

Título do capítulo	CAPÍTULO 19 REGRAS ORÇAMENTÁRIAS E PROGRAMAS ESTRATÉGICOS: DECIFRANDO A LÓGICA DO ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DA DEFESA
Autor(es)	Thiago Borne Luís Felipe Giesteira Leandro Freitas Couto
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431cap19

Título do livro	Governança orçamentária no Brasil
Organizadores(as)	Leandro Freitas Couto Júlia Marinho Rodrigues
Volume	1
Série	Governança orçamentária no Brasil
Cidade	Rio de Janeiro
Editora	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)
Ano	2022
Edição	1a
ISBN	9786556350431
DOI	DOI: http://dx.doi.org/10.38116/9786556350431

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – ipea 2022

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos). Acesso: <http://www.ipea.gov.br/portal/publicacoes>

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério da Economia.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

REGRAS ORÇAMENTÁRIAS E PROGRAMAS ESTRATÉGICOS: DECIFRANDO A LÓGICA DO ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DA DEFESA

Thiago Borne¹
Luís Felipe Giesteira²
Leandro Freitas Couto³

1 INTRODUÇÃO

A defesa e a segurança nacional costumam ser temas de debate intenso e qualificado em muitos países. Nos Estados Unidos, na França, no Reino Unido, na Rússia, e na Suécia, entre outros, *think tanks* e centros especializados reúnem pesquisadores que investigam os mais diversos aspectos do tema, com destaque para os impactos das atividades de defesa nacional *vis-à-vis* seu relevante custo fiscal. O debate sobre investimentos e alocação de recursos, bem como integração e gerenciamento da malha institucional nas interfaces da atividade militar – com temas como política externa, segurança interna, ciência e tecnologia, e infraestrutura –, beneficia-se dessa característica. Na definição de prioridades e diretrizes das políticas públicas do setor, é comum e eventualmente dominante a presença de civis que ouvem e são ouvidos.

A situação brasileira é muito distante, não obstante o país ser um ator globalmente relevante no tema. Apesar de um notável crescimento na produção de artigos e teses acadêmicas no bojo da criação de grupos de pesquisa dedicados ao estudo da defesa e da segurança nacional, a participação de civis de forma mais substantiva na elaboração, gestão e avaliação de ações e programas de defesa segue marginal. O contingente de civis ocupando posições nos mais altos níveis decisórios no Ministério da Defesa (MD) e em colegiados ligados à defesa, que se expandiu rapidamente entre a sua fundação e a primeira década dos anos 2000, regrediu nos anos recentes.

1. Pós-doutorando em relações internacionais pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); e membro do Grupo de Pesquisa em Estudos Estratégicos e Política Internacional Contemporânea (GEPPIC).

2. Especialista em políticas públicas e gestão governamental e coordenador de estudos em governança e instituições internacionais na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diest/Ipea).

3. Doutor em relações internacionais; e analista de planejamento e orçamento e pesquisador na Diest/Ipea.

Este estudo, assim, se debruça sobre o orçamento de defesa nos últimos vinte anos, buscando avaliar como o MD tem atuado, dentro dos regimes de governança orçamentária que se sucederam ao longo do tempo no Brasil, para garantir ou preservar ganhos na disputa dos recursos públicos.⁴ Nossa hipótese é de que duas forças básicas concorrem para a determinação da resultante. De um lado, as peculiaridades institucionais dos militares no Brasil conferem elevado grau de autonomia e de capacidade de interferência na política nacional, tendendo a reverter em maior controle sobre seu orçamento, tanto em seu montante quanto em sua alocação. De outro lado, a prioridade dada ao ajuste fiscal, principalmente nos anos mais recentes, combinada com a crescente força dos mecanismos de controle e a edição de novas regras fiscais, que costumam contra-arrestar esse suposto padrão. Adicionalmente, salienta-se como aspecto essencial, sobretudo no período mais recente, a presença de documentos articuladores, de longo prazo, da política de defesa nacional. Destaca-se aí a presença de um conjunto de projetos estratégicos caracterizados pelo elevado custo, por um lado, e de um potencialmente elevado impacto tecnológico e industrial de outro lado, que se soma a seu efeito dissuasório. Tanto a Estratégia Nacional de Defesa (END), do final de 2008, quanto o Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (Paed), de 2012 – que expõe de maneira detalhada um conjunto de catorze projetos estratégicos (doravante chamados apenas de programas, pela adoção da nomenclatura atualizada) –, são considerados elementos adicionais na avaliação levada a cabo.

Este capítulo está organizado em quatro seções, além desta introdução e da conclusão. A segunda seção apresenta as particularidades da Defesa na disputa pelo orçamento público, dado seu peso na formação do Estado brasileiro, além de suas especificidades enquanto política pública, o que exige contextualização e comparações internacionais. A terceira traz uma visão institucionalista da governança orçamentária no Brasil, apresentando os marcos dos diferentes regimes que caracterizaram a disputa, pelos diferentes grupos de atores governamentais, dos recursos públicos no país. A seção seguinte trata dos documentos articuladores de defesa e dos programas estratégicos em desenvolvimento no país. Por fim, a quinta seção busca analisar a dinâmica alocativa, especialmente em torno desses projetos, diante dos regimes de governança orçamentária observados. O capítulo se encerra chamando atenção para as principais descobertas deste estudo e indicando caminhos possíveis para o aprofundamento da agenda de pesquisa.

4. Governança está compreendida genericamente como a capacidade de prover os meios necessários ao atingimento dos objetivos da pasta em tela, sejam os definidos endogenamente, sejam os decorrentes de lei superior (por exemplo, a Constituição Federal de 1988 – CF/1988).

2 PARTICULARIDADES DO SETOR DE DEFESA NA DISPUTA PELO ORÇAMENTO PÚBLICO

A literatura sobre defesa brasileira é marcada por uma pronunciada cisão entre os trabalhos de história militar em sentido estrito e a avaliação de autores acadêmicos sobre a questão militar, entendida, genericamente, como a relação entre militares e política (Pedrosa, 2011; 2018). Embora essa dicotomia não seja exclusividade brasileira (Huntington, 1981), chama atenção a escassez de estudos acadêmicos que tratem de temas de interesse comum, tais como a formulação de cenários e mapeamento de ameaças, as relações militares internacionais, as tendências tecnológicas relevantes, entre outros.

A forma de abordar o orçamento de defesa, por conseguinte, é tratada em grande parte dos estudos sob a perspectiva da mencionada questão militar. Como é bem conhecido, a questão militar tem sua origem no final do Segundo Império, quando após a vitória na Guerra do Paraguai muitos oficiais passaram a pressionar por reformas profundas como a abolição, o fim da guarda nacional, a profissionalização e a mudança de patamar no gasto com as Forças Armadas. A partir daí, alcançaram protagonismo na política nacional, com destaque para a própria proclamação da República, as revoluções de 1930 e 1932, o Estado Novo e o regime militar propriamente dito (Costa, 1996). Há estudos isolados tratando do tema desde os anos 1930, mas apenas após 1964 um debate estruturado ganhou corpo. Sinteticamente, concentra-se em cinco temas imbricados entre si, quais sejam: subordinação, autonomia, controle, influência e tutela. É em relação a eles que o orçamento de defesa brasileiro costuma ser abordado.

Praticamente todos os trabalhos enfocam o orçamento em seu tamanho relativo – o mais das vezes *vis-à-vis* o orçamento governamental total – como expressão do poder militar relativamente à esfera política. Orçamentos crescentes sugeririam aumento da influência militar, ao passo que reduções indicariam maior subordinação. Outros indicadores são comumente utilizados, como tamanho dos efetivos e ocupação de ministérios e de cadeiras nos legislativos, mas praticamente todos os autores utilizam a variação da participação dos gastos com defesa como indicativo de protagonismo militar.

Carvalho (2005), Castro e D’Araújo (2001), McCann (2003) e Dagnino (1989) consideram outrossim relevante observar as disputas entre as forças, em particular entre a Marinha e o Exército, principalmente quando se considera o final do século XIX. No entanto, apenas Carvalho (2005) e Hayes (1991) tomam como comparativo relevante os efetivos, recursos e salários das polícias estaduais, bem como sua relação com as Forças Armadas.

Dagnino (1989), Oliveira (1993), Stepan (1986) e Zaverucha (2005) observam os orçamentos dos países vizinhos como parâmetros auxiliares, em geral

privilegiando o comparativo com o orçamento geral ou o tamanho total do orçamento ou dos efetivos como referência complementar. Dagnino (1898) considera a qualidade e a atualidade dos meios disponíveis na Argentina e, de modo relevante, os impactos da Guerra das Malvinas sobre as necessidades de defesa. McCann (2003) aprofunda as decorrências de ameaças externas sobre as necessidades de disponibilidade de equipamento e munição para a capacidade de defesa, mas sua análise restringe-se aos anos 1930 e 1940.

Como mencionado, explícita ou implicitamente os autores analisados assumem que os ciclos de participação da Defesa no orçamento têm como causa essencial o maior ou o menor protagonismo das Forças Armadas na política nacional, associando desvios excepcionais à ocorrência de conflitos. Destacam-se a Guerra do Paraguai, a Revolução de 1932 e as duas grandes guerras mundiais. É importante observar que, amiúde, os dados utilizados não são coincidentes, de forma que análises sobre o mesmo período por autores que usaram dados diferentes levam a conclusões distintas – embora haja uma compreensão comum sobre esses grandes eventos.

A forte redução dos gastos com defesa após a Guerra do Paraguai é considerada mais ou menos explicitamente como, se não causa essencial, importante determinante da insatisfação que conduzirá à proclamação da República – amiúde considerada, inclusive por muitos militares, o primeiro golpe militar brasileiro.⁵ Alguns autores, como Stepan (1986) e Coelho (2000), destacam mais genericamente que reduções sistemáticas dos orçamentos levaram a crises institucionais graves já no período republicano, em particular ao chamado golpe civil-militar de 1964 (Dreyfuss, 1981).

No entanto, a maior parte dos autores aceita o período 1910-1920 como algo paradoxal – no qual, embora em tese haja elevada subordinação militar ao poder civil, há também aumento e sustentação de elevado patamar de gastos militares. É notável, ainda, que esse período marque o atendimento de reivindicações históricas, como a liquidação da guarda nacional e a profissionalização do Exército (que redundará nas versões mais expressivas do chamado tenentismo).⁶

Os anos 1930 são tidos como ambíguos porque há forte queda do orçamento de defesa após a Revolução de 1932, mas sem retorno ao patamar anterior a 1930. A cuidadosa análise de McCann (2003) – inclusive com apresentação de dados alternativos, sugere que, dada a percepção da evidente escassez e defasagem de equipamentos, da crescente ameaça da Argentina e a necessidade de pacificar os

5. O texto clássico que trata a Guerra do Paraguai como evento demiurgo da proclamação e da conclusão do próprio processo de independência é o de Wilma Costa (1996).

6. Carvalho (2005) distingue entre o tenentismo original, associado à geração após a Guerra do Paraguai e ao Positivismo, e o segundo tenentismo, associados aos “jovens turcos”, à Revolução de 30 e ao Estado Novo.

rebeldes paulistas – relativiza a impressão inicial de elevada influência militar ao menos até o início do Estado Novo e da aceleração da instabilidade europeia.

O terceiro período paradoxal são os anos 1970 até meados dos anos 1980 – ora restrito aos governos de Ernesto Geisel e João Figueiredo, ora, a depender dos dados utilizados, também aos anos de Emílio Médici. Sua interpretação gerou um rico debate, interessante e incomum, ao qual retornaremos a seguir.

Os dados orçamentários referentes à Nova República são metodologicamente mais homogêneos e podem ser comparados com renomadas fontes internacionais, tais como o International Institute for Strategic Studies (IISS) e o Stockholm International Peace Research Institute (Sipri). No entanto, o debate acadêmico, possivelmente porque a maior parte dos estudos data dos anos 1990 (quando essas fontes não eram de tão fácil acesso), em boa medida tem como base evidências diferentes. Ademais, é patente a predominância do foco no binômio controle-influência. O orçamento é quase sempre considerado parte importante da investigação, mas analisado exclusiva ou primordialmente com base nesse binômio.

Sem a pretensão de exaustividade, Coelho (2000), Hunter (1997), Oliveira (1993), Soares e Mathias (2002) e Castro e D’Araújo (2006) inclinam-se para a tese de aumento do controle ou da subordinação do poder militar ao poder civil, ao passo que Martins Filho (1995), Zaverucha (1994; 2006) e Aguiar (1986) defendem posição oposta, mais ou menos enfaticamente. Na medida em que marcos teóricos utilizados – no qual destaca-se a influência do marxismo e de Huntington (1981) –, fatos relevantes e mesmo dados orçamentários utilizados divergirem significativamente, o debate é pouco conclusivo.⁷

Distinguem-se desse grupo Stepan (1986) e Dagnino (1989), autores que tomam como ponto de partida a compreensão do paradoxo orçamentário nos anos 1970 e 1980 – quando, como visto, seria esperável aumento ou ao menos manutenção em elevado patamar dos gastos com defesa, mas que coincide com o menor nível registrado possivelmente desde o fim do império. Ambos os autores sugerem que a ampliação do interesse militar para o âmbito da capacidade industrial e tecnológica nacional (Fiori, 2011) explica fundamentalmente por que elevada influência e baixo orçamento coincidem nesse período.

É relevante observar que McCann (2003) também esboça explicação semelhante ao tratar do primeiro governo de Getúlio Vargas, mas não explora em profundidade a hipótese. Stepan (1986) é categórico em associar a existência de

7. Por óbvio, nem todos os trabalhos citados tratam primordialmente de orçamento, nem todos os trabalhos recentes que tratam do orçamento de defesa fazem-nos desde a referida dicotomia. O estudo de Castro e D’Araújo (2003) exemplifica o primeiro caso e o de Matos (2020), o segundo.

uma base industrial de defesa própria como *differentia specifica* do caso brasileiro em comparação com outros países do terceiro mundo.

