

ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO
ESCOLA MARECHAL CASTELLO BRANCO

Maj Inf **DONIWILKER JESUS DE OLIVEIRA**

**O DESAFIO BRASILEIRO: DESENVOLVER SUAS
CAPACIDADES MILITARES NUM CENÁRIO DE CRISE
ECONÔMICA**



Rio de Janeiro

2018

Maj Inf **DONIWILKER JESUS DE OLIVEIRA**

O desafio brasileiro: desenvolver suas Capacidades Militares num cenário de crise econômica

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Ciências Militares.

Orientador: Ten Cel Cav Fernando Augusto Valentini da Silva

Rio de Janeiro
2018



O48d Oliveira, Doniwilker Jesus de

O desafio brasileiro: desenvolver suas capacidades militares num cenário de crise econômica / Doniwilker Jesus de Oliveira . — 2018.

84 f. : il. ; 30 cm

Orientação: Fernando Augusto Valentini da Silva

Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Ciências Militares). - Rio de Janeiro: Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, 2018.

Bibliografia: f. 78 – 84.

1. Estratégia Nacional de Defesa. 2. Transformação. 3. Orçamento. I. Título

CDD 355

Maj Inf **DONIWILKER JESUS DE OLIVEIRA**

O desafio do brasileiro: desenvolver suas Capacidades Militares num cenário de crise econômica

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, como requisito parcial para a obtenção do título de Especialista em Ciências Militares.

Aprovado em 28 de novembro de 2018.

COMISSÃO AVALIADORA

Fernando Augusto Valentini da Silva – Ten Cel Cav – Presidente
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

Gustavo Henrique Araújo Pereira Machado – Ten Cel Cav – Membro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

Alexandre Santana Moreira – Ten Cel Com – Membro
Escola de Comando e Estado-Maior do Exército

À minha esposa Ariarlene e meus filhos Guilherme e Aline. Uma sincera homenagem pelo carinho e compreensão demonstrados durante a realização deste trabalho.

AGRADECIMENTOS

Ao Tenente-Coronel Valentini, não só pela orientação firme e segura, como também, pelo incentivo e pela confiança evidenciada em várias oportunidades. Sua orientações se revestiram de capital importância para que eu pudesse realizar o trabalho com tranquilidade e eficiência.

Aos meus pais, Donizete Aparecido de Oliveira e Eunice Jesus de Oliveira (*in memoriam*), pela educação e confiança que me proporcionaram durante toda a minha vida e que permitiu a dedicação aos estudos e a realização deste trabalho.

“O Exército pode passar cem anos sem ser usado, mas não pode passar um minuto sem estar preparado.” (Ruy Barbosa)

RESUMO

O Brasil vem passando por momentos de grandes mudanças na sua concepção de defesa e segurança nacionais. A atualização da Política Nacional de Defesa (PND) e da Estratégia Nacional de Defesa (END), no ano de 2012, trouxeram as diretrizes e orientações que irão guiar o desenvolvimento das capacidades militares brasileiras. O Exército Brasileiro vem, desde o ano de 2009, passando por um processo de transformação que irá conduzir a Força Terrestre à Era do Conhecimento, garantindo as condições necessárias ao cumprimento das suas missões futuras. Nesse contexto, vêm sendo desenvolvidos os Programas Estratégicos do Exército que são os indutores dessa transformação, fornecendo os produtos de defesa que proporcionarão as capacidades militares adequadas à Força e, por consequência, contribuirá para o desenvolvimento nacional e a projeção do Brasil no cenário internacional. No entanto, a crise econômica pela qual o país vem passando desde o ano de 2014, vem provocando uma série de dificuldades no desenvolvimento dos programas estratégicos. A escassez de recursos e a inconstância no seu repasse tende a causar reflexos negativos nos mesmos, prejudicando o desenvolvimento das capacidades militares do Exército e dificultando o seu processo de transformação. Ademais, é imperioso compreender que o desenvolvimento dessas capacidades contribui não apenas com a estruturação da Força Terrestre, mas para assegurar o poder de dissuasão e a capacidade de projeção de poder do Brasil no mundo. A proposta apresentada visa compreender os reflexos da crise econômica ao longo dos últimos anos nos Programas Estratégicos do Exército e como estes irão interferir no desafio brasileiro de desenvolver suas capacidades militares.

Palavras-chave: Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa, Transformação, Orçamento, Investimento, Programas Estratégicos.

