OGU, serão consideradas estritamente as despesas primárias. A tabela 2.2 a seguir exhibe as 15 maiores dotações orçamentárias do OGU (e a porcentagem em relação à despesa primária total):

Tabela 2.2 – As 15 maiores dotações orçamentárias do OGU em 2020⁴²

Órgãos Orçamentários ordenados pela dotação - 2020 (em bilhões R\$)			
#	Órgão Orçamentário	Dotação	%DP⁴³
1	Ministério da Economia	877,01	49,60%
2	Ministério da Cidadania	424,90	24,03%
3	Ministério da Saúde	174,80	9,89%
4	Ministério da Educação	119,00	6,73%
5	Ministério da Defesa	114,89	6,50%
6	Ministério da Infraestrutura	21,83	1,23%
7	Justiça do Trabalho	21,02	1,19%
8	Ministério da Justiça e Segurança Pública	18,88	1,07%
9	Ministério do Desenvolvimento Regional	18,18	1,03%
10	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	17,04	0,96%
11	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações	13,51	0,76%
12	Justiça Federal	12,44	0,70%
13	Justiça Eleitoral	9,27	0,52%
14	Ministério Público da União	7,34	0,42%
15	Ministério de Minas e Energia	7,25	0,41%

Fonte: Elaboração própria com dados do SIOP.

⁴¹ O PLN nº 22/2019 (PLOA) foi aprovado e sancionado como lei nº 13.978/2020 (LOA) pelo presidente Jair Bolsonaro em 17/01/2020.

⁴² Os seguintes Órgãos Orçamentários foram excluídos da listagem: Dívida Pública Federal, Programações Condicionadas à Aprovação Legislativa, Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, Reserva de Contingência, Operações Oficiais de Crédito e Encargos Financeiros da União.

⁴³ DP: Despesa Primária. Obs.: Não inclui as constitucionais transferências intergovernamentais repassadas da União para os demais entes federativos (Distrito Federal, estados e municípios).

Como é possível notar, o Ministério da Defesa (MD) enquanto órgão orçamentário ocupa a quinta posição em destinação de recursos federais pelo critério da classificação institucional da despesa e seu gasto total corresponde a 6,5% da despesa primária total. Segundo Manual de Contabilidade Aplicada do Setor Público⁴⁴: “a classificação institucional reflete a estrutura de alocação dos créditos orçamentários e está estruturada em dois níveis hierárquicos: órgão orçamentário e unidade orçamentária”.

Sendo o órgão orçamentário um agrupamento de unidades orçamentárias (UO), a discriminação das despesas por unidades orçamentárias é um recurso útil para evidenciar as unidades administrativas responsáveis pela execução da despesa e indispensável para atribuição de responsabilidades e processos de controle a avaliação. A despesa do MD por unidade orçamentária divide-se da seguinte forma:

Tabela 2.3 – Classificação das despesas por nível de agregação

Unidades Orçamentárias do Ministério da Defesa ordenadas pela dotação - 2020			
(em milhões R\$)			
#	Unidades Orçamentárias	Dotação	%Total
1	Comando do Exército	49.000,3	42,65%
2	Comando da Marinha	28.364,0	24,69%
3	Comando da Aeronáutica	24.774,0	21,56%
4	Fundo Aeronáutico	4.558,6	3,97%
5	Ministério da Defesa - Administração Direta	3.024,2	2,63%
6	Fundo do Exército	2.643,6	2,30%
7	Fundo Naval	1.293,0	1,13%
8	Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A. - AMAZUL	343,1	0,30%
9	Fundo de Administração do Hospital das Forças Armadas	272,9	0,24%
10	Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo	242,8	0,21%
11	Indústria de Material Bélico do Brasil - IMBEL	211,7	0,18%
12	Caixa de Construções de Casas para o Pessoal da Marinha (CCCPM)	81,6	0,07%
13	Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar	25,3	0,02%
14	Fundação Osório	23,9	0,02%
15	Fundo do Serviço Militar	16,5	0,01%
16	Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica	6,8	0,01%
17	Fundo do Ministério da Defesa	3,1	0,00%

Fonte: Elaboração própria com dados do SIOP.

⁴⁴ Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 8ª Edição. BRASIL, 2018.

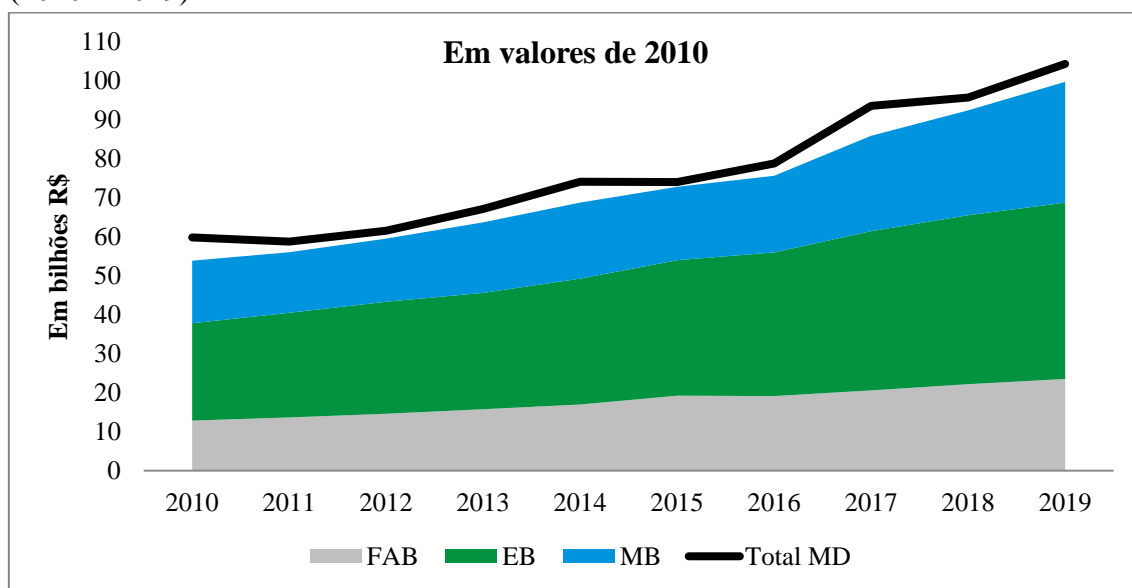
Para efeito de estudo deste trabalho, serão analisados apenas as unidades relativas ao Comando do Exército, Comando da Marinha e Comando da Aeronáutica (respectivamente correspondentes às três forças singulares). Essas três unidades somadas totalizam mais de 90% da despesa total do órgão orçamentário MD e compreendem com razoável assertividade o conjunto de gastos do referido órgão orçamentário. Os demais gastos, por serem em grande parte alheios à atividade-fim de defesa e perfazerem valores desprezáveis quando comparados à dotação orçamentária total, serão ignorados para facilitação da visualização.

Tabela 2.4 – Orçamento empenhado das principais UO do MD (2010 – 2019)

Orçamento empenhado do MD por Unidade Orçamentária 2010-2019 (em bilhões R\$)				
UO	Comando da Marinha	Comando do Exército	Comando da Aeronáutica	Total MD
2010	16,04	24,97	12,88	59,82
2011	16,33	26,84	13,69	61,79
2012	17,46	28,73	14,63	66,38
2013	19,10	29,84	15,79	70,88
2014	20,23	32,28	17,00	76,87
2015	20,80	34,75	19,26	81,87
2016	21,06	36,85	19,16	84,51
2017	24,34	40,84	20,62	93,12
2018	28,93	43,33	22,21	102,94
2019	33,24	45,22	23,55	112,00

Fonte: Elaboração própria com dados do SIOP.

Gráfico 2.1 – Orçamento empenhado das principais UO do MD corrigidos pelo IGP-M (2010 – 2019)



Fonte: Elaboração própria com dados do SIOP.

Observa-se durante o período elevação continuada dos valores empenhados sob responsabilidade do órgão orçamentário MD, com crescimento real de 74,5%⁴⁵. Chama a atenção o crescimento atinente à Marinha do Brasil com aumento real de 93,2% durante o período.

Conforme disposto no Manual Técnico do Orçamento (2020), além da classificação institucional (órgão responsável por fazer), existem outros critérios de classificação da despesa que permitem uma análise mais apurada da disposição dos recursos públicos alocados no orçamento. Uma vez que as despesas públicas fixadas na LOA representam gastos autorizados nas mais diversas atividades e programas governamentais, a categorização das despesas além do critério institucional torna-se fundamental para compreender o orçamento e avaliar de forma mais minuciosa o emprego dos recursos públicos. A agregação das despesas em classificações funcionais, programáticas e segundo a natureza oferece um panorama mais detalhado da aplicação dos recursos. A tabela 2.5 a seguir reúne alguns dos tipos de classificação quantitativa e qualitativa da despesa importantes para a análise a ser realizada mais adiante:

Tabela 2.5 – Classificação das despesas por nível de agregação

Classificação	Item da Estrutura	Pergunta a ser respondida
Institucional	Órgão Unidade Orçamentária	Quem é responsável por fazer?
Funcional	Função Subfunção	Em que áreas de despesa a ação será realizada?
Programática	Programa	O que se pretende alcançar com a implementação da política pública?
Segundo a Natureza	Grupo de Natureza da Despesa	Em qual classe de gasto será realizada a despesa?

Fonte: Elaboração própria. Adaptado do Manual Técnico do Orçamento (2020), capítulo 4.⁴⁶

Segundo o critério da classificação funcional, o MD é o principal responsável pela execução da função Defesa Nacional que se divide em diversas subfunções. Rosière (2004, p. 129) argumenta que a função orçamentária representa o maior nível de agregação das ações do governo e que a comparação tecnicamente correta entre gastos governamentais não deve levar em consideração os orçamentos dos ministérios como

⁴⁵ O empenho representa a primeira fase da despesa e não necessariamente corresponde ao gasto efetivamente realizado durante o exercício financeiro. No entanto, o empenho entendido com reserva de recurso a ser gasto indica a disposição do orçamento na destinação dos recursos.

⁴⁶ Disponível em: <https://www1.siof.planejamento.gov.br/mto/doku.php/mto2020:cap4>

único referencial, mas sim o orçamento público consolidado pela função de governo – no caso, os recursos alocados à função Defesa. A função orçamentária, portanto, reflete com mais precisão o esforço governamental em determinada área de atuação estatal. A tabela 2.6 a seguir lista as principais funções governamentais no OGU em 2020 ordenadas por dotação com destaque especial para a função Defesa:

Tabela 2.6 – As 15 maiores funções orçamentárias do OGU em 2020⁴⁷

Funções Orçamentárias ordenados pela dotação - 2020 (em R\$)			
#	Função Orçamentária	Dotação	%Total
1	Previdência Social	772,10	41,41%
2	Assistência Social	473,05	25,37%
3	Saúde	167,11	8,96%
4	Educação	108,86	5,84%
5	Trabalho	80,80	4,33%
6	Defesa Nacional	80,69	4,33%
7	Judiciária	38,04	2,04%
8	Administração	27,86	1,49%
9	Agricultura	24,29	1,30%
10	Transporte	17,14	0,92%
11	Segurança Pública	14,60	0,78%
12	Comércio e Serviços	8,86	0,48%
13	Urbanismo	8,24	0,44%
14	Essencial à Justiça	8,03	0,43%
15	Legislativa	7,96	0,43%

Fonte: Elaboração própria com dados do SIOP.

Observa-se que a função Defesa ocupa a sexta posição em recebimento de recursos federais pelo critério da classificação funcional da despesa e recebe cerca de 4,33% da dotação orçamentária total (exclusive Encargos Especiais e Reserva de Contingência) alocada no OGU 2020.

Entre 2010 e 2019, as mesmas dez funções orçamentárias ocuparam as dez primeiras colocações alternando posições entre si. A posição das maiores funções orçamentárias apresenta padrão de regularidade uniforme durante o referido período de tempo selecionado. A função Defesa manteve-se durante a maior parte do tempo na sexta posição, conforme demonstra a tabela 2.7 a seguir:

⁴⁷ As seguintes funções orçamentárias foram excluídas da listagem: Encargos Especiais (inclui serviço e refinanciamento da dívida pública) e Reserva de Contingência.

Tabela 2.7 – As 10 maiores funções orçamentárias empenhadas no OGU (2010-2019)

Posições relativas das 10 maiores Funções Orçamentárias no OGU (valores empenhados)										
Função	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Previdência Social	1°	1°	1°	1°	1°	1°	1°	1°	1°	1°
Saúde	2°	2°	2°	2°	3°	3°	2°	2°	2°	2°
Educação	3°	3°	3°	3°	2°	2°	3°	3°	3°	3°
Assistência Social	4°	4°	4°	5°	5°	4°	4°	4°	4°	4°
Defesa Nacional	5°	6°	6°	6°	6°	6°	6°	6°	5°	5°
Trabalho	6°	5°	5°	4°	4°	5°	5°	5°	6°	6°
Judiciária	7°	7°	8°	7°	7°	7°	7°	7°	7°	7°
Administração	9°	9°	9°	8°	9°	8°	9°	8°	8°	8°
Agricultura	10°	10°	10°	9°	10°	9°	8°	9°	9°	9°
Transporte	8°	8°	7°	10°	8°	10°	10°	10°	10°	10°

Fonte: Elaboração própria com dados do SIOP; * Exclusive função Encargos Especiais.

No entanto, ainda que a posição relativa da função Defesa tenha se mantido estável entre a quinta e sexta posição no período analisado, o montante empenhado nos anos analisados apresentou notável padrão de crescimento em relação ao próprio montante, vide a tabela 2.8:

Tabela 2.8 – As 10 maiores funções orçamentárias empenhadas no OGU (2010-2019)

Valores empenhados das 10 maiores Funções Orçamentárias do OGU (valores empenhados em bilhões R\$ correntes)			
Função	2010	2019	Δ% (2010-2019)
Previdência Social	326,6	726,8	+122,58%
Saúde	61,9	126	+103,63%
Educação	48,5	114,1	+135,21%
Assistência Social	39,1	96	+145,38%
Defesa Nacional	32,3	84,3	+161,28%
Trabalho	31,4	74,3	+136,26%
Judiciária	22,4	37,3	+66,28%
Administração	20	27,1	+35,76%
Agricultura	14,7	21,9	+48,78%
Transporte	20,6	12,2	-40,74%

Fonte: Elaboração própria com dados do SIOP; * Exclusive função Encargos Especiais.

Ainda que a função Previdência Social tenha auferido crescimento nominal de quase R\$326,7 bilhões no período observado (e conseqüentemente consumido parcela significativa do espaço fiscal disponível no orçamento), a variação percentual da função Defesa Nacional se destacou como a maior variação positiva dos itens analisados. Além disso, a função Defesa ganhou espaço relativo no orçamento empenhado quando se considera o nível de participação percentual das despesas das diversas funções orçamentárias. As 10 maiores funções orçamentárias somam mais de 90% da despesa total (exclusive Encargos Especiais) com crescimento progressivo dessa participação⁴⁸. A tabela 2.8 apresenta a trajetória de participação relativa da função Defesa em relação ao total do orçamento empenhado, exclusive Encargos Especiais:

Tabela 2.9 – Nível percentual de participação das despesas das 10 maiores funções orçamentárias em valores empenhados (2010 – 2019)

Percentual relativo das 10 maiores Funções Orçamentárias no OGU* (valores empenhados)			
Função	2010	2019	Δ% (2010-2019)
Previdência Social	48,40%	52,50%	+4,1p.p.
Saúde	9,20%	9,10%	-0,1p.p.
Educação	7,20%	8,20%	+1,0p.p.
Assistência Social	5,80%	6,90%	+1,1p.p.
Defesa Nacional	4,80%	6,10%	+1,3p.p.
Trabalho	4,70%	5,40%	+0,7p.p.
Judiciária	3,30%	2,70%	-0,6p.p.
Administração	3,00%	2,00%	-1,0p.p.
Agricultura	2,20%	1,60%	-0,6p.p.
Transporte	3,10%	0,90%	-2,2p.p.

Fonte: Elaboração própria com dados do SIOP; * Exclusive função Encargos Especiais.

É possível notar que mesmo avaliando a participação relativa nas despesas, a evolução orçamentária da função Defesa Nacional em termos comparativos com outras funções orçamentárias obteve crescimento significativo na distribuição do orçamento empenhado. Vale ressaltar, contudo, que o orçamento empenhado pode sofrer contingenciamentos obrigatórios durante a execução da programação orçamentária (em

⁴⁸ A compressão cada vez mais acentuada da participação das principais funções orçamentárias na despesa total pode ser explicada pelo caráter obrigatório das despesas a elas relacionadas num contexto de grave desequilíbrio fiscal e severa crise econômica deflagrada no Brasil a partir de 2014. Com efeito, as funções que apresentaram variação nominal positiva no período em questão, além da função Defesa Nacional, foram Previdência Social, Assistência Social, Educação e Trabalho.

cumprimento à legislação para alcance das metas fiscais) ou não ser liquidado em sua totalidade durante o exercício financeiro, ou seja, o recurso empenhado nem sempre corresponde à realização do ciclo completo da despesa após o estágio do empenho (liquidação e pagamento). O orçamento empenhado, portanto, oferece uma importante visão macro de como o orçamento está sendo planejado e organizado, mas não reflete o gasto efetivado que é objeto de análise da execução orçamentária.

Conforme o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (BRASIL, 2018, p. 26), a classificação da despesa orçamentária segundo a sua natureza é formada por: Categoria Econômica, Grupo de Natureza de Despesa e Elemento de Despesa. A categoria econômica da despesa orçamentária se divide em: (1) despesas correntes e (2) despesas de capital. As despesas correntes são destinadas à produção de bens e serviços correntes, i.e., despesas para manutenção e custeio de atividades da administração pública e não contribuem para a formação ou aquisição de um bem de capital. As despesas de capital, por sua vez, são aquelas que contribuem diretamente para a formação ou aquisição de um bem de capital. Essa distinção tem fundamental importância para análise do gasto público, uma vez que ela distingue em dois subconjuntos a classificação segundo o Grupo de Natureza da Despesa (GND), dispostos na tabela 2.10 a seguir:

Tabela 2.10 – Categorias econômicas e Grupo de Natureza da Despesa (GND)

Categorias Econômicas	Grupos de Natureza da Despesa
Despesas Correntes	Pessoal e Encargos Sociais
	Juros e Encargos da Dívida
	Outras Despesas Correntes
Despesas de Capital	Investimentos
	Inversões Financeiras
	Amortização da Dívida

Fonte: Elaboração própria. Adaptado do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (8ª Ed.)⁴⁹

A finalidade do GND em demonstrar os agregados da despesa orçamentária em termos de classes de gastos permite identificar estruturalmente como a alocação orçamentária está comprometida e estimar o grau de eficiência que uma determinada unidade orçamentária apresenta em relação às suas respectivas funções orçamentárias

⁴⁹ Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/manual-de-contabilidade-aplicada-ao-setor-publico-mcasp/2019/26>

associadas bem como às suas atribuições no âmbito da administração pública. Em outras palavras, as despesas classificadas segundo o GND permite aferir o desempenho orçamentário do órgão público e detectar possíveis níveis críticos de despesa cujo nível ou trajetória insustentável pode ter o potencial de gerar colapsos na prestação do bem ou serviço público por insuficiência de recursos no futuro.

O GND Pessoal e Encargos Sociais constitui a totalidade das despesas orçamentárias relativas a pagamento de toda e qualquer espécie remuneratória para pessoal ativo, inativos e pensionistas. De forma simplificada, ele resume os gastos referentes a pagamento de pessoal e possuem a característica peculiar de rigidez e obrigatoriedade de pagamento por parte do setor público. Juros e Encargos da Dívida referem-se às despesas relacionadas ao pagamento de juros e encargos de operações de crédito contratadas. Outras Despesas Correntes correspondem às despesas voltadas para aquisição de material de consumo (bens de consumo, reposição de material, expediente, limpeza, etc.), gastos de custeio (energia elétrica, fornecimento de água, combustíveis, etc.) e contratação de serviços (manutenção, reformas, jardinagem, etc.), além de outras despesas correntes não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa. Devido à especificidade desse tipo especial de despesas correntes, elas são caracterizadas pela alta suscetibilidade para eventuais cortes e contingenciamentos decorrentes dos processos de ajuste durante a execução da programação orçamentária.

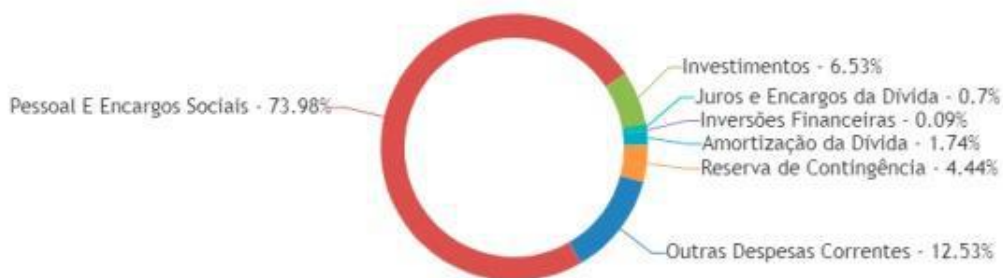
Entre as despesas de capital, os Investimentos consistem nas despesas com execução de obras e aquisição de imóveis, instalações, equipamentos e material permanente. As Inversões Financeiras estão associadas às despesas com aquisição de bens de capital já em utilização e Amortizações da Dívida com o pagamento ou refinanciamento do principal da dívida bem como da atualização monetária ou cambial da dívida contratual ou mobiliária.

Para consecução da análise do presente trabalho, os GND relacionados a gastos com pessoal, custeio e investimento terão foco especial para efeito de comparação e análise da trajetória e série histórica.

A dotação do órgão orçamentário MD no OGU segundo o GND divide-se da seguinte forma:

Gráfico 2.2 – Dotação orçamentária do MD segundo o GND (2020)

Dotação orçamentária do Ministério da Defesa segundo o GND (2020)



Fonte: Elaboração própria com dados do SIOP.

Observa-se elevado comprometimento da dotação orçamentária do MD com despesas correntes, sendo 73,98% do total relativas ao GND Pessoal e Encargos Sociais.

Tabela 2.11 – Orçamento empenhado do MD por GND (2010 – 2019)

Orçamento empenhado do MD por GND 2010-2019 (em bilhões R\$ correntes)			
Ano	Pessoal e Encargos Sociais	Outras Despesas Correntes	Investimentos
2010	43,86	7,45	8,25
2011	46,52	8,14	6,53
2012	47,27	8,21	10,03
2013	51,26	9,38	8,96
2014	55,59	11,20	8,26
2015	61,57	10,68	7,24
2016	64,36	11,45	6,95
2017	70,74	12,02	8,52
2018	76,02	13,08	9,10
2019	81,10	13,98	7,88

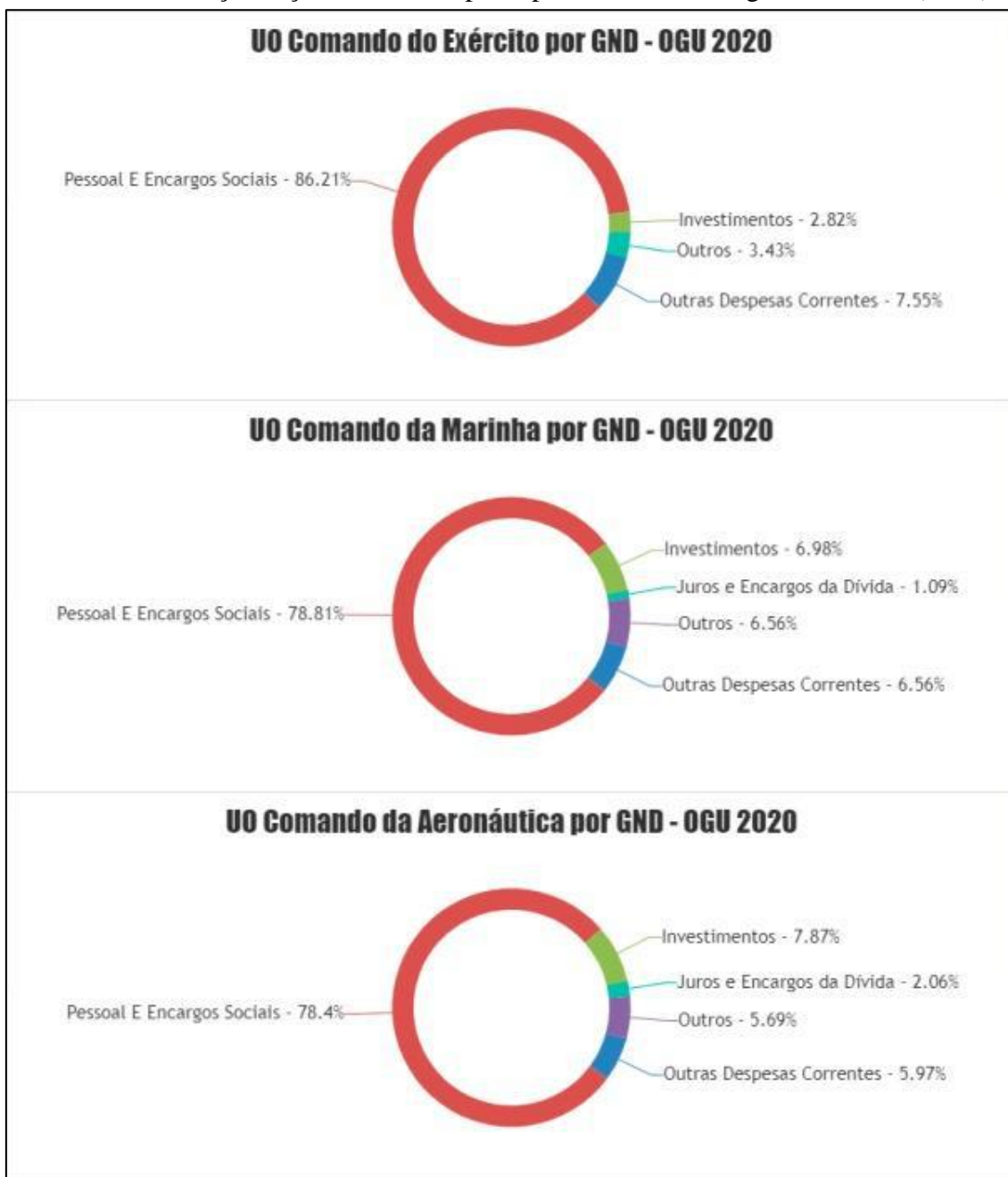
Fonte: Elaboração própria com dados do SIOP.

No período analisado é possível observar vigoroso crescimento dos valores empenhados em despesas correntes do órgão orçamentário MD combinado com significativa redução dos recursos empenhados para investimentos.

O padrão de comprometimento da dotação orçamentária com despesas correntes se repete nas principais UO do MD (Exército, Marinha e Aeronáutica). Uma vez que os gastos com pessoal se encaixam na condição de despesa obrigatória (gasto revestido de obrigação legal que deve ser necessariamente executado), tal situação engessa

sobremaneira a gestão dos recursos orçamentários ao comprimir a parcela de recursos restantes que pode ser utilizada livremente nas demais ações governamentais, conforme pode ser constatado no conjunto de gráficos a seguir:

Gráfico 2.3 – Dotação orçamentária das principais UO do MD segundo o GND (2020)



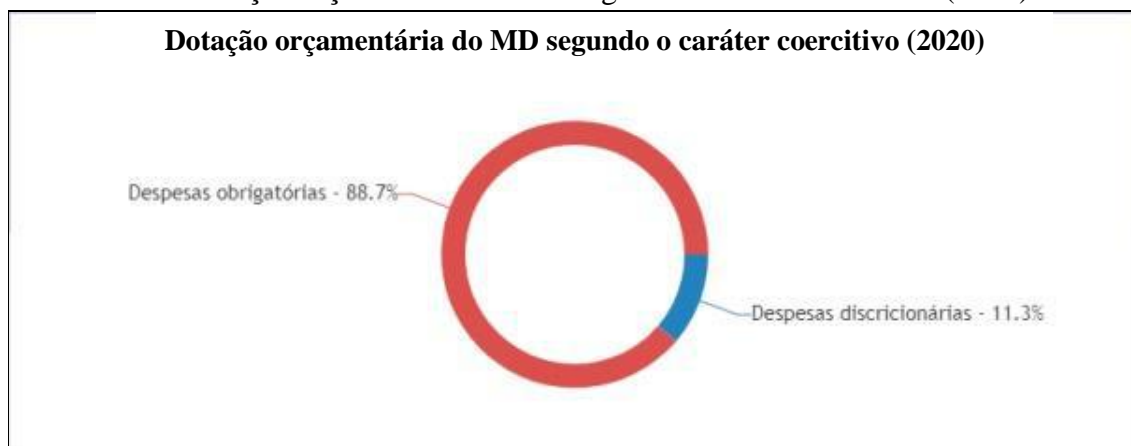
Fonte: Elaboração própria com dados do SIOP.

No agregado total da dotação orçamentária do Ministério da Defesa, as despesas correntes empenhadas em 2019 tiveram aumento nominal de 85,9% em relação às despesas correntes empenhadas em 2010. No mesmo período, as despesas de capital

sofreram aumento nominal de 95,4%, com diminuição de 4,5% do empenhado para investimentos (com aumento expressivo dos GND Amortização de Dívida e Inversões Financeiras).

Dentre as classificações das despesas públicas, a classificação da despesa pelo ponto de vista coercitivo fornece uma capacidade analítica ainda maior para avaliar o grau de rigidez e comprometimento do orçamento em termos de despesas obrigatórias e discricionárias. As despesas de caráter obrigatório, como o próprio nome diz, representam gastos obrigatórios sobre os quais não incide discricionariedade na determinação do seu montante, enquanto as despesas discricionárias, destituídas do caráter obrigatório, permitem flexibilidade para o estabelecimento do seu montante e oportuna execução. Por óbvio, um nível elevado de despesas obrigatórias engessa o orçamento na medida em que, além de não poderem ser direcionadas para atender outras necessidades e prioridades mais urgentes, eventuais ajustes, adequações e realocações orçamentárias só podem incidir sobre os recursos restantes passíveis de alteração (despesas discricionárias).

Gráfico 2.4 – Dotação orçamentária do MD segundo o caráter coercitivo (2020)⁵⁰



Fonte: Elaboração própria com dados do SIOP; * Exclusive despesas financeiras

A pequena parcela do orçamento empenhado do MD classificada como despesa discricionária torna-as altamente suscetíveis a bruscas variações e irregularidades orçamentárias. Qualquer limitação de despesa ocasionada por mudanças no quadro econômico ou como medida de correção de erros de estimativa, ao incidir apenas sobre a diminuta parcela referente às despesas discricionárias, tende a gerar sérios problemas no que tange à previsibilidade dos recursos orçamentários e consequentemente o

⁵⁰ Exclusive despesas financeiras.

planejamento para aplicação dos recursos públicos. A tabela 2.12 mostra a evolução das despesas obrigatórias do orçamento empenhado MD entre 2010 e 2019, cujos dados confirmam o crescente comprometimento das despesas totais com gastos obrigatórios com crescimento médio de 7,9% durante o período (em contraste com o crescimento médio de 2,1% das despesas discricionárias):

Tabela 2.12 – Evolução do orçamento empenhado do MD por RP (2010 – 2019)

Orçamento empenhado do MD segundo o RP 2010-2019 (em bilhões R\$ correntes)				
Ano	Obrigatórias	Discricionárias	Financeiras	% Obrigatórias
2010	45,48	13,79	0,55	76,0%
2011	48,42	12,48	0,89	78,4%
2012	49,88	9,52	1,12	82,4%
2013	54,74	10,06	1,60	82,4%
2014	60,48	9,54	2,04	83,9%
2015	67,02	7,60	2,41	87,0%
2016	70,52	7,31	1,95	88,4%
2017	77,40	8,04	1,91	88,6%
2018	84,87	9,89	2,16	87,6%
2019	90,30	14,14	2,18	84,7%

Fonte: Elaboração própria com dados do SIOP.

