

Dimensões e aplicações do Orçamento de Defesa do Brasil

Dimensions and executions of the Defense Budget of Brazil

VITELIO MARCOS BRUSTOLIN¹

Resumo: O objetivo do presente artigo é elucidar a grandeza dos recursos destinados à área militar do Brasil. Para atingir tal finalidade são realizadas comparações externas – com orçamentos de outras nações; e internas – levando-se em conta as demais pastas da União. A metodologia empregada é de análise e comparação orçamentária. Nos casos mais pertinentes, também leva-se em conta a execução do que foi previsto. Nas considerações finais é apresentada a aplicação do orçamento de Defesa do Brasil, além de ser traçada uma análise crítica acerca de suas destinações.

Palavras-chave: Orçamento de Defesa do Brasil. Gastos Militares. Economia de Defesa.

Abstract: The aim of this paper is to elucidate the size of resources devoted to the Defense of Brazil. To achieve this purpose are conducted external comparisons – with budgets of other nations; and internal comparisons – taking into account other expenses of that country. The methodology used is budget analysis. In the conclusion is presented the Defense budget execution of Brazil, besides being produced a critical analysis about this execution.

Keywords: Defense Budget of Brazil. Military Expenditures. Economics of Defense.

Recebido em 23 de outubro de 2013
Received on October 23, 2013

Aceito em 31 de Outubro de 2013
Accepted on October 31, 2013

DOI 10.12957/rmi.2013.8372

¹, Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professor Visitante da Harvard University. Endereço para correspondência: Av. Princesa Isabel, 7, ap. 820, Copacabana, RJ. 22011-010. Email: info@viteliobrustolin.com. Agradecimento aos pesquisadores que tornaram o presente estudo possível: Luiz Martins de Melo (UFRJ), Roberto Mangabeira Unger (Harvard), Peter Louis Galison (Harvard), Cristina de Albuquerque Possas (Fiocruz). Pesquisa conduzida com recursos da Capes e da Fundação Lemann. O presente estudo é parte de pesquisa doutoral desenvolvida nas universidades Harvard (EUA) e UFRJ (Brasil).

1. Introdução

Economia de Defesa é atualmente um tema de pouca discussão no Brasil. Embora tenha participado da Primeira e da Segunda Guerras

mundiais, o País tem reduzida tradição bélica em comparação a outras nações da América, Europa, África ou Ásia. Para completar, possui uma trajetóriamarcada por quase 21 anos sob ditadura militar (1964-1985)², o que gera reações adversas colaborando para que a Defesa tenha um foco acadêmico relativamente menor na história recente.

Desde a redemocratização já são seis os governos civis: José Sarney (1985-1990), Fernando Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1992-1994), Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Vana Rousseff (2010-2014). Todos esses governantes – civis – são “comandantes supremos” das Forças Armadas e tal prerrogativa é prevista na Constituição Federal (Brasil, 1988). Além disso, no Brasil existem eleições diretas, de modo que o presidente da República é escolhido pelo voto popular. Portanto, quem exerce poder sob os militares, em última análise, é o povo. Da mesma forma, a estrutura que mantém as Forças Armadas é sustentada pelas riquezas do País e pelos impostos pagos pela população.

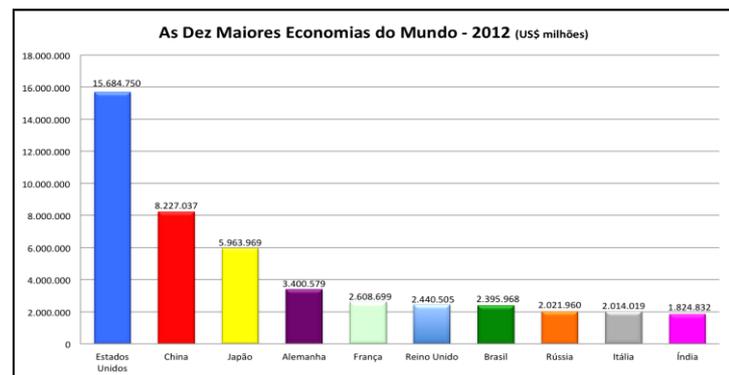
Não é comum, no entanto, que a população debata temas relativos às suas próprias Forças Armadas. Para completar, são escassas as análises científicas relativas à economia de Defesa do País e ao emprego dos recursos destinados aos militares, conforme comprova a pesquisa bibliográfica realizada durante o presente estudo.

