

# ORÇAMENTO E CONTINGENCIAMENTOS: POTENCIALIZAÇÃO DOS IMPACTOS NEGATIVOS E FRAGILIZAÇÃO DA DEFESA NACIONAL.

Afonso Farias de Sousa Júnior  
Luis Tirre Freire  
Universidade da Força Aérea  
afonsofariasjunior@gmail.com

## RESUMO

*Este artigo, fruto de pesquisa documental e bibliográfica, buscou compreender e aclarar as externalidades negativas produzidas pelos sucessivos Orçamentos Anuais endereçados à Defesa Nacional, particularmente no que se refere à Força Aérea. Ele está dividido em cinco partes: a) origens e surgimento do orçamento no Brasil; b) receita e orçamento público; c) plano plurianual, orçamento e produto interno bruto; d) evolução orçamentária entre 2005 e 2009; e e) impactos do contingenciamento na Defesa Nacional. O último tópico discorre sobre os cometários finais. De forma sintética, verificaram-se que as baixas dotações orçamentárias e os freqüentes contingenciamentos no Orçamento de Defesa poderão debilitar os fluxos, processos e procedimentos voltados à viabilização do cumprimento da destinação constitucional afetos aos vetores militares e daquilo que prescreve a Estratégia Nacional de Defesa. O círculo vicioso orçamentário gera perdas integradas e sinérgicas para as Forças Armadas, Defesa e Desenvolvimento Nacional, bem como expõe a nação às constantes ingerências externas em assuntos internos. Em relação ao Poder Aeroespacial, contribui para a desconstrução dos seus fundamentos e para a degradação dos sistemas, hardwares, softwares e humanwares voltados à superioridade aérea.*

**Palavras-chave:** Orçamento; Estratégia Nacional de Defesa; Poder Aeroespacial.

## INTRODUÇÃO

O concerto das nações registra que há muito o homem promove a concepção de economia, considerando que os povos precisavam de insumos, alimentação e, sobretudo, segurança interna e externa para garantir a manutenção da soberania.

Sá (1998) considera que as riquezas dos povos devem ser registradas, uma vez que a medida de valor, para sua efetiva mensuração, necessita de avaliação contábil.

Essa questão já era observada há mais de seis mil anos, quando os sumero-babilônios registravam suas produções agrícolas e contabilizavam os registros do comércio em argila, gerando a mensuração da riqueza daquela civilização.

Posteriormente, no Egito, conforme evidenciado por Sá (1998), o registro contábil dos valores era realizado em “papiro”, originando historicamente os livros contábeis.

*Já na era moderna, verificou-se a introdução do regime de contabilização do patrimônio, com a efetivação das partidas dobradas para contabilizar as operações do comércio, no século XVI, e posteriormente com Francesco Villa, em 1840, realizando, efetivamente, a consolidação da “riqueza patrimonial”.*

Os rudimentos da contabilidade surgiram, então, como forma de mensurar a riqueza dos países, o que a demonstrava, em tese, o seu valor agregado com uma expressão econômica, registrada contabilmente, o que ajudava a demonstrar, mesmo que empiricamente, o valor das nações.

Freire (1996) aponta o quanto a humanidade avançou com a mensuração do valor da riqueza. Os povos adotaram um modelo para administrar a riqueza, com o estabelecimento do poder central, que administraria os bens do Estado, originando-se então o conceito de Governo Central.

O Governo Central, como baluarte da Administração Pública, necessitava manter os recursos para suprir a população em geral, atendendo a sociedade em suas premissas básicas tais como: Educação, Saúde, Transporte, Infra-Estrutura e Segurança.

Albuquerque et al (2008) afirmou que:

*a sociedade, na medida em que se torna mais esclarecida e ciosa de seus direitos e responsabilidades, tem exigido a melhoria da qualidade e a ampliação da abrangência dos serviços prestados pelo Estado. Para atender às novas demandas, cada vez mais complexa e qualificada, a Administração Pública Brasileira deparou-se com a necessidade de imprimir mudanças estruturais em sua forma de planejar e administrar.*

Esse é o grande marco que se classifica como fundamento das finanças públicas, isto é, obter-se a distribuição da riqueza de uma nação, objetivando alcançar o bem-comum, que é o fim ou o objetivo a ser atingido pela sociedade humana, segundo conceito formulado pela Doutrina Social da Igreja (encíclica *Pacem in Terris*, 1963) e que alegava que o *bem comum consiste no conjunto de todas as condições de vida social que consistam e favoreçam o desenvolvimento integral da personalidade humana*. Bem comum é a finalidade das pessoas singulares que existem na comunidade, assim como o objetivo do todo é representado em quaisquer de suas partes. Sintetizando, o bem comum caracteriza-se pela consolidação acordada e harmoniosa das intenções e ações de cada membro da sociedade emprestadas cívica e legalmente ao Estado.

## **1. ORÇAMENTO PÚBLICO: ORIGENS E SURGIMENTO NO BRASIL**

### **1.1 ORÇAMENTO PÚBLICO – BREVE HISTÓRICO**

Parece haver consenso entre os estudiosos do assunto em afirmar que o orçamento público teve origem por volta do século XIII. Na Inglaterra, durante o reinado do Rei João Sem Terra, foi assinada a Carta Magna, datada de 15 junho de 1215. Ela continha 63 artigos e o artigo 12 explanava sobre a cobrança de impostos no reino (MACHADO JR, 1997).

