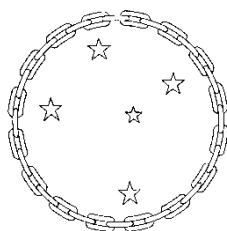


ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA



DEPARTAMENTO DE ESTUDOS

CAEPE 2018

MONOGRAFIA (CAEPE)

A IMPORTÂNCIA DO AUMENTO E REESTRUTURAÇÃO DO FLUXO ORÇAMENTÁRIO PARA AMPLIAR A CAPACIDADE OPERACIONAL DAS FORÇAS ARMADAS.

JORGEMAR BERNIZ FULY

JORGEMAR BERNIZ FULY

**A IMPORTÂNCIA DO AUMENTO E REESTRUTURAÇÃO DO
FLUXO ORÇAMENTÁRIO PARA AMPLIAR A CAPACIDADE
OPERACIONAL DAS FORÇAS ARMADAS.**

Trabalho de Conclusão de Curso - Monografia
apresentada ao Departamento de Estudos da
Escola Superior de Guerra, como requisito à
obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos
de Política e Estratégia.

Orientador: Fábio Perdonati da Silva

Rio de Janeiro

2018

Este trabalho, nos termos de legislação que resguarda os direitos autorais, é considerado propriedade da ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (ESG). É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que sem propósitos comerciais e que seja feita a referência bibliográfica completa.

Os conceitos expressos neste trabalho são de responsabilidade do autor e não expressam qualquer orientação institucional da ESG.

Assinatura do autor

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

F975i Fuly, Jorgemar Berniz.

A importância do aumento e reestruturação do fluxo orçamentário para ampliar a capacidade operacional das Forças Armadas: uma proposta / Coronel do Serviço de Intendência Jorgemar Berniz Fuly. - Rio de Janeiro: ESG, 2018.

48 f.: il.

Orientador: Tenente-Coronel do Serviço de Intendência R1 Fábio Perdonati da Silva.

Trabalho de Conclusão de Curso - Monografia apresentada ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE), 2018.

1. Orçamento. 2. Defesa. 3. Protagonismo. 4. Ministério da Defesa. I. Título.

CDD – 355.622

A meus pais Jailton e Rosa pelo amor e dom da vida, a minha esposa Keidy e ao meu filho Enzo pelo eterno amor, apoio e compreensão.

AGRADECIMENTOS

À minha família por todo apoio dispensado ao longo de minha vida e minha carreira, vocês são e sempre serão os pilares que me sustentarão, principalmente nos momentos mais difíceis.

Ao amigo e competente profissional Ten Cel R1 Fábio Perdonati da Silva pela orientação oportuna, pelas idéias e observações sempre construtivas, que foram fundamentais para a confecção desta monografia.

RESUMO

As atenções e os investimentos mundiais na área de defesa estão crescendo e ocupando uma pauta cada vez mais expressiva, principalmente nos países mais desenvolvidos ou aqueles que têm necessidades de manutenção permanente de sua soberania. O tema é importante e não se restringe somente a assuntos militares, porém engloba toda a sociedade civil, indústrias de defesa, entre outros. O Brasil tem investido cifras até mesmo expressivas em defesa, porém uma significativa parte desse montante tem sido aplicada em pagamento de militares ou dependentes, restando um percentual muito pequeno para a ampliação ou manutenção operacional da tropa. Tal fato tem sido uma ameaça para qualquer pleito de protagonismo brasileiro na América do Sul, pois o poder dissuasório do país diminui e abre um caminho para influências estrangeiras em nosso território ou em nosso mar territorial.

Há uma necessidade de estabelecer novas prioridades pelo governo federal, pois a pauta de defesa tem sido deixada em segundo plano. Além disso, algumas despesas das Forças Armadas devem ser classificadas como obrigatórias, visando preservar o orçamento. Este estudo, apesar de ser incipiente no âmbito das Forças Armadas, pode representar um significativo passo para uma reestruturação no orçamento do Ministério da Defesa e das Forças Armadas.

Palavras Chave: Orçamento. Defesa. Protagonismo. Ministério da Defesa.

ABSTRACT

The attention and the world investment in defense subject are growing and taking a schedule more and more expressive, mainly developed countries or others that have necessities of the permanent maintenance of your sovereignty. The themes is important and not narrow only militaries subjects, but enfold every civil society, defense industries, among others.

The Brazil has invested money included expressive numbers in defense, though a significant part this amount has been applied in personal payment of militaries and dependents, remaining a small percentage to growing or operational troop maintenance. This fact has been a threat to any claim of Brazilian protagonist in the South America, thus the dissuasive power of country decrease and opens the way to foreign influences inside our land or in our territorial sea. There is a necessity to establish new priorities of our federal government, because the defense subject has been put aside, in second place. Therefore some military expenses must be labeled as required, objective to preserve the budget. This study, although incipient in the Armed Forces, may represent a significant step towards a restructuring in the budget of the Ministry of Defense and the Armed Forces.

Key Words: Budjet. Defense. Protagonism. Ministry of Defense.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1: Despesas primárias da União – 2016.....	12
Figura 1: Gastos militares mundiais no período 1988 – 2016.....	14
Figura 2: Gastos militares mundiais em 2015.....	15
Figura 3: Os 15 países com maiores despesas com gastos militares no mundo.....	16
Figura 4: Percentual do PIB investido em gastos militares.....	18
Figura 5: Gastos militares dos países sul-americanos.....	19
Figura 6: Percentual do PIB investido em gastos militares.....	20
Quadro 2: Gasto com Defesa Sul-americano nos anos 2010 e 2017.....	20
Figura 7: Taxa média de crescimento do gasto militar na América do Sul.....	22
Figura 8: Gastos Sul-americanos em Defesa – 2015 (% PIB).....	22
Figura 9: Gastos do Ministério da Defesa em 2013.....	23
Figura 10: Gastos do Ministério da Defesa em Pessoal 2016/2017.....	24
Figura 11: Orçamento da Defesa dos USA em 2015.....	25
Quadro 2: Detalhamento de gastos (2010-2014).....	25
Quadro 3: Orçamento por grupo de gastos – 2018.....	27
Figura 12: Delimitação da área da Amazônia Azul.....	30
Figura 13: Distribuição de riquezas minerais no Brasil.....	31
Figura 14: Recursos Minerais na Amazônia.....	32
Figura 15: Área do aquífero Guarani e Alter do Chão.....	33
Quadro 4: Gráfico comparativo entre gastos em defesa, educação e saúde.....	34
Quadro 5: Recursos destinado à alimentação de pessoal (2013-2017).....	36
Figura 16: Gráfico de recursos de alimentação de pessoal (2013-2017).....	37
Quadro 6: Recursos destinados ao Exército Brasileiro (2013-2017).....	37
Figura 17: Recursos destinados ao Exército Brasileiro (2013-2017).....	37
Quadro 7: Orçamento para despesas discricionárias (2013-2017).....	38
Figura 18: Gráficos de despesas discricionárias – FEx.....	39
Quadro 8: Orçamento para despesas obrigatórias (FUSEx) – FEx.....	39
Figura 19: Gráfico de despesas obrigatórias – FEx.....	40
Quadro 9: Evolução Orçamentária dos Ministérios (2009-2017).....	41
Quadro 10: Evolução percentual dos Ministérios (2009-2017).....	41

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BRICS	<i>Brasil, Rússia, China, Índia e África do Sul</i>
EUA	<i>Estados Unidos da América</i>
FEx	<i>Fundo do Exército</i>
FUSEx	<i>Fundo de Saúde do Exército</i>
LDO	<i>Lei de Diretrizes Orçamentárias</i>
LOA	<i>Lei Orçamentária Anual</i>
LME	<i>Limite de Movimentação de Empenho</i>
MD	<i>Ministério da Defesa</i>
OGU	<i>Orçamento Geral da União</i>
PIB	<i>Produto Interno Bruto</i>
PPA	<i>Plano Plurianual</i>
SEORI	<i>Secretaria de Orçamento e Organização Institucional</i>
STN	<i>Secretaria do Tesouro Nacional</i>
SEORI	<i>Secretaria de Orçamento e Organização Institucional</i>

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	9
2 REVISÃO DA LITERATURA	13
2.1 GASTOS EM DEFESA NO MUNDO.....	13
2.2 GASTOS EM DEFESA NA AMÉRICA LATINA.....	17
2.3 ANÁLISE DE GASTOS MILITARES NO BRASIL.....	23
2.4 PREVISÃO E EXECUÇÃO DOS RECURSOS DA DEFESA.....	26
2.5 DESPESAS DE CUSTEIO E INVESTIMENTO NO EXÉRCITO.....	32
3 PROPOSTA DE REESTRUTURÇÃO ORÇAMENTÁRIA	38
4 CONCLUSÃO	42
REFERÊNCIAS	46

1 INTRODUÇÃO

Orçamento público consiste na busca pelo planejamento e programação na atividade financeira do Estado, de modo a concretizar os princípios da economicidade e da eficiência na obtenção de receitas e na realização das despesas públicas, [...], (MOREIRA NETO, 2008, p. 123)

Em todos os níveis da federação, o planejamento de recursos tem origem em uma proposta de governo, sendo que a responsabilidade por essa proposta orçamentária é do Poder Executivo, o qual elabora o texto legal e envia para o Poder Legislativo para discussão e aprovação. Tal mecanismo é fundamental no seio da administração pública, pois a lei orçamentária contém autorizações para arrecadação de recursos e a realização de despesas pelo poder público. Nesse sentido Abrantes e Ferreira (2010), afirma que:

É no orçamento público que são traduzidas as medidas governamentais de caráter múltiplo-financeiro, político, gerencial e econômico tomadas pelo Estado. Portanto, é a partir desse instrumento que o governante, seja ele presidente, governador ou prefeito, viabiliza a execução de seu projeto de governo. Isso é concretizado por meio de decisões acerca de quais serão os serviços públicos que o governo colocará à disposição da população e qual será a contrapartida, ou seja, o volume de recursos que deverá ser arrecadado para atingir aquela meta. (ABRANTES E FERREIRA, 2010, p. 68)

A área orçamentária tem significativa relevância, pois nenhuma despesa poderá ser realizada sem que haja previsão orçamentária, dessa forma, o poder público está restrito ao devido processo legal, toda ação governamental tem que estar amparada por lei, pois que a Lei 4.320/64 normatiza que: “A Lei do Orçamento conterà a discriminação da receita e da despesa, [...] e o programa de trabalho do governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade”, BRASIL, Lei Federal nº 4320 (1964, Art. 2º).

Existem princípios básicos que devem ser seguidos para elaboração e controle dos Orçamentos Públicos, que estão definidos no caso brasileiro na Constituição, na Lei 4.320/64, no Plano Plurianual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e na recente Lei de Responsabilidade Fiscal.

PLANO PLURIANUAL - O Art. 165 da Constituição Federal contempla a previsão do Plano Plurianual (PPA), que foi regulamentado, inicialmente, no artigo 3º da Lei Complementar 101/2000 ou simplesmente Lei de Responsabilidade Fiscal. Infelizmente, o artigo foi vetado, mas a sua elaboração continua obrigatória, sendo peça fundamental, pois a criação de despesa que não esteja contemplada no PPA será considerada não autorizada e lesiva ao patrimônio público (art. 15, combinado com os Arts. 16, II e 17, § 4º). O PPA deverá ser elaborado no primeiro ano de governo e encaminhado até 31 de agosto, contemplando as ações governamentais, desdobradas em programas e metas.

Com a adoção deste plano, tornou-se obrigatório o Governo planejar todas as suas ações e também seu orçamento de modo a não ferir as diretrizes nele contidas, somente devendo efetuar investimentos em programas estratégicos previstos na redação do PPA para o período vigente.

LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO) - Antecede a Lei Orçamentária, que define as metas e prioridades em termos de programas a executar pelo Governo. O projeto de lei da LDO deve ser enviado pelo Poder Executivo ao Congresso Nacional até o dia 15 de abril de cada ano (8 meses e meio antes do encerramento da sessão legislativa).

No Brasil, a LDO tem como a principal finalidade orientar a elaboração dos orçamentos fiscal e da seguridade social e de investimento do Poder Público, incluindo os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e as empresas públicas e autarquias.

A LDO define as metas e prioridades do governo para o ano seguinte, orienta a elaboração da lei orçamentária anual e dispõe sobre alterações na legislação tributária, além de estabelecer a política das agências de desenvolvimento.

LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA) - É elaborada anualmente pelo poder Executivo em atendimento à Constituição Federal e a Lei Federal 4.320/64, fixando regras gerais para elaboração, execução e controle orçamentário. Tal fato possibilita a concretização das situações planejadas no Plano Plurianual. Obedece a Lei de Diretrizes Orçamentárias, estabelecendo a programação das ações a serem executadas para alcançar os objetivos determinados, cujo cumprimento se dará durante o exercício financeiro.