II.4 – ANÁLISE DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O orçamento como instrumento legal de planejamento e controle das despesas da administração pública contém certas especificidades. Visto que ele é um documento baseado em previsões e estimativas (projeção de variáveis macroeconômicas, arrecadação de receitas e consequente fixação de despesas), a realização completa do ciclo da execução orçamentária e financeira, na prática, torna-se uma mera possibilidade ao invés de uma inexorável obrigação. A realização do gasto, portanto, depende de uma série de fatores tais como a efetivação da arrecadação tributária, comportamento das metas fiscais e inclusive mudanças pontuais nas prioridades governamentais.

Dessa forma, a alocação orçamentária não está imune a erros de estimativa e resultado. Eventuais mudanças no quadro fiscal e eventos fortuitos de natureza econômica podem alterar sobremodo as condições utilizadas para prever o orçamento na

fase de elaboração e compelir o governo a cancelar gastos e suspender a execução de despesas anteriormente planejadas.

Segundo José Afonso da Silva, ao invés de configurar um problema, a flexibilidade como princípio da execução orçamentária é um aspecto positivo:

“É impossível prever com exatidão de detalhes as necessidades futuras devido, em grande parte, que as condições econômicas e as circunstâncias em que se desenvolvem as atividades têm variações. Essas variações, e os erros normais nas estimativas, podem ter como resultado maiores ou menores gastos que os previstos no orçamento, e é por esta razão que, na execução do orçamento, devem ser introduzidos critérios de flexibilidade.”⁵¹

Em vista disso, a flexibilidade é uma condição fundamental para contornar a imprecisão e a incerteza inerente ao planejamento governamental no âmbito orçamentário, bem como um artifício de suma importância para viabilizar a oportunidade de revisar objetivos, planos e metas que, a partir das circunstâncias vigentes no futuro, possam tornar-se inadequadas ou até mesmo dispensáveis. Adicionalmente, existem situações na administração pública decorrentes da burocracia exigida e o obrigatório cumprimento dos mecanismos de controle que podem retardar ou mesmo impedir a execução dos créditos autorizados como despesa no orçamento: licenciamentos, processos licitatórios, pendências de aprovação de projetos, divergências contratuais, disputas judiciais, etc.

O caráter dual da execução orçamentária, ou seja, a obrigatoriedade da força legal das despesas combinada com o poder discricionário de efetuar mudanças no orçamento durante o exercício financeiro, no entanto, é sujeito a regras rígidas estabelecidas pela legislação orçamentária, cujo desrespeito pode implicar em crime de responsabilidade⁵² e sanções administrativas. Por isso, a autonomia desempenhada pelo Poder Executivo em fazer alterações nas despesas aprovadas não está dissociada da autorização concedida pelo Poder Legislativo. A LOA define os níveis autorizados de alteração das dotações orçamentárias bem como os percentuais de remanejamento entre diferentes despesas que devem ser seguidos sob a vigilância dos órgãos de controle

⁵¹ SILVA, José Afonso da. Orçamento-programa no Brasil. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

⁵² Em 2016, a presidente do Brasil em exercício, Dilma Rousseff, sofreu processo de impeachment e foi removida do cargo por infringir a legislação orçamentária (operações ilegais de crédito e decretos de crédito suplementar irregulares a partir do parecer do Tribunal de Contas da União).

interno e externo incumbidos de exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial das contas públicas.

A discricionariedade do Poder Executivo em realizar alterações no orçamento aprovado, portanto, é limitada – e daí decorre a distinção entre despesas de natureza obrigatória e despesas passíveis de alteração no processo de execução orçamentária (discricionárias). Para Baleeiro (1973, p. 426), as despesas podem ser fixas ou variáveis. Enquanto as despesas fixas devem obrigatoriamente estar incluídas no orçamento para serem devidamente executadas pelo poder Executivo (gastos com subscrição legal como encargos com pessoal e dívida pública), as despesas variáveis, nas palavras do referido autor: *“como simples autorizações, destituídas de amparo em lei, facultam a ação do Executivo até o limite previsto. São créditos limitativos e não imperativos”*.⁵³

Em suma, embora a legislação orçamentária conceda certo grau de flexibilidade ao Poder Executivo para alterar as dotações orçamentárias e calibrar o orçamento empenhado de acordo com a programação orçamentária, a Constituição Federal⁵⁴ veda expressamente a realização de despesas não previstas na lei orçamentária, cuja necessária autorização legislativa limita a extensão do poder discricionário do Poder Executivo e a abrangência da necessária flexibilidade concedida para conduzir a gestão orçamentária.

Com as supracitadas ressalvas das implicações legais e institucionais sobre as responsabilidades e competências do poder público concernentes aos conceitos de dotação e execução orçamentária, convém abordar em mais detalhes o ciclo completo da despesa. Os créditos consignados na lei orçamentária até de fato tornarem-se efetivo pagamento passam por três estágios conforme previsto na Lei Geral dos Orçamentos⁵⁵: (1) empenho; (2) liquidação e (3) pagamento. O empenho representa a primeira etapa da despesa orçamentária e consiste na reserva da dotação orçamentária para um fim específico. A liquidação, como segunda etapa da despesa, representa o estado transitório das providências necessárias para verificar e delinear a origem e objeto de pagamento, os valores exatos a serem pagos e o destino dos recursos para extinguir a obrigação devida. O pagamento constitui a terceira e última etapa da despesa e consiste no repasse de fato do numerário ao credor que só pode ser concretizada após a liquidação da despesa.

⁵³ BALEEIRO, Aliomar. Uma introdução à ciência das finanças. 12ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

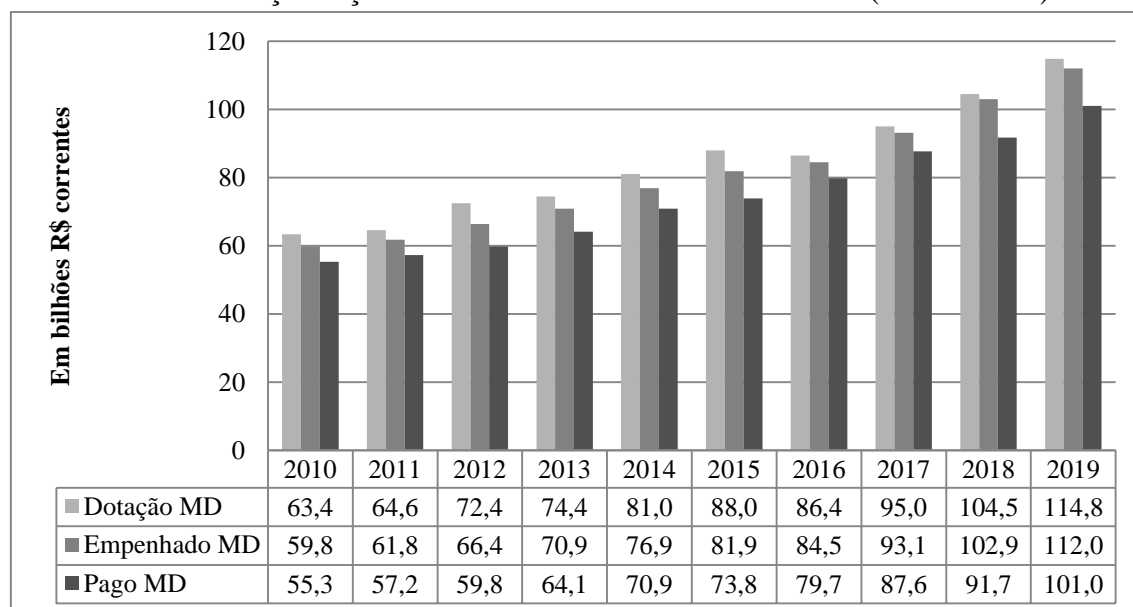
⁵⁴ Art. 167º da Constituição da República Federativa do Brasil

⁵⁵ Lei nº 4.320 de 17/03/1964.

Os levantamentos ao longo deste capítulo analisam os aspectos e dimensões referentes ao perfil de execução orçamentária do orçamento de defesa com ênfase nos recursos empenhados e pagos em relação à dotação orçamentária dos respectivos exercícios financeiros no período compreendido entre 2010 e 2019. Além de comparações com o desempenho geral do perfil de execução orçamentária do OGU (exclusive a dotação do MD), indicações, conclusões e possíveis diagnósticos serão extraídos da evolução orçamentária no transcorrer da janela de tempo selecionada a partir da análise dos dados encontrados.

O gráfico 2.5 apresenta a série histórica da dotação orçamentária, orçamento empenhado e pagamento efetivado do órgão orçamentário Ministério da Defesa no período entre 2010 e 2019:

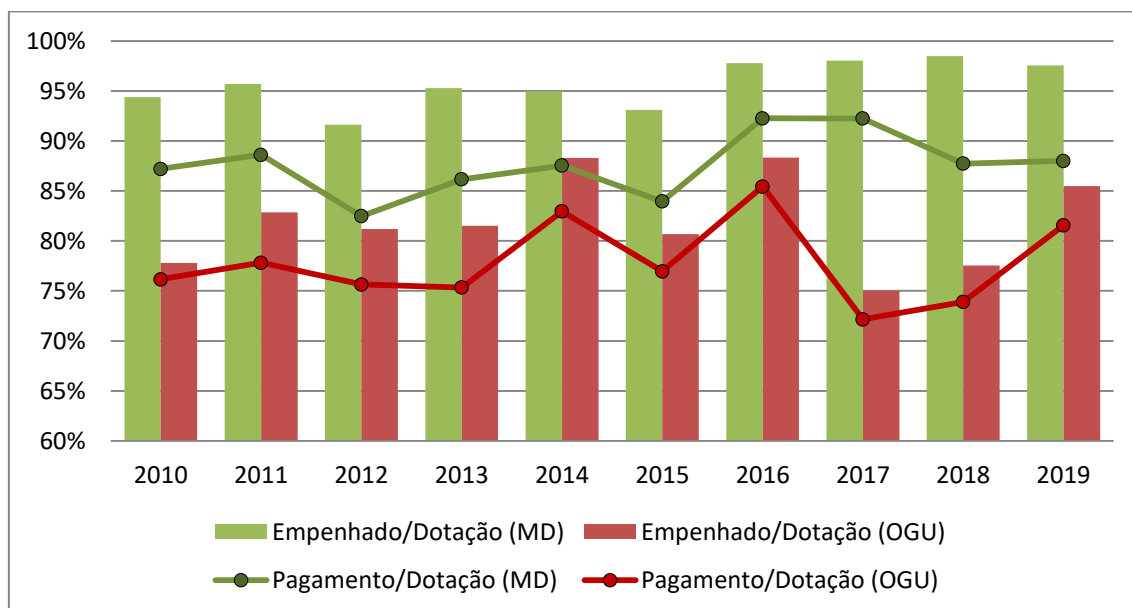
Gráfico 2.5 – Execução orçamentária do MD em valores correntes (2010 – 2019)



Fonte: Elaboração própria com dados do SIOP.

No período analisado, as parcelas dos orçamentos empenhados em relação às dotações orçamentárias anuais do MD tiveram uma média de 95,7%, enquanto os montantes efetivamente pagos em relação às dotações orçamentárias anuais do MD tiveram uma média de 87,6%. Tais números são superiores às médias gerais do OGU (exclusive MD), de respectivamente 82,2% e 77,8%. Para fins de comparação, o gráfico 2.6 confronta o desempenho orçamentário anual do MD e do OGU (exclusive o MD) em níveis percentuais:

Gráfico 2.6 – Percentual da dotação orçamentária empenhada e paga do MD e OGU (2010 – 2019)



Fonte: Elaboração própria com dados do SIOP.

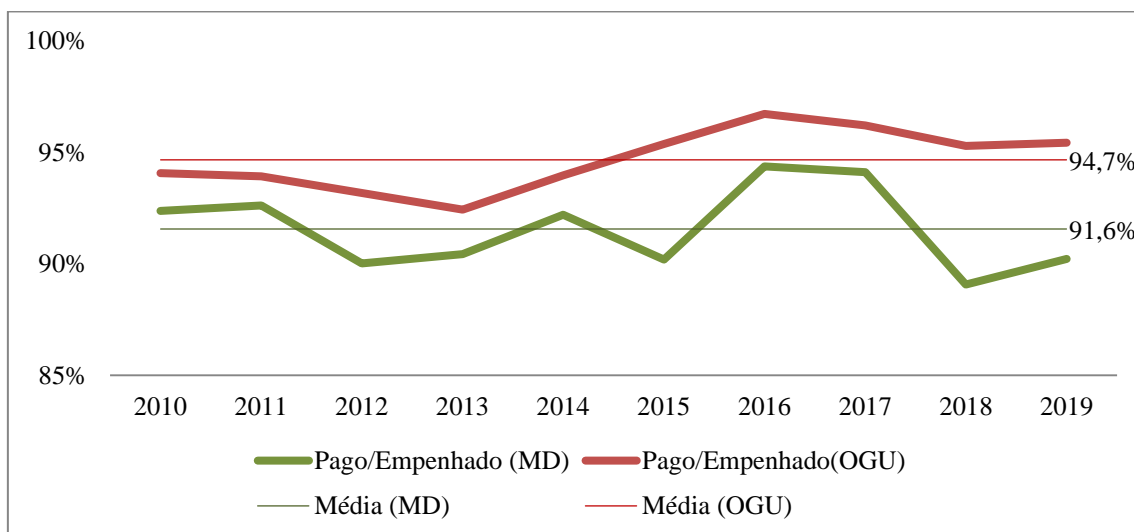
Os dados atestam que o percentual de orçamento empenhado e pago do MD está consideravelmente acima do percentual médio do OGU, o que poderia denotar tanto uma menor disposição do orçamento de defesa em sofrer eventuais restrições orçamentárias (limitação e bloqueio de empenho⁵⁶) bem como a baixa tolerância para cortes e contingenciamentos orçamentários (em decorrência do elevado componente de despesas de execução obrigatória⁵⁷).

Na comparação entre percentual de pagamento efetivado sobre a parcela do orçamento empenhado, porém, o desempenho do OGU no que concerne ao nível de utilização dos recursos empenhados (efetivo pagamento) supera o MD durante todo o período. Como já citado anteriormente, a integralização dos estágios da despesa pode sofrer intercorrências e imprevisibilidades durante o exercício financeiro, mas o nível de utilização dos recursos empenhados sistematicamente inferiores à média geral do OGU pode indicar emprego ineficiente da gestão orçamentária por parte do MD ou aplicação recorrente por parte do Poder Executivo de medidas de contingenciamento orçamentário sobre essas rubricas.

⁵⁶ A limitação de empenho corresponde à anulação de parcela da dotação orçamentária. O bloqueio mantém a dotação, mas congela parcela da dotação orçamentária e bloqueia a efetuação do empenhamento (contingenciamento).

⁵⁷ Despesa obrigatória não pode ser objeto de anulação e contingenciamento.

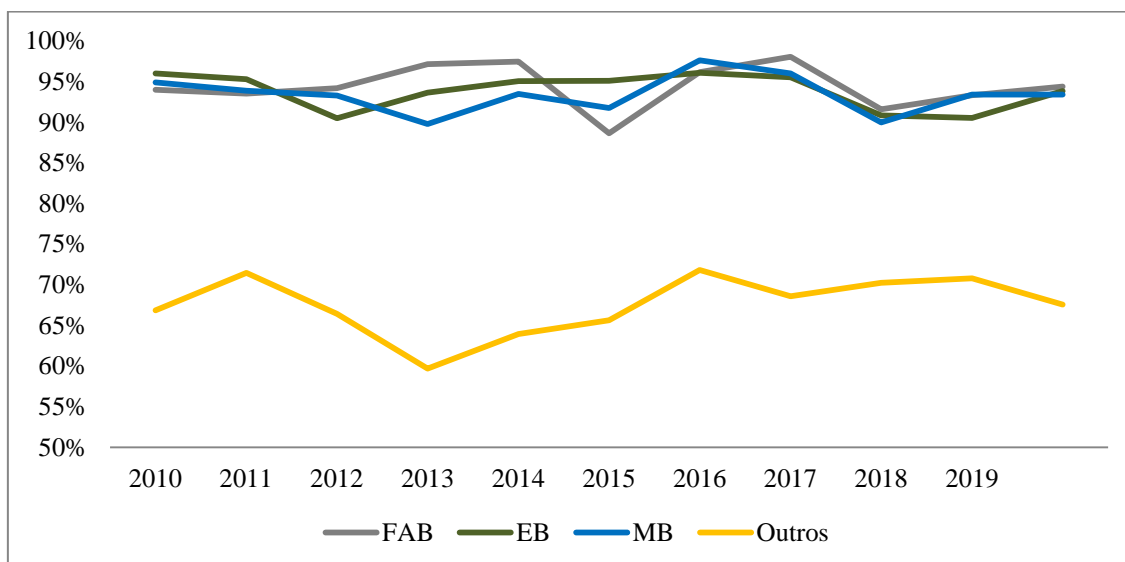
Gráfico 2.7 – Percentual de execução do orçamento empenhado do MD e OGU (exclusive MD) entre 2010 e 2019



Fonte: Elaboração própria com dados do SIOP.

Com intuito de investigar as possíveis causas do desempenho do órgão orçamentário MD, o gráfico 2.8 apresenta o percentual de execução orçamentária das principais unidades orçamentárias do MD (FAB, EB e MB) com as demais UO condensadas no agregado “Outros”:

Gráfico 2.8 – Percentual de execução do orçamento empenhado das UO do MD entre 2010 e 2019



Fonte: Elaboração própria com dados do SIOP.

As três forças singulares (FAB, EB e MB), cujas respectivas unidades orçamentárias somadas correspondem a mais de 90% das despesas empenhadas da

dotação orçamentária do MD, apresentaram desempenho médio de 93,6% das despesas empenhadas efetivadas como pagamento no período analisado. Portanto, é possível concluir que o desempenho da execução orçamentária do MD na relação de despesas efetivadas sobre o montante do orçamento empenhado aquém da referência média fornecida pelo desempenho do OGU está associado às demais unidades orçamentárias do MD. A tabela 2.13 lista as unidades orçamentárias do MD ordenadas pela menor relação de gasto efetivado sobre o orçamento empenhado.

Tabela 2.13 – Desempenho orçamentário das UO do MD entre 2010 e 2019

Desempenho orçamentário das unidades orçamentárias do MD (2010-2019)			
Unidades Orçamentárias do MD	E/D	P/D	P/E
Ministério da Defesa - Administração Direta	81,8%	44,6%	54,6%
Fundo Aeronáutico	85,9%	52,3%	60,8%
Fundo do Serviço Militar	77,8%	52,6%	68,0%
Fundo do Ministério da Defesa	81,5%	57,1%	71,7%
Fundo Naval	86,4%	68,4%	79,4%
Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo	51,3%	41,3%	80,4%
Fundo do Exército	93,4%	76,8%	82,1%
Indústria de Material Bélico do Brasil - IMBEL	89,9%	74,4%	82,8%
Fundação Osório	89,9%	74,4%	82,8%
Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A. - AMAZUL	79,9%	76,6%	83,6%
Caixa de Construções de Casas para o Pessoal da Marinha - CCCPM	79,2%	67,2%	85,9%
Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica	40,0%	34,8%	87,2%
Fundo de Administração do Hospital das Forças Armadas	94,4%	89,4%	94,7%
E/D: Empenhado/Dotação; P/D: Pago/Dotação; P/E: Pago/Empenhado			

Fonte: Elaboração própria com dados do SIOP.

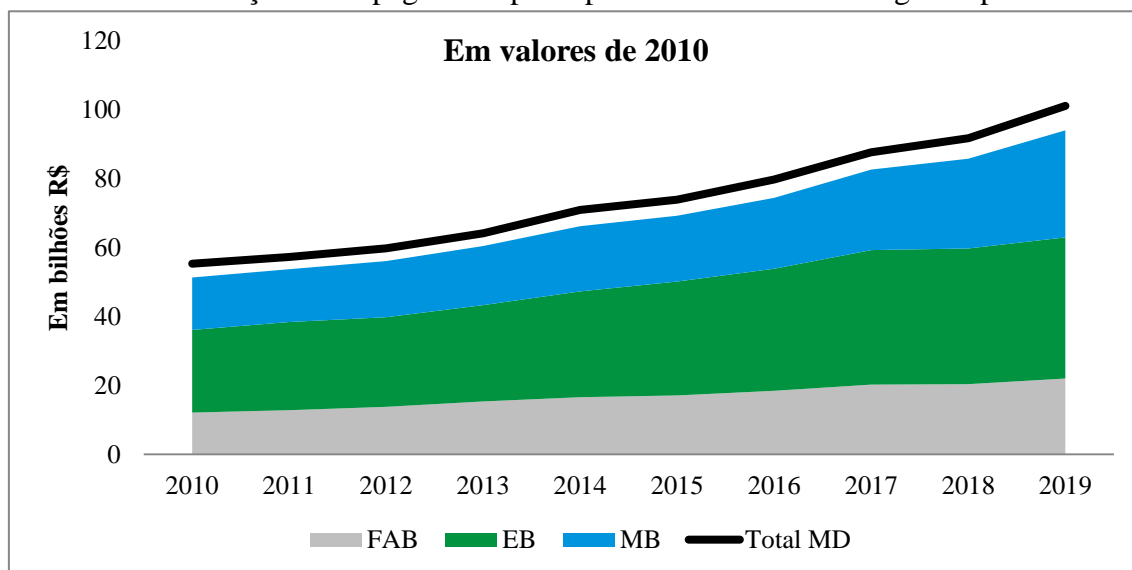
De fato, somente 85,2% da dotação total das unidades orçamentárias listadas foram empenhadas no período analisado e destas, 67,7% foram efetivamente pagas. Ou seja, apenas 57,7% do somatório da dotação orçamentária das referidas UO tornaram-se despesa efetivamente paga no período analisado.

Devido à menor importância dos valores associados às UO listadas na tabela 2.12 em termos de grandeza financeira no que diz respeito à totalidade do orçamento do MD, o desempenho individual das mesmas será ignorado para efeito da análise que se seguirá daqui em diante, muito embora a identificação dos focos e causas dessa possível ineficiência da gestão orçamentária seja matéria importante para aperfeiçoar o

desempenho orçamentário do MD. As referidas UO, quando aplicável, serão reunidas num agregado único “Outros” para distingui-las das três forças singulares (FAB, EB e MB), cuja participação relativa das suas respectivas unidades orçamentárias (Comando da Aeronáutica, Comando do Exército e Comando da Marinha) somadas representou 93,6% do gasto médio do orçamento pago do MD entre 2010 e 2019.

A evolução do orçamento pago do MD em termos reais apresentou crescimento de 70,4% no período analisado, com maior crescimento percentual desempenhado pela MB (90,1%), seguido pela FAB (69,3%) e EB (59,2%).

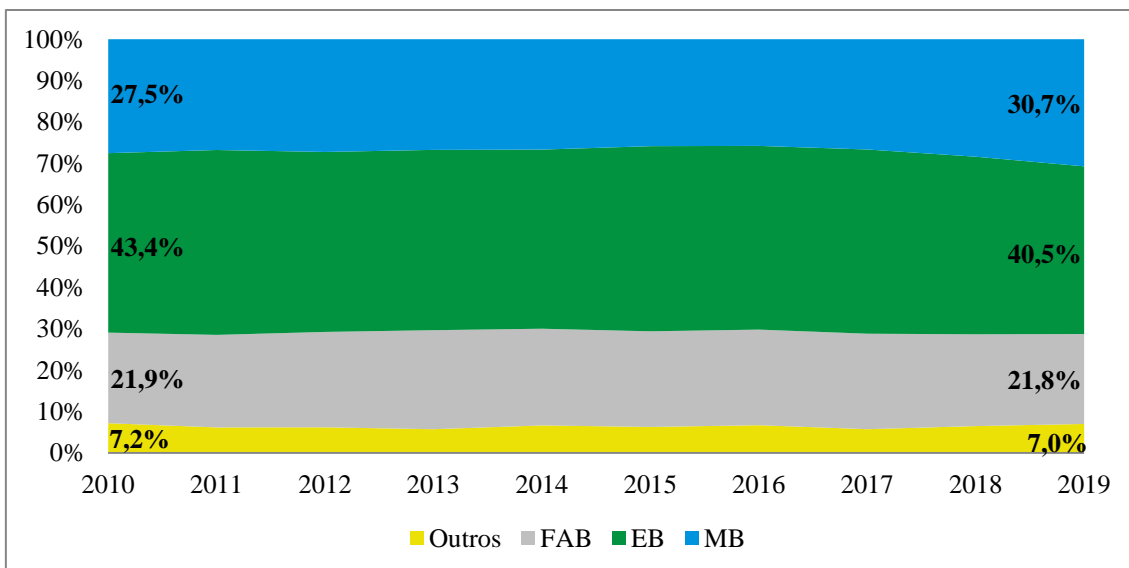
Gráfico 2.9 – Orçamento pago das principais UO do MD corrigidos pelo IGP-M



Fonte: Elaboração própria com dados do SIOP.

O gráfico 2.10 abaixo mostra a distribuição do orçamento executado do MD entre as diferentes unidades orçamentárias:

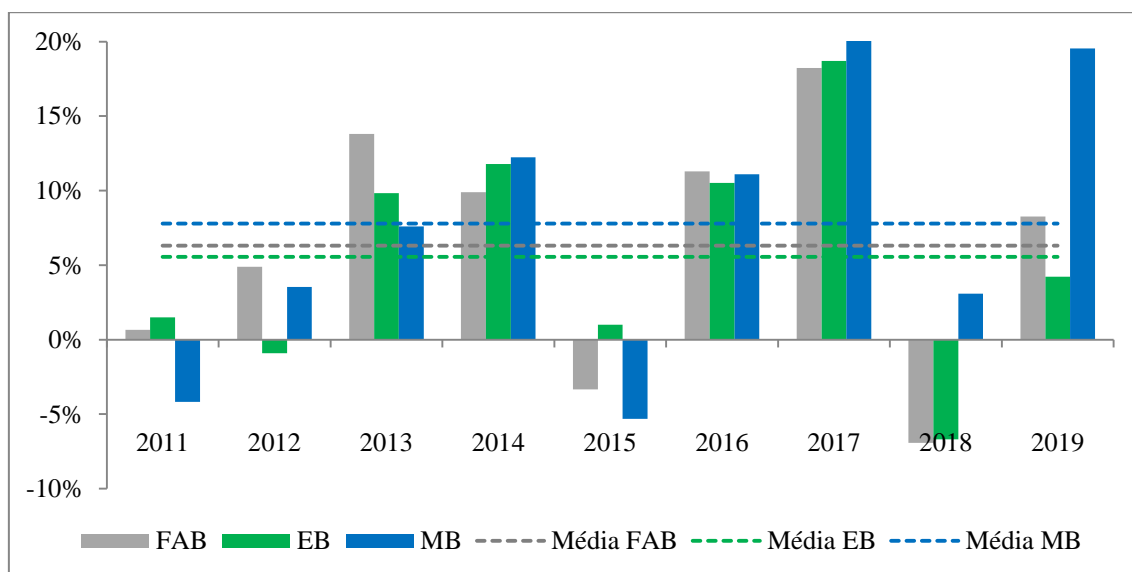
Gráfico 2.10 – Percentual de participação no orçamento pago do MD entre 2010 e 2019



Fonte: Elaboração própria com dados do SIOP.

Enquanto o orçamento executado da FAB em relação ao orçamento executado total do MD apresentou estabilidade (com variação entre 2010 e 2019 inferior a 0,3%), as participações do EB e MB sofreram movimentos distintos. O EB perdeu 2,9% p.p. de participação no orçamento executado total do MD enquanto a MB ganhou 3,2% p.p. Essa mudança, no entanto, não teve comportamento linear durante o período, conforme mostra o gráfico 2.11 com as taxas anuais de crescimento do orçamento executado:

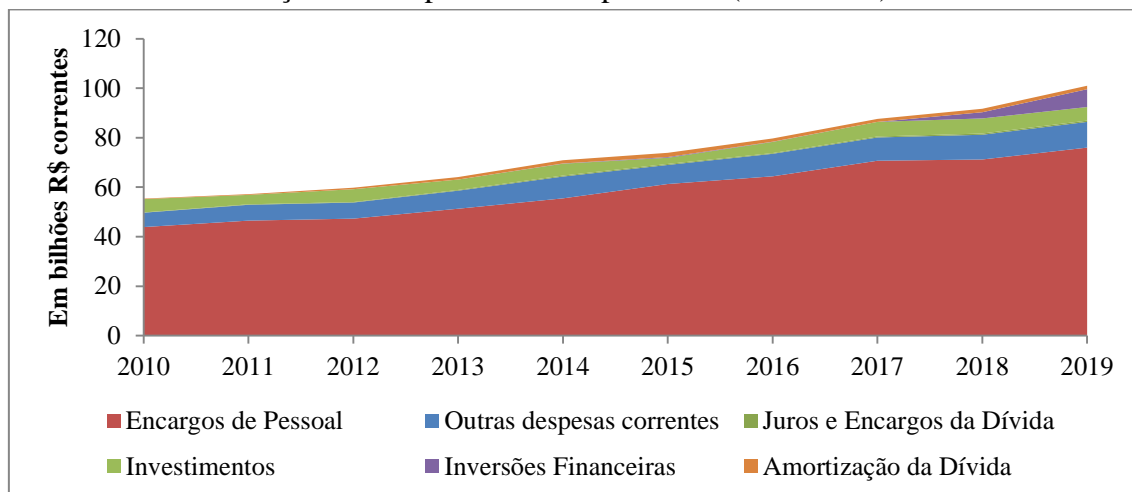
Gráfico 2.11 – Taxa de crescimento real do orçamento pago das principais UO do MD corrigida pelo IGP-M (2010-2019)



Fonte: Elaboração própria com dados do SIOP.

Para avaliar o perfil das despesas executadas e sua evolução no tempo, a classificação segundo o Grupo de Natureza de Despesa propicia a agregação das despesas quanto ao objeto de gasto. O gráfico 2.12 permite observar que o gasto de pessoal consumiu parcela significativa da despesa executada no período:

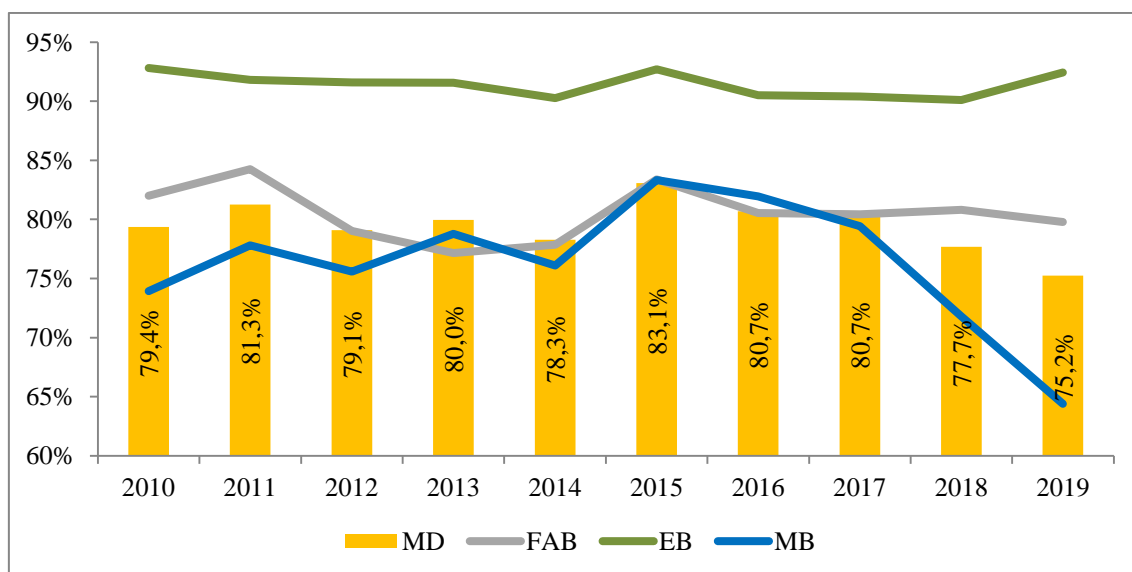
Gráfico 2.12 – Evolução das despesas do MD por GND (2010-2019)



Fonte: Elaboração própria com dados do SIOP.

