



**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA
DIRETORIA DE EDUCAÇÃO**

**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM FINANÇAS PÚBLICAS – ÊNFASE EM
ADMINISTRAÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA**

ORÇAMENTO PÚBLICO: INVESTIMENTOS EM DEFESA NO BRASIL

Gilmar Rodrigues Possati Junior

**Brasília
2012**



**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO FAZENDÁRIA
DIRETORIA DE EDUCAÇÃO**

**CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM FINANÇAS PÚBLICAS – ÊNFASE EM
ADMINISTRAÇÃO ORÇAMENTÁRIO-FINANCEIRA**

ORÇAMENTO PÚBLICO: INVESTIMENTOS EM DEFESA NO BRASIL

Trabalho de conclusão de curso de Pós-graduação apresentado à Escola de Administração Fazendária, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Finanças Públicas – ênfase em administração orçamentário-financeira

Gilmar Rodrigues Possati Junior

Antonio Carlos dos Santos – *M.Sc*

**Brasília
Abril/2012**



TERMO DE APROVAÇÃO

GILMAR RODRIGUES POSSATI JUNIOR

ORÇAMENTO PÚBLICO: INVESTIMENTOS EM DEFESA NO BRASIL NO PERÍODO DE 2004 A 2010

Este trabalho de conclusão de curso foi julgado adequado como requisito parcial para obtenção do título de especialista do Curso de Finanças Públicas – ênfase em Administração Orçamentário-Financeira da Escola de Administração Fazendária – ESAF, pela seguinte banca examinadora:

Antonio Carlos dos Santos, *M.Sc*

Nome/titulação (professor – membro da banca)

Nome/titulação (professor – membro da banca)

**Brasília
Abril/2012**

CESSÃO DE DIREITOS

ORÇAMENTO PÚBLICO: INVESTIMENTOS EM DEFESA NO BRASIL

Trabalho apresentado à Escola de Administração Fazendária – ESAF como parte dos requisitos para obtenção do título de Especialista em Finanças Públicas – ênfase em Administração Orçamentário-Financeira.

“É concedida à Escola de Administração Fazendária – ESAF permissão para publicar este trabalho por via impressa ou para divulgá-lo em meio eletrônico, para fins de leitura, impressão e/ou download pela Internet, a título de divulgação da produção científica produzida em conjunto com a ESAF, sem ressarcimento dos direitos autorais”.

Gilmar Rodrigues Possati Junior

Brasília, Abril de 2012

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha avó Therezinha de Jesus Lucas Rodrigues (in memoriam), pelo eterno amor e incentivo a mim dispensados.

AGRADECIMENTOS

À Deus, pela eterna vigilância nessa caminhada.

Aos meus pais, pelo apoio e incentivo aos estudos.

À minha irmã, pelos desejos de saúde e felicidade.

À minha esposa Claudia, pelo companheirismo, compreensão e apoio incondicionais.

Ao Professor M.Sc. Antonio Carlos dos Santos, pela orientação segura, disponibilização de informações e conhecimentos sem os quais este trabalho não teria atingido o objetivo proposto.

Aos professores do curso pelas brilhantes lições e ensinamentos.

Aos colegas da especialização, Juliano, Marcus Aurélio e Samuel, pelo apoio, incentivo, companheirismo e amizade.

Aos meus chefes, pelo incentivo, apoio e compreensão.

Aos meus colegas de trabalho, pelo companheirismo.

A todos que, direta ou indiretamente, contribuíram para esta realização.

Muito obrigado.

RESUMO

O debate envolvendo questões de Defesa tornou-se mais intenso a partir da publicação da Estratégia Nacional de Defesa, em 2008. O presente trabalho se desenvolveu no sentido de inserir-se nesse contexto, partindo do seguinte questionamento: *qual a participação dos investimentos em Defesa nos gastos diretos do governo federal?* Assim, a pesquisa analisou a participação dos investimentos públicos realizados nos programas da função Defesa no período de 2004 a 2010, com o intuito de verificar o total de recursos distribuídos à função Defesa para realização de investimentos, traçando um comparativo entre estes e o total dos investimentos nas demais áreas governamentais; verificar a proporção dos investimentos em Defesa Nacional em relação ao Produto Interno Bruto, fazendo um comparativo com as demais funções; e, por fim, realizar um comparativo entre a execução orçamentária e financeira dos investimentos diretos do governo federal na função Defesa e as demais funções governamentais. Observou-se que a função Defesa – apesar de figurar, na média, como 5ª (quinta) prioridade entre todos os investimentos diretos do governo federal efetuados no período analisado – mostrou-se, ao que tudo indica, como um setor que vem perdendo espaço na participação dos investimentos públicos federais, fato que não pode ser justificado em cima dos gastos com pessoal, os quais, também, vêm diminuindo sua participação ao longo do tempo. Sob a ótica macroeconômica, foi possível verificar que os investimentos em Defesa Nacional são relativamente baixos em proporção ao PIB, não acompanhando, sequer, a margem de expansão verificada no total de investimentos efetuados nas demais funções de governo. Pode-se deduzir que os investimentos em Defesa são pouco expressivos e enseja falta de prioridade governamental na alocação de recursos para essa área, tendo como consequência a defasagem tecnológica e o “sucateamento” da estrutura de Defesa do país. O pouco significativo investimento em Defesa não se apresentou como consequência da incapacidade de execução orçamentária e financeira as quais se destacaram na comparação com os demais setores.

Palavras-chave: Defesa Nacional; investimentos públicos; orçamento; governo federal

ABSTRACT

The debate involving questions of Defense became more intense after the publication of the National Defense Strategy, in 2008. This paper aimed to insert itself in this context, based on the following question: *what is the participation of the investment in Defense in direct spending of the federal government?* Thus, the study examined the participation of the public investments accomplished in Defense Spending Programs from 2004 to 2010, with the aim of verifying the total funds distributed to the Defense Spending for investments, establishing a comparison between them and the total investment in other governmental areas; determining the proportion of investments in National Defense in relation to Gross Domestic Product, making a comparison with the other functions; and, finally, comparing the budgetary and financial execution of direct investments of the Federal Government in the Defense Spending and other governmental functions. It was observed that the function Defense - while appearing, on average, as the 5th (fifth) priority among all the federal government's direct investments accomplished in the period analyzed – proved, as it seems, to be a sector that has been losing ground in the sharing of federal public investments, a fact that can not be justified upon the expenses with personnel, which also have decreased their participation over time. From the macroeconomic perspective, it was possible to identify that investments in National Defense are relatively low in proportion to GDP, not even following the margin expansion observed in the total investments made in other government spending. It can be inferred that investment in defense is not very significant and gives rise to lack of government priority in the allocation of resources to this area and the resulting technological gap and the "scrapping" of the defense structure of the country. The very insignificant investment in Defense is not presented as a result of inability to budgetary and financial execution which stood out in comparison with other sectors.

Keywords: National Defense; public investments, budgetary, federal government

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Dimensões do PPA	18
Quadro 1 – Lista dos programas sob responsabilidade do MD	19
Figura 2 – Relação programa /objetivos setoriais /objetivos de governo	20
Quadro 2 – Critérios de classificação das despesas	22
Quadro 3 – Classificação Institucional do Ministério da Defesa	24
Quadro 4 – Classificação Funcional relacionada ao Ministério da Defesa	25
Quadro 5 – Categorias econômicas e grupos	27
Figura 3 – Integração entre a execução orçamentária e financeira das despesas	29
Figura 4 – Eixos estruturantes da END	36
Quadro 6 – Ações do Programa Calha Norte	40
Gráfico 1 – Comparativo entre o comportamento dos investimentos diretos na função Defesa com os investimentos nas demais funções	47
Gráfico 2 – Prioridade dos investimentos entre os programas distribuídos à função Defesa	48
Gráfico 3 – Comparativo entre o comportamento dos valores executados na função Defesa nos Grupos de Natureza de Despesa no período 2004-2011	51
Gráfico 4 – Investimentos diretos do governo federal no período 2004-2010 (em % do PIB)	53
Figura 5 – Mapa global mostrando taxas de crescimento real do PIB para 2009	54
Gráfico 5 – Comparativo entre a evolução da relação Investimentos/PIB nas funções de governo e a função Defesa Nacional	57
Gráfico 6 – Percentual médio de execução orçamentária dos investimentos nas cinco funções com maior prioridade	59
Gráfico 7 – Percentual médio de execução financeira dos investimentos nas cinco funções com maior prioridade	61

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Ordenação das funções de governo por participação relativa no montante dos investimentos diretos do governo federal no período 2004-2010	45
Tabela 2 – Distribuição dos valores executados na função Defesa nos Grupos de Natureza de Despesa no período 2004-2011	50
Tabela 3 – Relação entre o Produto Interno Bruto e o total dos investimentos diretos nas Funções de Governo – período 2004 – 2010	52
Tabela 4 – Variação do Produto Interno Bruto no período 2004 – 2010	53
Tabela 5 – Relação entre o Produto Interno Bruto e os investimentos diretos em Defesa Nacional no Brasil – período 2004 – 2010	55
Tabela 6 - Execução Orçamentária dos investimentos diretos do governo federal por função no período 2004-2010	59
Tabela 7 - Execução Financeira dos investimentos diretos do governo federal por função no período 2004-2010	61

LISTA DE ABREVIATURAS

BGU	Balanço Geral da União
Censipam	Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia
EMCFA	Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
END	Estratégia Nacional de Defesa
ESG	Escola Superior de Guerra
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
GPS	<i>Global Position System</i>
HFA	Hospital das Forças Armadas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBDN	Livro Branco da Defesa Nacional
LOA	Lei Orçamentária Anual
MD	Ministério da Defesa
MPOG	Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MTO	Manual Técnico do Orçamento
OECD	Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico
ONU	Organização das Nações Unidas
PCN	Programa Calha Norte
PEnsD	Política de Ensino de Defesa
PIB	Produto Interno Bruto
PPA	Plano Plurianual
SOF	Secretaria do Orçamento Federal

Sepesd	Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto
Seprod	Secretaria de Produtos de Defesa
SEORI	Secretaria de Organização Institucional
SIPRI	<i>Stockholm International Peace Research Institute</i>

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
1.1 Tema.....	13
1.2 Problema.....	14
1.3 Objetivos.....	15
1.4 Justificativa e contribuições.....	15
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	17
2.1 Planejamento Público Federal.....	17
<i>2.1.1 O Plano Plurianual e a Defesa Nacional.....</i>	<i>17</i>
2.2 O Orçamento Público Federal.....	19
<i>2.2.1 As classificações orçamentárias da despesa.....</i>	<i>20</i>
<i>2.2.1.1 Classificação Institucional.....</i>	<i>22</i>
<i>2.2.1.2 Classificação Funcional.....</i>	<i>23</i>
<i>2.2.1.3 Classificação por programas (Estrutura Programática).....</i>	<i>24</i>
<i>2.2.1.4 Classificação segundo a natureza.....</i>	<i>24</i>
<i>2.2.2 Execução orçamentária e financeira.....</i>	<i>28</i>
2.3 Defesa Nacional.....	35
<i>2.3.1 A Política de Defesa Nacional.....</i>	<i>36</i>
<i>2.3.2 A Estratégia Nacional de Defesa.....</i>	<i>37</i>
<i>2.3.3 O Livro Branco de Defesa Nacional.....</i>	<i>39</i>
2.4 Gastos públicos, crescimento econômico e suas externalidades positivas.....	40
3 METODOLOGIA.....	42
4 RESULTADOS E DISCUSSÃO.....	44
4.1 A participação relativa dos investimentos nas funções de governo.....	44
4.2 A dinâmica dos investimentos em Defesa Nacional sob aspectos macroeconômicos.....	51
4.3 Execução orçamentária e financeira dos investimentos diretos do governo federal.....	57
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	63
REFERÊNCIAS.....	67
APÊNDICES	71

1 INTRODUÇÃO

1.1 Tema

Muitos estudos na área de planejamento e orçamento governamental vêm sendo desenvolvidos em vários contextos, sob diversos ângulos e visões. No âmbito do planejamento governamental das políticas de Defesa Nacional, pode-se destacar três importantes trabalhos. O primeiro deles refere-se ao construto de Almeida (2001, p.22) e sua abordagem do pensar a Defesa “economicamente”, artigo em que o autor defende que o país deve “pautar a análise de suas questões de Defesa a partir da recorrente e limitadora relação entre necessidades infinitas e recursos escassos”. Na visão do autor, o analista econômico e orçamentário da Defesa “poderá valer-se de conceitos e princípios econômicos para melhor decidir, na busca da forma mais econômica de se obter o resultado esperado do investimento em Defesa: a tranquilidade da nação”. O segundo trata-se da pesquisa de Heye (2005), tese de doutorado em que o autor, valendo-se de uma análise quantitativa, trouxe importantes contribuições dos aspectos políticos domésticos e suas implicações sobre os gastos militares, proporcionando uma perspectiva mais rica em relação aos determinantes políticos desses gastos. O terceiro, por seu turno, trata-se do estudo de Matos (2010), artigo em que a pesquisadora aborda a participação do setor Defesa no orçamento federal, realizando importante análise voltada ao orçamento de Defesa no Brasil. Ademais, entre suas conclusões, a autora cita a existência de dificuldades na execução de investimentos em Defesa, relacionando como causa um ponto muito abordado nos estudos que envolvem planejamento nessa área: a alocação de recursos orçamentários em Defesa e o respectivo comprometimento destes com o pagamento de pessoal (ativo, inativo e pensionistas).

Sobre o assunto, observa-se que há uma certa convergência nas análises desses pesquisadores, qual seja, o elevado comprometimento do orçamento de Defesa com gasto de pessoal. Semelhantes conclusões a Matos (2010), também são encontradas em Flores (2002), Rosière (2004), Fernandes (2006) e Aguilar (2008). Os referidos autores são enfáticos ao afirmar que o gasto com pagamento de pessoal é elevado, consumindo aproximadamente 75% do total de recursos, sobrando apenas 10%, em média, para despesas discricionárias dentre os quais estão incluídos os investimentos, haja vista que os outros 15% estão comprometidos com despesas obrigatórias. Sendo assim, apesar de o orçamento da Defesa representar um volume grande de recursos públicos, muito pouco sobra para a realização dos necessários investimentos em reaparelhamento e modernização das Forças Armadas, surgindo a ideia

generalizada – superficial e simplista – que o Brasil gasta muito em Defesa. Ideia, essa, que periodicamente é destacada em jornais, revistas e, até mesmo, em portais oficiais do governo na *internet*.

Exemplo disso ocorreu quando o *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), reconhecido órgão internacional dedicado à pesquisa em conflitos, armamentos, controle de armas e desarmamento, publicou, em abril de 2011, informações sobre gastos militares mundiais (*World Military Expenditure*), no *SIPRI yearbook* – anuário que contém um compêndio de dados e análises nas áreas de segurança e conflitos, gastos militares e armamentos e não-proliferação, controle de armas e desarmamento.

Para ilustrar o destaque atribuído pelo governo ao assunto, segue abaixo recente nota divulgada no portal do Ministério das Relações Exteriores, o Itamaraty¹, com o título “Defesa - Gastos militares batem recorde em 2010, Brasil é destaque na América do Sul”:

O Brasil foi o principal contribuidor para o crescimento de 5,8% dos gastos militares na América do Sul, segundo informações do Instituto Internacional de Estudos da Paz, de Estocolmo. A região gastou US\$ 63,3 bilhões no ano passado, impulsionada pelas compras de helicópteros e submarinos militares feitas pelo governo brasileiro. No mundo, os gastos militares atingiram US\$ 1,6 trilhão em 2010.

Em uma primeira análise, a referida nota leva a crer que o Brasil gasta um elevado montante de recursos em Defesa, principalmente, investindo em novos equipamentos bélicos, como aeronaves, blindados, armamentos etc. Entretanto, os estudos apontados indicam que os investimentos propriamente ditos são bastantes reduzidos. Em função disso, a alocação desses recursos deve ser muito bem planejada, de maneira que os gastos sejam feitos de forma eficiente e eficaz, e estejam em estrita consonância com a Política de Defesa Nacional e sua estratégia, bem como com os objetivos de governo. Assim sendo, vislumbra-se a necessidade de um aprofundamento das pesquisas sobre esses investimentos.

1.2 Problema

O presente estudo alinha-se às pesquisas citadas, e, com intuito de complementá-las, parte do seguinte questionamento: *qual a participação dos investimentos em Defesa nos gastos diretos do governo federal?*

¹ Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/selecao-diaria-de-noticias/midias-nacionais/brasil/brasil-economico/2011/04/12/Defesa-gastos-militares-batem-recorde-em-2010>> Acesso em 11 fev. 2012

1.3 Objetivos

Analisar a participação dos investimentos públicos realizados nos programas da função Defesa Nacional no período de 2004 a 2010 é o objetivo geral da presente pesquisa.

Para tanto, propõem-se os seguintes objetivos específicos:

- a) verificar o total de recursos distribuídos à função Defesa para realização de investimentos, traçando um comparativo entre estes e o total dos investimentos nas demais áreas governamentais;
- b) verificar a proporção dos investimentos em Defesa Nacional em relação ao Produto Interno Bruto – PIB, fazendo um comparativo com as demais funções;
- c) Realizar um comparativo entre a execução orçamentária e financeira dos investimentos diretos do governo federal na função Defesa e as demais funções governamentais;

Para atingir os objetivos propostos, o trabalho estruturou-se da seguinte forma: um capítulo de referencial teórico, contemplando a fundamentação teórica do trabalho, dividido em seções (planejamento público federal; orçamento público federal; Defesa Nacional; gastos públicos, crescimento econômico e suas externalidades positivas); um capítulo no qual é explanada a metodologia utilizada no desenvolvimento da pesquisa; um capítulo de análise, discussão e apresentação dos resultados obtidos no trabalho e, por fim, as considerações finais, ocasião em que são apresentadas as principais inferências do estudo.

1.4 Justificativa e contribuições

Como contribuições, o trabalho pretende servir de referência para novos estudos de maneira a ampliar os debates conduzidos no âmbito acadêmico e institucional das questões suscitadas pela pesquisa. A análise do comportamento dos investimentos militares proporciona importantes subsídios para abordar questões presentes no debate que vem ocorrendo em nosso país, a partir da publicação da Estratégia Nacional de Defesa, fruto do amadurecimento institucional ocorrido na estrutura de Defesa na última década. Além disso, o estudo concorre para o esforço de superação das limitações decorrentes da problemática da análise dos dados relacionados à Defesa Nacional, dada as características específicas do “bem” ou “produto” Defesa.

O Brasil é um país democrático e como tal deve pautar seus atos com a maior transparência possível. Sendo assim, a presente pesquisa procura inserir-se nesse contexto, buscando o envolvimento de diferentes instâncias (gestão pública, pesquisa, transparência e controle) no assunto Defesa. Enfim, o intento é prover a sociedade de novas informações, de maneira que possa auxiliar na superação de visões preconcebidas e, muitas vezes equivocadas, estimuladas por veículos de comunicação que não tem o compromisso de tratar dados com o rigor que a ciência exige.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Planejamento Público Federal

O atual sistema de planejamento e de orçamento federal está previsto na Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001, a qual organiza e disciplina todo o sistema. A lei apresenta como finalidades do sistema, dentre outras, a de formular o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais, bem como gerenciar o processo de planejamento e de orçamento federal. O sistema de planejamento e de orçamento federal é integrado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), como órgão central, unidades de planejamento e orçamento dos ministérios, como órgãos setoriais e os órgãos específicos, subordinados ao MPOG, como, por exemplo, a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos e a Secretaria do Orçamento Federal.

2.1.1 O Plano Plurianual e a Defesa Nacional

O Plano Plurianual (PPA) estabelece, segundo a Constituição Federal de 1988, “as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada”. O plano plurianual é instituído por lei e elaborado no primeiro ano de mandato do presidente eleito, para execução nos quatro anos seguintes.

Segundo a Constituição Federal, artigo 167, parágrafo 1º, os investimentos, cuja execução seja levada a efeito por períodos superiores a um exercício financeiro, só poderão ser iniciados se previamente incluídos no PPA ou se nele incluídos por autorização legal. A não observância desse preceito caracteriza crime de responsabilidade.

O PPA apresenta duas dimensões: uma dimensão estratégica, representando a orientação estratégica de governo (visão de longo prazo e objetivos de governo) e as orientações estratégicas dos ministérios (objetivos setoriais) e uma dimensão tático-operacional, representando os programas e ações. Tais dimensões estão ilustradas na figura 1 a seguir:

Figura 1 – Dimensões do PPA



Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

Como se pode observar, os programas estão inseridos na dimensão tático-operacional do PPA e são os elementos-base do plano. Segundo a portaria nº 42/1999 (BRASIL, 1999), do então Ministério do Orçamento e Gestão, os programas representam “o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual”. Outra definição convencional e mais clássica pode ser encontrada no Manual de Orçamento por Programas e Realizações da Organização das Nações Unidas – ONU:

o programa é o nível máximo de classificação do trabalho executado por uma unidade administrativa de nível superior no desempenho das funções que lhes são atribuídas. Utiliza-se a palavra para designar o resultado do trabalho, ou seja, um produto ou serviço final, representativo dos propósitos para que a unidade foi criada. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1971, p. 40)

Sendo assim, toda ação do governo está estruturada em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos para o período do PPA. O programa funciona como elemento integrador entre o planejamento de médio prazo do governo (PPA) e o planejamento operacional do governo, o orçamento propriamente dito. Desse modo, o plano termina no programa e o orçamento começa no programa, conferindo, assim, a integração entre esses instrumentos.