O Governo Federal é obrigado a encaminhar o Projeto da LOA até o dia 31 de agosto de cada ano (4 meses antes do encerramento da sessão legislativa). Na oportunidade o Presidente da República poderá realizar uma análise sobre o diagnóstico da situação econômica do país e suas perspectivas repercussões.

Após a aprovação da LOA pelo Congresso Nacional, as despesas no âmbito dos entes da federação têm seus respaldos para serem executadas. Nesse contexto, destacamos que as despesas de natureza obrigatória são aquelas cuja execução não poderá ser suspensa discricionariamente. Os montantes correspondentes a essas despesas são fixados levando em consideração as condições de elegibilidade determinadas em lei. Entre os exemplos de despesas de natureza obrigatória podemos citar:

- o pagamento de pessoal e encargos sociais;
- as sentenças judiciais;
- os benefícios previdenciários;
- os gastos mínimos com educação e saúde, entre outras.

Já as despesas de natureza discricionárias são aquelas geradas a partir da disponibilidade de recursos orçamentários. Podemos citar, como exemplos:

- construção de escolas e postos de saúde;
- compra de novos equipamentos;
- aquisição de veículos, etc.

O foco do estudo é analisar pontos estratégicos, no sentido de manter e ampliar a rubrica de despesas obrigatórias para as classes de suprimento, além das existentes nas Forças Armadas, particularmente no Exército Brasileiro, porém com possibilidade de ampliação para outras Forças. Tal fato contribuirá para potencializar a capacidade operacional, tendo em vista a atividade de emprego da tropa. Dessa forma, enfatizando a necessidade de ligação dessas áreas à política e estratégia de nosso País, a qual permitirá melhorar a gestão logística, principalmente na área de Defesa.

Na sociedade moderna e, como consequência, nas Forças Armadas, a logística se apresenta como ferramenta propulsora de vantagem competitiva. A busca pela melhoria da qualidade dos produtos e serviços prestados ao consumidor, qualidade dos materiais, a eficiência e a redução dos custos operacionais tem levado diversas empresas a investirem em inovação e melhoria de produtos. (Pires,

2004). Nesse caminho, as Forças armadas devem investir, sendo que há um constante aperfeiçoamento dos processos logísticos de controle, objetivando alinhar as diretrizes emanadas pelos principais dispositivos legais aos entendimentos de autores na área logística.

Na contramão das tentativas de modernização logística dos militares, nos últimos anos o Brasil tem enfrentado sérias restrições orçamentárias, basicamente em números relacionados à rubrica orçamentária Fiscal e da Seguridade Social. Nesse contexto de escassos recursos, há exemplos de mau emprego de verbas públicas e corrupção em vários níveis do serviço público, fatos críticos e que exigem uma melhor racionalização e prestação de contas dos recursos existentes.

Anualmente há um montante de recursos destinados à Defesa, encaixado no orçamento anual, onde uma parte é destinada para a atividade-fim no âmbito das Forças Armadas, inscritos como despesas obrigatórias. Estas contribuem para manter e ampliar a capacidade operacional, pois não estão sujeitos a corte ou contingenciamento. Tal fato reflete de imediato na cadeia logística das diversas classes de suprimento.

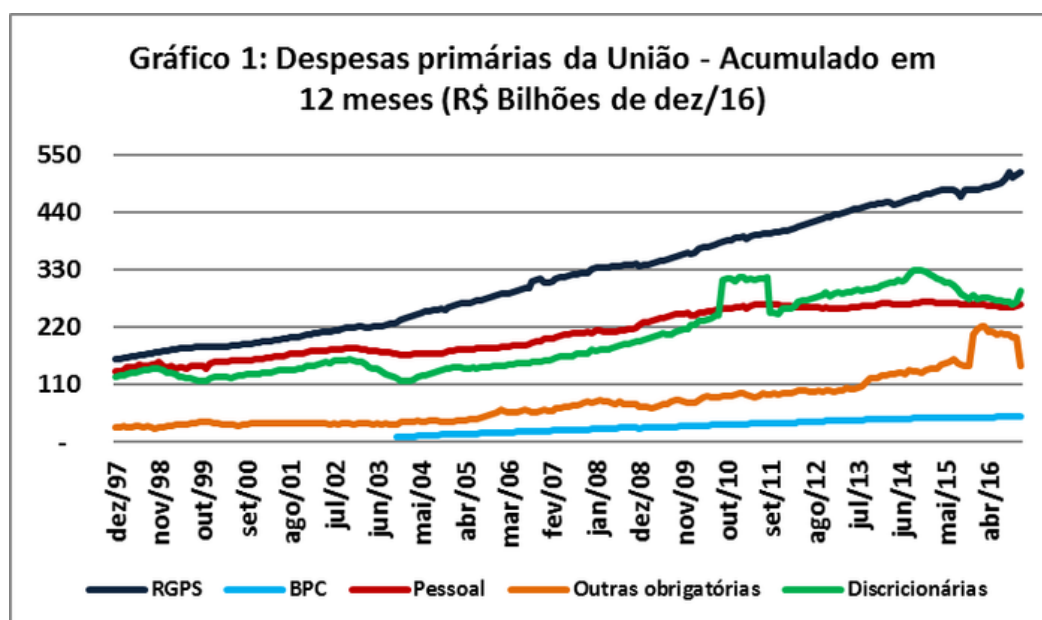


Gráfico 1: Despesas primárias da União - 2016
Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (STN)

Após todo o trâmite orçamentário, no âmbito dos poderes Executivo e Legislativo, os recursos são distribuídos aos diversos ministérios para as aplicações

correspondentes, de acordo com o previsto na LOA, sendo que no Ministério da Defesa, os valores são repartidos, basicamente, para as três Forças Armadas: Marinha, Exército e Força Aérea. Nesse momento, é muito comum ser publicado e executado o decreto presidencial de contingenciamento de recursos, onde o governo fixa percentuais de corte e contingenciamento de recursos previstos inicialmente na LOA, incidindo integralmente nas despesas discricionárias, pois as despesas obrigatórias não podem ser reduzidas por qualquer prescrição infraconstitucional.

Existe uma diferença básica entre corte e contingenciamento, sendo que no primeiro caso o recurso está perdido, enquanto que no segundo o valor fica bloqueado, sem possibilidade de utilização até que exista a autorização posterior para desbloqueio, fato que pode ou não ocorrer.

No âmbito das Forças Armadas, em geral, existem despesas relacionadas com o funcionamento das estruturas operacionais das instituições, que são comuns, tais como: alimentação, saúde, combustíveis, armamento e munição, além do fardamento. Especificamente no Exército Brasileiro, as despesas com fardamento, alimentação e saúde são classificadas como obrigatórias, ou seja, não estão sujeitas a cortes ou contingenciamentos. Outras despesas, que são classificadas como discricionárias, são aquelas relacionadas com a atividade-meio, ou seja, gastos com concessionárias de serviço público, materiais de consumo em geral, manutenção de bens imóveis, entre outros.

O objetivo do presente trabalho é analisar as possibilidades de ampliação, no âmbito do Exército e, posteriormente ampliado para o Ministério da Defesa, das despesas classificadas com a rubrica de obrigatórias, evitando o risco de cortes ou contingenciamentos. A manutenção do fluxo de recursos será analisada, com foco nos reflexos para um melhor preparo e emprego da tropa, nas classes de suprimento ligadas à atividade-fim das instituições.

2. REVISÃO DA LITERATURA

2.1 ANÁLISE DE GASTOS MILITARES NO MUNDO

Os gastos militares mundiais marcaram 13 anos consecutivos de aumento, particularmente entre os anos de 1999 a 2011. Contudo, permaneceram inalterados

de 2012 a 2016. O montante total aumentou novamente em 2017, particularmente após o reinício da corrida armamentista desencadeada pelas potências: Estados Unidos, Rússia e China.

Além das potências, os volumes de recursos investidos têm características crescentes também em países da Ásia e do Oriente Médio, como Índia e Arábia Saudita. O quadro abaixo pode demonstrar o fluxo de recursos gastos em Defesa nos últimos 28 anos:

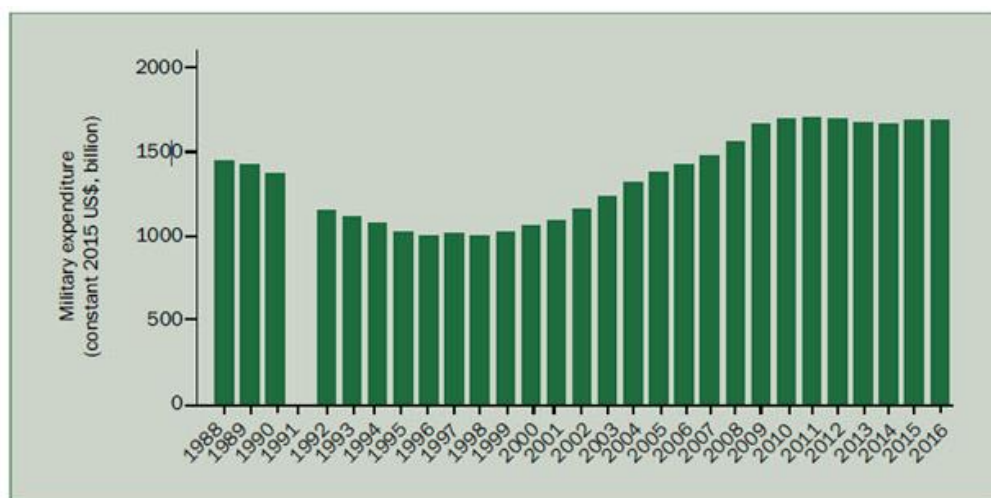


Figura 1: Gastos militares mundiais no período 1988 - 2016
Fonte: Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI

Em termos numéricos, no ano de 2016, o fluxo total de recursos investidos é da ordem de US\$ 1,686 trilhão (um trilhão, seiscentos e oitenta e seis bilhões de dólares), em 2016, um aumento de 0,4% quando comparado aos números de 2015, de acordo com novos dados do Instituto Internacional de Pesquisa para Paz, de Estocolmo (Stockholm International Peace Research Institute - SIPRI).

Ao observarmos um período específico, traçando uma análise pontual, por exemplo no ano de 2015, pode-se perceber a hegemonia dos EUA em relação aos gastos com Defesa do país, seguido pela China:

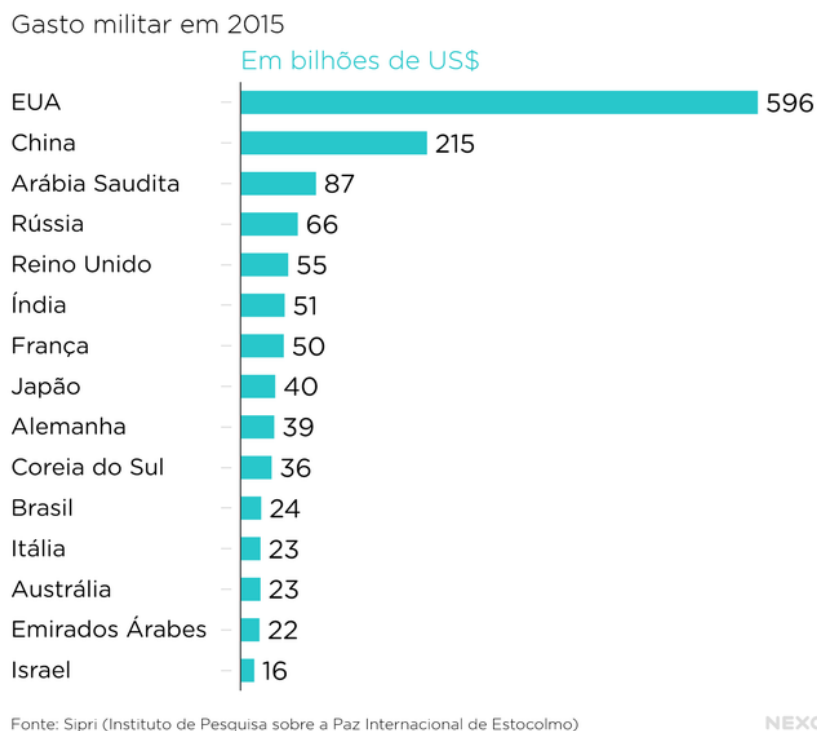


Figura 2: Gastos militares mundiais em 2015
 Fonte: Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI

Entre os países membros dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), no ano de 2015, a Rússia aplicou em gastos militares o valor equivalente a 5,4% do próprio PIB, a África do Sul a 1,1%, a Índia a 2,3%, a China a 1,9% e o Brasil aplicou um percentual na casa dos 1,4%. Em termos absolutos, as despesas militares da China, que foi o segundo maior gasto, aumentaram 5,4%, para US\$ 215 bilhões, contudo tal índice foi ainda menor do que em anos anteriores. A Rússia aumentou seus gastos em 5,9%, para US\$ 66,2 bilhões, tornando-se o quarto maior orçamento.