Uma das razões que levam os exércitos do terceiro mundo a ansiarem tanto pelo controle do governo de seus países (e isto se dá em mais de um terço deles) é que estão cientes de sua dependência quase absoluta da importação de armas estrangeiras e da falta, em seus países, de uma constituição civil interna significativa com um interesse estrutural no desenvolvimento e na produção nacional de armamentos. Esse fato, assim, transforma-se num forte incentivo para que os militares tentem controlar o governo e o orçamento de uma nação. (...) No caso específico do Brasil, a presença de uma capacidade maciça de produção e exportação de armamentos significa que diminuem algumas das razões pelas quais os militares podem querer controlar o governo. Desse ponto de vista, o complexo industrial civil-militar pode, paradoxalmente, fortalecer a democracia (Stepan, 1986, p. 97-98).

Para Stepan (1986), ao se democratizarem, países pobres criam forte pressão para aumentos dos gastos sociais. Dada a competição eleitoral pela ocupação de cargos pela classe política, tal pressão converte-se em tendência de crescimento contínuo, o qual acaba por deslocar (*crowd-out*) investimentos e outros gastos não diretamente sociais. Os gastos com defesa não serão necessariamente mais cortados que outros, mas o fato de o parâmetro essencial da efetividade das políticas de defesa nacional ser essencialmente a qualidade e o montante de equipamento bélico disponível impõe considerá-las de forma distinta. Essa é uma área que, vale dizer, se distingue das demais porque seu objetivo essencial – a capacidade de desestimular ataques externos – só pode ser atingida relativamente aos meios disponíveis para outros países. Para o autor, seria possível ao Brasil desviar-se desse dilema porque, em contraste com outros países por ele estudados, sua indústria de defesa é relativamente forte e autônoma (Stepan, 1986, p. 73).

Dagnino (1989), sem delimitar claramente a estrutura de incentivos que move o intervencionismo militar como Stepan (1986), considera o funcionamento do modelo brasileiro tendo por referência o conceito de complexo industrial militar, amiúde aplicado aos Estados Unidos, França e Reino Unido. Também concorda que a defesa no Brasil se colocaria em um patamar diferente da dos demais países sul-americanos. Não obstante, rejeita a hipótese de o país ter evoluído para um padrão comparável ao de países avançados, sendo mais apropriado falar de um enclave de defesa.

Um dos motivos essenciais é que a indústria de defesa brasileira não seria grande o suficiente. Contudo, o autor reconhece a existência de expressivas capacidades tecnológicas no modelo brasileiro, as quais se situam entre instituições de pesquisa militares e semimilitares e um rol restrito, mas ativo, de empresas nacionais.

Esse modelo não seria capaz de gerar pressões não militares para aumento do gasto em defesa (como ocorre nos Estados Unidos), e de fato prescinde, até

certo ponto, de patamares elevados, porque seu foco é o desenvolvimento de novos produtos e a manutenção de permanente pressão sobre as empresas, justamente pela impossibilidade de manter mais que uma ou duas em cada segmento. Entretanto, isso significa que políticas afins, em particular as de ciência e tecnologia, precisam privilegiar, se não projetos militares ao menos projetos em áreas relevantes, fornecedoras de partes e subsistemas, convertíveis a finalidades bélicas ou capazes de elevado *spin-in*.⁸

A partir dessa análise, Dagnino (1989) sugere haver de fato um orçamento de defesa subterrâneo, o qual inclusive não é gerido por militares ou ex-militares, mas que se situa na órbita dos interesses e dos objetivos de governança da defesa. Por óbvio, não segue daí que o montante do orçamento não seria importante indicador da capacidade das Forças Armadas de “entregar” dissuasão, mas que há outros indicadores outrossim relevantes.

Ainda seguindo a argumentação de Dagnino (1989), não necessariamente os critérios comumente utilizados para aferir a qualidade do gasto militar são menos importantes ao se considerar o peculiar caso brasileiro. Em particular, dada a defasagem tecnológica do sistema industrial brasileiro, a capacidade de entregar dissuasão e a busca por autonomia tecnológica não apenas nem sempre coincidem como podem se revelar contraditórias. Assim,

como não era possível por razões orçamentárias assegurar grandes encomendas, as Forças Armadas empenharam-se em obter a criação de um clima favorável ao investimento no setor mediante uma série de benefícios (...). Esse arranjo permitia manter num nível politicamente mais do que aceitável (comparativamente ao de outros países) o orçamento das Forças Armadas. (...) Essa opção na verdade implicou uma redução da capacidade efetiva das Forças Armadas, que passaram a usar equipamentos aquém dos necessários, numa sorte de caminho do meio. Isso só foi possível porque as hipóteses de emprego contra potências externas à América do Sul eram consideradas mais remotas. Nesse sentido, é uma autonomia limitada (Dagnino, 1989, p. 461).

Nesse modelo, portanto, de um lado o orçamento formal, explícito, é importante; mas também são importantes recursos, regulações, subvenções, estímulos fiscais e financeiros dirigidos para a base industrial – em seu sentido amplo, vale dizer, incluídas aí as instituições científicas e tecnológicas (ICTs) e empresas que contribuam, ainda que indiretamente, para a superação de gargalos científico-tecnológicos. De outro, medidas como nível elevado de investimentos, volumosos estoques de munição ou baixa idade média do equipamento disponível não seriam medidores adequados da efetividade da política de defesa nacional.

8. É notável como essa abordagem é bastante convergente com a do estudo clássico de Samuels (1994) sobre o Estado militar japonês, posterior ao trabalho de Dagnino (1989).

A partir de uma perspectiva distinta, Carvalho (2005) e Oliveira (1993), tendo em conta o significativo sucesso exportador e tecnológico do enclave de defesa brasileiro nos anos 1980, sugerem que o ativismo em ciência, tecnologia e inovação (CT&I) pudesse passar a se constituir em importante vertente para a redefinição da identidade militar (Coelho, 2000) no contexto da Nova República. Nunes e Svartman (2019), revisando o debate sobre a grande estratégia brasileira no final do século XX, conectam essa preocupação com as de reagir ao emergente neocolonialismo dos países avançados e com a possível expansão do fosso tecnológico destes relativamente aos demais, decorrentes de mudanças no cenário externo. Segundo os autores, a conjunção desses elementos propiciou intenso e variado debate entre os principais formuladores militares nos anos 1990. Embora novos temas tenham surgido, não houve convergência sobre sua importância e como lidar com eles. No entanto, a preocupação com a autonomia tecnológica emergiu de forma consensual, tendo, desde então, surgido em todos os documentos articuladores da defesa como diretriz e/ou objetivo básico a ser perseguido.

Do ponto de vista da governança da política de defesa, a busca pela autonomia tecnológica implica considerar certas sutilezas. Em primeiro lugar, a necessidade de influenciar ou, ao menos, não sofrer boicotes de outras áreas de políticas públicas passa a ser aspecto crucial. Em segundo lugar, dois grupos de interesse – os empresários e os cientistas – também emergem como alvos a serem atraídos de modo a colaborar mais do que disputar recursos. Em terceiro lugar, a chamada “revolução nos assuntos militares” (revolution on military affairs – RMA) dos anos 1990 possivelmente reduziu o potencial de sinergia entre a política de defesa e as políticas industrial e de CT&I, e aumentou a pressão sobre os gastos militares.⁹

Tem-se, paradoxalmente, uma situação em que parte dos elementos do debate sobre a questão militar e seus reflexos sobre a alocação orçamentária mantêm sua relevância. Soares e Mathias (2002) destacam que com o fim do regime autoritário – e, em alguma medida, em virtude das sucessivas crises econômicas que

9. Discute-se até hoje a solidez da tese da RMA dos anos 1990 – ou seja, uma alteração na base da tecnologia dos equipamentos militares de tal forma profunda que acabaria alterando as estratégias militares indelevelmente. Seja como for, a partir de meados dos anos 1980 ocorre um aumento exponencial, direto e indireto, de aquisições de produtos e serviços baseados em tecnologia da informação e comunicação (TIC), ao mesmo tempo que o uso de sistemas de comunicações avançados e integrados pelas principais Forças Armadas acelera enormemente (Dunne, 1995; Boot, 2006; Metz e Kievit, 2013). Essa mudança trouxe diversos impactos – dos quais alguns seguem sendo discutidos até hoje. São de especial relevância para o Brasil a perda de importância das indústrias metalomecânica e química para a sustentação da demanda por equipamentos militares e a necessidade de acelerar renovação de equipamentos *pari passu* à rápida obsolescência de produtos baseados em TIC. A relativa fragilidade do Brasil nesses setores após o fracasso da política de informática do final dos anos 1970 reduziu o potencial de sinergia da política de defesa nacional com as políticas industrial e de CT&I e, de forma mais geral, a importância da base industrial criada pela substituição de importações como poder militar “de última instância”. Do ponto de vista mais estritamente orçamentário, se por um lado a suposta redução da rivalidade internacional ao fim da Guerra Fria permitia comprimir as despesas militares, por outro lado, ao menos para países como o Brasil, o resultado seria ambíguo. O volume de recursos teria de ser significativo porque o fosso tecnológico mencionado pressiona por maiores, e não menores, gastos – e tanto maiores quanto mais se opte pelo desenvolvimento próprio em detrimento da compra de prateleira –, em franco contraste com a arguta percepção de Dagnino (1989), cujo pano de fundo é uma relativa estabilidade da fronteira tecnológica.

assolavam o país – mais recursos passaram a ser alocados em setores capazes de auferir ao governo retornos políticos maiores. É dessa perspectiva que interpretam a ocorrência de reduções nos orçamentos dos ministérios militares durante os governos de José Sarney,¹⁰ Fernando Collor de Mello e Itamar Franco. A partir da CF/1988,

o Congresso teve ampliadas suas funções quanto ao orçamento federal. Tendo em vista o caráter muitas vezes meramente ‘paroquialista’ das emendas dos parlamentares à proposta orçamentária, as Forças Armadas viram-se obrigadas a manter um acompanhamento constante dessa fase, embora o orçamento para a área continuasse a declinar lentamente (Soares e Mathias, 2002, p. 105).

3 BRASIL: UMA VISÃO INSTITUCIONALISTA DA GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA

Desde a redemocratização, quatro regimes de governança orçamentária distintos orientaram o processo de mobilização e alocação de recursos orçamentários no Brasil. Até então, o regime de governança orçamentária era caracterizado pelos reflexos da Lei nº 4.320/1964 na organização do processo orçamentário e financeiro do país – podendo ser designado como (R1). Com a promulgação da CF/1988 e a instituição de novos processos, normas e instrumentos para a organização de planejamento, orçamento e finanças, surge um novo regime (R2), que iria vigorar até o início dos anos 2000. A partir da reforma gerencial do orçamento e ainda mais incisivamente pela Lei de Responsabilidade Fiscal, emerge um terceiro regime (R3). Este se estende até 2007, quando dá lugar a um regime de transição (R4), caracterizado pela criação e implementação do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), com um conjunto de normativas associadas que implicavam maior congruência de regras com as realidades locais e setoriais.

Nesse período há, de um lado, uma maior flexibilização da execução e, de outro, menor controle e menor peso relativo para a sustentabilidade fiscal. Dentro desse quadro, o então Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) orientou a revisão de todas as ações orçamentárias vigentes a fim de evidenciar no orçamento somente as que entregam produtos e serviços finais à sociedade ou ao Estado”. Adicionalmente, os órgãos setoriais e as unidades orçamentárias (UOs) foram orientados a identificar “ações que geram produtos intermediários, ou seja, aquelas que contribuem ou são utilizadas na geração dos produtos finais, aí compreendida a aquisição ou produção de insumos não estratégicos” (Brasil, 2013, p. 67).

10. Soares e Mathias (2002, p. 98) também lembram que, durante o governo Sarney, o Exército criou um plano de reaparelhamento previsto para ocorrer em três etapas, entre 1990 e 2015: rearticulação no território nacional; modernização e reaparelhamento; e formação e qualificação de pessoal. Segundo os autores, “esse período de uma geração não apenas refletia a capacidade de antecipação da força, como era a tentativa de criar um fato consumado para o governo da época, como também para os subseqüentes. O plano foi gestado exclusivamente pelo exército, sem a devida articulação com as demais forças e menos ainda com uma política militar e de defesa, inexistente”.

Tais ações foram incorporadas às primeiras, resultando em uma diminuição da ordem de 50% no número de ações presentes no orçamento.