Contudo, a participação dos gastos executados com pessoal em relação ao total do gasto executado do MD se manteve razoavelmente estável e com paulatina redução a partir de 2015, conforme exhibe o gráfico 2.13:

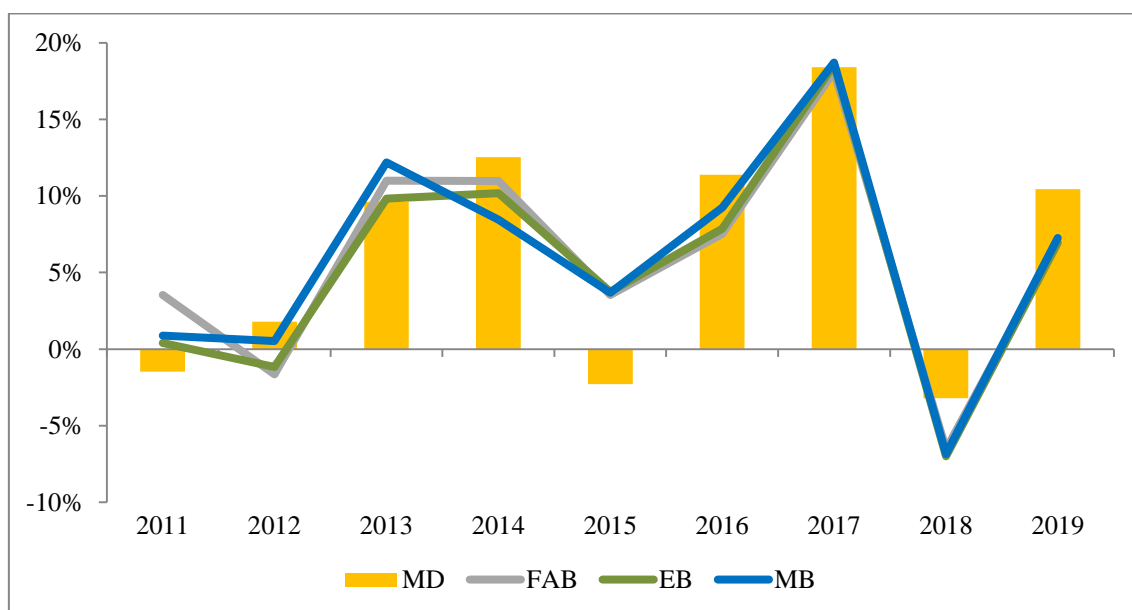
Gráfico 2.13 – Percentual do orçamento executado relativo ao GND Pessoal e Encargos sociais das principais UO do MD (2010-2019)



Fonte: Elaboração própria com dados do SIOP.

A unidade orçamentária referente ao EB (Comando do Exército) apresentou nível de gastos executados com pessoal em relação ao seu gasto executado total bastante elevado com pico em 2010 com 92,8% e média no período de 91,4% (com desvio padrão de 0,98). O percentual médio de gastos com pessoal da FAB atingiu 80,5% no período com desvio padrão de 2,15, patamar também acima do percentual médio do orçamento executado com pessoal do Ministério da Defesa de 79,5% com desvio padrão de 2,07. A MB destacou-se com o menor percentual médio de gastos executados com pessoal (76,3%) e com maior desvio padrão (5,16). Entretanto, o caso da MB apresenta uma peculiaridade, pois tal diminuição não foi consequência de um menor crescimento dos gastos com pessoal, mas resultado do aumento do orçamento total (conforme gráficos 2.9 e 2.10) e conseguinte crescimento relativo da participação de outras categorias de gastos no agregado total (especialmente despesas de capital).

Gráfico 2.14 – Taxa de crescimento das despesas pagas relativas ao GND Pessoal e Encargos sociais das principais UO do MD corrigida pelo IGP-M



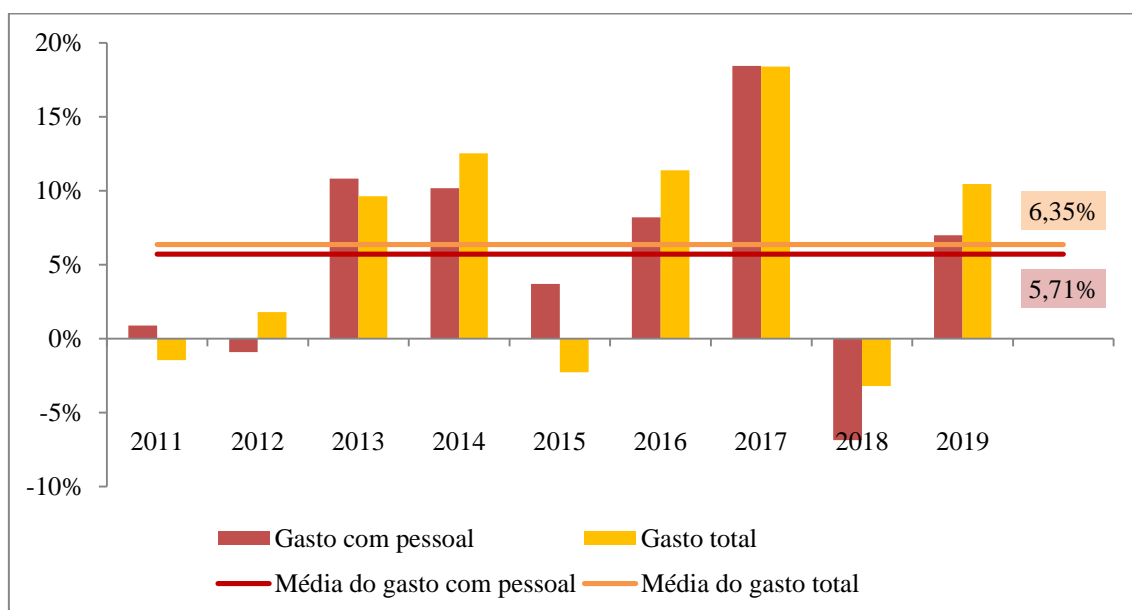
Fonte: Elaboração própria com dados do SIOP.

Pelo contrário, os dados atestam que a MB foi a UO que auferiu a maior média de crescimento real do orçamento pago com gastos de pessoal no período analisado (6,01%), patamar superior até mesmo à média geral de crescimento dos gastos de pessoal pagos do MD (5,71%). O EB, por outro lado, embora apresente o nível mais alto de comprometimento do seu orçamento executado com gastos de pessoal, foi a UO

que auferiu o menor crescimento do orçamento executado com gastos de pessoal (5,49%).

No entanto, em que pese parcelas significativas do orçamento pago do MD e de suas principais UO estejam comprometidas com pessoal, cuja condição agrava a restrição orçamentária e a flexibilidade da gestão orçamentária em razão do caráter obrigatório desse tipo de gasto, o crescimento persistente do montante pago não se traduziu numa trajetória de piora dessa situação. Como ilustrado no gráfico 2.13, o percentual do orçamento executado relativo a gastos com pessoal do MD está em queda desde 2015. Vale destacar que, por se tratar de uma razão matemática, o crescimento do orçamento total do MD (como denominador do cálculo) pode camuflar uma trajetória insustentável dos gastos de pessoal, desde que ele cresça num ritmo superior ao crescimento da despesa obrigatória com pessoal. Todavia, o período analisado não reflete essa possibilidade, conforme pode ser visto no gráfico 2.15:

Gráfico 2.15 – Variação anual das despesas pagas relativas ao GND Pessoal e Encargos Sociais e totalidade do orçamento pago do MD corrigidas pelo IGP-M (2010-2019)



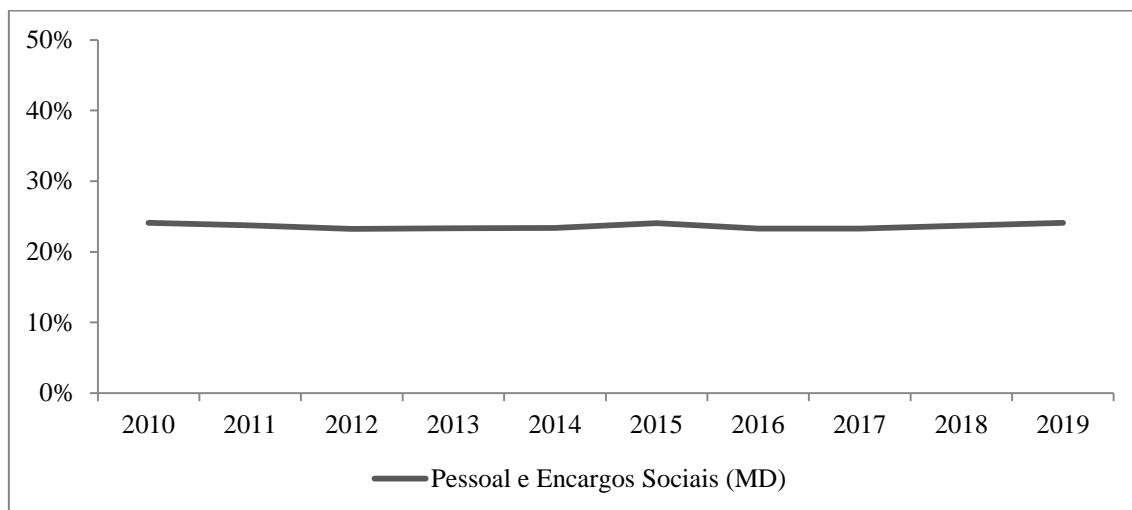
Fonte: Elaboração própria com dados do SIOP.

Portanto, para confirmar ou descartar o apontado diagnóstico, é desejável que a evolução desses gastos seja submetida a outro tipo de referência externa ao quadro orçamentário do MD. Para isso, a evolução das despesas pagas afetas ao GND Pessoal e Encargos Sociais de todo o orçamento federal fornece uma boa medida para detectar

como se comportou a evolução dos gastos de pessoal do MD em relação à evolução dos gastos de pessoal do OGU.

O gráfico 2.16 mostra o percentual dos gastos com pessoal pagos do MD como proporção do montante pago em despesas de pessoal do orçamento federal:

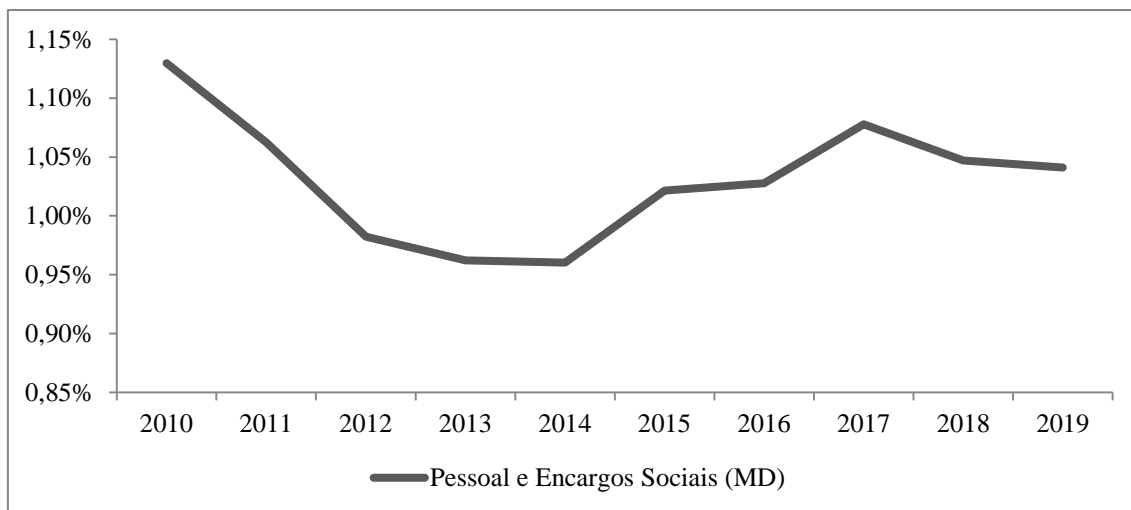
Gráfico 2.16 – Percentual do orçamento pago do GND Pessoal e Encargos Sociais do OGU gasto com o GND Pessoal e Encargos Sociais do MD



Fonte: Elaboração própria com dados do SIOP.

Os gastos com pessoal do MD em relação aos gastos de pessoal do OGU permaneceram estáveis com média de 23,6% durante o período. Ainda assim, o crescimento dos gastos com pessoal do MD em relação aos gastos com pessoal do orçamento federal em termos percentuais pode ser “ocultado” caso o crescimento deste seja superior ao ritmo de crescimento daquele, incorrendo no mesmo problema da utilização do orçamento do MD como referencial. Para contornar este problema, a trajetória do Produto Interno Bruto (PIB) constitui uma boa medida econômica para avaliar a evolução dos gastos em relação ao desempenho econômico do país de forma comparativa, conforme mostra o gráfico 2.17:

Gráfico 2.17 – Proporção do orçamento pago do MD relativo ao GND Pessoal e Encargos sociais em proporção do PIB

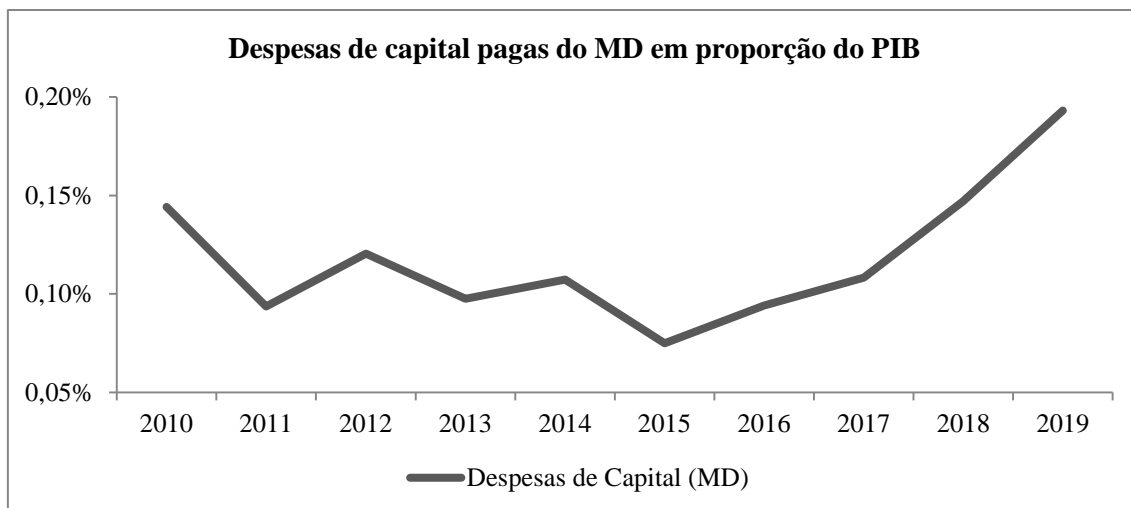


Fonte: Elaboração própria com dados do SIOP.

É possível observar que os gastos com pessoal do MD se mantiveram num patamar relativamente estável em relação ao PIB com pico em 2010 de 1,13% do PIB e ponto mínimo em 2014 com 0,96% do PIB. De igual modo, as despesas correntes (que inclui os gastos com pessoal) apresentaram comportamento e variação semelhante à trajetória dos gastos de pessoal, delimitando-se entre o ponto máximo de 1,28% do PIB (2010) e o ponto mínimo de 1,11% do PIB (2013) no período observado.

Em contrapartida, as despesas de capital efetivamente pagas do MD em proporção do PIB obtiveram crescimento continuado após 2015, cujo aumento contribuiu para explicar a tímida redução da participação das despesas correntes e dos gastos com pessoal (inclusive nas despesas correntes) como proporção do orçamento pago do MD mesmo ante ao persistente aumento nominal do montante pago em gastos com pessoal.

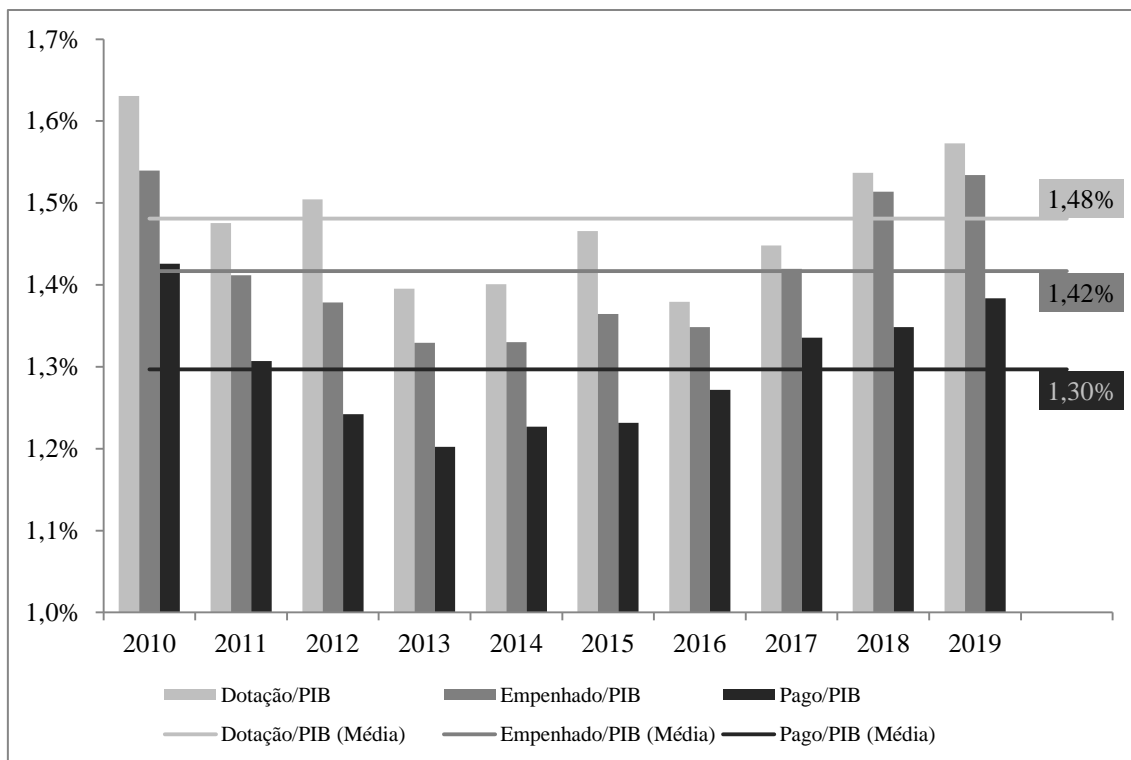
Gráfico 2.16 – Proporção do orçamento pago do MD relativo à categoria econômica Despesas de Capital em proporção do PIB



Fonte: Elaboração própria com dados do SIOP.

Por fim, convém analisar o desempenho orçamentário do Ministério da Defesa em termos das despesas empenhadas e pagas em relação às respectivas dotações orçamentárias como proporção do PIB durante a janela de tempo selecionada (2010 – 2019). É possível constatar que, seguindo a tendência constatada ao longo do presente trabalho, as parcelas do orçamento empenhadas e efetivamente pagas nos exercícios financeiros do período em análise são consideravelmente inferiores que as dotações orçamentárias anuais do MD, conforme disposto abaixo no gráfico 2.17:

Gráfico 2.17 – Desempenho orçamentário do MD em proporção do PIB



Fonte: Elaboração própria com dados do SIOP.

O quadro geral da execução orçamentária do Ministério da Defesa, portanto, é particularmente importante para compreender e vislumbrar a real situação do orçamento de defesa brasileiro numa perspectiva comparada com os demais países do mundo, cujo estudo será objeto de análise do próximo capítulo.

CAPÍTULO III: COMPARATIVOS INTERNACIONAIS

A análise do orçamento de defesa do Brasil numa perspectiva internacional é fundamental para compreender a situação do país no contexto externo e o posicionamento relativo da prioridade nacional dada à Defesa em relação à prática governamental observada nos demais países do mundo. Para além dos aspectos domésticos relacionados a outras rubricas e funções orçamentárias, perfis de execução orçamentária e distribuição entre os diferentes tipos de despesas, a experiência internacional em termos de agregados gerais fornece uma medida de referência para posicionar o caso brasileiro no cenário mundial de gastos militares.

Para consecução deste propósito, a numerosa quantidade de países existentes no mundo⁵⁸ apresenta uma problemática de ordem prática sobre como elaborar um conjunto de países que seja representativo e faça sentido do ponto de vista analítico. Como maior fator de complexidade, o poder comparativo de uma determinada listagem de países não pode se ater exclusivamente ao fator quantitativo do nível de gastos e nem tampouco pode prescindir da consideração de elementos subjetivos, regionais, culturais e geopolíticos, visto que a confluência desses fatores é capaz de gerar graus distintos de demandas de Defesa Nacional nos diferentes países.

Como forma de harmonizar os países selecionados com intuito de gerar inferências de interesse para análise do caso brasileiro comparativamente, a delimitação de seis conjuntos de países será considerada para efeito deste trabalho conforme os seguintes critérios:

1. **Regional:** continente sul-americano;
2. **Geopolítico:** integrantes do BRICS;
3. **Nível de renda:** países cujo nível de renda esteja classificado como “média alta” segundo a conceituação do Banco Mundial;
4. **Socioeconômico:** Estados membros da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE);
5. **Econômico:** As 15 maiores economias do mundo;
6. **Militar:** países integrantes da OTAN.

⁵⁸ A ONU dispõe de 193 Estados-membros com assento na Assembleia Geral, mas a quantidade de países em processo de contestação e/ou reconhecidos parcialmente por outros Estados soberanos é imprecisa e pode chegar a 206 territórios.

CAPÍTULO III.1: PANORAMA INTERNACIONAL

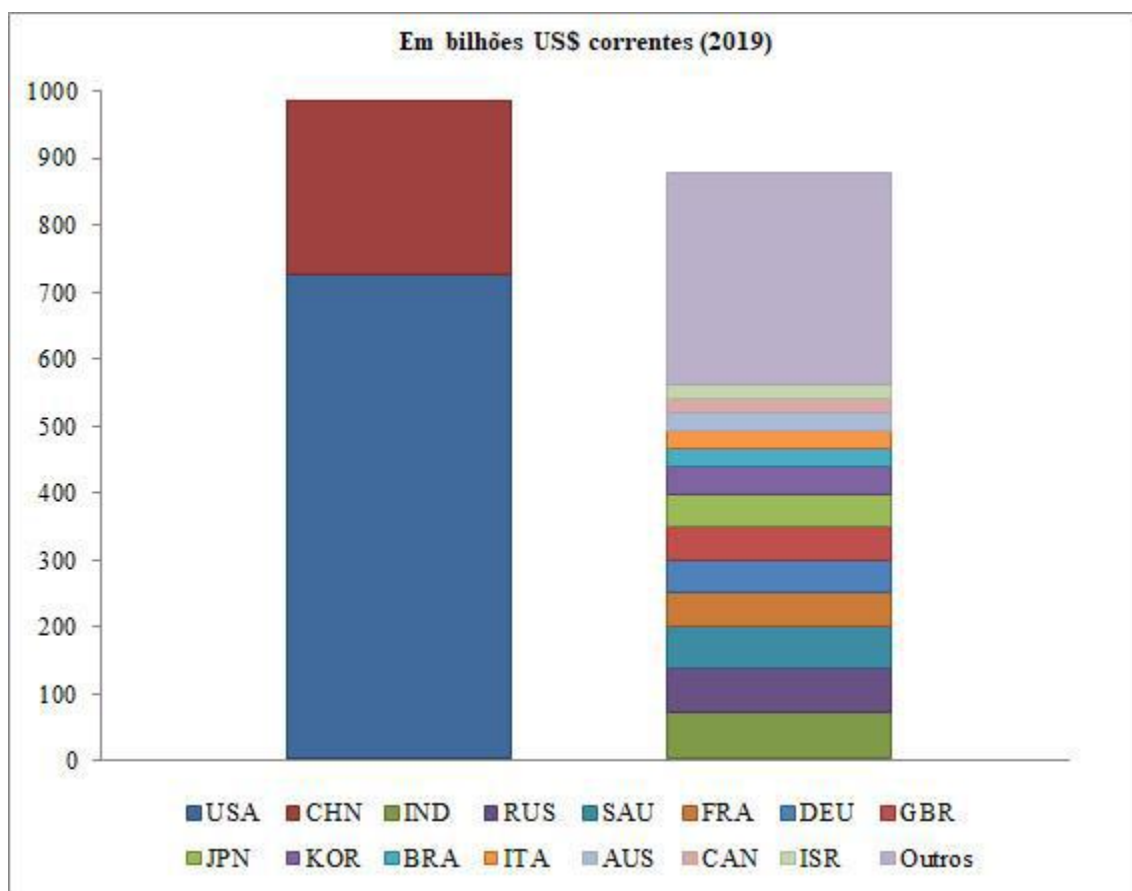
O Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) é uma organização internacional independente que coleta, compila e publica periodicamente os gastos militares de diversos países do mundo. Como instituto internacional respeitado em todo o mundo e considerado uma referência na pesquisa de assuntos e atividades afetas às áreas de armamento, conflitos, segurança e paz, o SIPRI fornece dados, informações, recomendações e análises de interesse para formulares de políticas públicas, pesquisadores e o público interessado nos temas relacionados.

Segundo dados do SIPRI, em 2019 os gastos militares globais foram 7,2% maiores em relação ao ano de 2010, numa tendência de crescente elevação dos gastos militares observada desde a baixa do pós-guerra fria em 1998 e que tem se acelerado nos últimos anos (o maior crescimento anual de 3,2% ocorreu justamente entre 2018 e 2019). Ao alcançar o total estimado de US\$ 1,917 trilhões, cifra equivalente a 2,2% do PIB global e cujo valor total equivaleu a cerca de US\$ 249 por pessoa, o ano de 2019 destacou-se como o ano com maior nível de gastos militares globais.

No entanto, a distribuição de gastos militares está centrada num seleto grupo de países cuja grandeza e volume influencia sobremaneira o agregado total de gastos globais. Por exemplo, os Estados Unidos da América, líder mundial de gastos militares (com despesa total estimada em US\$ 732 bilhões em 2019), representaram individualmente cerca de 38% do total dos gastos militares globais do referido ano. Do mesmo modo, os cinco países com maiores gastos militares além dos EUA (China, Índia, Rússia e Arábia Saudita) correspondem por cerca de 62% do gasto militar global enquanto os quinze países com maiores gastos (grupo que inclui o Brasil na 11ª posição com 1,1% do gasto total global) equivaleram a cerca de 81% do gasto total. Ou seja, o perfil de gasto militar é bastante concentrado numa parcela diminuta de países superlativos em características econômicas e demográficas.

O gráfico 3.0.1 mostra a disparidade dos gastos militares entre os países. Consta-se que Estados e China juntos superam todo o gasto militar dos demais países do mundo somados. Tal fenômeno baseia-se em grande parte na percepção de uma disputa hegemônica entre as grandes potências e crescentes tensões e rivalidades entre os países do continente asiático com protagonismo do expansionismo chinês na busca incessante em aumentar a sua influência militar e geopolítica na região.

Gráfico 3.0.1 – Distribuição do gasto militar global entre os países

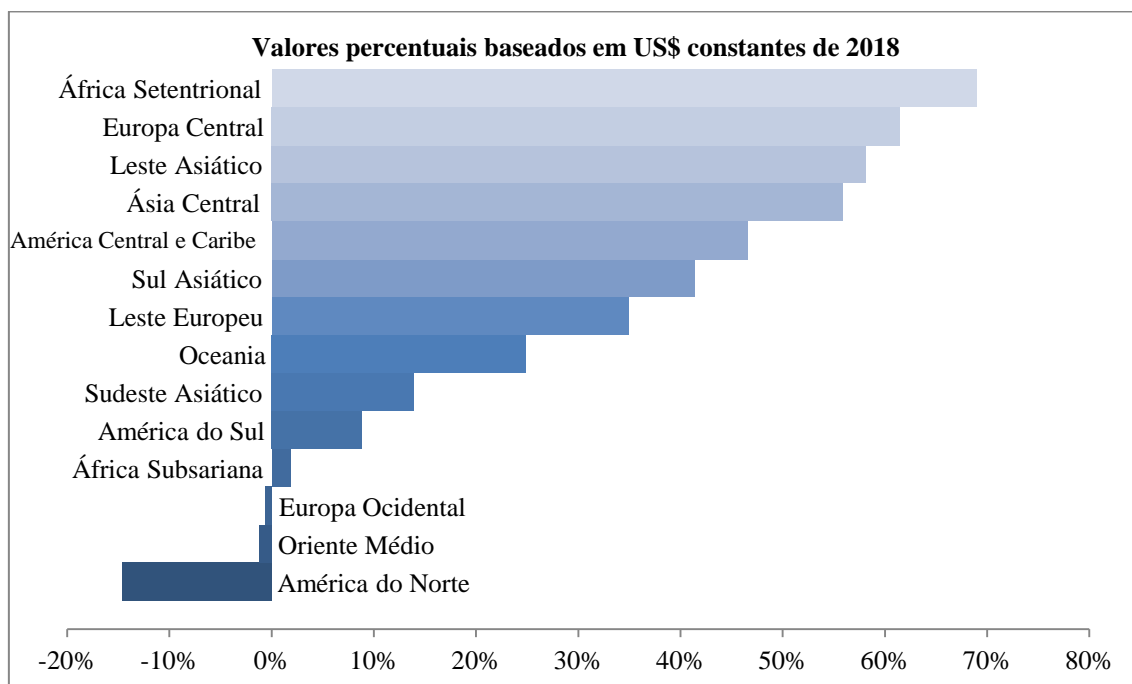


Fonte: Elaboração própria com dados do SIPRI (2019).

Apesar do evidente destaque dos países líderes em gastos militares, as sub-regiões do planeta apresentaram comportamentos distintos no período compreendido entre 2010 e 2019, ainda que fortemente caracterizado pelo aumento geral dos gastos totais puxados especialmente pelos países com maiores dispêndios (exceção dos EUA). No referido período, o ritmo de crescimento das sub-regiões atendeu a movimentos bastante específicos e localizados que, analisados em números absolutos, podem ser ofuscados pelo peso dos maiores gastos, mas cuja variação percentual em termos do próprio crescimento é capaz de refletir as tensões e preocupações regionais responsáveis pela expansão dos gastos.

Destaca-se com crescimento superior a 50% as sub-regiões do Norte da África, Europa Central, Leste Asiático e Ásia Central. A América do Norte sofreu a maior queda dentre todas as sub-regiões devido à significativa diminuição dos gastos militares dos EUA em 2019 em relação ao ano de 2010.