A fim de dimensionar os gastos militares do Brasil, portanto, são aqui apresentadas comparações desse orçamento em relação ao de outras nações. Da mesma forma, são traçadas comparações das previsões orçamentárias da Defesa diante de outras pastas da União. Para além do referencial numérico, o objetivo é analisar a forma com que o País vem empregando os seus recursos em Defesa ao longo dos últimos anos.

2. Dimensões externas do Orçamento de Defesa do Brasil

O Brasil despontava até 2011 como a sexta maior economia mundial, à frente do Reino Unido e logo após a França. Em 2012 o País perdeu uma posição para o próprio Reino Unido:

Gráfico 1



Fonte: FMI (2013)

Já em relação aos gastos com Defesa, de acordo com dados do *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI), o Brasil despontou em 2012 em décimo primeiro lugar com US\$ 33,8 bilhões e a equivalência de 1,5% do próprio PIB:

²De 1º de abril de 1964 até 15 de março de 1985.

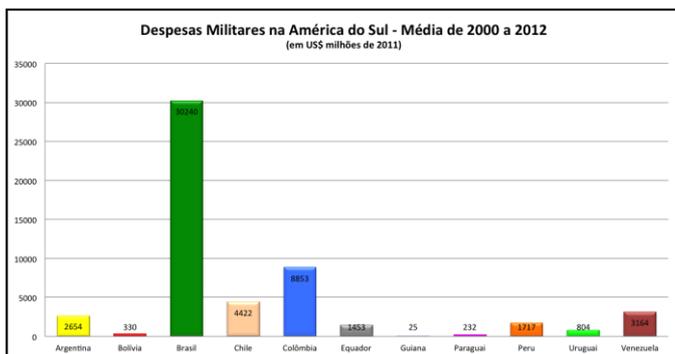
Tabela 1

Os 15 países com Maior Despesa Militar em 2012					
Posição	País	Gasto (US\$ Bi)	PIB (%)	Parcela Mundial (%)	Gasto (US\$ Bi PPP)
1º	Estados Unidos	682	4,4	39	682
2º	China	166	2	9,5	228
3º	Rússia	90,7	4,4	5,2	93,7
4º	Reino Unido	60,8	2,5	3,5	57,5
5º	Japão	59,3	1	3,4	50,1
6º	França	58,9	2,3	3,4	44,7
7º	Arábia Saudita	56,7	8,5	3,2	58,8
8º	Índia	46,1	2,5	2,6	117
9º	Alemanha	45,8	1,4	2,6	40,4
10º	Itália	34	1,7	1,9	28,5
11º	Brasil	33,1	1,5	1,9	33,8
12º	Coréia do Sul	31,7	2,7	1,8	42,1
13º	Austrália	26,2	1,7	1,5	16,6
14º	Canadá	22,5	1,3	1,3	19,9
15º	Turquia	18,2	2,3	1	25,2
Total Mundial		1,8	2,5	100	1562,3

Fonte: SIPRI (2013)

Dentre os maiores países da América do Sul, o Brasil foi o que mais gastou em Defesa na média de 2000 a 2012 em dólares deflacionados, vide Gráfico 2.

Gráfico 2

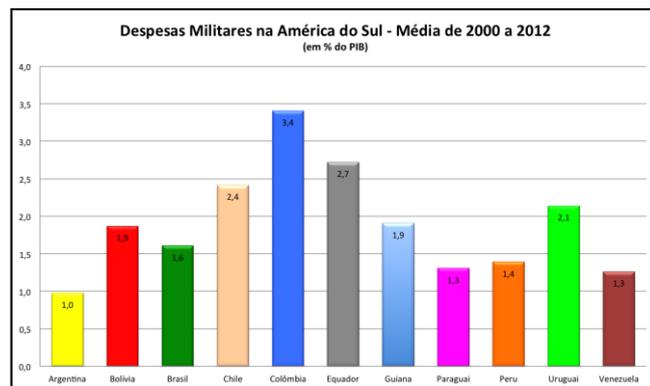


Elaboração própria com dados do SIPRI

Com a maior economia da região e possuindo tanto a maior extensão territorial quanto a maior

população,³ o Brasil não está entre os que mais empregam recursos em Defesa em relação ao próprio PIB, conforme demonstra a média de 2000 a 2012 (Gráfico 3).