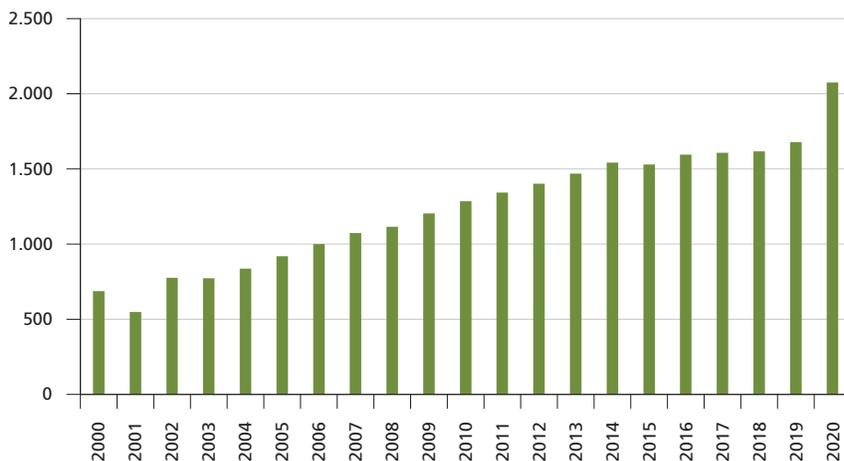
A aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016, também conhecida como a emenda constitucional do teto dos gastos públicos, alterou a CF/1981 para instituir o regime fiscal atualmente em vigência (R5). A reforma impôs uma limitação ao crescimento das despesas do governo brasileiro durante vinte anos, alcançando os três Poderes, além do Ministério Público da União (MPU) e da Defensoria Pública da União (DPU). Segundo o texto, as despesas primárias, incluindo os investimentos públicos, ficaram limitados aos mesmos valores gastos no ano anterior, corrigidos pela inflação medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

O gráfico 1 evidencia o impacto da PEC nº 55 sobre a evolução das despesas primárias, que, diante do crescimento constante observado entre 2004 e 2014, tiveram uma queda em 2015 e passaram a operar com relativa estabilidade a partir de 2016. Observa-se também o forte impacto das medidas de contenção da pandemia sobre o OGU de 2020, visto que os créditos extraordinários para fazer frente a essas despesas não eram limitados ao teto.

GRÁFICO 1

Governo federal: evolução de despesas primárias (2000-2020)

(Em R\$ bilhões)



Fonte: Dados extraídos do Painel do Orçamento Federal do Sistema de Planejamento e de Orçamento Federal (Siop).
Elaboração dos autores.

As rubricas destinadas a investimentos, em particular, vêm sofrendo significativa redução, tendo caído abaixo de 1% do produto interno bruto (PIB) nos anos recentes. Seria insensato esperar expansão significativa do orçamento de defesa – exceto diante de um retorno a situações de forte conflitividade e de sensação de risco

à segurança nacional, tais como as que ocorreram nas já destacadas Revolução de 1932 e Segunda Guerra Mundial.

Neste ponto, é válido relembrar alguns elementos do institucionalismo histórico muito úteis para a compreensão acerca do comportamento e das mudanças nas instituições. Diferentemente de outras vertentes institucionalistas, o institucionalismo histórico trata da ação política a partir dos objetivos que a condicionam, atentando para “grandes estruturas, processos amplos e comparações enormes” (Tilly, 1984, tradução nossa). Além disso, a abordagem chama atenção também para a importância da “dependência da trajetória” (*path dependence*) na reprodução e mudança de relações institucionais, irredutíveis apenas às intenções e estratégias dos atores com elas envolvidos.

Uma questão central para o institucionalismo histórico diz respeito à maneira com a qual as instituições afetam o comportamento dos indivíduos. A literatura identifica duas respostas possíveis para tal questionamento (Hall e Taylor, 1996). A abordagem calculista assume que os indivíduos buscam maximizar seus ganhos relativos a um conjunto de objetivos a partir de uma função de preferência predefinida. Ao fazê-lo, os sujeitos adotam um comportamento estratégico, examinando todas as possibilidades a fim de escolher aquelas que ofereçam os maiores benefícios. Os objetivos ou as preferências do ator são definidos, em geral, a despeito da estrutura institucional na qual se insere. O papel da instituição é, nesse caso, influenciar o comportamento dos atores, alterando suas expectativas na medida em que lhes provém de maior ou menor certeza em relação ao comportamento presente ou futuro dos demais. Mais especificamente, as instituições oferecem informações importantes para a definição do comportamento dos atores, bem como mecanismos de fiscalização (*enforcement*) de acordos, penalidades em caso de defeção etc. (Hall e Taylor, 1996, p. 939).

A abordagem culturalista, por sua vez, chama atenção para o fato de que muitas vezes o comportamento dos atores não é estritamente estratégico, mas condicionado pela visão de mundo do indivíduo. Não se trata de uma negação da racionalidade humana, mas do reconhecimento de que, muitas vezes, os sujeitos recorrem a rotinas ou a padrões de comportamento com os quais já estão familiarizados para atingir seus objetivos. A abordagem tende a considerar que os indivíduos são mais satisfatores (*satisficers*) do que otimizadores (*optimizers*) em suas escolhas, ao mesmo tempo que enfatiza que a escolha de determinada ação depende mais da interpretação que se atribui à situação do que de um cálculo puramente instrumental ou utilitário (Hall e Taylor, 1996, p. 939). Segundo essa visão, as instituições fornecem modelos morais e cognitivos que permitem interpretar e agir no mundo. “O indivíduo é concebido como uma entidade profundamente envolvida em um mundo de instituições compostas de símbolos, *scripts* e rotinas que provêm filtros interpretativos,

para uma situação ou para o próprio indivíduo, a partir dos quais ações passam a ser tomadas” (Hall e Taylor, 1996, p. 939, tradução nossa). As instituições não apenas fornecem informações relevantes de um ponto de vista estratégico, mas também afetam as identidades, autoimagens e preferências dos atores.

Outro ponto central para a abordagem é o papel proeminente que o poder desempenha nas relações sociais. Mais especificamente, o institucionalismo histórico defende que as instituições são capazes de distribuir poder de forma desigual entre grupos distintos. Em outras palavras, a teoria assume que instituições conferem acesso desproporcional a instâncias decisórias a certos atores em detrimento de outros. Assim, em vez de enfatizar a possibilidade de ganhos coletivos, chama atenção a existência de vencedores e perdedores nos processos de tomada de decisão.

Também merece destaque no institucionalismo histórico o emprego do conceito de dependência da trajetória como mecanismo causal de desenvolvimento histórico. A ideia contraria o postulado tradicional de que forças iguais geram resultados iguais em qualquer lugar, independentemente das características contextuais em questão. O conceito sugere que o resultado de um processo depende da sequência completa de decisões tomadas até o momento, não apenas da situação atual. A situação atual é considerada, portanto, parcialmente herdada do passado. A partir dessa lógica, instituições são consideradas características permanentes de um amplo horizonte temporal e fatores centrais para o desenvolvimento histórico em direção a um conjunto de trajetórias.¹¹

A partir dessa perspectiva, o institucionalismo histórico costuma dividir o fluxo de eventos em períodos de continuidade pontuados por situações críticas de mudança institucional que possibilitam bifurcações em direção a novos trajetos. O principal problema consiste, evidentemente, “em explicar o que provoca tais situações críticas, e, em geral, os teóricos insistem no impacto de crises econômicas e conflitos militares” para a conformação desses momentos, sem, contudo, explorar suficientemente tais hipóteses (Hall e Taylor, 1996, p. 942, tradução nossa). Assim, apesar do enfoque no papel das instituições, a perspectiva também leva em consideração outros fatores causais que interferem na política, especialmente aqueles de caráter socioeconômico ou intersubjetivo, isto é, relativos aos processos de difusão de ideias, crenças e valores entre agentes sociais.

Nesse quadro – que une a extensa influência das Forças Armadas no processo político-institucional brasileiro e os constrangimentos e limitações impostos pelos diferentes regimes fiscais, amplificados pela prolongada instabilidade econômica desde a crise internacional de 2008 – é que deve ser compreendida a atuação do setor na disputa pelo orçamento público.

11. Naturalmente, muitos autores tentaram estabelecer, em contextos diversos, de que forma as instituições produzem tais trajetórias. Ver, por exemplo, Weir e Skocpol (1985), Pierson (1994), North (1990), entre outros.

4 O MD E OS DOCUMENTOS ARTICULADORES DE DEFESA NO PROCESSO ALOCATIVO

A criação do MD, em 1999, foi um marco decisivo para a estrutura organizacional do setor no país. Desde o fim do Império, os ministros afins à área foram todos militares, da ativa ou da reserva, sendo frequente, mesmo nos governos civis, a existência de mais de uma pasta lidando com o tema. As discussões sobre a formação de um órgão que integrasse as forças singulares datam da Constituição de 1946, que evocou a necessidade de implantação de um ministério unificado, dando origem, contudo, ao Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA) – na época, Estado-Maior Geral. Em 1967, o então presidente Humberto Castelo Branco também defendeu a criação de um ministério das Forças Armadas, mas sua iniciativa foi barrada em virtude da rivalidade existente entre as três forças. Durante a Assembleia Nacional Constituinte de 1988, o projeto foi novamente barrado pela pressão dos comandantes militares, voltando à pauta apenas em meados dos anos 1990 (Fuccille, 2006; Winand e Saint-Pierre, 2010).

Em 1996, foi estabelecida a Câmara de Relações Exteriores e de Defesa Nacional no Conselho de Governo, reunindo os ministérios da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, o EMFA, o Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Ministério da Justiça (MJ), a Casa Civil, a Casa Militar e a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). No mesmo ano, o colegiado formulou o Documento de Política de Defesa Nacional (DPDN), que “buscou instituir um consenso sobre o planejamento da defesa, bem como centralizar a administração da defesa do Brasil sob o controle civil” (Winand e Saint-Pierre, 2010, p. 4). A reformulação buscava não apenas integrar as forças singulares, mas otimizar o sistema de defesa nacional, apontando para uma Política de Defesa Nacional (PND) sustentável e racional. Além disso, o processo objetivava também permitir maior articulação entre civis e militares e entre as Forças Armadas e o Itamaraty.

A despeito dos esforços do governo, e ainda que a criação do MD seja considerada por muitos pesquisadores uma mudança radical para a defesa nacional (Fuccille, 2006, p. 121), o processo gerou tensionamento entre civis e militares (Zaverucha, 2005), concretizando-se apenas três anos depois. A Lei Complementar (LC) nº 97/1999, que dispõe sobre a criação do MD, transformou os antigos ministérios da Marinha, do Exército e da Aeronáutica em comandos subordinados ao ministro da Defesa. Entre as responsabilidades do MD, destacam-se a elaboração do orçamento de defesa, bem como da PND. Além dos comandos das Forças Armadas, foram estabelecidos o Estado-Maior de Defesa, a Secretaria de Política,

Estratégia e Assuntos Internacionais (SPEAI), a Secretaria de Logística e Mobilização (Selom) e a Secretaria de Coordenação e Organização Institucional (Seori).¹²

Em 2010, a LC nº 136/2010, também chamada de Lei da Nova Defesa, modificou a estrutura original do ministério, criando o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA). Além disso, estabeleceu a previsão legal para elaborar e atualizar periodicamente a PND e os demais documentos articuladores de defesa, vinculando o orçamento às prioridades identificadas pela Estratégia Nacional de Defesa (END). Em decorrência destas alterações legais, foi aprovada a estrutura atual do MD, com destaque para a criação da Secretaria de Produtos de Defesa (Seprod), também em 2010.¹³

A redemocratização do Brasil foi acompanhada, portanto, por um esforço para tornar os processos relativos ao setor mais transparentes e igualmente democráticos no país. Winand e Saint-Pierre (2010, p. 4-5) destacam alguns avanços proporcionados pela institucionalização do MD. No nível discursivo, por exemplo, a formação de um “marco ‘formal’ da existência de uma política civil de defesa – uma vez que, antes disto, o que havia era o completo descaso civil com esse setor que, aos olhos de muitos, deveria ser de competência exclusiva dos militares”. Além disso, houve também uma melhora da imagem do Brasil junto à comunidade internacional,

uma vez que o fato de a defesa ser conduzida por militares não era bem-visto pelas entidades controladoras dos regimes internacionais de não proliferação, nem pelo conselho de segurança (no qual o Brasil buscava se inserir com um assento permanente), além de não ser compatível com os padrões de democracia referentes à nova ordem global.

Finalmente, o órgão

permitiu um nivelamento no diálogo internacional sobre defesa, uma vez que as novas visões cooperativas e comunitárias lançadas na ordem da “interdependência” requerem a uniformização dos canais de interlocução, como uma garantia de que o tema seja tratado com base em valores e interesses comuns (Winand e Saint-Pierre, 2010, p. 4-5).¹⁴

12. Vale destacar, contudo, a relativa autonomia das forças singulares em relação ao MD. Nesse sentido, “o MD é responsável pela direção política das Forças Armadas. No entanto, suas diretrizes são muito difíceis de serem implementadas porque a Marinha, o Exército e a Força Aérea têm autonomia administrativa, orçamentária e financeira, de acordo com a LC nº 97/1999. Cada comandante de Força pode decidir sobre estruturas, estratégias, doutrinas, pessoal, recursos e diplomacia de defesa. Na verdade, há papéis e funções sobrepostas entre o MD e cada um dos ramos das Forças Armadas” (Lima, Silva e Rudzit, 2020, p. 18, tradução nossa).

13. Criada pelo Decreto nº 7.364/2010, alterada pelos decretos nºs 7.424/2011, 7.476/2011 e 7.974/2013.

14. “A despeito desses relativos avanços, o Brasil ainda convive com algumas incertezas na área da defesa. A primeira é em relação ao fato de o MD haver atingido uma consolidação institucional de forma totalmente autônoma em relação às Forças Armadas. A segunda é se essa construção institucional favoreceu a consolidação ou, pelo menos, um aumento do exercício do controle civil sobre os militares ou uma maior transparência dos assuntos da defesa que fomenta a formação de uma cultura democrática da defesa. A terceira, que não deixa de se relacionar à primeira, diz respeito à garantia de que o Ministério da Defesa cumpra as metas colocadas pelo governo Fernando Henrique Cardoso, quando propôs a reformulação das bases da defesa da nacional” (Winand e Saint-Pierre, 2010, p. 8).