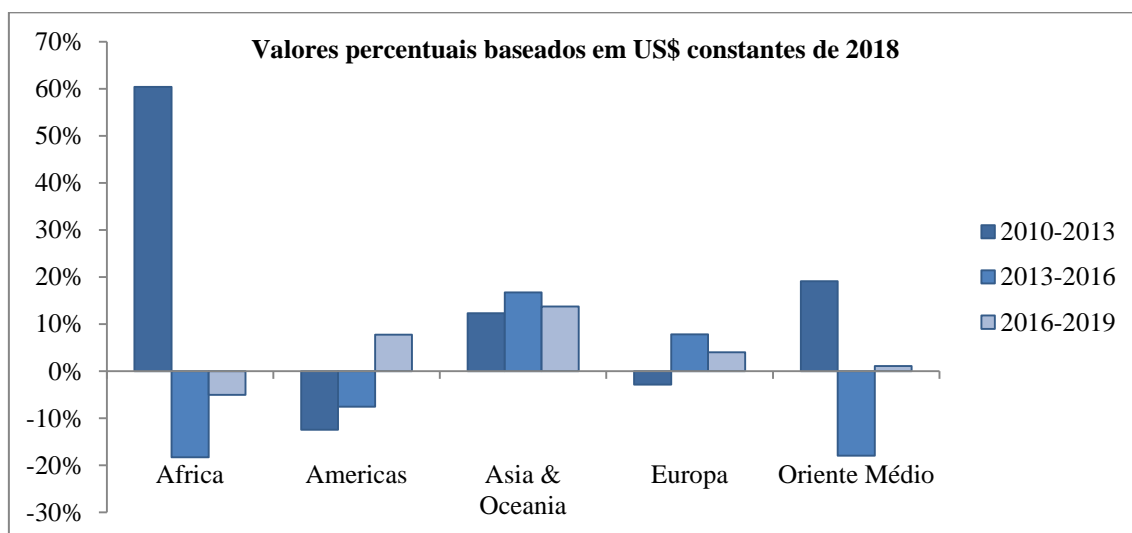
Gráfico 3.0.2 – Variação percentual dos gastos militares das sub-regiões mundiais entre 2010 e 2019



Fonte: Elaboração própria com dados do SIPRI.

Por outro lado, o agrupamento das sub-regiões em suas respectivas regiões continentais demonstra que foi o continente asiático que auferiu o maior crescimento (49,1%), seguido pela África (24,4%) e Europa (8,8%). O continente americano, por sua vez, registrou a maior queda (-12,9%).

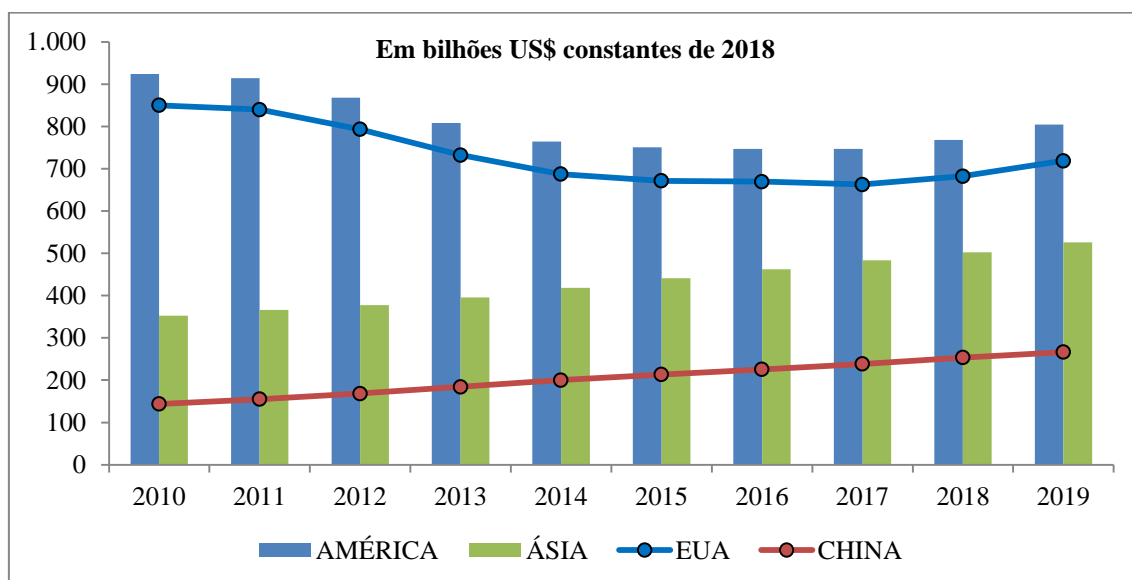
Gráfico 3.0.3 – Crescimento do gasto militar das regiões mundiais entre 2010 e 2019



Fonte: Elaboração própria com dados do SIPRI.

A Ásia foi a única região que apresentou crescimento positivo mais consistente nas janelas de tempo analisadas, com metade do montante representado pelos crescentes e continuados gastos militares da China. Os gastos do Oriente Médio e a África ficaram marcados pela alta volatilidade com movimento errático, enquanto a Europa apresentou crescimento positivo. Após quedas sucessivas, o continente americano (que inclui os EUA) no final da década reverteu a tendência de queda observada no início da década. A expressiva diminuição dos gastos militares dos EUA resultou na perda de 9,5 p.p. na participação relativa nos gastos militares globais no período observado. Apesar disso, a tendência dos gastos militares dos EUA sofreu uma inflexão em 2017 com trajetória de elevação de gastos, conforme pode ser visto no gráfico 3.0.4:

Gráfico 3.0.4 – Evolução do gasto militar das principais potências entre 2010 e 2019



Fonte: Elaboração própria com dados do SIPRI.

Portanto, fica constatado que os gastos militares a nível global são fortemente influenciados pelos gastos de EUA e China que, por sua vez, respondem juntos por mais da metade dos gastos totais praticados no mundo e definem com suas respectivas participações a dinâmica global de gastos militares. Investigar como se comporta o Brasil nessa conjuntura mundial de gastos militares não pode ignorar esse aspecto das grandes potências mundiais e, conseqüentemente, o efeito dessa participação em termos de agregados globais. Contudo, a utilização de outros critérios – além do gasto total em valores monetários e participação percentual relativa - para fins comparativos é importante para compreender a inserção brasileira na conjuntura mundial de gastos militares e no cenário internacional.

CAPÍTULO III.2: COMPARATIVOS INTERNACIONAIS

Para proceder com a abordagem dos gastos militares internacionais numa perspectiva comparada, convém conceituar e adotar os gastos militares de forma abrangente e padronizada, uma vez que essa definição pode apresentar diferentes acepções a depender da organização política e orçamentária dos diferentes países do mundo. Como assinala Vitelio Brustolin (2009, p. 3), não existe uma convenção pública de conceituação dos gastos militares no caso do Brasil, muito embora o Orçamento Geral da União siga, em geral, conceitos que são utilizados internacionalmente que permitem a comparação com os dados de outros países.

O SIPRI compila e publica anualmente informações sobre os gastos militares de diversos países do mundo e mantém um banco de dados dessas despesas militares. Tais atualizações anuais incluem tanto o ano mais recente quanto revisões de dados anteriores para incorporar novas informações recebidas com intuito de promover maior consistência dos dados ao longo do tempo⁵⁹.

Por despesas militares, o SIPRI refere-se a: *“todos os gastos do governo com forças e atividades militares atuais, incluindo salários e benefícios, despesas operacionais, compras de armas e equipamentos, construção militar, pesquisa e desenvolvimento e administração central, comando e apoio”*⁶⁰. A convenção utilizada pelo SIPRI, portanto, considera para o cálculo dos gastos com Defesa todas as despesas correntes e de capital da seguinte forma⁶¹:

- As forças armadas, incluindo as forças de manutenção da paz;
- Ministérios da Defesa e outras agências governamentais envolvidas em projetos de defesa;
- Forças paramilitares, desde que treinadas, equipadas e disponíveis para operações militares;
- Atividades especiais militares.

Ainda segundo o SIPRI, as despesas devem incluir:

- Todas as despesas com pessoal ativo, militar e civil;

⁵⁹ Fonte: <https://www.sipri.org/research/armament-and-disarmament/arms-and-military-expenditure/military-expenditure> (Acesso em 17/10/2020).

⁶⁰ Fonte: <https://www.sipri.org/media/press-release/2020/global-military-expenditure-sees-largest-annual-increase-decade-says-sipri-reaching-1917-billion> (Tradução livre - Acesso em 17/10/2020).

⁶¹ Fonte: <https://www.sipri.org/databases/milex/definitions> (Acesso em 17/10/2020).

- Pensões de reforma de militares;
- Serviços sociais para o pessoal e suas famílias;
- Operações e manutenção;
- Compras;
- Pesquisa e desenvolvimento militar;
- Construção militar;
- Ajuda militar (nas despesas militares do país doador).

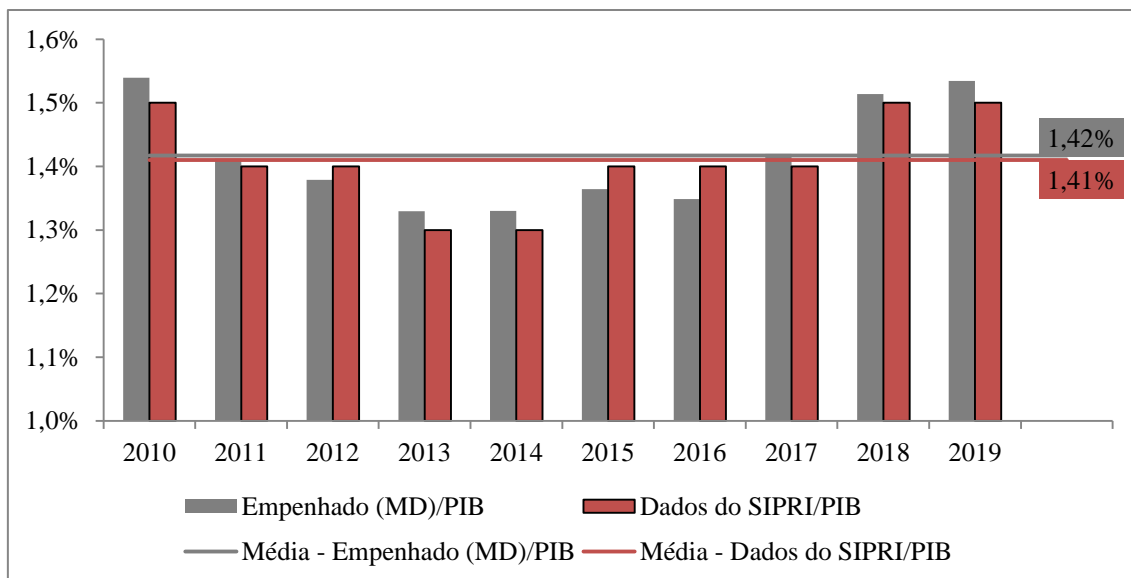
Importante salientar que estão excluídos das despesas militares pela convenção do SIPRI os gastos com:

- Defesa civil;
- Despesas correntes para atividades militares anteriores;
- Benefícios para veteranos;
- Desmobilização;
- Conversão de instalações de produção de armas;
- Destruição de armas.

Embora o SIPRI reconheça a existência de limitações e dificuldades na obtenção dos dados, visto que os mesmos são fornecidos pelos países e podem ter sido analisados sob parâmetros e conceituações distintas (além de problemas relacionados à transparência e confiabilidade dos dados), os dados e estimativas do SIPRI representam a melhor aproximação possível dos gastos internacionais e, por conseguinte, constituem a referência internacional para estudos desta natureza. Adicionalmente, o banco de dados do SIPRI disponibiliza notas explicativas para assinalar eventuais observações relevantes e frisa com destaque quando os dados consistem em estimativas para países para os quais faltam dados ou são considerados muito incertos para serem confiáveis.

De fato, os números referentes às despesas militares empreendidas pelo Brasil estão em consonância com os números referentes ao orçamento empenhado do Ministério da Defesa (tratado no capítulo II), conforme pode ser visto no gráfico 3.0.5:

Gráfico 3.0.5 – Comparação do orçamento empenhado do Ministério da Defesa do Brasil em proporção do PIB com os gastos militares do Brasil compilados pelo SIPRI em proporção do PIB entre 2010 e 2019



Fonte: Elaboração própria com dados do SIOPI e SIPRI.

Desse modo, os gastos militares apresentados neste capítulo referem-se à conceituação geral adotada pelo SIPRI, cujas fontes e metodologia podem ser conferidas no portal da organização⁶². Para efeito da análise a ser conduzida pelo presente trabalho, adotar-se-á, portanto, os dados disponibilizados pelo SIPRI.

Para otimização de espaço e visualização, será utilizada o padrão ISO 3166-1 alpha-3⁶³ para denominação dos países nas legendas. Dados e indicadores econômicos, geográficos e demográficos pertinentes para a análise são oriundos do *World Economic Outlook* do Fundo Monetário Internacional (FMI)⁶⁴, *World Bank Open Data* do Banco Mundial⁶⁵, *UNdata* da Organização das Nações Unidas (ONU)⁶⁶ e do *The World Factbook* da Agência Central de Inteligência (CIA)⁶⁷.

CAPÍTULO III.2.1: COMPARATIVO REGIONAL

⁶² Fonte: <https://www.sipri.org/databases/milex/sources-and-methods> (Acesso em 17/10/2020).

⁶³ Fonte: <https://unstats.un.org/unsd/tradekb/knowledgebase/country-code> (Acesso em 17/10/2020).

⁶⁴ Fonte: <https://www.imf.org/en/Countries> (Acesso em 17/10/2020).

⁶⁵ Fonte: <https://data.worldbank.org/> (Acesso em 17/10/2020).

⁶⁶ Fonte: <https://data.un.org/> (Acesso em 17/10/2020).

⁶⁷ Fonte: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/> (Acesso em 17/10/2020).

A América do Sul detém 15 territórios, sendo 12 países independentes e 3 dependências (Ilhas Falklands e Ilhas Geórgia do Sul e Sandwich do Sul, ambos territórios do Reino Unido, e a Guiana Francesa como departamento ultramarino da França). O geoesquema da ONU inclui ainda a Ilha Bouvet (território desabitado pertencente à Noruega) como parte do continente sul-americano⁶⁸. O SIPRI não disponibiliza dados para o Suriname e apresenta dados inconstantes e incertos para a Venezuela a partir de 2015 (quando disponíveis). Por isso, para efeito de análise desta seção serão considerados, na medida do possível, apenas os seguintes 11 Estados soberanos sul-americanos:

Relação de países da América do Sul analisados			
País	Código	PIB – 2019 (em bilhões US\$)	Gasto militar – 2019 (em bilhões US\$)
Argentina	ARG	449,66	3,14
Bolívia	BOL	40,90	0,60
Brasil	BRA	1839,76	26,95
Chile	CHL	282,32	5,18
Colômbia	COL	323,80	10,08
Equador	ECU	107,44	2,47
Guiana	GUY	4,28	0,07
Paraguai	PRY	38,15	0,40
Peru	PER	226,85	2,72
Uruguai	URY	56,05	1,15
Venezuela	VEN	482,36* ¹	0,46* ²

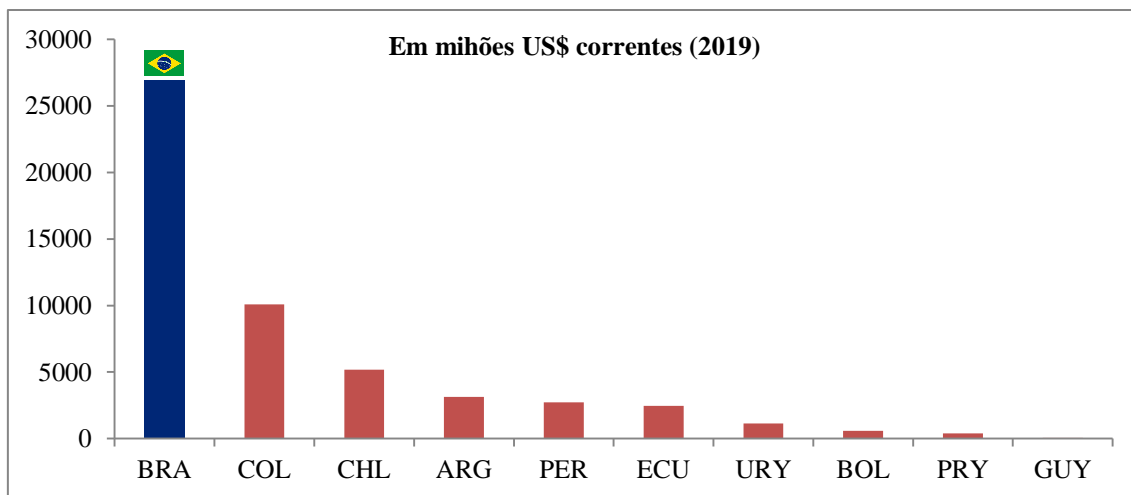
*¹ Dados de 2014; *² Dados incertos de 2017.

Fonte: dados do Banco Mundial e SIPRI.

Segundo o SIPRI, as despesas militares na América do Sul em 2019 totalizaram US\$ 52,8 bilhões de dólares, com elevação em termos reais de 8,8% em relação a 2010. Durante todo o período, a distribuição do gasto militar na região permaneceu consideravelmente inalterada e o Brasil manteve a liderança regional com participação média de 50,1% do orçamento militar total da América do Sul em valores absolutos – acima, inclusive, da participação brasileira no PIB da região com 47,8% em 2019.

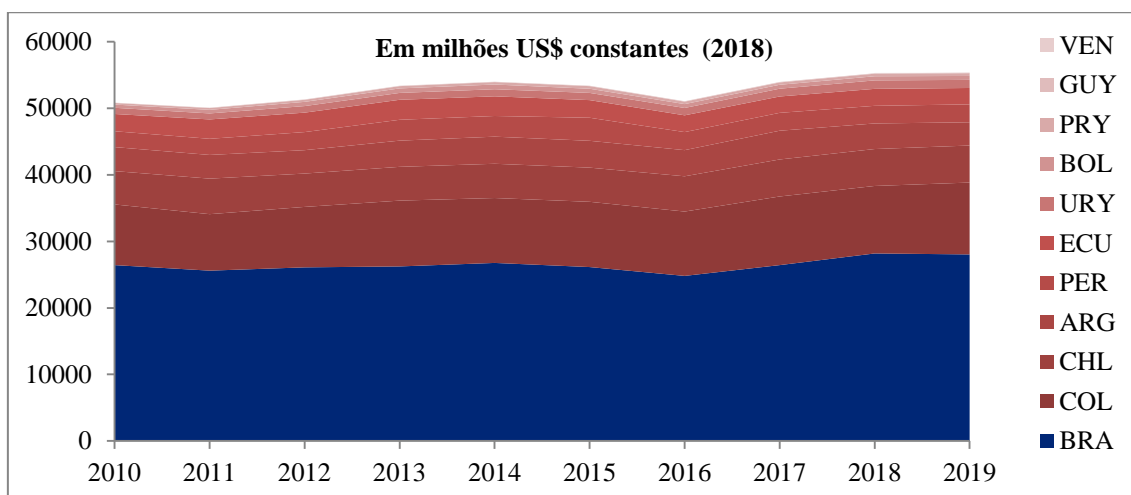
Gráfico 3.2.1A – Gasto militar total dos países da América do Sul (2019)

⁶⁸ Fonte: <https://unstats.un.org/unsd/methodology/m49/> (Acesso em 22/10/2020).



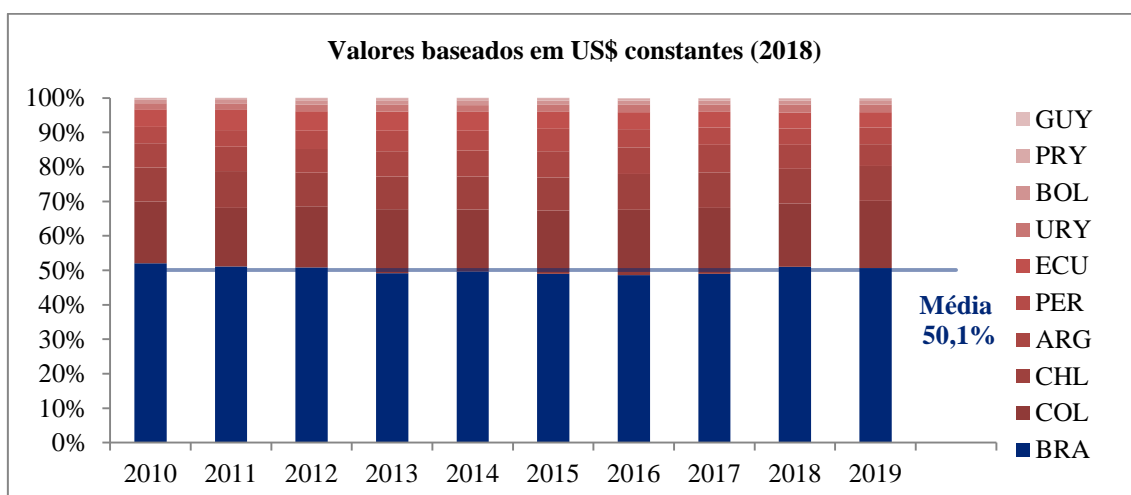
Fonte: dados do SIPRI. Elaboração própria. * Não há dados para a Venezuela em 2019.

Gráfico 3.2.1B – Gasto militar total dos países da América do Sul (2010-2019)



Fonte: dados do SIPRI. Elaboração própria. * Não há dados para a Venezuela a partir de 2017.

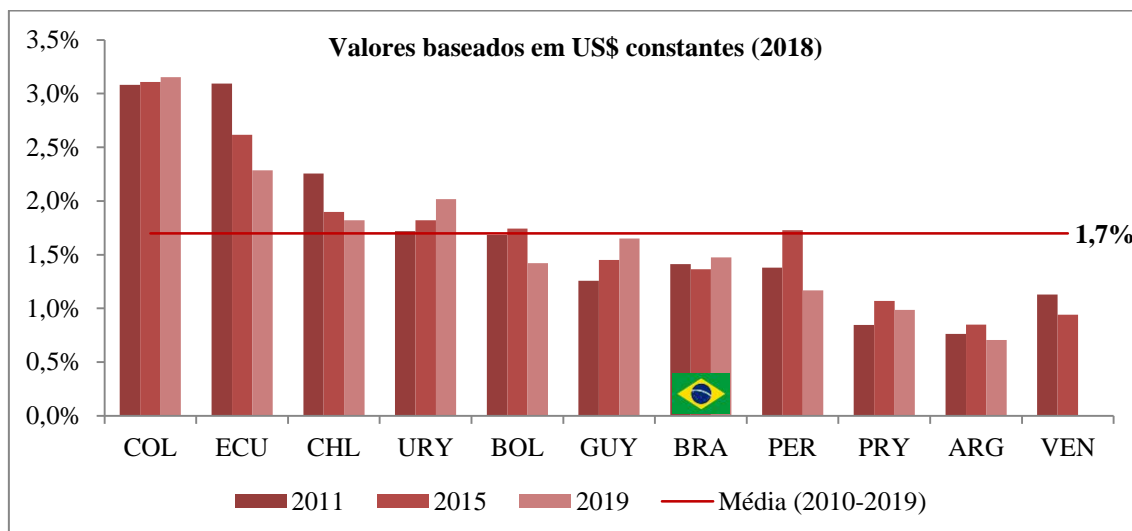
Gráfico 3.2.1C – Participação relativa do gasto militar na América do Sul por país



Fonte: dados do SIPRI. Elaboração própria. * Não há dados para a Venezuela a partir de 2017.

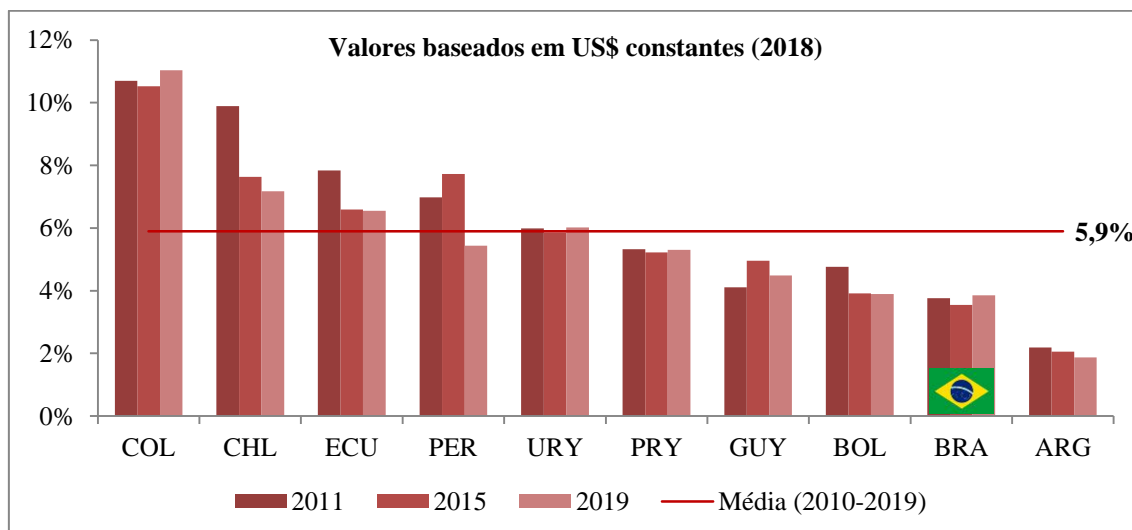
Porém, apesar de possuir o maior gasto militar da região devido à sua dimensão econômica, o Brasil detém uma baixa proporção do gasto em proporção do PIB em relação aos demais países da região e um dos menores níveis de gastos como proporção da despesa pública total, ambos abaixo da média regional.

Gráfico 3.2.1D – Gastos militares dos países da América do Sul como proporção do PIB (2019)



Fonte: dados do SIPRI. Elaboração própria. * Não há dados para a Venezuela a partir de 2017.

Gráfico 3.2.1E – Gastos militares dos países da América do Sul como proporção da despesa pública total (2019)



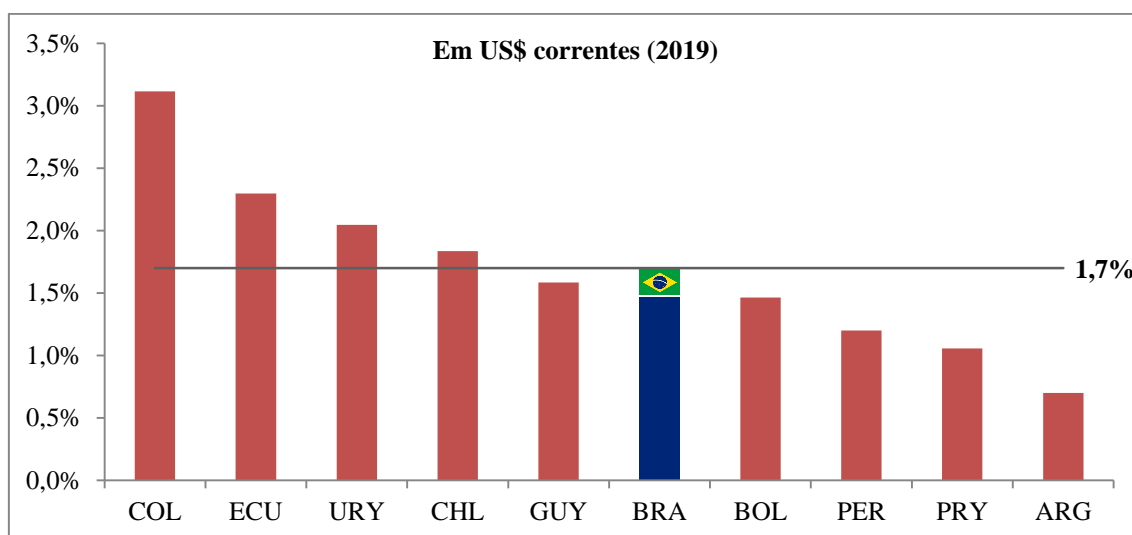
Fonte: dados do SIPRI. Elaboração própria.

Com intuito de aferir o esforço nacional de cada país em direcionar recursos para dispêndios militares, convém ainda analisar os países em termos de gasto militar per

capita, uma vez que essa medida corresponde ao gasto militar total controlado pelo tamanho da população do país. Entretanto, visto que os diferentes países possuem níveis de riqueza distintos, a comparação de valores per capita vis-à-vis pode refletir os valores de forma inapropriada e conseqüentemente comprometer a análise da realidade dos países de forma comparativa caso o objetivo seja capturar o nível de prioridade nacional em termos de sua capacidade econômica.

Para contornar essa dificuldade, o indicador econômico do PIB per capita pode servir de referência para harmonizar as diferenças de riqueza e população entre os diferentes países. Em razão disso, o gráfico 3.2.1F mostra o percentual de gasto militar per capita do país como proporção do PIB per capita nacional.

Gráfico 3.2.1F – Gasto militar per capita dos países da América do Sul como proporção do PIB per capita (2019)



Fonte: dados do Banco Mundial e SIPRI. Elaboração própria.

Com gasto militar per capita de US\$127,7 em 2019, o Brasil está 10,3% abaixo da média regional do gasto militar per capita de US\$142,4. Como é possível observar no gráfico, o Brasil está posicionado abaixo da média regional também quando se considera o gasto per capita como proporção do PIB per capita (com percentual de 1,46%).

Como destaques da região, a Colômbia desempenha o mais alto patamar de gastos militares da América do Sul ao liderar todos os indicadores analisados durante todo o período observado, seguida por Equador e Chile. O Brasil, por sua vez, em que pese o seu papel de preponderância geopolítica da região e o natural exercício de

liderança regional em razão da sua dimensão geográfica e grandeza econômica, encontra-se abaixo da média em todos os quesitos relacionados às despesas militares.

Essa situação é especialmente emblemática porque é clara a prioridade que o Brasil atribui à América do Sul na temática da Defesa Nacional. O Brasil, por meio da sua Política Nacional de Defesa (PND), estabelece o seu entorno geoestratégico (que inclui majoritariamente a América do Sul) como área de interesse prioritário. Os demais documentos que orientam a Defesa Nacional brasileira, como a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN), convergem ao definir a prioridade especial dispensada à América do Sul e destacar as significativas reservas de recursos naturais (em um mundo cioso da escassez desses ativos) existentes – com potencial para ensejar conflitos nos quais prevaleça o uso da força – bem como assinalar o aumento da influência e presença de países que não compõem a região.

Apesar de estimular o fomento à cooperação e integração regional associada à formação de uma concepção de Defesa sul-americana através de estratégias de dissuasão contra inimigos externos à América do Sul e enfatizar a importância das expressões do poder nacional estarem adequadamente capacitadas para fazer valer os interesses nacionais, o Brasil apresenta desempenho abaixo da média da região cuja área constitui justamente a sua esfera de interesse e atenção prioritária.

Por outro lado, o entorno brasileiro é razoavelmente tranquilo. Não obstante alguns problemas de estabilidade na região andina, a grave crise estrutural que assola a Venezuela (com alto risco global⁶⁹) e a grande extensão e permeabilidade das fronteiras brasileiras fortemente relacionadas a questões associadas ao tráfico de drogas, armas e crimes transnacionais, inexistem na vizinhança ameaças capazes de desafiar a soberania nacional brasileira ou mesmo com potencial de alcançar suficiente força no curto ou médio prazo para fazer contrapeso à hegemonia regional e militar do Brasil.

CAPÍTULO III.2.2: COMPARATIVO GEOPOLÍTICO

Para a análise comparativa da realidade brasileira com outros países em termos de gastos militares, o parâmetro geopolítico é fundamental para contrastar os dados nacionais dos países apontados como semelhantes em termos de território, população e

⁶⁹ ESCOLA DE GUERRA NAVAL. Boletim Geocorrente. Periódico de Geopolítica e Oceanopolítica. Ano 6, nº 126, 2020.

potencial econômico, embora com trajetórias distintas em termos históricos, culturais e de sistemas políticos, os chamados BRICS (HURREL, 2009).

O termo BRICS é um acrônimo formado pelas iniciais de cinco grandes países emergentes (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – na grafia em inglês), cujo agrupamento representa cerca de 42% da população mundial, 23% do PIB global, 18% do comércio internacional e 30% do território do planeta⁷⁰.

A sigla foi cunhada em 2001 por um estudo do banco de desenvolvimento Goldman Sachs⁷¹ para se referir aos países que individualmente partilhavam características razoavelmente semelhantes e desde então se consolidou como categoria de análise nos meios midiáticos, financeiros, econômicos, empresariais e acadêmicos. Em 2006, o conceito resultou no agrupamento dos referidos países como grupo de atuação no cenário internacional e devidamente incorporado à política externa dos países participantes (à época como BRICs), com posterior inclusão da África do Sul em 2011 e a consequente adoção da sigla BRICS.