Cansados de tanto combater e perder as batalhas contra a França, a nobreza e a plebe aumentavam gradualmente a insatisfação contra o rei. Os barões ingleses então se rebelaram, capturaram Londres em maio de 1215 e, no mês seguinte, obrigaram John Lackland (João Sem Terra) a assinar a Carta Magna. Este documento evidenciava três aspectos principais: o primeiro, liberava a Igreja para gerir independentemente suas ações; o segundo, reportava-se a limitação do rei em lançar impostos (somente poderia ser cobrado novos impostos com autorização de um conselho feudal); e o terceiro, ninguém poderia ser punido fora da common law (FORD,1999).

O reinado de João Sem Terra foi tumultuado. Ele governou a Inglaterra de 1199 até 1215. Neste período sofreu algumas intervenções e interdições papais. Chegou até a ser

excomungado pelo Papa Inocêncio III por atacar as propriedades da Igreja. Abrindo várias frentes de descontentamentos, alguns barões forçaram o rei a instituir a primeira Carta Magna, cujo artigo 12 explicitava que:

*Nenhuma cobrança de impostos pode ser lançada em nosso reino sem consentimento do Conselho dos Comuns, exceto para custear o resgate da pessoa do rei, para fazer seu filho mais velho um cavaleiro e para casar (uma vez) sua filha mais velha. Os subsídios para essa finalidade deverão ser razoáveis em seus montantes.*

Naquela época não se falava em tributos. Reis que sucederam João Sem Terra não aceitavam pacificamente a idéia de submissão ao Conselho dos Comuns nos assuntos relacionados com arrecadação. As famílias reais convergiam em pensamento no tocante à idéia de que a soberania do rei advinha de Deus e assim possuíam o direito de governar os homens. Os reis reagiam ante à idéia de pedir autorização ao Parlamento para lançar impostos quando em guerra ou quando a coroa assim o desejasse. O povo não concordava com o pensamento real, o Parlamento idem. O ápice do conflito aconteceu no reinado de Carlos I. Ele exerceu pressão policial e judicial sobre o povo que se recusava a contribuir sem o consentimento do Parlamento. Houve luta armada e o rei foi derrotado, processado e morto (VIANA, 1950).

Somente no Bill of Rights, 1689, no governo de Guilherme de Orange e da Rainha Ana apareceu a palavra tax. Este documento consolidou a instituição parlamentarista e a regra de que a arrecadação da receita real deveria ser previamente autorizada pelo Parlamento (Câmara dos Lordes e Câmara dos Comuns).

A Constituição Francesa, pós revolução de 1789, consagrou que a votação de receitas e despesas pertencia exclusivamente aos representantes do povo. A Assembléia Nacional estabeleceu que cabia aos representantes do povo a votação dos impostos a serem pagos pela sociedade. (VEIGA, 1975).

Em 1765, os habitantes da Virgínia se insurgiram fortemente contra o Parlamento britânico motivados pela discordância em aceitar os impostos da ilha real na colônia. O povo desta resolveu votar a sua liberdade em termos de impostos lançados pela coroa. A Assembléia Nacional votou o texto que normalizava: somente a assembléia geral da Colônia tem o direito e o poder de exigir impostos dos seus habitantes (VEIGA, 1975).

Com as mudanças acontecendo, os governos sentiam a necessidade de intervir no processo econômico para disciplinar as relações com as classes sociais e manter o prestígio internacional. Entre o final do século passado e o início deste a Grã-Bretanha apresentava-se como a potência mais rica e poderosa do planeta, embora houvesse extremo desequilíbrio social quanto à distribuição da riqueza, o que provocava constantes conflitos sociais.

Nos primeiros anos deste século Mr Asquith e Lloyd George (líderes do Partido Liberal) subiram ao poder e apresentaram à Câmara dos Comuns um orçamento revolucionário. Foi uma antecipação às idéias de Keynes. As receitas tinham a finalidade de captar recursos (além das necessidades normais de administração) para atender despesas econômico-sociais. O orçamento funcionaria como instrumento de redução das desigualdades sociais. Até mesmo o modelo de Lloyd George (orçamento como condicionador da economia) não envolvia traços de planejamento.

Não há consenso em torno do surgimento das idéias de integração planejamento-orçamento, mas parece que essa concepção iniciou-se em plagas escandinavas e norte-americanas, resultado do conhecimento apreendido com as lições de Taylor e Fayol. (SILVA, apud MACHADO JR, 1977, p. 18)

Até 1918 o orçamento era caracterizado por seus aspectos financeiro, político e jurídico. Logo depois, Willoughby (Apud BUEHLER, 1940) foi além e afirmou que:

*o orçamento é um documento que o executivo principal, sendo a autoridade responsável pela conduta de aplicação dos recursos das atividades governamentais, utiliza diante das entidades e autoridades que levantam receitas ou concedem recursos para relatar a forma que ele e seus subordinados administraram os recursos do governo durante o ano fiscal findo. Mostra também a situação atual do tesouro público e, baseado nestas informações, ele estabelece o plano de ação para o ano seguinte e aponta os meios pelos quais as atividades serão financiadas.*

O orçamento passou a ser tratado como um programa de trabalho, conceito até então inexistente. Trouxe a idéia de que o orçamento é um documento que representa um programa de trabalho e que é aprovado por lei e que o programa de trabalho permeava sistemicamente o passado e condições presentes.

Percebe-se que o sistema financeiro teve raízes no processo de governar, enquanto o sistema de planejamento (tecnicamente elaborado e consciente) é coisa recente, surgido na segunda metade do século XX.