Ainda analisando os números de 2015, no tocante aos países da América do Norte, houve um aumento crescente desde 2010. Nesse raciocínio, somente os Estados Unidos da América (EUA) gastaram cerca de 600 bilhões de dólares, o equivalente a 3,8 % do PIB do país e aproximadamente 34% dos gastos mundiais. O crescimento das despesas militares dos EUA sinalizou o fim de uma tendência de diminuição dos investimentos, resultante da crise econômica (2008) e da retirada das tropas dos EUA do Afeganistão e do Iraque.

No mesmo caminho, ainda em 2015 como ano-base, as despesas na Europa Ocidental cresceram pelo segundo ano consecutivo, demonstrando a priorização

dos gastos em defesa dos países integrantes do continente, com destaque para o Reino Unido, França e Alemanha.

Dois anos depois, no ano de 2017, a situação continuou a mesma, ou seja, protagonismo dos EUA e China no contexto mundial, conforme podemos verificar abaixo:

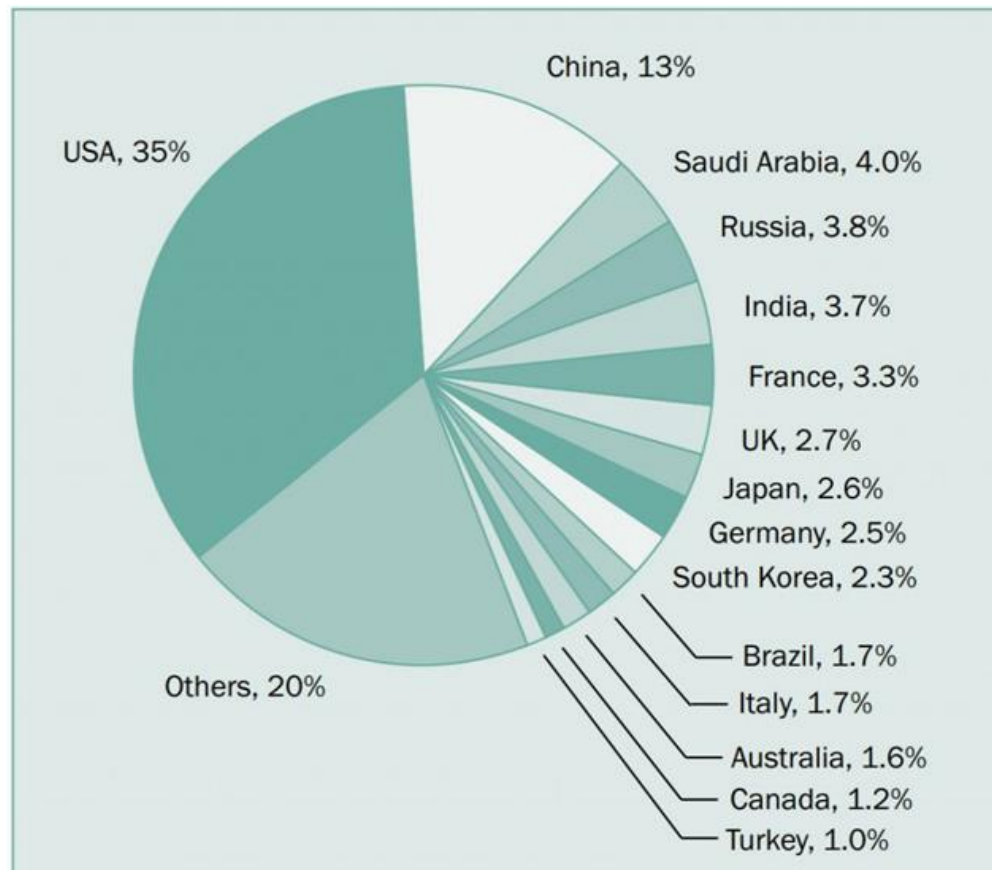


Figura 3: Os 15 países com maiores despesas com gastos militares no mundo
 Fonte: Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI

Analisando o gráfico acima, é importante observar que as despesas militares na Ásia e na Oceania também são expressivas, sendo destaques o Japão, Austrália e China. Torna-se importante destacar que as tensões entre a China e muitos de seus vizinhos continuam impulsionando o crescimento gastos militares na Ásia.

A China, o segundo maior gastador global, aumentou seus gastos militares em 5,6% em relação ao ano anterior, para US\$ 228 bilhões em 2017. Torna-se importante ressaltar que no contexto mundial, o crescimento dos gastos em Defesa

por parte da China, aumentou de 5,8% em 2008 para 13% em 2017 do percentual total dos gastos no planeta.

Outras despesas relevantes, no ano de 2017, foram: a Índia gastou US\$ 63,9 bilhões em suas Forças Armadas, um aumento de 5,5% em comparação com 2016, enquanto os gastos da Coreia do Sul, US\$ 39,2 bilhões, aumentaram 1,7% entre 2016 e 2017.

Conclui-se, parcialmente, que os investimentos dos principais países no mundo evoluíram significativamente no tocante à Defesa Nacional e, particularmente, o aporte de recursos destinados às Forças Armadas. Tal movimento deve ser acompanhado de perto pelo Brasil, não deixando que a mídia “pacifista” venha a mascarar a necessidade de se investir na estratégia de defesa, tanto com material como com pessoal devidamente qualificado e treinado.

2.2 ANÁLISE DE GASTOS MILITARES NA AMÉRICA DO SUL

Quando se observa os antecedentes do continente sul-americano, atesta-se uma região desprovida de conflitos armados, principalmente no último século. De uma maneira geral, podemos, em tese, afirmar que os gastos militares nos países da América do Sul, muitas vezes, são relegados a segundo plano, havendo problemas mais imediatos como saneamento, falta de alimentos, infraestrutura e questões sociais.

A discussão de Defesa, tendo em vista o cenário deficiente, em praticamente todos os países da América do Sul, fica em baixa prioridade ou, quando vem à pauta, é no sentido de redução dos gastos militares. Nesse escopo, passemos a analisar o gráfico a seguir, que demonstra os percentuais do Produto Interno Bruto (PIB) aplicados a gastos militares, nas mais diversas áreas:

Military expenditure by country as percentage of gross domestic product, 1949-2017 © SIPRI 2018													
Country	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Americas													
<i>South America</i>													
Argentina	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,9%	0,8%	0,8%	0,8%	0,8%	0,9%	0,9%	0,8%	0,9%
Bolivia	1,8%	1,6%	1,7%	2,0%	2,0%	1,7%	1,7%	1,8%	1,8%	1,9%	1,7%	1,6%	1,8%
Brazil	1,5%	1,5%	1,5%	1,4%	1,5%	1,5%	1,4%	1,4%	1,3%	1,3%	1,4%	1,3%	1,4%
Chile	2,5%	2,5%	2,3%	2,6%	2,3%	2,2%	2,3%	2,0%	2,0%	2,0%	1,9%	1,9%	1,9%
Colombia	3,4%	3,3%	3,3%	3,7%	3,9%	3,6%	3,1%	3,2%	3,3%	3,1%	3,1%	3,1%	3,1%
Ecuador	2,3%	2,0%	2,6%	2,7%	3,1%	3,0%	3,1%	2,9%	2,9%	2,8%	2,6%	2,6%	2,4%
Guyana	2,2%	1,3%	1,4%	1,6%	1,5%	1,4%	1,3%	1,2%	1,2%	1,3%	1,3%	1,4%	1,4%
Paraguay	0,9%	1,0%	1,0%	0,9%	1,1%	1,0%	1,1%	1,3%	1,3%	1,3%	1,4%	1,3%	1,2%
Peru	1,6%	1,5%	1,3%	1,2%	1,5%	1,5%	1,4%	1,5%	1,6%	1,6%	1,7%	1,3%	1,0%
Uruguay	2,0%	2,0%	1,8%	1,9%	1,8%	1,9%	1,7%	1,8%	1,8%	1,8%	1,8%	1,9%	2,1%
Venezuela	1,8%	2,0%	1,9%	1,8%	1,2%	1,0%	1,1%	1,3%	1,7%	1,2%	0,9%	0,5%	0,5%

Figura 4: Percentual do PIB investido em gastos militares
 Fonte: Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI

Os números dos últimos anos mostram que há uma grande tendência de manutenção dos percentuais dos gastos em Defesa, sem muitas expectativas de elevação. O protagonista de redução de recursos nos últimos foi a Venezuela, tendo em vista o cenário econômico do país. O que ocorre nos países sul-americanos reflete um movimento contrário do que ocorre nos países de economia desenvolvida ou países com riquezas minerais, tais como Estados Unidos, China, Rússia, Alemanha, Grã-Bretanha, entre outros.

A visão negativa de aplicação de recursos em gastos em Defesa, nos países da América do Sul, é uma idéia principalmente levantada pela comunidade internacional, que é extremamente tendenciosa. Contudo, pelo fato de envolver questões de sobrevivência do Estado Nacional, tais como soberania e independência dos países da região, os assuntos e investimentos são extremamente relevantes e necessários (Flores, F., 2002; Balliva, 2013).

Levando em consideração números percentuais, do valor disponibilizado para a Defesa no continente sul-americano, em uma média de 13 anos (2005 – 2017), o total brasileiro representa mais de 50 % de todo o valor da América. Na figura a seguir se evidencia a predominância da posição brasileira:

GASTOS EM DEFESA DE PAÍSES SUL-AMERICANOS 2017

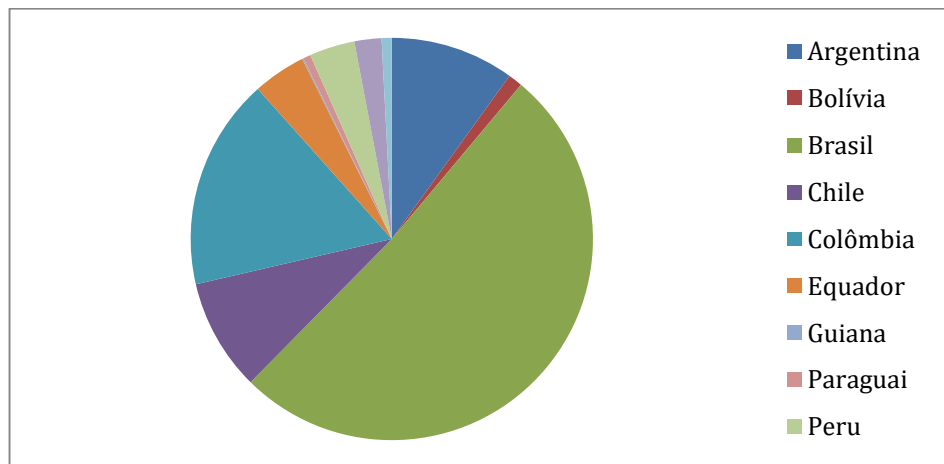


Figura 5: Gastos militares dos países sul-americanos
Fonte: Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI 2018

Ao analisarmos em termos absolutos há a impressão de que o Brasil domina amplamente o espectro de investimento em Defesa, contudo isso é ilusório, pois há outras variáveis que devem ser analisadas: tamanho do território, percentual representativo do PIB, total de gastos efetivamente empregados em aquisição ou desenvolvimento de armamento ou equipamento bélico. A figura a seguir apresenta outras informações relevantes, demonstrando que outros países aplicam um percentual per capita maior que o Brasil, destacando-se a Colômbia, Chile e Equador. Da mesma forma, nosso país fica aquém quando se verifica o percentual do PIB aplicado em gastos de Defesa, o qual tem como protagonistas também esses três países.

