

# Uma década de gastos orçamentários na área de defesa nacional - 2000 a 2010: análises e tendências.



## *A decade of budget expenditures on national defense - 2000 to 2010: analyses and trends.*

**Mauro Ceza Nogueira do Nascimento** <cezabr@gmail.com>

Analista de Planejamento e Orçamento

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília-DF, Brasil.

**Recebido** 28-fev-2011 **Aceito** 12-abr-2011

**Resumo** Este texto tem por objetivo obter informações sobre o comportamento das políticas na área de defesa nacional, no período de 2000 a 2010, mediante a análise da execução orçamentária dos programas do Ministério da Defesa. Inicia-se com breves considerações metodológicas sobre o tratamento dos dados, seguido por análises da execução orçamentária agregada do Ministério e dos gastos de seus principais programas. Por fim, são indicadas tendências quanto aos gastos orçamentários e feitos comentários quanto ao alinhamento destes com a estratégia do país no âmbito regional e internacional.

**Palavras-chave** defesa nacional, Ministério da Defesa, orçamento, PPA, programas de governo.

**Abstract** *This text aims to obtain information about the behavior of policies in the area of national defense in the period 2000 to 2010, through the analysis of the budgetary execution of the Brazilian Ministry of Defense's programs. It begins with brief methodological considerations on the treatment of data, followed by analyses of aggregate budget execution and spending of core programs of the Ministry. Finally, trends regarding the budgetary expenditures are shown and comments are made about the alignment of these with the country's strategy at the regional and international levels.*

**Keywords** *national defense, Ministry of Defense, budget, PPA, government programs.*

## Introdução

---

Até poucos anos atrás, por vários motivos que não serão abordados aqui, o tema defesa nacional vinha recebendo pouca atenção nos debates feitos pelo governo e pela sociedade civil. Esta situação começou a se alterar, entre outros fatores, em virtude da maior projeção internacional do Brasil; pela descoberta de grandes reservas de petróleo em águas profundas, o que aumentou as preocupações quanto à capacidade militar do país de garantir a segurança de seu território e dos recursos naturais estratégicos, e também por medidas tomadas pelos próprios militares.

No tocante às medidas no âmbito militar, cabe destacar dois momentos. Primeiro, a publicação da Política de Defesa Nacional, em junho de 2005, reinserindo o tema na agenda política (BRASIL, Decreto nº 5.484, 2005). E o lançamento da Estratégia Nacional de Defesa – END, no final de 2008, e as diretrizes para consolidação do papel do Ministério da Defesa na hierarquia de comando das três forças singulares (Brasil, Estratégia Nacional de Defesa, Decreto nº 6.703, 2008, pág. 12) em um movimento de aproximação com o poder civil, visando à integração com órgãos governamentais e com a sociedade.

A END tem sido vista externamente como o lançamento de um ambicioso programa de modernização militar do país, conforme indicado em publicação recente do *International Institute for Strategic Studies – IISS, The Military Balance 2010* (IISS, 2010, pág. 57).

Entretanto, há autores que levantam dúvidas sobre a aplicabilidade da END, como destacado por ALMEIDA (2010), que indica que esta consiste, tão somente, de um documento propositivo, dotada de algumas sugestões úteis no terreno do reequipamento militar das forças armadas, mas caracterizada por vários problemas de concepção e, sobretudo, por uma falta de adequação ao mundo real dos conflitos potenciais nos quais possa vir a estar envolvido o Brasil.

Visando contribuir para o debate sobre o tema defesa nacional, este texto tem por objetivo obter informações sobre o comportamento das políticas no setor, mediante a análise da execução orçamentária dos programas do Ministério da Defesa, no período de 2000 a 2010, e indicar se há sinais de alterações relevantes em termos de gastos orçamentários. Há também a disponibilização de um conjunto de dados que poderão servir para análises complementares sobre o tema.

## Considerações iniciais

---

As análises foram realizadas a partir dos orçamentos do Governo Federal, obtidos nos bancos de dados disponibilizados pelo sítio eletrônico da Câmara dos Deputados ([www.camara.gov.br](http://www.camara.gov.br)). O período de análise compreende os Orçamentos Gerais da União - OGU relativos aos três últimos Planos Plurianuais - PPA do Governo Federal, 2000-2003 (BRASIL, Lei nº 9.989/ 2000),

2004-2007 (BRASIL, Lei nº 10.933/2004) e três anos do PPA 2008-2011 (BRASIL, Lei nº 11.653/2008).

Os dados referem-se às despesas liquidadas, que consistem na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito (BRASIL, Lei nº 4.320/1964, art. 63).

Em termos monetários, os valores são apresentados como constantes, ajustados por um índice de inflação. Utilizou-se a correção pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, que é o índice oficial do governo federal para metas inflacionárias, sendo divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Ainda sobre este ponto, os valores são considerados ao final dos exercícios (anos), ou seja, os valores do ano 2000 são corrigidos pelas inflações do ano 2001 em diante e assim sucessivamente para os demais anos.

## Execução orçamentária agregada do Ministério da Defesa

No ano 2000, o total de valores liquidados pelo Ministério da Defesa - MD foi da ordem de R\$ 39,4 bilhões, representando 3,4% do Orçamento Geral da União (OGU), que foi de R\$ 1.170,1 bilhões. No período analisado, a evolução dos valores não foi uniforme e demonstrou uma tendência recente de crescimento, conforme pode-se observar na Tabela I. Apresentou taxas negativas nos anos de 2002 e 2003, de -1,9% e -16,3%, respectivamente. Nos demais anos as taxas foram positivas, com destaque para os anos de 2001 e 2009, com variações de 14,4% e 9,6%, respectivamente.