No atual sistema de planejamento e orçamento do governo, existem dois tipos de programas, os Programas Finalísticos e os Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais. O Manual Técnico do Orçamento - 2011, elaborado pela Secretaria do Orçamento Federal (SOF) assim dispõe:

Os Programas são classificados em dois tipos:

Programas Finalísticos: dos quais resultam bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade, cujos resultados sejam passíveis de mensuração;

Programas de Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais: são programas voltados aos serviços típicos de Estado, ao planejamento, à formulação de políticas setoriais, à coordenação, à avaliação ou ao controle dos programas finalísticos, resultando em bens ou serviços ofertados ao próprio Estado, podendo ser composto inclusive por despesas de natureza tipicamente administrativas. (BRASIL, 2010, p. 40)

Observa-se que os programas finalísticos estão atrelados diretamente às políticas públicas, de benefício direto à sociedade, já os de apoio, por sua vez, possuem caráter de suporte à própria existência do Estado, podendo ser também administrativos.

O Quadro 1 abaixo apresenta a lista dos programas inseridos no PPA 2008-2011 que foram atribuídos ao Ministério da Defesa, principal responsável pela função Defesa Nacional.

Quadro 1 – Lista dos programas sob responsabilidade do MD

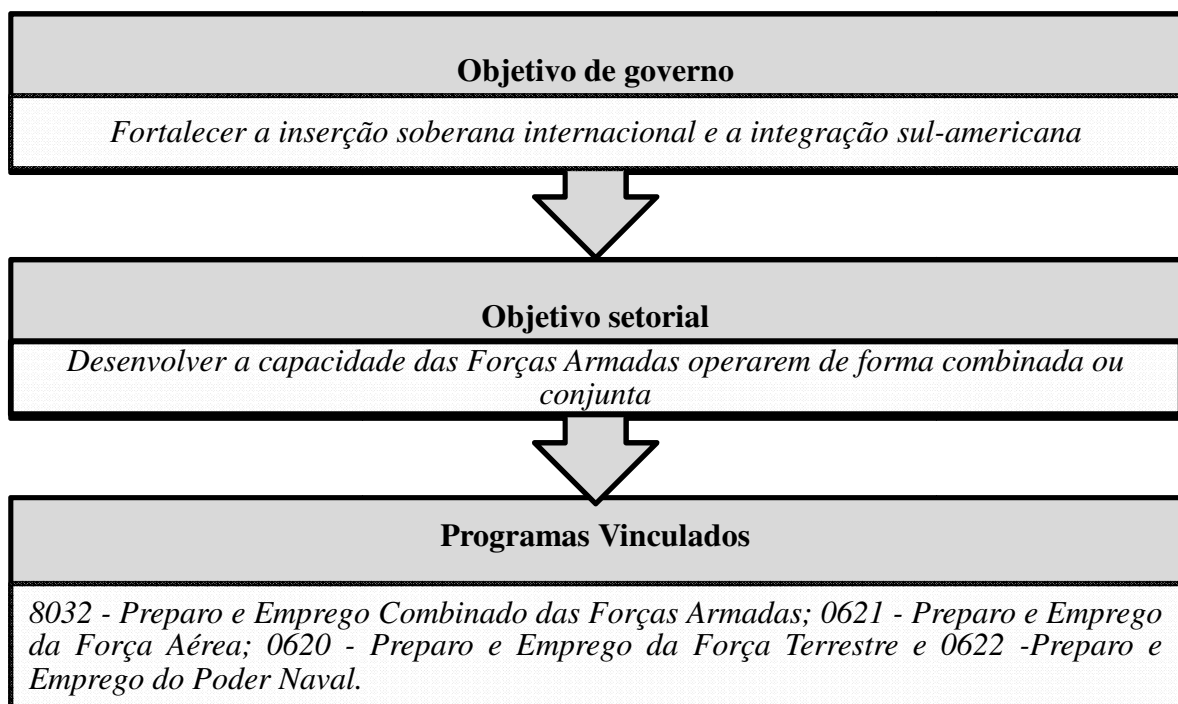
Tipo de programa	Código/Descrição
Finalísticos	0623 – Segurança de Vôo e Controle do Espaço Aéreo Brasileiro 0631 - Desenvolvimento da Infra-Estrutura Aeroportuária 0639 - Segurança da Navegação Aquaviária 0643 - Calha Norte 1383 - Assistência e Cooperação das Forças Armadas à Sociedade
Apoio às Políticas Públicas e Áreas Especiais	0472 - Proantar 0474 - Recursos do Mar 0620 - Preparo e Emprego da Força Terrestre 0621 - Preparo e Emprego da Força Aérea 0622 - Preparo e Emprego do Poder Naval 0625 - Gestão da Política de Defesa Nacional 0626 - Reaparelhamento e Adequação da Marinha do Brasil 0627 - Tecnologia de Uso Aeroespacial 0628 - Reaparelhamento e Adequação do Exército Brasileiro 0629 - Tecnologia de Uso Naval 0630 - Desenvolvimento da Aviação Civil 0632 - Reaparelhamento e Adequação da Força Aérea Brasileira 0633 - Ensino Profissional da Marinha 0637 - Serviço de Saúde das Forças Armadas 0638 - Ensino Profissional do Exército 0640 - Ensino Profissional da Aeronáutica 0642 - Tecnologia de Uso Terrestre 0647 - Produção de Material Bélico 1057 - Comunicações, Comando, Controle e Inteligência nas Forças Armadas 8026 - Mobilização para Defesa Nacional 8032 - Preparo e Emprego Combinado das Forças Armadas

Fonte: PPA 2008-2011. Adaptado pelo autor

Verifica-se que o MD é responsável por 26 (vinte e seis programas) dos quais 05 (cinco) finalísticos e 21 (vinte e um) de apoio às políticas públicas e áreas especiais. A partir desses programas é que o MD se articula para atingir os objetivos setoriais, vinculando sua

atuação aos objetivos de governo e à decorrente orientação estratégica de governo explicitada no PPA. Os objetivos setoriais do MD são: a) modernizar e adequar as Forças Armadas; b) desenvolver a capacidade das Forças Armadas operarem de forma combinada ou conjunta; c) promover a integração logística das Forças Armadas; d) apoiar o governo nas ações relacionadas ao desenvolvimento do país. Sendo assim, espera-se que o programa esteja alinhado aos objetivos setoriais e estes ao objetivo estratégico do governo. A figura 2 ilustra essa convergência existente entre o programa, os objetivos setoriais e os objetivos de governo:

Figura 2 – Relação programa /objetivos setoriais /objetivos de governo



Fonte: Adaptado pelo autor

Portanto, para que os investimentos sejam efetivamente materializados é preciso que esses estejam previstos no PPA, dentro dos respectivos programas, pois essa previsão é condição obrigatória para a autorização do gasto no orçamento federal.

2.2 O Orçamento Público Federal

O orçamento é, por sua natureza, a concretização da vontade política de uma nação. Na prática, toda proposta política consiste em intenção de fazer, sendo considerada apenas discurso até o momento em que efetivamente esteja incluída na lei orçamentária, o que abrange as propostas voltadas para a Defesa Nacional.

Almeida (2001) afirma que:

O orçamento como a economia, também empresta seus conceitos e princípios à análise do tema da Defesa. Particularmente, uma vez que o orçamento é o instrumento por excelência de concretização da atividade governamental, muito da adequada definição do perfil da Defesa depende de sua apropriada inserção no contexto do orçamento nacional. Assim, a análise das questões de Defesa segundo a ótica orçamentária tende a aproximar o assunto dos demais interesses nacionais. Em especial no que se refere às questões da legitimidade e do controle, a integração da ótica essencialmente militar à ótica orçamentária, ao impulsionar o controle cidadão sobre a Defesa, acena para um importante passo na redefinição bem-sucedida das relações entre a sociedade civil e seus soldados. (ALMEIDA, 2001, p. 31).

Observa-se no trecho anterior a preocupação do autor em aproximar as questões de Defesa segundo a visão orçamentária. Dentro desse contexto, Silva (2007) leciona que:

é por meio do orçamento que o governo estabelece as áreas prioritárias para a aplicação dos recursos disponíveis para o setor público. A definição dos setores nos quais as despesas serão realizadas determina a natureza da intervenção estatal na economia do país, o que é realizado por meio das funções econômicas do Estado, também conhecidas como “funções fiscais”, que na posição de Musgrave e Musgrave (1980) tem por objetivo favorecer os ajustamentos na alocação de recursos, realizar ajustes na distribuição de renda e garantir a estabilidade econômica. (SILVA, 2007, p. 53).

No entendimento do referido pesquisador, a identificação das relações e influências entre as espécies dos gastos federais e o Orçamento da União é uma maneira de qualificar as políticas e avaliar a ação governamental em suas principais áreas de intervenção na sociedade na busca pelo crescimento econômico e desenvolvimento social, conforme o compromisso de suas políticas, entre as quais estão incluídos os investimentos públicos. Nesse sentido, a evolução e dinâmica desses investimentos constituem importante indicativo do emprego do orçamento.

2.2.1 As classificações orçamentárias da despesa

As classificações orçamentárias são de fundamental importância para a compreensão do orçamento, o qual exige conhecimento de sua estrutura e organização. Assim, a classificação surge da necessidade de atender as exigências por informações demandadas pelos atores interessados nas Finanças Públicas, especialmente na administração orçamentário-financeira. Burkhead (1971, p. 145) leciona que “a classificação é a chave estrutural para a organização consciente e racional do orçamento do Governo”.

Do ponto de vista da classificação orçamentária, o MD é o principal responsável pela execução da função Defesa Nacional, nela compreendidas todas as ações relacionadas à Estratégia Nacional de Defesa, Defesa Terrestre, Defesa Naval, Defesa Aérea, Ciência, Tecnologia e Inovação, Ação Combinada ou Conjunta das Forças Armadas, Desenvolvimento da Infra-estrutura Aeroportuária, Desenvolvimento da Aviação Civil e Ações de Apoio à Sociedade Civil.

Giacomoni (2010) afirma que na classificação das contas que compõem o orçamento é fundamental a observância de algum critério que, por sua vez, busca alcançar determinado objetivo, uma utilidade específica. A Lei nº 4320/64 estabelece os seguintes critérios de classificações orçamentárias: institucional (evidencia quais os órgãos responsáveis pela execução da despesa), funcional (demonstra em que área de ação governamental a despesa será realizada), por programas (evidencia o que fazer com os recursos, qual o problema a resolver) e segundo a natureza (demonstra qual o efeito econômico da realização da despesa e em que objeto de gasto será realizada a despesa). O quadro 2 a seguir ilustra os critérios de classificação das despesas atualmente vigente:

Quadro 2: Critérios de classificação das despesas

Critério de classificação	Item da estrutura	Pergunta respondida	Exemplo aplicado à pesquisa
Institucional	Órgão e Unidade Orçamentária	Quem faz?	52000 - Ministério da Defesa (Órgão) 52121 - Comando do Exército (Unidade Orçamentária)
Funcional	Função e Subfunção	Em que área da despesa a ação governamental será realizada?	05 - Defesa Nacional (Função) 153 – Defesa Terrestre (Subfunção)
Por programas	Programas e ações	O que fazer? Por que é feito? Como fazer?	0620 - Preparo e Emprego da Força Terrestre (Programa) 2449 – Doutrina e Estratégia Militar (Ação)
Segundo a natureza	Categoria Econômica da Despesa, Grupo de Natureza de Despesa	Qual o efeito econômico da realização da despesa? Em que objeto de gasto será realizada a despesa?	Despesa de Capital (Categoria Econômica) Investimentos (Grupo de Natureza de Despesa)

Fonte: Manual Técnico do Orçamento (2010), adaptado pelo autor.

A seguir, são abordadas sucintamente cada critério de classificação acima descrito.

2.2.1.1 Classificação Institucional

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (BRASIL, 2011), a classificação institucional reflete a estrutura, organizacional e administrativa, de alocação dos créditos orçamentários e está estruturada em dois níveis hierárquicos: *órgão orçamentário* e *unidade orçamentária*. A Lei nº 4.320/64, em seu artigo 14, estabelece que “constitui unidade orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias”. Já o órgão orçamentário é o “agrupamento de unidades orçamentárias”. (MTO - 2012, p. 35).

Na redação de Giacomoni (2010, p.90), a finalidade principal dessa classificação “é evidenciar as unidades administrativas responsáveis pela execução da despesa, isto é, os órgãos que gastam os recursos de conformidade com a programação orçamentária”. Segundo o autor, “é um critério classificatório indispensável para a fixação de responsabilidades e os consequentes controles e avaliações”.

Reis e Machado Jr. (2010, p. 50), esclarecem que a cada unidade orçamentária deve corresponder: “responsabilidade pelo planejamento e execução de certos projetos e atividades; competência para autorizar despesa e/ou empenhar”. Na lição desses autores, a unidade orçamentária é o centro de planejamento, elaboração orçamentária, execução orçamentária, controle interno, custos, resultados e informações.

O quadro 3 a seguir apresenta a classificação institucional relacionada ao MD:

Quadro 3 – Classificação Institucional do Ministério da Defesa

Órgão	Unidade Orçamentária
52000 - Ministério da Defesa	52101 - Ministério da Defesa
	52111 - Comando da Aeronáutica
	52121 - Comando do Exército
	52131 - Comando da Marinha
	52133 - Secretaria da Comissão Interministerial para os Recursos do Mar
	52211 - Caixa de Financiamento Imobiliário da Aeronáutica
	52221 - Indústria de Material Bélico do Brasil - IMBEL
	52222 - Fundação Osório
	52232 - Caixa de Construções de Casas para o Pessoal da Marinha - CCCPM
	52901 - Fundo do Ministério da Defesa
	52902 - Fundo de Administração do Hospital das Forças Armadas
	52903 - Fundo do Serviço Militar
	52911 - Fundo Aeronáutico
	52912 - Fundo Aeroviário
	52921 - Fundo do Exército
	52931 - Fundo Naval
	52932 - Fundo de Desenvolvimento do Ensino Profissional Marítimo

Fonte: Manual Técnico do Orçamento (2012), adaptado pelo autor.

2.2.1.2 Classificação Funcional

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (BRASIL, 2011), a classificação funcional segrega as dotações orçamentárias em *funções* e *subfunções*. Essa classificação busca responder “em que” área da ação governamental a despesa será realizada. Assim, cada atividade, projeto e operação especial identificará a função e a subfunção às quais se vinculam.

A atual classificação funcional foi instituída pela Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministério do Orçamento e Gestão. Compõe-se de um rol de funções e subfunções prefixadas que servem como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental nos três níveis de Governo.

Giacomoni (2010, p. 95) leciona que a principal finalidade dessa classificação “é fornecer as bases para a apresentação de dados e estatísticas sobre os gastos públicos nos principais segmentos em que atuam as organizações do Estado”. Na lição de Burkhead (1971, p. 149, grifos do autor), a “classificação funcional pode ser chamada *classificação para os cidadãos*, uma vez que proporciona informações gerais sobre as operações do Governo, que podem ser apresentadas em uma espécie de *orçamento resumido*”.

O critério funcional de classificação da despesa possui duas categorias: função e subfunção. Segundo a Portaria nº 42/99, a função é entendida como “o maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público”. Já a subfunção “representa uma partição da função, visando agregar determinado subconjunto de despesa do setor público”.

A atual classificação funcional compreende 28 funções e 109 subfunções. Estas últimas poderão ser combinadas com funções diferentes daquelas a que estejam vinculadas, existindo a possibilidade de matricialidade na conexão entre função e subfunção, na forma do anexo à Portaria nº 42/99. O quadro 4 a seguir apresenta a classificação funcional que, em regra, relaciona-se com o MD:

Quadro 4 – Classificação Funcional relacionada ao Ministério da Defesa

Função	Subfunção
05 – Defesa Nacional	52101 - Ministério da Defesa
	52111 - Comando da Aeronáutica
	52121 - Comando do Exército

Fonte: Manual Técnico do Orçamento (2012). Adaptado pelo autor

2.2.1.3 Classificação por programas (Estrutura Programática)

A classificação por programas, modernamente denominada de estrutura programática, impõe que toda ação do Governo seja estruturada em programas orientados para a realização dos objetivos estratégicos definidos no Plano Plurianual (PPA) para o período de quatro anos.

A finalidade básica dessa classificação, segundo o mestre Giacomoni (2010, p. 100), “é demonstrar as realizações do governo, o resultado final de seu trabalho em prol da sociedade”. Para o autor, esse critério surgiu com o objetivo de permitir o cumprimento das novas funções do orçamento, em especial a representação do programa de trabalho.

A classificação por programas é constituída por quatro categorias: *programa*, *projeto*, *atividade* e *operações especiais*. Conforme a portaria nº 42/99, o programa é o instrumento de organização da ação governamental visando à concretização dos objetivos pretendidos, sendo mensurado por indicadores estabelecidos no plano plurianual. O projeto é um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações, limitadas no tempo, das quais resulta um produto que concorre para a expansão ou o aperfeiçoamento da ação de governo. A atividade, por sua vez, é um instrumento de programação para alcançar o objetivo de um programa, envolvendo um conjunto de operações

que se realizam de modo contínuo e permanente, das quais resulta um produto necessário à manutenção da ação de governo. Por fim, as operações especiais são as despesas que não contribuem para a manutenção das ações de governo, das quais não resulta um produto, e não geram contraprestação direta sob a forma de bens ou serviços. Giacomoni (2010, p.101, grifo do autor) ressalta que “apesar de não prevista na norma geral, mas por exigência das Leis de Diretrizes Orçamentárias, a lei orçamentária federal trará uma quinta categoria na classificação por programas: o *subtítulo*”. Segundo o autor, o subtítulo possui a finalidade de especificar a localização física da ação.

2.2.1.4 Classificação segundo a natureza

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (BRASIL, 2011), a classificação da despesa orçamentária, segundo a sua natureza, compõe-se de: *Categoria Econômica*; *Grupo de Natureza de Despesa*; e *Elemento de Despesa*. Complementa tal classificação a informação gerencial denominada *modalidade de aplicação*, a qual segundo o referido manual tem por finalidade indicar se os recursos são aplicados diretamente por órgãos ou entidades no âmbito da mesma esfera de Governo ou por outro Ente da Federação e suas respectivas entidades. O objetivo da modalidade de aplicação é possibilitar a eliminação da dupla contagem dos recursos transferidos ou descentralizados.

Burkhead (1971) assim discorre sobre as finalidades dessa classificação:

Pode proporcionar informes acerca da contribuição do governo à renda nacional e se essa contribuição está aumentando ou diminuindo. Pode indicar, também, a parcela relativa da formação de capital de uma nação, propiciada através do setor governamental. Ela pode indicar, através da comparação entre períodos fiscais, se o governo está contribuindo para criar pressões inflacionárias, em virtude de suas atividades aumentarem a procura, ou se as atividades governamentais têm caráter deflacionário. Esse tipo de classificação pode ainda informar acerca da forma pela qual o impacto das atividades governamentais é transmitido – se por meio de transferências ou pelo uso direto de recursos. (BURKHEAD, 1971, p.278)

As despesas orçamentárias são classificadas em duas categorias econômicas: despesas correntes e despesas de capital.

As despesas correntes são as destinadas à produção de bens e serviços correntes. Assim, classificam-se nessa categoria todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Na definição da Lei nº 4.320/64, artigo 12, parágrafos 1º e 2º, compreendem as:

- a. dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis; e as
- b. dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manifestação de outras entidades de direito público ou privado.

Classificam-se como despesas de capital as que contribuem para a formação ou aquisição de bem de capital e de produtos para revenda, a concessão de empréstimos e a amortização de dívidas.

O Grupo de Natureza de Despesa (GND) é, segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (BRASIL, 2011), um agregador de elementos de despesa com as mesmas características quanto ao objeto de gasto. Atualmente existem previstos 06 (seis) grupos os quais se vinculam às categorias econômicas, conforme quadro 5, a seguir:

Quadro 5 – Categorias econômicas e grupos

Categorias econômicas	Grupos
3. Despesas Correntes	1. Pessoal e Encargos Sociais
	2. Juros e Encargos da Dívida
	3. Outras Despesas Correntes
4. Despesas de Capital	4. Investimentos
	5. Inversões Financeiras
	6. Amortização da Dívida

Fonte: Lei nº 4.320/64.

Para Giacomoni (2010, p. 109), a finalidade principal dos grupos “é demonstrar importantes agregados da despesa orçamentária: pessoal, juros, amortização da dívida etc”.

Em função da delimitação dos gastos que se analisou no presente trabalho, é importante destacar a definição de investimento segundo o que prescreve o art. 12, § 4º da Lei nº 4.320/64:

Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro. (BRASIL, 1964)

O Manual Técnico do Orçamento - 2012 traz uma definição mais atual, qual seja:

os investimentos compreendem as despesas orçamentárias com *softwares* e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente. (BRASIL, 2011, p. 49)

A partir desses conceitos verifica-se que o MTO atualiza a legislação base inserindo as despesas com *Softwares* no âmbito dos investimentos.

De todo o exposto, verifica-se que o entendimento das classificações orçamentárias é de fundamental importância para a análise do gasto público federal.