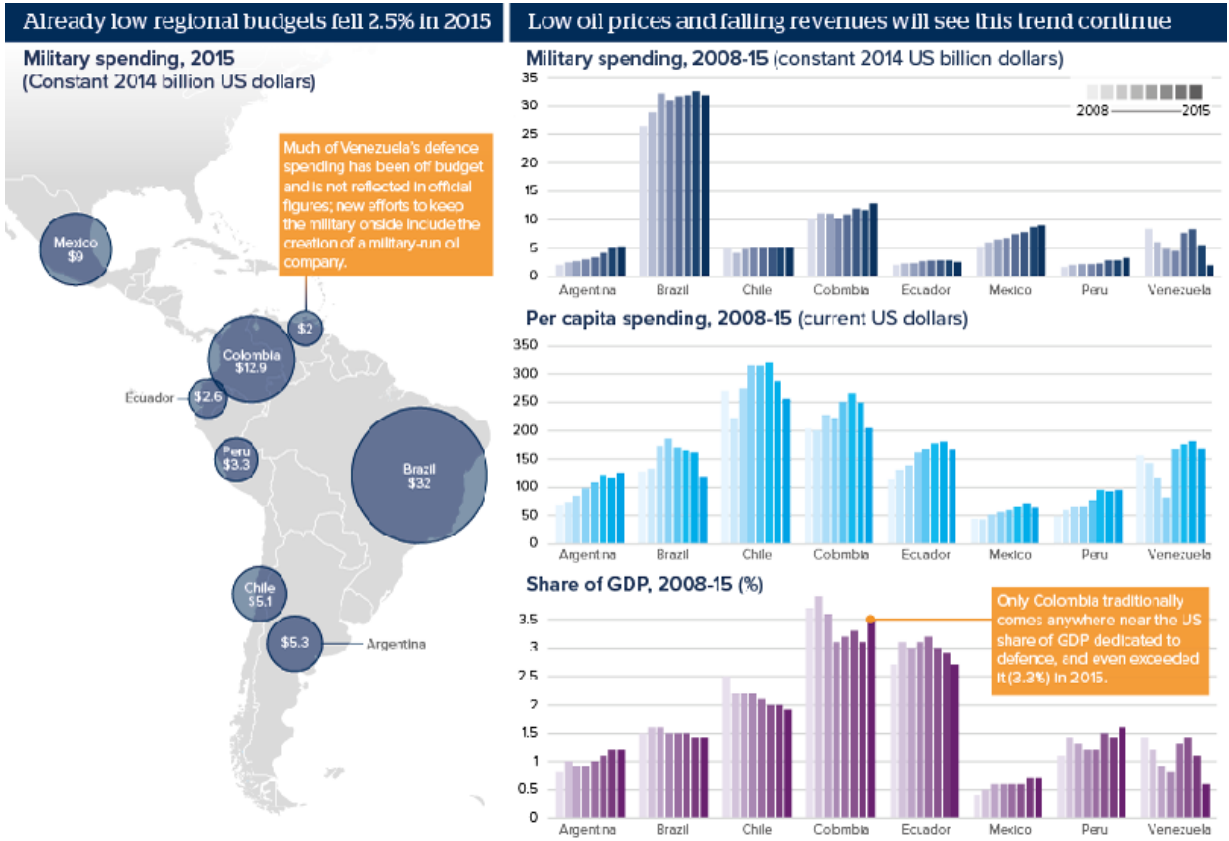


Figura 6: Percentual do PIB investido em gastos militares
 Fonte: SIPRI, WEF, UNODC (2018)

GASTO COM DEFESA SUL-AMERICANO ANOS 2010 E 2017

Gasto Defesa 2010	
País	US\$ milhões
Argentina	3475,3
Bolívia	327,4
Brasil	34002,9
Chile	4894,1
Colômbia	10422,1
Equador	2094,0
Guiana	31,1
Paraguai	204,6
Peru	2178,9
Uruguai	755,7
Venezuela	3,0
Total	58.389,1
Brasil %	58

Gasto Defesa 2017	
País	US\$ milhões
Argentina	5680,7
Bolívia	656,8
Brasil	29283,5
Chile	5135,5
Colômbia	9713,8
Equador	2427,2
Guiana	57,3
Paraguai	348,2
Peru	2085,6
Uruguai	1241,7
Venezuela	464,8
Total	57.095,0
Brasil %	51

Quadro 2: Gasto com Defesa Sul-americano nos anos 2010 e 2017
 Fonte: Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI 2018

Ao fixarmos um lapso temporal de, por exemplo, 7 anos (2010-2017), é fácil perceber, em termos absolutos, o superficial protagonismo de gastos com defesa no território brasileiro. Essa perspectiva é transparente quando se analisa o gasto com defesa, em contraponto às economias dos outros países do continente. Porém, em 2017, o total de recursos no Brasil foi menor do que aquele aplicado no ano de 2010, ou seja, apresentou uma recessão quando o assunto é Defesa, fato que não ocorreu, por exemplo, na Argentina, Uruguai, Chile e Bolívia.

Além disso, se os gastos forem considerados em termos de percentual do PIB, pode-se perceber que o Brasil despende proporcionalmente pouco em relação a outros países da América do Sul. No período de 2000 a 2017, de acordo com os dados do SIPRI, o gasto com defesa do Brasil equivaleu a uma média de 1,4% do PIB, abaixo, portanto, da média dos países sul-americanos, que montou a 1,7%. Os gastos com Defesa da Bolívia, do Uruguai, do Chile e da Colômbia, no mesmo período, ficaram acima da média, sendo que o da Colômbia atingiu 3,4%, o dobro da média do continente e bem acima quando comparada ao brasileiro.

Contudo, há de se destacar três aspectos relevantes para trazermos à tona em nossa análise orçamentária: dimensão do território brasileiro, o PIB colossal frente ao de seus vizinhos e o gasto per-capita. A evolução dos recursos empregados em Defesa tem sido muito pequena, sendo que o gráfico a seguir demonstra essa situação e evidencia a real necessidade de crescimento do percentual do PIB brasileiro a ser aplicado para assuntos desta natureza, sendo o período analisado de 10 anos:

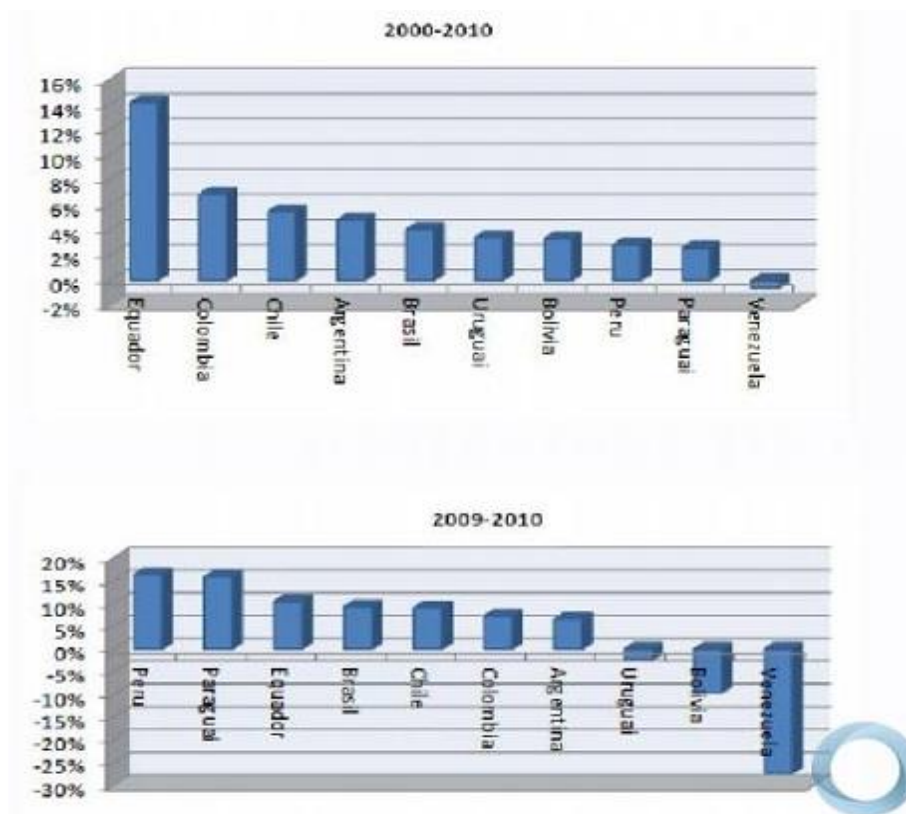


Figura 7: Taxa média de crescimento do gasto militar na América do Sul
 Fonte: Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI
 (*World Military Expenditure, 2011*)

Dessa forma, percebe-se que o Brasil não está em situação confortável no continente, fato agravado no ano de 2015, conforme se verifica no quadro abaixo. Países com menor território, menos recursos naturais ou sem qualquer pretensão de protagonismo regional ou mundial estão na vanguarda, quando analisamos o percentual do PIB aplicado em Defesa.

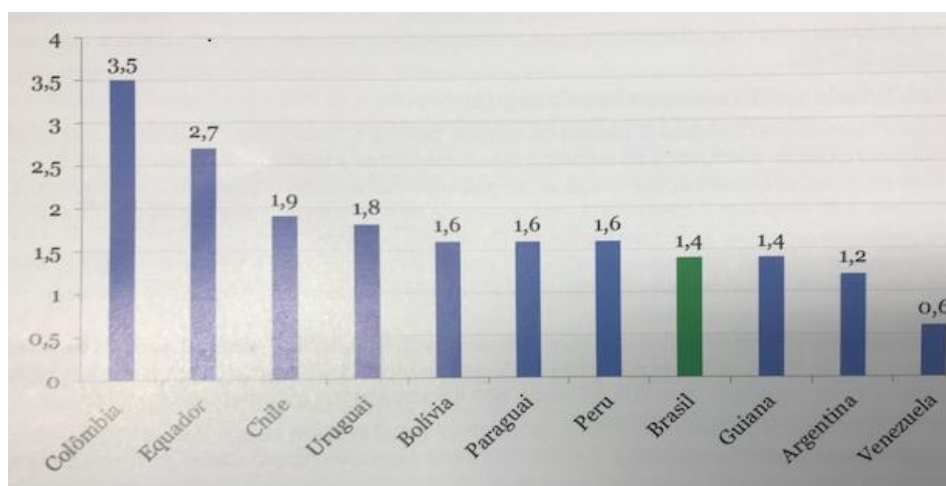


Figura 8: Gastos Sul-americanos em Defesa – 2015 (% PIB)
 Fonte: Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI 2016

Na sequência do presente trabalho passaremos a uma análise qualitativa, ou seja, como o recurso disponibilizado à defesa e Forças Armadas é empregado.

2.3 ANÁLISE DE GASTOS MILITARES NO BRASIL

A natureza dos gastos militares no Brasil tem uma peculiaridade: mais de 70% dos valores previstos no orçamento, vinculado ao Ministério da Defesa (MD), estão em programas de pagamento de pessoal. Ao somarmos as despesas administrativas, considerando despesas de custeio e investimento, o valor ultrapassa a casa dos 85% do total orçamentário disponibilizado. No ano de 2015 o volume total de recursos para a Defesa foi de aproximadamente R\$ 81 bilhões, contudo, esse montante, conforme já exposto, pode levar ao risco de leituras equivocadas, quando se contabiliza o volume de gastos realizados pelo MD como “investimento do país em defesa”.

Vale ressaltar somente cerca dos 15% restantes do total do orçamento das Forças Armadas é usado para, por exemplo, aumentar a capacidade operacional da tropa, compra de munição, equipamentos de campanha, entre outros, além de prosseguir com os programas de reaparelhamento das Forças Armadas.

Um exemplo prático do exposto acima são os números do exercício financeiro de 2013, conforme abaixo:



Figura 9: Gastos do Ministério da Defesa em 2013
Fonte : Stockholm International Peace Research Institute - 2017

Nos anos seguintes o panorama não mudou, porém ficou mais crítico, pois de 2013 a 2017 o gasto com pessoal evoluiu significativamente, passando dos R\$ 51 bilhões (2013) para R\$ 61 bilhões (2016) e R\$ 69 bilhões (2017), conforme demonstrado na ilustração a seguir:

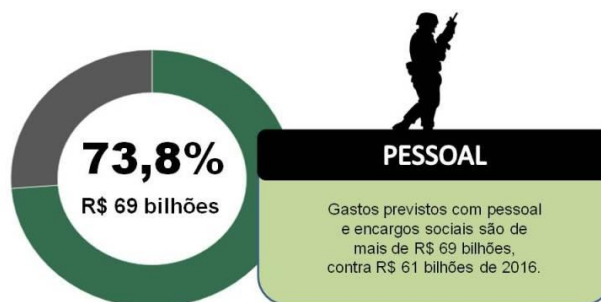


Figura 10: Gastos do Ministério da Defesa em Pessoal 2016/2017
 Fonte: Força Aérea Brasileira - <https://www.aereo.jor.br/>

Conforme ficou demonstrado, grande parte do orçamento alocado para a defesa é destinado menos à ampliação da capacidade dissuasória do país e mais com os inativos, à manutenção do quadro de pessoal das Forças Armadas ou ao funcionamento administrativo dos órgãos a eles relacionados.

Além do pequeno percentual aplicado, os valores destinados à aquisição dos suprimentos necessários ao emprego das Forças Armadas, tais como munição, armamento, combustíveis, entre outros ainda sofrem com cortes e/ou contingenciamentos de recursos. Da mesma forma, os recursos destinados para investimento, muitas vezes necessários para ciência e tecnologia, modernização e aquisição de carros de combate, aeronaves e embarcações também têm sofrido ao longo dos anos, colocando em risco projetos estratégicos das três Forças.