Embora tenha caráter informal e seja pautado apenas na vontade política dos seus integrantes, ou seja, não constitua um bloco econômico ou político nem tampouco seja dotado de mecanismos de institucionalização internacional ou estratégias de integração mais profundas, os BRICS tem inegável peso econômico e geopolítico no cenário mundial.

Na sua primeira década de existência, os BRICS desenvolveu cooperação setorial em áreas, como energia, ciência e tecnologia, inovação, promoção comercial, saúde, educação e combate a crimes transnacionais. Segundo o Itamaraty⁷², essa cooperação setorial, que abrange mais de 30 áreas, traz importantes benefícios concretos para as populações dos países do agrupamento. No entanto, a integração e cooperação na área militar, assim como as semelhanças nesse aspecto, são consideravelmente restritas e extremamente limitadas.

A ascensão dos BRICS representou uma profunda transformação no balanço de poder mundial com ramificações na composição da realidade econômica. Como argumenta Bertonha (2013), seria mais apropriado classificar a ascensão dos BRICS como ascensão asiática, visto que Índia e China e seus respectivos aspectos econômicos, políticos e militares que são responsáveis pela profunda alteração do sistema

⁷⁰ Fonte: <http://brics2019.itamaraty.gov.br/sobre-o-brics/o-que-e-o-brics> (Acesso em 18/10/2020).

⁷¹ O'NEILL, Jim (2001). "Building Better Global Economic BRICs", Global Economics Paper: Goldman, Sachs & Co, nº 66.

⁷² Nome dado ao Ministério das Relações Exteriores do Brasil..

internacional, com tímida participação e capacidade do Brasil em influir nesse novo sistema. Adicionalmente, em termos de estratégia geopolítica, os interesses dos países integrantes dos BRICS, exceto em questões muito específicas, são muito distantes ou até mesmo abertamente conflitantes.

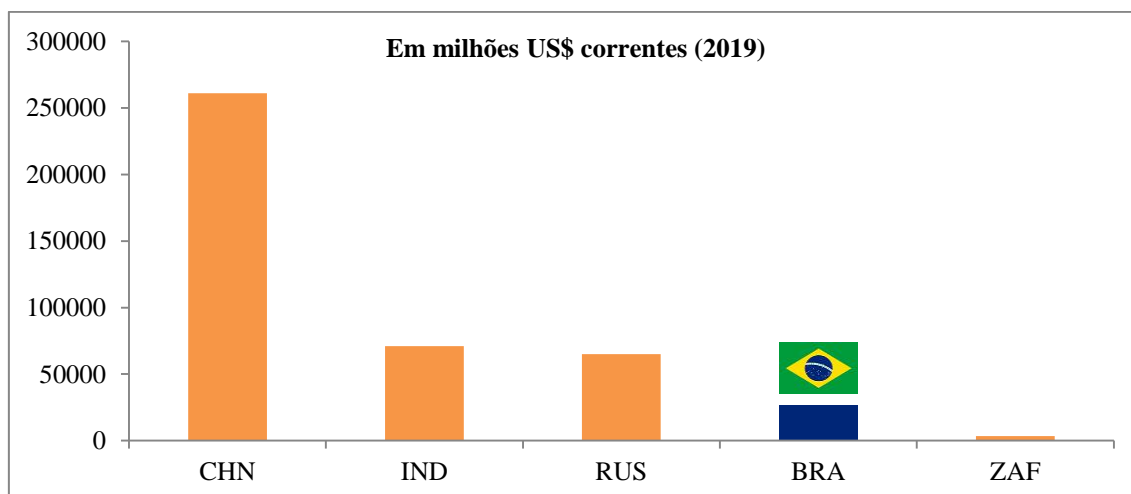
Ainda assim, como afirma Bertonha (2013), apesar de o agrupamento sugerir uma homogeneidade que não existe, e, apesar das gritantes diferenças, os componentes dos BRICS são passíveis de comparação em especial no que tange às questões relacionadas à defesa e segurança desde que combinadas com aspectos relacionados ao entorno estratégico, equilíbrio global, inserção geopolítica e às respectivas balizas temporais e analíticas dos seus componentes.

Os países integrantes do BRICS estão listados abaixo:

Relação de países integrantes dos BRICS			
País	Código	PIB – 2019 (em bilhões US\$)	Gasto militar – 2019 (em bilhões US\$)
China	CHN	14342,9	261,08*
Índia	IND	2875,14	71,13
Brasil	BRA	1839,76	26,95
Rússia	RUS	1699,88	65,1
África do Sul	ZAF	351,43	3,47
* Dados estimados			

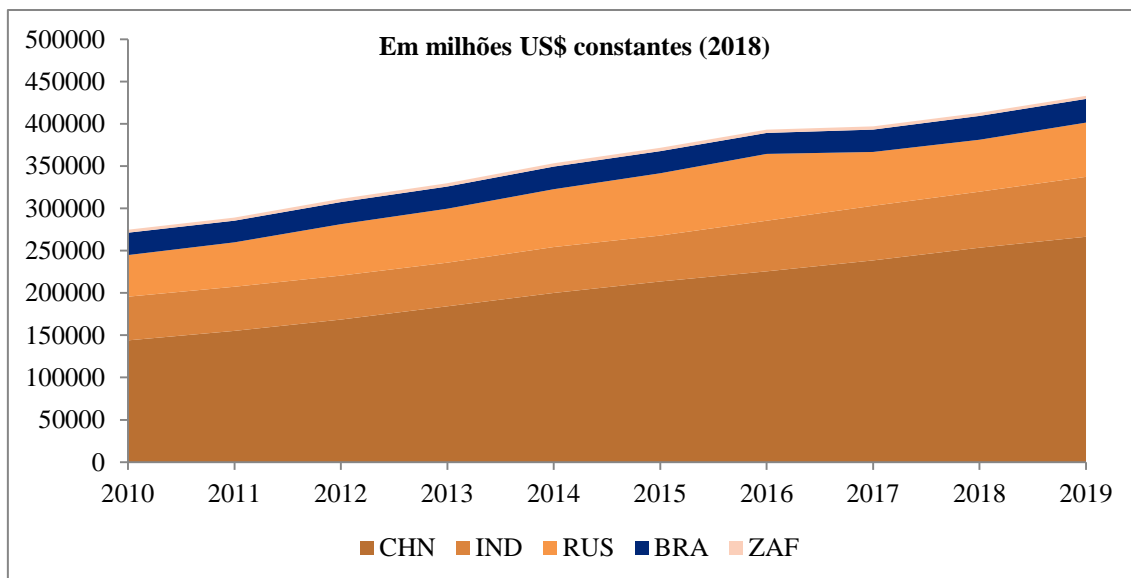
Fonte: dados do Banco Mundial, SIPRI.

Gráfico 3.2.2A – Gasto militar total dos países dos BRICS (2019)



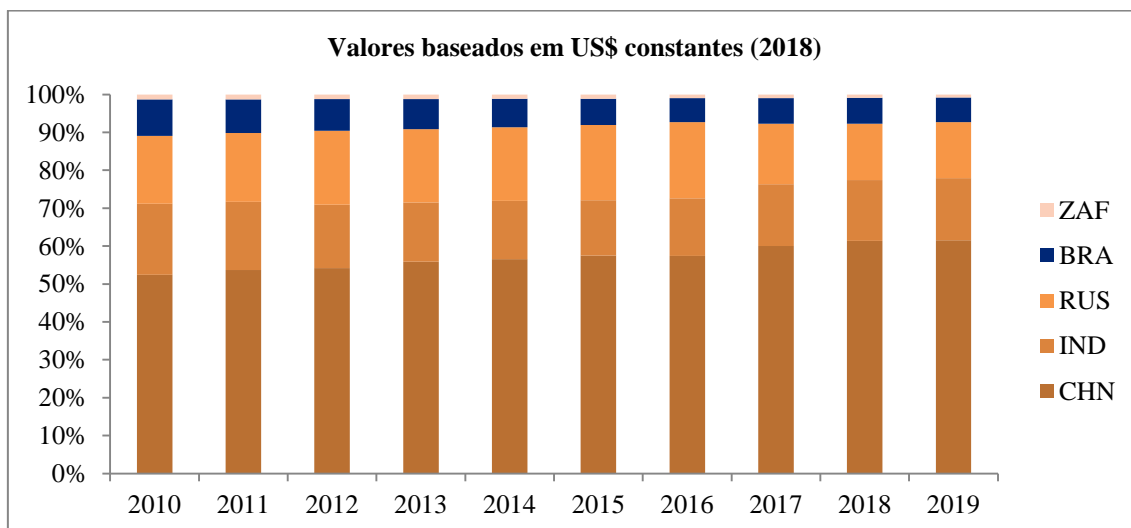
Fonte: dados do SIPRI.

Gráfico 3.2.2B – Gasto militar total dos países dos BRICS (2010-2019)



Fonte: dados do SIPRI.

Gráfico 3.2.2C – Participação relativa do gasto militar dos BRICS por país (2010-2019)

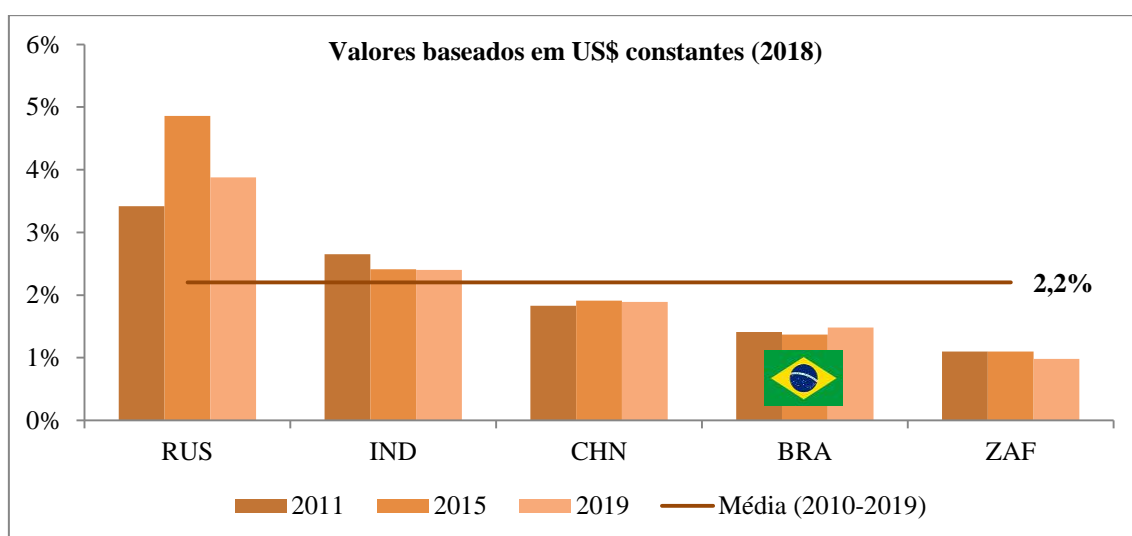


Fonte: dados do SIPRI.

O protagonismo chinês no gasto militar dos BRICS é evidente. Com maior dispêndio militar do agrupamento e 85,1% de aumento em termos reais (em dólares) entre 2010 e 2019, a participação chinesa no bloco chegou a 61,5% do gasto militar total em 2019 com tendência de crescimento consistente. Ainda que todos os países analisados tenham sofrido aumento real da despesa militar durante o período, o Brasil teve o segundo menor crescimento real em US\$ (6,1%, à frente apenas da África do Sul) e a participação brasileira no total de gastos militares do agrupamento caiu de 9,6% em 2010 para 6,5% em 2019.

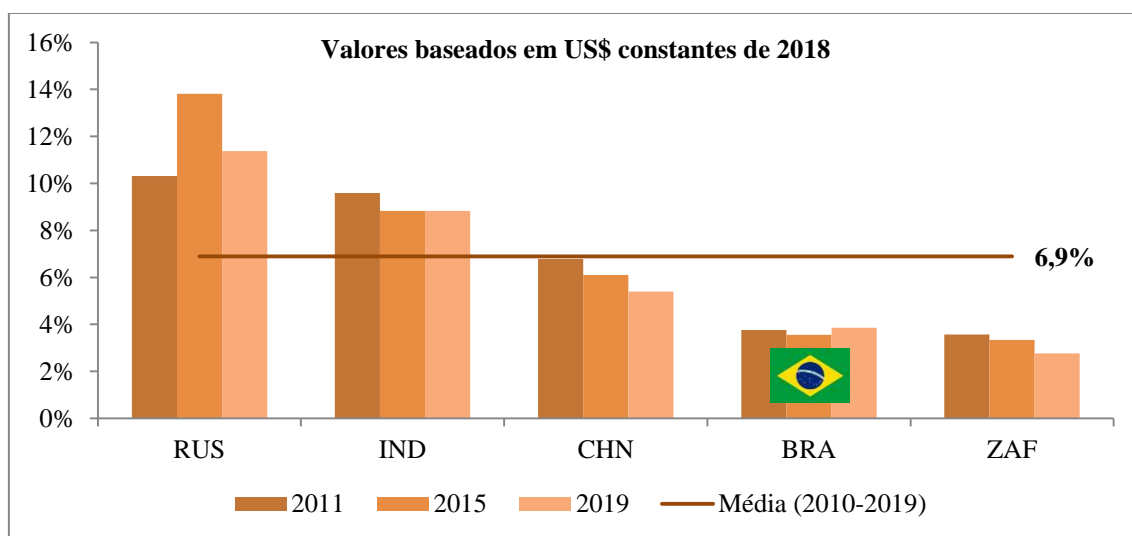
Quando considerados os gastos como proporção do PIB, o Brasil apresenta estabilidade no período analisado (média de 1,41%), porém, bem abaixo da média praticada pelos BRICS (estando posicionado à frente apenas da África do Sul). Tratando-se dos gastos militares como proporção da despesa pública total, em que pese a estabilidade confirmada pelo menor desvio-padrão dentre os países analisados, o Brasil apresentou desempenho bastante inferior à média do BRICS ao comprometer pouco mais da metade da proporção da despesa pública total praticada pelos países do agrupamento, conforme pode ser visualizado nos gráficos 3.2.2D e 3.2.2E:

Gráfico 3.2.2D – Gastos militares dos países da América do Sul como proporção do PIB



Fonte: dados do SIPRI.

Gráfico 3.2.2E – Gastos militares dos países dos BRICS como proporção da despesa pública total

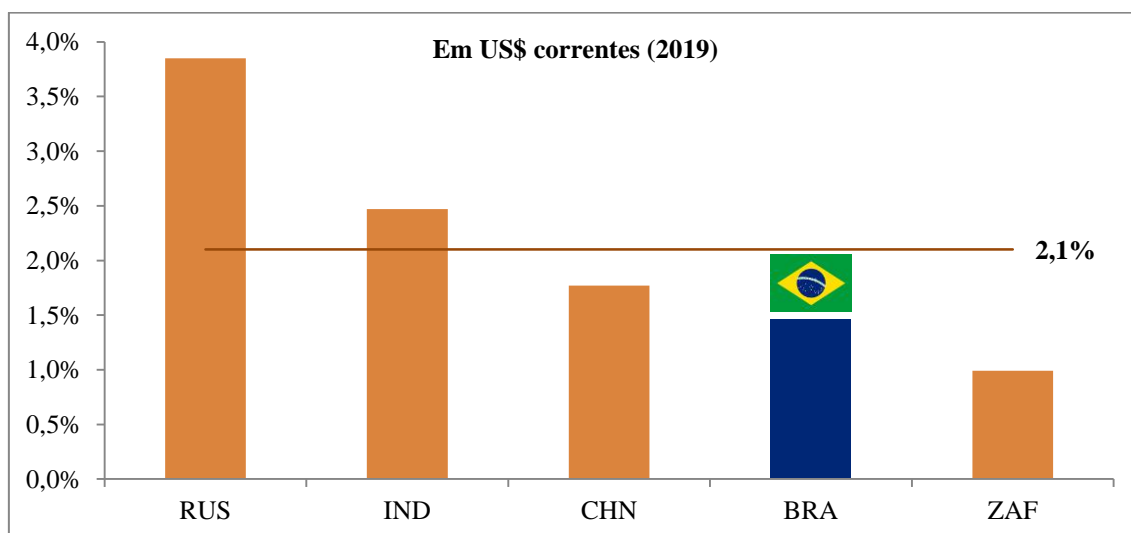


Fonte: dados do SIPRI.

Em valores absolutos (US\$ correntes), o Brasil teve o terceiro maior gasto per capita com despesas militares (da ordem de US\$ 127,7, atrás de Rússia e China) em 2019 e queda de 26,5% em termos reais entre 2010 e 2019. Com exceção do Brasil e África do Sul, todos os demais países auferiram crescimento real do gasto militar per capita, com destaque para o crescimento de 115,4% da China.

No entanto, ao considerar o gasto per capita como proporção do PIB per capita em 2019, o Brasil deteve a quarta posição do agrupamento, novamente à frente apenas da África do Sul, com gasto militar per capita correspondente a 1,46% do PIB per capita (patamar 69,2% inferior à média praticada no BRICS).

Gráfico 3.2.2F – Gasto militar per capita dos países dos BRICS como proporção do PIB per capita (2019)



Fonte: dados do SIPRI.

A situação do orçamento de defesa brasileiro na perspectiva comparada com os BRICS reforça a menor prioridade empreendida pelo Brasil no que diz respeito ao direcionamento de recursos para gastos militares. Para além do volume de recursos bastante inferior em relação aos seus pares, diferença natural visto que os países emergentes componentes dos BRICS possuem economias e contingentes populacionais de tamanhos distintos, o Brasil apresenta desempenho abaixo da média dos BRICS em todos os indicadores analisados, situando-se à frente apenas da África do Sul (que devido sua dimensão exerce o papel de menor relevância no agrupamento).

De uma forma geral, é possível afirmar que, embora o gasto militar do agrupamento tenha crescido substancialmente entre 2010 e 2019, tal crescimento se deu

apesar do Brasil e não com colaboração do Brasil. Além disso, ainda que o gasto militar brasileiro como proporção do PIB e da despesa pública total tenha apresentado estabilidade durante o período observado, a perda de dinamismo econômico do país durante a década resultou no descolamento da tendência de crescimento econômico observado nos países asiáticos com consequências diretas no dispêndio militar em dólares.

Entretanto, as preocupações dos países dos BRICS são muito distintas e, neste quesito, o Brasil ostenta uma posição consideravelmente mais confortável que permite observar suas próprias demandas de defesa de forma menos exigente e conflitiva devido à ausência de ameaças externas diretas. O entorno geográfico brasileiro é pacífico e o isolamento provido pela localização afastada da América do Sul contrasta com o ambiente potencialmente explosivo em que estão inseridos China, Índia e Rússia. Embora o surgimento dos BRICS tenha sido inicialmente instrumentalizado como uma forma de somar esforços para balancear os núcleos de decisão e influência do poder global para fazer representar melhor seus interesses, resta evidente o empenho dos referidos países em reforçar suas respectivas hegemonias na vizinhança imediata (muitas vezes com interesses conflitantes) por meio do maior preparo e aprimoramento militar aliado a estratégias de diplomacia e redes de influência internacional.

Em suma, como reforça Bertanha (2013), as diferenças entre os BRICS talvez sejam mais importantes do que as semelhanças. A China, em especial, trilha de forma consistente o caminho em direção a tornar-se uma nova superpotência global. A Rússia é uma potência militar de primeira linha que, junto da China, já integram o Conselho de Segurança da ONU, uma ambição desejada por Índia e Brasil. Além do mais, com exceção do Brasil e África do Sul, todos os BRICS possuem arsenais nucleares, o que coloca o Brasil numa posição de claro desprestígio e defasagem em termos de poderio militar.

De qualquer forma, a menor atenção dispensada pelo Brasil para o robustecimento dos gastos militares e a performance estruturalmente inferior à média do agrupamento em números comparativos, seja por uma escolha política, maior percepção de segurança nacional ou como reflexo de suas próprias condições econômicas domésticas, é uma especificidade brasileira que destoa dos seus pares emergentes dos BRICS e não permite que o Brasil ascenda ou busque num futuro próximo o protagonismo militar necessário para fazer valer algum tipo de hegemonia de relevância global.

CAPÍTULO III.2.3: COMPARATIVO POR NÍVEL DE RENDA

A classificação dos países segundo o nível de renda atende unicamente ao critério da renda per capita anual da população. O Banco Mundial divide os países do mundo em quatro categorias separadas por intervalos de renda cujos limites são atualizados anualmente com base na Renda Nacional Bruta (RNB) em dólares ajustados pela taxa de câmbio do método Atlas⁷³ para refletir as alterações causadas pelo crescimento econômico, inflação, câmbio e crescimento populacional dos diferentes países. Os limites vigentes a partir de julho de 2020 foram definidos pelo Banco Mundial conforme abaixo:

Categoria	A partir de 01/07/2020	A partir de 01/07/2019
Renda baixa	< \$1.036	< \$1.026
Renda média-baixa	\$1.036 – \$4.045	\$1.026 – \$3.995
Renda média-alta	\$4.046 – \$12.535	\$3.996 – \$12.375
Renda alta	> \$12.535	> \$12.375

Fonte: Adaptado do Banco Mundial.⁷⁴

O Brasil, com renda per capita de 2019 estimada em US\$ 8.717,2, encontra-se, portanto, inserido com tranquilidade na classificação da renda média-alta, apesar da expressiva queda de 30% do indicador observada entre 2014 e 2019 como decorrência da deterioração das condições econômicas causadas pela crise econômica brasileira. Junto ao Brasil, somam-se outros 55 países, porém, apenas uma parcela deles contém dados sobre gastos militares compilados pelo SIPRI. Para comparação dos gastos militares dos países por nível de renda na categoria correspondente ao Brasil, serão considerados os seguintes 37 países com dados disponíveis:

Relação de países classificados como nível de renda média-alta em 2020			
País	Código	PIB – 2019 (em bilhões US\$)	Gasto militar – 2019 (em bilhões US\$)
Albânia	ALB	15,28	0,20
Argentina	ARG	449,66	3,14
Armênia	ARM	13,67	0,67

⁷³ Fonte: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/77933-what-is-the-world-bank-atlas-method> (Acesso em 23/10/2020).

⁷⁴ <https://blogs.worldbank.org/opendata/new-world-bank-country-classifications-income-level-2020-2021> (Acesso em 23/10/2020).

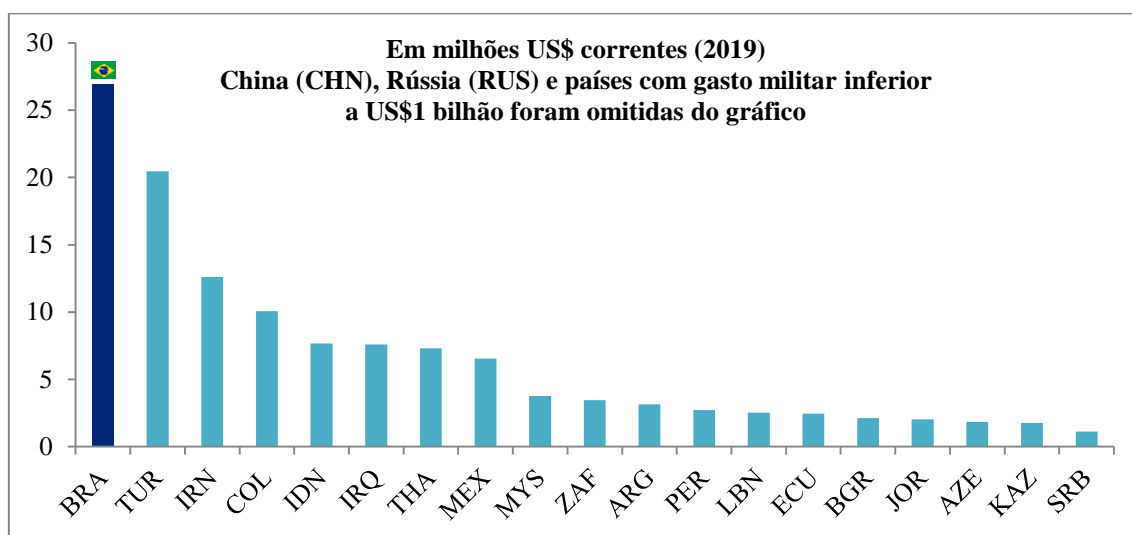
Azerbaijão	AZE	48,05	1,85
Belarus	BLR	63,08	0,78
Belize	BLZ	1,88	0,02
Bosnia-Herzegovina	BIH	20,05	0,18
Botswana	BWA	18,34	0,52
Brasil	BRA	1.839,76	26,95
Bulgária	BGR	67,93	2,13
China	CHN	14.342,90* ¹	261,08* ¹
Colômbia	COL	323,80	10,08
Cuba	CUB	100,02* ²	0,13* ³
Rep. Dominicana	DOM	88,94	0,62
Equador	ECU	107,44	2,47
Fiji	FJI	5,54	0,08
Gabão	GAB	16,66	0,27
Georgia	GEO	17,74	0,32* ⁴
Guatemala	GTM	76,71	0,34
Guiana	GUY	4,28	0,07
Indonésia	IDN	1.119,19	7,66
Irã	IRN	445,35* ⁵	12,62
Iraque	IRQ	234,09	7,60* ⁶
Jamaica	JAM	16,46	0,25
Jordânia	JOR	43,74	2,03
Cazaquistão	KAZ	180,16	1,77* ⁷
Kosovo	KOS	7,93	0,07
Líbano	LBN	53,37	2,52* ⁸
Malásia	MYS	364,70	3,77
México	MEX	1.258,29	6,54
Montenegro	MNE	5,49	0,09
Namíbia	NAM	12,37	0,41
Macedônia do Norte	MKD	12,69	0,15
Paraguai	MRY	38,15	0,40
Peru	PER	226,85	2,72
Rússia	RUS	1.699,88	65,10
Sérvia	SRB	51,41	1,14* ⁹
África do Sul	ZAF	351,43	3,47
Tailândia	THA	543,65	7,31
Turquia	TUR	754,41	20,45
* ¹ Estimativa; * ² Dados de 2018; * ³ Dados estimados de 2018; * ⁴ Estimativa; * ⁵ Dados de 2017; * ⁶ Dados incertos; * ⁷ Estimado; * ⁸ Estimado; * ⁹ Estimado			

Fonte: Banco Mundial e SIPRI.

Dentre os países listados, China e Rússia formam com o Brasil as três maiores economias da amostra de países selecionada. Para otimização da visualização e tendo em vista que ambos os países foram devidamente analisados com o Brasil no comparativo geopolítico representado pelos BRICS na seção anterior, China e Rússia serão omitidos dos gráficos que envolvam valores absolutos para capturar com maior precisão o comportamento dos demais países de renda média-alta.

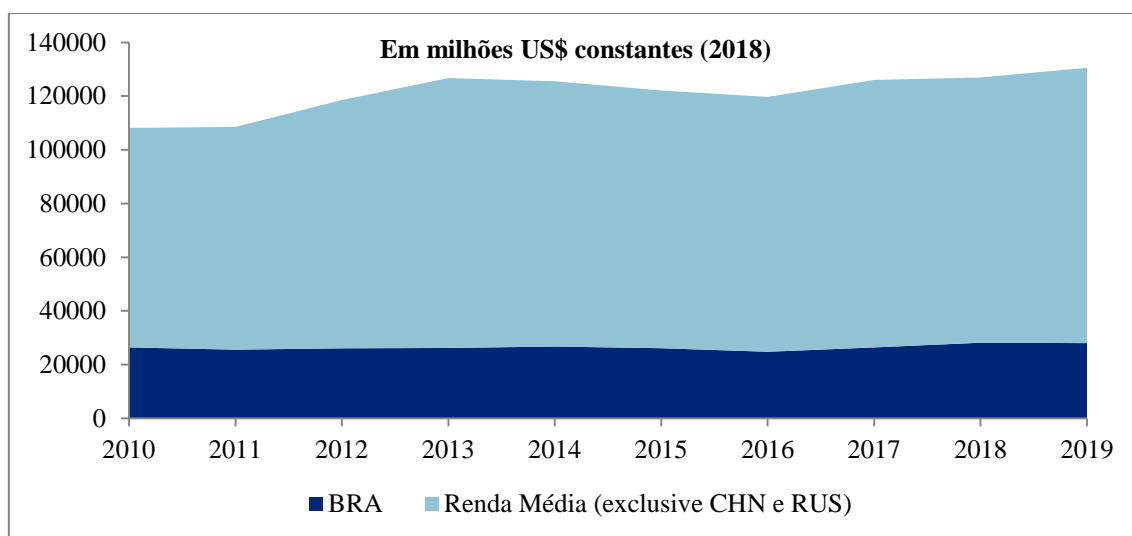
Nessa abordagem, o Brasil exibe o maior gasto militar dentre os países analisados, em que mais da metade dos países sequer alcança a despesa militar na monta de US\$1 bilhão devido às dimensões reduzidas desses países.

Gráfico 3.2.3A – Gasto militar total dos países de renda média-alta (2019)



Fonte: dados do SIPRI. Elaboração própria.

Gráfico 3.2.3B – Gasto militar total dos países de renda média-alta (2010-2019)

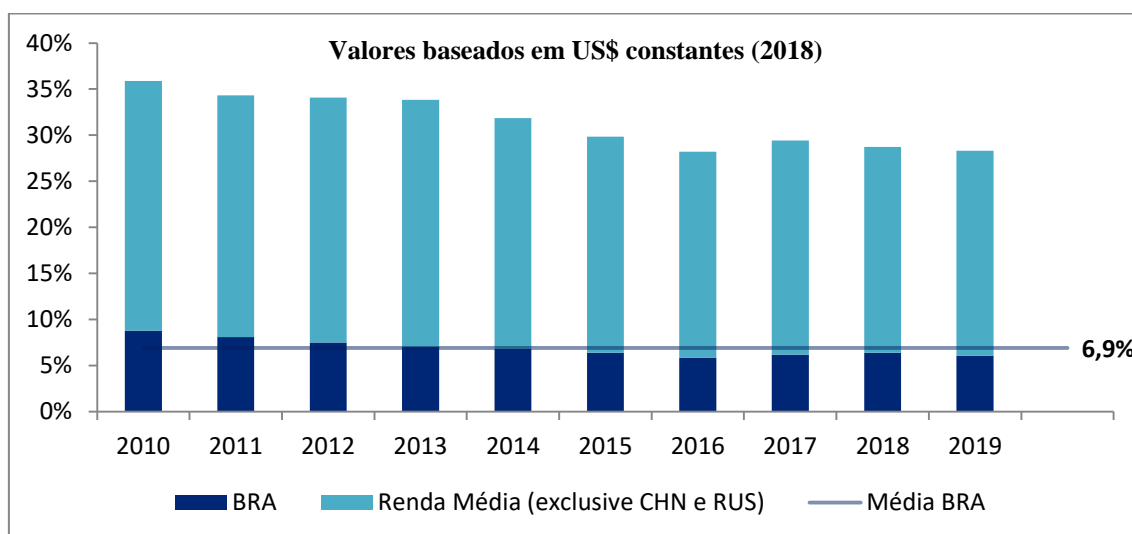


Fonte: dados do SIPRI. Elaboração própria.

Observa-se que, mesmo com a omissão de China e Rússia da amostra, e, por consequência, a desconsideração do crescimento desses países no agregado, os países de renda média-alta analisados apresentaram crescimento em termos reais (em dólares) de 25,4%, ou seja, uma taxa de crescimento real mais de quatro vezes maior que o crescimento brasileiro no período (6,1%).