No que tange ao seu planejamento, a criação do MD tornou obrigatório o envio da PND, da END, e do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) para apreciação do Congresso a cada quatro anos. Em 2016, conforme determinado pelas leis complementares nºs 97/1999 e 136/2010, versões atualizadas dos dois últimos documentos foram encaminhadas ao Congresso, onde permaneceram em avaliação até o momento em que este texto foi concluído.¹⁵ Não obstante, considerando o escopo de análise deste capítulo, trataremos dos documentos articuladores de defesa conforme apresentados em suas versões publicadas em 2012.

A PND estabeleceu, de maneira sucinta, os objetivos e as diretrizes para o emprego e a capacitação do poder nacional, esclarecendo as prioridades do setor de defesa, ou, em outras palavras, “o que fazer”. A primeira versão do documento foi elaborada em 1996, durante o governo Fernando Henrique Cardoso, sendo posteriormente atualizada em 2005, 2012 e 2016. Vale ressaltar que a PND não se refere somente à preparação e ao emprego das Forças Armadas, mas também possui repercussões no campo civil, abrangendo a defesa de forma ampla, como uma “política de Estado, de caráter suprapartidário, que diz respeito a toda sociedade” (Amaral, 2016, p. 19).

Já a END definiu como seriam executadas e alcançadas as metas estipuladas pela PND. Ou seja, a END tratava de como fazer, chamando atenção para os objetivos estratégicos de cada uma das forças singulares e de questões relativas ao desenvolvimento nacional de forma ampla, em especial no que diz respeito à conquista da autonomia tecnológica em produtos e serviços de defesa. O documento foi apresentado em 2008, revisado em 2012 e novamente em 2016.

No contexto de sua publicação, o LBDN buscava esclarecer a sociedade brasileira e a comunidade internacional sobre as políticas e ações que norteiam os procedimentos de segurança e proteção à soberania nacional (Brasil, 2012). Além de apresentar a organização e estrutura do MD e das Forças Armadas, também identificou os setores considerados estratégicos para a defesa do país, a saber, o cibernético, o nuclear e o espacial.

Além disso, o LBDN apresenta as regras gerais, previstas pela LC nº 97/1999 e suas alterações, para elaboração do orçamento de defesa. Segundo o documento, o orçamento do MD: i) contemplará as prioridades definidas na END; ii) identificará as dotações próprias da Marinha, do Exército e da Força Aérea Brasileira (FAB); iii) em conjunto com o MD, elaborará a proposta orçamentária das forças singulares, sendo último responsável por sua consolidação; e iv) finalmente, o texto reforça que a Marinha, o Exército e a FAB farão a gestão, de forma individualizada, dos recursos orçamentários que lhes forem destinados no orçamento do MD (Brasil, 2012, p. 221-222).

15. A versão encaminhada ao Congresso, contudo, é de acesso público e foi extensamente analisada por Brick (2020).

Ainda em relação ao orçamento, o LBDN apresenta as três etapas do processo orçamentário da União: i) a elaboração do Plano Plurianual (PPA), contendo os programas, as metas, os indicadores e os objetivos de defesa; ii) a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), contendo os referenciais para a construção do orçamento anual de defesa; e iii) a elaboração da Proposta da Lei Orçamentária Anual (Ploa) com o detalhamento dos programas em ações e as respectivas despesas de defesa. Por fim, o LBDN apresenta os três princípios básicos que deverão nortear a elaboração do orçamento da Defesa: estabilidade, regularidade e previsibilidade.

A estabilidade determina que os recursos alocados para a defesa não devem sofrer oscilações bruscas. Segundo o documento, “tal prática contribui para que os projetos da Defesa sejam mantidos ao longo do tempo, evitando-se atrasos ou possíveis perdas dos recursos humanos, que são capacitados, muitas vezes, ao longo do próprio desenvolvimento dos projetos”. A regularidade estabelece que “o desembolso dos recursos deve ocorrer de forma sistemática, possibilitando que os cronogramas sejam cumpridos da forma como foram planejados”. Por fim, a previsibilidade confere “segurança ao planejamento de longo prazo para grandes projetos, garantindo que, no futuro, os recursos sejam desembolsados de maneira estável e regular” (Brasil, 2012, p. 223).

Outra contribuição importante do texto foi a introdução do Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (Paed). O Paed, conforme apresentado no LBDN, era composto por 23 programas da Marinha, do Exército e da Força Aérea, no intuito de consolidar a aquisição e o desenvolvimento de equipamentos de defesa e fortalecer o ensino, a pesquisa e a educação no setor (Andrade *et al.*, 2016). Além disso, pretendia garantir ao Brasil externalidades positivas nos campos militar, político, econômico, científico, tecnológico e social, bem como contribuir para o fortalecimento da Base Industrial de Defesa (BID). O Paed tem um horizonte temporal de vinte anos, e seus projetos integram a estrutura programática orçamentária dos PPAs entre 2012 e 2031 (Brasil, 2012). O texto busca, em suma, materializar os princípios, as diretrizes e os objetivos elencados nos demais documentos articuladores de defesa.

O Paed prevê um orçamento da ordem de R\$ 396 bilhões, executados até 2031, o que daria uma média anual de investimentos de R\$ 19,8 bilhões. A Marinha foi a força mais favorecida, recebendo cerca de 52% do montante. Para a Força Aérea, foram alocados 33% do total e para o Exército, apenas 15%. Entre os programas estratégicos identificados no Paed, o Programa de Construção do Núcleo de Poder Naval, de responsabilidade da Marinha, previu, sozinho, orçamento de R\$ 168 bilhões. O segundo mais oneroso, o Programa de Capacitação Operacional da FAB, previu investimentos de R\$ 55 bilhões. Entre as iniciativas propostas

pelo Exército, o maior montante seria alocado ao Programa Guarani: cerca de R\$ 20 bilhões.

Além da própria percepção dos militares sobre possíveis ameaças ao Brasil, marcada pela descoberta do chamado pré-sal, o ambiente econômico favorável do início dos anos 2010 e a perspectiva de que o país manteria taxas de crescimento semelhantes àquelas alcançadas até então formavam o quadro que contextualiza o momento de elaboração desses documentos. De fato,

a percepção de que o Brasil estaria ingressando em um novo ciclo econômico expansivo e a ideia de que a ordem global caminhava para a multipolaridade (...) estão presentes na própria END, que postula conexão das atividades de defesa com a política internacional e com o desenvolvimento nacional como um todo, em particular, o tecnológico (Giesteira, Matos e Borne, 2021).

Além disso, o caráter abrangente de muitos programas, e o papel de “guarda-chuva” que vieram a desempenhar, garantiu às Forças Armadas certa flexibilidade no processo de redefinição de prioridades desde o lançamento do Paed.

Coerentemente com os documentos apresentados, todos os ministros da Defesa desde Nelson Jobim insistiram na necessidade de expandir os gastos no setor – o número de referência sendo sempre o de 2% do PIB. Com efeito, estima-se que um aumento correspondente a aproximadamente 0,4% do PIB, trazendo o orçamento médio dos últimos anos para algo entre 1,8% e 1,9%, seria o suficiente para garantir a realização de todos projetos do Paed (Giesteira, Matos e Borne, 2021). Apenas na versão de 2020 da END – nunca oficializada pelo Congresso – está de fato explicitada a meta de contar com 2% do PIB para a defesa. Não obstante, o Decreto nº 6.703/2008 estabelece, em sua segunda ação estratégica, que

o Ministério da Defesa, em coordenação com os ministérios da Fazenda, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Planejamento, Orçamento e Gestão, e da Ciência e Tecnologia e com as Forças Armadas, deverá estabelecer ato legal que garanta a alocação, de forma continuada, de *recursos financeiros específicos* que viabilizem o desenvolvimento integrado e a conclusão de projetos relacionados à defesa nacional (Brasil, 2008, p. 5, grifo nosso).

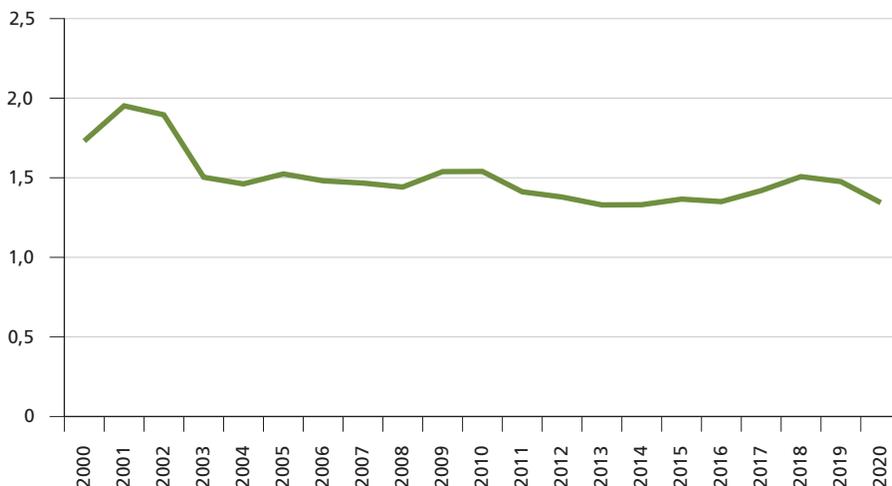
A atenção especial a esse aspecto é realçada pela necessidade de estabelecimento de regime legal, regulatório e tributário peculiar para a base de defesa, a qual inclusive a resguardaria “contra o risco dos contingenciamentos orçamentários” (Brasil, 2008, p. 2). No entanto, é relevante observar que a END não apenas mantém o serviço militar obrigatório como necessário como sugere por mais de uma vez que é preciso ampliar a presença das Forças Armadas no território nacional – de modo que, dentro de seus parâmetros, não há espaço para supor uma redução significativa com pessoal, ao menos com o pessoal ativo. Assim, a realização

plena do que está disposto na END e no Paed implicaria, exceto em um contexto de crescimento muito rápido da economia, um aumento expressivo dos gastos em defesa como proporção do PIB.

Não foi o que ocorreu. Ao contrário, excetuados os anos imediatamente seguintes à publicação de END e o período 2016-2018, vem-se observando uma queda do orçamento da Defesa relativamente ao PIB, queda que se acelerou nos dois últimos anos. Embora se possa alegar que os dados referentes a 2020 reflitam o impacto do combate à pandemia, as informações preliminares de gastos globais em defesa nesse ano apontaram crescimento real de quase 4%, bem acima do estimado para o PIB mundial.

GRÁFICO 2

Brasil: gasto em defesa em relação ao PIB (2000-2020)
(Em %)



Fonte: Dados extraídos do Painel do Orçamento Federal do Siop e Ipeadata (dados do PIB).
Elaboração dos autores.

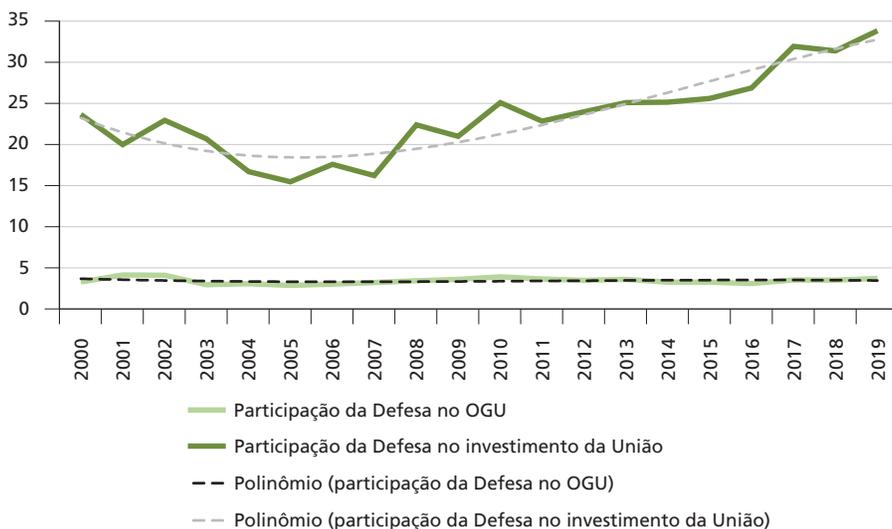
Contudo, há elementos relevantes a ser considerados na avaliação desse quadro. Como observado, a perspectiva otimista sobre a economia não se verificou, com as taxas de crescimento após o Paed tendo se situado muito abaixo das anteriormente verificadas. Ao mesmo tempo, tanto as reservas do pré-sal quanto o preço do petróleo se situaram muito aquém das previsões iniciais. Em consequência, as receitas da União apresentaram baixo dinamismo e até mesmo queda real em alguns anos, provocando rápido aumento proporcional das despesas orçamentárias obrigatórias e/ou indexadas em detrimento do investimento. Ademais, como destacado anteriormente, dada a prioridade na autonomia tecnológica, sem deixar

de ser importante elemento da governança da política de defesa, o orçamento é ladeado por outros aspectos.

Os dados do PPA 2016-2019, por exemplo, reportam aumento significativo da participação da indústria de defesa no PIB, passando de 0,13% para 0,17% ao final do período. Embora boa parte das medidas complementares de apoio à BID previstas na END não tenha prosperado no grau desejado, o setor foi beneficiado por algumas iniciativas importantes, como a criação de um regime tributário especial, um fundo específico com a participação da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) e com o Inova Aerodefesa, entre outras.

Em que pese a participação dos investimentos no orçamento de defesa ainda se situar bastante abaixo do patamar típico das principais potências globais, uma tendência de crescimento modesta pôde ser observada – o que é, no contexto orçamentário inóspito ao investimento vigente no período, surpreendente. O gráfico 3 permite observar o comportamento relativo da participação do orçamento total da Defesa no OGU e da participação do investimento da Defesa no total dos investimentos da União, de 2000 até 2020.

GRÁFICO 3
Participação do orçamento da Defesa no OGU e do investimento em defesa no total do investimento público federal (2000-2019)
 (Em %)



Fonte: Dados extraídos do Painel do Orçamento Federal do Siop.
 Elaboração dos autores.