Ao final de 2010, foram liquidados R\$ 59,3 bilhões de um OGU total de R\$ 1.493,2 bilhões. A diferença real de 2010 para 2000 foi de R\$ 19,9 bilhões, representando uma variação de 50,6%. Em termos de participação relativa dos gastos em defesa sobre o total do OGU, o maior valor do MD foi o de 2001 com 4,2% e a média do período foi de 3,5%.

A partir dos números da Tabela I, observa-se que, em termos agregados, a execução orçamentária do MD não tem seguido o perfil de evolução do OGU, visto que após as quedas de 2002 e 2003, apresentou uma tendência de crescimento, retornando ao patamar de execução de R\$ 45 bilhões (ocorrido em 2001) no ano de 2007. Nos anos de 2009 e 2010, pode-se observar um novo salto nesta tendência de elevação, com taxas reais de crescimento, 9,6% e 9,3%, respectivamente (vide Tabela I).

Essas ampliações recentes, que serão detalhadas ao longo do texto, estão em boa parte direcionadas a projetos de recomposição de equipamentos das forças armadas, com destaque para a parceria com a França no projeto dos submarinos convencionais e de propulsão nuclear (Prosub),

ao projeto de desenvolvimento de um avião de transporte e carga (KC-390) e a aquisição de helicópteros de médio porte (H-X BR).

Ao analisarem o rearmamento e a geopolítica regional na América do Sul, SILVA e TEIXEIRA JR. (2009) argumentam que as compras de material bélico por Brasil e Venezuela são guiadas pela finalidade geopolítica de projeção de poder e incremento da capacidade militar na região. Embora entre esses o Brasil persiga de forma mais ativa uma política de autonomia tecnológica e estratégica com possibilidade de projeção regional, tendo como principal finalidade no seu rearmamento fazer ressurgir a indústria bélica nacional, como principal elemento para a defesa da sua soberania.

O aumento dos gastos registrados pelo Brasil e outros países da América do Sul na área de segurança e defesa fizeram com que muitos estudiosos dessas matérias avertissem a possibilidade de surgimento de uma “corrida armamentista” na região. Contudo, ao analisar os gastos militares mundiais de 2009, o *Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI*, em sua publicação SIPRI Yearbook 2010, destaca que, embora países emergentes no cenário internacional como Brasil, China e Índia tenham realizado investimentos maiores, o que refletiria em alguma medida o crescimento econômico registrado em anos recentes por esses países, bem como suas aspirações globais e de influência regional, a maioria das regiões e sub-regiões compartilham as mesmas taxas de crescimento com gastos militares, excetuando-se os Estados Unidos (SIPRI, 2010, pág. 177).

**Tabela I – Evolução dos valores liquidados pelo Ministério da Defesa e Orçamento Geral da União (R\$ milhões).**

ANO / DESCRIÇÃO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
TOTAL DEFESA	39.398	45.057	44.219	37.024	38.112	41.696	43.611	46.661	49.538	54.313	59.352
VAR. ANUAL DEFESA		14,4%	-1,9%	-16,3%	2,9%	9,4%	4,6%	7,0%	6,2%	9,6%	9,3%
TOTAL OGU	1.170.069	1.063.890	1.057.440	1.256.344	1.209.864	1.395.075	1.446.607	1.431.691	1.390.688	1.500.065	1.493.175
VAR. ANUAL OGU		-9,1%	-0,6%	18,8%	-3,7%	15,3%	3,7%	-1,0%	-2,9%	7,9%	-0,5%
% DEFESA S/ OGU	3,4%	4,2%	4,2%	2,9%	3,2%	3,0%	3,0%	3,3%	3,6%	3,6%	4,0%
PIB	2.238.992	2.295.741	2.315.370	2.436.765	2.586.442	2.706.527	2.895.733	3.113.550	3.349.412	3.373.334	3.548.700*
% DEFESA S/ PIB	1,76%	1,96%	1,91%	1,52%	1,47%	1,54%	1,51%	1,50%	1,48%	1,61%	1,67%

Fonte: Base de Dados da Câmara dos Deputados e Bacen. Elaboração própria. (\*) Projeção PIB, dados SPE/ME.

Comparando-se ao Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, a preços de 2010, verifica-se um gasto orçamentário do Ministério da Defesa em torno de 1,67%. Em termos absolutos, o Brasil é o 11º país do mundo que mais investe na área de defesa, segundo a publicação *The Military Balance 2010* (IISS, 2010, pág. 462). O estudo ainda aponta que os Estados Unidos são os que mais investem em defesa no mundo, com cerca de 46,3% do gasto mundial, algo em torno de US\$ 696,3 bilhões em 2008, representando 4,88% de seu PIB. A Tabela II abaixo apresenta o *ranking* dos

países da América do Sul que mais gastam com defesa e os países com maiores gastos mundiais em termos absolutos.