Ao analisarmos o país que mais investe em Defesa no mundo, a realidade é bem diferente, pois mesmo possuindo um grande volume de recurso destinado ao pessoal, a maior parte é destinada à parte operacional, ligada à atividade-fim das Forças Armadas, tais como aquisição de armamentos e suprimentos, manutenção de operações, entre outros. O demonstrativo a seguir, relativo ao orçamento de 2015 dos Estados Unidos da América, confirma a tese:

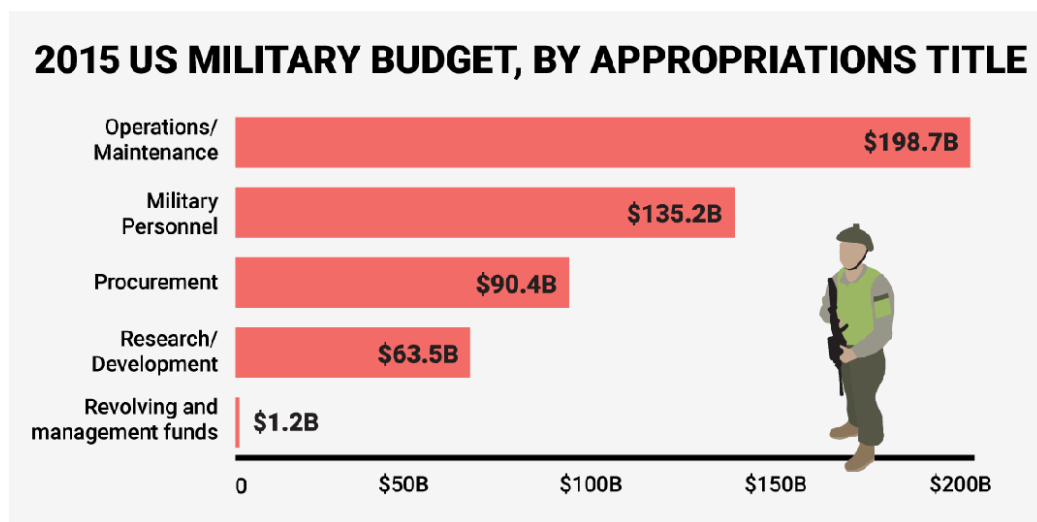


Figura 11: Orçamento da Defesa dos USA em 2015
Fonte: Defense Ministry USA - 2018

No contexto brasileiro de escassos recursos, há uma necessidade fundamental do governo iniciar um trabalho de aumento do percentual do PIB para ações de Defesa Nacional. Tal fato proporcionará maior poder dissuasório sendo, para isso, fundamental a necessidade de uma Força Armada aparelhada e operacional. Não adianta o Brasil possuir um valor significativo de recursos em termos absolutos, mas com capacidade de aplicação limitada, direcionando quase a totalidade para gastos não vinculados à ampliação de seu poder operacional. Basta analisarmos o exposto:

ANO	2010	2011	2012	2013	2014
M. DEFESA	59.818.608	61.787.959	66.378.794	70.880.966	76.874.225
Pessoal	43.861.315	46.522.015	47.270.887	51.261.798	55.591.800
Dívida	254.369	592.467	848.764	1.279.922	1.729.645
Custeio e Investimentos	15.702.924	14.673.477	18.259.143	18.339.246	19.552.780
Custeio	7.450.985	8.139.088	8.206.660	9.376.859	11.196.829
Investimentos	8.251.939	6.534.389	10.052.483	8.962.387	8.355.951
% pessoal / total	73,2	75,2	71,2	72,3	72,3

Quadro 2: Detalhamento de gastos do MD (2010-2014)
Fonte – Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão/Ministério de Defesa - 2016

2.4 PREVISÃO E EXECUÇÃO DOS RECURSOS DA DEFESA

Nas respectivas fases de planejamento, aprovação e execução do orçamento anual há um rito formal e que deve ser seguido pelos poderes Executivo e Legislativo. Contudo, durante o ano fiscal, o orçamento de Defesa não conta com um fluxo sistemático de desembolso dos recursos, ou seja, com regularidade, consequência do chamado contingenciamento ou corte dos créditos orçamentários.

A definição de contingenciamento é o retardamento ou inexecução da despesa prevista na Lei Orçamentária, sendo que tal fato se dá por meio de Decreto Presidencial, tendo como motivação básica a insuficiência de receitas.

O Decreto de Contingenciamento apresenta limites orçamentários para a movimentação e o empenho (LME) de despesas, bem como limite financeiro, o qual impede pagamento de despesas empenhadas e inscritas em restos a pagar, inclusive de anos anteriores, sendo conhecido como Limite de Pagamento.

Normalmente, no início de cada ano, o Governo Federal emite um Decreto limitando os valores autorizados na LOA, relativos às despesas discricionárias ou não legalmente obrigatórias (investimentos e custeio em geral), tal limitação é chamada de contingenciamento. Ao longo do exercício financeiro, a situação pode evoluir positiva ou negativamente, sendo que no primeiro caso, o governo pode descontingenciar paulatinamente os recursos, à medida que venha a ocorrer o aumento na arrecadação. Contudo, no segundo caso, há o que chamamos de corte orçamentário, fato extremamente negativo para a Instituição, pois não há possibilidade de liberação dos recursos previamente bloqueados, sendo que o planejamento realizado no ano anterior deve ser revisto, havendo uma efetiva redução orçamentária.

Esse quadro incerto supracitado afeta diretamente a Estratégia Nacional de Defesa, atingindo negativamente as Forças Armadas no desenvolvimento de novas tecnologias, na aquisição de combustíveis, armamentos e munições, navios, carros de combate, tudo fundamental para a defesa do território nacional, defesa da

Amazônia Azul, a atuação em ações subsidiárias, o desenvolvimento da Indústria de Defesa, entre outros.

Relevante frisar que o orçamento discricionário, destinado ao custeio e investimento das Forças Armadas, compreende ainda projetos que contemplam o Reparcelhamento dos Equipamentos, Defesa do Espaço Aéreo, Submarino Nuclear, Defesa Cibernética, Administração de Unidades, entre outros. Todos sujeitos a cortes ou contingenciamentos, pois as únicas despesas que são obrigatórias, ou seja, que não sofrem restrições são a saúde (comum nas três Forças), fardamento e alimentação (somente no Exército).

Quando falamos em segurança nacional, não podemos medir esforços para investir, pois essa é a barreira que não pode ser quebrada, ou seja, não deve haver contingenciamento nos gastos de defesa, principalmente aqueles recursos ligados à atividade-fim. Destaca-se que defesa não se trata somente de assuntos militares, mas a todas as expressões nacionais de poder, pois todos sucumbem à primeira ação das ameaças que nos rodeiam.

Nesse diapasão de idéias, ressalta-se um patrimônio inigualável, pertencente ao Brasil: a Amazônia Azul. Um amplo espectro de riquezas, principal via de transporte do comércio exterior do País, além da sua diversidade de recursos naturais como a pesca, a biodiversidade marinha, por suas reservas de petróleo e gás e outros recursos minerais, além de sua influência sobre o clima brasileiro.

Atualmente, há um trabalho de prospecção nos oceanos, que totaliza aproximadamente 91% do nosso petróleo e 73% do nosso gás natural. Estudos realizados estimam que o Pré-Sal possua 35 bilhões de barris de reservas recuperáveis com tecnologia já desenvolvida de exploração. A realização de testes preliminares em quatro áreas do pré-sal (três na Bacia de Santos e uma na Bacia de Campos) permitiram estimar volumes entre 10,6 bilhões e 16 bilhões de barris de petróleo e gás. Tal fato dobra as reservas brasileiras de petróleo e gás que hoje são de 15 bilhões de barris de óleo equivalente (petróleo e gás).

A ilustração a seguir demonstra a amplitude da responsabilidade por essa área, onde o Brasil tem que impor um poder dissuasório de defesa:



Figura 12: Delimitação da área da Amazônia Azul
FONTE: Ministério da Defesa – Secretaria de Assuntos Estratégicos

Outra importante vertente, quando falamos em Defesa Nacional, é a preservação de nossas riquezas minerais. O Brasil é um território de dimensões continentais, com uma formação rochosa antiga, sendo assim, possui grande quantidade de minerais. Destaque para o ferro, o manganês e a bauxita (minério de alumínio). Esses minerais são a base da indústria mineradora brasileira, principalmente o minério de ferro, além de ser a base de exportação das commodities. Em menor escala, porém não menos importante, destaca-se o ouro, o cobre e o nióbio. Para se ter uma ideia da importância da indústria mineral para o país, atualmente representa mais de 20% de toda a balança comercial brasileira.

DISTRIBUIÇÃO DE RIQUEZAS MINERAIS DO BRASIL

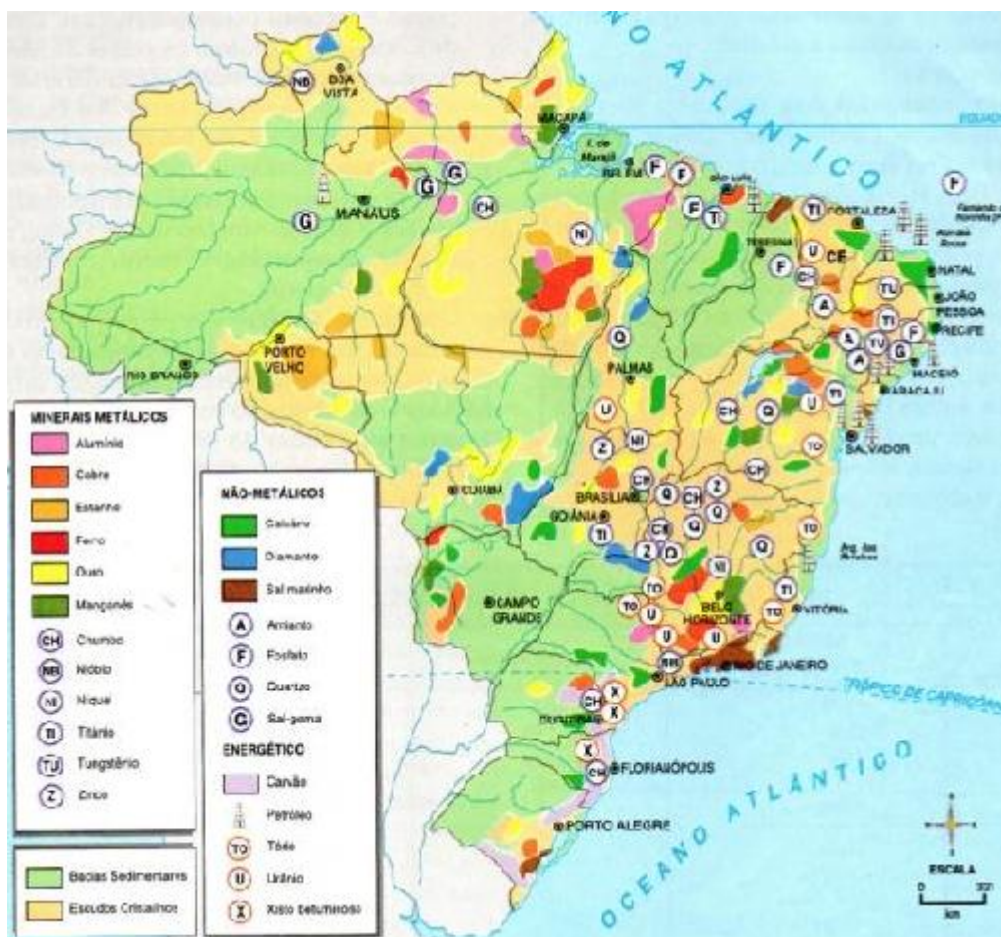


Figura 13: Distribuição de riquezas minerais no Brasil
Fonte: Ministério das Minas e Energia

A Região Amazônia é protagonista, principalmente daqueles recursos minerais não explorados. É uma das maiores regiões do planeta com potencialidade para a descoberta de novos recursos. Apesar das limitações ainda existentes ao conhecimento do seu subsolo, os programas de geologia das últimas décadas revelaram uma considerável variedade de ambientes geológicos, com potencialidade para depósitos minerais, desde os utilizados intensivamente pela indústria moderna até os mais valiosos. Tal fato desperta, de maneira transparente, a cobiça internacional e a consequente presença de estrangeiros em território nacional, sob o manto de Organizações Não Governamentais. O mapa a seguir pode traduzir essa realidade:

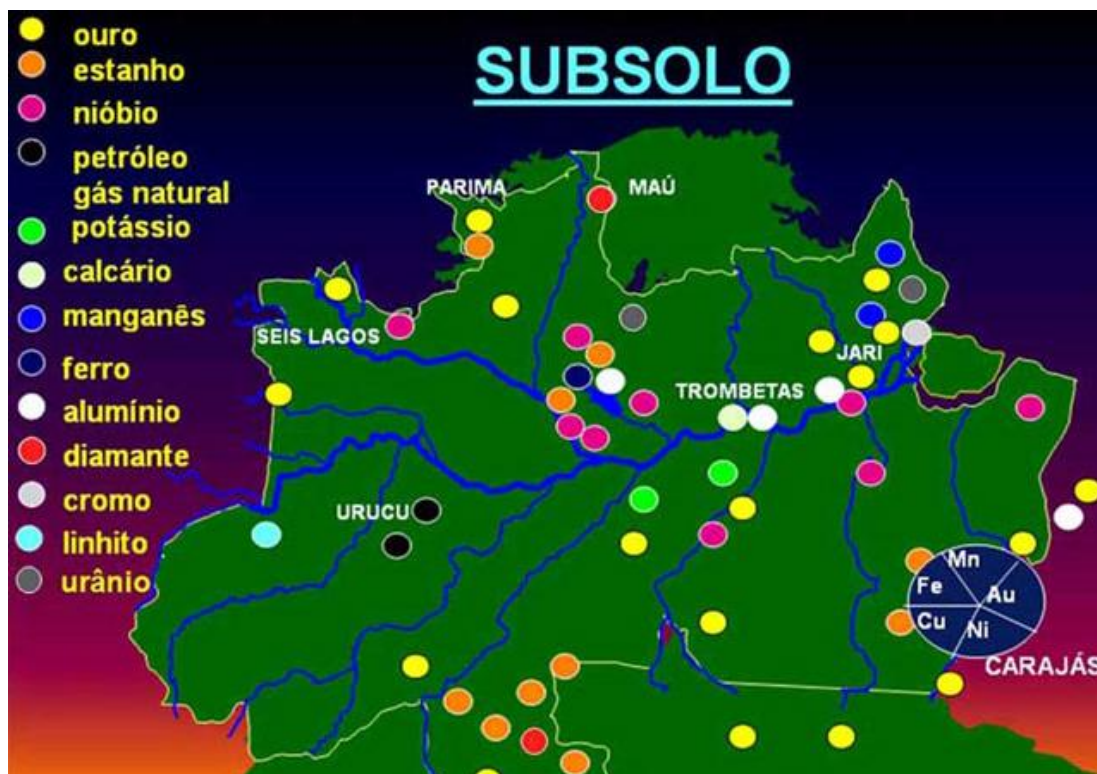


Figura 14: Recursos Minerais na Amazônia
 FONTE: Estudos Avançados da Amazônia - 2018

Outra importante riqueza existente no Brasil e que atualmente desperta a cobiça internacional são os aquíferos, os quais são definidos como reservatórios subterrâneos de água doce, situado em regiões que apresentam solos e rochas permeáveis o suficiente para permitir a penetração, armazenamento e circulação interna da água existente. Estima-se que existam no território brasileiro 27 aquíferos, com destaque para os dois maiores e mais importantes: o Guarani, situado no Centro-sul e que se estende por outros países e o Alter do Chão, localizado na região Norte.

O Guarani é o maior aquífero transfronteiriço do mundo, abrangendo o Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai. Ele tem 1,2 milhões de km² de extensão territorial, sendo que 70% está em território brasileiro. A quantidade exata de água armazenada nesse aquífero ainda é uma questão a ser esclarecida. No entanto, estimativas apontam para uma média de aproximadamente 40 trilhões de metros cúbicos.

O aquífero Alter do Chão tem seu volume estimado é de 86,4 mil km³ de água, o suficiente para garantir a liderança mundial em reservas hídricas, superando com

mais que o dobro de quantidade o Aquífero Guarani. A quantidade é equivalente a 150 quatrilhões de litros e poderia abastecer toda a população do planeta durante 250 anos. É o maior aquífero conhecido do mundo, sendo que reserva metade da água presente no Brasil.

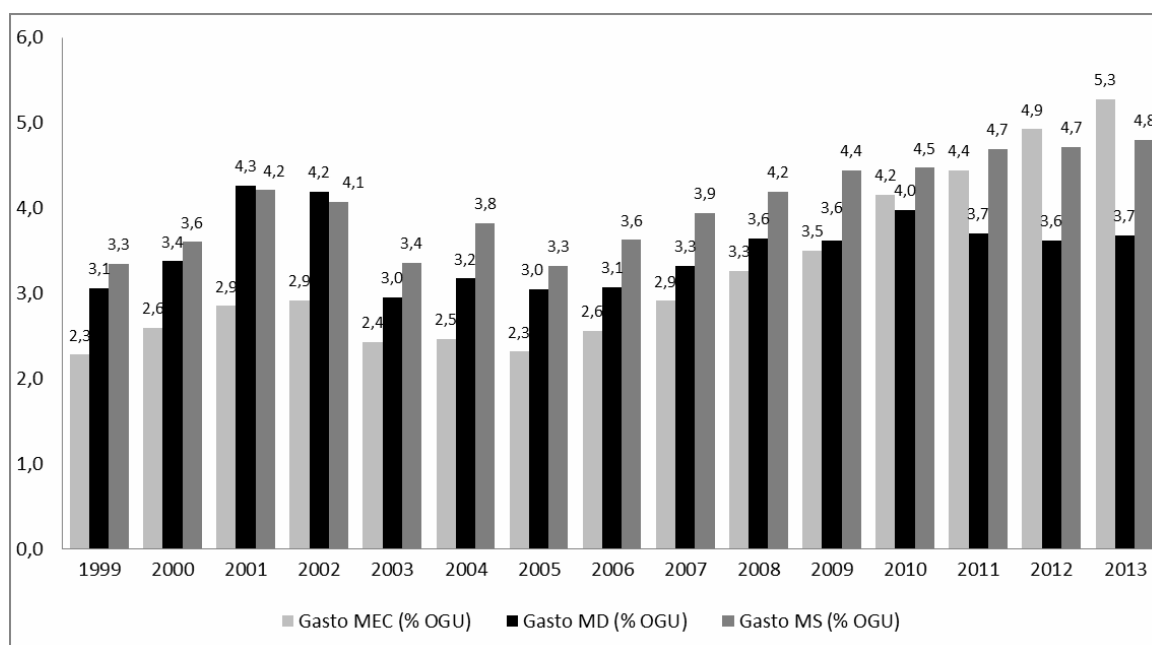


Figura 15: Área do aquífero Guarani e Alter do Chão.
Fonte: Secretaria de Assuntos Estratégicos - 2017

As necessidades acima expostas impõem uma real necessidade de investimentos ações de Defesa, seja em inovação tecnológica, seja em operacionalização das Forças Armadas. Torna-se fundamental aumentar o espectro de despesas obrigatórias, aliado a um aumento percentual do PIB, no orçamento das Forças Armadas, principalmente das despesas ligadas diretamente a suprimentos bélicos e ligados à utilização da tropa, tais como armamento, munição, combustíveis, entre outros.

Em outros ministérios, como da saúde e educação, o governo brasileiro priorizou o investimento, com aumento da participação no PIB e vinculação de algumas parcelas do orçamento como despesa obrigatória, sendo assim, pode-se observar, conforme a seguir, a evolução orçamentária dos mesmos:

GASTOS DEFESA, EDUCAÇÃO E SAÚDE (% Orçamento) 2000 - 2013



Quadro 4: Gráfico comparativo entre gastos em defesa, educação e saúde
 Fonte: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (BRASIL, 1999-2013)

Nota-se uma consideração relevante, por parte do governo brasileiro, inclusive com aplicações mínimas nas pastas educacionais e de saúde pública. A pergunta a ser considerada é: fruto de tudo o que o Brasil possui, sendo uma pequena parte exposta no presente capítulo, defesa não é estratégica para o Brasil?

2.5 DESPESAS DE CUSTEIO E INVESTIMENTO NO EXÉRCITO

No âmbito das Forças Armadas, as despesas de custeio e investimento podem estar ligadas à atividade-meio ou atividade-fim das organizações militares, sendo que no primeiro caso, os recursos alocados destinam-se a atender à vida vegetativa do órgão, tais como: aquisição de material de expediente, material de consumo, despesas com telefone, água, luz, manutenção dos aquartelamentos, entre outros. Já os gastos da atividade-fim estão relacionados diretamente ao preparo e emprego da tropa, seja nas atividades de defesa da Pátria, seja no emprego em ações subsidiárias ou complementares, onde se faça necessário.

A abrangência do espaço geográfico, o pronto emprego das Forças Armadas, os militares capacitados para utilizar a força, caso necessário e o deslocamento de tropa exige um fluxo de suprimentos prioritários, em relação a outros. Tal fato se torna mais significativo em áreas carentes e sensíveis, no exterior, como é o caso das Forças de Paz, além dos diversos pelotões de fronteira, destacando os da Região Amazônica, sendo que neste local são evidentes as dificuldades física e logística existentes.

As ações militares se desenvolvem em caráter de continuidade, sem qualquer interrupção temporal, durante os 365 dias do ano, sendo que em muitas vezes 24 horas por dia. Para sustentar as operações, a logística é fundamental, atuando em cinco atividades: suprimento; manutenção; transporte; saúde; recuperação, fabricação e construção. Em virtude do escopo do presente trabalho, a análise será focada apenas na atividade de suprimento.

No âmbito do Exército, a atividade de suprimento compreende dez classes, que vão de Sup CI I até o Sup CI X, as quais são descritas abaixo:

CI I – Alimentação de Pessoal - é a classe de suprimento que compreende os artigos de subsistência de pessoal, ou seja, é a importância, em valor, destinada ao custeio da alimentação diária da área considerada;

Sup CI II – toda classe de fardamento, equipamento individual, material de campanha, entre outros;

Sup CI III – combustíveis, óleos e lubrificantes em geral. A previsão deve ser realizada para atender a toda a diversidade de material e equipamento, tais como: aviões, helicópteros, navios, blindados, mecanizados, viaturas sobre rodas, etc. No caso dos combustíveis há de se ressaltar a amplitude do emprego e importância, destacando: usados na vida vegetativa da Organização Militar, cumprimento de missões de apoio pelas Organizações Militares de Apoio Logístico, utilizado nas instruções, exercícios e operações das mais diferentes naturezas;

Sup CI V – munições de diversas naturezas, explosivos, propelentes, entre outros. A variedade dos itens e o preço elevado é uma característica desse item de suprimento;

CI VI – Material de Engenharia;

CI VII – Material de Comunicações, Eletrônica, exceto de guerra eletrônica e Informática (equipamentos integrantes de sistema de Comunicações);

CI VIII – material de saúde para emprego em campanha;

CI IX – Material de Motomecanização: viaturas de natureza administrativa e operacional;

CI X – Material não incluído nas outras classes.

A aquisição de suprimentos é realizada sob a Gestão do Comando Logístico e é uma atividade fundamental para a Força Terrestre. Não obstante a sua importância, apenas duas classes de suprimento são classificadas como despesa obrigatória, para fins de recebimento de recursos e previsão orçamentária: alimentação de pessoal e fardamento. Todas as outras classes de suprimento são consideradas como despesas discricionárias, ou seja, durante a fase de execução não se tem a previsibilidade, sofrendo severos contingenciamentos.

Até o ano de 2013, o planejamento e a execução dos recursos ligados à alimentação da tropa era um grande problema para o Exército. Todo o valor recebido era, como todos os outros, classificado como despesa discricionária, pois a única despesa obrigatória, à época, eram os gastos ligados à Saúde. Dessa forma, a compra de gêneros alimentícios, quando havia contingenciamento, ameaçava até mesmo a permanência da tropa nos quartéis e o emprego da mesma, sendo que, por diversas vezes, houve a necessidade de liberação do efetivo como consequência das restrições orçamentárias.