A participação percentual no gasto militar, no entanto, resultou em queda também para os países da amostra (exclusive China e Rússia) em decorrência do maior ritmo de crescimento das grandes potências militares. A participação brasileira no agregado total, em especial, caiu de 8,8% em 2010 para 6,1% em 2019 com média no período de 6,9% do gasto militar total dos países de renda média-alta. Embora a participação percentual dos demais países tenha caído (a despeito da elevação dos gastos militares devido o crescimento da China), a queda do Brasil foi quase 60% maior que a queda auferida pelos demais países de renda média-alta, conforme pode ser observado no gráfico 3.2.3C:

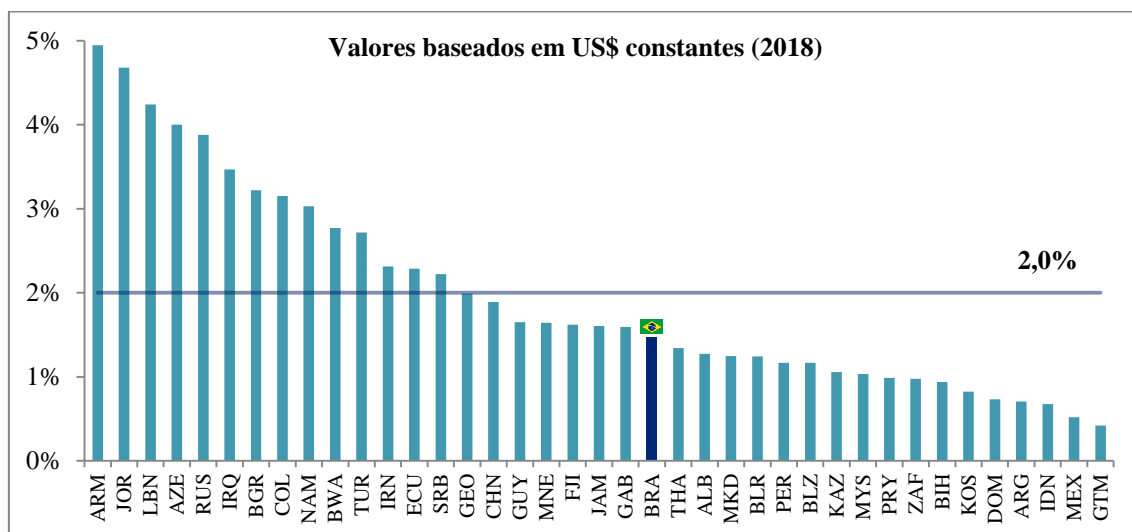
Gráfico 3.2.3C – Participação relativa do gasto militar dos países de renda média-alta



Fonte: dados do SIPRI. Elaboração própria.

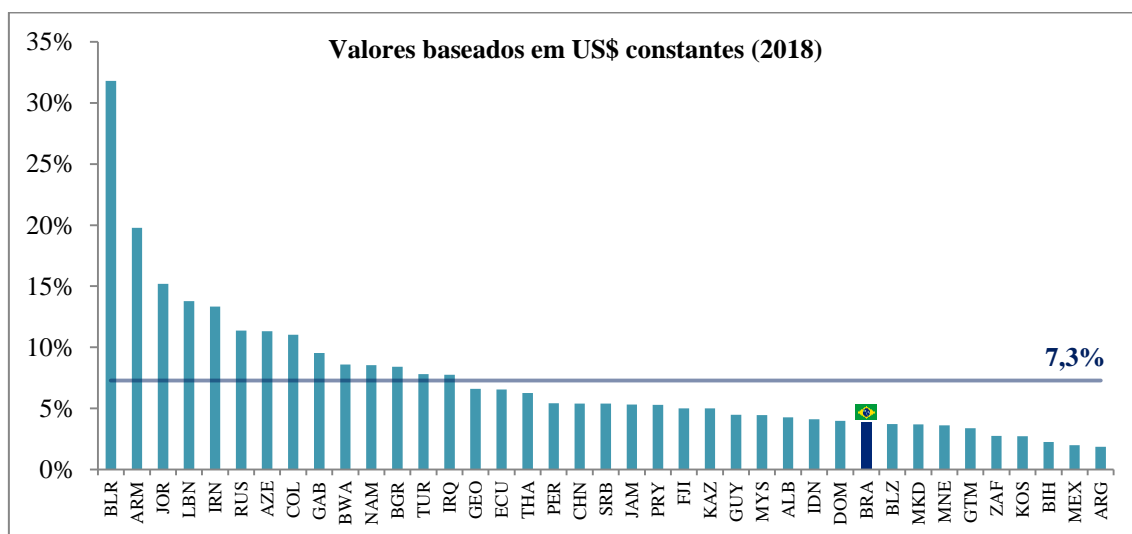
No que tange aos gastos militares como proporção do PIB e do gasto público, mais uma vez, o Brasil apresenta desempenho abaixo da média. Por se tratar de relações proporcionais, China e Rússia foram novamente incluídas na amostra. Nota-se que a despesa militar do Brasil como proporção do PIB corresponde a cerca de $\frac{3}{4}$ da média da amostra, enquanto o gasto militar como proporção da despesa pública total corresponde a pouco mais da metade da média da amostra conforme gráficos 3.2.3D e 3.2.3E:

Gráfico 3.2.3D – Gastos militares dos países de renda média-alta como proporção do PIB (2019)



Fonte: dados do SIPRI. Elaboração própria.

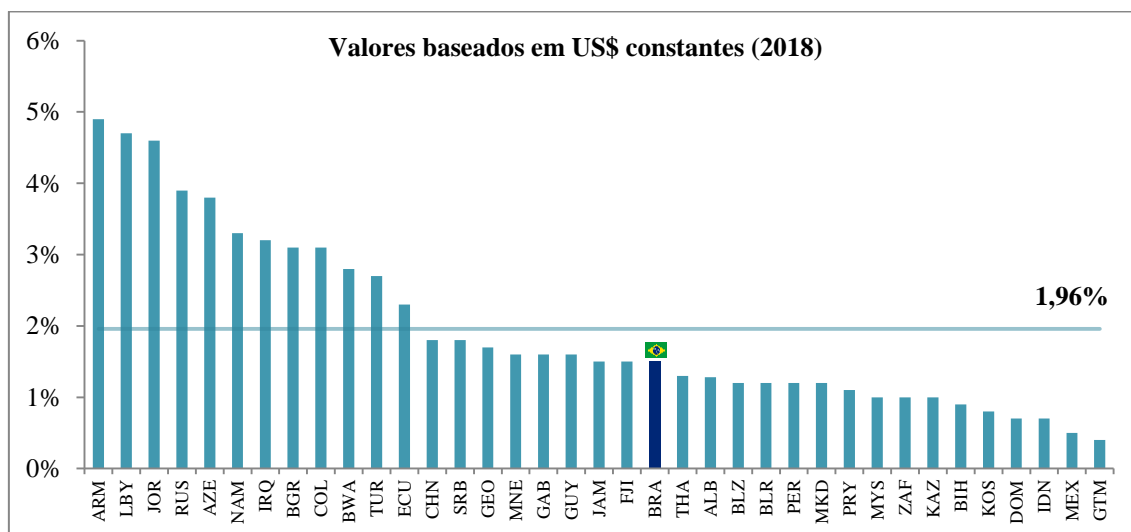
Gráfico 3.2.3E – Gastos militares dos países de renda média-alta como proporção da despesa pública total (2019)



Fonte: dados do SIPRI. Elaboração própria.

No quesito gasto militar per capita, o Brasil ficou levemente abaixo da média da amostra de US\$133,9. Contudo, quando se considera o gasto militar per capita como proporção do PIB per capita, que proporciona uma melhor adequação comparativa entre países com diferentes realidades econômicas, o Brasil piora seu desempenho ao alcançar apenas $\frac{3}{4}$ da média da amostra.

Gráfico 3.2.3F – Gasto militar per capita dos países de renda média-alta como proporção do PIB per capita (2019)



Fonte: dados do Banco Mundial e SIPRI. Elaboração própria.

Apesar de possuir o terceiro maior gasto militar dentre os países de renda média-alta, o Brasil ficou significativamente abaixo da média desse conjunto de países em todos os indicadores analisados. De igual modo, no período compreendido entre 2010 e 2019, o crescimento dos gastos militares brasileiros em dólares não acompanhou – apesar do pequeno crescimento – a trajetória de crescimento das despesas militares dos países de renda média-alta (53,1% em termos reais), mesmo quando desconsideradas as participações das potências China e Rússia da amostra (25,4%).

Para efeito de exemplo, visto que a renda reflete um critério eminentemente econômico, considerando a seleção de países com as dez maiores rendas per capita do conjunto, o qual o Brasil está incluído, coube ao Brasil o segundo menor crescimento. Quando considerada a seleção de países com as dez maiores economias do grupo, mais uma vez o Brasil auferiu o segundo menor crescimento positivo (Argentina e Irã compõem o grupo, mas apresentaram queda).

Em suma, muito embora os países classificados segundo sua renda sejam extremamente heterogêneos quanto às suas condições históricas, geopolíticas e preocupações nacionais que, por sua vez, resultam em níveis distintos de demandas de Defesa, o critério de comparação a partir da semelhança quanto ao nível de riqueza reforça, a partir dos dados, o diagnóstico de que o Brasil está aquém da prática mundial no que se refere à dinâmica dos dispêndios militares.

CAPÍTULO III.2.4: COMPARATIVO SOCIOECONÔMICO

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) é uma organização intergovernamental fundada em 1961 que reúne majoritariamente as economias mais avançadas do mundo. Criada com 20 membros, desde então, outros 17 países juntaram-se à organização⁷⁵. Informalmente conhecida como “clube dos países ricos”, seus membros se caracterizam por serem países desenvolvidos detentores de elevados PIB per capita e índice de desenvolvimento humano (IDH) muito alto.⁷⁶

A organização consiste numa plataforma para compartilhamento de experiências e troca de informações, identificação de boas práticas, coordenação de políticas econômicas entre seus membros, colaboração mútua e alinhamento de políticas com objetivo de potencializar o crescimento econômico e estimular o desenvolvimento de países mais pobres. Em razão dessa disposição, tornou-se referência internacional como fonte de soluções para políticas públicas a nível mundial.

A OCDE se define como um fórum de países com objetivo de moldar políticas que promovam prosperidade, igualdade, oportunidade e bem-estar para melhorar o mundo de amanhã mediante a busca de soluções para enfrentar desafios econômicos, sociais e ambientais junto aos governos e formuladores de políticas públicas. Com o compromisso de aperfeiçoar o desempenho econômico dos seus membros, seus membros partilham um esforço conjunto de produção de dados, análises e trocas de experiência com intuito de consolidar melhores práticas sobre políticas públicas e padrões internacionais.⁷⁷

Para efeito de análise dos gastos militares, serão considerados todos os países da OCDE com exceção da Islândia, visto que o pequeno país insular não dispõe de forças militares regulares e, por essa razão, não possui dispêndio militar segundo o SIPRI.

Relação de países da OCDE em 2020				
País	Código	PIB – 2019 (em bilhões US\$)	Gasto militar – 2019 (em bilhões US\$)	Entrada na OCDE
Canadá	CAN	1736,43	22,20	10/04/1961
Estados Unidos	USA	21374,42	731,75	12/04/1961
Reino Unido	GBR	2827,11	48,65	02/05/1961

⁷⁵ Fonte: <https://www.oecd.org/about/document/list-oecd-member-countries.htm> (Acesso em 24/10/2020).

⁷⁶ Com exceção de Turquia, México e Colômbia, todos os países da OCDE são descritos como economias de renda alta; com exceção de México e Colômbia, todos os países são descritos como IDH muito alto.

⁷⁷ Fonte: <https://www.oecd.org/about/> (Acesso em 24/10/2020).

Dinamarca	DNK	348,08	4,56	30/05/1961
Noruega	NOR	403,34	7,00	04/07/1961
Turquia	TUR	754,41	20,45	02/08/1961
Espanha	ESP	1394,12	17,18	03/08/1961
Portugal	PRT	237,69	4,51	04/08/1961
França	FRA	2715,52	50,12	07/08/1961
Irlanda	IRL	388,70	1,11	17/08/1961
Bélgica	BEL	529,61	4,82	13/09/1961
Alemanha	DEU	3845,63	49,28	27/09/1961
Grécia	GRC	209,85	5,47	27/09/1961
Suécia	SWE	530,83	5,92	28/09/1961
Suíça	CHE	703,08	5,18	28/09/1961
Áustria	AUT	446,31	3,24	29/09/1961
Holanda	NLD	909,07	12,06	13/11/1961
Luxemburgo	LUX	71,10	0,43	07/12/1961
Itália	ITA	2001,24	26,79	29/03/1962
Japão	JPN	5081,77	47,61	28/04/1964
Finlândia	FIN	268,76	3,97	28/01/1969
Austrália	AUS	1392,68	25,91	07/06/1971
Nova Zelândia	NZL	206,93	2,93	29/05/1973
México	MEX	1258,29	6,54	18/05/1994
Rep. Tcheca	CZE	246,49	2,91	21/12/1995
Hungria	HUN	160,97	1,90	07/05/1996
Polônia	POL	592,16	11,90	22/11/1996
Coréia do Sul	KOR	1642,38	43,89	12/12/1996
Eslováquia	SVK	105,42	1,87	14/12/2000
Chile	CHL	282,32	5,18	07/05/2010
Eslovênia	SVN	53,74	0,57	21/07/2010
Israel	ISR	395,10	20,46	07/09/2010
Estônia	EST	31,39	0,66	09/12/2010
Letônia	LVA	34,12	0,71	01/07/2016
Lituânia	LTU	54,22	1,08	05/07/2018
Colômbia	COL	323,80	10,08	28/04/2020

Fonte: OCDE, Banco Mundial e SIPRI.

Ainda que não faça parte da organização como membro regular, o Brasil é considerado um *key partner* (parceiro-chave) desde 2012⁷⁸, embora a relação de cooperação exista desde os anos 90 com convites para participação das reuniões desde

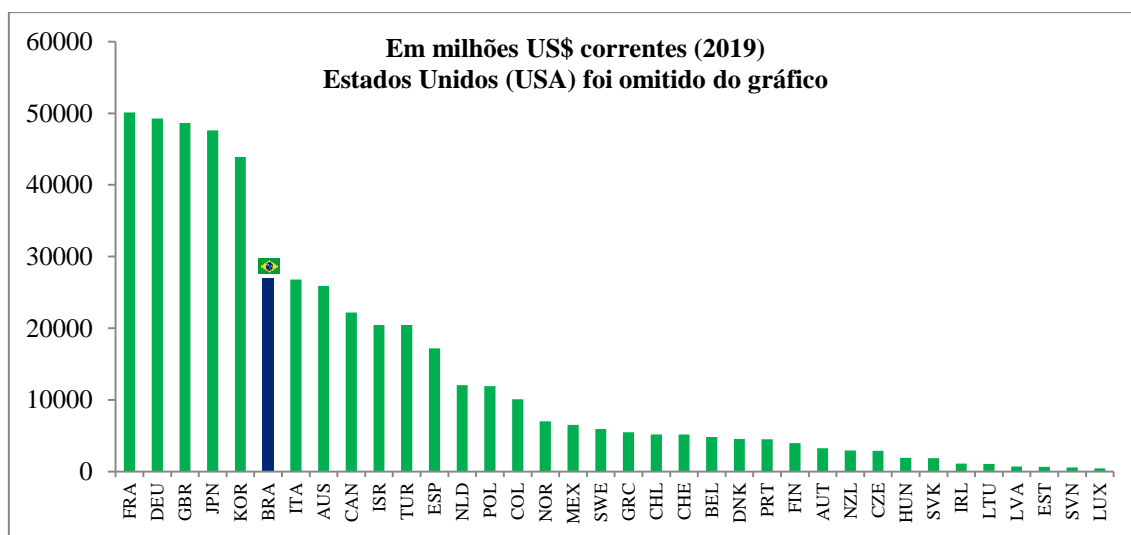
⁷⁸ Fonte: <http://www.oecd.org/global-relations/keypartners/#d.en.194387> (Acesso em 25/10/2020).

1999. Como parceiro-chave, o Brasil pode atuar em diferentes órgãos da OCDE, aderir às suas resoluções e adotar seus instrumentos legais, se integrar aos levantamentos estatísticos e contribuir junto aos países membros em diversos órgãos e projetos da organização⁷⁹. Em 2015, o Brasil assinou um acordo de cooperação com a OCDE para estabelecer um novo patamar de cooperação e, em 2017, para consolidar essa cooperação mutuamente benéfica, o Brasil expressou oficialmente o interesse em tornar-se membro da OCDE⁸⁰.

Embora a OCDE não esteja pautada em qualquer tipo de aliança militar ou coalizão motivada por interesses de autodefesa, o conjunto de países por ela fornecido constitui uma seleção de Estados soberanos passíveis de comparação no aspecto militar a partir dos seus respectivos estágios de desenvolvimento. O Brasil, como membro postulante para ingressar na organização e as declarações de interesse expressadas por ambas as partes, está de certa forma agregado à organização com perspectiva de entrada num futuro próximo.

Portanto, para efeito da análise a ser realizada a seguir, o Brasil será contrastado com os países da OCDE nas dimensões dos seus respectivos orçamentos de defesa para identificar o desempenho brasileiro perante o chamado “grupo dos países ricos”.

Gráfico 3.2.4A – Gasto militar total dos países da OCDE (2019)⁸¹



Fonte: dados do SIPRI. Elaboração própria.

⁷⁹ Fonte: <http://www.fazenda.gov.br/assuntos/atuacao-internacional/cooperacao-internacional/ocde> (Acesso em 25/10/2020).

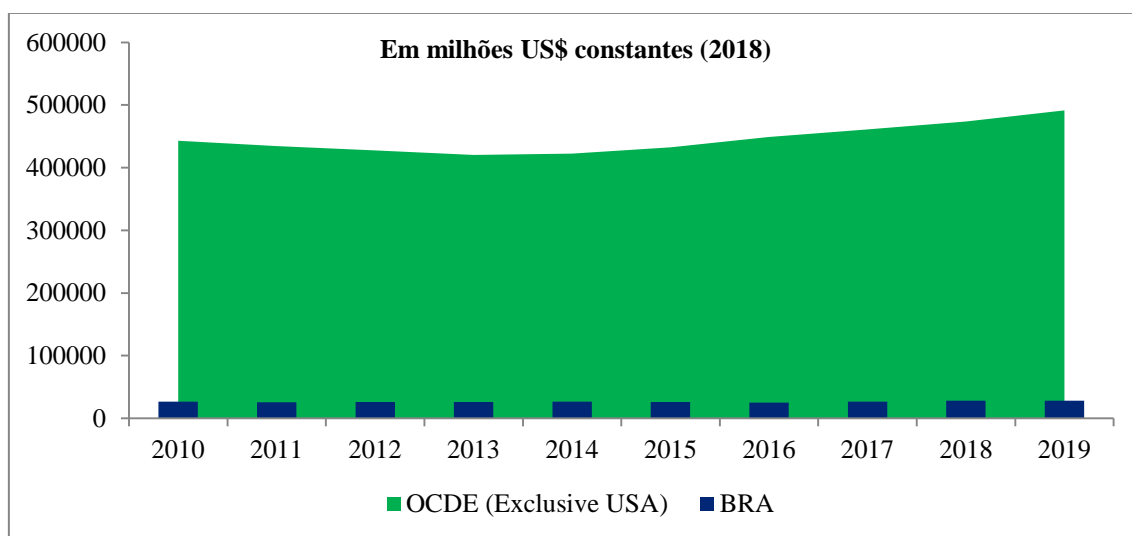
⁸⁰ Fonte: <http://www.oecd.org/latin-america/countries/brazil/brasil.htm> (Acesso em 25/10/2020).

⁸¹ Embora a Colômbia tenha sido admitida na OCDE apenas em 2020, ela foi incluída nos dados da OCDE em 2019 para fins comparativos.

Visto que a OCDE reúne as economias mais avançadas do mundo, naturalmente existe certa intersecção com as maiores economias do mundo. De fato, entre as dez maiores economias do mundo, sete integram a organização. No quesito gasto militar total, os EUA possuem o maior gasto seguido pela França, Alemanha, Reino Unido e Japão. O Brasil detém o equivalente ao 7º maior gasto, situado pouco à frente da Itália.

A evolução dos gastos militares conjuntos dos países da OCDE entre 2010 e 2019 pode ser conferido no gráfico 3.2.4B a seguir:

Gráfico 3.2.4B – Gasto militar total dos países da OCDE (2010-2019)⁸²



Fonte: dados do SIPRI. Elaboração própria.

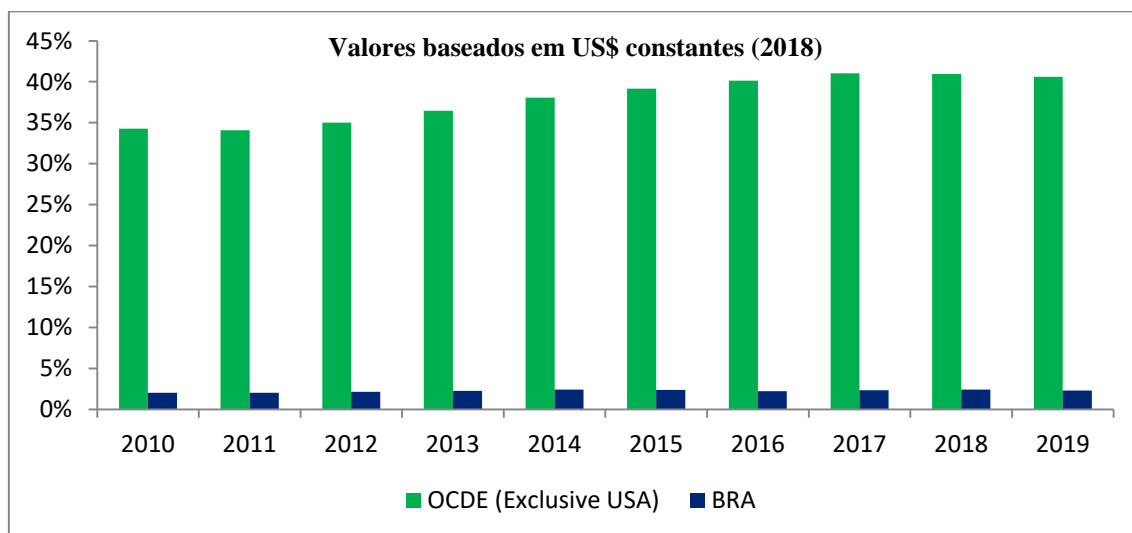
O gasto militar total dos países da OCDE caiu 6,4% entre 2010 e 2019. No entanto, devido o grande componente de participação desempenhado pelo gigantesco montante dos gastos militares dos EUA, a queda americana da ordem de 15,4% no mesmo período afetou diretamente o resultado dos gastos militares conjuntos da OCDE. A remoção dos EUA da amostra permite identificar o comportamento dos demais países que compõem a organização e constatar que os gastos militares dos países da OCDE no período analisado cresceram 10,9% em termos reais (em US\$), patamar superior ao crescimento do Brasil de 6,1%.

Tal crescimento, combinado com a redução dos gastos militares dos EUA, naturalmente resultou no ganho de participação dos demais países do bloco no gasto

⁸² Embora Letônia, Lituânia e Colômbia tenham sido admitidas na OCDE respectivamente em 2016, 2018 e 2020, os três países foram incluídos como parte da composição total desde 2010 para mitigar erros de mensuração dos valores somados.

militar total dos seus integrantes analisados em conjunto. A participação dos demais países (exclusive os EUA) no gasto total da OCDE passou de 33,4% em 2010 para 40,6% em 2019. O gasto militar correspondente ao Brasil, que não integra o somatório dos gastos da OCDE, passou do equivalente a 2% em 2010 para 2,3% em 2019.

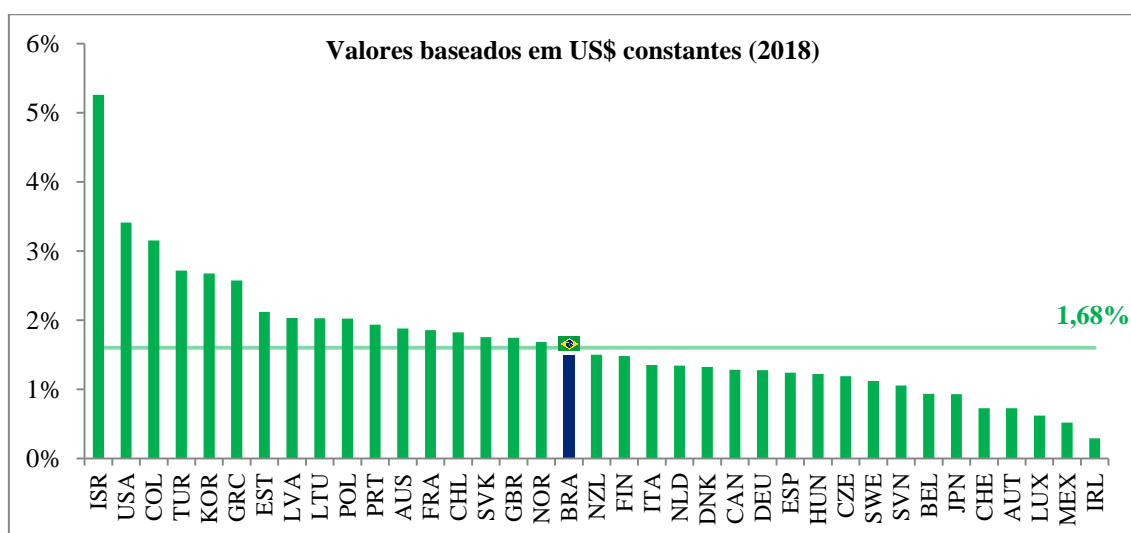
Gráfico 3.2.4C – Participação relativa do gasto militar da OCDE por país⁸³



Fonte: dados do SIPRI. Elaboração própria.

O gasto militar como proporção do PIB na OCDE pode ser visualizado abaixo:

Gráfico 3.2.4D – Gastos militares dos países da OCDE como proporção do PIB (2019)

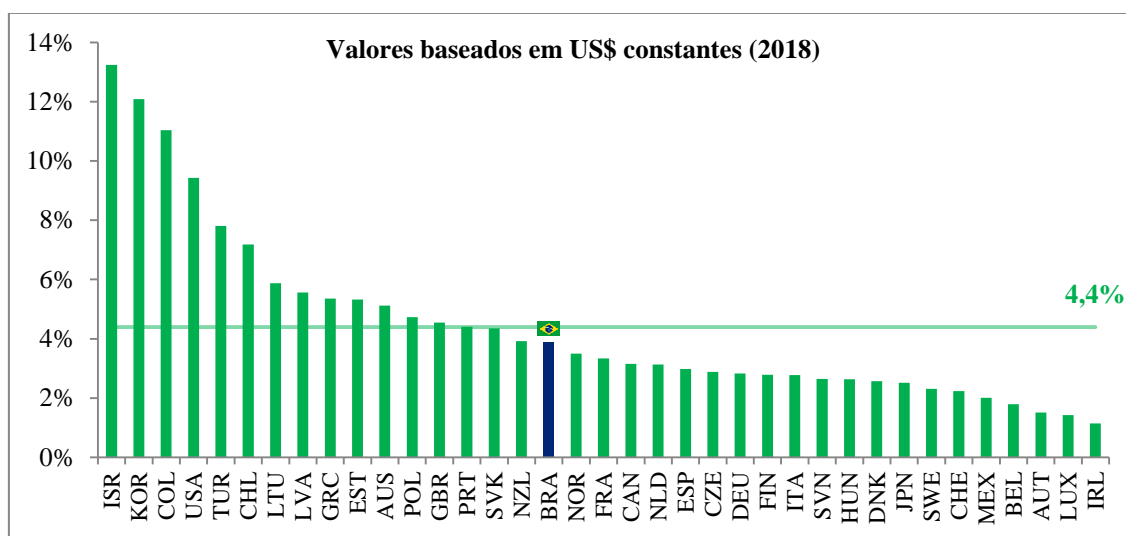


Fonte: dados do SIPRI. Elaboração própria.

⁸³ A exemplo do gráfico anterior (3.2.4B), a série inclui Letônia, Lituânia e Colômbia desde 2010.

A média de 1,68% da despesa militar como proporção do PIB dos países da OCDE, ainda que levemente acima do patamar auferido pelo Brasil, é compatível com a mediana da amostra. De semelhante modo, a média do gasto militar dos países da OCDE como proporção das suas respectivas despesas públicas totais também fica um pouco acima do patamar brasileiro, no entanto, o Brasil fica bem acima da mediana da amostra de 3,25%.

Gráfico 3.2.4E – Gastos militares dos países da OCDE como proporção da despesa pública total (2019)

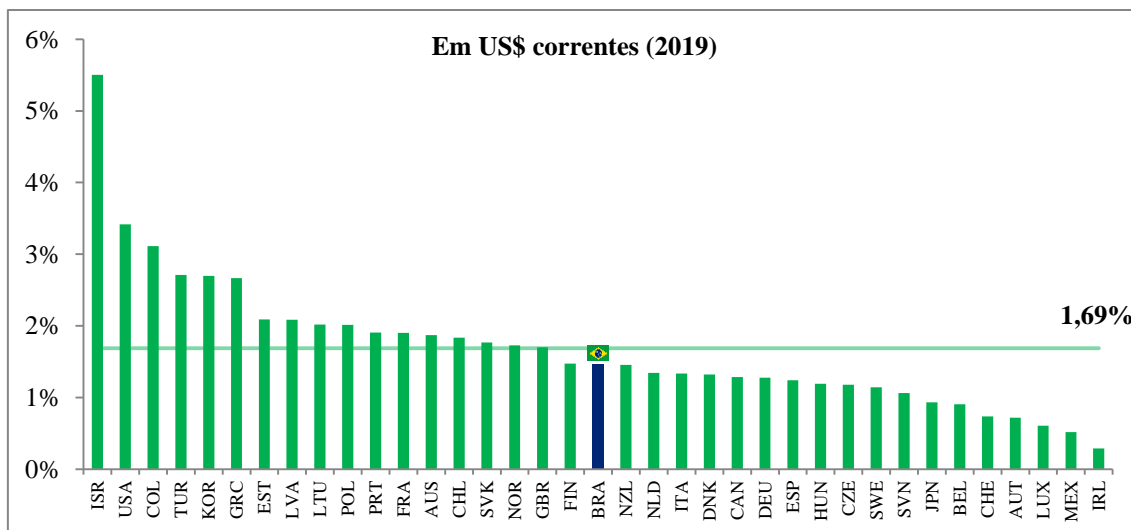


Fonte: dados do SIPRI. Elaboração própria.

Dentre os países que compõem a OCDE, o Brasil, como país de renda média-alta, detém uma das menores rendas per capita, situando-se à frente apenas da Colômbia. Quanto se trata do gasto militar per capita, o Brasil também desempenha o segundo menor valor do grupo de países, à frente apenas do México. Porém, o gasto militar per capita como proporção da renda per capita confere ao Brasil uma posição intermediária, cerca de 13,6% abaixo da média do conjunto de países da OCDE, vide o gráfico 3.2.4F abaixo:

Gráfico 3.2.4F – Gasto militar per capita dos países da OCDE como proporção do PIB per capita (2019)⁸⁴

⁸⁴ Embora a Colômbia tenha sido admitida na OCDE apenas em 2020, ela foi incluída nos dados da OCDE em 2019 para fins comparativos.



Fonte: dados do Banco Mundial e SIPRI. Elaboração própria.

Em suma, o desempenho dos gastos militares do Brasil em comparação aos países que compõem o grupo dos países ricos ficou abaixo da média em todos os quesitos analisados. Embora o dispêndio militar do Brasil, muito em parte devido ao seu tamanho, equivalha a um dos maiores da OCDE em valores absolutos (com valor total correspondente à posição da Itália), o ritmo de crescimento da despesa militar brasileira ficou abaixo do crescimento da despesa militar total da amostra (países da OCDE com os EUA omitido da amostra). Em vista disso, muito embora o gasto militar total do Brasil como percentual comparado do gasto total da OCDE tenha aumentado do equivalente a 2% em 2010 para o equivalente a 2,3% em 2019 (por causa da redução expressiva do gasto militar dos EUA no período), o percentual da despesa militar brasileira comparado à despesa militar total dos países da OCDE sem os EUA caiu de 6% em 2010 para 5,7% em 2019, indicando que o crescimento do gasto militar do Brasil está aquém do desempenho das economias mais avançadas do mundo.