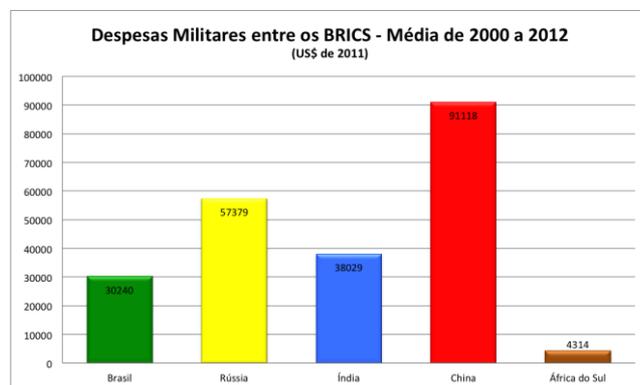
Gráfico 3



Elaboração própria com dados do SIPRI

Contudo, na composição dos Brics, o Brasil fica apenas à frente da África do Sul e atrás da Rússia, Índia e China, na média de 2000 a 2012 em despesas militares deflacionadas. Os maiores gastos são da China com uma média anual deflacionada de US\$ 91.118 bilhões; a Rússia desponta em segundo lugar com 57.379 US\$ bilhões; a Índia vem em seguida com US\$ 38.029 bilhões; o Brasil fica em quarto com US\$ 30.240 bilhões e, por fim, a África Sul com US\$ 4.314 bilhões (vide Gráfico 4).

Gráfico 4



Elaboração própria com dados do SIPRI

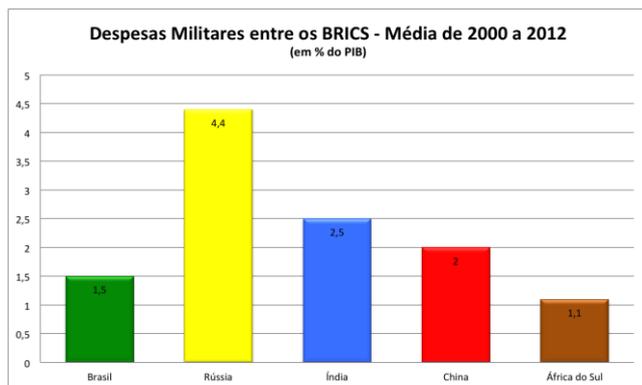
Da mesma forma, na média de 2000 a 2012 das despesas militares em relação PIB, o Brasil fica

³Segundo dados do IBGE (2005, 2013), a extensão territorial do Brasil é de 8.515.767 km² (o que equivale a 47% do território sul-americano), e a população do País é de 193.946.886 de pessoas.

apenas à frente da África do Sul em relação aos BRICS. Nesse caso, diferentemente dos gastos deflacionados, em primeiro desponta a Rússia com 4,1% do próprio PIB, seguida pela Índia com 2,7%, e pela China com 2,1%. A média brasileira no período foi de 1,6% do PIB e a da África do Sul foi de 1,1% (Gráfico 5).

Observando-se o Gráfico 5, pode-se concluir que, embora as despesas da Rússia se distanciem consideravelmente daquelas praticadas pelos Estados Unidos,⁴ aquele país continua a investir um percentual elevado do PIB em Defesa. A comparação nesse quesito evidencia que, entre 2000 e 2012, a Rússia manteve a referida média anual de 4,1% do PIB em despesas militares, enquanto que, em 2012 esse percentual foi de 4,4%. O país, neste caso igualou-se aos Estados Unidos em termos de percentual do PIB destinado à Defesa.

Gráfico 5



Elaboração própria com dados do SIPRI

Já na comparação dos BRICS, o Brasil fica atrás da Rússia, Índia e China, tanto na média das despesas correntes deflacionadas, de 2000 a 2012, quanto no concernente à média do percentual do PIB destinado à Defesa Nacional nesse mesmo período, o País se mantém à frente apenas da África do Sul.

Após essa análise preliminar para chegar se à dimensão internacional do orçamento de Defesa do Brasil, é necessário neste momento verificar a dimensão interna do mesmo, ou seja, comparar o orçamento militar do País com o de outras pastas do Governo Federal. É de suma importância verificar também como esse orçamento é utilizado para que se extraiam as devidas conclusões.

3. Dimensões internas do orçamento de Defesa do Brasil

Dentre os órgãos orçamentários da União, o Ministério da Previdência foi o que recebeu as maiores previsões orçamentárias em 2012, representando 15,34% do total (visualização na Tabela 2); em segundo lugar ficou o Ministério da Saúde, com 4,27%, em terceiro o Ministério da Educação com 3,45; o Ministério da Defesa desponta em quarto lugar com 3,01%.