RESÚMEN

El Brasil viene pasando por momentos de grandes cambios en su concepción de defensa y seguridad nacionales. La actualización de la Política Nacional de Defensa (PND) y de la Estrategia Nacional de Defensa (END), en el año 2012, trajeron las directrices y orientaciones que guiarán el desarrollo de las capacidades militares brasileñas. El Ejército Brasileño viene, desde el año 2009, pasando por un proceso de transformación que conducirá la Fuerza Terrestre a la Era del Conocimiento, garantizando las condiciones necesarias para el cumplimiento de sus futuras misiones. En este contexto, se están desarrollando los Programas Estratégicos del Ejército que son los inductores de esa transformación, proporcionando los productos de defensa que proporcionarán las capacidades militares adecuadas a la Fuerza y, por consiguiente, contribuirá al desarrollo nacional ya la proyección de Brasil en el escenario internacional. Sin embargo, la crisis económica por la que el país viene pasando desde el año 2014, viene provocando una serie de dificultades en el desarrollo de los programas estratégicos. La escasez de recursos y la inconstancia en su repase tiende a causar reflejos negativos en los mismos, perjudicando el desarrollo de las capacidades militares del Ejército y dificultando su proceso de transformación. Además, es imperativo comprender que el desarrollo de esas capacidades contribuye no sólo con la estructuración de la Fuerza Terrestre, sino para asegurar el poder de disuasión y la capacidad de proyección de poder de Brasil en el mundo. La propuesta presentada pretende comprender los reflejos de la crisis económica a lo largo de los últimos años en los Programas Estratégicos del Ejército y cómo éstos interferir en el desafío brasileño de desarrollar sus capacidades militares.

Palabras-clave: Política Nacional de Defensa, Estrategia Nacional de Defensa, Transformación, Presupuesto, Inversión, Programas Estratégicos.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1	– Dinâmica de coleta e análise dos dados da pesquisa.....	23
Quadro 2	– Relação Prg EE – PPA 2012-2015 – LOA (2014 e 2015).....	52
Quadro 3	– Relação Prg EE – PPA 2016-2019 – LOA (2016 e 2017).....	53

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	–	Variação do PIB (2012-2017).....	57
Gráfico 2	–	Taxa de Desemprego (2012-2017).....	57
Gráfico 3	–	Investimentos Ministério da Defesa (2014-2017)(em bi R\$).....	66
Gráfico 4	–	Investimentos Comando do Exército (2014-2017)(em bi R\$).....	66

LISTA DE TABELAS

Tabela 1	– Maiores economias do mundo (2014 – 2017)(em bilhões US\$).	60
Tabela 2	– Gastos militares brasileiros (2014 – 2017).....	61
Tabela 3	– Gastos militares América do Sul (% PIB).....	62
Tabela 4	– Gastos militares BRICS (% PIB).....	62
Tabela 5	– Orçamento por Função (em bilhões R\$).....	64
Tabela 6	– Orçamento do Exército aprovado (em milhões R\$).....	67
Tabela 7	– ASTROS 2020 (em milhões R\$).....	68
Tabela 8	– GUARANI (em milhões R\$).....	69
Tabela 9	– SISFRON (em milhões R\$).....	70
Tabela 10	– PROTEGER (em milhões R\$).....	71
Tabela 11	– Defesa Cibernética (em milhões R\$).....	72
Tabela 12	– Aviação (em milhões R\$).....	73
Tabela 13	– Defesa Antiaérea (em milhões R\$).....	73

LISTA DE FIGURAS

Figura 1	–	Portfólio Estratégico do Exército.....	32
Figura 2	–	ASTROS 2020.....	33
Figura 3	–	GUARANI.....	34
Figura 4	–	SISFRON.....	35
Figura 5	–	PROTEGER.....	36
Figura 6	–	DEFESA CIBERNÉTICA.....	37
Figura 7	–	AVIAÇÃO.....	39
Figura 8	–	DEFESA ANTIAÉREA.....	39
Figura 9	–	Perguntas para Cadastro de Programas e Ações.....	43
Figura 10	–	Fluxo do Processo de Elaboração Orçamentária.....	44
Figura 11	–	Evolução dos gastos militares no Brasil.....	63
Figura 12	–	Prazo dos Programas Estratégicos do Exército.....	68

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AEGP	Assessoria Especial de Gestão de Projetos
BE	Boletim do Exército
BID	Base Industrial de Defesa
CE	Concepção Estratégica
Cmdo AEx	Comando de Artilharia do Exército
Cmt Ex	Comandante do Exército
CRE	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DA Ae	Defesa Antiaérea
EB	Exército Brasileiro
EBF/2009	Estratégia Braço Forte / 2009
EETer	Estrutura Estratégica Terrestre
EME	Estado-Maior do Exército
END	Estratégia Nacional de Defesa
EPEX	Escritório de Projetos do Exército
F Ter	Força Terrestre
Gen Ex	General de Exército
GLO	Garantia da Lei e da Ordem
GVA	Garantia de Votação e Apuração
IEC/IEE	Infraestrutura Crítica / Infraestrutura Estratégica
LBDN	Livro Branco de Defesa Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
MD	Ministério da Defesa
MPDG	Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão
OEE	Objetivo Estratégico do Exército
OM	Organização Militar
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAED	Plano de Articulação e Equipamentos de Defesa
PIB	Produto Interno Bruto
PND	Política Nacional de Defesa
PPA	Plano Plurianual
PPEX	Plano Estratégico do Exército
Prg EE	Programa Estratégico do Exército
PRODE	Produto de Defesa
SIPLEX	Sistema de Planejamento do Exército
SIPRI	<i>Stockholm International Peace Research Institute</i>
SOF	Secretaria de Orçamento Federal
UO	Unidade Orçamentária