CAPÍTULO III.2.5: COMPARATIVO ECONÔMICO

O Brasil, como uma das maiores economias do mundo, figura em posição de destaque mundial ao integrar o seletor grupo de países com PIB acima de US\$1 trilhão. Posicionado em 2019 na 9ª posição entre as maiores economias globais, a comparação desses países de grandezas superlativas no que concerne aos seus respectivos gastos

militares assume especial importância para aferir como esses gigantes econômicos se comportam no que se refere aos seus orçamentos de defesa.

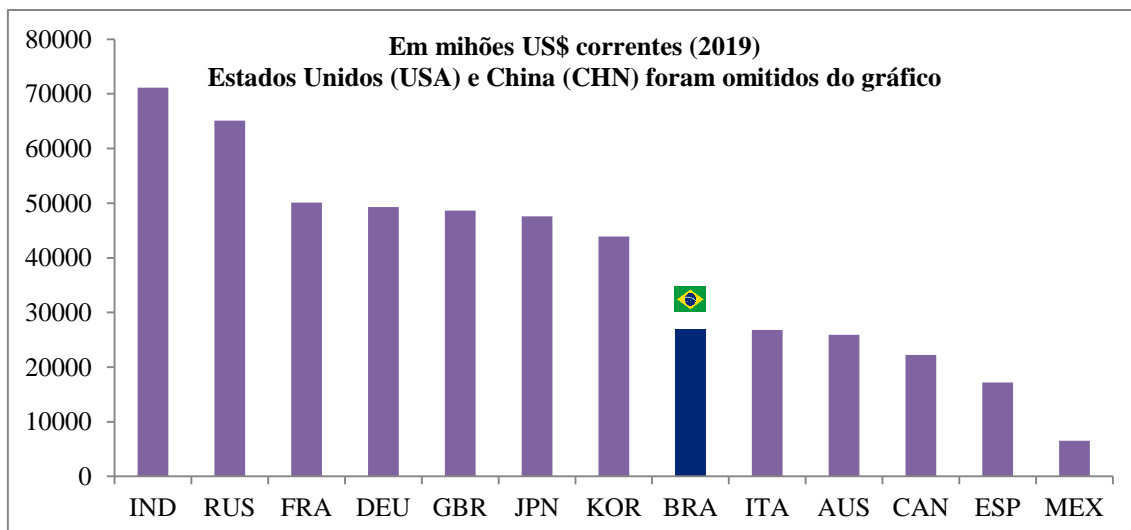
Evidentemente, mesmo entre os maiores países do mundo, as diferenças especialmente em relação às grandes potências como EUA e China são imensas, bem como as preocupações nacionais associadas a cada um desses países no que tange ao papel hegemônico que cada país exerce e ambiciona no cenário internacional associado às suas respectivas demandas de defesa mais prementes. As quinze maiores economias para o ano de 2019 estão relacionadas abaixo:

Relação das 15 maiores economias do mundo (2019)			
País	Código	PIB – 2019 (em bilhões US\$)	Gasto militar – 2019 (em bilhões US\$)
Estados Unidos	USA	21374,42	731,8
China	CHN	14342,90	261,1*
Japão	JPN	5081,77	47,6
Alemanha	DEU	3845,63	49,3
Índia	IND	2875,14	71,1
Reino Unido	GBR	2827,11	48,7*
França	FRA	2715,52	50,1
Itália	ITA	2001,24	26,8
Brasil	BRA	1839,76	27,0
Canadá	CAN	1736,43	22,2
Rússia	RUS	1699,88	65,1
Coreia do Sul	KOR	1642,38	43,9
Espanha	ESP	1394,12	17,2
Austrália	AUS	1392,68	25,9
México	MEX	1258,29	6,5
* Dados estimados			

Fonte: dados do Banco Mundial e SIPRI. Elaboração própria.

É uma consequência esperada que os maiores gastos de defesa do mundo guardem correspondência com as maiores economias, uma vez que uma economia grande pode dispendir maiores gastos militares por uma mera questão de proporcionalidade, vide o gráfico 3.2.5A:

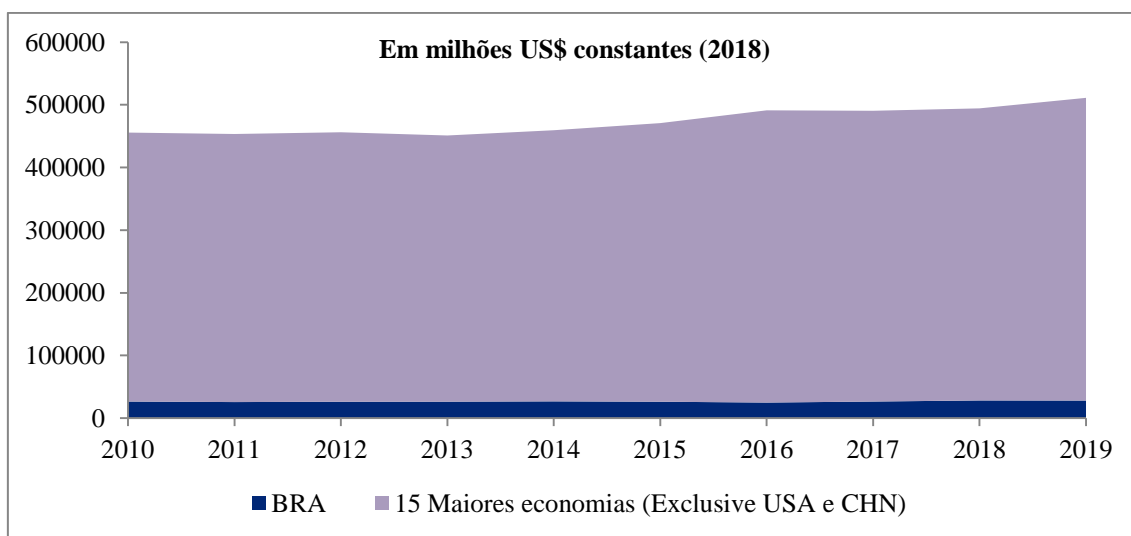
Gráfico 3.2.5A – Gasto militar total das 15 maiores economias do mundo (2019)



Fonte: dados do SIPRI. Elaboração própria.

Apesar de deter a 9ª maior economia em 2019, o Brasil ficou com a 10ª posição neste grupo das quinze maiores economias escolhido de forma arbitrária para a realização do comparativo. Todavia, quando considerados os maiores gastos militares globais por país sem o critério restritivo das maiores economias, o Brasil possui o 11º maior gasto militar do mundo ao ser ultrapassado também pela Arábia Saudita.

Gráfico 3.2.5B – Gasto militar total das 15 maiores economias do mundo (2010-2019)

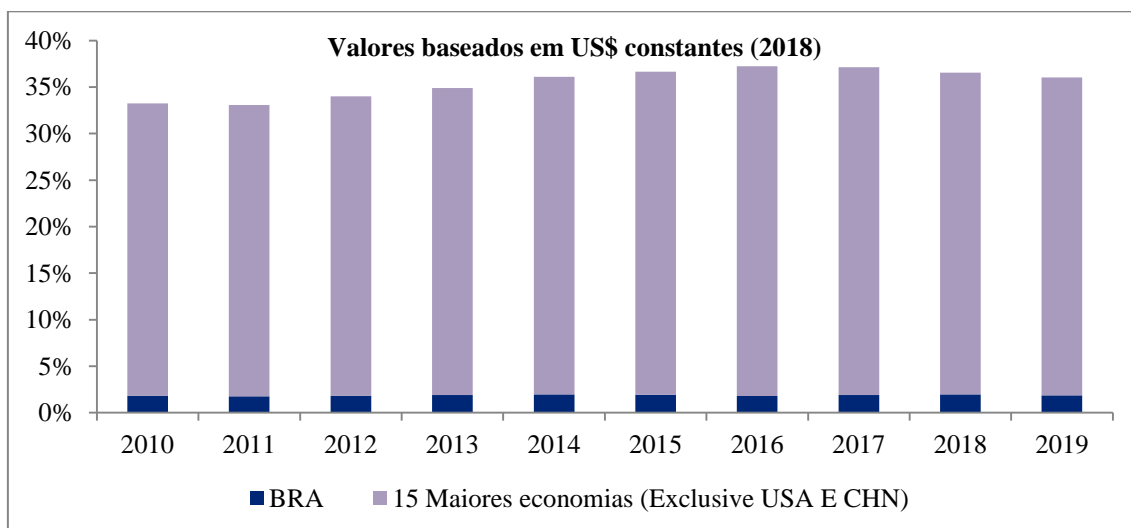


Fonte: dados do SIPRI. Elaboração própria.

Entre 2010 e 2019, o grupo composto por esses quinze países tiveram crescimento conjunto de 3,2% em termos reais (em US\$). A remoção de EUA e China da amostra aumenta o crescimento do grupo para 12,2%, o dobro do crescimento auferido pelo Brasil no mesmo período. Quando se considera a participação relativa no

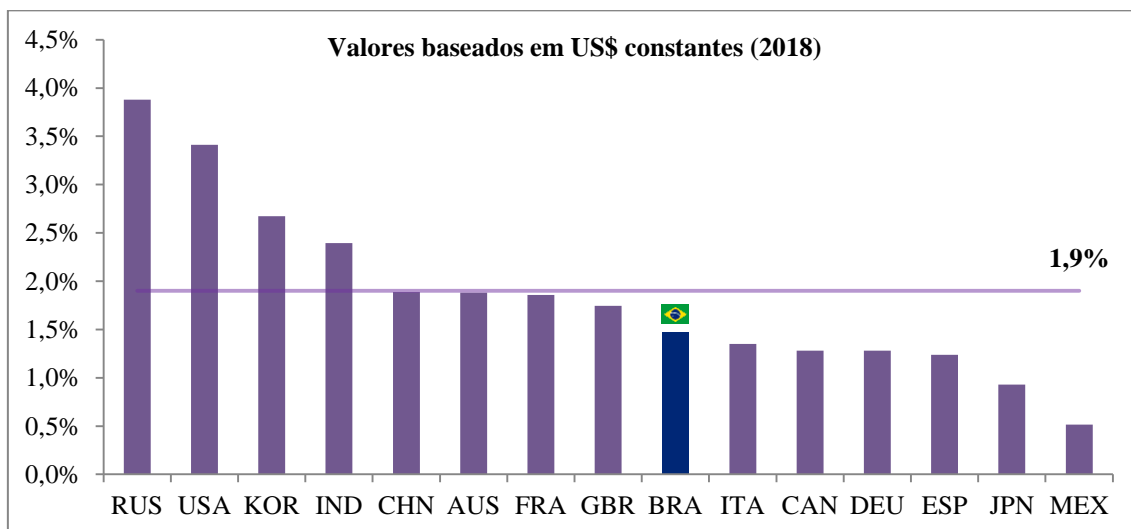
gasto militar total deste conjunto de quinze países, observa-se incremento da participação da amostra de países que não inclui EUA e China, com pico em 2016 com 37,2% de participação e reversão da tendência desde então para 36% em 2019.

Gráfico 3.2.5C – Participação relativa das 15 maiores economias do mundo (2010-2019)



Fonte: dados do SIPRI. Elaboração própria.

Gráfico 3.2.5D – Gastos militares das 15 maiores economias do mundo como proporção do PIB (2019)

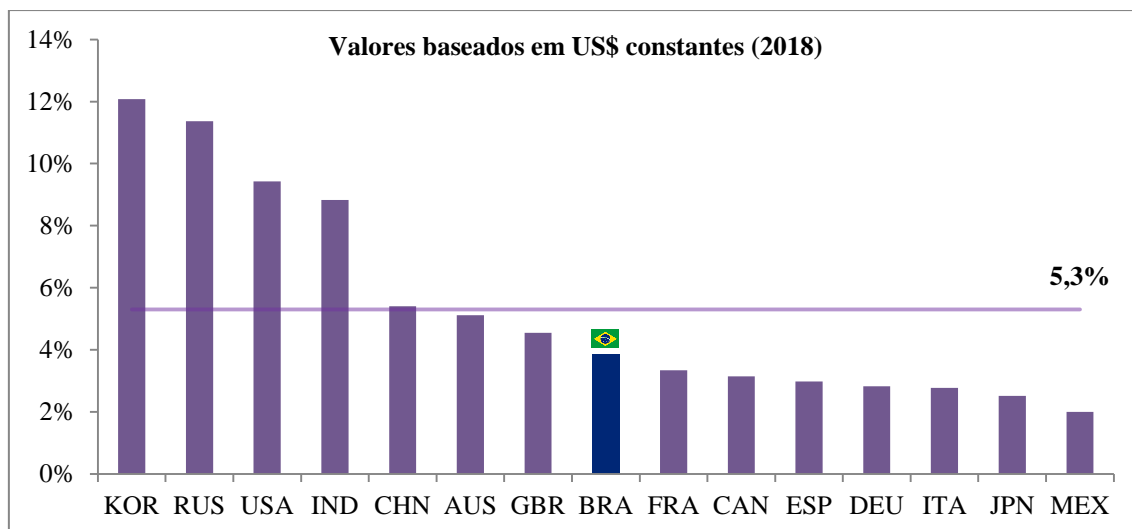


Fonte: dados do SIPRI. Elaboração própria.

O grupo das quinze maiores economias analisado sob a ótica do gasto militar como proporção do PIB e da despesa pública total mostra que o Brasil apresenta desempenho abaixo da média em ambos os indicadores, embora se mantenha

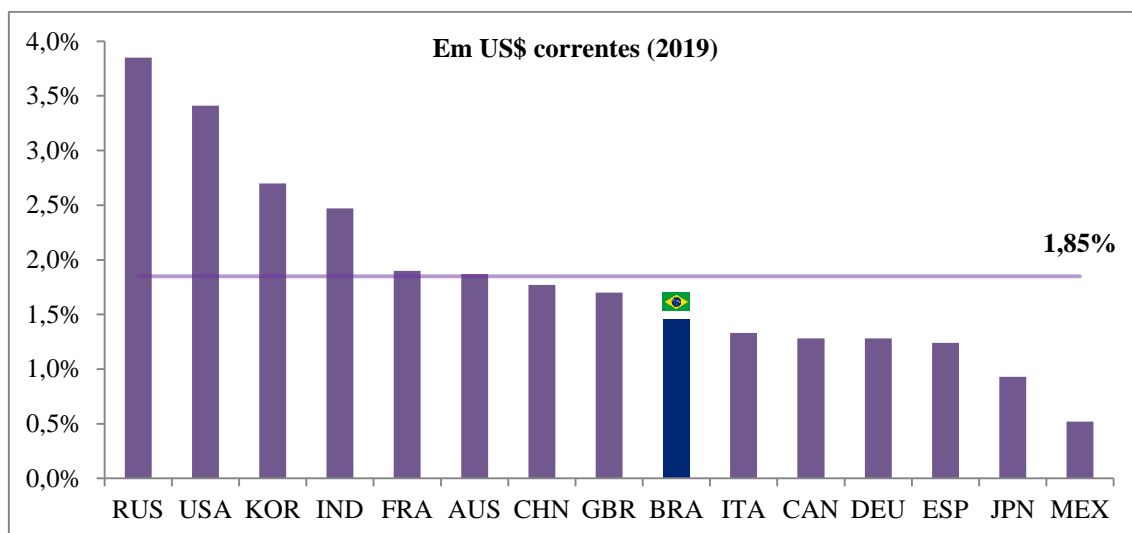
respectivamente na 8ª e 9ª posição, em linha com sua posição relativa em termos de gastos totais.

Gráfico 3.2.5E – Gastos militares dos países do G20 como proporção da despesa pública total (2019)



Fonte: dados do SIPRI. Elaboração própria.

Gráfico 3.2.5F – Gasto militar per capita das 15 maiores economias do mundo como proporção do PIB per capita (2019)



Fonte: dados do Banco Mundial e SIPRI. Elaboração própria.

Entre o grupo das quinze maiores economias, o Brasil possui o terceiro menor gasto militar per capita, à frente apenas de Índia e México muito em parte devido sua condição de renda média-alta. No entanto, o Brasil melhora sua posição quando se considera o gasto militar per capita como proporção do PIB per capita ao ocupar a 9ª

posição, porém, ainda insuficiente para alcançar a média praticada no grupo de países selecionados.

O desempenho do Brasil no grupo das quinze maiores economias do mundo, ainda que abaixo da média em todos os indicadores analisados, é compatível com sua posição relativa em termos do PIB. Como 9ª maior economia no grupo entre as quinze maiores economias, o Brasil detém também a 9ª posição no gasto militar como proporção do PIB, a 8ª posição do gasto militar como proporção da despesa pública total e a 9ª posição no gasto militar per capita como proporção da renda per capita. Portanto, embora o desempenho do Brasil não seja empolgante ou digno de destaque positivo perante o grupo das quinze maiores economias, também não desempenha um rendimento pífio. Apesar disso, chama atenção o lento ritmo de crescimento dos gastos militares do Brasil no período analisado quando comparado ao grupo das maiores economias com os EUA omitidos da amostra, o que pode sugerir que a posição atualmente ocupada pelo Brasil no ranking dos maiores gastos militares está ameaçada caso a tendência observada nessa década se mantenha para os próximos anos.

CAPÍTULO III.2.6: COMPARATIVO MILITAR

A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) é uma aliança política e militar intergovernamental composta atualmente por trinta países membros independentes. Criada em 1949 a partir do tratado que dá nome à organização, a OTAN foi uma peça importante da tensão geopolítica global que marcou o mundo polarizado da Guerra Fria⁸⁵. Também conhecida como Aliança Atlântica, a OTAN consiste originalmente numa coalizão multilateral de países entre os continentes banhados pelo Atlântico Norte – notadamente, América do Norte (EUA e Canadá) e Europa – para cooperação militar no campo de defesa e segurança, condução de operações multinacionais de gerenciamento de crises, resolução de problemas e prevenção de conflitos.⁸⁶

Instituída para prover um sistema de proteção mútua contra eventuais ataques oriundos de entidades externas à organização, seus membros tornam-se comprometidos com o princípio da defesa coletiva contido na cláusula do tratado fundador da OTAN, a

⁸⁵ Em contraposição à OTAN, o Pacto de Varsóvia, liderado pela então União Soviética, foi criado em 1955 e extinto em 1991.

⁸⁶ Fonte: <https://www.nato.int/nato-welcome/index.html#basic> (Acesso em 25/10/2020).

partir da compreensão que um ataque contra um ou vários membros da organização é considerado um ataque contra todos.

A OTAN persiste nos dias atuais como a maior aliança militar do mundo, concentrando em seus membros mais da metade do gasto militar global na monta de US\$ 1,035 trilhão em 2019. Os países integrantes da OTAN estão listados abaixo por ordem alfabética (não inclui a Islândia por não possuir gastos militares):

Relação de países da OTAN em 2020			
País	Código	PIB – 2019 (em bilhões US\$)	Gasto militar – 2019 (em bilhões US\$)
Albânia	ALB	15,28	0,20
Alemanha	DEU	3.845,63	49,28
Bélgica	BEL	529,61	4,82
Bulgária	BGR	67,93	2,13
Canadá	CAN	1.736,43	22,2
Croácia	HRV	60,42	1,01
Dinamarca	DNK	348,08	4,56
Eslováquia	SVK	105,42	1,87
Eslovênia	SVN	53,74	0,57
Espanha	ESP	1.394,12	17,18
Estados Unidos	USA	21.374,42	731,75
Estônia	EST	31,39	0,66
França	FRA	2.715,52	50,12
Grécia	GRC	209,85	5,47
Holanda	NLD	909,07	12,06
Hungria	HUN	160,97	1,90
Itália	ITA	2.001,24	26,79
Letônia	LVA	34,12	0,71
Lituânia	LTU	54,22	1,08
Luxemburgo	LUX	71,10	0,43
Macedônia do Norte	MKD	12,69	0,15
Montenegro	MNE	5,49	0,09
Noruega	NOR	403,34	7,00
Polônia	POL	592,16	11,9
Portugal	PRT	237,69	4,51
Reino Unido	GBR	2.827,11	48,65
Rep. Tcheca	CZE	246,49	2,91
Romênia	ROU	250,08	4,95
Turquia	TUR	754,41	20,45
* Dados estimados			

Fonte: dados do Banco Mundial, SIPRI e OTAN. Elaboração própria.

Embora não faça parte da OTAN, o Brasil tornou-se em 2019 um importante aliado extra-OTAN (MNNA, sigla em inglês para *Major non-NATO ally*)⁸⁷, designação conferida pelos Estados Unidos a aliados com relações próximas com as suas forças armadas. Tal condição, no entanto, não insere o Brasil no pacto de defesa coletiva da organização, mas possibilita explorar a prerrogativa para obter uma série de vantagens militares, financeiras e comerciais cujo acesso seria dificultado sem a designação ou adesão formal à OTAN.

Além de maior apoio e assistências em parcerias e cooperações no âmbito estritamente militar, a designação oferece vantagens como acesso preferencial à aquisição de equipamentos militares dos EUA, entrada facilitada aos mercados de defesa restritos desenvolvidos pelos países membros, colaboração em pesquisa e desenvolvimento de tecnologia militar, ações conjuntas em exercícios e treinamentos militares e etc.

A proximidade da OTAN com outros países localizados fora da área de abrangência do Atlântico Norte é bastante diversificada. A organização não se restringe ao seu escopo geográfico e mantém relações com outros organismos multilaterais como o Conselho de Parceria Euroatlântica (EAPC), o Diálogo do Mediterrâneo e a Iniciativa de Cooperação de Istambul (ICI), além de outros países considerados parceiros.⁸⁸

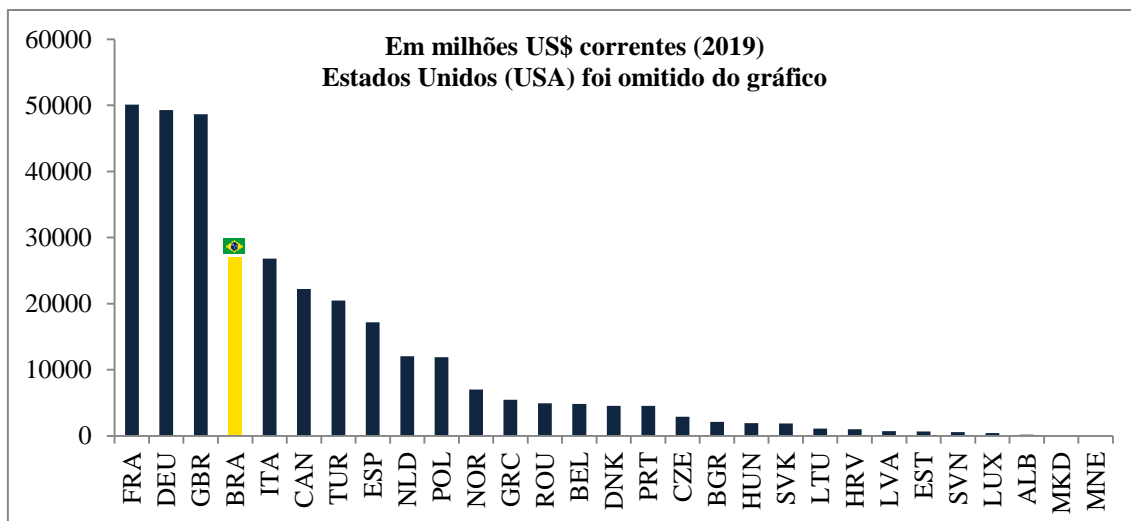
A comparação dos gastos militares da OTAN com o Brasil, portanto, ainda que não implique ou signifique requisito e/ou compromisso internacional a ser cumprido pelo Brasil, permite contrastar a situação brasileira com os países de uma aliança de caráter eminentemente militar empenhados num esforço mútuo de autodefesa entre seus membros.

As diferenças entre os países da OTAN em termos da dimensão econômica e a consequente capacidade de sustentar gastos militares é bastante significativa. No que se refere ao dispêndio total dos países em valores absolutos, tais diferenças podem ser constatadas no gráfico 3.2.6A para o ano de 2019 disposto abaixo:

Gráfico 3.2.6A – Gasto militar total dos países da OTAN (2019)

⁸⁷ Fonte: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/en/politica/noticia/2019-06/brazil-accepted-non-nato-ally-us> (Acesso em 25/20/2020).

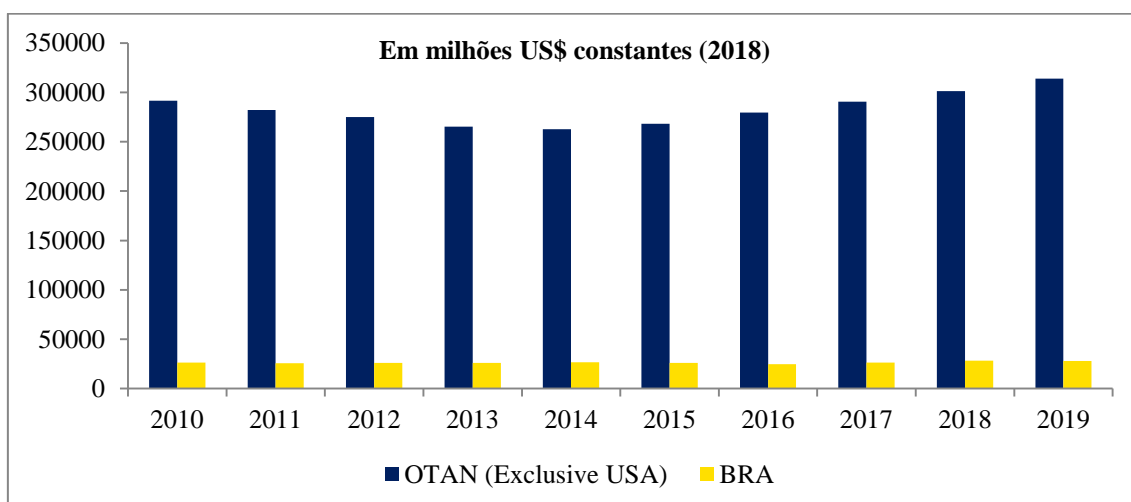
⁸⁸ Fonte: <https://www.nato.int/cps/en/natohq/51288.htm> (Acessado em 25/10/2020).



Fonte: dados do SIPRI. Elaboração própria.

Quando considerado o gasto militar no período compreendido entre 2010 e 2019, o gasto agregado total dos países membros caiu 9,5% em termos reais (em US\$). Com a remoção dos EUA da amostra, porém, o gasto conjunto dos países da OTAN em 2019 apresentou crescimento real de 7,7% em relação a 2010, acima do crescimento real auferido pelo Brasil no mesmo período de 6,1%. Observa-se que a evolução da amostra de países sem a participação EUA caiu até 2014 quando a tendência se reverteu e se transformou numa consistente trajetória de elevação de gastos com média de crescimento de 4% a partir de 2016.

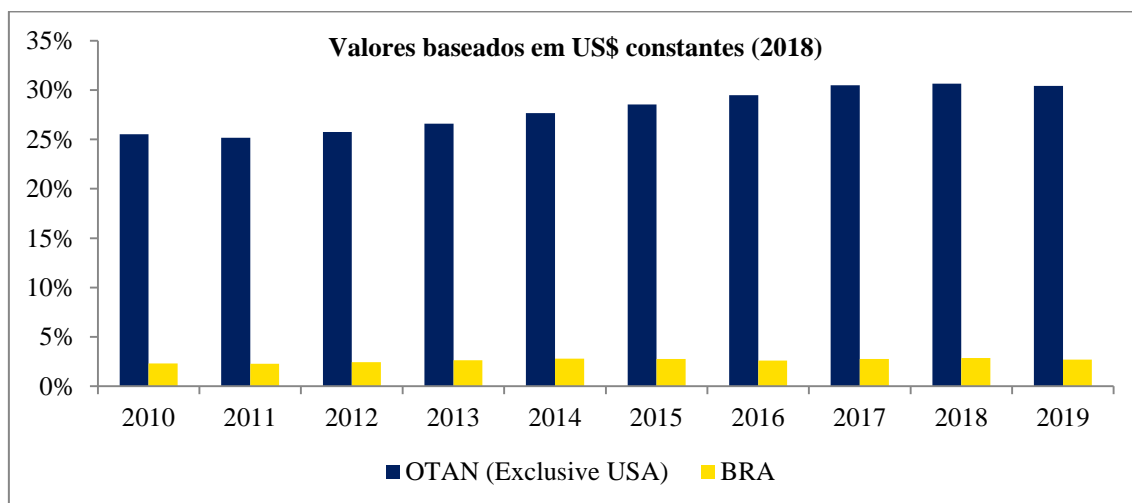
Gráfico 3.2.6B – Gasto militar total dos países da OTAN (2010-2019)⁸⁹



Fonte: dados do SIPRI. Elaboração própria.

⁸⁹ Montenegro e Macedônia do Norte aderiram à OTAN respectivamente em 2017 e 2020, porém, foram incluídos como parte da composição desde 2010 para mitigar erros de mensuração dos valores somados.

Gráfico 3.2.6C – Participação relativa do gasto militar da OTAN por país (2010-2019)

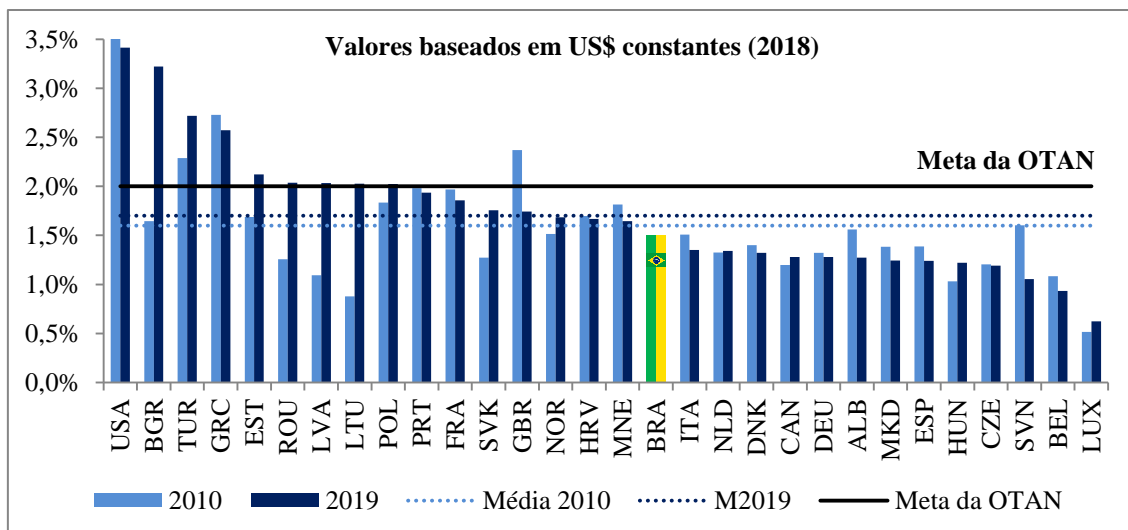


Fonte: dados do SIPRI. Elaboração própria.

Os gastos militares do Brasil no período analisado corresponderam a uma média de 2,6% do gasto militar total da OTAN. Em relação à amostra dos países da OTAN sem a participação dos EUA, a média de gastos do Brasil correspondeu a 9,4% da amostra, caindo do equivalente a 9,1% em 2010, atingindo o pico em 2014 com 10,2% e caindo para 8,9% em 2019, patamar inferior ao auferido em 2010.