**Tabela II – Comparação do gasto com defesa dos países sul-americanos em relação ao PIB (2008 e 2009) e países com maiores gastos mundiais (2008).**

País	% PIB 2008	% PIB 2009	País	US\$ milhões	% PIB 2008
Colômbia	3,91%	2,44%	USA	696.268	4,88%
Chile	3,28%	1,78%	França	67.185	2,35%
Equador	1,99%	-	Reino Unido	60.794	2,28%
<b>Brasil</b>	<b>1,66%</b>	<b>1,73%</b>	China	60.187	1,36%
Bolívia	1,50%	1,31%	Alemanha	46.943	1,28%
Venezuela	1,04%	1,18%	Japão	46.044	0,93%
Peru	1,11%	1,14%	Rússia	40.484	2,41%
Argentina	0,61%	0,80%	Arábia Saudita	38.223	8,15%

Fonte: *The Military Balance 2010*.

Olhando-se apenas os gastos com defesa como participação do PIB do país, os dados também mostram que o Brasil, apesar do crescimento observado, está longe de ser uma “potência bélica”, mesmo comparando-se apenas as despesas realizadas em contexto regional. Segundo informações relativas aos anos de 2008 e 2009, o país comprometeu percentuais inferiores àqueles registrados por Colômbia e Chile, ficando em um patamar de gastos bem próximo àquele ocupado por Equador e Bolívia (ver Tabela II).

## Execução orçamentária dos programas

Cabe esclarecer inicialmente que programa é um instrumento de organização da ação governamental que articula um conjunto de ações visando à concretização do objetivo nele estabelecido (BRASIL, Lei do PPA 2008-2011, nº 11.653/2008, art. 4º, inciso I). Cada ministério é responsável por um conjunto de programas, conforme definido na Lei do PPA, todavia, pode ocorrer de se ter ações desenvolvidas em programas sob a responsabilidade de outro ministério.

Durante o período analisado (onze anos), o MD teve participação em 68 (sessenta e oito) programas. No Plano Plurianual 2008-2011, estavam sob sua responsabilidade 26 programas: 1) Assistência e Cooperação das Forças Armadas à Sociedade; 2) Calha Norte; 3) Desenvolvimento da Infra-Estrutura Aeroportuária; 4) Segurança da Navegação Aquaviária; 5) Segurança de Voo e Controle do Espaço Aéreo Brasileiro; 6) Comunicações, Comando, Controle e Inteligência nas Forças Armadas; 7) Desenvolvimento da Aviação Civil; 8) Ensino Profissional da Aeronáutica; 9) Ensino Profissional da Marinha; 10) Ensino Profissional do Exército; 11) Gestão da Política de Defesa Nacional; 12) Mobilização para Defesa Nacional; 13) Preparo e Emprego Combinado das Forças Armadas; 14) Preparo e Emprego da Força Aérea; 15) Preparo e Emprego da Força Terres-

tre; 16) Preparo e Emprego do Poder Naval; 17) Proantar; 18) Produção de Material Bélico; 19) Reparcelhamento e Adequação da Força Aérea Brasileira; 20) Reparcelhamento e Adequação da Marinha do Brasil; 21) Reparcelhamento e Adequação do Exército Brasileiro; 22) Recursos do Mar; 23) Serviço de Saúde das Forças Armadas; 24) Tecnologia de Uso Aeroespacial; 25) Tecnologia de Uso Naval e, 26) Tecnologia de Uso Terrestre.

**Tabela III – Evolução dos valores liquidados dos principais programas do Ministério da Defesa (R\$ milhões).**

PROGRAMA / ANO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Previdência de Inativos e Pensionistas da União	16.634	21.001	20.644	19.102	18.790	19.540	21.458	22.282	23.923	25.757	26.950
Apoio Administrativo	13.155	12.994	13.612	11.831	12.178	12.780	14.398	14.675	16.213	17.448	18.258
Op Especiais: Serviço da Dívida Externa (Juros e Amortizações) (1)	2.536	3.136	3.861	1.378	1.075	2.530	1.266	1.179	291	520	252
Reparcelhamento e Adequação da Força Aérea Brasileira	250	1.332	853	441	920	733	795	1.054	1.346	1.455	1.349
Preparo e Emprego da Força Aérea	804	914	707	725	782	951	822	1.062	1.018	951	879
Serviço de Saúde das Forças Armadas	39	43	624	584	787	884	1.054	1.105	1.191	1.292	1.476
Preparo e Emprego do Poder Naval	669	786	616	578	599	708	594	738	877	1.032	817
Segurança de Vôo e Controle do Espaço Aéreo Brasileiro	792	599	715	533	651	547	639	769	824	878	987
Preparo e Emprego da Força Terrestre	667	632	478	544	776	776	738	694	733	806	959
Reparcelhamento e Adequação da Marinha do Brasil	469	550	33	61	119	273	163	399	421	1.077	3.556
Desenvolvimento da Infra-Estrutura Aeroportuária	159	285	118	72	150	587	179	216	273	339	315
Reparcelhamento e Adequação do Exército Brasileiro	217	227	489	149	140	76	60	198	333	479	475
Demais Programas	3.008	2.558	1.468	1.025	1.145	1.310	1.448	2.289	2.096	2.279	3.079
Total Defesa	39.398	45.057	44.219	37.024	38.112	41.696	43.611	46.661	49.538	54.313	59.352

Fonte: Base de Dados da Câmara dos Deputados. Elaboração própria. Obs: Os Programas destacados em cinza eram de responsabilidade de outro ministério, mas os valores representam ações executadas pelo MD (programas multissetoriais). (1) Os gastos deste programa referem-se aos pagamentos de amortizações e juros de empréstimos externos, contraídos em anos anteriores e sob a responsabilidade do MD.