A série da participação da Defesa no OGU tem seu ponto de máximo em 2001-2002, com 4,1%, e mínimo em 2005, com 2,9%. Esse período reflete o

caso isolado de aquisição, instalação e desenvolvimento do Sistema de Vigilância da Amazônia (Sivam), o que proporciona a aparência de uma sobressalência, nítida no gráfico 3. O ponto de mínimo, por sua vez, acontece poucos anos depois, em 2005, quando uma abrupta queda atinge 2,9%. Nesse ano, de acordo com o Banco Mundial, a média internacional foi de 7,1%, de forma que também é o ponto de maior distância entre o patamar brasileiro e o geral.¹⁶ É também de 2005 a segunda edição da PDN – da qual partirá a END. Daí em diante, segue-se uma série de cinco anos de crescimento, até 2010, quando tal participação atinge 3,9% do OGU – o qual, dado o elevado dinamismo do período, encontrava-se outrossim em robusta expansão real.

Todavia, sobretudo após a EC nº 95/2016 no âmbito do OGU, os investimentos sofrem forte contração (correspondendo a apenas 0,6% deste em 2020) e a participação do investimento em defesa como proporção do investimento da União expandiu-se expressivamente. Seu mínimo, em 16,2%, ocorre em 2005, apresentando até 2010 notável crescimento – mesmo sendo um período de expansão dessa classe de despesa no OGU – até atingir 25,1% nesse ano. Essa coincidência era algo esperado: os demais gastos, essencialmente com pessoal e custeio, costumam ser rígidos para baixo, mas também menos elásticos a expansões da disponibilidade orçamentária.

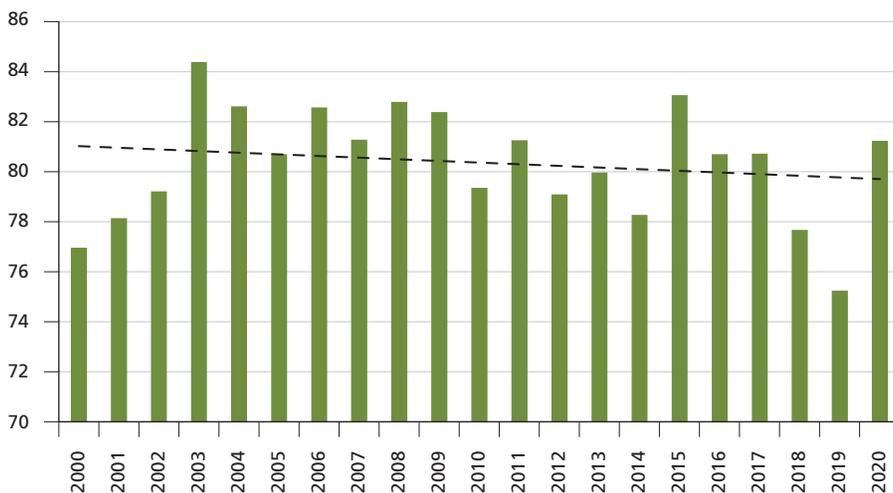
No entanto, o período seguinte evidencia um padrão contrastante. O investimento em defesa contrai-se relativamente ao orçamento total da pasta, voltando a um patamar apenas ligeiramente superior ao de 2005: 3,1%, em 2016 – redução mais expressiva ao se considerar a forte desaceleração do gasto público a partir de 2014. Não obstante, o investimento em defesa mantém, ainda que em ritmo mais lento, sua expansão, atingindo 26,9% desse gasto em 2016. A sustentação da inflexão verificada a partir de 2005 nessa variável é evidenciada com clareza pela linha de tendência pontilhada plotada no gráfico 3. Alguns aspectos dessa trajetória são notáveis.

Em primeiro lugar, esse crescimento se dá a despeito da redução da participação da defesa no OGU (gráfico 2). No entanto, a alocação do orçamento da defesa entre grupos de gasto alterou-se apenas marginalmente. A participação do investimento aponta uma tênue tendência de crescimento ao longo do período, com seu ponto central passando de aproximadamente 4% para pouco mais de

16. Essa investigação enfoca evidências da evolução temporal do gasto com defesa interno, mas é óbvio que se trata de uma área na qual o parâmetro internacional é essencial. O gasto brasileiro situa-se abaixo dos padrões internacionais em praticamente todos os comparativos relevantes – com os demais países dos Brics (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), da Organização do Tratado do Atlântico Norte (Otan), com os do mesmo grupo de renda etc. Há parcial exceção na comparação com alguns de seus vizinhos sul-americanos, em particular com a Argentina, que atualmente gasta significativamente menos. No cotejo com a média global, após ter-se aproximado desse patamar no final dos anos 1990, a diferença voltou a se ampliar para depois sofrer uma leve redução. Atualmente, em média, os países dispendem 6,4% de seus orçamentos com defesa, mais de 2,5 pontos percentuais (p.p.) acima do patamar brasileiro.

6% ao final do período. O gasto com pessoal, inclusive aposentadorias e pensões, por seu turno, vem apontando tendência de queda correspondentemente sutil. Não obstante, interessa observar que, apesar do forte crescimento na passagem de 2020 – ano excluído do restante da presente argumentação pelo impacto dos gastos decorrentes da pandemia de covid-19 no OGU –, tal tendência, para o conjunto do período, se mantém. Pode-se observá-la na linha pontilhada do gráfico 4.

GRÁFICO 4
Participação das despesas com pessoal e encargos no orçamento do MD (2000-2020)
 (Em %)



Fonte: Dados extraídos do Painel do Orçamento Federal do Siop.
 Elaboração dos autores.

Como notado por Giesteira *et al.* (2021), algo semelhante ao que ocorreu com o investimento aparece nos dados de pesquisa e desenvolvimento. Tomando por base os dados no padrão da Classificação das Funções do Governo (Classification of the Functions of Government – Cofog), embora cobrindo um período menor e abrangendo também a defesa civil, observa-se, outrossim, uma ampliação da Defesa no total de pesquisa e desenvolvimento diretamente executada pela União, passando de 4,53% em 2013 para 8,45% em 2019 (nesse caso, ainda não estão disponíveis os dados de 2020).

Na seqüência, caso as inversões financeiras fossem consideradas, o panorama dos investimentos alterar-se-ia significativamente. Nos últimos anos, esse grupo de despesas somou mais de R\$ 10 bilhões no orçamento do MD, contra um padrão anterior abaixo de R\$ 20 milhões anuais. Em grande parte, o montante foi destinado à capitalização de empresas estatais não dependentes sob controle militar, as quais têm sob sua responsabilidade projetos importantes como a construção

de corvetas de grande porte e o desenvolvimento do Sistema de Monitoramento das Águas Oceânicas (o SisGAAz). Caso esses dados fossem considerados, os investimentos anuais, pouco acima de R\$ 5 bilhões em média, aumentariam em aproximadamente 20% (admitindo-se que esses projetos estender-se-ão por dez anos). Adiante, o papel das estatais de defesa é considerado em mais detalhes.

Por fim, é relevante observar outro aspecto referente à governança do MD não contemplada aqui, originalmente destacada por Dagnino (1989) e por Giesteira *et al.* (2021): o fato de que há ações governamentais e de órgãos para estatais de grande relevância para a área cuja gestão cabe formalmente a outros ministérios. Basta mencionar que dos chamados três setores estratégicos da END, nenhum está sob seu controle. Embora não envolvam montantes de recursos orçamentários vultosos há em todos importantes interfaces eventualmente essenciais na expansão e no aproveitamento da base de conhecimento envolvida nessas atividades. Em Giesteira *et al.* (2021) é realizada uma análise dos programas nuclear e espacial (restrita ao período 2016-2019), enfatizando suas interfaces com a defesa nacional, mas mantida apenas ao nível do que está explícito no PPA. Embora uma avaliação completa da governança orçamentária do MD tivesse de considerar em maior profundidade esses programas – incluindo, por exemplo, a ocupação de cargos por militares, ainda que da reserva, nos órgãos pertinentes – a presente investigação excluiu-a por limitações de espaço e escopo.

5 PROJETOS ESTRATÉGICOS *VERSUS* REGIMES DE GOVERNANÇA ORÇAMENTÁRIA

5.1 Relação entre programas estratégicos e ações orçamentárias

A análise do orçamento do MD a partir de programas e ações, ao tomar por ponto de partida o disposto no Paed, está limitada ao período 2012-2019. Abrange, portanto, dois PPAs, que conviveram com dois regimes orçamentários distintos. Os PPAs para os períodos 2012-2015 e 2016-2019 dividem os programas em dois tipos: temáticos e de gestão, manutenção e serviço do Estado. Estes atuam como suporte e apoio administrativo; aqueles retratam agendas de governo organizadas por recortes selecionados de políticas públicas que orientam a ação governamental (Silva, 2019).

Como retrato de maior flexibilidade e congruência com as realidades setoriais observado no regime orçamentário de transição, marcado pelo PAC (R4), o número de programas e de ações sob os auspícios do MD foi reduzido. Enquanto alguns programas foram fundidos, outros se transformaram em ações vinculadas a programas mais abrangentes. Para fins de comparação, até 2011 o ministério contava com cerca de 210 ações orçamentárias. Em 2012, o montante aumentou para quase 240. Após a reforma de 2013, o número foi reduzido para 120. Hoje, a pasta é responsável por 114 ações.

Os programas voltados para gestão administrativa e pagamento de pessoal são aqueles que, durante o período analisado, tiveram maior volume de recursos alocados pelo MD. Respectivamente, o programa 2108 – Gestão e Manutenção do Ministério da Defesa – e o programa 0089 – Previdência de Inativos e Pensionistas da União.

O programa 2058 – PND, posteriormente renomeado 2058 – Defesa Nacional, é o principal programa temático da área, abrangendo boa parte das ações orçamentárias diretamente relacionadas aos objetivos expressos nos documentos articuladores de defesa. Ainda que seja difícil relacionar ações a programas estratégicos específicos do Paed, salvo raras exceções, o desenvolvimento e a aquisição de aeronaves C-390 Millennium, já mencionado, por exemplo, é contemplado por estas ações: i) Desenvolvimento de Cargueiro Tático Militar de 10 a 20 Toneladas (Projeto KC-X); ii) Aquisição de Cargueiro Tático Militar de 10 a 20 Toneladas – Projeto KC-390; e iii) Aquisição de Aeronaves de Transporte Militar e de Reabastecimento em Voo – Projeto KC-X2.

Conforme expresso na tabela 1, os recursos alocados no programa diminuíram 23% entre 2012 e 2019, uma queda de 4% por ano, em média, passando de R\$ 15,5 bilhões para R\$ 13,4 bilhões. A taxa de execução, por sua vez, passou de 44% em 2012 para 68% em 2019, com taxa média de 57% ao ano. Assim, apesar de o orçamento do PDN ter diminuído desde a publicação do Paed, o valor pago mantém o patamar alcançado em 2017 em um nível acima dos anos anteriores.

TABELA 1
Recursos alocados ao MD via programa 2058 – PND/Defesa Nacional (2012-2019)

	Dotação atual (R\$) ¹	Pago (R\$)	Taxa de execução (%)
2012	17.562.098.423	7.764.087.370	44
2013	14.167.612.307	7.181.664.803	51
2014	15.939.535.482	8.987.021.397	56
2015	16.514.443.391	5.854.673.390	35
2016	11.733.589.683	7.955.049.106	68
2017	13.321.140.989	9.127.641.457	69
2018	13.182.916.812	9.485.913.015	72
2019	13.494.699.307	9.234.424.245	68
Total	115.916.036.394	65.590.474.782	57

Fonte: Dados extraídos do Painel do Orçamento Federal do Siop.

Nota: ¹ Em reais correntes.

Partindo-se do pressuposto de que a alocação orçamentária permite identificar as prioridades do MD, a análise das ações com maior dotação orçamentária vinculadas aos programas PND e Defesa Nacional entre 2012 e 2019

revela a centralidade do Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub) (contemplado pela ação 123G),¹⁷ dos programas KC-X (ação 123B)¹⁸ e FX-2 (14T0),¹⁹ e da operação do Sistema de Controle do Espaço Aéreo Brasileiro (Sisceab) (ação 20XV).²⁰

A partir de 2017, duas ações passam a figurar no programa 0909 – Operações Especiais: Outros Encargos Especiais: i) 00PP – Integralização do Capital Social Inicial da Empresa de Projetos Aeroespaciais do Brasil S/A (Alada); e ii) 00QJ – Participação da União no Capital da Empresa Gerencial de Projetos Navais (Emgepron) – Recomposição do Núcleo Naval – Construção das Corvetas da Classe Tamandaré. Nenhum valor foi pago para quaisquer das ações naquele ano.

Em 2018, contudo, a ação 00QJ recebeu o montante de R\$ 2,36 bilhões. Em 2019, a Emgepron recebeu mais R\$ 6,5 bilhões pela ação 00QJ e R\$ 650 milhões pela ação 00RB – Participação da União no Capital da Emgepron – Obtenção de Navio de Apoio Antártico. Já a ação 00PP não recebeu recursos desde que passou a figurar no orçamento.

Além das ações mencionadas, a partir de 2017 também passou a figurar no orçamento a ação 211D – Coordenação Técnica da Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S/A (Amazul), com aportes de R\$ 2,5 milhões naquele ano; R\$ 1,3 milhão, em 2018; e R\$ 4,0 milhões, em 2019, totalizando R\$ 7,8 milhões no triênio. A ação, diferentemente das já mencionadas, está vinculada ao programa 2058 – Defesa Nacional. Segundo os relatórios de gestão da Amazul mais recentes, a empresa tem recebido repasses de uma série de outras ações orçamentárias, incluindo 14T7 – Tecnologia Nuclear da Marinha; 123H – Construção de Submarinos de Propulsão Nuclear; 123I – Construção de Submarinos Convencionais; 2000 – Administração da Unidades, entre outras (Amazul, 2019, p. 34; 2020, p. 85).