A partir do exercício financeiro de 2013, as despesas com alimentação foi incluída como obrigatória no cômputo do orçamento do Exército. Após essa referência temporal, a evolução dos orçamentos pode ser verificada conforme o gráfico a seguir, quando comparamos a evolução do orçamento do Exército com o orçamento da alimentação:

Valores em (R\$ 1.000,00)					
Grupo de Despesa	2013	2014	2015	2016	2017
Custeio	331.673	443.225	543.326	638.068	691.801
Investimentos	53.144	21.000	21.000	25.000	24.860
TOTAL	384.817	464.225	564.316	663.068	716.661

Quadro 5: Recursos destinado à alimentação de pessoal (2013-2017)

Fonte: Diretoria de Abastecimento – Comando Logístico

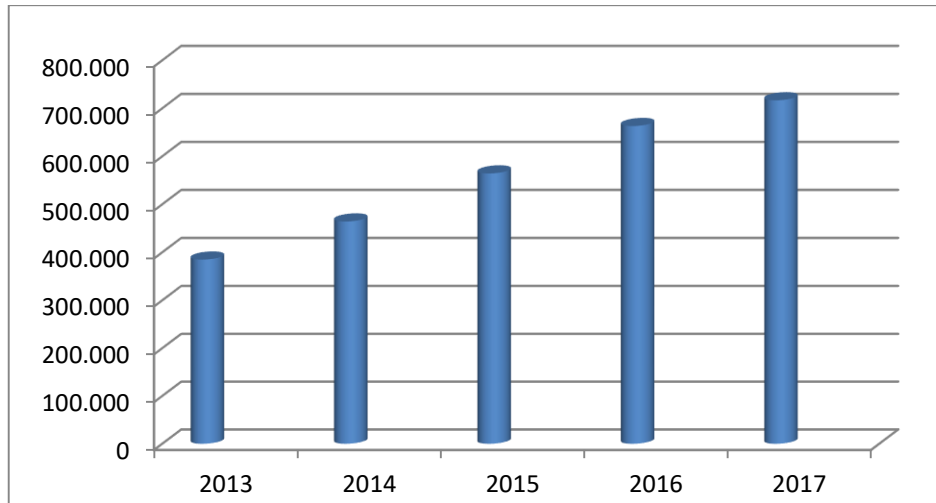


Figura 16: Gráfico de recursos investidos na alimentação de pessoal (2013-2017)
Fonte: Diretoria de Abastecimento – Comando Logístico

Valores em (R\$ 1.000,00)

Grupo de Despesa	2013	2014	2015	2016	2017
Custeio	2.670.300	3.255.100	3.200.900	3.676.800	4.012.900
Investimentos	1.581.100	1.328.600	909.600	1.120.500	1.558.200
TOTAL	4.251.400	4.583.700	4.110.500	4.797.300	5.571.100

Quadro 6: Recursos destinados ao Exército Brasileiro (2013-2017)
Fonte: Secretaria de Orçamento e Organização Institucional (SEORI).

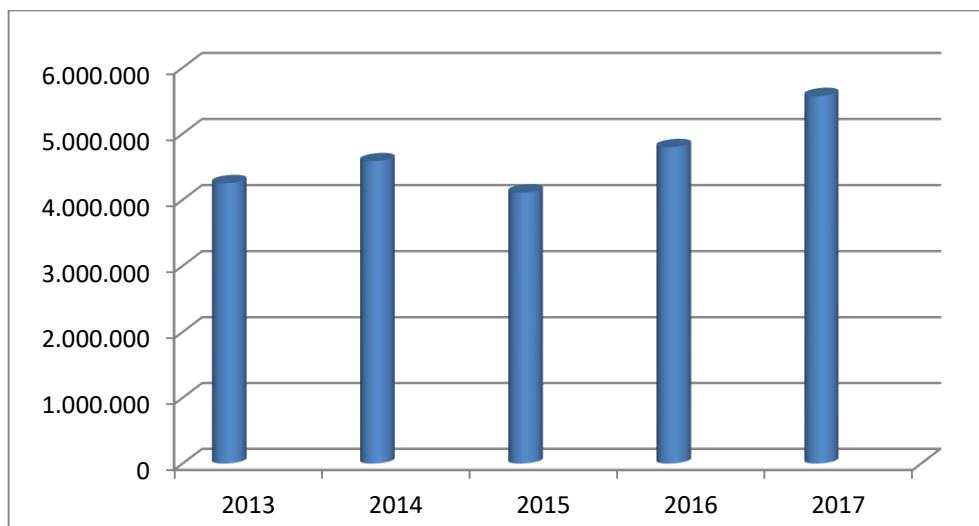


Figura 17: Recursos destinados ao Exército Brasileiro (2013-2017)
Fonte: Secretaria de Orçamento e Organização Institucional (SEORI).

A instabilidade dos recursos destinados ao Exército se contrapõe à evolução positiva e constante do orçamento do suprimento classe I (gêneros alimentícios) no

Exército. Tal situação somente foi possível porque a classificação da despesa, como obrigatória, impede ações do governo no sentido de impor cortes ou contingenciamento de recursos.

A obrigatoriedade também ocorre no orçamento destinado à saúde dos militares e dependentes, que fica disponibilizado no Fundo do Exército (FEx). Aqui há um aspecto muito interessante, pois o FEx possui a peculiaridade de receber as duas classes de orçamento: obrigatório e o discricionário. Analisando o período de 2013 a 2017, englobando despesas de custeio e investimento, verifica-se a tendência crescente dos recursos disponibilizados para as despesas obrigatórias, em contraponto às discricionárias, fato que reflete positivamente na aquisição de medicamentos, manutenção dos hospitais, formalização de novos contratos, entre outros.

Abaixo detalhamos a evolução orçamentária dos recursos de despesas discricionárias, do FEx, que são empregadas na manutenção das Organizações militares, atividades de ensino, entre outras. Há de se considerar o fluxo extremamente irregular ao longo dos anos, fato que prejudica qualquer planejamento de médio longo prazo.

Valores em (R\$ 1.000,00)					
ANO	2013	2014	2015	2016	2017
TOTAL	406.166	329.959	466.523	286.521	307.816

Quadro 7: Orçamento para despesas discricionárias (2013-2017)
Fonte: Fundo do Exército – Diretoria de Gestão Orçamentária

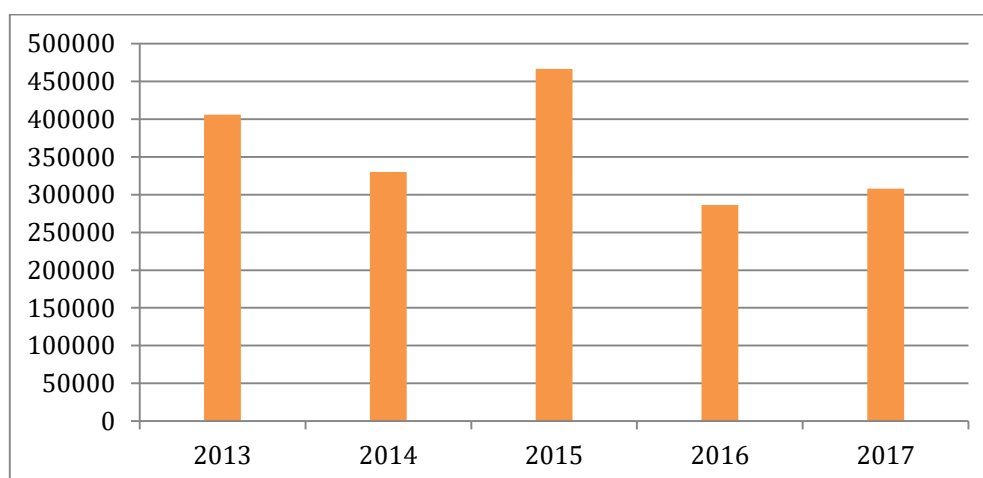


Figura 18: Gráficos de Despesas Discricionárias – FEx
Fonte: Fundo do Exército – Diretoria de Gestão Orçamentária

Na sequência detalhamos os recursos de despesas obrigatórias, do FEx, particularmente aqueles destinados ao Fundo de Saúde do Exército (FUSEx), destinado à saúde assistencial a militares e seus dependentes. Ressalta-se a regularidade e o crescimento orçamentário ao longo dos anos, diferentemente das despesas discricionárias supracitadas.

Valores em (R\$ 1.000,00)					
ANO	2013	2014	2015	2016	2017
TOTAL	763.136	850.857	916.657	923.800	1.059.362

Quadro 8: Orçamento para Despesas Obrigatórias (FUSEx) - FEx
Fonte: Fundo do Exército – Diretoria de Gestão Orçamentária

GRÁFICO DE DESPESAS OBRIGATÓRIAS – FEx

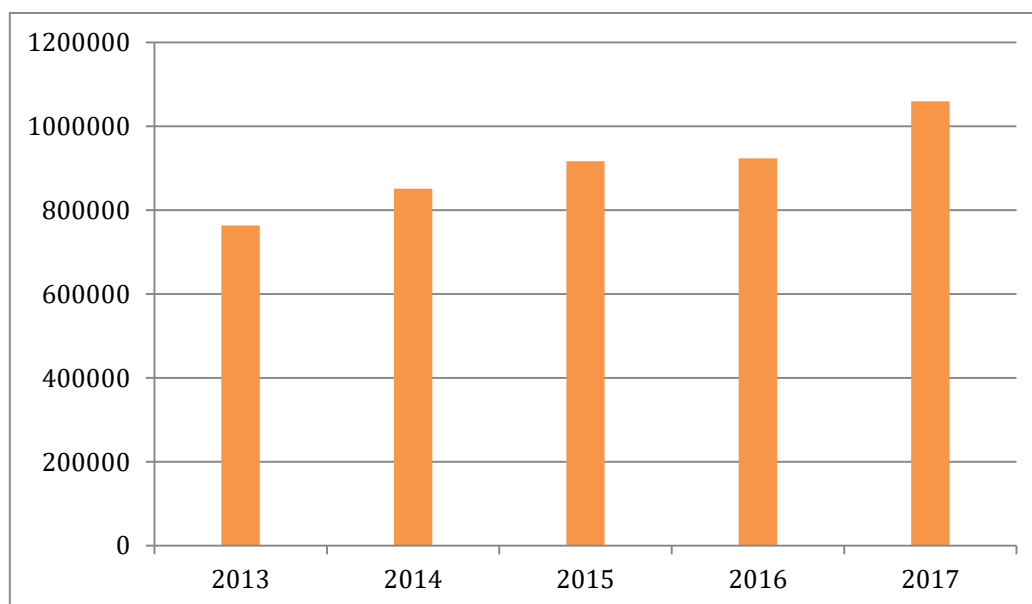


Figura 19: Gráfico de despesas obrigatórias – FEx:
Fonte: Fundo do Exército – Diretoria de Gestão Orçamentária

3. PROPOSTA DE REESTRUTURÇÃO ORÇAMENTÁRIA

O orçamento de Defesa no Brasil tem como característica a estabilidade e previsibilidade, porém somente na fase de planejamento, o problema é que a sua execução é bastante irregular. A elevada correlação verificada entre o gasto com Defesa e os dois principais indicadores macroeconômicos brasileiros, a saber: o Produto Interno Bruto (PIB) e o Orçamento Geral da União (OGU) gera uma perspectiva previsível e estável, porém somente na fase de planejamento. A irregularidade resulta dos diversos cortes e contingenciamentos, durante a fase de execução, o que ocasiona o descumprimento dos cronogramas anuais de desembolso e extrema dificuldade de planejamento dos diversos processos de aquisição e distribuição.

Torna-se evidente a necessidade de realização de mudanças estruturais no orçamento de Defesa do Brasil, particularmente no tocante à parte de pessoal. Uma vertente seria a profissionalização intensiva do pessoal militar combatente e logísticos, aumentando a qualidade da tropa e permitindo sua redução quantitativa, focando nas regiões mais prioritárias e sensíveis, como a Amazônia, contudo sem perda para o atendimento das responsabilidades atribuídas à Defesa. Não se busca um simples corte linear na estrutura de pessoal, o que somente agravaria o quadro atual, mas a realização e implantação de um projeto criterioso para a Força como, por exemplo, um melhor estudo sobre o efetivo variável de cabos e soldados a ser incorporado. Na região amazônica, por exemplo, poderíamos preparar uma tropa de pronto-emprego, profissional e adestrada em operações na selva.

Há um efetivo enorme de militares de carreira, de qualificação técnica, tais como advogados, contadores, professores, entre outros, os quais podem ser substituídos por militares temporários, desonerando a folha salarial e também o próprio Fundo de Saúde das respectivas Forças. Da mesma forma, em alguns casos, como enfermeiros, veterinários, farmacêuticos, técnicos em radiologia, entre outros, pode haver o estudo de substituição de militares de carreira também por temporários, tanto oficiais como praças. Há de se ressaltar, em ambos os casos, a importância da qualidade dos recursos

humanos a serem incorporados, bem como sua qualificação, sendo de capital importância.

A redução do gasto com pessoal permitirá novos investimentos em tecnologia, aquisição de classes de suprimentos, fundamentais ao emprego da tropa, sendo este tanto no emprego convencional quanto nas atividades subsidiárias, tais como munição, armamentos, embarcações, entre outros.