A lista de programas foi ordenada de forma decrescente, tomando-se por base a média dos valores no período. Para facilitar a visualização, na tabela anterior constam somente os doze (12) maiores em termos orçamentários, permanecendo de fora outras participações em cinquenta e seis (56) programas de menor representatividade. Cabe destacar que alguns destes programas deixaram de existir ao longo do período e outros tiveram participação somente durante alguns anos. No ano 2010, os gastos sob responsabilidade do Ministério da Defesa foram de R\$ 59,3 bilhões.

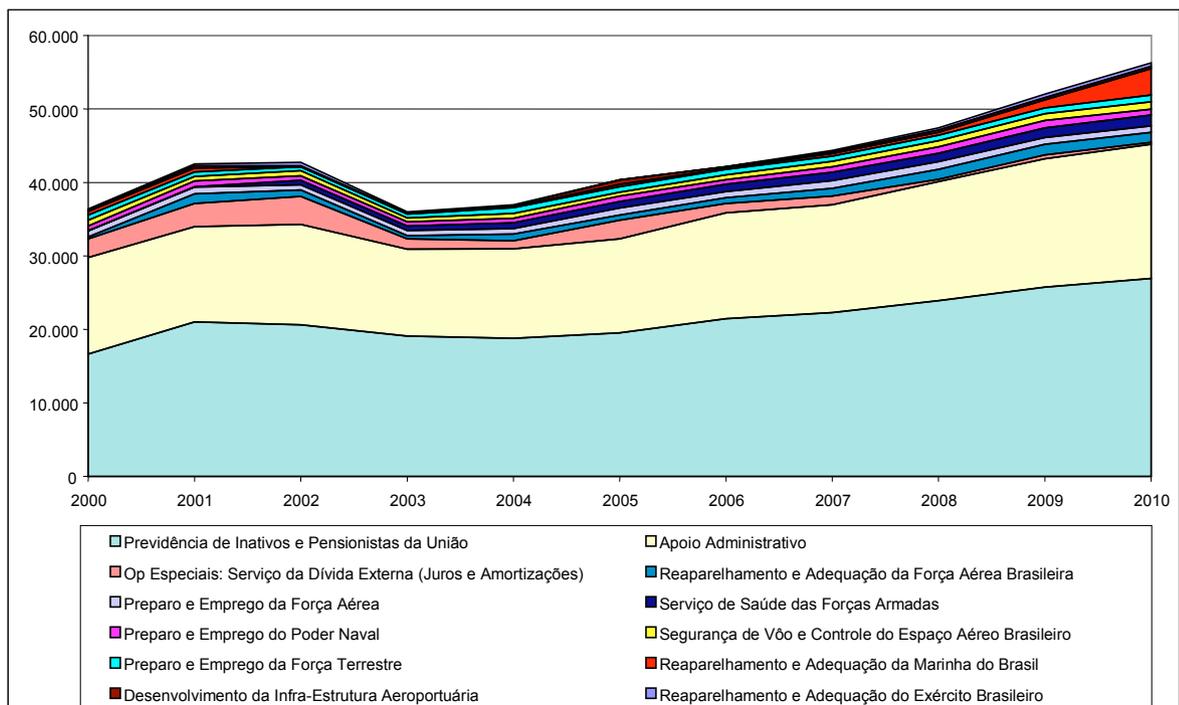
Em uma primeira análise sobre o conjunto da programação, destaca-se a relevância dos valores de dois programas: **Previdência de Inativos e Pensionistas da União**, referente aos gastos com aposentadorias e pensões dos servidores vinculados ao MD e o **Apoio Administrativo**, alusivo à remuneração dos militares (80%, do programa) e despesas administrativas (20%). Os dois programas somaram R\$ 45,2 bilhões e representaram 76,2% do total dos gastos em 2010. No ano de 2000, os valores foram de R\$ 29,8 bilhões, representado 75,6%, demonstrando que quase não houve alteração na participação destes do início para o final do período.

Um ponto a se destacar nesta análise é que praticamente 76% dos valores gastos no orçamento vinculado ao MD estão em programas de previdência, pessoal ativo e despesas administrativas. Face a essa concentração, no ano de 2010, os demais programas apresentaram gastos de R\$ 14,1 bilhões, com uma participação de 23,8% sobre o total. Essa distribuição de recursos demonstra o risco de leituras equivocadas quando se contabiliza o volume total de gastos realizados pelo MD como “investimento do país em defesa”. Conforme ficou demonstrado, grande parte dos recursos alocados para essa área é destinada menos à ampliação da capacidade dissuasória do país e mais com os inativos, à manutenção do quadro de pessoal dos Comandos ou ao funcionamento administrativo dos órgãos a eles relacionados.

Ainda nesta vertente, pode-se citar mais três programas onde predominam gastos de natureza civil, que são: Programa Serviço de Saúde das Forças Armadas, Programa Segurança de Voo e Controle do Espaço Aéreo Brasileiro e o Programa Desenvolvimento da Infra-estrutura Aeroportuária, que totalizaram R\$ 2,8 bilhões em 2010.