2.2 Execução orçamentária e financeira

A execução orçamentária está intimamente ligada à execução financeira. Ambas geralmente ocorrem de forma simultânea, causando muitas vezes certa confusão. Sendo assim, faz-se necessário alguns comentários acerca desses institutos.

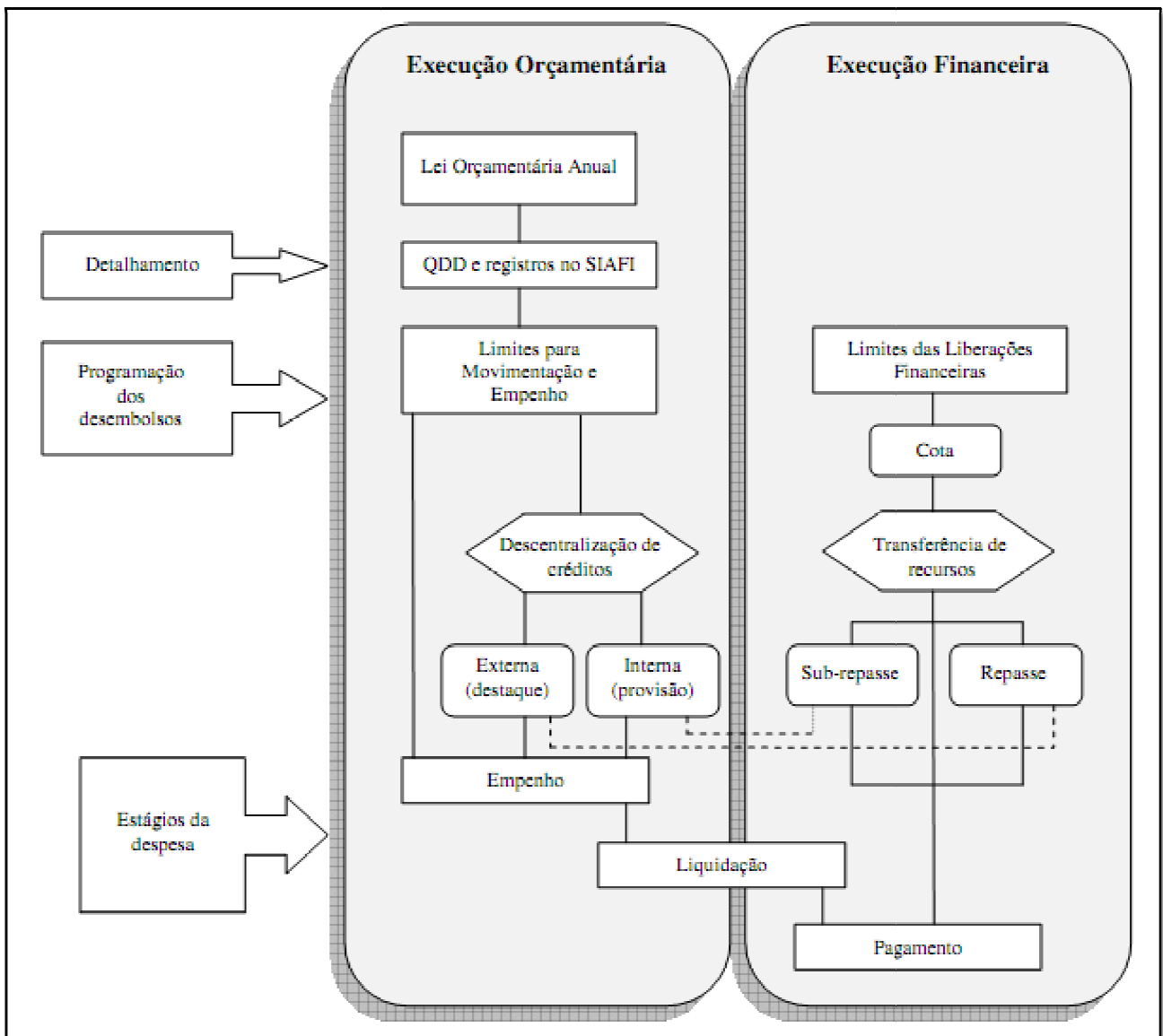
O equívoco gerado é de certa forma compreensível, haja vista tais execuções ocorrerem de maneira atrelada. Ocorre que havendo orçamento e não existindo o financeiro, não poderá ser realizada a despesa. Por outro lado, pode haver recurso financeiro, mas se não houver a disponibilidade orçamentária, inviável se torna o dispêndio.

A Secretaria do Tesouro Nacional, em seu portal na *internet*², define a execução orçamentária “como sendo a utilização dos créditos consignados no Orçamento ou Lei Orçamentária Anual – LOA”. Já a execução financeira, por sua vez, “representa a utilização de recursos financeiros, visando atender à realização dos projetos e/ou atividades atribuídas às Unidades Orçamentárias pelo Orçamento”. Nesse entendimento, destacam-se duas palavras-chave, habitualmente distintas no vocabulário das finanças públicas: crédito e recurso. O primeiro termo é empregado para designar o lado orçamentário. O segundo, para o lado financeiro. Assim, tais termos apresentam-se como duas faces da mesma moeda. O crédito é orçamentário, dotação ou autorização de gasto ou sua descentralização, o recurso é financeiro, portanto, dinheiro ou saldo de disponibilidade bancária.

A figura 3 a seguir ilustra a integração existente entre a execução orçamentária e financeira da despesa:

² Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/siafi/atribuicoes_01_01.asp> Acesso em: 02 fev. 12

Figura 3 – Integração entre a execução orçamentária e financeira das despesas



Fonte: Adaptado de Giacomoni (2010, p. 321).

É importante ressaltar que a execução do orçamento se efetiva a partir da realização das despesas públicas nele fixadas, não havendo espaço para outros dispêndios não previstos na peça orçamentária. Para que a utilização de recursos públicos seja efetuada, a primeira condição é que esse gasto tenha sido legal e oficialmente fixado e autorizado pelo Poder Legislativo e que sejam percorridos, conforme ilustrado na figura 3, estritamente os três estágios de execução das despesas previstos na Lei nº 4.320/64: empenho, liquidação e pagamento.

O primeiro estágio consiste no empenho que, segundo o artigo 58 da Lei nº 4.320/64, é o “ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento

pendente ou não de implemento de condição”. Consiste na reserva de dotação orçamentária para um fim específico.

Empenhada a despesa e após a entrega do bem ou a prestação do serviço, processa-se o segundo estágio: a liquidação. Segundo o disposto no artigo 63 da Lei nº 4.320/1964:

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.
§1º Essa verificação tem por fim apurar:
I – a origem e o objeto do que se deve pagar;
II – a importância exata a pagar;
III – a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

A liquidação é considerada pela Secretaria do Tesouro Nacional como o estágio em que efetivamente a despesa orçamentária é executada, já que satisfeitos os implementos de condição (entrega do bem ou a prestação do serviço), dificilmente a despesa orçamentária será anulada.

O último estágio, por fim, se dá com a ordem de pagamento o qual é definido, nos termos do artigo 64 da Lei nº 4.320/64, como sendo “o despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa liquidada seja paga”. O Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (2011) complementa a definição:

O pagamento consiste na entrega de numerário ao credor por meio de cheque nominativo, ordens de pagamentos ou crédito em conta, e só pode ser efetuado após a regular liquidação da despesa.
[...]
A ordem de pagamento só pode ser exarada em documentos processados pelos serviços de contabilidade. (BRASIL, 2011, p.100)

Outro aspecto importante a ser destacado dentro desse contexto de execução orçamentário-financeira é a questão dos Restos a Pagar. De acordo com a Lei nº 4.320/64, “consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas”. Na ausência de definição por parte da Lei nº 4.320/64, essas categorias foram caracterizadas no Decreto nº 9.3872/86, em seu artigo 68, parágrafo 1º, “entendem-se por processadas e não processadas, respectivamente, as despesas liquidadas e as não liquidadas”. Sobre o assunto, Giacomoni (2010) assim sintetiza:

despesas processadas são as despesas *liquidadas*, ou seja, aquelas cujos implementos de condição foram verificados e satisfeitos, estando em condições de pagamento. Já as *não processadas* são as despesas *empenhadas* que se encontram em fase de execução, sem condições de se submeterem ao estágio da *liquidação*, ou seja, da verificação do direito adquirido pelo credor. A referida distinção é especialmente importante, já que as *despesa não processadas – não liquidadas* – não

se constituíram ainda como obrigações reais, cabendo às demonstrações contábeis evidenciar essa situação. (GIACOMONI, 2010, p. 319, grifos do autor)

A partir desse entendimento, faz-se necessário abordar algumas limitações atualmente existentes nas normas gerais que regulam o ciclo orçamentário.

Em primeiro lugar, cita-se o descompasso existente entre a execução orçamentária e a financeira. Sobre o assunto, Giacomoni (2010) é enfático ao afirmar que tal disfunção é potencializada

negativamente pelas práticas, comuns na gestão pública brasileira, de **concentrar as liberações financeiras no final do exercício** e de produzir grande número de empenhos, visando aos aproveitamento dos créditos. Nessas condições, **não há tempo para a realização efetiva da despesa**, restando promover, em grande volume, a inscrição de saldos de empenhos não processados em restos a pagar. (GIACOMONI, 2010, p. 332-333, grifos nossos)

Ciente dessa realidade, a esfera federal, particularmente para o âmbito do Poder Executivo, vem criando limitações à inscrição automática de despesas em restos a pagar. A última medida nesse sentido foi a edição do Decreto nº 7.654, de 23 de dezembro de 2011, que altera as regras relativas aos restos a pagar previstas no Decreto nº 93.872/86. Segundo o novo decreto, “os restos a pagar inscritos na condição de não processados e não liquidados posteriormente terão validade até 30 de junho do segundo ano subsequente ao de sua inscrição”. No entanto, o referido decreto abre margem, permanecendo válidos os Restos a Pagar não processados que se refiram às despesas executadas diretamente pelos órgãos e entidades da União ou mediante transferência ou descentralização aos Estados, Distrito Federal e Municípios, com execução iniciada até 30 de junho do ano subsequente à inscrição e os restos a pagar não processados relativos às despesas do Programa de Aceleração do Crescimento – PAC, do Ministério da Saúde ou do Ministério da Educação financiadas com recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Nesse sentido, observa-se que a exceção em torno dessa limitação de inscrição dos restos a pagar é muito grande, sendo que foram priorizadas as despesas relacionadas ao PAC, Saúde e Educação. O real efeito dessa medida somente poderá ser conferido ao final do exercício financeiro de 2012. O certo é que o crescimento de restos a pagar equivale em termos financeiros ao crescimento de dívida pública, sendo, portanto, um elemento a ser combatido pelos gestores públicos.

Outro aspecto é o fato de haver pouca vinculação entre o que se solicita e o que se concede, ocasionando uma consequente falta de compromisso entre o que se aprova e o que se executa na visão de Piscitelli, Timbó e Rosa (2006) os quais assim lecionam:

Leva mais quem pode mais”; ou seja, não havendo critérios programáticos bem definidos, valem mesmo a habilidade pessoal e a influência política. **Novos programas são criados e outros, superdimensionados, mesmo em detrimento de necessidades prioritárias não atendidas.** A prática parece demonstrar que quem discute o orçamento, de um lado e de outro, muitas vezes não sabe o que está pedindo e do que pode dispor; pede-se sempre mais do que é preciso, para se obter menos do que é possível. A incerteza e a imprecisão dos dados e informações disponíveis contribuem para uma espécie de pacto não declarado entre os órgãos setoriais e o central de planejamento (que tem as informações-chave); **há pouca vinculação entre o que se solicita e o que se concede, e, posteriormente compromisso entre o que se aprova e o que se executa.** Está mais ou menos convencionado que é preciso pedir 200 para conseguir 100, mesmo que só fosse necessário e possível ter 150. **Quem sofre o corte em geral não é consultado;** e a medida é sempre financeira. (PISCITELLI, TIMBÓ e ROSA, 2006, p. 91, grifos nossos)

Por fim, surge como limitação, na visão de Piscitelli, Timbó e Rosa (2006, p. 92) a “impressionante tendência histórica à manutenção do que já se obteve uma vez, o que corresponde à inercialidade”. Na visão dos autores, quando se adotam práticas como fixação de tetos, ou percentuais de acréscimo ou redução, não são levadas em conta as singularidades inerentes a cada situação, as perspectivas de cada órgão/entidade, seu desempenho, as próprias prioridades nacionais. Nesse sentido acrescentam que

se alguém gastou no início ou na ampliação de qualquer atividade/projeto, tende a usufruir de uma espécie de “limite cativo”; o ano em curso sempre serve de *base* (?) ou piso para o seguinte, **o que induz os gestores a consumirem todos os seus recursos disponíveis, a pretexto de que poderão sofrer redução de limites no ano seguinte.** No caso dos tetos, tende-se a criar uma certa acomodação; tenta-se atingi-los e lá permanecer, provocando rigidez para baixo. (PISCITELLI, TIMBÓ e ROSA, 2006, p. 92, grifo itálico do autor, grifo negrito nosso)

De todo o exposto, verifica-se que muitos aspectos envolvem a execução orçamentária e financeira das despesas fixadas no orçamento. Para a consecução dos objetivos desta pesquisa, destacam-se a interligação entre o lado orçamentário e o financeiro, as etapas da execução da despesa e as limitações existentes no atual ciclo orçamentário. Compreender tais aspectos é de vital importância para a discussão do assunto o qual está intimamente ligado ao tema do presente estudo.

2.3 Defesa Nacional

Em primeiro lugar, faz-se mister apresentar o conceito de Defesa Nacional presente na Política de Defesa Nacional: “Defesa Nacional é o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a Defesa do território, da soberania e dos interesses

nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas”. Para atingir essas medidas e ações do Estado, o governo distribuiu competências ao Ministério da Defesa (MD), órgão executor da direção superior das Forças Armadas (Comando da Marinha, Comando do Exército e Comando da Aeronáutica). Sua missão principal é a preparação e a execução de políticas ligadas à Defesa e à segurança do país, como é o caso da Política de Defesa Nacional e da Estratégia Nacional de Defesa, adiante comentadas. Assim sendo, o MD detém sob sua responsabilidade uma vasta e diversificada gama de assuntos, alguns dos quais de grande sensibilidade e complexidade, como, por exemplo, as operações militares, o orçamento de Defesa, o serviço militar, a política e a estratégia militares, dentre outros não relacionados diretamente com sua missão principal.

O MD está organizado em quatro grandes segmentos, a saber: o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA); a Secretaria de Produtos de Defesa (Seprod); a Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto (Sepesd) e a Secretaria de Coordenação e Organização Institucional (SEORI). Em 2011, o MD passou a abrigar também o Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam), vinculado anteriormente à Casa Civil da Presidência da República. Integram ainda a estrutura do ministério, na qualidade de órgãos subordinados, a Escola Superior de Guerra (ESG) – centro de excelência em estudos de alto nível sobre Defesa Nacional – e o Hospital das Forças Armadas (HFA), responsável pela assistência hospitalar aos militares das Forças Armadas e seus dependentes, à Presidência da República e a segmentos da sociedade devidamente autorizados, além do desenvolvimento do ensino e da pesquisa.

Outro aspecto importante a ser abordado são os normativos legais que positivam e orientam a atuação do Ministério da Defesa em sua missão constitucional, os quais passam a ser comentados a seguir.

2.3.1 A Política de Defesa Nacional

A Política de Defesa Nacional (PDN), aprovada pelo Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005, “é o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de Defesa e tem por finalidade estabelecer objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego da capacitação nacional, com o envolvimento dos setores militar e civil, em todas as esferas do Poder Nacional” (BRASIL, 2005, p.1). Segundo o Sistema do Planejamento Estratégico Militar – SPEM (2005), a PDN

é uma política de Estado que estabelece a postura nacional frente às ameaças preponderantemente externas e com ênfase nas ações de caráter militar. Trata-se de documento de nível nacional, elaborado pelo mais alto escalão governamental e aprovado pelo Presidente da República. As suas alterações podem decorrer de variações sensíveis dos aspectos conjunturais, de alterações da visão política dos governantes ou da própria estatura político-estratégica brasileira. (SPEM, 2005, p. 7)

Na lição de Proença Jr. e Diniz (1998) uma política de Defesa caracteriza-se por sua natureza política. Segundo os autores,

é preciso entendê-la como fruto do entrelaço de interesses e perspectivas das diversas forças políticas relevantes no panorama político da sociedade brasileira. Como sempre em assuntos políticos, tratar-se-á sempre de um acordo, resultado de mútuas concessões, de natureza pragmática ou ideológica, refletindo um determinado equilíbrio temporário de forças, as diferentes intensidades com que os interesses concretos dos grupos políticos aparecem na cena internacional, e até a maior ou menor presença do tema no conjunto da opinião pública. Portanto, embora a política de Defesa deva ser considerada como parte da política do Estado, ela também é, como qualquer política, provisória, temporária, e seus objetivos tenderão a oscilar conforme o grau de diferença entre os grupos e suas respectivas posições de força no cenário político. Em qualquer sociedade complexa e diversificada como a brasileira, os objetivos não são homogêneos; apenas predominam sobre outros. (PROENÇA JR; DINIZ, 1998, p. 13)

De caráter preponderantemente voltado para ameaças externas, a PDN compõe-se de duas partes, a saber: uma parte essencialmente política, a qual contempla os conceitos, os ambientes internacional e nacional, além dos objetivos de Defesa e outra parte estratégica, englobando orientações e diretrizes.

A introdução do documento é bem clara e objetiva, afirmando que:

A Política de Defesa Nacional, tema de interesse de todos os segmentos da sociedade brasileira, tem como premissas os fundamentos, objetivos e princípios dispostos na Constituição Federal e encontra-se em consonância com as orientações governamentais e a política externa do País, a qual se fundamenta na busca da solução pacífica das controvérsias e no fortalecimento da paz e da segurança internacionais.

Após um longo período sem que o Brasil participe de conflitos que afetem diretamente o território nacional, a percepção das ameaças está desvanecida para muitos brasileiros. Porém, é imprudente imaginar que um país com o potencial do Brasil não tenha disputas ou antagonismos ao buscar alcançar seus legítimos interesses. Um dos propósitos da Política de Defesa Nacional é conscientizar todos os segmentos da sociedade brasileira de que a Defesa da Nação é um dever de todos os brasileiros. (BRASIL, 2008)

Verifica-se que a PDN apresenta um discurso de preocupação com o setor, pois o Brasil apresenta uma complexa e variada posição geoestratégica, significativas disparidades regionais e possibilidades de conflitos na região norte, principalmente pela questão da

Amazônia, região de extensa área com baixo índice de desenvolvimento, imenso potencial de riqueza natural, notadamente o precioso e, cada vez mais escasso, bem: a água.

Segundo Oliveira (2005), este novo quadro de desafios induz o governo federal a estabelecer novas diretrizes estratégicas nos campos da estabilidade financeira, abertura do mercado nacional, tratamento prioritário das questões sociais e desenvolvimento do regime democrático, induzindo à formação de um Estado-indutor de políticas, com capacidade de desenvolvimento em áreas sociais prioritárias.

Ciente dessa posição que ocupa o Brasil, o governo federal lançou ao final de 2008 a Estratégia Nacional de Defesa, um esforço no sentido de integrar a PDN à política global do governo.

2.3.2 A Estratégia Nacional de Defesa

A Estratégia Nacional de Defesa (END) foi aprovada pelo Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008, fruto da posição de destaque que o Brasil vem ocupando no contexto internacional, exigindo nova postura no campo da Defesa. Sendo assim, o plano é orientado em três eixos estruturantes: reorganização das Forças Armadas, reestruturação da indústria brasileira de material de Defesa e política de composição dos efetivos das Forças Armadas. Tais eixos podem ser assim resumidos:

Figura 4 – Eixos estruturantes da Estratégia Nacional de Defesa

REORGANIZAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS

Aborda a redefinição do papel do Ministério da Defesa e a enumeração de diretrizes estratégicas relativas a cada uma das Forças, com a especificação da relação que deve prevalecer entre elas. Ao lado dessas diretrizes aborda-se o papel de três setores decisivos para a Defesa Nacional: o cibernético, o espacial e o nuclear.

REESTRUTURAÇÃO DA INDÚSTRIA DE DEFESA

Tem como propósito assegurar que o atendimento das necessidades de equipamento das Forças Armadas apóie-se em tecnologias sob domínio nacional.

POLÍTICA DE COMPOSIÇÃO DOS EFETIVOS DAS FORÇAS

Refere-se à relação da sociedade com suas Forças Armadas discutindo-se a composição dos efetivos militares, com sua consequência sobre o futuro do Serviço Militar Obrigatório. O propósito é zelar para que as Forças Armadas reproduzam, em sua composição, a própria Nação. O Serviço Militar Obrigatório deve, pois, funcionar como espaço republicano, no qual possa a Nação encontrar-se acima das classes sociais.

Fonte: Estratégia Nacional de Defesa. Adaptado pelo autor.