A composição das ações orçamentárias após a END confirma a ênfase com que esses projetos foram apresentados? Mais além, dada a característica eminentemente conservadora das Forças Armadas, em geral apontadas por relevantes autores, sobretudo em contexto de restrição fiscal e crise econômica, é possível confirmar, nos marcos dos diferentes regimes orçamentários, as estratégias do MD para garantir e direcionar recursos para esses projetos? A próxima subseção buscará responder a essas questões.

17. A ação 123G aparece pela primeira vez no orçamento em 2009 vinculada ao programa 0626 – Reparelhamento e Adequação da Marinha do Brasil. O programa, por sua vez, esteve presente no orçamento entre 2000 e 2012. A partir de 2012, a ação foi incorporada ao programa 2058.

18. A ação 123B também começa a figurar no orçamento a partir de 2009 vinculada ao programa 0626 – Tecnologia de Uso Aeroespacial. Em 2012, a ação foi incorporada ao programa 2058.

19. Diferentemente das ações anteriores, a ação 14T0 foi criada em 2014, já vinculada ao programa 2058.

20. A ação 20XV também está vinculada ao programa de modernização de aeronaves E-99 da FAB e passou a figurar no orçamento em 2012, já vinculada ao programa 2058.

5.2 Participação dos programas estratégicos no orçamento de defesa

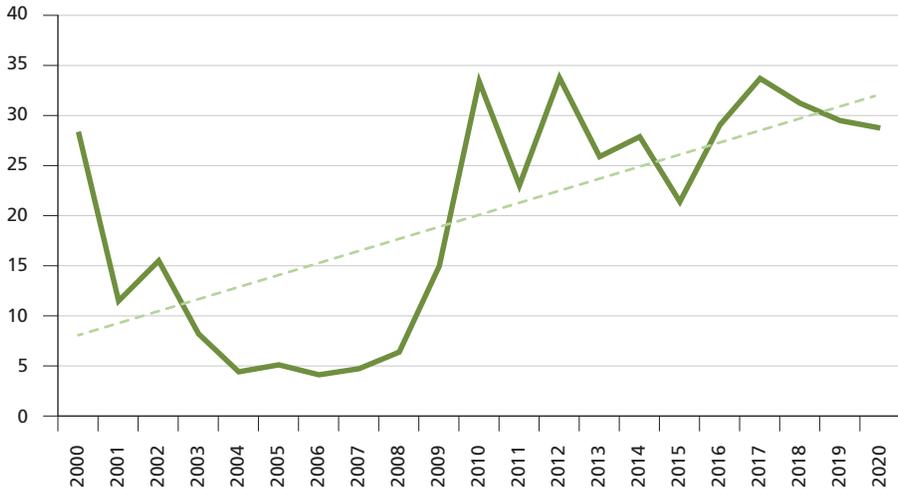
Para buscar, ainda que parcialmente, responder a essas questões, foram separadas as quase 3 mil ações orçamentárias realizadas pelo MD de 2000 a 2020 em classes de despesa, gerando uma lista de 6.380 linhas. A classificação desses itens baseou-se nos seguintes critérios essenciais: i) ações que claramente corresponderam aos projetos explicitados como estratégicos no Paed; ii) ações que claramente se situam no âmbito dos três grandes setores da END (cibernético, espacial e nuclear); e iii) ações derivadas no Sivam e na reestruturação do Sisceab.

Três argumentos sustentam esta última ampliação do conceito de programa estratégico. Em primeiro lugar, o fato de o Sivam ter caráter estratégico, embora falte um documento único que o explicita (o programa é anterior à criação do MD). Em segundo lugar, o fato de a lista de programas do Paed conter grandes guarda-chuvas – designados como recuperação da capacidade operacional –, que permitem inclusive realizar investimentos triviais, sem nenhum esforço tecnológico associado, ou simples importações de soluções. Essa possibilidade formal foi, via de regra, ignorada – de modo que ações como aquisição de meios para navegação fluvial, construção de aeródromos ou aquisição de helicópteros pelo Exército foram desconsideradas. Apenas as ações relativas à expansão e/ou ao aprimoramento do Sisceab (inclusive a criação do Sivam) são exceção. Em terceiro lugar, a prioridade dada à cibernética traz como corolário imprescindível a constituição de um espaço único de comando e controle capaz de englobar todo o território e toda a área marítima abrangida pelo Estado brasileiro, de forma que ações decisivas para o controle do espaço aéreo foram compreendidas como integrando a cibernética.

A aplicação desses parâmetros gerou uma lista de 667 itens (reiterando que uma mesma ação pode ter mais de um gasto) – de modo que pouco mais de 10% dos itens de gasto nos quais se desdobraram o orçamento do MD nos últimos vinte anos foram considerados estratégicos. Ao todo, foram aplicados R\$ 47 bilhões nesses itens no período considerado. O gráfico 5 ilustra sua participação combinada no total de despesas com investimentos e outras despesas correntes – correspondendo aproximadamente ao conceito de despesas discricionárias – ano a ano.

GRÁFICO 5

Participação dos projetos estratégicos no total de despesas discricionárias do MD e média móvel quadriannual (2000-2020)
(Em %)



Fonte: Dados extraídos do Painel do Orçamento Federal do Siop.
Elaboração dos autores.

Após 2008 (ano de edição da END) é perceptível uma expressiva e consistente expansão da participação dos projetos estratégicos no gasto discricionário. Antes desse período, no início dos anos 2000, a maior participação, em termos de projetos estratégicos, deveu-se, essencialmente, ao Sivam e a ações corolárias. Destaque ainda maior é observado na proporção programas estratégicos/investimentos, exceto pelo patamar muito maior desta segunda razão, que desde 2015 vem se situando acima de 80%.

No entanto, uma avaliação mais precisa da importância de tais projetos deve levar em conta o esforço interno de pesquisa e desenvolvimento realizado. Parte significativa desse esforço se plasma em gastos com pessoal – na medida em que essas atividades são realizadas em organizações militares, como o Centro Tecnológico do Exército (CTEx), o Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo (CTMSP) e o Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial (DCTA). Embora não seja possível segregar as horas de trabalho e a remuneração correspondente dedicadas à sua realização, os dados apresentados por Giesteira *et al.* (2021), citados anteriormente, sugerem que tais informações seriam coerentes com o padrão em tela.

O peso do planejamento setorial e da seleção dos projetos estratégicos – que equivale a quase 90% dos investimentos do setor – é possivelmente um elemento central na preservação e nos ganhos relativos da Defesa no orçamento público.

A partir de 2000, o espaço do setor diminuiu ao longo de R3, espremido pela prioridade ao ajuste fiscal e à baixa adaptabilidade de regras e práticas às especificidades setoriais. Em R4, há uma característica importante: ainda que não tenha composto o PAC, o setor de defesa ganha espaço no orçamento público, coerentemente com o sentido geral do regime. Todavia, os definidores de prioridade foram os principais beneficiados, o que, somado a fatores da realidade política e econômica do país, levou a um crescimento da participação do MD no orçamento da União no período 2007-2011 e a uma queda a partir de 2012, já no governo de Dilma Rousseff e durante a vigência do PAC 2, ampliando substancialmente os valores e o número de projetos considerados na carteira prioritária.

Já no período recente, marcado por baixa congruência, realismo e força maior dos órgãos de controle e do Poder Legislativo na elaboração de regras e na condução do orçamento, a manutenção do espaço da Defesa, particularmente dos investimentos, chama atenção. Para além do planejamento setorial, a trajetória da relação dos militares com o ambiente político/institucional pode explicar parte desse processo e a influência dessas outras arenas na disputa do orçamento público. Também é possível notar que a Defesa se utiliza de uma janela nas regras orçamentárias, ou uma “claraboia” no teto de gastos, com a utilização da capitalização das empresas estatais como forma de desenvolver seus programas estratégicos.

5.3 O papel das estatais de defesa

Como já observado, a partir de 2016 e, sobretudo, em 2019, um expressivo gasto referente à construção das corvetas da classe Tamandaré, projeto estratégico a cargo da Marinha, foi realizado por intermédio de uma vultosa capitalização da empresa Emgepron. Como já mencionado, o conjunto dessa operação acarretaria um impacto aproximado de R\$ 1 bilhão anualmente. Considera-se que a criação dessas ações seja reflexo do novo regime fiscal instituído pela EC nº 95/2016. A fim de contornar o teto de gastos e visando reforçar o orçamento disponível para os programas estratégicos prioritários identificados anteriormente, as Forças Armadas têm promovido a capitalização de empresas estatais não dependentes, como a Emgepron.

No Brasil, as estatais surgiram com o objetivo de auxiliar no desenvolvimento de projetos de infraestrutura e da indústria de base, sobretudo nos governos Vargas e Juscelino Kubitschek (JK).²¹ Durante o regime militar, novas empresas foram criadas, algumas no intuito direto de ampliar a base tecnológica do país. Em 1969, o governo fundou a Empresa Brasileira de Aeronáutica S/A (Embraer), então vinculada ao Ministério da Aeronáutica. Nos anos 1970, a Telecomunicações

21. A estratégia de criação de empresas estatais demandou a elaboração de um arcabouço jurídico capaz de orientar o planejamento e a gestão das novas instituições, com destaque para o Decreto-Lei nº 200/1967 e para a Lei das Sociedades Anônimas (Lei nº 6.404/1976) (Coutinho, Mesquita e Nasser, 2019).

Brasileiras S/A (Telebrás) e a Computadores e Sistemas Brasileiros S/A (Cobra), entre muitas outras, foram criadas. É nesse contexto que ocorreu a fundação da Indústria de Material Bélico do Brasil (Imbel), em 1975, e da Emgepron, que desenvolve e gere projetos de engenharia naval para a Marinha do Brasil desde 1982 e já está na vigência do terceiro (e último) PND.

A partir de meados dos anos 1980, em meio à crise do Estado de bem-estar social e do nacional-desenvolvimentismo e no contexto de aplicação de políticas de ajuste estrutural e de austeridade econômica preconizadas pelo Consenso de Washington, diversos governos, inclusive o do Brasil, passaram a reverter os processos de estatização. As privatizações foram especialmente acentuadas na América Latina, onde mais de oitocentas empresas foram alienadas (Manzetti, 2000, p. 1).

Em 1990, logo após a posse, o então presidente Fernando Collor anunciou o Plano Brasil Novo (posteriormente conhecido como Plano Collor I), que, entre outras medidas, instituiu a Medida Provisória (MP) nº 155/1990. A MP implementou o Programa Nacional de Desestatização, cujo principal objetivo era transferir atividades exercidas pelo setor público ao setor privado. Em menos de um mês, a MP nº 55 foi convertida na Lei nº 8.031/1990, formalizando o programa (Saurin e Pereira, 1998). Ao todo, cerca de 110 empresas estatais federais e 28 estaduais foram privatizadas ou tiveram parte de suas ações vendidas (Gobetti, 2010, p. 37) ao longo da década.²² O próprio Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) deu suporte ao processo, financiando compradores estrangeiros. A Embraer, por exemplo, foi privatizada no governo de Itamar Franco, em 1994. Assim,

as estatais privatizadas no Brasil cumpriram mais uma vez uma função de instrumentos de política econômica. Dessa vez, porém, em vez de realizar investimentos produtivos, tiveram a receita de sua venda destinada ao abatimento da dívida do setor público (Coutinho, Mesquita e Nasser, 2019, p. 7).

Apesar disso, enquanto algumas empresas importantes se mantiveram sob controle do Estado brasileiro, outras foram criadas ou reativadas nas duas últimas décadas. Nessa linha, em 2004 foi criada a Empresa de Pesquisa Energética (EPE) e, em 2009, a Pré-Sal Petróleo S/A (PPSA). A Telebrás – uma das empresas que mais recebem aportes do MD – foi reativada em 2010. Em 2012, foram constituídas a Empresa Brasileira de Planejamento e Logística S/A (EPL) e a Amazul.²³ Além disso, as parcerias público-privadas têm permitido o surgimento de empresas semiestatais nas quais o Estado não detém a integralidade ou mesmo a maioria do capital votante, não

22. Mais uma vez, as privatizações exigiram ajustes legais, com destaque para as quebras de monopólio nos setores de gás (EC nº 5/1995), telecomunicações (EC nº 8/1995), petróleo (EC nº 9/1995), entre outras (Coutinho, Mesquita e Nasser, 2019).

23. A Amazul foi criada por uma cisão parcial da Emgepron, conforme art. 1º da Lei nº 12.706/2012.

integrando, assim, a estrutura da administração pública (Sundfeld, Souza e Pinto, 2013). É interessante observar que, segundo Dagnino (1989, p. 461), uma característica distintiva do enclave industrial-tecnológico de defesa brasileiro relativamente aos seus assemelhados internacionais seria a baixa participação do capital estatal. Esse traço é revertido em grande parte das potências militares, em particular as europeias, a partir dos anos 1990, com o Brasil, ainda que modestamente, seguindo caminho oposto, com a expressiva exceção da Embraer (PwC, 2005).