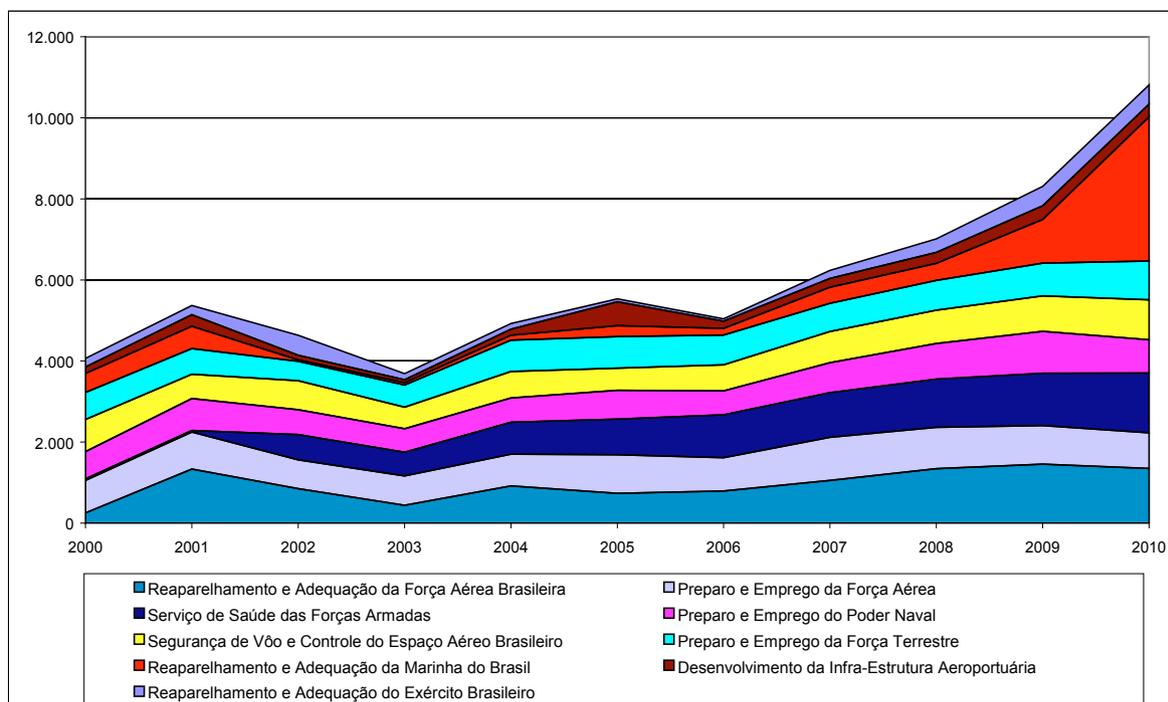
Comparando-se os Gráficos I e II é nítida a concentração dos gastos subsidiários à defesa. A partir da análise do Gráfico II, tem-se uma melhor compreensão da execução dos principais programas operacionais do MD, podendo-se observar o comportamento ao longo deste período e apreender como se deram as prioridades dos gastos. Alguns programas apresentaram um comportamento mais homogêneo, como os Programas de Preparo e Emprego das Forças, e outros apresentaram curvas mais ascendentes, como os Programas de Reaparelhamento, conforme destacados a seguir.

**Gráfico I - Evolução dos valores liquidados dos doze principais programas – 2000 a 2010 (em R\$ milhões).**



Fonte: Elaboração própria.

**Gráfico II - Evolução dos valores liquidados dos nove principais programas, exceto os programas: Previdência de Inativos e Pensionistas, Apoio Administrativo e Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa – 2000 a 2010 (em R\$ milhões).**



Fonte: Elaboração própria.

Com relação ao comportamento das despesas liquidadas dos programas no período, foram realizadas duas análises.

### Participação Relativa dos Programas

Refere-se à participação relativa do programa sobre o total dos valores gastos pelo Ministério, ou seja, o percentual sobre o total geral do respectivo ano. Demonstra se o programa ganhou ou perdeu participação na composição dos gastos orçamentários ao longo dos anos, indicando as prioridades alocativas do Órgão.

**Tabela IV – Participação Relativa dos Principais Programas – 2000 a 2010**

PROGRAMA / ANO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Previdência de Inativos e Pensionistas da União	42,2%	46,6%	46,7%	51,6%	49,3%	46,9%	49,2%	47,8%	48,3%	47,4%	45,4%
Apoio Administrativo	33,4%	28,8%	30,8%	32,0%	32,0%	30,7%	33,0%	31,5%	32,7%	32,1%	30,8%
Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (Juros e Amortizações)	6,4%	7,0%	8,7%	3,7%	2,8%	6,1%	2,9%	2,5%	0,6%	1,0%	0,4%
Reaparelhamento e Adequação da Força Aérea Brasileira	0,6%	3,0%	1,9%	1,2%	2,4%	1,8%	1,8%	2,3%	2,7%	2,7%	2,3%
Preparo e Emprego da Força Aérea	2,0%	2,0%	1,6%	2,0%	2,1%	2,3%	1,9%	2,3%	2,1%	1,8%	1,5%
Serviço de Saúde das Forças Armadas	0,1%	0,1%	1,4%	1,6%	2,1%	2,1%	2,4%	2,4%	2,4%	2,4%	2,5%
Preparo e Emprego do Poder Naval	1,7%	1,7%	1,4%	1,6%	1,6%	1,7%	1,4%	1,6%	1,8%	1,9%	1,4%
Segurança de Vôo e Controle do Espaço Aéreo Brasileiro	2,0%	1,3%	1,6%	1,4%	1,7%	1,3%	1,5%	1,6%	1,7%	1,6%	1,7%
Preparo e Emprego da Força Terrestre	1,7%	1,4%	1,1%	1,5%	2,0%	1,9%	1,7%	1,5%	1,5%	1,5%	1,6%
Reaparelhamento e Adequação da Marinha do Brasil	1,2%	1,2%	0,1%	0,2%	0,3%	0,7%	0,4%	0,9%	0,9%	2,0%	6,0%
Desenvolvimento da Infra-Estrutura Aeroportuária	0,4%	0,6%	0,3%	0,2%	0,4%	1,4%	0,4%	0,5%	0,6%	0,6%	0,5%
Reaparelhamento e Adequação do Exército Brasileiro	0,6%	0,5%	1,1%	0,4%	0,4%	0,2%	0,1%	0,4%	0,7%	0,9%	0,8%