Os eixos ilustrados anteriormente constituem os pilares básicos da organização da Estratégia. A partir desses eixos, a END é pautada em diretrizes, entre as quais se destacam:

3. Desenvolver as capacidades de monitorar e controlar o espaço aéreo, o território e as águas jurisdicionais brasileiras.
4. Desenvolver, lastreado na capacidade de monitorar/controlar, a capacidade de responder prontamente a qualquer ameaça ou agressão: a mobilidade estratégica.
6. Fortalecer três setores de importância estratégica: o espacial, o cibernético e o nuclear
7. Unificar as operações das três Forças, muito além dos limites impostos pelos protocolos de exercícios conjuntos.
8. Reposicionar os efetivos das três Forças.
9. Adensar a presença de unidades do Exército, da Marinha e da Força Aérea nas fronteiras.
10. Priorizar a região amazônica.
11. Desenvolver, para fortalecer a mobilidade, a capacidade logística, sobretudo na região amazônica.
19. Preparar as Forças Armadas para desempenharem responsabilidades crescentes em operações de manutenção da paz.
22. Capacitar a indústria nacional de material de Defesa para que conquiste autonomia em tecnologias indispensáveis à Defesa. (BRASIL, 2008)

Observa-se que por meio dessas diretrizes, vários assuntos de grande relevância e interesse nacional foram abordados, um marco inédito no país. É com base nesse conjunto de indicações que o Ministério da Defesa vem se articulando para apresentar um conjunto de ações legais decorrentes da END.

Esse processo iniciou-se com as propostas de mudanças na Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999. Após um período intenso de discussão entre o MD, seus comandos militares e parlamentares, o Congresso Nacional aprovou a Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, a qual altera dispositivos da LC 97 e cria o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas, além de disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. Dentro dessas atribuições, uma importante inovação dessa Lei foi o fato de atribuir competência ao Ministro da Defesa para implantar o Livro Branco da Defesa Nacional, adiante comentado.

Dentre outras ações, destacam-se dois decretos baixados no mesmo dia pelo Presidente da República. O primeiro refere-se ao Decreto nº 7.276, de 25 de agosto de 2010, o qual aprova a Estrutura Militar de Defesa e dá outras providências. O referido decreto visa ao preparo e ao emprego do Poder Militar de acordo com os preceitos legais. O segundo trata-se do Decreto nº 7.274, de 25 de agosto de 2010, o qual dispõe sobre a Política de Ensino de Defesa (PEnsD) e dá outras providências.

Essas ações demonstram o impulso que a END conferiu aos assuntos de Defesa no Brasil. Outros aspectos estão sendo levantados a partir das diretrizes da END, como, por exemplo, algumas alterações na Lei Geral de Licitações, inserindo pontos específicos de simplificação no processo de compras de produtos de Defesa.

Em suma, a Estratégia Nacional de Defesa reveste-se de elevada importância ao trazer o tema Defesa para o centro do debate nacional e de integrar a política de Defesa à política global do governo. A partir dela, houve um maior fortalecimento do Ministério da Defesa, de modo a cumprir sua missão de direção da atuação das Forças Armadas.

2.3.3 O Livro Branco de Defesa Nacional

Conforme abordado anteriormente, a Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010, inovou ao atribuir competência ao Ministro da Defesa para implantar o Livro Branco da Defesa Nacional, conforme redação a seguir descrita:

Art. 9º O Ministro de Estado da Defesa exerce a direção superior das Forças Armadas, assessorado pelo Conselho Militar de Defesa, órgão permanente de assessoramento, pelo Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e pelos demais órgãos, conforme definido em lei.

§ 1º Ao Ministro de Estado da Defesa compete a implantação do Livro Branco de Defesa Nacional, documento de caráter público, por meio do qual se permitirá o acesso ao amplo contexto da Estratégia de Defesa Nacional, em perspectiva de médio e longo prazos, que viabilize o acompanhamento do orçamento e do planejamento plurianual relativos ao setor.

§ 2º O Livro Branco de Defesa Nacional deverá conter dados estratégicos, orçamentários, institucionais e materiais detalhados sobre as Forças Armadas, abordando os seguintes tópicos:

- I - cenário estratégico para o século XXI;
- II - política nacional de Defesa;
- III - estratégia nacional de Defesa;
- IV - modernização das Forças Armadas;
- V - racionalização e adaptação das estruturas de Defesa;
- VI - suporte econômico da Defesa Nacional;
- VII - as Forças Armadas: Marinha, Exército e Aeronáutica;
- VIII - operações de paz e ajuda humanitária. (BRASIL, 2010)

O Livro Branco da Defesa Nacional (LBDN) será um documento chave da Política Nacional, haja vista o caráter público de tal documento em que toda a visão do governo a respeito do tema estará disponível para consulta a qualquer cidadão, conforme legislação citada. Dentre outros objetivos o LBDN destina-se a oferecer uma perspectiva suficiente para permitir um orçamento adequado ao planejamento plurianual, além de ser um instrumento de prestação de contas. Atualmente, encontra-se em fase de audiência pública, por meio de seminários versando sobre temas pertinentes ao seu conteúdo. O lançamento do Livro Branco de Defesa Nacional está previsto para novembro de 2012.

Do exposto, verifica-se que é de suma importância para a consecução dos objetivos propostos pela pesquisa o conhecimento da estrutura de Defesa do país, suas características e peculiaridades. Pelo visto, observa-se que a Defesa Nacional possui diversas singularidades que o diferenciam dos outros setores governamentais e devem estar presentes nas análises e debates que envolvem o tema.

2.4 Gastos públicos, crescimento econômico e suas externalidades positivas

O gasto público é importante instrumento de atuação governamental por meio principalmente de sua política fiscal, a qual se traduz no principal instrumento de política econômica do setor público. Basicamente, a política fiscal consiste, segundo Cleto e Dezordi (2002, p. 21) “na elaboração e organização do orçamento do governo, o qual demonstra as fontes de arrecadação e os gastos públicos a serem efetuados em um determinado período (exercício)”. Para os autores, o objetivo dessa política é “atingir a atividade econômica e assim alcançar dois objetivos inter-relacionados, a saber: estimular a produção, ou seja, o crescimento econômico e combater, se for o caso, a elevada taxa de desemprego”.

Os gastos públicos efetuados pelo governo devem estar de acordo com o que foi previamente planejado na formulação das políticas públicas em diferentes áreas de atuação:

Saúde, Educação, Defesa Nacional, entre outras, elevando-se o nível de bem-estar da população. Especificamente na função Defesa, esses dispêndios governamentais em tese devem estar alinhados com as diretrizes estabelecidas na Política de Defesa Nacional e sua respectiva Estratégia, atingindo os objetivos do governo para essa área de atuação governamental.

As pesquisas de Ram (1986), Aschauer (1989), Barro e Martins (1990) e Cashin (1995), convergem em suas conclusões e indicam que os gastos públicos podem elevar o crescimento econômico. De acordo com Barro e Martins (1990), a espécie dos gastos públicos é fator determinante dos reflexos destes no crescimento econômico. Assim, a formação de capital pelo setor governamental, como despesa orçamentária, em geral, contribui positivamente para o aumento da produção enquanto que as demais despesas públicas possuem tendência de tornar o crescimento mais lento.

Kneller *et al.* (1999), empregando dados em painel para os países da Organização de Cooperação e de Desenvolvimento Económico (OECD), no período 1970-1995, chegaram à conclusão de que os gastos produtivos (entre os quais foram considerados *Defesa*, Educação, Saúde, Transporte e Comunicação) estimularam o crescimento. Os gastos não-produtivos, por seu turno (Seguridade Social, Recreação e Serviços Econômicos), apresentaram efeitos negativos.

Nesse sentido, tomando por base tais pesquisas, pode-se inferir que o investimento público é fator decisivo para o crescimento econômico de um país gerando externalidades positivas e conduzindo para uma melhoria no bem-estar geral da sociedade.

Filellini (1994) leciona que os investimentos do setor público contribuem no longo prazo para um aumento da produtividade. Além disso, o referido autor afirma que tais investimentos atuam como condição preponderante para a atração dos investimentos privados, oferecendo externalidades positivas e retornos expressivos.

Como exemplo prático dessa atração de investimentos, geração de externalidades positivas e crescimento econômico proporcionado pelo investimento público pode-se citar o Programa Calha Norte (PCN), que apresenta elevada alocação de investimentos sendo desenvolvido pelo Ministério da Defesa por meio das Forças Armadas e convênio com governos locais. Segundo informações extraídas do *site* do Ministério da Defesa, o PCN tem como objetivo aumentar a presença do poder público na região amazônica, contribuindo para a Defesa Nacional, proporcionando assistência às suas populações e fixando o homem nas fronteiras, tendo como público-alvo as populações dos estados do Amapá, Acre, Amazonas,

Rondônia, Roraima e os municípios da Calha Norte do Rio Amazonas, no estado do Pará e a Ilha do Marajó. Em seu último relatório³, o MD afirma que para implantar essa estratégia,

o PCN tem atuado em duas vertentes: militar e civil. Na vertente militar, o PCN executa suas ações mediante a transferência de recursos orçamentários diretamente para as Forças Armadas, visando à implantação e à ampliação de unidades da Marinha, Exército e Força Aérea na região. Na vertente civil, têm sido celebrados convênios entre o Ministério da Defesa (MD) e os estados e prefeituras abrangidos pelo Programa para permitir a realização de projetos de infraestrutura básica, complementar e a aquisição de equipamentos, **que servirão de pólos irradiadores do desenvolvimento social sustentável.** (BRASIL, 2010, p. 1, grifo nosso)

Para se ter uma ideia, atualmente o PCN possui 11(onze) ações, sendo 3(três) projetos e 8(oito) atividades, conforme se verifica no quadro 6 a seguir:

Quadro 6 – Ações do Programa Calha Norte

Ações (projetos e atividades)	Objetivo
Projeto 1 – Construção de Embarcações para Controle e Segurança da Navegação Fluvial na Região do Calha Norte.	Visa melhorar a infraestrutura de apoio à navegação e a logística para as unidades militares instaladas e apoiar a população da Região, evitando a ocorrência de acidentes com embarcações e inibindo ações ilícitas e proporcionando segurança ao tráfego aquaviário na extensa malha fluvial da região.
Projeto 2 – Implantação da Infraestrutura Básica nos Municípios da Região do Calha Norte	Tem por finalidade, em conjunto com as outras ações, melhorar as condições de saúde, educação, saneamento básico, transporte, energia e comunicações das comunidades mais carentes da região, proporcionando melhoria na qualidade de vida.
Projeto 3 – Implantação de Unidades Militares na Região do Calha Norte	Visa aumentar o Poder Estatal Brasileiro na Região, atuando de forma direta na manutenção da soberania nacional, inibindo a proliferação de ações ilícitas e servindo de núcleo de colonização e de apoio às comunidades carentes da área.
Atividade 1 – Gestão e Administração Programa Calha Norte	Permite ao MD verificar <i>in loco</i> os convênios realizados e os empreendimentos das Forças Armadas.
Atividade 2 – Apoio aéreo na Região do Calha Norte	É o apoio logístico realizado por meio aéreo em proveito das ações do Programa, em apoio às unidades militares instaladas na região e em benefício das comunidades isoladas. Muitas vezes, a utilização do meio aéreo é a única forma eficaz de prestar assistência às populações carentes isoladas.
Atividade 3 - Manutenção de Aeródromos na Região do Calha Norte	Tem como objetivo manter em condições de operação os aeródromos da região que necessitam de serviços de manutenção para deixá-los em condições de serem operados com segurança.
Atividade 4 – Conservação de Rodovias na Região do Calha Norte	Visa à manutenção do tráfego nas rodovias da Região do Calha Norte, com prioridade para aquelas construídas com recursos do Programa.
Atividade 5 – Manutenção de Pequenas Centrais Elétricas na Região do Calha Norte	Visa atender a dificuldade de assistência técnica em regiões isoladas e carentes, onde a população, geralmente, é constituída por indígenas e nativos, cujas administrações regionais não possuem meios para a manutenção das pequenas centrais elétricas instaladas.
Atividade 6 - Apoio às Comunidades da Região do Calha Norte	Visa prestar apoio diversificado às comunidades carentes, contribuindo para sua fixação na região e seu desenvolvimento local, evitando seu êxodo em busca de melhores condições de vida, com o consequente esvaziamento demográfico da área.
Atividade 7 – Manutenção de	Atenuar o desgaste das embarcações que são empregadas em prol das ações do

³ Relatório de Situação – 2010. Disponível em <<https://www.Defesa.gov.br/index.php/relatorio-de-situacao.html>> Acesso em 19 JUL 11.

embarcações na Região do Calha Norte	Programa, mantendo-as em condições de uso com segurança e evitando aplicação de maior volume de recursos com recuperações de grande porte.
Atividade 8 – Manutenção da Infraestrutura instalada nos Pelotões Especiais de Fronteira da Região do Calha Norte	Tem o objetivo de atenuar a deterioração, por ação do clima amazônico das instalações dos serviços básicos prestados pelas Unidades Militares de Fronteira, a fim de mantê-las em pleno funcionamento, evitando dispendiosas recuperações futuras.

Fonte: Ministério da Defesa. Adaptado pelo autor.

Conforme informações extraídas do *site* do MD⁴, o PCN abrange 194 (cento e noventa e quatro) municípios, 95 (noventa e cinco) dos quais ao longo dos 10.938 Km (dez mil, novecentos e trinta e oito quilômetros) da Faixa de Fronteira, em 6 (seis) Estados da Federação (Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia e Roraima). Sua área de atuação corresponde a 32% do Território Nacional onde habitam cerca de 8 (oito) milhões pessoas, aí incluindo 46% da população indígena do Brasil.

Sendo assim, observa-se que o referido programa pode servir como um exemplo de geração de desenvolvimento na região. Nesse caso ilustrativo, verifica-se, ao que tudo indica, que o investimento público proporciona empregos, melhorias no acesso à saúde, educação, comunicações, transportes, enfim, em praticamente todos os setores da economia regional. Como pode-se observar, todas essas externalidades positivas podem conduzir a uma atração, inclusive, de investimentos privados, contribuindo para o retorno do investimento público.

Ressalta-se que tais externalidades estão presentes não somente no Programa Calha Norte, tomado como exemplo, mas também, em praticamente todos os programas que compõem a função Defesa Nacional e que recebem alocação de investimentos públicos.

⁴ Disponível em: <<https://www.Defesa.gov.br/index.php/programas-e-projetos/programa-calha-norte.html>>
Acesso em: 19 jul. 2011

3 METODOLOGIA

Do ponto de vista do objetivo, o presente estudo realizou-se sob a forma exploratória e descritiva. Quanto aos procedimentos, empregou-se a pesquisa bibliográfica, utilizando-se como suporte teórico livros, artigos científicos, dissertações e teses relacionadas ao tema estudado; bem como, utilizou-se a pesquisa documental aos bancos de dados de diversos portais oficiais de órgãos do governo.

Este trabalho refere-se aos anos de 2004 a 2010. Trata-se da análise da estrutura do gasto público federal em aspectos-chave, de acordo com os objetivos propostos. Os dados primários foram gerados pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e consultados junto ao Sistema Siga Brasil, do Senado Federal, o qual se mostrou o melhor meio oficial, íntegro e confiável de extração de dados disponível atualmente para consulta livre e que permitiu a elaboração de consultas específicas montadas ao critério do pesquisador, com algumas limitações, quais sejam:

- a. no cômputo dos valores não estão inclusos os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação da Constituição Federal – os quais elevam a participação de funções que possuem vinculação constitucional, caso da Saúde e Educação, e acabam por inibir funções que não possuem tal previsão, como a Defesa Nacional; e
- b. a avaliação da participação relativa do nível de gasto nas diversas funções governamentais, em relação ao PIB, requer diferentes padrões de referência. Segundo SILVA (1974), geralmente, exige referências setoriais, padrões de gastos médios comparados em nível internacional, referências ao nível de desenvolvimento do país, bem como de sua posição geográfica e a existência de políticas específicas para cada setor.

Entretanto, a principal limitação encontrada para o desenvolvimento do presente estudo foi a dificuldade de acessibilidade aos dados. Tal limitação deve-se ao fato de não haver disponível para consulta uma fonte de dados com todas as informações necessárias e metodologias de extração de dados isonômicas. Assim, a fonte de dados que se mostrou mais completa para os objetivos deste estudo foi a do Sistema Siga Brasil.

Uma preocupação inerente às pesquisas que trabalham com base de dados financeiros é a questão da dupla contagem. Para minimizar tal problema, os dados extraídos foram comparados com as informações provenientes do Balanço Geral da União e de séries históricas publicadas pela Secretaria do Tesouro Nacional. Dessa maneira, essa verificação cruzada permitiu ter uma razoável certeza de que os dados extraídos no Siga Brasil em seus

aspectos gerais representam a realidade. Portanto, pode-se admitir que os dados trabalhados pela pesquisa apresentam consistência, confiabilidade e integridade, apesar de derivar de uma única fonte de informação.

Importante destacar que a presente pesquisa tomou como base os investimentos diretos assim entendidos aqueles aplicados diretamente pela União (modalidade de aplicação 90) ou aplicados indiretamente por meio das transferências voluntárias (principalmente as modalidades de aplicação 30 – Transferências a Estados e ao Distrito Federal e 40 – Transferências a Municípios). Destaca-se que não estão inclusas no cálculo desses investimentos as transferências constitucionais (Fundo de Participação dos Municípios - FPM, Fundo de Participação dos Estados – FPE e Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB etc), bem como os investimentos das empresas estatais. Foram consideradas somente as despesas executadas, assim considerados aquelas que foram empenhadas e liquidadas somando-se os restos a pagar não processados inscritos no respectivo exercício financeiro, conforme metodologia adotada pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Quanto a forma de tratamento dos dados, para a análise e interpretação dos resultados, adotaram-se 3 (três) procedimentos.

Em um primeiro momento, compararam-se os investimentos na função Defesa com o total dos investimentos nas demais áreas, verificando-se a participação relativa de cada função.

Em uma segunda etapa, compararam-se os investimentos em Defesa Nacional com o PIB nacional, analisando-se a dinâmica dos investimentos em Defesa Nacional sob aspectos macroeconômicos.

Por último, realizou-se um comparativo da execução orçamentária e financeira dos investimentos diretos do governo federal entre as funções governamentais, verificando-se o percentual de execução dos investimentos públicos distribuídos às respectivas funções como forma de avaliar o nível de competência do setor Defesa em sua execução orçamentária e financeira. Para tanto, tomou-se como base os investimentos autorizados, isto é, a soma dos valores da dotação inicial com os cancelamentos e remanejamentos relativos à abertura de créditos adicionais, confrontando-os com as despesas liquidadas e com as pagas para verificar o percentual de execução orçamentária e de execução financeira respectivamente.

Cabe ressaltar que o presente trabalho possui um caráter geral, não se atendo a questões específicas do setor. O intuito do estudo é buscar avaliar por meio dos dados

orçamentários os aspectos macroestruturais dos investimentos diretos do governo federal de maneira a obter uma visão geral da realidade enfrentada pelo setor de Defesa.

4 RESULTADOS E DISCUSSÃO

A seguir são apresentados os resultados do trabalho, ocasião em que são abordadas paralelamente as respectivas discussões. O capítulo foi dividido em seções que representam os objetivos específicos propostos pela pesquisa.

4.1 A participação relativa dos investimentos nas funções de governo

Os investimentos na função Defesa foram comparados com o total dos investimentos nas demais áreas, verificando-se a participação relativa de cada função. A análise dos gastos em investimentos de uma função de governo em relação ao total investido permite inferir sobre a prioridade de alocação dos gastos governamentais em relação às respectivas funções.

O apêndice 1 apresenta os dados compilados, base da presente análise. Na tabela 1 a seguir encontra-se ilustrada a ordenação das funções de governo de acordo com sua participação relativa no somatório do período:

Tabela 1 – Ordenação das funções de governo por participação relativa no montante dos investimentos diretos do governo federal no período 2004-2010

Em Milhões R\$										
Prioridade	Função	2004 (%)	2005 (%)	2006 (%)	2007 (%)	2008 (%)	2009 (%)	2010 (%)	Total Investimentos (2004-2010)	Participação relativa (2004-2010)
1º	Transporte	22,6	28,1	26,7	35,5	39,6	40,6	42,8	201.405	39,1%
2º	Urbanismo	6,7	8,8	8,9	20,9	9,9	7,5	6,9	51.675	10,0%
3º	Gestão Ambiental	3,3	5,6	3,2	6,9	10,4	9,6	7,7	40.772	7,9%
4º	Saúde	17,1	13,1	11,6	6,5	5,8	5,8	7,3	37.246	7,2%
5º	Defesa Nacional	13,5	9,9	8,8	4,2	4,9	4,9	6,6	30.321	5,9%
6º	Saneamento	0,6	0,4	0,3	3,8	7,3	9,1	4,2	27.217	5,3%
7º	Educação	4,3	5,4	5,8	4,3	4,8	5,3	6,1	26.772	5,2%
8º	Agricultura	3,4	2,7	2,7	3,0	3,7	3,3	2,5	15.585	3,0%
9º	Habitação	1,8	1,0	3,8	1,3	2,3	3,0	3,3	13.254	2,6%
10º	Ciência e Tecnologia	2,2	2,4	3,9	1,7	1,6	1,5	3,9	12.413	2,4%
11º	Segurança Pública	4,7	3,2	2,9	1,9	1,9	2,0	2,3	11.386	2,2%
12º	Comércio e Serviços	1,5	2,3	5,6	2,4	2,6	1,8	1,5	11.167	2,2%
13º	Judiciária	5,2	4,5	3,2	1,4	0,3	1,2	1,2	7.252	1,4%
14º	Organização Agrária	2,3	2,5	2,3	1,2	1,0	1,0	0,8	5.835	1,1%
15º	Administração	2,0	2,5	2,9	1,3	0,7	0,6	0,6	5.521	1,1%
16º	Outras – 13 funções	8,8	6,4	6,5	3,7	3,1	2,8	2,3	17.751	3,4%
TOTAL									515.572,25	100%

Fonte: SIAFI. Base de dados do Portal Siga Brasil. Elaborado pelo autor.