## **1.2 BRASIL: ORIGENS E EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO**

A tributação portuguesa nas terras do Brasil ocasionou graves descontentamentos. A Inconfidência Mineira (1785 - 1789) foi um desses movimentos. O fato gerador do movimento foi a emanação de tributos portugueses na colônia. Portugal queria receber todos os impostos atrasados e causou profunda inquietação social que culminou com o citado movimento e a morte de Tiradentes.

Pressionado por acontecimentos na Europa, mais precisamente no tocante ao Imperador Francês, Napoleão, que forçava Portugal a fechar seus portos para a Inglaterra, D. João abandonou sua terra e se estabeleceu no Brasil. Sua chegada à colônia promoveu a organização das finanças e o disciplinamento dos tributos aduaneiros. O regime de contabilidade pública, o Erário Público (Tesouro), o Conselho Real da Fazenda e três contadorias reais foram criados em 1808. (VEIGA, 1975).

Em 1824, na primeira Constituição do Brasil (CONSTITUIÇÕES DO BRASIL, 1986) surgiram os primeiros indícios de elaboração de orçamentos formais por parte da instituição imperial. O art. 172 do documento prescrevia que

*O ministro de Estado da Fazenda, havendo recebido dos outros ministros os orçamentos relativos às despesas das suas repartições, apresentará na Câmara dos Deputados anualmente, logo que esta tiver reunida, um balanço geral da receita e despesa do Tesouro Nacional do ano antecedente, e igualmente o orçamento geral de todas as despesas públicas do ano futuro e da importância de todas as contribuições e rendas públicas.*

Por ser dispositivo avançado para a época, teve dificuldade de implementação nos primeiros anos. A Lei editada em 14 de dezembro de 1827 é considerada por muitos como a primeira lei de orçamento do Brasil, mas conflitos com a norma vigente à época, a ausência de um sistema de comunicação adequado e mecanismos de arrecadação deficientes propiciaram grandes frustrações àquela lei orçamentária. (GIACOMONI, 1997).

Os estudiosos do assunto apontam como o primeiro orçamento brasileiro aquele aprovado pelo Decreto-Legislativo de 15 de dezembro de 1830. Este orçava a receita e fixava a despesa das antigas províncias para o exercício de 1931. (VEIGA FILHO, apud MOOJEN, 1959, p.22-3).

A Lei Magna brasileira de 1824 afirmava em seu texto que ao Executivo competia a elaboração da proposta orçamentária e à Assembléia Geral (Câmara dos Deputados e Senado) a aprovação da Lei Orçamentária (art. 10 e 15 – 170/72). À Câmara dos Deputados competia ainda a iniciativa das leis sobre impostos, art. 36 (CONSTITUIÇÕES do BRASIL, 1986)

Em 1891, logo após a Proclamação da República, a distribuição de competências foi alterada em relação ao orçamento. O Congresso Nacional passou a ser o responsável pela elaboração do orçamento e surgiu a tomada de contas que seria realizada pelo Executivo. Foi criado um Tribunal de Contas para auxiliar o Congresso Nacional no controle. Embora constitucionalmente prevista, a iniciativa de elaboração orçamentária continuou partindo do Ministro da Fazenda. Através de contatos informais e reservados o ministro orientava a comissão parlamentar de finanças na confecção da lei orçamentária (VIANA, 1950).

Com o advento da aprovação do Código de Contabilidade da União pelo Congresso Nacional, em 1922, ordenaram-se os procedimentos orçamentários, financeiros, patrimoniais, contábeis, etc. Quanto à iniciativa da lei orçamentária, o código legalizou o que já estava acontecendo, informalmente, na gestão federal. O Executivo responsabilizava-se pela remessa de elementos constitutivos e essenciais à inicialização da elaboração orçamentária.

Na Constituição de 1934, o orçamento é tratado com certo destaque e classificado em seção própria. O Presidente da República passa a ter a atribuição de elaborar a proposta orçamentária da União. O Legislativo incubia-se da votação do orçamento e do julgamento de contas do presidente. O Tribunal de Contas auxiliava o Congresso Nacional na apreciação das contas.

A Constituição de 1937 formulou um capítulo com seis artigos sobre a elaboração orçamentária. A proposta orçamentária era elaborada por um departamento administrativo (vinculado da Presidência da República) e votada pela Câmara dos Deputados e pelo Conselho Federal (espécie de Senado com dez membros nomeados pelo chefe do Executivo mais os representantes de cada Estado). Como as duas casas legislativas não se instalaram, a confecção e decretação foi sempre efetivada pelo Presidente da República.

Em 1946, com o restabelecimento da democracia no país, foi promulgada uma nova Constituição. Esta consagrava certos princípios, como o da unidade, o da universalidade, o da exclusividade e o da especialização. O orçamento passou a funcionar nos moldes da Constituição de 1934. O Executivo elaborava o projeto de lei de orçamento e a discussão e votação acontecia no Legislativo. Através de emendas, os legisladores também participavam da elaboração do orçamento.

A Lei 4320, de 17-3-1964, produto resultante de inúmeras colaborações, que estatuiu normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, padronizou o modelo orçamentário para os três níveis de governo, facilitando os procedimentos contábeis,

financeiros e orçamentários nos diversos níveis de gestão governamental (art. 1º, Lei 4320/64).