Fonte: Elaboração própria. Obs: Os Programas destacados em cinza eram de responsabilidade de outro ministério, mas os valores representam ações executadas pelo MD (programas multissetoriais).

Os quatro programas que tiveram maior ampliação, de 2000 para 2010, foram: Reaparelhamento e Adequação da Marinha do Brasil, com ganho de participação em relação aos demais da ordem 4,8%, passando de 1,2% para 6,0%; Previdência de Inativos e Pensionistas da União, que ampliou sua participação em 3,2%, passando de 42,2% para 45,4%; Serviço de Saúde das Forças Armadas, com 2,4%, passando de 0,1% para 2,5%; Reaparelhamento e Adequação da Força Aérea Brasileira, com 1,6%, passando de 0,7% para 2,3%. Para se ter uma noção do que estes números representam, cada 1% que o Programa de Reaparelhamento e Adequação da Marinha aumentou, equivale a uma ampliação de aproximadamente R\$ 643 milhões sobre o valor do ano 2000.

Os dois programas que tiveram maior redução, de 2000 para 2010, foram: Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (Juros e Amortizações), com -6,0%, passando de 6,4% para 0,4% e o Apoio Administrativo, com -2,6% , passando de 33,4% para 30,8%.

## Variação percentual dos programas no período

A Tabela V demonstra a variação percentual, individualizada, dos valores liquidados pelos programas em 2000 em relação ao ano de 2010, ou seja, não leva em consideração as alterações do conjunto da programação. Cabe destacar que o conjunto teve uma variação de 50,6%.

**Tabela V – Variação Percentual dos Principais Programas de 2000 – 2010.**

PROGRAMA / ANO	2010
Previdência de Inativos e Pensionistas da União	62,0%
Apoio Administrativo	38,8%
Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (Juros e Amortizações)	-90,0%
Reaparelhamento e Adequação da Força Aérea Brasileira	440,1%
Preparo e Emprego da Força Aérea	9,3%
Serviço de Saúde das Forças Armadas	3677,2%
Preparo e Emprego do Poder Naval	22,2%
Segurança de Vôo e Controle do Espaço Aéreo Brasileiro	24,6%
Preparo e Emprego da Força Terrestre	43,7%
Reaparelhamento e Adequação da Marinha do Brasil	657,5%
Desenvolvimento da Infra-Estrutura Aeroportuária	98,3%
Reaparelhamento e Adequação do Exército Brasileiro	118,8%

Fonte: Elaboração própria. Obs: Os destacados em cinza eram de responsabilidade de outro ministério, mas os valores representam ações executadas pelo MD (programas multissetoriais).

Os quatro programas que tiveram maior variação, de 2000 para 2010, foram: Serviço de Saúde das Forças Armadas, com 3.677%; Reaparelhamento e Adequação da Marinha do Brasil, com 657%; Reaparelhamento e Adequação da Força Aérea Brasileira, com 440% e Reaparelhamento e Adequação do Exército Brasileiro, com 119%.

Esta análise indica uma primeira sensibilidade sobre o comportamento dos programas e é muito utilizada nas comparações de políticas públicas entre períodos distintos, mas às vezes podem ocorrer distorções pontuais. Por isso a importância de se analisar as variações ao longo de toda a série, como demonstrado na tabela a seguir.

Na Tabela VI pode-se observar o comportamento da variação percentual, ano a ano, dos principais programas, partindo-se do ano 2000. Nota-se que não há uma homogeneidade de tendências quando comparamos com o conjunto da programação. Cada programa deve ter obedecido a especificidades particulares em cada ano de execução.