Notas: a) Inclui os restos a pagar não processados inscritos;

b) Inclui os valores executados pelo Projeto-Piloto de Investimentos (PPI) no período de 2005-2010;

c) Inclui os valores executados pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no período de 2007-2010.

Analisando-se os dados da tabela 1, verifica-se que o somatório dos investimentos diretos em Defesa, no período analisado, representaram 5,9% do total dos gastos federais nesse período. Em 2010, por exemplo, os investimentos diretos em Defesa representaram 6,6% do total, o que em números equivale a aproximadamente R\$ 9,8 bilhões. À primeira vista, parece ser uma participação bastante significativa. Porém, cabe ressaltar que no cômputo dos dados apresentados não estão incluídos os valores vinculados constitucionalmente como, por exemplo, os Fundos de Participação dos Estados e Municípios – FPM e FPE – e demais Transferências Constitucionais, que representam uma quantia expressiva no total dos recursos presentes na LOA. Para se ter uma ideia, em 2010, somente para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB – foram transferidos aproximadamente R\$ 83,6 bilhões, sendo R\$ 39,5 bilhões para Estados e R\$ 44 bilhões para Municípios, segundo dados do Portal Siga Brasil, incluso nesse valor as despesas correntes. Sendo assim, não se pode dizer que o Brasil investe mais em Defesa do que em educação, o que poderia ser deduzido em uma análise isolada da tabela 1 anteriormente apresentada.

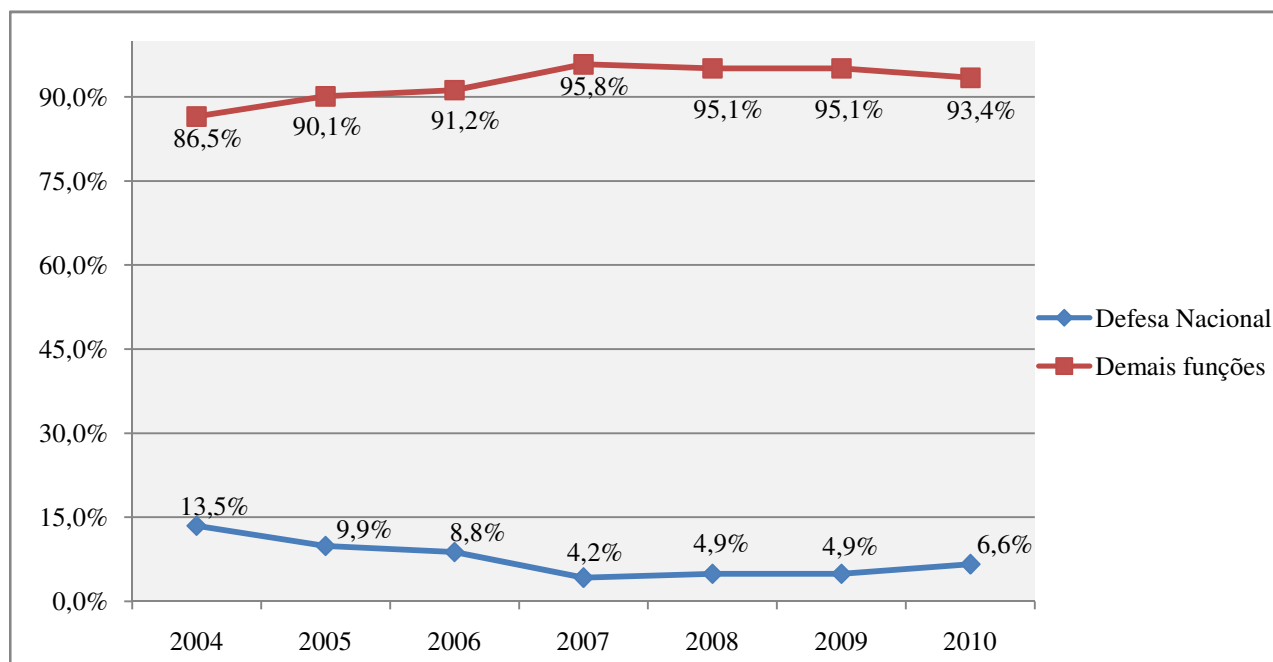
Na função Transporte foram aplicados mais que um 1/3 (um terço) do total investido pelo governo nos 7 (sete) anos analisados, com média anual de R\$ 28,7 bilhões e com uma trajetória de tendência ascendente. Nessa função foram investidos 39,1% do total, sendo acompanhada pela função Urbanismo (10%), Gestão Ambiental (7,9%), Saúde (7,2%) e Defesa (5,9%).

É possível, ainda, verificar que as funções com maior volume de recursos são aquelas denominadas por alguns autores⁵ como funções “típicas de governo” realizadas principalmente pela administração direta, tais como Transporte, Urbanismo, Defesa, Educação, Saneamento, Gestão Ambiental etc. Nesse sentido, as funções com menor prioridade são aquelas com forte presença do setor privado e participação da administração indireta, especialmente energia, comunicações e indústria. As demais funções com pouco volume de recursos são aquelas que possuem necessidade restrita de investimentos tais como, relações exteriores e legislativa.

Para traçar um comparativo entre os investimentos na função Defesa e nas demais funções foi elaborado o gráfico 1 a seguir:

⁵ Como exemplo cita-se Giambiagi e Além (2011).

Gráfico 1 – Comparativo entre o comportamento dos investimentos diretos na função Defesa com os investimentos nas demais funções



Fonte: Elaborado pelo autor.

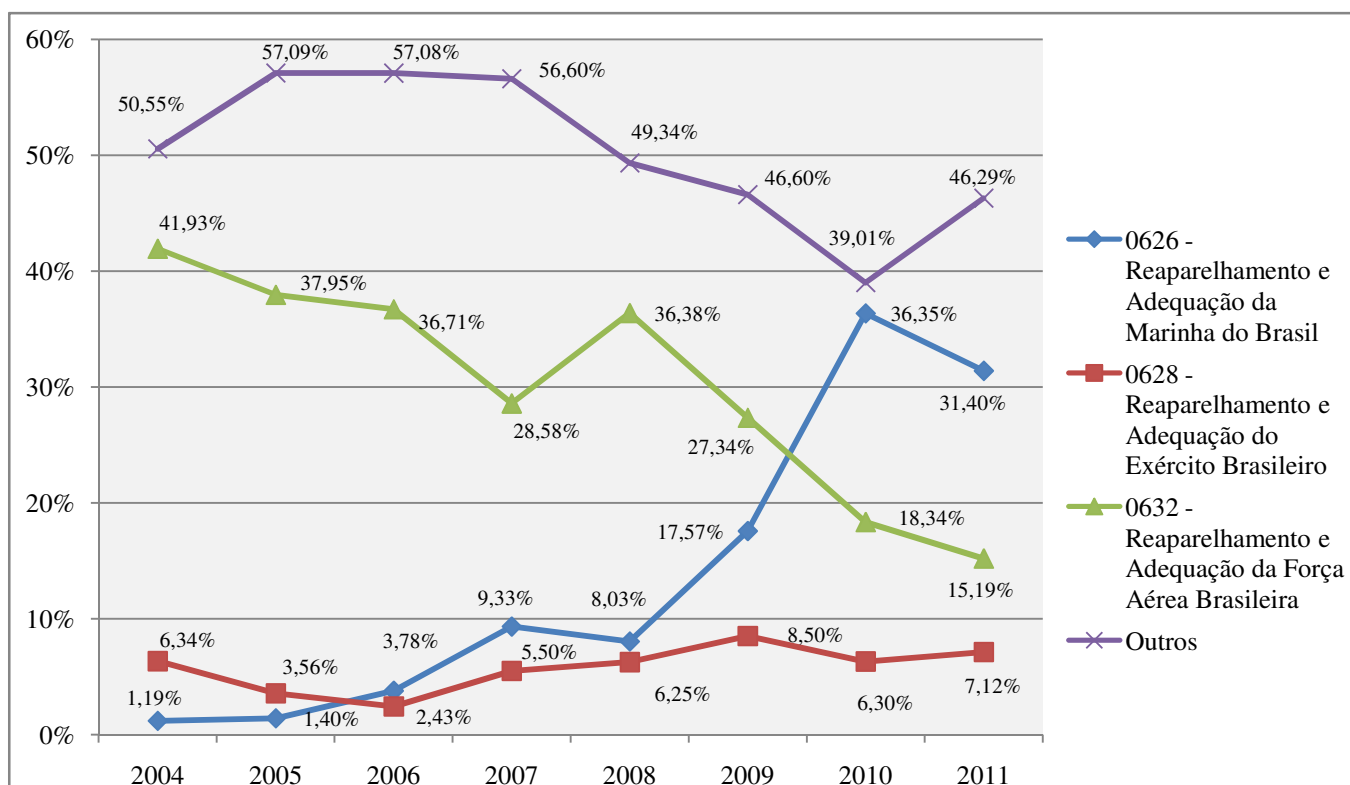
Verifica-se que no período 2004/2007 os investimentos na função Defesa apresentaram uma forte tendência de queda passando de 13,5% em 2004 para apenas 4,2% em 2007, perda de 9,3 pontos percentuais (p.p), valor conquistado pelas demais funções nesse período. Contudo, a partir de 2007, o setor apresentou retomada de sua participação passando para 6,6%, ganho de 2,4 pontos percentuais. Mesmo assim, percebe-se que no período de 2004 a 2010 a função Defesa perdeu espaço para as demais. Ou seja, em termos relativos houve uma perda de 6,9 p.p, um expressivo valor se considerarmos que em 2010 tal função apresentou 6,6% de participação nos investimentos federais.

Portanto, verifica-se que o montante dos investimentos na função Defesa, apesar de figurar como 5ª prioridade nos investimentos diretos do governo federal no período de 2004 à 2007, apresenta uma participação restrita nos investimentos, apesar da retomada de crescimento verificada a partir de 2007. Além disso, se considerarmos que no cômputo dos valores não estão inclusos os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional – os quais elevam a participação de funções que possuem vinculação constitucional, caso da Saúde e Educação, e acabam por inibir funções que não possuem tal previsão, como a Defesa Nacional. Portanto, para uma melhor análise seria necessário incluir

tais montantes nos valores apresentados, porém a base de dados utilizada para a pesquisa não permitiu que isso fosse feito. Nesse sentido, seria necessário um estudo mais específico, com acesso a tais dados para confirmar tal hipótese.

Para verificar a prioridade dos investimentos realizados nos programas constantes da função Defesa, foi elaborado o gráfico 2 a seguir. Os dados compilados estão descritos no apêndice 2.

Gráfico 2 – Prioridade dos investimentos entre os programas constantes da função Defesa



Fonte: SIAFI. Base de dados do Portal Siga Brasil. Elaborado pelo autor.

Nota: percentuais sobre valores nominais.

Observa-se importante aspecto da distribuição dos investimentos entre as Forças Armadas. No gráfico, estão representados os três principais programas de alocação dos investimentos em Defesa atualmente existentes. Da análise desse gráfico, pode se conjecturar o seguinte:

- a. O programa de reaparelhamento e adequação da Força Aérea, apesar de seu comportamento descendente, apresentou-se como o de maior prioridade relativa entre os anos de 2004 a 2009. Em 2004, o referido programa possuía impressionantes 41,93% de participação nos investimentos da Defesa, percentual que em números equivalia à época a R\$ 685 milhões. Contudo, o programa experimentou uma queda de sua participação na

ordem de 26,74 p.p no período 2004/2011, acentuada nos últimos 3 anos, perdendo a prioridade relativa no ano de 2010. Não obstante o montante ser elevado na comparação com as demais Forças, há que se ter a ideia de que os equipamentos aeronáuticos possuem alto valor agregado. Uma aeronave de combate (avião de caça), por exemplo, custa algo em torno dos US\$ 100 milhões. Assim, R\$ 685 milhões representam muito pouco em termos de equipamentos para Defesa aérea;

- b. O programa de reaparelhamento e adequação da Marinha apresentou-se como o de maior crescimento no período em análise. Observa-se que em 2004 o referido programa possuía somente 1,19% da participação nos investimentos, tendência que permaneceu no ano seguinte. No entanto, a partir de 2006 a Força Naval viu sua participação se elevar drasticamente, alcançando em 2010 a marca de 36,35% de participação nos investimentos da Defesa, vindo a cair para 31,40% em 2011.
- c. O programa de reaparelhamento e adequação do Exército apresentou-se como o de maior estabilidade no período em análise. Observa-se que praticamente não houve mudanças no percentual de participação nesse período, pois em 2004 havia 6,34% e em 2011, último ano da série, a participação restringiu-se a 7,12%. Verifica-se, portanto, que das três Forças, a Terrestre foi a que obteve a menor soma de recursos para seu reaparelhamento.

Na busca de subsídios para uma análise um pouco mais detalhada, foi preparada a tabela 2, na qual está inserida a distribuição dos valores executados na função Defesa, por Grupos de Natureza de Despesa, no período 2004-2011.

Tabela 2 – Distribuição dos valores executados na função Defesa por Grupos de Natureza de Despesa no período 2004-2011

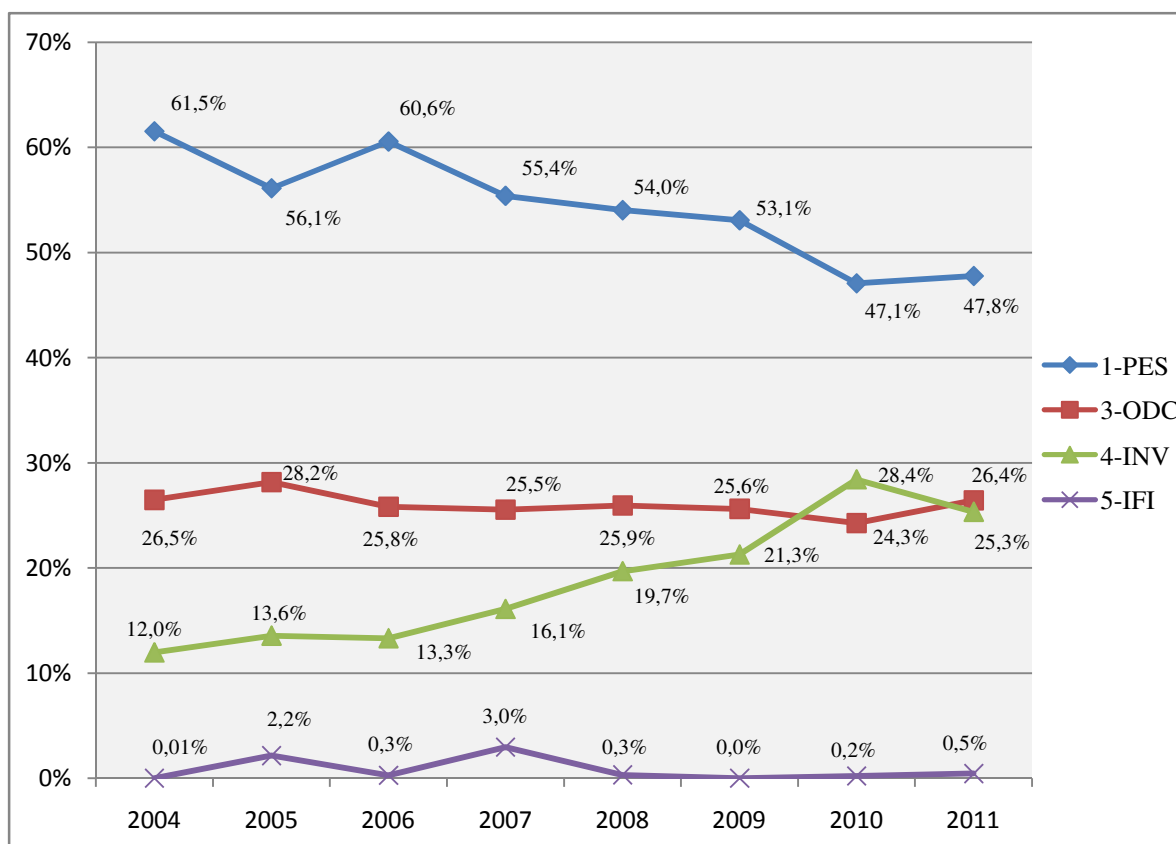
Em Milhões R\$								
GND (Código/descrição)	2004 (%)	2005 (%)	2006 (%)	2007 (%)	2008 (%)	2009 (%)	2010 (%)	2011 (%)
1-Pessoal e Encargos Sociais	61,5	56,1	60,6	55,4	54,0	53,1	47,1	47,8
3-Outras Despesas Correntes	26,5	28,2	25,8	25,5	25,9	25,6	24,3	26,4
4-Investimentos	12,0	13,6	13,3	16,1	19,7	21,3	28,4	25,3
5-Inversões Financeiras	0,01	2,2	0,3	3,0	0,3	0,02	0,2	0,5
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100

Fonte: SIAFI. Base de dados do Portal Siga Brasil. Adaptado pelo autor.

A tabela evidencia uma característica de grande conhecimento dos interessados no setor, qual seja: o comprometimento do orçamento da Defesa com o Grupo 1 – Pessoal e Encargos Sociais. Os dados mais recentes indicam que tal rubrica representa 47,8% do total executado pelo orçamento da Defesa no ano de 2011, praticamente a metade da execução orçamentária. Valor, esse, inferior ao exposto por outros trabalhos, pois não estão incluídos os montantes alocados aos inativos e pensionistas, cujos dispêndios coerentemente não fazem parte da função Defesa. Porém, essa característica é inerente à função. Os recursos humanos, principal insumo da Defesa, são os pilares sobre os quais se ergue a estrutura de Defesa de uma nação. Não existe força, na verdadeira acepção do termo, sem um efetivo condizente com a estatura da nação. Assim, em um país de proporções continentais como o Brasil, os números não poderiam ser diferentes.

Para melhor análise e comportamento dos dados presentes na tabela 2, foi elaborado o gráfico 3 a seguir, que permite uma melhor visualização do comportamento da execução orçamentária no setor.

Gráfico 3 – Comparativo entre o comportamento dos valores executados na função Defesa por Grupos de Natureza de Despesa no período 2004-2011



Fonte: SIAFI. Base de dados do Portal Siga Brasil. Elaborado pelo autor.

É possível verificar que o grupo 3 – Outras Despesas Correntes vem apresentando nítida estabilidade na participação da execução orçamentária, pois em 2004 representava 26,5% e passados 7 anos apresentou-se, em 2011, com 26,4%. A principal queda na composição do orçamento, apesar da representatividade já comentada, foi o Grupo 1, passando de 61,5% em 2004 para 47,8% em 2011, uma queda de 13,7 pontos percentuais. A referida queda pode ter dado margem para a expansão dos investimentos que saltaram de 12% em 2004 para 25,3% em 2011, tendo alcançado a marca de 28,4% em 2010. Por outro lado, também pode representar um achatamento salarial. Sugere-se, então, que tal hipótese seja estudada em pesquisa específica. Por fim, o gráfico permite observar que as inversões financeiras não possuem expressiva representatividade, pois seu ponto máximo de participação foi em 2007 com apenas 3%.

De todo o exposto, observa-se que a função Defesa – apesar de figurar como prioritária (5ª prioridade) quando se compara o montante dos investimentos diretos do

governo federal efetuados no período analisado – mostra-se, ao que tudo indica, como um setor que vem perdendo espaço na participação dos investimentos públicos federais. Não obstante o crescimento experimentado a partir de 2007, a Defesa não apresentou mudanças de impacto em sua estrutura orçamentária, reorientando apenas suas prioridades de alocação dos investimentos da Força Aérea para a Naval, mantendo-os estáveis para a Força Terrestre. Além disso, não se pode justificar essa queda relativa ao longo do tempo em cima dos gastos com pessoal, os quais vêm diminuindo sua participação ao longo do tempo.

4.2 A dinâmica dos investimentos em Defesa Nacional sob aspectos macroeconômicos

A presente seção apresenta uma análise da dinâmica dos investimentos em Defesa Nacional realizados pelo governo sob aspectos macroeconômicos. Para tanto, tais investimentos foram comparados com o PIB nacional, analisando-se a importância relativa no período dentro do contexto econômico brasileiro.

Conforme Riani (2002), a análise das despesas públicas agregadas permite uma avaliação preliminar dos componentes de gastos, em nível macroeconômico.

A tabela 3 mostra a relação entre o PIB e o total dos investimentos diretos nas funções de governo.