O Decreto-lei 200, de 25 Fev.1967, disciplinava a organização e a reforma administrativa da União. O Planejamento foi definido como princípio fundamental e norteador das atividades da administração federal (artigo 7º), tendo como instrumento básico o orçamento-programa anual e os Programas Gerais, Setoriais, Regionais (todos de duração Plurianual), o Plano Geral de Governo e a Programação Financeira de Desembolso.

Em 1967, foi outorgada uma nova Constituição. O orçamento teve especial atenção e foi colocado no texto da Lei Magna em oito artigos e diversos parágrafos. A novidade maior foi a restrição ao Legislativo de leis ou emendas das quais resultassem ou aumentassem as despesas, inclusive aquelas emendas ao projeto de lei do orçamento. Em termos de iniciativa às leis orçamentárias e àquelas das quais resultem abertura de crédito, fixem vencimentos e vantagens dos servidores públicos, concedam subvenção ou auxílio ou de qualquer forma aumentem a despesa pública, somente o Poder Executivo era competente para tal.

A Constituição em vigor, a sétima da nossa história, foi promulgada em 5 de outubro de 1988. Os assuntos de orçamento estão previstos nos artigos 165 a 169 e integram o Capítulo II – Das Finanças Públicas. Ela confirmou e consagrou os princípios e normas tradicionais. Quanto às novidades, devolve ao Legislativo a prerrogativa de propor emendas ao projeto de lei do orçamento e explicita quais receitas e despesas públicas devem integrar o orçamento público levando em conta a diversidade organizacional e jurídica do setor público. As duas casas do Congresso Nacional passaram a apreciar os projetos de lei relativos ao orçamento anual, às diretrizes orçamentárias, ao plano plurianual e aos créditos adicionais. Exigiu ainda que o Executivo, anualmente, elaborasse a Lei de Diretrizes Orçamentárias com o objetivo de orientar a confecção da lei orçamentária e dispor sobre a política de fomento a ser seguida pelas agências oficiais (CONSTITUIÇÕES QUE MARCARAM O SÉCULO XX, 1999).

## 2. RECEITA E ORÇAMENTO PÚBLICO

O fundamento das finanças públicas no Brasil consubstancia-se pela necessidade de o governo suprir a população de forma uníssona, buscando atender as complexas necessidades de forma organizada e eficaz.

Na concepção de Albuquerque et al (2008), entende-se que:

*Alguns autores como Musgrave, Steglitz e Rezende, admitem que a gestão das finanças públicas inclui a observância de tratados conforme abordagem clássica, fornecendo um arcabouço teórico fundamental para a compreensão do significado dos recursos públicos, no que tange ao seu controle e mecanismos de gestão.*

No contexto do Estado, passou-se a considerar o gasto público como o atendimento das necessidades da população, com o fornecimento de bens e serviços pelo governo, utilizando-se, em especial, de produtos governamentais, com base em despesas de manutenção de agências estatais e empresas públicas encarregadas do fornecimento e do controle dos serviços.

Albuquerque et al (2008) enfatiza que a *ampliação do gasto público termina gerando desequilíbrios e dificuldades adicionais ao funcionamento da economia, como os seguintes: endividamento, inflação e ampliação de carga tributária.*

Destaca-se que a Política Econômica do Estado deve voltar-se na questão orçamentária para que haja o mínimo de intervenção do Governo Central na economia, pois o ideal é que a *mão invisível* da economia promova seu curso sem a intervenção de fatores externos, isto é, promovendo-se a própria acomodação do mercado.

Entretanto, com o recente acontecimento de caráter mundial, gerado principalmente por uma política econômica equivocada, ao longo dos últimos anos, da maior potência ocidental, os Estados Unidos, originando uma forte retração na economia global, devido à quebra do sistema imobiliário, obrigou a uma intervenção dos Estados Unidos e demais Bancos Centrais dos países europeus, mediante o apoio aos órgãos financeiros dos governos responsáveis pela economia dos países, os quais submeteram-se ao caráter global, advindo da nova ordem mundial.

O Brasil, por ter adotado políticas econômicas de grande intensidade, notadamente, efetuando a reforma do sistema financeiro no ano de 2000, contemplando uma ação independente do Banco Central, recentemente, conseguiu manter seu fluxo econômico, com a adoção de uma política econômica que se utiliza de:

Eficácia produtiva, equidade distributiva e sustentabilidade, criando condições favoráveis para o crescimento da produtividade econômica, meios para a distribuição da renda produzida no país de forma equilibrada e sustentabilidade econômica, com administração de fatores como os recursos naturais e o gradativo nível de endividamento (ALBUQUERQUE ET AL, 2008).

Para garantir a política econômica, o Estado vale-se de uma política comunitária de forma a garantir a estabilidade do poder de compra da moeda.

Para garantir-se a receita pública, o governo vale-se de tributação, utilizando-se do princípio da neutralidade e da equidade.

Albuquerque et al (2008) observa o seguinte: a) há o entendimento de que a tributação não deve afetar as decisões de recursos na produção e no consumo, especialmente, no sentido de não diminuir a eficiência da economia e b) considerando-se o princípio da equidade, há a distribuição de carga tributária entre indivíduos de maneira justa e equitativa.

Depreende-se nessa concepção que toda a tributação está diretamente ligada à ampliação de receita para integrar o orçamento público, visando necessariamente atender o bem comum.

Consultando Angélico (1994) e considerando a teoria do economista alemão Hoennel, “o orçamento é sempre uma lei”. Ainda na avaliação de Angélico, o francês Leon Duguit, sustenta que o orçamento é, em algumas de suas partes, um simples ato administrativo, às vezes simplesmente contábil e, ainda, pelo financista Faston Jèsee, “o orçamento possui apenas a aparência de lei, mas sua substância não é uma lei”.