**Tabela VI – Variação Percentual Anual dos Principais Programas – 2000 a 2010.**

PROGRAMA / ANO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Previdência de Inativos e Pensionistas da União	-	26,3%	-1,7%	-7,5%	-1,6%	4,0%	9,8%	3,8%	7,4%	7,7%	4,6%
Apoio Administrativo	-	-1,2%	4,8%	-13,1%	2,9%	4,9%	12,7%	1,9%	10,5%	7,6%	4,6%
Operações Especiais: Serviço da Dívida Externa (Juros e Amortizações)	-	23,7%	23,1%	-64,3%	-22,0%	135,3%	-50,0%	-6,9%	-75,3%	78,5%	-51,5%
Reaparelhamento e Adequação da Força Aérea Brasileira	-	433,1%	-36,0%	-48,3%	108,6%	-20,3%	8,4%	32,7%	27,7%	8,1%	-7,3%
Preparo e Emprego da Força Aérea	-	13,6%	-22,6%	2,5%	7,9%	21,6%	-13,6%	29,2%	-4,1%	-6,5%	-7,6%
Serviço de Saúde das Forças Armadas	-	10,0%	1350,9%	-6,4%	34,8%	12,3%	19,3%	4,9%	7,8%	8,5%	14,3%
Preparo e Emprego do Poder Naval	-	17,6%	-21,6%	-6,2%	3,7%	18,1%	-16,1%	24,3%	18,8%	17,7%	-20,8%
Segurança de Vôo e Controle do Espaço Aéreo Brasileiro	-	-24,4%	19,3%	-25,4%	21,9%	-15,9%	16,7%	20,3%	7,2%	6,6%	12,4%
Preparo e Emprego da Força Terrestre	-	-5,3%	-24,3%	13,7%	42,7%	0,1%	-5,0%	-5,9%	5,5%	10,1%	18,9%
Reaparelhamento e Adequação da Marinha do Brasil	-	17,2%	-93,9%	81,6%	95,9%	129,6%	-40,4%	145,3%	5,6%	155,7%	230,3%
Desenvolvimento da Infra-Estrutura Aeroportuária	-	79,5%	-58,6%	-39,0%	107,5%	292,8%	-69,4%	20,5%	26,1%	24,5%	-7,1%
Reaparelhamento e Adequação do Exército Brasileiro	-	4,7%	115,4%	-69,6%	-5,7%	-45,8%	-21,6%	232,7%	67,8%	43,9%	-1,0%

Fonte: Elaboração própria. Obs: Os Programas destacados em cinza eram de responsabilidade de outro ministério, mas os valores representam ações executadas pelo MD (programas multissetoriais).

Com base nestes dados, pode-se destacar algumas variações relevantes no comportamento dos gastos dos programas, como segue.

A grande ampliação dos valores do Programa Serviço de Saúde das Forças Armadas, tanto em termos absolutos (variação de 3.677%) como em termos relativos (aumento em 2,4%), conforme destacados nas Tabelas IV a VI deveu-se a uma alteração na configuração programática. Até o ano 2001, além do programa em questão, existiam mais três outros similares, sendo uma para cada força: Serviço de Saúde do Exército, Serviço de Saúde da Aeronáutica e Serviço de Saúde da Marinha. A partir do ano de 2002, os quatro programas foram fundidos, permanecendo somente um, o que justificou essas variações.

Os Programas Preparo e Emprego da Força Aérea, Preparo e Emprego do Poder Naval e Preparo e Emprego da Força Terrestre têm mantido suas participações relativas, com leves ampliações e percentuais médios em torno de 1,9%, 1,6% e 1,6%, respectivamente. Isso demonstra que o governo vem mantendo o mesmo nível de gasto e sem grandes alterações no aporte de recursos novos.

Os maiores destaques ficam por conta dos Programas de Reaparelhamento. Os três Programas das forças singulares apresentaram uma ampliação relevante em relação aos demais, notadamente nos últimos anos.

Dentre os três, o Programa de Reaparelhamento e Adequação do Exército Brasileiro foi o que apresentou a menor ampliação, todavia vem apresentando uma curva crescente nos últimos três anos. Em termos reais, no ano de 2000 foram gastos R\$ 217 milhões e encerrou o ano de 2010 com R\$ 475 milhões. A variação percentual neste período foi de 118,8% (Tabela V), com uma ampliação na participação relativa sobre o total dos recursos e encerrando 2010 com 0,8% (Tabela IV). Dentro do programa, os maiores gastos vêm sendo feitos na ação **Modernização Operacional das Organizações Militares do Exército**.

No Programa de Reaparelhamento e Adequação da Força Aérea Brasileira foram gastos R\$ 250 milhões no ano 2000, passando para R\$ 1.349 milhões em 2010, representando uma variação percentual de 440% (Tabela V). Em termos relativos, encerrou 2010 com 2,3% (Tabela IV) sobre o total do orçamento do MD. Merecem destaque, em termos de gastos, as ações **Aquisição de Helicóptero de Médio Porte de Emprego Geral** (Projeto H-X BR), que serão compartilhados com as outras três forças singulares e a ação **Aquisição de Aeronaves**, que se refere à compra de aeronaves e da logística associada.

Dentre os três, o Programa de Reaparelhamento e Adequação da Marinha do Brasil foi o que apresentou a maior ampliação. No ano 2000 foram gastos R\$ 469 milhões, passando para R\$ 3.556 milhões em 2010, o que representou uma variação percentual de 657,5% (Tabela V). Em termos relativos, encerrou o ano de 2010 com uma participação de 6% sobre o total do orçamento (Tabela IV). Neste caso, cabe comentar sobre o acordo do Brasil com a França para a fabricação de quatro submarinos convencionais e um submarino de propulsão nuclear, movimento alinhado com a Estratégia Nacional de Defesa, no tocante à dimensão naval. Conforme informações divulgadas pela imprensa, o custo deste acordo está estimando em R\$ 17,6 bilhões (ANTUNES, 2009).