Outro ponto fundamental para incrementar a Defesa é aumentar o percentual do PIB, sendo este o outro pilar que o governo precisa entender e construir. A média de percentual nos últimos dez anos, de investimento em Defesa, é de 1,4%, sendo que o patamar desejado, conforme proposta das Forças Armadas e do próprio Ministério da Defesa seria na casa dos 2% (índice atualmente praticado no Chile). Ao tomarmos por base o orçamento de 2018, um aumento de 0,5% do PIB no disponibilizado para a Defesa, representaria um acréscimo de aproximadamente 17 bilhões na pauta das Forças Armadas, o que quase dobraria todo o investimento de custeio e investimento destinado no exercício fina, contudo deveríamos vincular o valor à compra de materiais, equipamentos ou serviços ligados diretamente ao aumento do poder dissuasório do país, sendo vedada a aplicação, por exemplo, em aumento de gastos com pessoal ou atividades correlatas.

ORÇAMENTO DA UNIÃO POR GRUPO DE GASTO LOA - 2018 (DOTAÇÃO ATUALIZADA)		
GRUPO	%	DESPESA (MILHÕES)
PESSOAL	9,35	328.202,72
CUSTEIO	35,92	1.260.985,71
INVESTIMENTO	3,49	122.666,88
DIVIDA	50,68	1.778.887,10
RESERVA	0,55	19.323,66
TOTAL	100,00%	3.510.066,07

PARTICIPAÇÃO DO MD POR GRUPO DE GASTO LOA – 2018 (DOTAÇÃO ATUALIZADA)		
GRUPO	%	DESPESA (MILHOES)
PESSOAL	74,78%	75.305,18
CUSTEIO	12,50%	12.592,66
INVESTIMENTO	9,43%	9.499,62
DIVIDA	2,07%	2.088,03
RESERVA	1,21%	1.220,90
TOTAL	100%	100.706,38

Quadro 3: Orçamento por grupo de gasto - 2018

Fonte: Secretaria de Orçamento e Organização Institucional (SEORI).

Seria importante destacar que há despesas que atualmente constam como discricionárias e são essenciais para a atuação da Força Terrestre, tais como combustíveis (classe III), armamento e munição (classe V). Estas deveriam ser enquadradas como obrigatórias, pois estão ligadas diretamente à atividade institucional. No mínimo, é impensável um Exército sem suprimento dessas classes para operações e treinamentos de seus soldados, porém, atualmente isso está ocorrendo e com graves consequências para a tropa.

Já foi abordado no presente trabalho a possibilidade de ações na gestão de pessoal, fato que internamente poderia gerar um possível remanejamento de recursos. Além disso, existe a possibilidade, no campo externo das Forças Armadas, de um aumento do percentual do PIB a ser aplicado em Defesa para, pelo menos, 1,9%. O fato seria viável com um remanejamento de recursos de outros ministérios, que tiveram seus orçamentos mais que duplicados nos últimos anos. Tal ação se revestiria de um caráter político, porém com poder de persuasão, inferindo que a falta de recursos para uma atividade-fim de Defesa causaria reflexos irreversíveis, inclusive limitando a atuação das Forças Armadas. A seguir constatamos a evolução desigual:

(valores em 1.000 milhões)

ÓRGÃOS	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
MIN DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL	238,14	267,57	295,17	331,68	371,75	416,15	455,0	606,88	661,81
MINISTÉRIO DA SAÚDE	62,91	67,33	78,54	86,81	92,70	101,86	110,2	116,88	126,91
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	41,80	54,21	64,03	75,88	84,54	92,59	97,86	100,27	105,67
MINISTÉRIO DA DEFESA	51,28	59,82	61,79	66,38	70,88	76,87	81,87	84,51	93,12

Quadro 9: Evolução Orçamentária dos Ministérios (2009-2017)

Fonte: Fundo do Exército – Diretoria de Gestão Orçamentária

Em termos percentuais atesta-se a discrepância, com extrema desvantagem para o Ministério da Defesa, conforme descrito no quadro abaixo:

MIN DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL	177,7 %
MINISTÉRIO DA SAÚDE	103,2 %
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	156,1 %
MINISTÉRIO DA DEFESA	82,3 %

Quadro 10: Evolução percentual dos Ministérios (2009-2017)
Fonte: Secretaria de Orçamento e Organização Institucional (SEORI).

A relevância do assunto é que as despesas da Força Terrestre, bem como da Marinha e Força Aérea devem ser revistas e preservadas, impondo a obrigatoriedade das mesmas, principalmente aquelas ligadas ao emprego das Forças, quais sejam: aeronaves, embarcações, combustível, munição e armamentos.

A reestruturação orçamentária no âmbito do Ministério da Defesa, particularmente nas Forças Armadas, necessita urgentemente ser implementado e ter seus valores aditivados, sob pena do sucateamento das tropas e permanente perda de expressão no continente sul-americano e no panorama mundial.

4. CONCLUSÃO

O total de gastos militares mundiais subiu para quase US\$ 2 trilhões no último ano, um aumento de aproximadamente 1% em termos reais em relação ao ano anterior, de acordo com números do Instituto Internacional de Pesquisa para a Paz de Estocolmo (SIPRI).

As despesas militares de países como os EUA, China e Alemanha continuam em uma escala crescente, principalmente nos últimos três anos. Além disso, países como Índia, Rússia e Arábia Saudita também têm valores expressivos de investimentos em Defesa. Os 15 maiores orçamentos do planeta, com destaque para os EUA, China, Arábia Saudita, Índia e Rússia, representam juntos cerca de 60% de todos os recursos mundiais, que são direcionados para ações de defesa.

Além dos motivos históricos de investimentos militares, todos os países supracitados mantêm níveis significativos de percentual no Produto Interno Bruto (PIB) em desenvolvimento de tecnologia, evolução de seus arsenais militares, entre outros. Tal fato é motivado por conflitos existentes, seja pelas possíveis ameaças externas ou pela própria necessidade de preservação de suas riquezas e soberania.

No contexto da América do Sul, o nível de gasto com Defesa ainda é modesto, não só pela pauta pacifista, mas também por pressões internacionais. Em uma média de percentual do PIB, o investimento brasileiro se mostra adequado ao quadro geral do continente, porém em uma análise absoluta dos valores dos gastos, nosso país representa mais da metade do total dispendido em toda América do Sul. Tal fato ocorre muito mais como decorrência do gigantismo de sua economia em relação a dos países vizinhos, do que pela priorização do governo brasileiro com a pauta de defesa.

Estatisticamente, o percentual do PIB do Brasil destinado à Defesa, no período de 2000 a 2013 (1,4%), que está na mediana dos países da América do Sul, porém muito abaixo de países como a Colômbia, Chile, Equador e Uruguai. A situação é mais preocupante quando adicionamos algumas peculiaridades do nosso país como as dimensões continentais do território, recursos naturais e minerais existentes, reservas de água doce, entre outros.

O continente sul-americano possui uma aparente estabilidade regional, contudo há países com forte instabilidade política, fato que podem afetar o equilíbrio do

continente, exemplificando temos o Equador, Bolívia, Colômbia e Venezuela. Há também focos de instabilidades sociais como, por exemplo, a Venezuela. Em ambos os casos e, particularmente, nas regiões de fronteiras, tais quadros desfavoráveis podem afetar o Brasil, até mesmo provocando questões diplomáticas, podendo evoluir para conflitos armados.

Torna claro e evidente que o setor defesa é essencial para o Brasil caminhar na direção e no foco do atendimento de seus objetivos nacionais. A displicência na priorização de recursos e estrutura para a Defesa, como ocorre atualmente, ameaça as condições necessárias ao desenvolvimento das atividades produtivas e ao crescimento social. A base industrial de defesa não pode estagnar, contando apenas com avanços setorizados e sem possibilidade de autossuficiência e autofinanciamento, pois restringe a geração de empregos e mantém o Brasil dependente dos fornecedores estrangeiros.

Apesar de contar com valores crescentes ao longo dos anos não há uma clara percepção de esforço na reestruturação orçamentário-financeira, para as Forças Armadas, com priorização do governo federal para a pauta de Defesa, fato que refletiria positivamente para o Estado Brasileiro, com possibilidade de implantação de um parque industrial robusto, com possibilidade reais de materiais bélicos entrarem na pauta de exportações, além do aumento do poder dissuasório do país, fato extremamente necessário pela quantidade de riquezas que o Brasil possui, como minérios, petróleo, água doce e outros.

De acordo com análises na pauta orçamentária dos últimos anos, há uma necessidade de se reduzir o gasto com pessoal, o que deve ser plenamente compreendido por todos os planejadores de Defesa do Brasil e dentro das próprias Forças Armadas. Conforme exposto, o ajuste deve ocorrer de forma paulatina e setorizada, principalmente em áreas específicas das Forças Armadas, como as funções técnicas, priorizando a contratação de mão-de-obra temporária em substituição da permanente.

Vale destacar que, na atual condição, um simples aumento de recursos para a Defesa, pode se tornar um grande desperdício, caso não haja uma priorização desses recursos adicionais para áreas da atividade-fim como, por exemplo, a compra de munições, equipamento para as Forças Armadas, compra de

combustíveis, além da alimentação e fardamento, que já são despesas obrigatórias. O governo mais que duplicou orçamentos de outros Ministérios como o da educação, saúde, além da previdência e assistência social. Nesse escopo, torna-se evidente que há margem de flexibilizar verbas para que o orçamento da defesa chegue próximo aos 2% do PIB brasileiro, fato que proporcionaria um ganho operacional tremendo, com possibilidades imensas para o setor de defesa no Brasil.

Finalizando, o governo brasileiro e as Forças Armadas precisam entender da urgência da reestruturação que se deve fazer, sendo que a mudança deve ocorrer conjuntamente, com uma visão estratégica. Não adianta o governo aumentar os recursos para a defesa, sem que esta analise e reestruture os gastos com pessoal e priorize suprimentos essenciais para a operacionalização do setor, classificando-os como despesas obrigatórias. Da mesma forma, é inerte o conjunto de estudos e projetos realizados no âmbito do MD sem que o governo sinalize com um aporte de recursos para tal e coloque a pauta de defesa na área de prioridade do país.

REFERÊNCIAS

ABRANTES, Luiz Antônio; FERREIRA Marco Aurélio Marques. **Gestão Tributária. Florianópolis: UAB Capes 2010.**

GUIMARÃES, Maria da Glória Vitório. **Apostila Gestão Orçamentária e Financeira Pública. 2013.**

BRASIL. MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO ORÇAMENTO E GESTÃO. **Manual Técnico de Orçamento (MTO) – versão 2017.**

_____. Separata nº 1 ao BE 27/02. **Normas Administrativas Relativas ao Suprimento (NARSUP).** Brasília - DF, 5 de julho de 2002.

BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. Brasília, DF, 2015, Disponível em: [URLwww.planejamento.gov.br/.../ppa.../orientacoes_elaboracao_ppa_2016_2019_02.pdf](http://www.planejamento.gov.br/.../ppa.../orientacoes_elaboracao_ppa_2016_2019_02.pdf)

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **Dicionário de Orçamento, Planejamento e Áreas Afins.** 2. ed.atual. e ampl. Brasília 2004.

Bardin, L. (2006). **Análise de conteúdo** (L. de A. Rego & A. Pinheiro, Trads.). Lisboa: Edições 70.

BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Estratégia Nacional de Defesa.** Brasília, DF, 2008.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. **O Ciclo Orçamentário: Uma Avaliação à Luz da Constituição de 1988.**

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno.** Belo Horizonte: Ed Fórum, 2008. P.123.

ARAÚJO, Inaldo; ARRUDA, Daniel. **Contabilidade Pública da Teoria à Prática.** São Paulo: Saraiva, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.** Brasília: Senador Federal, 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acessado em 17/05/2018.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria Normativa n.º 40/MD, de 23 jun 2016. Aprova a Doutrina de Logística Militar.** Brasília, DF, 23 jun 2016. 3ª edição.

BRASIL. Presidência da República. **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, 1964.** Brasília. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4320.htm>. Acessado em 24/05/2018.

MAIA, Wagner. **História do Orçamento Público no Brasil**. São Paulo. 2010.

NETO, José Alves. **Princípios Orçamentários: Uma análise no contexto das constituições e de leis orçamentárias federais**. Brasília. 2006.

ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública** 8ª Ed. São Paulo. Atlas, 2006.

TORRES, R. L. **Tratado de Direito Constitucional, Financeiro e Tributário, volume V: o orçamento na Constituição**, 2ª Ed. Rio de Janeiro. Renovar, 2000.

PIRES, S. R. I. **Gestão da Cadeia de Suprimentos: conceitos, estratégias, práticas e casos**, Editora Atlas, ISBN: 85-224-3782-3, 2004.

LACOMBE, Francisco. **Teoria Geral da Administração**. São Paulo: Saraiva. 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do Direito Administrativo pós-moderno: legitimidade, finalidade, eficiência e resultados**. Belo Horizonte: Ed Fórum. 2008.