Entretanto, o Brasil adota a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), votada pelo Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República. Considera-se nesse contexto, a participação de todos os Órgãos Públicos Federais, com a elaboração da Proposta Orçamentária. O envio, para o Congresso Nacional, do Projeto de Lei, versando sobre a Lei Orçamentária Anual, é uma característica da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) com base no princípio da anualidade orçamentária.

O Estatuto da Lei nº 4.320/64 organizou todo o sistema orçamentário brasileiro estipulando o Planejamento Orçamentário como uma obrigação do Estado, com a criação das

normas gerais de Direito Financeiro, para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

Considerando as necessidades da população, o governo estipula metas para atender uma complexa rede de serviços, qual seja:

Postos de saúde, hospitais, escolas, assistência social, comunicações, segurança, saneamento, produção, transmissão e distribuição de energia, tratamento e fornecimento de água, coleta e tratamento de esgoto e de lixo, conservação de estradas e vias urbanas, iluminação pública, distribuição de justiça, relacionamento com outros países e outros serviços (ALBUQUERQUE ET AL, 2008).

Os serviços fornecidos à população visam a atender suas necessidades básicas, conforme as diversas prescrições constitucionais. Para manter essa estrutura, há a participação de recursos humanos e o emprego de recursos materiais, notadamente, itens de consumo, equipamentos, manutenção das instalações, pagamento de pessoal, onde o governo assume a condição de maior gestor público incumbido de arcar com as despesas, ou seja, gastos públicos, necessitando assim dos recursos financeiros. Essas despesas são consideradas de custeio e servem à manutenção dos serviços públicos.

Com o ordenamento das ações, o orçamento de custeio é levado em conta, admitido em síntese como orçamento administrativo, que é considerado, em última análise, o orçamento anual de custeio.

A Figura 1 mostra o quantum de investimento e de custeio orçamentários direcionados aos Órgãos do Governo Federal e evidencia orçamento do Ministério da Defesa.



Figura 1: Orçamento dos Órgãos do Governo Federal (custeio e investimento).  
Fonte: Secretaria do Orçamento Federal - 2009

### 3. PLANO PLURIANUAL, ORÇAMENTO E PRODUTO INTERNO BRUTO

Com o aumento da expectativa de vida dos brasileiros para 72,8 anos<sup>1</sup>, observa-se que os serviços sociais tendem a aumentar seus encargos, com uma demanda constante que obriga

<sup>1</sup> Síntese de Indicadores Sociais/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – 2008.

a construção de escolas, hospitais, fornecimentos básicos para a população, impactando fortemente os custos, ou seja, os gastos orçamentários.

O Governo Federal elabora o Plano Plurianual (PPA) para o estabelecimento das demandas ao longo de quatro anos, onde há a fixação de metas para a garantia dos serviços públicos, de acordo com a Lei nº 11.653, de 17 de abril de 2008, tanto na questão social, como no aspecto operacional de serviços prestados à sociedade.

O Plano Plurianual conterà então todas as receitas e despesas estimadas do Governo Federal, devidamente ordenado, classificado e sistematizado, segundo o grau de prioridades, considerando, basicamente, o custo de cada projeto, conforme prevê o parágrafo 1º, inciso I do artigo 165; e o parágrafos 1º e 8º do artigo 166, tudo da Constituição Federal de 1988, para o período de 2008 a 2011.

Para avaliar o Patrimônio de uma nação, há que se reportar ao valor da riqueza patrimonial do Estado, mensurado por meio do Produto Interno Bruto, onde o orçamento possui fator determinante na garantia do fornecido à economia do país.

O Brasil, em especial, possui uma economia com valor internacional considerado por sua riqueza, atualmente, em torno de 1,5 trilhão de dólares (USD), mas na avaliação de Sá (2007), possui um valor ainda maior, pois *o quanto vale seu empreendimento é fruto de uma medida relativa e, esta, é efeito onde aquele é causa. Esta concepção está atrelada ao valor relativo do capital.*

O Brasil, por seu potencial futuro, agora com agregação do valor relativo à descoberta do pré-sal, a importante fonte de energia petrolífera na costa brasileira, desponta como uma potência mundial, já considerando como integrante do BRIC – Brasil, Rússia, Índia e China. São países considerados de economia emergente e com grande influência entre as maiores potências econômicas mundiais.

Vale destacar que os orçamentos dos países em desenvolvimento devem acompanhar a potencialidade e a capacidade futura dos componentes da riqueza pública, inseridas numa avaliação estratégica e mensurada, no Brasil em particular, plurianualmente.

Inserido neste contexto, vale ressaltar que o País, acompanhando o concerto das nações, está sofrendo uma redução de arrecadação de tributos, ocasionando uma redução de investimento externo, por ocasião da crise financeira internacional.

Entretanto, o Brasil desenvolveu postura e políticas econômicas que o *blindaram* contra os reveses da economia internacional. Isso vem minimizando o efeito da crise mundial no âmbito nacional. Fato ratificado pelo registro no *The Economist*, onde descreve as medidas tomadas pelos componentes do Bric para combater a crise e evidencia que o Brasil deve ser o primeiro país com a economia emergente a sair da crise e econômica<sup>2</sup>.

A recuperação da economia nacional, até o final do exercício de 2009, é um anseio das autoridades governamentais que promovem medidas de incentivo ao consumo e a circulação da riqueza nacional, podendo alavancar os gastos orçamentários com a Defesa Nacional.