De 2008 a 2010 o Ministério da Defesa do Brasil manteve, dentre os órgãos orçamentários da União, a terceira maior previsão orçamentária, precedido pelos Ministérios da Previdência Social e da Saúde. De 2011 a 2013 a Defesa ficou com a quarta maior previsão, atrás do Ministério da Educação (também na Tabela 2).

⁴ Dados apresentados na Tabela 1.

Tabela 2

Despesas por Órgão Orçamentário: Ministérios com Maiores Dotações no Brasil, 2008-2013			
	2008	Orçamento (R\$)	% do Total
1º	Min. Previdência Social	209.474.699.355	15,38
2º	Min. Saúde	52.578.492.631	3,86
3º	Min. Defesa	42.729.576.757	3,14
4º	Min. Educação	31.714.041.624	2,33
5º	Min. Trabalho e Emprego*	38.115.069.591	2,79
6º	Min. Des. Social e Combate à Fome	28.602.315.366	2,10
<i>Orçamento Total da União</i>		<i>1.362.268.012.584</i>	<i>100</i>
	2009	Orçamento (R\$)	% do Total
1º	Min. Previdência Social	239.909.144.301	15,17
2º	Min. Saúde	59.519.469.731	3,76
3º	Min. Defesa	51.381.906.855	3,25
4º	Min. Educação	40.524.634.534	2,56
5º	Min. Trabalho e Emprego*	42.032.368.629	2,65
6º	Min. Des. Social e Combate à Fome	32.698.851.385	2,07
<i>Orçamento Total da União</i>		<i>1.581.447.761.494</i>	<i>100</i>
	2010	Orçamento (R\$)	% do Total
1º	Min. Previdência Social	258.408.698.130	14,63
2º	Min. Saúde	66.703.266.347	3,78
3º	Min. Defesa	59.006.895.802	3,34
4º	Min. Educação	50.903.730.817	2,88
5º	Min. Trabalho e Emprego*	46.523.590.583	2,63
6º	Min. Des. Social e Combate à Fome	38.926.287.018	2,2
<i>Orçamento Total da União</i>		<i>1.766.021.794.352</i>	<i>100</i>
	2011	Orçamento (R\$)	% do Total
1º	Min. Previdência Social	290.977.646.844	18,8
2º	Min. Saúde	77.149.363.987	3,92
3º	Min. Educação	63.707.154.459	3,24
4º	Min. Defesa	61.402.360.357	3,12
5º	Min. Trabalho e Emprego*	49.552.600.675	2,52
6º	Min. Des. Social e Combate à Fome	43.174.501.939	2,2
<i>Orçamento Total da União</i>		<i>1.966.015.896.211</i>	<i>100</i>
	2012	Orçamento (R\$)	% do Total
1º	Min. Previdência Social	329.784.715.600	15,34
2º	Min. Saúde	91.754.806.614	4,27
3º	Min. Educação	74.280.373.427	3,45
4º	Min. Defesa	64.794.765.301	3,01
5º	Min. Trabalho e Emprego*	61.273.837.152	2,85
6º	Min. Des. Social e Combate à Fome	55.129.821.734	2,56
<i>Orçamento Total da União</i>		<i>2.150.458.867.507</i>	<i>100</i>
	2013	Orçamento (R\$)	% do Total
1º	Min. Previdência Social	362.356.791.985	16,73
2º	Min. Saúde	99.272.350.163	4,58
3º	Min. Educação	81.286.804.881	3,75
4º	Min. Defesa	67.819.439.947	3,13
5º	Min. Trabalho e Emprego*	63.045.984.026	2,91
6º	Min. Des. Social e Combate à Fome	62.150.752.391	2,87
<i>Orçamento Total da União</i>		<i>2.165.910.805.669</i>	<i>100</i>

*(Inclusive o disposto no Art. 239, §1, da Constituição Federal)