Atualmente, segundo o *Boletim das Empresas Estatais Federais*, disponibilizado pelo Ministério da Economia (Brasil, 2019), existem no país 200 empresas estatais federais, das quais 46 estão sob controle acionário direto da União. Destas, 18 são dependentes do Tesouro Nacional e 28 são não dependentes. Grande parte atua nos setores energético (80), financeiro (15) e de petróleo, e de gás e derivados (10). A Imbel consta no rol de empresas vinculadas à indústria de transformação (7) e é dependente do Tesouro Nacional. Já a Emgepron e a Amazul figuram na categoria intitulada pesquisa, desenvolvimento e planejamento (7), sendo a primeira não dependente e a segunda dependente do Tesouro Nacional.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000), em seu art. 2º, inciso III, define como empresa estatal dependente a “empresa controlada que receba do ente controlador recursos financeiros para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral ou de capital, excluídos, no último caso, aqueles provenientes de aumento de participação acionária”. No entanto,

a manutenção da característica de não dependência de determinada estatal em relação ao Tesouro Nacional decorre da impossibilidade de ela utilizar os aportes financeiros da União para pagamento de despesas com pessoal ou de custeio em geral (Acórdão nº 937/2019).²⁴

Enquanto a Imbel está formalmente vinculada ao Comando do Exército (CEX), a Emgepron e a Amazul estão vinculadas ao Comando da Marinha (CM). A FAB, por ora, não está amparada por qualquer empresa estatal. Contudo, estudos para criação da Alada tiveram início em 2014. A empresa auxiliaria o controle do espaço aéreo brasileiro e o desenvolvimento de tecnologias aeroespaciais. Em 2016, meses antes da aprovação da EC nº 95/2016, a criação da nova estatal foi considerada pelo então ministro da Defesa, Raul Jungmann, uma alternativa “criativa” para lidar com a instabilidade econômica do país (Ministério..., 2016).

O teto de gastos estabelecido pela EC nº 95/2016 não se aplica a despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes. Isso

24. Disponível em: <<https://tcu.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/707147749/representacao-repr-rp-714220188/voto-707147804?ref=juris-tabs>>.

permite que empresas como a Emgepron sejam capitalizadas pelo governo federal a despeito do novo regime fiscal. De fato, a União integralizou na Emgepron, a título de Adiantamentos para Futuro Aumento de Capital (Afac), o valor de R\$ 9,5 bilhões para construção de quatro corvetas da classe Tamandaré, e mais R\$ 750 milhões para aquisição de um navio de apoio antártico, totalizando o montante de R\$ 10,25 bilhões nos exercícios de 2018 e 2019 (Emgepron, 2020, p. 67). O expediente já havia sido utilizado anteriormente, a partir de 2015, na construção do Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC), por intermédio da ação 00P7. O MD realizou, a partir desse ano, inversões financeiras na empresa estatal Telebrás, sob controle do Ministério das Comunicações, com o intuito de garantir direitos de uso sobre a banda X do SGDC. Os aportes, próximos de R\$ 500 milhões, apesar de significativos, situaram-se muito abaixo dos valores atingidos quando da capitalização da Emgepron.

6 CONCLUSÃO

A definição e a alocação do orçamento de defesa são temas de importância fundamental em todos os países porque: i) costumam envolver uma dimensão financeira expressiva; ii) o provimento de segurança – e o uso legítimo da violência – são funções precípuas do Estado; e iii) o peso relativo que programas militares ainda têm nos dispêndios com pesquisa e desenvolvimento é elevado. A literatura brasileira aborda o tema quase sempre como corolário do debate sobre o poder político relativo dos militares – em contraste com o que acontece nos Estados Unidos, no Reino Unido e na França, entre outros, onde o tema conta com forte participação de outras áreas, sobretudo economistas. Apesar de relevante, tal perspectiva tende a se revelar limitada, em particular quando se consideram na análise aspectos qualitativos referentes à governança orçamentária. A alocação é adequada? Que objetivos ela pretende atingir? Estão sendo alcançados a contento? Devem ser alterados ou modificados?

A precariedade dos dados sobre períodos mais remotos limita adicionalmente a avaliação da dinâmica orçamentária em defesa no caso brasileiro. Não obstante, ao menos em três momentos – a Guerra do Paraguai, a Revolução de 1932 e a Segunda Guerra Mundial –, há consenso de que a sociedade apoiou aumentos significativos dos gastos militares. As informações sobre momentos de maior ativismo interno são menos conclusivas, exceção feita ao período imediatamente posterior à proclamação da República. É particularmente paradoxal que durante o regime militar (1964-1985) tenha havido – após um incremento inicial – uma redução contínua e significativa dos recursos alocados à Defesa pelo menos desde a metade dos anos 1970, conforme sustentam, inclusive, dados do Sipri.²⁵ Como se não

25. Disponível em: <<https://www.sipri.org/databases/milex>>. Acesso em: 5 fev. 2021.

bastasse, aparentemente o patamar médio de toda a Nova República situou-se bem acima do nível anterior até aproximadamente 2002 – nesse caso em contraste com o que se observava nos demais países, nos quais o fim da Guerra Fria condicionou um forte recuo dos gastos militares.

Relevantes autores como Coelho (2000), Oliveira (1993), Castro e D’Araújo (2001) e Carvalho (2005) observam um significativo amadurecimento nas relações civil-militares a partir do governo Collor – implicitamente sugerindo que os agregados orçamentários podem, e possivelmente deveriam, indicar outras causalidades. Oliveira (1993) e Carvalho (2005), em particular, sugerem que as atividades ligadas à formação de pessoal qualificado e à ciência e tecnologia podem oferecer papel relevante às Forças Armadas e, ao mesmo tempo, ao menos indiretamente, ampliar a capacidade defensiva do país.

O período recente no qual este estudo se concentra caracterizou-se, após a significativa despesa suplementar representada pelo Sivam, por uma tendência tênue de redução do orçamento da Defesa, apesar de algumas oscilações esperáveis, seja por mudanças de governo, seja pela dinâmica de contratos de longo prazo que envolvem recursos volumosos, e significativa estabilidade em comparação ao padrão histórico do orçamento. Além disso, são aspectos gerais importantes da dinâmica desse agregado: i) a manutenção de elevada discrepância *vis-à-vis* o padrão internacional; ii) a tendência, tênue, de redução da elevada participação dos gastos com pessoal no total dispendido; iii) a tendência, um pouco mais nítida, de expansão da participação dos investimentos nesse mesmo agregado; e iv) dois surtos de gastos com inversões financeiras, sendo o primeiro modesto, entre 2005 e 2007, e o segundo, expressivo, de 2018 a 2019, correspondendo este em sua quase totalidade à capitalização da Emgepron.

A investigação mais detida das ações orçamentárias – a partir da análise de execuções de despesas em milhares de ações entre 2000 e 2020 – revelou uma participação pequena, mas crescente de ações relacionadas aos chamados programas estratégicos, mais uma vez tendo 2005 como relevante ponto de inflexão. Aproximadamente 10% desses itens de execução – os quais envolviam, amiúde, dois gastos de grupos diferentes sob uma mesma ação – foram considerados relacionados a programas estratégicos, por sua afinidade com os programas listados no Paed e, conjuntamente e seu significativo envolvimento com desafio tecnológico interno. Os resultados sugerem tanto elevada priorização dessas ações no MD – as quais perfizeram mais de 80% de seus investimentos desde 2016 – como relativo sucesso em garantir os recursos necessários, apesar da aparente frustração *vis-à-vis* o projetado na END e no Paed. Corrobora essa perspectiva a participação da Defesa, seja em investimentos, seja em pesquisa e desenvolvimento, executado

pela União, ambos em robusto crescimento e atingindo, nos anos mais recentes, quase 30% e 10%, respectivamente.

É, outrossim, notável o uso das inversões financeiras como mecanismo de uso criativo das regras orçamentárias. No período investigado, observou-se esse expediente em anos isolados, em prol de empresas como a Amazul e a Imbel (sob comando formal do MD), mas também de empresas de outros ministérios, como a Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária (Infraero) e a Telebrás. Mais recentemente – após a promulgação da EC do teto de gastos –, um aporte de grandes proporções foi feito na Emgepron. Em todos os casos, as ações possuíam relação com atividades adjacentes à Defesa e, em três desses, com programas estratégicos (o SisGAAz, o SGDC e o ProSuper).

Os resultados da investigação sugerem que, tendo em vista a hipótese em tela, a Defesa não ficou imune às diretrizes mais gerais de política econômica. De forma geral, seu orçamento parece ser levemente pró-cíclico, tendo se expandido significativamente no período 2006-2010 e, via de regra, regredido nos demais anos considerados, exceção feita a 2016-2018. Por um lado, em contraste com as reiteradas notícias dando conta de um grande aumento na ocupação de cargos por militares, houve significativas quedas na participação da defesa, seja no PIB, seja no OGU, nos dois últimos anos. Por outro lado, ao se considerar o caráter socialmente pouco sensível do tema e a queda geral nos investimentos e gastos discricionários em geral, sobretudo após 2016, é plausível objetar que a queda foi modesta.

Em um balanço sintético, as evidências apontam que o MD vem conseguindo avançar com seu objetivo essencial de ampliar a autonomia tecnológica e possivelmente garantir elevado patamar dissuasório ao menos a nível regional. Os investimentos, embora aquém dos projetados na END e no Paed, expandiram-se, bem como os gastos em pesquisa e desenvolvimento. Os resultados do PPA reportaram expansão da BID. Vários programas, como o Astros, o Prosub e o KC-X, apresentaram progressos substanciais. Dada a elevada ambição tecnológica que envolviam, tais avanços se sobressaem especialmente diante dos elementos destacados por Couto e Cardoso Junior (2018), no qual é salientada a união dos “guardiões” com os “controladores”: trata-se de projetos complexos, envolvendo vários contratos de longa duração, sujeitos a elevados riscos tecnológicos.

Por fim, é notável a constatação de elementos que confirmam conclusões dos estudos de Stepan (1986) e Dagnino (1989), que pioneiramente destacaram a imbricação do interesse militar a partir dos anos 1970 com as atividades industriais e de desenvolvimento tecnológico, as quais aliviariam a centralidade do orçamento no interesse dos militares, na versão deste último autor “expandindo-o” para áreas afins – por exemplo, as de ciência, tecnologia e inovação.

REFERÊNCIAS

- AGUIAR, Roberto. **Os militares e a constituinte**. São Paulo: Alfa-Ômega, 1986.
- AMARAL, Fábio Cardoso de. **A criação do MD e a BID: análise dos impactos da atuação do MD sobre a BID**. 2016. Monografia (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) – Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2016.
- AMAZUL – AMAZÔNIA AZUL TECNOLOGIAS DE DEFESA. **Relatório de administração 2018**. São Paulo: Amazul, 2019.
- BOOT, Max. **War made new: technology, warfare, and the course of history: 1500 to today**. New York: Gotham, 2006.
- BRASIL. Casa Civil. 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, 19. dez. 2008.
- _____. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012.
- _____. **Manual técnico do orçamento**. Brasília: MPOG, 2013.
- _____. **Boletim das empresas estatais federais**. Brasília: Ministério da Economia, 2019.
- BRICK, Eduardo Siqueira. **Uma análise crítica dos documentos de alto nível da defesa do Brasil (PND, END e LBDN, versão 2020)**. Niterói: UFFDefesa, 7 ago. 2020. Disponível em: <http://www.defesa.uff.br/images/Textos/Analises/Anlise%20PND_END_LBDN_Documento%20Completo.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2020.
- CARVALHO, José Murilo de. **Forças Armadas e política no Brasil**. São Paulo: Todavia, 2005.
- CASTRO, Celso; D'ARAUJO, Maria Celina. **Militares e política na nova República**. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- COELHO, Edmundo Campos. **Em busca de identidade: o Exército e a política na sociedade brasileira**. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- COSTA, Wilma Peres. **A espada de Dâmocles: o Exército, a Guerra do Paraguai e a crise do Império**. São Paulo: Hucitec, 1996.
- COUTINHO, Diogo; MESQUITA, Clarissa Ferreira de Melo; NASSER, Maria Virginia Nabuco do Amaral Mesquita. Empresas estatais entre serviços públicos e atividades econômicas. **Revista Direito FGV**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, 2019. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322019000100200&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 5 fev. 2021.

COUTO, Leandro Freitas; CARDOSO JUNIOR, José Celso Pereira. Governança orçamentária: transformações e lacunas nas práticas de planejamento e orçamento no Brasil. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 19, dez. 2018.

DAGNINO, Renato. **A indústria de armamentos brasileira**: uma tentativa de avaliação. Campinas: Unicamp, 1989. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/286167>>. Acesso em: 30 abr. 2021.

DREIFUSS, René. **1964: a conquista do estado**. Petrópolis: Vozes, 1981.

DUNNE, Paul. The defence industrial base. *In*: HARTLEY, K.; SANDLER, T. (Org.). **Handbook on defense economics**. 1. ed. [s.l.]: Elsevier B.V., 1995.

EMGEPRON – EMPRESA GERENCIAL DE PROJETOS NAVAIS. **Relatório de gestão 2019**. Rio de Janeiro: Emgepron, 2020.

FIORI, José Luiz. Para reler o “velho desenvolvimentismo”. **Valor**, São Paulo, 28 dez. 2011. Disponível em: <<https://valor.globo.com/opiniao/coluna/para-reler-o-velho-desenvolvimentismo.ghtml>>. Acesso em: 21 fev. 2021.

FUCCILLE, Luís Alexandre. **Democracia e questão militar**: a criação do Ministério da Defesa no Brasil. 2006. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

GIESTEIRA, Luís Felipe *et al.* **A Defesa Nacional e os programas estratégicos de defesa no PPA (2016-2019)**. Brasília: Ipea, 2021. (Texto para Discussão, n. 2672).

GIESTEIRA, Luís Felipe; MATOS, Patrícia; BORNE, Thiago. A Defesa Nacional no Plano Plurianual 2016-2019: uma avaliação a partir dos projetos estratégicos. **Boletim de Análise Político-Institucional**, n. 28, 2021.