Tabela 3 – Relação entre o Produto Interno Bruto e o total dos investimentos diretos nas Funções de Governo – período 2004 – 2010

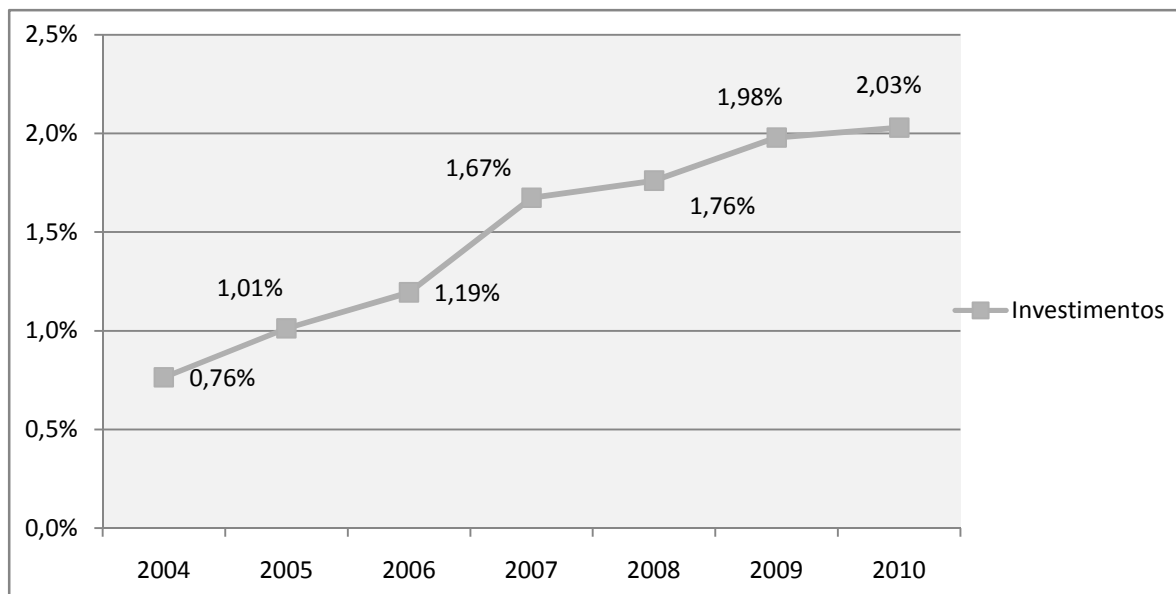
Período	PIB (R\$ milhões)	Investimentos (R\$ milhões)	Relação Investimentos x PIB
2004	1.941.498	14.835	0,76%
2005	2.147.239	21.747	1,01%
2006	2.369.484	28.312	1,19%
2007	2.661.344	44.576	1,67%
2008	3.032.203	53.402	1,76%
2009	3.239.404	64.041	1,98%
2010	3.770.084	76.534	2,03%

Fonte: SIAFI. Base de dados do Portal Siga Brasil e Portal IPEADATA. Elaborado pelo autor.

Nota: Valores nominais

Em termos percentuais, observa-se um crescimento constante dos investimentos diretos, notadamente a partir de 2006, conforme se pode constatar no gráfico a seguir, o qual expõe as variações dos investimentos ao longo do período.

Gráfico 4: Investimentos diretos do governo federal no período 2004 – 2010 (em % do PIB)



Fonte: SIAFI. Base de dados do Portal Siga Brasil. Elaborado pelo autor.

O gráfico 4 ilustra o comportamento ascendente dos investimentos, já que em 2004 esses representavam apenas 0,76% do PIB e em 2010 participaram com 2,03% no agregado macroeconômico, um crescimento significativo para um período relativamente curto. Tal crescimento é ainda mais importante, em função da variação positiva apresentada pelo comportamento do PIB no período analisado, conforme se pode observar na tabela 4 a seguir:

Tabela 4 – Variação do Produto Interno Bruto no período 2004 – 2010

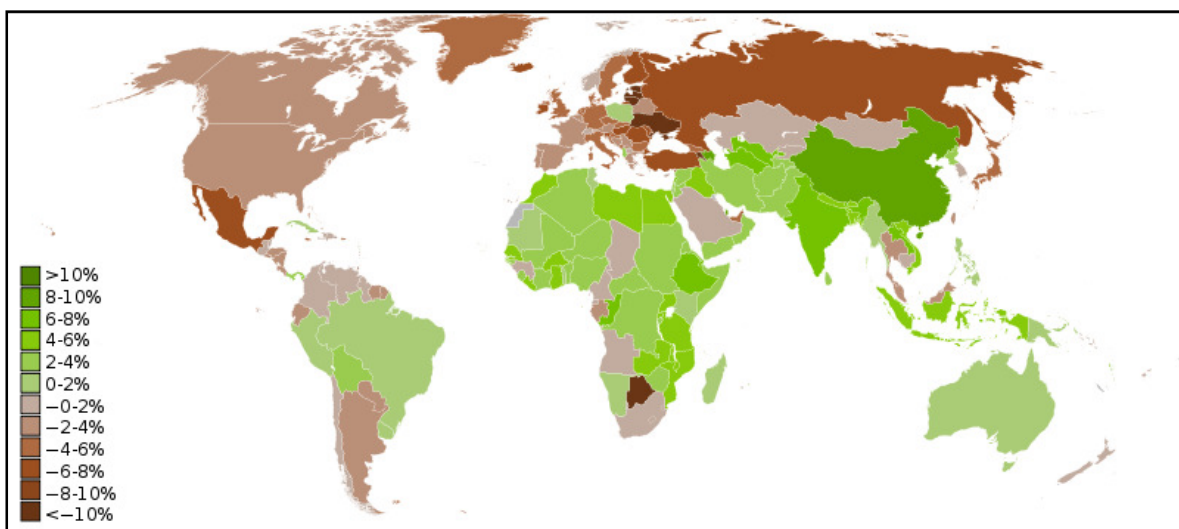
Período	PIB (R\$ milhões)	Variação real anual (% a.a)
2004	1.941.498	5,7
2005	2.147.239	3,2
2006	2.369.484	4,0
2007	2.661.344	6,1
2008	3.032.203	5,2
2009	3.239.404	-0,3
2010	3.770.084	7,5

Fonte: IPEA. Base de dados do Portal IPEADATA. Adaptado pelo autor.

Observa-se que a variação real do PIB mantém uma média de crescimento em torno de 4,5% a.a, afetada no período em análise pelo ano de 2009 em que houve retração econômica. Verifica-se que os investimentos apresentaram índices positivos de crescimento enquanto que o PIB apresentou oscilações as quais refletem o momento econômico do país no contexto

global. Assim, pode-se observar que em 2009 o crescimento do país foi afetado pela crise econômica mundial que assolou todos os países do mundo no ano anterior e que até hoje reflete nas economias de diversos países. A figura 5 ilustra os reflexos da crise, a partir da comparação das taxas de crescimento real do PIB no ano de 2009.

Figura 5 – Mapa global mostrando taxas de crescimento real do PIB para 2009.



Fonte: Wikipédia. Dados da *Central Intelligence Agency (CIA) – The World Factbook*. Disponível em<http://pt.wikipedia.org/wiki/Ficheiro:GDP_Real_Growth.svg>

Nota: Países em marrom estão em recessão econômica

A partir dessa ilustração, percebe-se que grande parte dos países passaram por uma retração econômica em 2009, reflexo da crise que abalou o mundo em 2008. Nesse contexto, era de se esperar que tal crise viesse a afetar a economia do Brasil, fato que pode ser observado na tabela 4 anteriormente apresentada.

Assim, percebe-se que apesar do crescimento dos investimentos no período, destaca-se que seus valores absolutos possuem pouca representatividade em relação ao PIB, com apenas 2,03%, em 2010.

Nesse contexto, partindo-se para uma análise mais específica do setor Defesa, faz-se necessário tecer algumas observações. Para tanto, foi elaborada a tabela 5, a qual apresenta a relação entre o PIB e os investimentos diretos em Defesa no período pesquisado.

Tabela 5 – Relação entre o Produto Interno Bruto e os investimentos diretos em Defesa Nacional no Brasil – período 2004 – 2010

Período	PIB (R\$ milhões)	Investimentos na Função Defesa (R\$ milhões)	Relação Investimentos x PIB
2004	1.941.498	2.002	0,10%
2005	2.147.239	2.152	0,10%
2006	2.369.484	2.494	0,11%
2007	2.661.344	3.318	0,12%
2008	3.032.203	4.675	0,15%
2009	3.239.404	5.876	0,18%
2010	3.770.084	9.804	0,26%

Fonte – SIAFI. Base de dados do Portal Siga Brasil e Portal IPEADATA. Elaborado pelo autor.

Nota – Valores nominais

Nessa abordagem, observa-se uma tendência de crescimento da prioridade dos investimentos na função Defesa. Os dois primeiros anos da série apresentaram-se estáveis, sendo que os investimentos em Defesa representaram apenas 0,10% do PIB. Situação que pouco se alterou nos anos seguintes, com 0,11% em 2006 e 0,12% em 2007. A partir de 2008 houve um pequeno crescimento atingindo 0,15%, o qual se repetiu chegando aos 0,18% em 2009. Porém, a partir desse ano houve um incremento razoável da participação dos investimentos em Defesa no PIB, com um aumento de 0,09 pontos percentuais, atingindo a marca dos 0,27% do PIB, situação que enseja uma melhor discussão dos motivos desse salto.

Em primeira análise, vislumbra-se que esse aumento da participação dos investimentos em Defesa em relação ao PIB pode estar relacionado primeiramente pelo advento da Política de Defesa Nacional e posteriormente da Estratégia Nacional de Defesa – documento que trouxe novas perspectivas para o setor a partir de sua publicação ao final de 2008 – e, ao que parece, suas diretrizes apresentaram reflexos econômicos a partir do ano de 2010, o que era de se esperar, haja vista que o orçamento para o ano de 2009 já havia sido enviado ao Poder Legislativo antes da publicação da END. Assim, os dados indicam que o orçamento da Defesa de 2010 refletiu em parte as diretrizes contidas na referida Estratégia.

Outro aspecto que merece atenção é o fato de que apesar desse avanço experimentado no ano de 2010, ao compararmos os investimentos em Defesa com os gastos totais do governo, observa-se pouca expressão, o que enseja falta de prioridade governamental na alocação dos recursos na área. Como consequência tem-se a defasagem tecnológica e o “sucateamento” da estrutura de Defesa do país. Aliás, um recente relatório interno e sigiloso

sobre a situação da Defesa Nacional no país aborda essa perspectiva. O referido relatório, intitulado “Relatório sigiloso da Defesa comprova sucateamento do setor militar no País”, vazou repercutindo na mídia, conforme extrato abaixo⁶:

Documento sigiloso produzido pelos comandos militares sobre a situação da Defesa Nacional repassado ao Palácio do Planalto nos últimos dias mostra um sucateamento dos equipamentos das três Forças. Segundo os militares, os dados esvaziam as pretensões brasileiras de obter uma cadeira permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, além de inibir a participação do País em missões especiais da ONU.

De acordo com a planilha obtida pelo Estado, a Marinha, que em março mantinha em operação apenas dois de seus 23 jatos A-4, não tem hoje condições de fazer decolar um avião sequer do porta-aviões São Paulo.

Com boa parte do material nas mãos de mecânicos, a situação da Marinha se distancia do discurso oficial, cuja missão seria zelar pela área do pré-sal, apelidada de Amazônia Azul.

Segundo o balanço, que mostrou uma piora em relação ao último levantamento, realizado em março, a situação da flotilha também não é confortável. Apenas metade dos navios chamados de guerra está em operação. Das 100 embarcações, incluídas corvetas, fragatas e patrulhas, apenas 53 estão navegando. Dos cinco submarinos, apenas dois ainda operam. Das viaturas sobre lagartas (com esteiras), como as usadas pelos Fuzileiros Navais para subir os morros do Rio de Janeiro, apenas 28 das 74 estão em operação. [...]

As informações acima veiculadas na mídia convergem com aquilo que os números indicam: os investimentos em Defesa são pouco expressivos quando comparados com o tamanho da economia do país. A preocupação dessa realidade recentemente foi alvo de considerações pelo ministro da Defesa em exposição à Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional no Senado Federal em setembro de 2011⁷. Na ocasião, o ministro ressaltou a importância de o Brasil realizar mais investimentos em Defesa afirmando que o país precisa “ter uma Defesa condizente com a nossa crescente importância no mundo, e que seja adequada para proteger nossas riquezas, no Pré-Sal, Amazônia e no litoral, a maior costa atlântica do mundo”. Na oportunidade, o ministro também argumentou que o nível de investimentos em Defesa “coloca o Brasil em situação inferior a dos demais países que compõem os BRICS (menos África do Sul), que investem, em média, 2,65% do PIB”.

Por oportuno, cabe ressaltar que a avaliação da participação relativa do nível de gasto nas diversas funções governamentais, em relação ao PIB, requer diferentes padrões de referência. Segundo Silva (1974), geralmente, exige-se referências setoriais, padrões de gastos

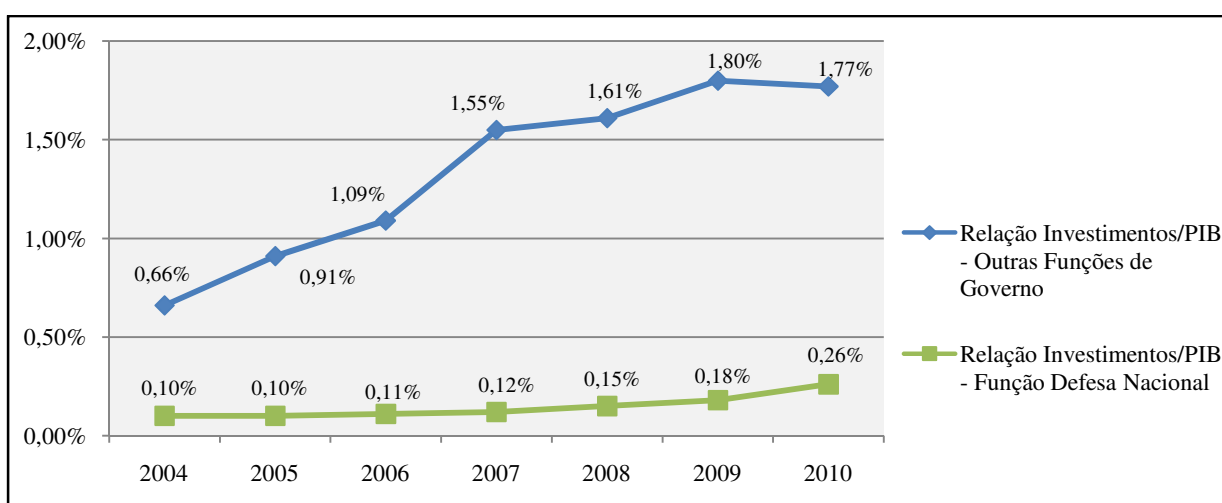
⁶ Notícia veiculada pelo jornal Estadão em seu portal na internet. Disponível em <http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,relatorio-sigiloso-da-Defesa-comprova-sucateamento-do-setor-militar-no-pais,801276,0.htm> Acesso em 28 dez 11

⁷ Notícia veiculada no portal do Ministério da Defesa. Disponível em <https://www.Defesa.gov.br/index.php/noticias-do-md/2454628-29112011-Defesa-amorim-ressalta-importancia-de-o-brasil-fazer-investimentos-em-Defesa-com-transferencia-de-tecnologia.html> Acesso em 28 dez 11.

médios comparados em nível internacional, referências ao nível de desenvolvimento do país, bem como de sua posição geográfica e a existência de políticas específicas para cada setor. Porém, a análise desses aspectos ultrapassa o escopo do presente trabalho.

Para realizar um comparativo entre a relação investimentos/PIB nas outras funções de governo e na função Defesa, apresentadas respectivamente nas tabelas 4 e 6, elaborou-se o gráfico 5 a seguir:

Gráfico 5 – Comparativo entre a evolução da relação Investimentos/PIB nas outras funções de governo e a função Defesa Nacional



Fonte: SIAFI. Base de dados do Portal Siga Brasil. Elaborado pelo autor.

Esse gráfico ilustra a tendência de crescimento da relação investimentos/PIB nas outras funções de governo e o descolamento dessa relação no que tange à função Defesa. Enquanto o total dos investimentos federais percebeu um aumento de 1,11 pontos percentuais no período em análise, a função Defesa, nesse mesmo período, avançou apenas 0,16 pontos percentuais, graças ao crescimento verificado no ano de 2010.

Portanto, verifica-se que a dinâmica dos recursos investidos em Defesa são pouco expressivos em proporção ao PIB nacional, não acompanhando, sequer, a margem de expansão verificada pelo total dos investimentos federais no período analisado. O atual cenário é fonte de preocupação das autoridades do setor e indica que há uma deficiência de investimentos efetivos que conduzam a uma modernização das Forças Armadas frente à realidade que o país vive no atual contexto econômico global.

4.3 Execução orçamentária e financeira dos investimentos diretos do governo federal

Para verificar se o reduzido investimento em Defesa se deve à incapacidade de executar os valores autorizados para o setor, realizou-se um comparativo da execução orçamentária e financeira da União entre as funções governamentais no período de 2004 a 2010. A tabela 6 a seguir apresenta o percentual de execução orçamentária dos investimentos diretos do governo federal que compõem as respectivas funções:

Tabela 6 - Execução Orçamentária dos investimentos diretos do governo federal por função no período 2004-2010

Função	2004 (%)	2005 (%)	2006 (%)	2007 (%)	2008 (%)	2009 (%)	2010 (%)	Média 2004/2010
Judiciária	94,70	84,39	87,40	89,79	94,75	96,25	87,84	91,16
Encargos Especiais	99,90	100,00	83,36	99,93	96,38	71,41	99,60	90,56
Ciência e Tecnologia	85,55	67,70	88,12	89,40	89,61	86,19	83,03	87,15
Essencial à Justiça	95,24	88,33	79,51	75,96	81,67	79,06	78,68	81,38
Defesa Nacional	93,03	76,38	77,30	87,49	82,88	67,68	83,16	81,26
Organização Agrária	77,69	85,08	80,16	93,73	81,67	91,80	63,37	81,22
Transporte	59,75	79,28	80,55	86,73	76,70	86,66	89,07	80,00
Educação	68,58	86,94	76,97	94,33	79,71	79,93	83,04	79,93
Assistência Social	76,61	88,45	82,65	73,26	88,61	57,54	87,43	78,39
Relações Exteriores	72,61	96,34	72,07	84,98	110,8	83,40	46,59	77,51
Comércio e Serviços	70,28	68,03	84,16	82,20	76,19	83,04	51,95	76,00
Habituação	69,16	46,95	95,86	38,19	97,16	83,19	52,45	75,98
Segurança Pública	69,72	70,41	71,30	73,35	64,86	76,86	82,55	72,85
Administração	70,11	82,71	80,36	62,13	63,15	77,07	73,63	72,40
Agricultura	70,26	61,44	66,19	83,16	67,91	80,57	66,34	71,52
Direitos da Cidadania	84,88	71,48	86,07	51,49	54,46	78,67	55,06	70,96
Urbanismo	64,99	61,29	69,25	80,54	70,26	76,89	64,37	70,79
Gestão Ambiental	60,07	70,86	47,82	86,06	85,95	91,07	73,40	70,31
Saúde	74,42	80,53	65,11	60,92	66,13	80,05	68,03	68,54
Desporto e Lazer	62,60	55,36	76,13	82,51	70,28	65,83	44,84	68,33
Previdência Social	84,57	70,93	55,20	53,32	79,00	56,52	83,62	66,78
Trabalho	60,53	83,77	81,32	74,50	46,05	58,58	56,19	65,50
Saneamento	35,94	35,04	34,23	88,51	89,53	97,10	74,39	64,85
Cultura	46,10	56,38	78,04	54,07	43,29	65,77	46,73	58,86
Indústria	64,96	53,65	61,23	88,55	42,76	35,44	29,76	54,85
Energia	66,77	46,75	64,30	54,86	41,91	50,87	34,70	53,96
Comunicações	62,57	27,96	33,87	92,70	21,99	32,28	54,41	47,38
Legislativa	63,98	63,35	29,06	42,98	26,17	26,03	50,02	38,19
Total executado	71,27	74,11	74,96	80,85	75,65	80,34	77,07	76,32
Média de execução	71,63	69,99	70,99	75,91	71,07	71,99	66,58	71,17

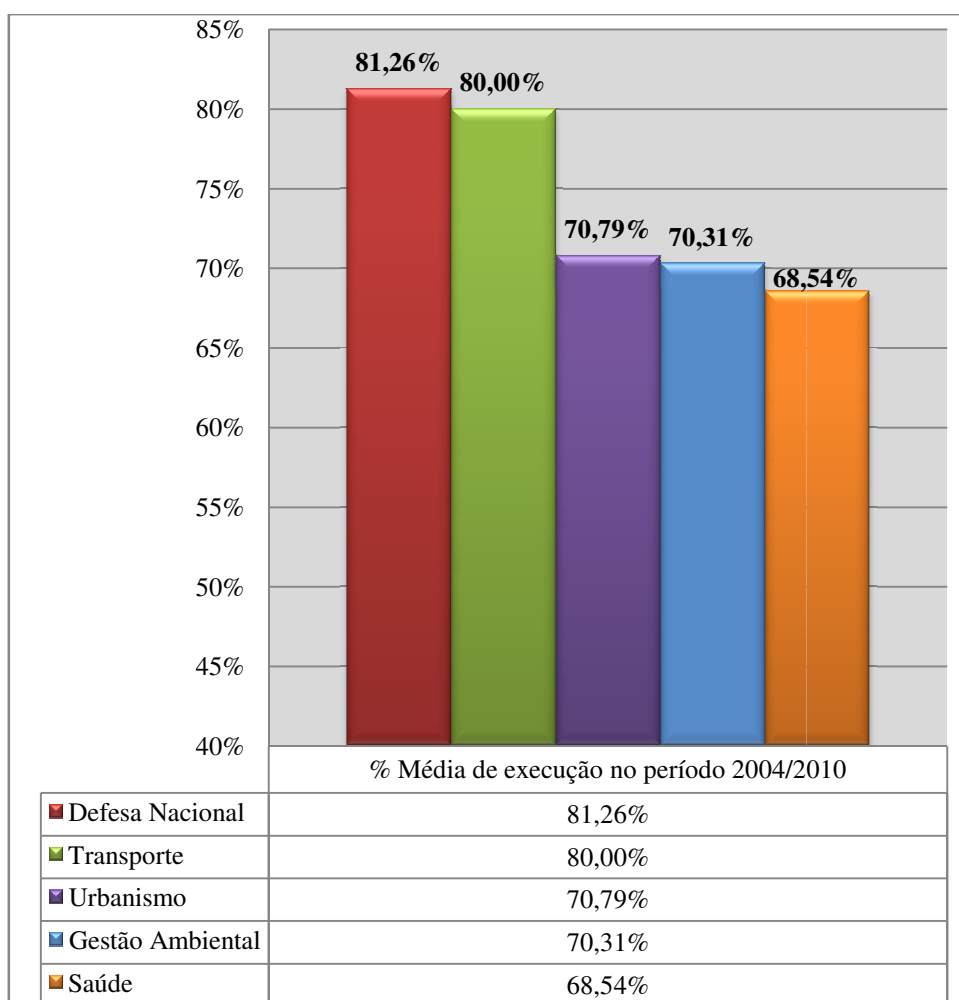
Fonte: SIAFI . Dados extraídos do Portal Siga Brasil. Elaborado pelo autor.