Em termos de volume de investimentos, três ações conformam a vertente orçamentária que absorveram a maior parcela destes recursos, que são **Implantação de Estaleiro e Base Naval para Construção e Manutenção de Submarinos Convencionais e Nucleares, Construção de Submarinos Convencionais e Construção de Submarino de Propulsão Nuclear**. Somente no ano de 2010, esses três projetos gastaram R\$ 3.080 milhões.

## Conclusão

---

Durante o período analisado, pode-se observar que após a queda dos valores nos anos de 2002 e 2003, há uma tendência de crescimento dos gastos orçamentários em defesa no país. Mesmo assim, quando comparado com os outros países da América do Sul, o Brasil está na quarta colocação em termos gastos como proporção do PIB (1,67%), estando atrás de Colômbia, Chile e Equador. Soma-se a isso que ao se analisar os programas do Ministério da Defesa, verificou-se que historicamente em torno 76% dos valores são referentes a gastos com pessoal (aposentadorias, pensões e ativos) e despesas administrativas, em sua maioria de caráter obrigatório, representando R\$ 45,2 bilhões de um total de R\$ 59,3 bilhões no ano de 2010.

Por outro lado, dos principais programas analisados, destaca-se que aqueles alusivos ao reaparelhamento e adequação das forças singulares (Programa de Reaparelhamento e Adequação da Força Aérea Brasileira, Programa de Reaparelhamento e Adequação da Marinha do Brasil e Programa de Reaparelhamento e Adequação do Exército Brasileiro) apresentaram ampliações superiores aos demais nos últimos anos, com ênfase para a vertente naval. Os três, em conjunto, passaram de uma participação relativa de 2,4%, no ano 2000, para 9,1% em 2010, alcançando gastos R\$ 5,4 bilhões.

Isso indica que há sinais, ainda que não consolidados, de uma disposição do Governo Federal em recompor e atualizar os equipamentos das forças armadas, pois somente no médio prazo poderá se aferir a consistência no aporte de recursos. Notadamente porque esses tipos aquisições são em sua maioria de longo prazo e com valores relevantes quando comparados aos demais desafios futuros que ainda tem a nação, com destaque para as desigualdades sociais e regionais ainda latentes.

Em todo caso, são nítidos os movimentos que o país vem fazendo em termos de projeção no cenário internacional, com destaques para as áreas de comércio, regulação financeira e maior inserção nos debates das nações-líder, como o caso do G20, visando à promoção de um arranjo mundial multipolar. Há também passos no terreno das questões de segurança internacional, onde o país vem ampliando a participação em operações de manutenção da paz, como o comando da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah) e o recente acordo para comandar a unidade marítima da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (Unifil). No âmbito regional, os passos são para a construção de um arranjo institucional para tratar das questões de defesa da América do Sul, por meio da criação do Conselho de Defesa Sul-americano, no final de 2008, e para promoção de iniciativas de integração e cooperação da base industrial de defesa.

Inevitavelmente esses movimentos da política externa brasileira têm um impacto sobre a política de defesa nacional e sobre a atuação das forças armadas brasileiras, refletindo em suas capacidades de ação e dissuasão. Estes atos não são isolados, mas avalia-se como um movimento gradual e de longo prazo que o Governo vem desenvolvendo ao longo dos últimos anos. O lançamento da END, ainda que com algumas fragilidades, se soma a esses movimentos, dando corpo a um novo

patamar para a política de defesa nacional. E, como se pode verificar, os gastos orçamentários apontam para um alinhamento com essa estratégia e tende a conduzir o país para um novo reposicionamento em âmbito regional e internacional.

## Referências bibliográficas

---

ALMEIDA, Paulo Roberto. **A Arte de Não Fazer a Guerra: novos comentários à Estratégia Nacional de Defesa**. Mundorama [on line], 2010, <http://mundorama.net/2010/06/01/a-arte-de-nao-fazer-a-guerra-novos-comentarios-a-estrategia-nacional-de-defesa-por-paulo-roberto-de-almeida/>, acessado em 14/2/2011.

ANTUNES, Claudia. **Acordo Brasil-França marca expectativa de ser “potência”**. Folha de São Paulo, 06/09//2009, São Paulo. Disponível em <http://www1.folha.uol.com.br /folha /Brasil /ult96u620140.shtml>, acessado em 10/2/2011.

BRASIL. **Estratégia Nacional de Defesa, Decreto nº 6.703**, 2008.

BRASIL. **Política de Defesa Nacional, Decreto nº 5.484**, 2005.

BRASIL. **Lei do PPA 2000-2003, nº 9.989**, 2000.

BRASIL. **Lei do PPA 2004-2007, nº 10.933**, 2004.

BRASIL. **Lei do PPA 2008-2011, nº 11.653**, 2008.

BRASIL. **Lei nº 4.320**, 1964.

IISS - International Institute for Strategic Studies. **The Military Balance 2010: The annual assessment of global military capabilities and defense economics**. Londres, 2010.

SILVA, Antônio Henrique Lucena e TEIXEIRA JR., Augusto Wagner Menezes. **Rearmamento e a Geopolítica Regional da América do Sul: entre os desafios domésticos e a autonomia estratégica**. *Revista Brasileira de Estudos Estratégicos - REST*, vol. 1, nº 2 [on line], Rio de Janeiro, 2009. Disponível em <http://www.inest.uff.br>.

SIPRI - Stockholm International Peace Research Institute. **SIPRI Yearbook 2010: Armaments, disarmament and international security**. Estocolmo, 2010.