GOBETTI, Sérgio Wulff. Estatais e ajuste fiscal: uma análise da contribuição das empresas federais para o equilíbrio macroeconômico. **Economia e Sociedade**, v. 19, p. 29-58, 2010.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. Political science and the three new institutionalisms. **Political Studies**, n. XLIV, p. 936-957, 1996.

HAYES, Robert. **Nação armada**: a mística militar brasileira. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora, 1991.

HUNTER, Wendy. **Eroding military influence in Brazil**: politicians against soldiers. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1997.

HUNTINGTON, Samuel. **The soldier and the State**: the theory and politics of civil-military relations. New York: Belknap Press, 1981.

LIMA, Raphael; SILVA, Peterson; RUDZIT, Gunther. No power vacuum: national security neglect and the defence sector in Brazil. **Defence Studies**, v. 21, n. 1, 2020. Disponível em: <<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14702436.2020.1848425?journalCode=fdef20>>. Acesso em: 30 abr. 2021.

MANZETTI, Luigi. **Regulatory policy in Latin America**: post liberalization realities. Miami: North South Center; University of Miami, 2000.

MARTINS FILHO, João Roberto. **O palácio e a caserna**. São Carlos: EdUFSCar, 1995.

MATOS, Patrícia de Oliveira. Orçamento de segurança pública e orçamento de defesa no Brasil: análise comparativa da estrutura e variação dos gastos públicos (2003-2017). **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 14, n. 1, p. 14-31, 2020.

MCCANN, Frank. **Soldiers of the patria**: a history of the Brazilian army, 1889-1937. Stanford: Stanford University Press, 2003.

METZ, Steven; KIEVIT, James. **Strategy and the revolution in military affairs**: from theory to policy. Scotts Valley: Createspace Independent Publishing Platform, 2013.

MINISTÉRIO da Defesa negocia criação de duas novas estatais. **Uol Notícias**, 19 jun. 2016. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2016/06/19/defesa-negocia-criacao-de-duas-novas-estatais.htm>>. Acesso em: 5 fev. 2021.

NORTH, Douglas. **Institutions, institutional change and economic performance**. New York: Cambridge University Press, 1990.

NUNES, Raul; SVARTMAN, Eduardo. Dilemas da grande estratégia das Forças Armadas do Brasil nos anos 1980 e 1990: o debate interno em um sistema internacional em transição. **Revista Debates**, v. 13, n. 2, p. 171-194, 2019.

OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. **De Geisel a Collor**: Forças Armadas, transição e democracia. 1993. Tese (Livre Docência) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 1993. Disponível em: <<http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/334107>>. Acesso em: 21 fev. 2021.

PEDROSA, Fernando Velôzo Gomes. A história militar tradicional e a “nova história militar”. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE HISTÓRIA, 26., 2011, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPUH, jul. 2011.

_____. **Modernização e reestruturação do Exército brasileiro (1960-1980)**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2018.

PIERSON, Paul. **Dismantling the welfare State?** Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

PWC – PRICEWATERHOUSECOOPERS. **The defence industry in the 21st century.** London: PwC, 2005.

SAURIN, Valter; PEREIRA, Breno Augusto. O programa nacional de desestatização: aspectos relevantes da política de privatização. **Revista de Ciências da Administração**, Santa Catarina, v. 1, p. 43-59, 1998.

SILVA, Ronaldo Quintanilha da. Orçamento da Defesa Nacional de 2010 a 2018: análises e perspectivas. **Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento**, Curitiba, v. 9, n. 1, p. 74-96, 2019.

SOARES, Samuel Alves; MATHIAS, Suzeley Kalil. Forças Armadas, orçamento e autonomia militar. **Perspectivas**: Revista de Ciências Sociais, São Paulo, v. 24/25, p. 85-113, 2002. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/108149/ISSN1984-0241-2001-24-85-113.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 8 fev. 2021.

STEPAN, Alfred. **Os militares**: da abertura à Nova República. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

SUNDFELD, Carlos Ari; SOUZA, Rodrigo Pagani de; PINTO, Henrique Motta. Empresas semiestatais e sua contratação sem licitação. *In*: SUNDFELD, Carlos Ari. **Contratações públicas e seu controle**. São Paulo: Malheiros, 2013. p. 102-129.

TILLY, Charles. **Big structures, large processes, huge comparisons**. New York: Russell Sage, 1984.

WALDMANN JUNIOR, Ludolf; CORREA, Paulo Gustavo Pellegrino. The defense studies in Brazil: from its origins to the creation of the ministry of defense. **Revista Política Hoje**, v. 25, n. 1, p. 91-111, 2016.

WEIR, Margaret; SKOCPOL, Theda. State structures and the possibilities for 'Keynesian' responses to the Great Depression in Sweden, Britain and the United States. *In*: EVANS, Peter B. *et al.* (Ed.). **Bringing the state back**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 107-163.

WINAND, Érica; SAINT-PIERRE, Héctor Luis. A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. **História**, v. 29, n. 2, p. 3-29, 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-90742010000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 5 fev. 2021.

ZAVERUCHA, Jorge. A fragilidade do Ministério da Defesa brasileiro. **Revista de Sociologia e Política**, n. 25, p. 107-121, 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-90742010000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 5 fev. 2021.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

ALMEIDA, Carlos Wellington de. Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. **Opinião Pública**, Campinas, v. 16, n. 1, p. 220-250, 2010.

_____. **Orçamento da Defesa no Brasil: evolução e perspectivas**. 2015. Monografia (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) – Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2015.

ALMEIDA, Elias de Oliveira. Os jovens turcos e sua importância para o impulso da profissionalização do Exército brasileiro. **A Defesa Nacional**, Rio de Janeiro, n. 739, p. 16-25, 1988. Disponível em: <<http://ebrevistas.eb.mil.br/ADN/article/view/5434/4687>>. Acesso em: 21 fev. 2021.

AMAZUL – AMAZÔNIA AZUL TECNOLOGIAS DE DEFESA. **Relatório de gestão 2019**. São Paulo: Amazul, 2020.

ANDRADE, Israel de Oliveira *et al.* **O fortalecimento da indústria de defesa do Brasil**. Brasília: Ipea, 2016. (Texto para Discussão, n. 2182).

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

BORELLI, Patricia Capelini; PERON, Alcides Eduardo dos Reis. Defesa e desenvolvimento no governo Lula: uma convergência possível? **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, p. 481-510, 2017. Disponível em: <<https://revista.egn.mar.mil.br/index.php/revistadaegn/article/view/565>>. Acesso em: 5 fev. 2021.

BRAGON, Ranier; MATTOSO, Camila. Presença de militares da ativa no governo federal cresce 33% sob Bolsonaro e mais que dobra em 20 anos. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 18 jul. 2020. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2020/07/presenca-de-militares-da-ativa-no-governo-federal-cresce-33-sob-bolsonaro-e-mais-que-dobra-em-20-anos.shtml>>. Acesso em: 13 out. 2020.

BRASIL. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2020a.

_____. **Relatório de gestão do Ministério da Defesa 2019**. Brasília: Ministério da Defesa, 2020b.

BRUZIGUESSI, Bruno. Os fundamentos da doutrina de segurança nacional e seu legado na constituição do estado brasileiro contemporâneo. **Revista Sul-Americana de Ciência Política**, Pelotas, v. 2, n. 1, p. 47-64, 2014. Disponível em: <<https://periodicos.ufpel.edu.br/ojs2/index.php/rsulacp/article/view/3311>>. Acesso em: 21 fev. 2021.

CASTRO, Celso. **O espírito militar: um estudo de antropologia social na Academia Militar das Agulhas Negras**. Rio de Janeiro: Zahar, 1990.

FICO, Carlos. **O regime militar no Brasil**. São Paulo: Saraiva, 1998.

FINER, Samuel. **The man on horseback: the role of the military in politics**. Londres: Pall Mall Press, 1969.

GODOY, Marcelo. Ministro da Defesa defende fim da Amazônia Legal e fixa orçamento da pasta em 2% do PIB. **Estadão**, São Paulo, 9 jul. 2020. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,ministro-da-defesa-defende-fim-da-amazonia-legal-e-fixar-orcamento-da-pasta-em-2-do-pib,70003359369>>. Acesso em: 5 fev. 2021.

HEWITT, Daniel. **Military expenditure: econometric testing of economic and political influences**. Washington: IMF, 1991.

LATFALLA, Giovanni. **Relações militares Brasil-Estados Unidos (1939-1943)**. Rio de Janeiro: Gramma, 2019.

LIMA, Vânia Pereira. **Política de assistência social das Forças Armadas: uma análise da agenda pré-decisória e dos desafios do processo de implementação**. 2013. 152 f. Monografia (Especialização) – Escola Nacional de Administração Pública, Brasília, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3295/1/Vania%20Pereira%20Lima.pdf>>. Acesso em: 11 jan. 2021.

LIS, Laís. Governo Bolsonaro mais que dobra número de militares em cargos civis, aponta TCU. **G1**, Rio de Janeiro, 17 jul. 2020. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/07/17/governo-bolsonaro-tem-6157-militares-em-cargos-civis-diz-tcu.ghtml>>. Acesso em: 13 out. 2020.

MARCH, James; OLSEN, Johan. The new institutionalism: organizational factors in political life. **American Political Science Review**, n. 78, p. 734-49, 1984.

MARQUES, Adriana; FUCCILE, Alexandre. Ensino e pesquisa em defesa no Brasil: estruturação do campo e desafios. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, São Paulo, v. 2, n. 2, 2016.

MARTINS FILHO, João Roberto. O projeto do submarino nuclear brasileiro. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, p. 277-314, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292011000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 5 fev. 2021.

MATTHIJS, Herman. The NATO members and their military expenditures. **Journal of Defense Management**, v. 10, n. 2, n. 184, 2020. Disponível em: <<https://www.longdom.org/open-access/the-nato-members-and-their-military-expenditures.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2020.

MOORE JUNIOR, Barrington. **As origens sociais da ditadura e da democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 1983.

NATO – THE NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. **Defence expenditure of NATO countries (2013-2020)**. Bruxelas: NATO, 2020. Disponível em: <https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/10/pdf/pr-2020-104-en.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2020.

NOVAIS, Fernando. **Estrutura e dinâmica do antigo sistema colonial**. São Paulo: Hucitec, 2018.

OKADO, Giovani Hideki Chinaglia. **Política externa e política de defesa: uma epifania pendente**. 2012. 128 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2012. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/12099>>. Acesso em: 14 jan. 2021.

PETERSOHN, Ulrich. Privatising security: the limits of military outsourcing. **CSS Analysis in Security Policy**, n. 8, set. 2010. Disponível em: <https://www.files.ethz.ch/isn/122076/CSS_Analysis_80.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2020.

PROENÇA JÚNIOR, Domício; DUARTE, Érico. Os estudos estratégicos como base reflexiva da Defesa Nacional. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 1, p. 29-46, 2007. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v50n1/a02v50n1.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2020.

RUSSET, Bruce. **Controlling the sword: the democratic governance of national security**. Cambridge: Harvard University Press, 1990.

SALGADO, Graça. **Fiscais e meirinhos: a administração no Brasil colonial**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1985.

SALVADORI, Mariana Paula. **O uso de Forças Armadas em segurança pública: o caso do Rio de Janeiro**. 2020. 115 f. Dissertação (Mestrado) – Universidade de Brasília, Brasília, 2020. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/39115>>. Acesso em: 11 jan. 2021.

SAMUELS, Richard. **“Rich nation, strong army”**: national security and the technological transformation of Japan. Ithaca: Cornell University Press, 1994.

SANDERS, Elizabeth. Historical institutionalism. *In*: RHODES, Roderick; BINDER, Sarah; ROCKMAN, Bert. **The Oxford handbook of political institutions**. Oxford: Oxford University Press, 2008.

SANDLER, Todd; HARTLEY, Keith. **The economics of defense**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

SILVA FILHO, Edison Benedito da Silva; MORAES, Rodrigo Fracalossi de. **Dos “dividendos da paz” à guerra contra o terror**: gastos militares mundiais nas duas décadas após o fim da Guerra Fria (1991-2009). Brasília: Ipea, 2012. (Texto para Discussão, n. 1754). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1754.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2021.

SINGER, Peter. **Corporate warriors**: the rise of the privatized military industry. Ithaca: Cornell University Press, 2007.

SODRÉ, Nelson Werneck. **História militar do Brasil**. São Paulo: Civilização Brasileira, 1968.

SOUZA, Adriana Barreto de. **O Exército na consolidação do Império**: um estudo histórico sobre a política militar conservadora. Rio de Janeiro: Arquivo Nacional, 1999.

STEPAN, Alfred. As prerrogativas militares nos países pós-autoritários: Brasil, Argentina, Uruguai e Espanha. *In*: _____. **Democratizando o Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

SUN, Qian; YU, Qiao. Determinants of China's military expenditures: 1965-1993. **Journal of Peace Research**, v. 36, n. 1, p. 23-33, 1999.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. *In*: STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank. **Structuring politics**: historical institutionalism in comparative analysis. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

VARGAS, Mateus. Ministério da Defesa deve ter mais dinheiro do que a educação em 2021. **Estadão**, São Paulo, 17 ago. 2020. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,ministerio-da-defesa-deve-ter-mais-dinheiro-do-que-a-educacao-em-2021,70003401862>>. Acesso em: 12 dez. 2020.

VAZ, Gabriella Sommer. **Política de defesa do governo Lula**: processo de reaparelhamento das Forças Armadas. 2017. Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292007000200002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 5 fev. 2021.

ZAVERUCHA, Jorge. **Rumor de sabres**: tutela militar ou controle civil? São Paulo: Ática, 1994.