Tabela 3

Gastos Diretos por Órgão Executor no Brasil, 2008-2012 (em R\$ correntes) ⁵					
Órgão da União	2008	2009	2010	2011	2012
1º Min. Fazenda	595.079.325.068	671.919.185.784	627.001.665.902	744.995.698.066	793.502.801.904
2º Min. Previdência Social	205.471.192.469	229.531.926.655	216.057.724.076	287.204.909.544	322.298.732.539
3º Min. Defesa	40.134.170.701	47.485.271.786	43.254.376.287	57.088.756.893	59.815.983.315
4º Min. Trabalho e Emprego	2.322.852.167	39.236.549.617	42.935.475.530	50.567.051.063	57.762.154.788
5º Min. Educação	25.565.659.956	31.361.562.257	31.921.317.694	44.491.731.190	51.323.574.985
6º Min. Saúde	15.317.351.328	18.170.373.439	18.668.964.429	24.156.471.722	26.055.112.572
7º Min. Transportes	9.072.277.562	13.931.935.744	16.946.400.642	18.311.386.188	17.699.591.990
8º Min. Agric., Pecuária e Abastecimento	7.116.247.721	10.414.813.087	8.276.686.470	9.406.256.032	10.126.523.261
9º Min. Justiça	6.622.462.084	8.153.181.777	7.298.575.750	8.970.031.979	8.720.993.561
10º Min. Ciência, Tec. e Inovação	4.658.782.930	6.001.729.137	6.139.813.693	6.881.424.128	7.742.462.370
11º Min. Cidades	1.356.557.921	3.242.128.375	3.102.217.237	9.224.803.137	12.093.901.752
12º Min. Des. Social e Combate à Fome	375.145.162	452.573.092	406.365.547	451.719.000	21.221.881.233
13º Min. Integração Nacional	1.798.470.962	3.076.045.914	4.460.088.140	3.262.814.913	4.861.642.109
14º Min. Planej., Orçamento e Gestão	3.127.901.204	2.993.441.279	2.876.369.026	3.733.243.494	3.769.415.052
15º Min. Desenvolvimento Agrário	2.196.795.998	2.597.968.404	2.171.940.225	2.417.476.774	2.729.930.196
16º Min. Meio Ambiente	1.263.579.175	1.457.212.129	1.429.799.979	2.059.798.172	1.889.885.767
17º Min. Comunicações	1.444.551.711	1.280.554.242	1.218.571.684	1.937.077.409	1.746.440.215
18º Min. Minas e Energia	1.110.575.687	1.196.841.927	1.145.232.811	1.562.431.964	1.838.924.046
19º Min. Relações Exteriores	955.545.272	1.109.850.785	1.000.715.250	1.341.316.011	1.576.994.719
20º Min. Des., Ind. e Comércio Exterior	1.422.599.402	824.399.333	765.830.810	946.999.724	1.058.213.251
21º Min. Cultura	599.431.768	786.649.836	743.557.857	946.493.553	1.093.275.966
22º Min. Turismo	237.879.979	321.272.615	291.768.344	258.610.953	452.797.579
23º Min. Esporte	127.620.418	147.121.536	243.507.148	315.124.470	350.800.080
24º Min. Pesca e Aquicultura	0	0	164.403.247	144.544.155	126.583.987

Elaboração própria com dados do Portal da Transparência⁶

Quanto aos gastos diretos por órgão executor no Brasil, na série histórica de 2008 a 2012, o Ministério da Defesa se mantém com o terceiro maior executor. Nesse caso, precedido pelos Ministérios da Fazenda e da Previdência Social. Na sequência estão os Ministérios do Trabalho e Emprego; Educação; e Saúde. Os valores são apresentados na Tabela 3.

4. Considerações finais

Para além do tamanho e da execução orçamentária da Defesa do Brasil, cabe compreender como os montantes são distribuídos. O Gráfico 6 permite que sejam observadas as aplicações desse orçamento, de 2000 a 2012, em valores correntes. Pode-se, assim, constatar que as despesas de “Pessoal” (na base do Gráfico) se destacam em relação às demais. Na média de 2000 a 2012, essas despesas representaram um total de 79,01% do orçamento de Defesa, enquanto que a média de “Custeio” ficou em 12,55% e de “Investimentos” em 8,43%, isso não significa que o Brasil não

⁵ “Exceto as entidades que não executam as despesas pelo Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (Siafi), em categorias de despesas específicas, por ação governamental, identificando-se os respectivos favorecidos.” (Brasil, 2013c).

⁶ Obs: O Ministério da Pesca e Aquicultura, criado em 2009, possui dados disponíveis apenas a partir de 2010.