Notas: a) Percentual decorrente da razão entre as despesas executadas (liquidadas) no exercício e a dotação autorizada (soma dos valores da dotação inicial com os cancelamentos e remanejamentos relativos à abertura de créditos adicionais).

b) Os valores referem-se aos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Observa-se que a média de execução orçamentária, de todas as funções no período 2004/2010, foi de 71,17%. Funções importantes, tais como Trabalho, Saneamento, Indústria e Energia apresentaram-se entre os mais baixos níveis de execução orçamentária dos investimentos autorizados. Ao serem analisadas as funções com maior participação relativa nos investimentos, conforme verificado anteriormente na seção 4.1, verifica-se que a função Defesa Nacional apresenta a maior média de execução orçamentária, ao considerarmos as cinco funções com maior prioridade, conforme ilustrado no gráfico 6, a seguir:

Gráfico 6 – Percentual médio de execução orçamentária dos investimentos nas cinco funções com maior prioridade



Fonte: SIAFI. Elaborado pelo autor.

Observa-se que a função que apresenta maior nível médio de execução orçamentária, dentro do escopo sob análise, é a função Defesa Nacional a qual se apresentou com o maior nível médio de execução orçamentária nos anos de 2004 e 2007. A função Transporte apresentou-se como a segunda função de maior nível, destacando-se como a função de maior

execução nos anos de 2006 e 2010. Portanto, a observação dos dados presentes na tabela 6 e no gráfico 6, apresentados anteriormente, permite afirmar que o setor de Defesa vem cumprindo seu papel na execução dos valores alocados para investimentos no setor, mostrando capacidade executiva para tal.

No que diz respeito à execução financeira dos investimentos diretos efetuados pelo governo federal, verifica-se, na tabela 7, que a média de execução financeira, de todas as funções no período 2004/2010, foi de apenas 25,00%.

Tabela 7 - Execução Financeira dos investimentos diretos do governo federal por função no período 2004-2010

Função	2004 (%)	2005 (%)	2006 (%)	2007 (%)	2008 (%)	2009 (%)	2010 (%)	Média 2004/2010
Relações Exteriores	37,07	92,33	55,55	80,39	105,28	75,68	45,03	70,19%
Defesa Nacional	47,20	44,17	49,62	44,90	48,78	41,35	54,53	47,22%
Assistência Social	33,73	47,34	43,94	35,72	39,20	32,48	46,10	39,79%
Encargos Especiais	38,00	51,46	40,09	33,35	53,43	24,82	27,11	38,32%
Ciência e Tecnologia	38,99	34,18	44,04	41,59	34,38	34,13	28,60	36,56%
Segurança pública	52,98	32,32	15,30	36,94	31,17	37,59	45,46	35,97%
Transporte	18,81	31,47	32,92	30,58	18,74	33,04	39,60	29,31%
Judiciária	29,20	32,80	29,52	22,35	35,29	22,07	22,75	27,71%
Trabalho	28,89	38,85	40,69	41,97	17,48	13,42	9,88	27,31%
Educação	40,69	26,32	21,34	21,94	19,73	21,60	36,34	26,85%
Organização Agrária	35,50	44,38	38,28	32,07	15,07	11,32	10,17	26,68%
Energia	12,64	33,32	39,72	32,61	20,44	25,53	17,84	26,01%
Indústria	1,27%	22,14	33,57	76,88	13,48	9,25	8,27	23,55%
Cultura	69,62	29,26	19,54	10,13	8,90	10,52	11,44	22,77%
Essencial à Justiça	61,77	26,78	19,41%	14,59	5,96	11,84	18,86	22,75%
Administração	27,54	39,45	17,60	9,47	9,49	21,10	25,59	21,46%
Agricultura	42,21	21,58	17,66	12,05	13,47	16,45	11,68	19,30%
Legislativa	63,69	21,95	12,63	8,93	4,39	5,68	14,52	18,83%
Direitos da Cidadania	23,01	32,06	35,78	10,89	7,07	4,17	13,30	18,04%
Gestão Ambiental	28,80	20,83	16,68	10,11	10,89	16,56	20,74	17,80%
Urbanismo	58,80	6,44	6,04	2,98	10,26	18,98	17,57	17,30%
Saneamento	35,08	0,00	5,34	1,08	23,54	27,05	22,00	16,30%
Comércio e Serviços	50,23	10,08	29,60	14,09	3,85	1,54	2,73	16,02%
Previdência Social	30,43	5,72	10,52	9,65	13,10	2,91	18,91	13,03%
Saúde	21,39	10,26	13,01	4,42	7,06	8,29	14,56	11,28%
Habitação	34,99	1,59	6,42	0,04	11,88	11,40	7,97	10,61%
Comunicações	37,00	8,28	7,66	5,57	2,66	1,75	5,70	9,80%
Desporto e Lazer	19,70	2,53	16,06	24,44	1,19	0,42	0,72	9,29%
Total executado	33,46	25,16	25,09	20,49	18,68	24,46	31,07	25,49%
Média de execução	36,40	27,42	25,66	23,92	20,93	19,32	21,36	25,00%

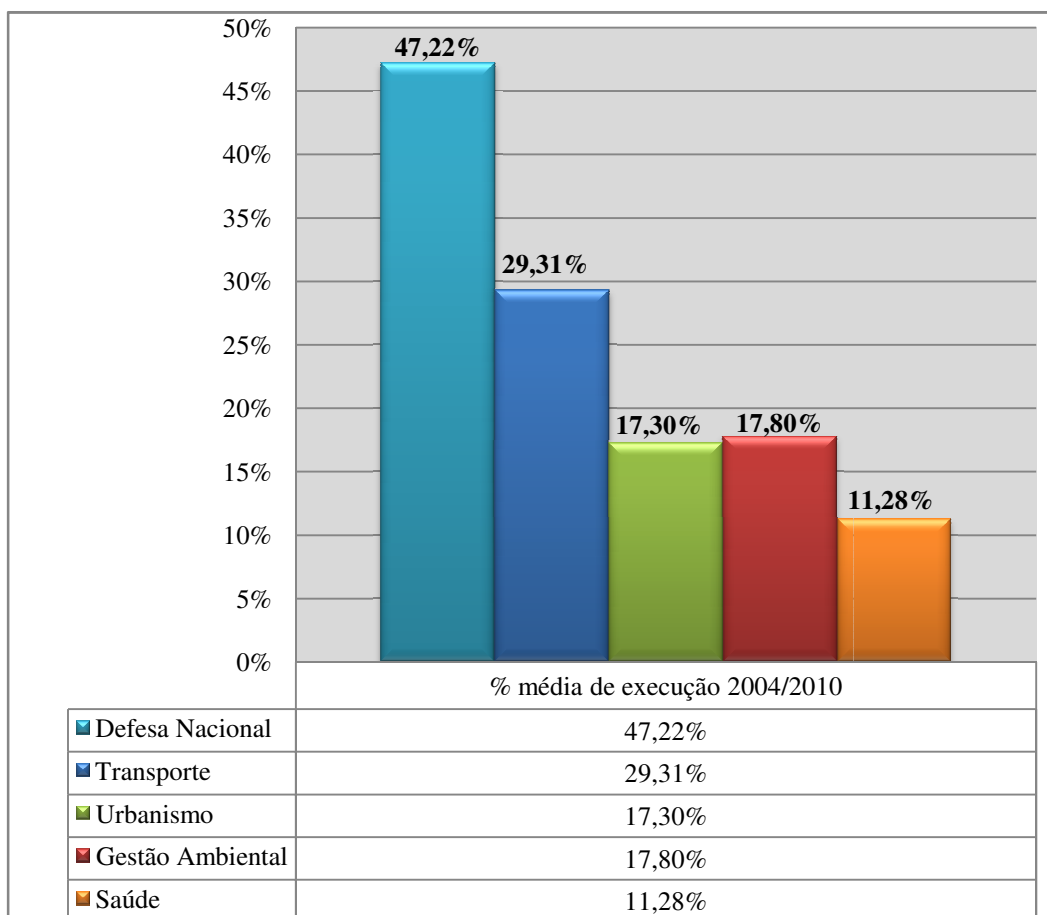
Fonte: SIAFI. Dados extraídos do Portal Siga Brasil. Elaborado pelo autor.

Notas: a) Percentual decorrente da razão entre as despesas executadas (liquidadas) no exercício e a dotação autorizada (soma dos valores da dotação inicial com os cancelamentos e remanejamentos relativos à abertura de créditos adicionais).

b) Os valores referem-se aos orçamentos fiscal e da seguridade social.

Dentro desse contexto, a função Defesa apresentou um razoável nível de execução financeira, com 47,22% de média no período sob análise. A função Urbanismo experimentou uma expressiva queda em sua execução a partir de 2005, passando de 58,80% para 6,44% alcançando apenas 2,98% de execução financeira no ano de 2007. A função Saúde, também destacou-se negativamente, pois apresentou a 4ª (quarta) pior média de execução financeira entre as 28 funções, com apenas 11,28%. Além disso, verifica-se que o referido setor apresentou larga vantagem na comparação com as funções com maior participação relativa nos investimentos, conforme verificado anteriormente na seção 4.1, apresentando a maior média de execução financeira, conforme ilustrado no gráfico 7, a seguir:

Gráfico 7 – Percentual médio de execução financeira dos investimentos nas cinco funções com maior prioridade



Fonte: SIAFI. Elaborado pelo autor.

Observa-se que a função que apresenta maior nível médio de execução financeira, dentro do escopo sob análise, é a função Defesa Nacional, com 47,22%, apresentando o maior

nível médio de execução financeira nos anos de 2005 a 2010 com significativa superioridade na comparação com as demais.

O aspecto mais relevante, contudo, que se destaca na análise da tabela 7, é a discrepância entre a execução financeira efetiva e a execução orçamentária. Os dados refletem o represamento fiscal imposto pela atual política de programação financeira do governo federal, uma vez que parcela substancial das liberações de recursos federais ocorre nos dois últimos meses do ano, não havendo tempo hábil para que o dispêndio percorra todas as fases da execução (empenho, liquidação e pagamento). Nesse contexto, surgem os enormes montantes de restos a pagar, tornando-se um verdadeiro orçamento paralelo. Nessa perspectiva, faz-se importante retomar a lição de Giacomoni (2010) que cita essa realidade. O referido autor afirma que tal disfunção é potencializada

negativamente pelas práticas, comuns na gestão pública brasileira, de **concentrar as liberações financeiras no final do exercício** e de produzir grande número de empenhos, visando ao aproveitamento dos créditos. Nessas condições, **não há tempo para a realização efetiva da despesa**, restando promover, em grande volume, a inscrição de saldos de empenhos não processados em restos a pagar. (GIACOMONI, 2010, p. 332-333, grifos nossos)

Sendo assim, há de ser revista a atual política de liberação dos recursos federais, de maneira a melhor distribuir esses recursos ao longo do exercício financeiro, o que resultaria em uma otimização na gestão dos dispêndios, pois a existência de tempo hábil dá margem para que ocorra um melhor planejamento da alocação e não simplesmente o empenho sem a devida necessidade. Desse modo mitigar-se-ia a indução dos gestores a consumirem todos os seus recursos disponíveis, com o pretexto de que poderão sofrer redução de limites do ano seguinte: é a característica da inercialidade do orçamento, na visão de Piscitelli, Timbó e Rosa (2006).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho analisou a participação dos investimentos públicos realizados nos programas da função Defesa no período de 2004 a 2010, com o intuito de demonstrar a participação relativa desses gastos no contexto dos investimentos diretos totais do governo federal, bem como verificar a proporção dos investimentos em Defesa Nacional em relação ao Produto Interno Bruto, comparando-os com as demais funções de governo. Realizou-se, também, um comparativo da execução orçamentária e financeira dos investimentos diretos do governo federal entre as funções governamentais.

Da análise comparativa dos dados, entre os investimentos na função Defesa e o total investido nas demais funções governamentais, observou-se que a função Defesa – apesar de figurar, na média, como 5ª (quinta) prioridade entre todos os investimentos diretos do governo federal efetuados no período analisado – mostrou-se como um setor que vem perdendo espaço na participação dos investimentos públicos federais, haja vista que, apesar do crescimento experimentado a partir de 2007, a Defesa não apresentou mudanças de impacto em sua estrutura orçamentária, reorientando apenas suas prioridades de alocação dos investimentos da Força Aérea para a Naval, mantendo-os estáveis para a Força Terrestre. Além disso, verificou-se que essa queda relativa ao longo do tempo não pode ser justificada pelos gastos com pessoal, os quais, também, vêm diminuindo sua participação ao longo do tempo.

Sob a ótica macroeconômica, foi possível verificar que os investimentos em Defesa Nacional são pouco significantes em proporção ao PIB, não acompanhando, sequer, a margem de expansão verificada no total de investimentos efetuados nas demais funções de governo. Assim, dessa comparação, pode-se deduzir que esse nível de investimentos em Defesa enseja falta de prioridade governamental na alocação de recursos para essa área. Como consequência tem-se a defasagem tecnológica e o “sucateamento” da estrutura de Defesa do país, fato corroborado por recente relatório interno sobre a situação da Defesa Nacional no país. As informações indicam que o atual cenário é fonte de preocupação das autoridades do setor e revela que há uma deficiência de investimentos efetivos que conduzam a uma modernização das Forças Armadas frente à realidade que o país vive no atual contexto econômico global.

Da análise comparativa da execução orçamentária e financeira dos investimentos diretos da União entre as funções governamentais, verificou-se que o setor de Defesa vem cumprindo seu papel na execução dos valores alocados para o setor, mostrando competência para tal, destacando-se com a maior média de execução orçamentária entre as funções com maior representatividade nos investimentos diretos do governo federal. Assim, pode-se

deduzir que o reduzido investimento em Defesa não se apresentou como consequência da incapacidade de execução orçamentária. No que diz respeito à execução financeira, assim como na execução orçamentária, a função Defesa se destacou, apresentando-se com média significativamente superior entre as funções com maior representatividade. Entretanto, no geral, o nível médio de execução financeira foi baixo, em torno de 25%, o que reflete o represamento fiscal imposto pela atual política de programação financeira do governo federal, uma vez que parcela substancial das liberações de recursos federais ocorre nos dois últimos meses do ano, não havendo tempo hábil para que o dispêndio percorra todas as fases da execução (empenho, liquidação e pagamento).

Assim, os resultados apurados na presente pesquisa são extremamente preocupantes, haja vista que o produto esperado de qualquer investimento em Defesa Nacional pode ser muitas vezes de difícil percepção. No entanto, ele pode ser resumido na tranquilidade da nação. A questão que surge é que essa tranquilidade é de complexa mensuração, pois envolve conceitos abrangentes e abstratos como “segurança”, praticamente impossível de ser medida em termos financeiros. Nesse sentido, os assuntos específicos do setor de Defesa normalmente se caracterizam por serem desenvolvidos em um ambiente hermético, com pouca transferência de conhecimento interdisciplinar, surgindo o desafio para o setor de aproximar o cidadão dos assuntos de Defesa. A falta de investimentos na estrutura de Defesa do país pode vir a gerar uma instabilidade nas fronteiras capaz de comprometer não somente a tranquilidade com que se conduz os programas e ações de saúde e educação, mas toda a capacidade produtiva do país. Além disso, as Forças Armadas são os “braços fortes” de uma nação na Defesa do sistema constitucional do país. A qualquer sinal de ameaça às determinações contidas na Constituição Federal e a qualquer indício de instabilidade nos interesses da nação, as Forças Armadas surgem para fazer cumprir o ordenamento constitucional e o desenvolvimento continuado da nação.

A redução de custos, notadamente em Defesa, com o intuito de liberar recursos para aplicação em outros setores ocupa lugar destacado entre as preocupações político-econômicas de diversos países, principalmente daqueles mais desenvolvidos em que se gasta parcela significativa da economia do país em Defesa. No entanto, esse estímulo à redução de custos com Defesa deve possuir como contrapeso as necessidades mínimas de Defesa, buscando-se um salutar equilíbrio entre as funções governamentais, não se permitindo contingenciar os investimentos em Defesa a um nível em que haja o comprometimento da garantia da paz e estabilidade tão necessárias à manutenção da soberania do país no contexto global. Já que, o fim último deve ser a obtenção da necessária tranquilidade e estabilidade econômico-sócio-

política do país, a um custo adequado ao tamanho da estatura econômica que a nação possui frente às demais.

Nesse contexto, surge a ideia de se extrair o máximo possível de benefícios dos investimentos em Defesa, estabelecendo-se uma relação positiva entre esses investimentos e a indução ao crescimento e desenvolvimento econômico do país. Assim, pesquisas no campo da tecnologia militar poderão resultar em avanços para a indústria como um todo, conforme inúmeros exemplos alcançados por países desenvolvidos, dos quais pode ser citado o *Global Position System* (GPS) que teve sua criação ligado à tecnologia de Defesa e que hoje encontra-se difundido pela indústria eletrônica. Ou ainda, a ocupação militar de uma região inóspita como, por exemplo, partes da região amazônica, podendo representar o início do desenvolvimento de uma região como, de fato, pode ser percebido a alguns anos na região com o desenvolvimento do Programa Calha Norte, abordado no presente estudo, e com a instalação de novos Pelotões Especiais de Fronteira.

Por fim, dentro desse amplo e instigante tema da Defesa Nacional, sugere-se como objeto de estudo para novos trabalhos:

- a. A análise de aspectos inerentes à indústria de Defesa e a possível relação desta com a indução ao crescimento e desenvolvimento econômico do país;
- b. A verificação da hipótese de existência de uma convergência dos investimentos em Defesa com a Estratégia Nacional de Defesa;
- c. Análise específica da participação relativa dos investimentos nas funções de governo incluindo-se no cômputo os valores transferidos aos Estados e Municípios por determinação constitucional testando-se a hipótese de que a função Defesa possui restrita participação nos investimentos públicos federais, conforme levantado pela presente pesquisa;
- d. Análise mais específica dos programas que compõem a função Defesa, verificando-se as prioridades, as características e a dinâmica de alocação dos gastos; e

Análise da hipótese de existência ou não de integração entre o planejamento e a execução dos programas que compõem a função Defesa.

REFERÊNCIAS

- AGUILAR, S. L. C. Políticas de Defesa e orçamentos militares no Cone Sul. In: D'ARAÚJO, Maria Celina; SOARES, Samuel Alves; MATHIAS, Suzeley Kalil. (Org.). **Defesa, Segurança Internacional e Forças Armadas: textos selecionados do Primeiro Encontro da Associação Brasileira de Estudos de Defesa**. Campinas: Mercado de Letras, 2008, p. 101-121.
- ALMEIDA, C.W.L. Economia e orçamento para a Defesa Nacional. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Brasília, v. 32, n.90, p.22-32, out.-dez. 2001.
- _____. **Política de Defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas**. OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 16, nº 1, Junho, 2010, p. 220-250.
- ASCHAUER, D. Public expenditure productive? **Journal of Monetary Economics**, Amsterdam: Elsevier, v. 23, p.177 -200, mar. 1989
- BARRO, Robert J; MARTINS, Xavier Sala i. **Economic growth and convergence agross the United States**. Cambridge: Massachusetts, National Bureau of Economic Research, Aug. 1990. 59 p. (NBER Working Paper nº 3419). Disponível em: <<http://www.nber.org/papers/w3419.pdf>>. Acesso em 26 jul. 2011
- BEUREN, Ilse Maria et al. **Como elaborar trabalhos monográficos em Contabilidade: teoria e prática**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- BRASIL. **Constituição (1988)**: Texto Constitucional de 05 de outubro de 1988. ed. atual. Brasília: Senado Federal, 1988.
- _____. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2005.
- _____. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2008.
- _____. Decreto nº 7.274, de 25 de agosto de 2010. Dispõe sobre a Política de Ensino de Defesa – PensD, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2010.
- _____. Decreto nº 7.276, de 25 de agosto de 2010. Aprova a Estrutura Militar de Defesa, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2010.
- _____. Decreto nº 93.872/86, de 23 de dezembro de 1986. Dispõe sobre a unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional, atualiza e consolida a legislação pertinente e dá outras providências.. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1986.
- _____. 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. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1964.