O Brasil possui gastos de defesa da ordem de 1,63% do Produto Interno Bruto (PIB), ocupando a décima segunda posição no mundo, atrás de potências mundiais, tais como Reino Unido, França, Estados Unidos, Rússia e China<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> The economist. [http://www.economist.com/world/international/displaystory.cfm?story\\_id=13871969](http://www.economist.com/world/international/displaystory.cfm?story_id=13871969). Acesso em 20 jun. 2009.

<sup>3</sup> SIPRI – Stockholm International Peace Research Institute. Suécia, 2007. <http://www.sipri.org/research/armaments/milex>. Acesso em fev. 2009.

Entretanto, considerando-se somente a América do Sul, o valor destinado aos recursos de Defesa no Brasil, ficam abaixo dos orçamentos de defesa do Chile e da Colômbia, que possuem 3,73% e 3,34% do PIB, respectivamente.

Em termos absolutos e comparando-se com os países desenvolvidos, o Brasil ocupa a décima segunda posição, com 25,3 bilhões de dólares em 2007, atrás dos países integrantes dos BRIC, como China, com 59 bilhões de dólares, e Índia com 26,5 bilhões de dólares.

Vale ressaltar que o Brasil é o país líder da União Sul-americana de Nações (UNASUL), bem como do Mercosul, ocupando posição de destaque nos países integrantes do G-20, Grupo de países que possuem as maiores economias do mundo.

Destaca-se, ainda, que o contingenciamento de recursos implica diretamente na impossibilidade de cumprimento total, da Política da Aeronáutica para Pesquisa e Desenvolvimento (BRASIL, 2002), retendo o desenvolvimento, temporariamente, do segmento de pesquisa e desenvolvimento, inseridos na área de ciência e tecnologia do comando da Aeronáutica.

Dois perguntas surgem e, parece, suas respostas não são fáceis: a) como avaliar o Orçamento Público do Brasil, no aspecto relativo à Defesa Nacional, considerando o entendimento desconhecido e ainda pouco confiante da população sobre a atuação convincente das Forças Armadas? e b) como entender o impacto estipulado pelo contingenciamento no orçamento das Forças Armadas, pelo Governo Federal, da ordem de 32% e cumprir suas obrigações constitucionais?

#### **4. EVOLUÇÃO ORÇAMENTÁRIA NO PERÍODO DE 2005 A 2009**

No exercício de 2009, o orçamento público contemplado para as Forças Armadas foi de 51,3 bilhões de reais<sup>4</sup>, com a aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA).

A Figura 2, a seguir, demonstra a evolução histórica dos recursos orçamentários disponíveis para defesa.



Figura 2: Série histórica de recursos disponíveis para o Ministério da Defesa.  
Fonte: Secretaria do Orçamento Federal – 2009.

<sup>4</sup> SIPRI – Stockholm International Peace Research Institute. Suécia, 2007.  
<http://www.sipri.org/research/armaments/milex>. Acesso em fev. 2009.

Entretanto, ao longo dos anos, constatou-se, focando apenas a Força Aérea, que houve uma diminuição da diferença entre a Proposta da Lei Orçamentária Anual (PLOA) e a aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA), no orçamento do Comando da Aeronáutica (Comaer), conforme a seguir elencado:

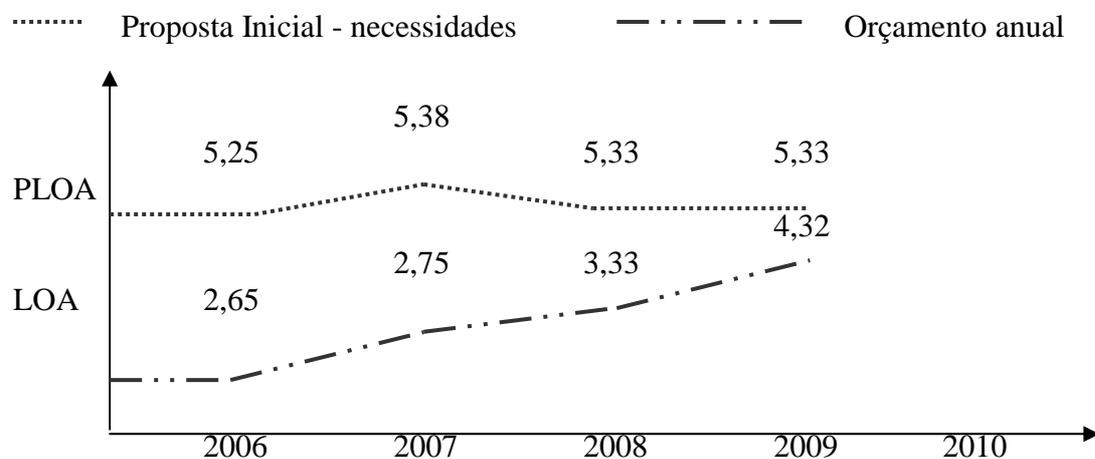


Figura 3: Despesas de custeio, investimento, sem pagamento de pessoal e dívida.  
Fonte: Secretaria do Orçamento Federal – 2009

A diferença entre o registro das necessidades de gastos das Organizações, inseridas na PLOA e o valor dos recursos orçamentários aprovado pelo Congresso Nacional na LOA, vem reduzindo sobremaneira. Entretanto, quando se considera o valor total da Lei Orçamentária Anual, registra-se um crescimento relativo de 20,53% entre as LOA 2008 e 2009. Para 2010, o Comaer, até o momento 14 agosto 2009, está previsto receber apenas R\$ 3.900 bilhões para custeio e investimento, dotação menor do que a sua execução orçamentária em 2008 (R\$ 3.814 bilhões).