Os gastos militares como proporção do PIB no âmbito da OTAN possuem uma circunstância particular, pois os seus países membros devem seguir a diretriz de gastar anualmente pelo menos 2% do PIB em defesa. No entanto, segundo dados do SIPRI em dólares constantes de 2018, o patamar mínimo exigido pela OTAN foi seguido em 2019 por apenas nove dos trinta países integrantes, com patamar médio de gasto como proporção do PIB de 1,7%, ainda assim, acima da média alcançada pelo Brasil.

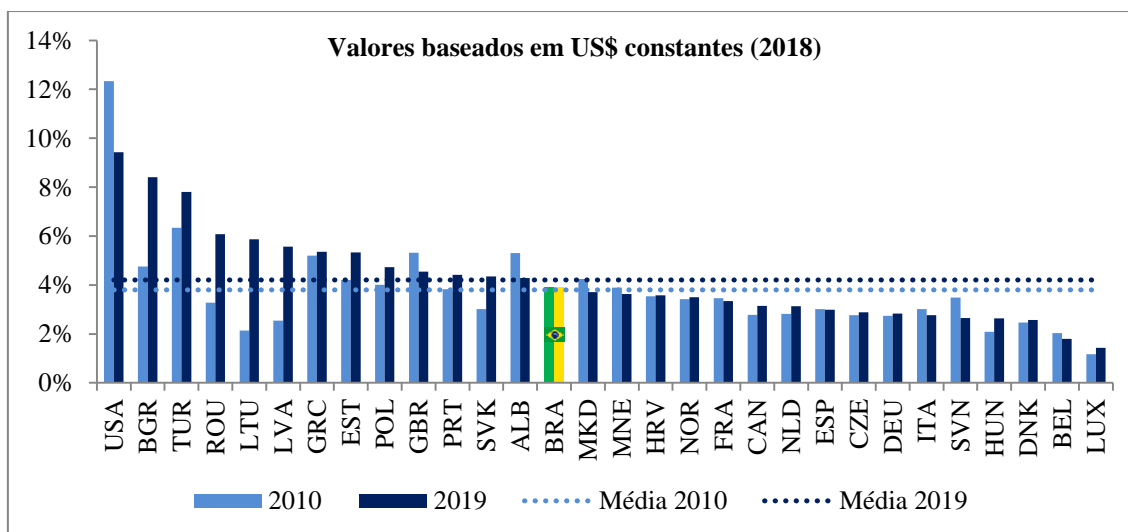
Gráfico 3.2.6D – Gastos militares dos países da OTAN como proporção do PIB



Fonte: dados do SIPRI.

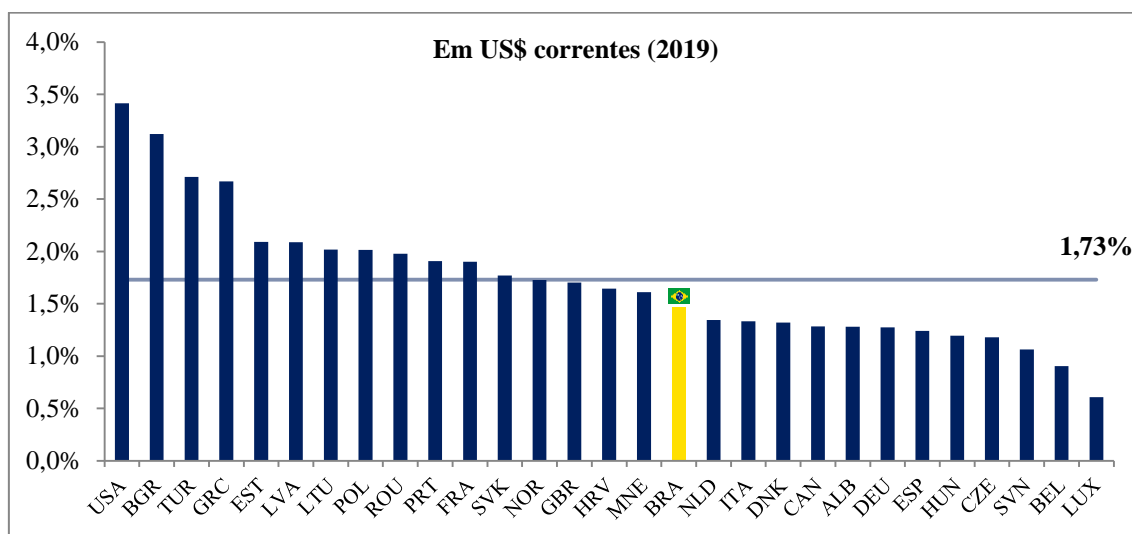
O Brasil também ficou abaixo da média da OTAN quando se considera a despesa militar como proporção da despesa pública total, com 3,9% em 2019 e média de 3,7% entre 2010 e 2019. A média do gasto militar como proporção do gasto público dos países da OTAN passou de 3,8% em 2010 para 4,6% em 2019 com média no período de 4,2%. Nota-se que neste aspecto, o Brasil apresentava um desempenho similar à média dos países da OTAN em 2010 e manteve seu patamar inalterado em 2019, enquanto a média dos gastos militares como proporção da despesa pública total dos países da OTAN cresceu – a despeito dos EUA, que tiveram uma expressiva redução no período analisado (de quase 3pp), compondo a amostra analisada.

Gráfico 3.2.6E – Gastos militares dos países da OTAN como proporção da despesa pública total



Fonte: dados do SIPRI. Elaboração própria.

Gráfico 3.2.6F – Gasto militar per capita dos países da OTAN como proporção do PIB per capita (2019)



Fonte: dados do SIPRI. Elaboração própria.

Em comparação aos países da OTAN, o Brasil possui uma das menores renda per capita, à frente apenas da Albânia. De igual modo, o Brasil também possui um dos menores gastos militares per capita, também à frente apenas da Albânia. Porém, em termos de gasto militar per capita como proporção da renda per capita, o Brasil não apresenta um dos piores desempenhos comparado aos países da OTAN, embora ainda se situe abaixo da média do grupo.

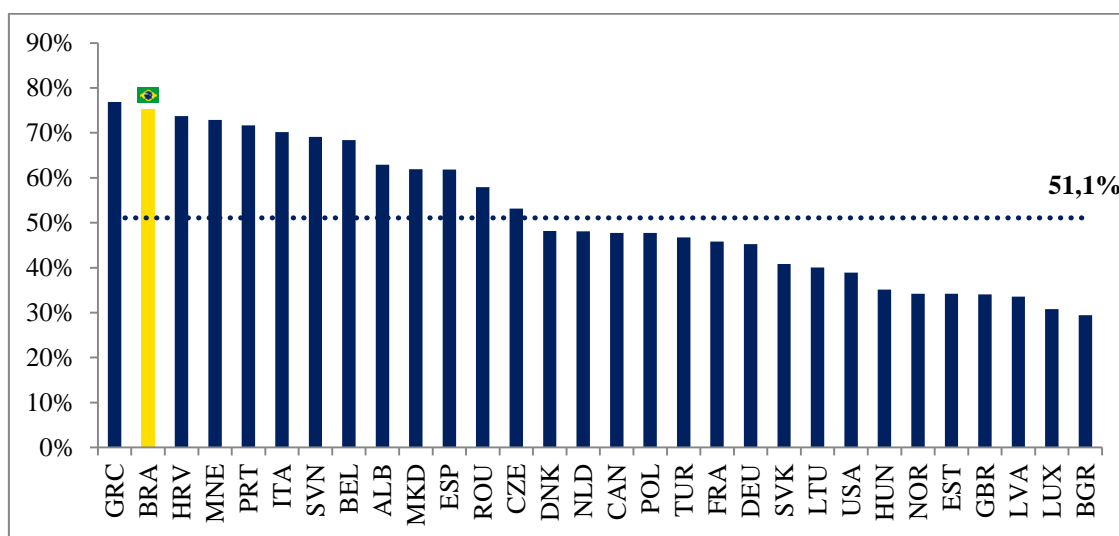
A fim de investigar o perfil das despesas militares dos países da OTAN em comparação com o Brasil de forma ainda mais detalhada, cabe contrastar o perfil das despesas quanto ao objeto de gasto, isto é, a parcela da despesa direcionada para gastos específicos, cujos resultados podem fornecer uma melhor compreensão da utilização desses recursos.

Com base na análise realizada no capítulo 2 do presente trabalho, onde os dados afetos ao orçamento de defesa do Brasil foram exaustivamente analisados com foco especial nos gastos de pessoal, cabe situar a o desempenho brasileiro neste quesito em relação aos países da OTAN. A organização recolhe informações junto aos ministérios da defesa de seus membros e publica, regularmente, comunicados com dados e estimativas sobre as despesas militares dos países membros, incluindo informações sobre despesas relacionadas aos gastos de pessoal⁹⁰.

⁹⁰ Defence Expenditure of NATO Countries (2013-2019) . Press Release n. 123, 2019.

Segundo os comunicados periódicos da OTAN, as despesas com pessoal compiladas pela organização incluem gastos com pessoal ativo (militar e civil) e também inativos. Logo, tal classificação assemelha-se ao GND Pessoal e Encargos Sociais do Ministério da Defesa, cuja comparação pode ser conferida no gráfico 3.2.6G a seguir:

Gráfico 3.2.6G – Gasto de pessoal como proporção do orçamento de defesa dos países da OTAN (2019)



Fonte: dados da OTAN e SIOP. Elaboração própria.

Com efeito, a parcela do orçamento de defesa brasileiro despendida com gastos de pessoal é evidentemente elevada quando analisado comparativamente aos gastos militares direcionados para despesas de pessoal dos países da OTAN, ficando atrás apenas da Grécia e 47% acima da média da organização.

Tal situação pode ensejar diferentes interpretações sobre a real situação do orçamento de defesa brasileiro à luz da perspectiva internacional. Uma vez que o Brasil se encontra abaixo da média dos países da OTAN em todos os quesitos analisados (proporção do PIB, proporção do gasto público e proporção da renda per capita), uma das hipóteses possíveis pode sugerir que o alto grau de comprometimento do orçamento de defesa do Brasil com gastos de pessoal decorra justamente da insuficiência de recursos necessários para “desafogar” o dispêndio militar brasileiro com gastos mais produtivos em equipamentos, infraestrutura e investimentos.

De qualquer forma, o elevado nível de comprometimento do orçamento de defesa do Brasil com gastos de pessoal combinado com patamares abaixo da média dos

países da OTAN em todos os comparativos analisados neste trabalho, agravam a situação orçamentária da defesa nacional brasileira, uma vez que exige o enfrentamento do desafio de aliar orçamentos estruturalmente abaixo da média (quando comparados aos países da OTAN) com o alto nível de rigidez orçamentária associado aos gastos de pessoal.

CONCLUSÃO

O orçamento de defesa do Brasil constitui uma das maiores rubricas orçamentárias do Estado brasileiro. O Ministério da Defesa (MD), enquanto órgão orçamentário da estrutura do Orçamento Geral da União (OGU) concentrador das despesas militares ocupou em 2019 a quinta posição entre os maiores ministérios recebedores de recursos federais. As despesas federais de 2019 agrupadas na função Defesa Nacional (agregadas segundo a classificação funcional da despesa) ocuparam em 2019 posição correspondente à sexta maior função orçamentária alocada na dotação orçamentária total (exclusive Encargos Especiais e Reserva de Contingência).

A destinação orçamentária da despesa pública brasileira com Defesa Nacional no período compreendido entre os anos de 2010 e 2019 manteve-se numa participação relativamente estável quando comparada com outras rubricas orçamentárias, embora tenha apresentado notável padrão de crescimento em moeda doméstica. A função Defesa Nacional auferiu o maior crescimento em termos reais dentre as dez maiores funções orçamentárias, enquanto os recursos federais empenhados sob responsabilidade do órgão orçamentário MD auferiram crescimento real de 74,5% no período analisado.

A evolução orçamentária dos gastos com Defesa Nacional em comparação com outras áreas de atuação do OGU, dessa forma, obteve crescimento significativo na distribuição do orçamento empenhado. No entanto, o elevado comprometimento da dotação orçamentária do MD com despesas correntes e, em especial, com gastos de pessoal, resultou num elevado grau de rigidez do orçamento de defesa com gastos de natureza obrigatória. Os gastos de pessoal do MD em termos reais cresceram 61,6% entre 2010 e 2019. Tal elevação dos gastos com pessoal, no entanto, esteve em linha com a elevação real de 61,4% dos gastos de pessoal do governo federal no mesmo período. Em vista disso, o crescimento persistente dos gastos de pessoal não se traduziu numa trajetória de piora dessa situação no intervalo de tempo examinado.

A participação dos gastos de pessoal do MD como proporção dos gastos de pessoal do OGU manteve-se estável em cerca de 24% durante todo o período, assim como se mantiveram num patamar estável em relação ao PIB, com leve queda de 1,13% do patamar de 2010 para 1,04% em 2019. Além disso, o percentual do orçamento executado relativo a gastos com pessoal do MD está em queda desde 2015, enquanto as despesas de capital efetivamente pagas do MD em proporção do PIB obtiveram

crescimento continuado após 2015, cujo aumento contribuiu para reduzir a proporção dos gastos de pessoal como proporção do orçamento pago do MD mesmo ante ao persistente aumento nominal do montante pago em gastos com pessoal.

No que diz respeito às unidades orçamentárias do MD, as três forças singulares Marinha do Brasil, Exército Brasileiro e Força Aérea Brasileira totalizaram 93,6% do gasto médio do orçamento pago do MD entre 2010 e 2019, com maior crescimento real no período desempenhado pela Marinha (90,1%), seguida pela Aeronáutica (69,3%) e Exército (59,2%).

O quadro geral da execução orçamentária do MD é de suma importância para examinar a real situação do orçamento de defesa brasileiro numa perspectiva comparada com os demais países do mundo. Para isso, a análise do orçamento de defesa do Brasil numa perspectiva internacional é fundamental para revelar o posicionamento relativo da prioridade nacional dada à Defesa em relação à prática governamental observada em outros países.

A base de dados disponibilizada pelo SIPRI reúne informações detalhadas sobre gastos militares agregados de vários países do mundo, cujos valores concernentes ao Brasil correspondem com razoável acurácia ao orçamento de defesa brasileiro empenhado. Vale considerar, contudo, que no período entre 2010 e 2019, um nível médio de 91,5% do orçamento empenhado foi efetivamente pago.

Os dados referentes às despesas com Defesa Nacional e suas dimensões econômicas como gasto militar como proporção do PIB, participação percentual nos gastos públicos e gasto militar per capita (na forma de indicadores) foram utilizadas neste estudo para ampliar a discussão da situação orçamentária para o contexto externo como forma de compreender a inserção brasileira no cenário internacional de gastos militares.

Para consecução deste objetivo, em que pese as dificuldades de ordem teórica e prática para definição dos elementos de confrontação e elaboração das amostras de países consentâneas para produzir resultados dedutivos relevantes, a comparação foi realizada mediante a seleção de grupos de países agrupados segundo critérios específicos de similitude, com intuito de encontrar padrões, tendências e diagnósticos capazes de apontar a situação da Defesa Nacional brasileira numa perspectiva comparada em meio a conjuntura de disputa entre grandes potências pela hegemonia global e um claro fenômeno de aumento global dos gastos militares.

Por meio de seis categorias de análise, foi possível examinar o desempenho dos gastos militares do Brasil (em dólares) através de grupos de países selecionados a partir de semelhanças de natureza geográfica, geopolítica, econômica e militar da seguinte forma: regional (países da América do Sul), geopolítico (integrantes do BRICS), nível de renda (classificação do Banco Mundial), socioeconômico (países da OCDE), econômico (15 maiores economias do mundo) e militar (países da OTAN).

Nos quesito gasto militar total em valores absolutos em 2019, medida que desconsidera as grandezas demográficas e econômicas dos diferentes países, o Brasil se destacou como portador do maior dispêndio militar da América do Sul, equivalente a mais da metade do gasto militar da região. Entre os países de renda média-alta, o Brasil deteve o terceiro maior gasto militar, atrás apenas das potências China e Rússia. Quando considerados os países da OCDE, o Brasil desempenhou o equivalente ao sétimo maior gasto do bloco. Entre as quinze maiores economias do mundo, o Brasil ostentou o décimo maior gasto militar e quando comparado aos países da OTAN, o gasto militar brasileiro correspondeu ao quinto maior gasto militar da aliança.

No entanto, quando considerados indicadores como gasto militar como proporção do PIB e da despesa pública total, os resultados alcançados pelo Brasil estão bem aquém da prática internacional. Com gasto militar correspondente a 1,5% do PIB e apenas 3,8% da despesa pública total, o Brasil situou-se abaixo da média em todos os grupos analisados nos quesitos acima referidos. A regularidade do Brasil na variação desses indicadores entre 2010 e 2019 resultou no aumento do distanciamento do desempenho brasileiro em relação à média dos grupos analisados. Por exemplo, enquanto a média do gasto militar como proporção do PIB dos países da OTAN aumentou de 1,6% em 2010 para 1,7% do PIB em 2019, o Brasil ficou estacionado em 1,5%, chegando inclusive ao patamar de 1,3% em 2013 e 2014. Fenômeno semelhante ocorreu com o gasto militar como proporção do gasto público total, em que a média dos países da OTAN subiu de 3,8% em 2010 para 4,2% em 2019 enquanto o Brasil permaneceu estacionado no percentual de 3,9% em ambos os anos.

No que tange à evolução dos dispêndios militares no período compreendido entre 2010 e 2019 em âmbito internacional (em dólares constantes de 2018), o Brasil também apresentou desempenho abaixo da média em todos os grupos de países analisados. Com crescimento real de 6,1%, o Brasil foi superado pelo crescimento de todos os grupos de países selecionados (com a omissão dos EUA das amostras que contém o país norte-americano). Quando considerado o gasto militar per capita como

proporção da renda per capita nacional, cuja medida propicia uma melhor adequação comparativa entre países com distintas realidades econômicas, níveis de riqueza e estágios de desenvolvimento, o Brasil também ficou abaixo da média em todos os grupos de países analisados.

Em suma, a análise dos dados fortalece o diagnóstico de que o Brasil está aquém da prática mundial no que se refere à dinâmica de dispêndios militares, com o agravante de não ter acompanhado a contento os movimentos de elevação mundial de gastos militares ocorridos na última década. A menor atenção dispensada pelo Brasil ao tema e o desempenho dos gastos militares brasileiros invariavelmente inferiores às médias dos diferentes grupos de países analisados, seja causada por uma menor percepção de risco à soberania nacional ou como mero reflexo das suas próprias condições domésticas políticas e econômicas, representa um óbice para que o Brasil ascenda a uma posição de protagonismo militar em grau suficiente para fazer valer algum tipo de hegemonia de relevância global. De uma forma geral, a situação do orçamento de defesa brasileiro na perspectiva internacional reforça a baixa prioridade empreendida pelo Brasil no que se refere ao direcionamento de recursos para gastos militares e evidencia a insuficiência de recursos orçamentários para garantir o exercício de sua soberania de forma forte, independente e orçamentariamente alinhada à prática internacional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Carlos Wellington Leite de Almeida. **Orçamento da Defesa no Brasil: Evolução e perspectivas**. Trabalho de Monografia (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) – Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2015.

ANGELL, Norman. **The Great Illusion: A Study of the Relation of Military Power in Nations to Their Economic and Social Advantage**. W. Heinemann, 1910.

ARREGUÍN-TOFT, Ivan. **How the Weak Win Wars: A Theory of Asymmetric Conflict**. *International Security*, Cambridge, v. 26, n. 1 (Summer 2001), p. 93–128, 2001.

BALEEIRO, Aliomar de Andrade. **Uma introdução à ciência das finanças**. 12ª Edição. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

BANCO MUNDIAL. **New World Bank country classifications by income level: 2020-2021**. Disponível em: <<https://blogs.worldbank.org/opendata/new-world-bank-country-classifications-income-level-2020-2021>>. Acesso em 23/10/2020.

BANCO MUNDIAL. **The World Bank Atlas method - detailed methodology**. Disponível em: <<https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/378832-what-is-the-world-bank-atlas-method>>. Acesso em 22/10/2020.

BARRO, Robert; DE RUGY, Veronique. **Defense Spending and the Economy**. Mercatus Center at George Mason University, 2013.

BERTONHA, João Fábio. **A Estratégia Nacional de Defesa do Brasil e a dos outros BRICs em perspectiva comparada**. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 56, n. 2, p. 112-130, 2013.

BRASIL. Agência Brasil. **Brazil accepted as non-NATO ally by US**. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/en/politica/noticia/2019-06/brazil-accepted-non-nato-ally-us>>. Acesso em: 10/10/2020.

BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brazil**. Rio de Janeiro, 1824.

BRASIL. Constituição (1891). **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1891.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, 1988.

BRASIL. Decreto nº 15.783, de 08 de novembro de 1922. **Aprova o regulamento para execução do Código de Contabilidade Pública**. Rio de Janeiro, 1922.

BRASIL. Decreto nº 19.841, de 22 de outubro de 1945. **Promulga a Carta das Nações Unidas, da qual faz parte integrante o anexo Estatuto da Corte Internacional de Justiça, assinada em São Francisco, a 26 de junho de 1945, por ocasião da Conferência de Organização Internacional das Nações Unidas**. Rio de Janeiro, 1945.

BRASIL. Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922. **Organiza o Código de Contabilidade da União**. Rio de Janeiro, 1922.

BRASIL. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. **Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências**. Brasília, 2005.

BRASIL. Lei nº 13.978 de 17 de janeiro de 2020. **Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2020**. Brasília, 2020.

BRASIL. Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964. **Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal**. Brasília, 1964.

BRASIL. **LIVRO BRANCO DE DEFESA NACIONAL 2020**. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf>. Acesso em 15/09/2020.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/politica-nacional-de-defesa>. Acesso em 15/09/2020.

BRASIL. Ministério da Economia. **Manual Técnico do Orçamento - MTO**. Edição 2020 (14ª versão). Brasília, 2020.

BRASIL. Ministério da Economia. **Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico - OCDE**. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/assuntos/atuacao-internacional/cooperacao-internacional/ocde>>. Acesso em 25/10/2020.

BRASIL. Secretaria de Orçamento Federal (SOF). **Institucional**. Disponível em: <<http://editor.planejamento.gov.br/aceso-a-informacao/institucional/unidades/sof>>. Acesso em: 27/09/2020.

BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**. 8ª Edição. Brasília, 2018.

BRASIL. Senado Federal. **Sentença**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2016/08/31/veja-a-sentenca-de-impeachment-contradilma-rousseff>>. Acesso em: 01/10/2020. Brasília, 31 de agosto de 2016.

BRUSTOLIN, Vitelio Marcos. **ABRINDO A CAIXA-PRETA: O DESAFIO DA TRANSPARÊNCIA DOS GASTOS MILITARES NO BRASIL**. 2009. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

BRUSTOLIN, Vitelio Marcos. **Dimensões e aplicações do Orçamento de Defesa do Brasil**. Revista Mural Internacional n. 38, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, JAN-JUN 2014.

BURKE, Edmund. **A Letter from the Right Honourable Edmund Burke to a Noble Lord: On the Attacks Made Upon Him and His Pension, in the House of Lords, by the Duke of Bedford and the Earl of Lauderdale, Early in the Present Sessions of Parliament.** 10. ed. J. Owen, and F. and C. Rivington, 1796.

CLAUSEWITZ, Carl Von. **Da Guerra.** (1832). Tradução de Maria Teresa Ramos. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2017.

DUNNE, J. Paul, SMITH, Ron P. e WILLENBOCKEL, Dirk. **Models of military expenditure and growth: A critical review.** Defence and Peace Economics, v. 16, n. 6, p. 449-461, 2005.

ESCOLA DE GUERRA NAVAL. **Boletim Geocorrente.** Periódico de Geopolítica e Oceanopolítica. Ano 6, n. 126, out. 2020.

FRANKO, Patrice M. **La economía de la defensa: Introducción.** Waterville: National Defense University, Centro de Estudios Hemisféricos para la Defensa, em colaboração com Colby College, 2000.

GIACOMONI, James. **Orçamento público.** 15ª Edição. São Paulo: Atlas, 2010.

HARTLEY, Keith; SANDLER, Todd. **Introduction.** em Hartley. Handbook of Defence Economics, v. 1, p. 1-11, 1995.

HOFFMAN, Frank G. **Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars.** Arlington: Potomac Institute for Policy Studies, 2007.

HURRELL, Andrew. **Os Brics e a ordem global.** Rio de Janeiro: FGV, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **População do Brasil.** Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/apps/populacao/projecao/box_popclock.php>. Acesso em: 29/08/2020.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. Ipeadata. **Preços: índice geral de preços do mercado (IGP-M)**. Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>. Acesso em 10/10/2020.

INTRILIGATOR, Michael D. **On the nature and scope of the defence economics**. Defence Economics, v. I, n. 1, p. 3-11, 1990.

ISO 3166 - COUNTRY CODES. **Codes for the representation of names of countries**. Disponível em: <<https://www.iso.org/iso-3166-country-codes.html>>. Acesso em 17/10/2020.

JUBILUT, Liliana Lyra. **Os Fundamentos do Direito Internacional Contemporâneo: da Coexistência aos Valores Compartilhados**. Anuário Brasileiro de Direito Internacional, Belo Horizonte, v. 2, n. 9, p. 203-219, 2010.

KALDOR, Mary. **In Defence of New Wars**. Stability: International Journal of Security and Development, v. 2, n. 1, p. 1-16, 2013.

KALDOR, Mary. **New and Old Wars: Organised violence in global era**. 3ª Edição. Cambridge: Polity Press, 2012.

LIND, William S. et al. **The Changing Face of War: Into the Fourth Generation**. Marine Corps Gazette, out. 1989, p. 22-26, 1989.

MAGNOLI, Demétrio. (organizador). **História das guerras**. 5ª Edição. São Paulo: Contexto, 2013.

MANKIW, Nicholas Gregory. **Introdução à Economia**. Tradução de Allan Vidigal Hastings. 3ª Edição. São Paulo: Cengage Learning, 2005.

MAQUIAVEL, Nicolau. (1521). **A Arte da Guerra**. Tradução de Sally Tilelli. São Paulo: Évora, 2011.

MAQUIAVEL, Nicolau. (1532). **O Príncipe**. Tradução de Frater Sinésio. Rafael Arrais (Org.), 2016.

MATOS, P.O.; FINGOLO, J.M.; SCHNEIDER, R.A. **Orçamento Público e Defesa Nacional: uma análise do Orçamento de Defesa Brasileiro no Período de 2000 a 2016**. Rio de Janeiro, Revista da Escola de Guerra Naval, v. 23, n. 1, p. 211-238, 2017.

MCGUIRE, Martin C. **Concepts of Defence Economics for the 21st Century**. Defence and Peace Economics, v. 11, p. 17-30, 2000.

MCGUIRE, Martin C. **Economics of Defence in a Globalized World**. Handbook of Defence Economics, v. 2, p. 607-648, 2007.

MCNEILL, William Hardy. **The Pursuit of Power: Technology, Armed Force and Society Since A.D. 1000**. Chicago: The University of Chicago Press, 1982.

MESA, Antonio Fonfría. **Sobre La Naturaleza y Alcance de la Economía de la Defensa**. Documento de Opinión. Instituto Español de Estudios Estratégicos, 2012.

O'NEILL, Jim. **Building Better Global Economic BRICs**. Global Economics Paper: Goldman, Sachs & Co, n. 66, 2001.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Estrutura do orçamento e classificação das contas públicas**. Tradução de Aluizio Loureiro Pinto. Rio de Janeiro: FGV EBAPE, 1959.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. **Member States**. Disponível em: <<https://www.un.org/en/member-states/>>. Acesso em: 18/10/2020.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS – ONU. United Nations Statistics Division (UNSD). **Standard Country or Area Codes for Statistical Use (M49)**. Disponível em: <<https://unstats.un.org/unsd/methodology/m49/overview>>. Acesso em 22/10/2020.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE – OTAN. **A POLITICAL AND MILITARY ALLIANCE.** Disponível em: <<https://www.nato.int/nato-welcome/index.html#basic>>. Acesso em 25/10/2020.

ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DO ATLÂNTICO NORTE – OTAN. **Defence Expenditure of NATO Countries (2013-2019).** Press Release n. 123, nov. 2019.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Brasil.** Disponível em: <<http://www.oecd.org/latin-america/countries/brazil/brasil.htm>>. Acesso em 25/10/2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Key Partners.** Disponível em: <<http://www.oecd.org/global-relations/keypartners/#d.en.194387>>. Acesso em 25/10/2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **List of OECD Member countries - Ratification of the Convention on the OECD.** Disponível em: <<https://www.oecd.org/about/document/list-oecd-member-countries.htm>>. Acesso em 24/10/2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **PARTNERS.** Disponível em: <<https://www.nato.int/cps/en/natohq/51288.htm>>. Acesso em 25/10/2020.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – OCDE. **Who we are.** Disponível em: <<https://www.oecd.org/about/>>. Acesso em 24/10/2020.

REPPY, Judith. **On the nature and scope of defence economics.** A Comment. *Defence Economics*, v. 2, n. 3, p. 269-271, 1991.

ROSIÈRE, Antonio Carlos Ayrosa. **Alocação de recursos na função defesa.** In: PINTO, J.R. de A.; ROCHA, A.J.R. da; SILVA, R.D.P. da (organizadores). *Desafios na*

atuação das Forças Armadas. Série Pensamento Brasileiro sobre Segurança e Defesa. v. 4. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, p. 125-136, 2005.

SILVA, José Afonso da. **Orçamento-programa no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1973.

SIPRI Military Expenditure Database. Disponível em: <<https://www.sipri.org/databases/milex>>. Acesso em: 29/08/2020.

SMITH, Adam. **A Riqueza das Nações: Investigação Sobre sua Natureza e suas Causas**. Tradução de Luiz João Baraúna. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE – SIPRI. **Global military expenditure sees largest annual increase in a decade—says SIPRI—reaching \$1917 billion in 2019**. Disponível em: <<https://www.sipri.org/media/press-release/2020/global-military-expenditure-sees-largest-annual-increase-decade-says-sipri-reaching-1917-billion>>. Acesso em 17/10/2020.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE – SIPRI. **Military expenditure**. Disponível em: <<https://www.sipri.org/research/armament-and-disarmament/arms-and-military-expenditure/military-expenditure>>. Acesso em 29/08/2020.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE – SIPRI. **SIPRI Definition of military expenditure**. Disponível em: <<https://www.sipri.org/databases/milex/definitions>>. Acesso em 17/10/2020.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE – SIPRI. **SIPRI Yearbook 2020: Armaments, Disarmament and International Security - Summary**. Solna, 2020.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE – SIPRI.
Trends in World Military Expenditure, 2018. SIPRI Fact Sheets, 2019.

SUN TZU. (séc.VI A.C.). **A arte da guerra.** Tradução de Paulo Holzschuh. São Paulo: Évora, 2011.

THE WORLD FACTBOOK. Agência Central de Inteligência (CIA). Disponível em:
<<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook>>. Acesso em 17/10/2020.

TREBAT, Nicholas Miller. **O Departamento de Guerra e o Desenvolvimento Econômico Americano, 1776-1860.** 2012. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012.

UNDATA. Organização das Nações Unidas (ONU). Disponível em:
<<https://data.un.org>>. Acesso em 17/10/2020.

VARIAN, Hal R. **Intermediate Microeconomics: a modern approach.** 9.ed. W. W. Norton & Company, 2014.

VIÑAS, Ángel. **Economía de la defensa y defensa económica: una propuesta reconceptualizadora.** Revista de Estudios Políticos - Nueva Época, n. 37, p. 25-47, 1984.

WORLD BANK OPEN DATA. Banco Mundial. Disponível:
<<https://data.worldbank.org>>. Acesso em 17/10/2020.

WORLD ECONOMIC OUTLOOK DATABASE. Fundo Monetário Internacional (FMI). Disponível em:
<<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2020/02/weodata/index.aspx>>. Acesso em 17/10/2020.