_____. Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999 Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1999.

_____. Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. Altera a Lei Complementar no 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2010

_____. Lei nº 10.180, de 06 de fevereiro de 2001. Organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento Federal, de Administração Financeira Federal, de Contabilidade Federal e de Controle Interno do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2001.

_____. Ministério da Defesa. Portaria nº 998/SPEAI/MD, de 24 de agosto de 2005. Aprova e mandar pôr em execução a Sistemática de Planejamento Estratégico Militar. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2005.

_____. Ministério da Defesa. Portaria nº 3.907/MD, de 19 de dezembro de 2011. Institui, no âmbito do Ministério da Defesa, Grupo de Trabalho (GT) com a finalidade de desenvolver ações para elaboração do Plano de Articulação e Equipamentos de Defesa (PAED). **Diário Oficial da União**, Brasília, 2011.

_____. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP)**: aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. 4. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2011.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1999.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **O plano plurianual 2004-2007**. Brasília, 2003.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **O plano plurianual 2008-2011**. Brasília, 2007.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Orçamento Federal. **Manual Técnico do Orçamento - 2011**. Brasília, 2010.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria do Orçamento Federal. **Manual Técnico do Orçamento - 2012**. Brasília, 2011.

_____. Ministério das relações Exteriores. Gastos militares batem recorde em 2010, Brasil é destaque na América do Sul. **Nota à imprensa**, Brasília, abr. 2011. Disponível em:< <http://www.itamaraty.gov.br/sala-de-imprensa/selecao-diaria-de-noticias/midias->

nacionais/brasil/brasil-economico/2011/04/12/Defesa-gastos-militares-batem-recorde-em-2010>. Acesso em: 29 jun. 2011.

BURKHEAD, Jesse. **Orçamento Público**. Tradução de Margaret Hanson Costa. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1971.

CASHIN, P. Government spending taxes and economic growth. **IMF Staff Papers**, Washington: IMF, v. 42, n. 2, p. 237-269, jun. 1995.

CLETO, C. I; DEZORDI, L. **Políticas Econômicas**. Curitiba: Associação Franciscana de Ensino Senhor Bom Jesus, 2002. Disponível em: <www.fae.edu/publicacoes/pdf/economia/2.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2011

FERNANDES, F. B. **As relações civil-militares durante o governo Fernando Henrique Cardoso-1995/2002**. Dissertação de mestrado. Brasília: Universidade de Brasília (UnB), 2006.

FILELLINI, Alfredo. **Economia do Setor Público**. São Paulo: Atlas, 1994.

FLORES, M.C. **Reflexões estratégicas: repensando a Defesa**. São Paulo: É Realizações, 2002.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 15. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIAMBIAGI, Fábio; ALÉM, Ana Cláudia. **Finanças Públicas: Teoria e Prática no Brasil**. 4. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

HEYE, Thomas. **Os determinantes políticos dos gastos militares no pós-guerra fria**. 2005. 181f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de pesquisas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

KNELLER, R; BLEANEY, M.F; GEMMELL, N. Fiscal policy and growth: evidence from OECD countries. **Journal of Public Economics**, Amsterdam: Elsevier, v. 74, p. 171-190, 1999.

MATOS, Patrícia de O. Orçamento e Defesa Nacional: uma análise da participação do setor de Defesa no orçamento federal de 2000 a 2009. In: SEMINÁRIO DE ESTUDOS: PODER AEROESPACIAL & ESTUDOS DE DEFESA, III, 2010, Rio de Janeiro. **Anais eletrônicos...** Rio de Janeiro: Universidade da Força Aérea, 2010. Disponível em: <http://www.unifa.aer.mil.br/seminario3_pgrad/>. Acesso em: 22 jun. 2011.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **Democracia e Defesa Nacional: a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC**. Barueri, SP: Manole, 2005.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Manual de orçamento por programas e realizações**. Rio de Janeiro: Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, 1971.

PISCITELLI, Roberto Bocaccio; TIMBÓ, Maria Zulene Farias; ROSA, Maria Berenice. **Contabilidade Pública: Uma Abordagem da Administração Financeira Pública**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

PROENÇA JR., Domício; DINIZ, Eugênio. **Política de Defesa no Brasil: uma análise crítica**. Brasília: Universidade de Brasília, 1998.

RAM, R. Government size and economic growth : a new framework and some evidence from cross-section and time series data. **American Economic Review**, Nashville: American Economic Association, v. 76, p. 191- 203, 1986.

REIS, Heraldo da Costa; MACHADO JÚNIOR, José Teixeira. **A Lei nº 4.320 Comentada e a Lei de Responsabilidade Fiscal**. 33. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

RIANI, Flávio. **Economia do Setor Público**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

ROSIÉRE, A.A.C. Alocação de recursos nas Forças Armadas. Oitava rodada de debates. In: ALMEIDA PINTO, J.R; RAMALHO DA ROCHA, A.J.; SILVA, R.D.P. (orgs.) **Desafios na atuação das Forças Armadas**. Série Pensamento Brasileiro sobre Defesa e Segurança. v.4, p.125-136. Brasília: Ministério da Defesa, 2004.

SILVA, Antônio A. Rezende da. **Avaliação do setor público na economia brasileira: estrutura funcional da despesa**. 2. ed. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1974. (IPEA/INPES. Relatório de Pesquisa, 13).

SILVA, Romildo Araújo da. **Evolução e dinâmica dos gastos do governo federal brasileiro no período 1995 – 2005**. 2007. 92f. Dissertação. (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade de Brasília, Programa Multiinstitucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, Brasília, 2007.

APÊNDICE 1 – PARTICIPAÇÃO DOS INVESTIMENTOS DIRETOS POR FUNÇÃO (2004-2010)

Em milhões R\$

Função	2010		2009		2008		2007		2006		2005		2004		2004/2010	
	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	Valor	%	TOTAL Investido	%
Transporte	63.826	42,8%	48.333	40,6%	37.478	39,6%	28.401	35,5%	11.144	26,7%	8.864	28,15%	3.360	22,6%	201.405	39,06%
Urbanismo	10.260	6,9%	8.873	7,5%	9.408	9,9%	16.708	20,9%	3.119	8,9%	2.317	8,81%	990	6,7%	51.675	10,0%
Gestão ambiental	11.416	7,7%	11.409	9,6%	9.829	10,4%	5.498	6,9%	917	3,2%	1.219	5,60%	483	3,3%	40.772	7,91%
Saúde	10.878	7,3%	6.944	5,8%	5.537	5,8%	5.204	6,5%	3.284	11,6%	2.857	13,14%	2.542	17,1%	37.246	7,2%
Defesa Nacional	9.804	6,6%	5.876	4,9%	4.675	4,9%	3.318	4,2%	2.494	8,8%	2.152	9,90%	2.002	13,5%	30.321	5,9%
Saneamento	6.217	4,2%	10.821	9,1%	6.872	7,3%	3.056	3,8%	72	0,3%	93	0,43%	85	0,6%	27.217	5,3%
Educação	9.102	6,1%	6.260	5,3%	4.507	4,8%	3.458	4,3%	1.630	5,8%	1.178	5,42%	637	4,3%	26.772	5,19%
Agricultura	3.799	2,5%	3.896	3,3%	3.521	3,7%	2.409	3,0%	813	2,7%	637	2,70%	509	3,4%	15.585	3,0%
Habitação	4.969	3,3%	3.517	3,0%	2.167	2,3%	1.034	1,3%	1.088	3,8%	208	0,96%	271	1,8%	13.254	2,57%
Ciência e Tecnologia	5.788	3,9%	1.735	1,5%	1.548	1,6%	1.351	1,7%	1.118	3,9%	543	2,43%	330	2,2%	12.413	2,4%
Segurança Pública	3.462	2,3%	2.376	2,0%	1.831	1,9%	1.513	1,9%	814	2,9%	699	3,21%	691	4,7%	11.386	2,21%
Comércio e Serviços	2.243	1,5%	2.195	1,8%	2.506	2,6%	1.928	2,4%	1.574	5,6%	501	2,30%	221	1,5%	11.167	2,2%
Judiciária	1.819	1,2%	1.396	1,2%	290	0,3%	1.085	1,4%	919	3,2%	969	4,46%	774	5,2%	7.252	1,41%
Organização Agrária	1.130	0,8%	1.234	1,0%	981	1,0%	934	1,2%	661	2,3%	552	2,54%	344	2,3%	5.835	1,1%
Administração	882	0,6%	746	0,6%	644	0,7%	1.045	1,3%	1.138	2,9%	772	2,53%	294	2,0%	5.521	1,07%
Desporto e Lazer	855	0,6%	871	0,7%	822	0,9%	914	1,1%	601	2,1%	335	1,54%	248	1,7%	4.646	0,9%
Direitos da Cidadania	362	0,2%	469	0,4%	497	0,5%	442	0,6%	406	1,4%	228	1,05%	223	1,5%	2.627	0,51%
Previdência Social	471	0,3%	551	0,5%	189	0,2%	155	0,2%	172	0,6%	96	0,44%	72	0,5%	1.706	0,3%
Essencial à Justiça	288	0,2%	324	0,3%	321	0,3%	288	0,4%	181	0,6%	131	0,60%	74	0,5%	1.607	0,31%
Assistência Social	379	0,3%	236	0,2%	225	0,2%	198	0,2%	198	0,7%	186	0,86%	163	1,1%	1.585	0,3%
Indústria	230	0,2%	198	0,2%	136	0,1%	234	0,3%	110	0,4%	135	0,61%	132	0,9%	1.174	0,23%
Cultura	267	0,2%	201	0,2%	196	0,2%	209	0,3%	141	0,5%	99	0,45%	57	0,4%	1.170	0,2%
Legislativa	201	0,1%	132	0,1%	184	0,2%	159	0,2%	93	0,3%	134	0,62%	127	0,9%	1.030	0,20%
Encargos Especiais	214	0,1%	146	0,1%	53	0,1%	54	0,1%	64	0,2%	66	0,31%	48	0,3%	645	0,1%
Comunicações	80	0,1%	40	0,0%	155	0,2%	176	0,2%	60	0,2%	55	0,25%	48	0,3%	614	0,12%
Trabalho	72	0,0%	68	0,1%	74	0,1%	74	0,1%	60	0,2%	67	0,31%	36	0,2%	450	0,1%
Relações Exteriores	41	0,0%	47	0,0%	44	0,0%	29	0,0%	31	0,1%	67	0,31%	30	0,2%	290	0,06%
Energia	26	0,0%	30	0,0%	27	0,0%	24	0,0%	18	0,1%	21	0,10%	45	0,3%	191	0,0%
TOTAL	149.081	100,0%	118.923	100,0%	94.717	100,0%	79.915	100,0%	32.919	100,0%	25.183	100%	14.835	100%	515.572	100%

Fonte: SIAFI. Dados do Portal Siga Brasil. Elaborado pelo autor

Notas: a) Inclui os restos a pagar não-processados inscritos no exercício;

b) Inclui os valores executados pelo Projeto-Piloto de Investimentos (PPI) no período de 2005-2010;

c) Inclui os valores executados pelo Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) no período de 2007-2010.

APÊNDICE 2 – PRIORIDADE DE ALOCAÇÃO DOS INVESTIMENTOS NOS PROGRAMAS DISTRIBUÍDOS À FUNÇÃO DEFESA NACIONAL NO PERÍODO 2004-2011

Em milhões R\$

Programa (Cod/Desc)	2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
0120 - Desenvolvimento da Faixa de Fronteira	22.476.835	1,42	26.903.963	1,21	56.359.679	2,3	80.996.482	2,44	46.673.435	0,96	0	0,00	0	0,00	0	0,00
0167 - Brasil Patrimônio Cultural	132.585	0,01	350.000	0,02	515.618	0,02	543.769	0,02	905.461	0,02	1.412.622	0,02	1.484.008	0,01	853.460	0,01
0181 - Brasil no Esporte de Alto Rendimento	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	229.153.537	3,82	541.634.007	5,42	291.954.022	3,14
0461 - Promoção da pesquisa e do desenvolvimento científico e tecnológico	0	0,00	0	0,00	100.000	0,00	89.894	0,00	21.446	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
0464 - Nacional de Atividades Espaciais - PNAE	1.868.498	0,12	2.141.453	0,10	1.067.342	0,05	649.232	0,02	461.462	0,01	684.826	0,01	879.624	0,01	447.812	0,00
0472 – Proantar	339.136	0,02	681.100	0,03	4.039.997	0,17	4.391.672	0,13	3.204.355	0,07	1.610.355	0,03	6.158.517	0,06	4.010.562	0,04
0474 - Recursos do Mar	8.345	0,00	193.802	0,01	131.600	0,01	1.372.497	0,04	643.705	0,01	6.054.523	0,10	2.392.005	0,02	291.140	0,00
0496 - Informações Integradas Para Proteção da Amazônia	59.558.282	3,77	116.169.642	5,23	2.208.756	0,09	500.000	0,02	574.675	0,01	814.048	0,01	1.029.028	0,01	22.417.654	0,24
0620 - Adestramento e Operações Militares do Exército	42.889.008	2,72	57.020.988	2,57	72.767.023	3,09	69.479.496	2,09	83.918.411	1,72	102.495.096	1,71	225.301.720	2,26	433.466.867	4,66
0621 - Adestramento e Operações Militares da Aeronáutica	62.128.682	3,94	113.530.776	5,11	53.214.117	2,26	47.917.574	1,44	76.633.901	1,57	68.060.967	1,13	69.726.311	0,70	93.178.413	1,00
0622 - Adestramento e Operações Militares da Marinha	21.566.543	1,37	19.023.794	0,86	98.015.233	4,16	78.537.888	2,36	99.443.595	2,04	172.114.370	2,87	84.739.748	0,85	104.170.825	1,12
0623 - Proteção ao Voo e Segurança do Tráfego Aéreo	159.733.421	10,1	224.110.048	10,0	268.650.159	11,4	481.518.934	14,5	742.982.405	15,2	730.226.237	12,2	869.005.149	8,70	980.633.430	10,6
0625 - Gestão da Política de Defesa Nacional	725.363	0,05	25.571.019	1,15	18.425.822	0,78	2.306.245	0,07	1.927.331	0,04	1.451.067	0,02	1.139.468	0,01	1.034.532	0,01
0626 - Reaparelhamento e Adequação da Marinha do Brasil	19.368.542	1,23	31.026.475	1,40	89.084.647	3,78	309.676.190	9,33	392.242.158	8,03	1.054.808.785	17,6	3.630.140.620	36,6	2.917.497.494	31,4
0627 - Tecnologia de Uso Aeroespacial	85.875.084	5,44	94.509.329	4,25	88.493.047	3,76	49.878.221	1,50	59.497.393	1,22	53.604.515	0,89	102.324.255	1,02	311.937.429	3,36
0628 - Reaparelhamento e Adequação do Exército Brasileiro	103.513.661	6,56	79.020.083	3,56	57.340.858	2,43	182.565.395	5,50	305.452.479	6,25	510.131.377	8,50	629.565.015	6,30	661.918.993	7,12
0629 - Tecnologia de Uso Naval	14.588.654	0,92	6.548.277	0,29	7.219.670	0,31	32.761.038	0,99	99.626.011	2,04	171.299.021	2,85	142.795.302	1,43	225.387.014	2,43
0630 - Desenvolvimento da Aviação Civil	19.438.969	1,23	21.218.783	0,96	17.046.481	0,72	13.839.365	0,42	14.206.753	0,29	11.145.209	0,19	13.538.133	0,14	4.660.304	0,05
0631 - Desenvolvimento da Infra-Estrutura Aeroportuária	116.927.541	7,41	185.555.333	8,35	176.046.466	7,47	252.277.785	7,60	350.443.240	7,17	467.494.055	7,79	468.125.877	4,69	300.998.736	3,24
0632 - Reaparelhamento e Adequação da Força Aérea Brasileira	685.024.747	43,4	843.035.547	37,9	864.920.797	36,7	948.976.954	28,5	1.776.832.419	36,4	1.641.407.418	27,3	1.831.514.832	18,3	1.411.516.115	15,2
0633 - Ensino Profissional da Marinha	73.891	0,00	184.927	0,01	622.049	0,03	885.120	0,03	4.480.195	0,09	3.847.168	0,06	7.992.270	0,08	5.507.067	0,06
0636 - Assistência e Cooperação do Exército à Sociedade Civil	6.745.351	0,43	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
0637 - Serviço de Saúde das Forças Armadas	49.196.686	3,12	47.974.727	2,16	49.750.752	2,11	72.033.865	2,17	78.068.638	1,60	103.535.693	1,72	150.539.190	1,51	146.032.536	1,57
0638 - Ensino Profissional do Exército	2.989.864	0,19	4.230.217	0,19	3.998.652	0,17	3.711.204	0,11	7.552.851	0,15	8.869.310	0,15	6.549.184	0,07	7.029.891	0,08
0639 - Segurança da Navegação Aquaviária	6.325.628	0,40	5.179.039	0,23	5.942.598	0,25	18.749.474	0,56	11.526.373	0,24	16.757.541	0,28	25.148.066	0,25	15.004.867	0,16
0640 - Ensino Profissional da Aeronáutica	1.499.679	0,10	1.923.000	0,09	2.291.227	0,10	3.121.697	0,09	6.974.734	0,14	11.201.815	0,19	9.536.940	0,10	10.632.950	0,11
0641 - Inteligência Federal	34.000	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
0642 - Tecnologia de Uso Terrestre	1.064.887	0,07	2.031.210	0,09	4.818.929	0,20	9.695.655	0,29	17.233.146	0,35	22.137.857	0,37	28.672.099	0,29	33.124.295	0,36
0643 - Calha Norte	36.655.836	2,32	140.241.707	6,31	223.362.902	9,48	409.884.530	12,3	451.935.914	9,25	355.143.735	5,91	332.418.262	3,33	328.364.720	3,53
0644 - Controle de Armamentos, Munições e Explosivos	697.493	0,04	3.465.531	0,16	5.759.635	0,24	5.316.369	0,16	905.392	0,02	0	0,00	0	0,00	0	0,00
0647 -Produção de Material Bélico	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	640.390	0,01	637.580	0,01	0	0,00	0	0,00
0750 - Apoio Administrativo	55.560.776	3,52	65.788.026	2,96	82.014.822	3,48	126.314.616	3,80	158.203.907	3,24	129.952.982	2,16	199.898.492	2,00	200.254.313	2,15
0770 - Administração Tributária e Aduaneira	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
1029 -Resposta aos Desastres e Reconstrução	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	6.975.135	0,12	72.707.093	0,73	95.061.893	1,02
1057 - Comunicações, Comando, Controle e Inteligência nas Forças Armadas	9.615.809	0,61	17.641.952	0,79	13.932.830	0,59	11.038.804	0,33	13.800.251	0,28	5.204.209	0,09	6.029.141	0,06	3.428.620	0,04
1061 -Brasil Escolarizado	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	84.921	0,00	31.270	0,00	169.999	0,00	189.420	0,00
1201 - Ciência, Tecnologia e Inovação em Saúde	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	69.959	0,00	106.002	0,0	265.998	0,00	262.953	0,00
1293 - Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos	316.762	0,02	1.065.000	0,05	187.000	0,01	339.651	0,01	519.940	0,01	399.399	0,01	1.037.214	0,01	1.313.518	0,01
1376 - Desenvolvimento do ensino fundamental	0	0,00	0	0,00	49.735	0,00	12.412	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00	0	0,00
1378 - Desenvolvimento do Ensino Médio	0	0,00	0	0,00	40.426	0,00	11.947	0,00	0	0,00	0	0,00	180.686.535	1,81	0	0,00
1383 - Assistência e cooperação das Forças Armadas à Sociedade	0	0,00	969.788	0,04	35.311.483	1,50	39.486.384	1,19	25.138.137	0,51	63.200.186	1,05	0	0,00	454.756.589	4,89
8026 - Mobilização para Defesa Nacional	1.498.450	0,09	18.709.281	0,84	1.259.788	0,05	902.290	0,03	1.099.455	0,02	1.123.576	0,02	1.249.817	0,01	1.413.961	0,02
8032 - Adestramento e Emprego Combinado das Forcas Armadas	45.308.630	2,87	65.199.085	2,94	51.385.324	2,18	61.135.533	1,84	50.477.158	1,03	51.205.292	0,85	342.684.238	3,43	223.844.609	2,41
TOTAL	1.578.186.862	100	2.221.213.902	100	2.356.375.465	100	3.320.918.182	100	4.884.401.995	100	6.004.296.777	100	9.987.078.158	100	9.292.597.002	100

Fonte: SIAFI. Dados do Portal Siga Brasil. Elaborado pelo autor.