Comparando-se as fontes originárias, isto é, Tesouro e Fundo Aeronáutico, observa-se que nos recursos de custeio e investimento, sem pagamento de pessoal e dívida, houve a seguinte evolução orçamentária, no COMAER:

Tabela 1: Lei do Orçamento Anual – 2007 a 2009.

ANO	Fundo Aeronáutico	Tesouro Nacional	LOA (R\$)
2007	1,34 bilhões	1,43 bilhões	2,77 bilhões
2008	1,27 bilhões	2,06 bilhões	3,33 bilhões
2009	1,67 bilhões	2,65 bilhões	4,32 bilhões

Fonte: Prodasen - 2009

A evolução dos recursos orçamentários do Comando da Aeronáutica, bem como das Forças Armadas, obteve um salto no exercício de 2008, passando a evoluir de forma positiva no ano de 2009. No entanto, para 2010, o orçamento de custeio e investimento do Comaer será reduzido, enquanto Marinha e Exército terão um incremento.

Em 2009, mesmo contando com recursos de tal monta, foi promovido o contingenciamento por parte do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MP) no Orçamento de Defesa, na ordem de 32%, o que inviabiliza ainda mais o alcance da atividade-fim das Forças Armadas, isto é, no caso em particular do COMAER, a Defesa Aeroespacial.

## **5. IMPACTO DO CONTINGENCIAMENTO**

O contingenciamento imposto, no orçamento do COMAER, foi de aproximadamente R\$ 1 bilhão<sup>5</sup>. O impacto relativo ao contingenciamento, no orçamento do Comando da Aeronáutica, implica diretamente na manutenção do custeio da Força. Considerando-se o anexo I do Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008, que aborda os recursos provenientes do Tesouro Nacional, verifica-se um total cerceamento para o alcance dos objetivos determinados pela Estratégica Nacional de Defesa (END)<sup>6</sup>.

Essa nova Estratégia de Defesa altera o conceito para que as Forças Armadas desenvolvam tecnologias, para se obter a defesa da Amazônia Ocidental, bem como o desenvolvimento da Indústria de Defesa e ainda o aprimoramento dos recursos humanos a serem incorporados às Forças Armadas.

Como executar essas missões, consideradas na END, sem que haja recursos orçamentários compatíveis com a dimensões político, econômicas, diplomáticas e militares do Brasil?

Como desenvolver a Ciência e Tecnologia para acompanhar o desenvolvimento científico, envolvendo o conhecimento de sistemas e engenhos bélicos de última geração sem os adequados recursos para prover Defesa Aeroespacial de última geração? Como adquirir novas aeronaves para substituição da frota que envelhece rapidamente?

Relevante frisar que o orçamento destinado ao custeio da Força compreende ainda projetos que contemplam o Reparelhamento dos Equipamentos, Defesa do Espaço Aéreo, Administração de Unidades, Manutenção do Sistema de Saúde, do Sistema de Material Bélico, Alimentação do efetivo e Fardamento, assim como todo o Preparo e Emprego da Força Aérea.

## **CONCLUSÃO**

Ao longo dos últimos quarenta anos, o Brasil cresceu e obteve condição para estabelecer um desenvolvimento dinâmico e consolidar uma estrutura política, econômica e de Defesa que o classificaram como uma potência emergente, ao lado de países como Rússia, China e Índia. Mais ainda, foi chamado a integrar o seletor grupo G-20, composto pelas vinte maiores economias do mundo.

Seu Produto Interno Bruto, hoje da ordem de 1,5 trilhão de dólares, o emparelha a grandes economias mundiais, entretanto, quando se realiza uma comparação com os maiores países em gastos de Defesa, o Brasil ocupa a décima segunda posição, considerando-se valores absolutos.

Quando se compara os valores dos gastos de defesa em relação ao PIB, o Brasil executa gastos com valores menores do que o Chile e a Colômbia, na América do Sul, a despeito de o país ser o líder da UNASUL.

---

<sup>5</sup> Ministério da Defesa. Secretaria de Organização Institucional - SEORI. Brasília/2009.

<sup>6</sup> Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008, que aprovou a Estratégia Nacional de Defesa/2008.

Além do agravante considerado, posto que a Defesa Nacional deve ser tratada com prioridade no país, o contingenciamento do Orçamento de Defesa vem impedindo que as Forças Armadas e, em especial, o Comando da Aeronáutica, cumpram eficazmente sua destinação constitucional.

Setores estratégicos como Saúde, Educação e o segmento Social não têm os seus orçamentos contingenciados. Defesa não é estratégico para o Brasil?

Não se deve contingenciar os gastos de defesa. Esse é a trajetória para se manter este País seguro. Defesa não diz respeito somente assuntos militares, mas a todas as expressões nacionais de poder, pois, sem ela, todos sucumbem à primeira ação das ameaças que nos rodeiam.

Com base no orçamento de cada Força, em especial da Força Aérea, necessita-se cumprir as demandas da END. Assim, é de bom alvitre que o Congresso Nacional, ao votar a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), ressalve de contingenciamentos o Orçamento de Defesa, a fim de que se mantenha e se incremente o nível estratégico e operativo do Poder Aeroespacial.

Urge evitar o contingenciamento dos recursos orçamentários de Defesa e incrementá-los, caso se queira lograr êxito no que se refere à manutenção da soberania nacional.