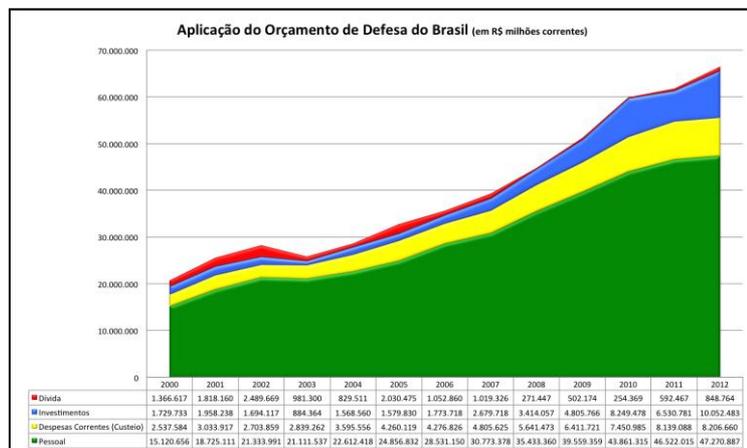
precise de pessoal, e sim que as fatias destinadas a manter a investir na estrutura de Defesa Nacional têm recebido porções relativamente pequenas do orçamento.

Nota-se, contudo, avanços nesse sentido e os mesmos podem ser visualizados no próprio Gráfico 6, não só quanto ao aumento de recursos para o item “Investimentos”, mas também para os “Custeios” nos últimos anos. No concernente ao adimplemento dos “Investimentos” (sobretudo a partir de 2007), afirma o Ministério da Defesa:

“Entre 2007 e 2012, o gasto com a Defesa Nacional teve relevante incremento, tendo seus investimentos sido quadruplicados no período, passando de R\$ 2 para R\$ 8,2 bilhões. Esses investimentos responderam, em parte, à necessidade de recompor os meios operativos das Forças Armadas.” (Brasil, 2012b).

Não obstante, a redução do item “Dívidas”, ao mesmo tempo em que os “Investimentos” e “Custeios” aumentaram, demonstra maior planejamento na utilização dos recursos públicos. Contudo, os costumeiros contingenciamentos e cortes evidenciam que tanto os orçamentos de Defesa do Brasil quanto as funções dessa área continuam sendo pouco estudados e compreendidos, acarretando em deficiências intrínsecas ao direcionamento internacional do País.

Gráfico 6



Elaboração própria com dados do SIOP/SIAFI (Brasil, 2013a)⁷

Neste sentido, é crucial que a academia em geral e, especialmente nas áreas focadas em Estudos Estratégicos, Defesa Nacional, Relações Internacionais e Políticas Públicas, retome o foco sobre essa importante e expressiva área governamental.

Ao apresentar tais informações de forma comparativa perfaz-se, no presente artigo, um pequeno passo. A retomada do foco e o direcionamento da Defesa Nacional, entretanto, não competem apenas à academia, mas também ao governo – incluindo aí os próprios militares – e à sociedade em geral.

⁷Ver também: Brasil, 2012a.

Referências bibliográficas

Brasil, Ministério da Defesa (2012a). *Execução Orçamentária, Séries Estatísticas, 2000 – 2012*. Acesso digital: www.defesa.gov.br/lai/images/despesas/serie_estatistica_1995_2012.pdf

Brasil, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2012b). *Orçamento Federal ao Alcance de Todos, Projeto de Lei Orçamentária Anual – PLOA*, Brasília, Imprensa Oficial.

———. (2013a). *Sistema Integrado e Planejamento e Orçamento*. Acesso digital: www.siop.planejamento.gov.br.

———. (2013b). *Despesas por Órgão Orçamentário*. Acesso digital: www.planejamento.gov.br/secretaria.asp?cat=50&sub=654&sec=8

Brasil, Portal da Transparência (2013c). *Gastos Direitos por Órgão Executor*. Acesso digital: www.portaldatransparencia.gov.br/ajuda/AjudaGastos.asp.

Brasil, República Federativa do (1988). *Constituição Federal*, Art. 84, XIII.

FMI, Fundo Monetário Internacional (2013). *Report for Selected Countries and Subjects*. World Economic Outlook Database –International Monetary Fund. Acesso digital: www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2012/02/weodata/index.aspx.

IBGE, Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2005). *Resolução do Presidente 1/2005*. Acesso digital: ftp://geofp.ibge.gov.br/documentos/geodesia/projeto_mudanca_referencial_geodesico/legislacao/rpr_01_25_fev2005.pdf.

———. (2013). *Resolução Número 7, de 30 de agosto de 2012*, Brasília, Diário Oficial da União, Seção 1, Número 170, 31 de agosto de 2013, p. 81. Acesso digital: www.in.gov.br/visualiza/index.jsp?data=31/08/2012&jornal=1&pagina=81&totalArquivos=272.

SIPRI, Stockholm International Peace Research Institute (2013). *Databases*. Acesso digital: www.sipri.org/databases .