Paralelo à ressalva na LDO, é importante elaborar emenda à Constituição Federal no intuito de contemplar recursos mínimos para as ações de custeio e investimento destinados à manutenção e ao (re)aparelhamento das Forças Armadas do Brasil.

As debilidades já estão quase à mostra, não é salutar evidenciá-las para aqueles que tanto cobiçam os recursos naturais, as diversas formas de obtenção de energia e tantas outras riquezas nacionais. Desenvolvimento e Defesa é binômio, mas fruto de unidade basilar: pátria.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANGÉLICO, João. **Contabilidade Pública**. 8. ed. São Paulo: Atlas, 1994.

ALBUQUERQUE, Claudiano; FEIJÓ, Paulo Henrique; MEDEIROS, Marcio Bastos; SILVA, Paulo Henrique Feijó da. **Gestão de Finanças Públicas**. 2. ed. Brasília, DF, 2008.

BEAUD, Michel. **Arte da Fase**: como preparar ou redigir uma tese de mestrado ou de doutorado, uma monografia ou qualquer outro trabalho universitário. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertravel Brasil, 2002.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF, 1988.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. **Plano Estratégico de Pesquisa e Desenvolvimento**. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica. **Política da Aeronáutica para Pesquisa e Desenvolvimento**: DCA 14-2. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <<http://www.blaer.intraer/MostrarLegis.asp?Legislacao=5566.pdf&Especie=2&Tipo=280&IdLegis=5566>>. Acesso em: 10 maio 2009.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008**. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. Brasília, DF, 2008.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Informativo da Secretaria de Orçamento e Recursos Internos do MD – SEORI**. Brasília, DF, 2009a.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria Normativa nº 899/MD, de 19 de julho de 2005**. Aprova a Política Nacional da Indústria de Defesa – PNID. Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Fundação Alexandre de Gusmão. **O G-4 e as Nações Unidas**. Brasília, DF, 2007.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005**. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. Brasília, DF, 2005.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 6.752, de 25 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre a programação orçamentária e financeira, estabelece o cronograma mensal de desembolso do Poder Executivo para o exercício de 2009. Brasília, DF, 2009b.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF, 1964.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 11.653, de 17 de abril de 2008**. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11653.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2009.

BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. **Lei nº 11.897, de 30 de dezembro de 2008**. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício de 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2008/Lei/L11897.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Lei/L11897.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2009.

BRAZILIENSE, Correio. Disponível em: <[www.correiobrasiliense.com.br](http://www.correiobrasiliense.com.br)>. Acesso em mar. 2009.

BRILLOF, Abraham J. **The accountancy regulatory process: the United States Experience - Critical Perspectives on Accounting**. Nova York: Academic Press, 2002.

BUEHLER, Alfred Grether. **Public finance**. New York, London: McGraw-Hill Book Company, Inc, 1936.

CONSTITUIÇÕES DO BRASIL: **1824, 1891, 1934, 1937, 1946 e 1967 e suas alterações**. Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1986.

CONSTITUIÇÕES QUE MARCARAM O SÉCULO XX: edição comemorativa: 1934, texto original; 1946, texto original; 1967, texto original; 1988, atualizada até março de 1999. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 1999.

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina de. **Manual para Normalização de Publicações Técnico-Científicas**. 8ª ed. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

FREIRE, Luiz Tirre. **Criação UNAPUL e o Gasto de Defesa na América do Sul**. UNIFA, Artigo de Doutorado. Rio de Janeiro, 2009.

FREIRE, Luiz Tirre. **Auditória Contábil de Contratos do Ministério da Aeronáutica: uma abordagem metodológica**, Mestrado UERJ. Rio de Janeiro 1996.

FORD, David Nash. *Monarchs*. Britannia's history department. England. Capturado na INTERNET em 21 de julho de 1999. [www.britannia.com/history/monarchs/mon28.html](http://www.britannia.com/history/monarchs/mon28.html).

GIACOMONI, James. **Orçamento público**. 7 ed. São Paulo: Atlas, 1997.

GOMES, Maria Paulina. **Construindo soluções acadêmicas: monografias, dissertações e teses: do projeto à defesa**. 2. ed. rev. Rio de Janeiro: Universidade da Força Aérea, 2007.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Reflexões sobre Defesa e Segurança**: uma estratégia militar para o Brasil. Brasília, DF: Ministério da Defesa. Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.

MACHADO JR, José Teixeira. *O orçamento como instrumento do planejamento governamental*.

MOOJEN, Guilherme. *Orçamento público: estudo teórico e prático dos orçamentos estaduais do Brasil e da América do Norte*. Rio de Janeiro: Ed. Finanças, 1959.

REVISTA ABOP, Brasília, v. 3, n. 1, p. 9/74, jan/abr 1977

SÁ, Antônio Lopes. **Fundo de Comércio**: Avaliação de Capital e Ativo Intangível. Curitiba: Juruá, 2007.

SÁ, Antonio Lopes de. **Teoria da Contabilidade**. São Paulo: Atlas, 1998.

SIPRI - Stockholm International Peace Research Institute.

<http://www.sipri.org/research/armaments/milex>. Acesso em fev. 2009.

VEIGA, Clóvis de Andrade. *Direito financeiro e aplicado (planejamento, elaboração, execução e controle orçamentário)*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1975.

VIANA, Arízio. *Orçamento brasileiro*. 2 ed. Rio de Janeiro: Ed. Finanças, 1950.