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	16
1.1	PROBLEMA DE PESQUISA.....	18
1.2	OBJETIVOS.....	18
1.2.1	Objetivo Geral.....	18
1.2.2	Objetivos Específicos.....	19
1.3	JUSTIFICATIVA DA PESQUISA.....	19
2	METODOLOGIA.....	20
2.1	DELIMITAÇÃO DA PESQUISA.....	20
2.2	CONCEPCÇÃO METODOLÓGICA.....	21
2.3	LIMITAÇÕES DO MÉTODO.....	23
3	O DESENVOLVIMENTOS DAS CAPACIDADES NACIONAIS DE DEFESA.....	25
3.1	O PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO DO EXÉRCITO BRASILEIRO.....	28
3.2	OS PROGRAMAS ESTRATÉGICOS DO EXÉRCITO.....	31
3.2.1	Programa Estratégico ASTROS 2020.....	33
3.2.2	Programa Estratégico Nova Família de Blindados sobre Rodas – GUARANI.....	34
3.2.3	Programa Estratégico Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras – SISFRON.....	35
3.2.4	Programa Estratégico Proteção da Sociedade – PROTEGER.....	36
3.2.5	Programa Estratégico DEFESA CIBERNÉTICA.....	37
3.2.7	Programa Estratégico AVIAÇÃO.....	39
3.2.8	Projeto Estratégico DEFESA ANTIAÉREA.....	39
4	O ORÇAMENTO PÚBLICO E A DEFESA NACIONAL.....	41
4.1	O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO.....	41
4.2	A DEFESA COMO POLÍTICA PÚBLICA.....	46

5	A RELAÇÃO ENTRE OS PLANOS PLURIANUAIS E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO EXÉRCITO.....	50
5.1	O PLANO PLURIANUAL 2012-2015.....	51
5.2	O PLANO PLURIANUAL 2016-2019.....	53
5.3	A CRISE ECONÔMICA E OS REFLEXOS NO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO EXÉRCITO.....	56
6	O ORÇAMENTO DA DEFESA NACIONAL.....	60
6.1	OS GASTOS BRASILEIROS COM DEFESA.....	60
6.2	A EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO DO EXÉRCITO BRASILEIRO E SEUS PROGRAMAS ESTRATÉGICOS.....	65
6.2.1	Programa ASTROS 2020.....	68
6.2.2	Programa GUARANI.....	69
6.2.3	Programa SISFRON.....	70
6.2.4	Programa PROTEGER.....	71
6.2.5	Programa DEFESA CIBERNÉTICA.....	72
6.2.6	Programa AVIAÇÃO.....	72
6.2.7	Programa DEFESA ANTIAÉREA.....	73
7	CONCLUSÃO.....	75
8	REFERÊNCIAS.....	78

1 INTRODUÇÃO

A Política Nacional de Defesa (PND) brasileira, lançada em 2005 e atualizada em 2012, veio a contribuir para a formulação de uma política de Defesa calcada em princípios democráticos, apta a atender as necessidades de um país com grandes riquezas e inserido num mundo turbulento e imprevisível (BRASIL, 2012e).

O Brasil é um ator de peso no cenário internacional. Seu território de dimensões continentais, seu imenso potencial humano, agrícola, industrial e de recursos naturais o colocam em posição privilegiada no cenário mundial. O protagonismo que o Brasil busca no atual mundo globalizado deve vir acompanhado de políticas capazes de garantir a plena segurança e preservação dos interesses nacionais (BRASIL, 2012e).

A PND também destaca que o desenvolvimento do país é inseparável da sua defesa, sendo esta um escudo indispensável para a projeção do Brasil no cenário mundial e sua maior inserção nas decisões internacionais (BRASIL, 2012e). Nesse sentido, não haveria de se conceber um país desenvolvido sem uma defesa forte capaz de garantir interesses nacionais.

Para Alsina Jr (2009), o poder militar auxiliaria a política externa brasileira em seu esforço de ampliação da capacidade de projeção do país e, devido à sua relevância intrínseca, em hipótese alguma poderia ser negligenciado como ferramenta útil à consecução dos interesses nacionais. Destaca-se ainda que a ausência de capacidades militares adequadas contribuiria também para a diminuição do poder brando (*soft power*) nacional (ALSINA JR, 2009).

Nesse escopo, a PND estabelece como alguns dos objetivos nacionais de defesa o desenvolvimento de capacidades militares para exercer a vigilância, o controle e a defesa de todo o território nacional, águas jurisdicionais e espaço aéreo, bem como a capacidade de o Brasil projetar seu poder visando à participação em operações estabelecidas ou autorizadas pelo Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSNU) (BRASIL, 2012e).

No alinhamento da PND, a Estratégia Nacional de Defesa (END) estabelece em suas diretrizes que se deve estruturar o potencial estratégico das Forças Armadas em torno de capacidades, não em torno de inimigos específicos, com o intuito de desenvolver o **poder de dissuasão**: preservar a paz e preparar-se para a guerra.

Aliado a esse pensamento, o Exército Brasileiro está passando por um processo de ampla transformação, desenvolvendo a doutrina, os meios e os recursos humanos, embasado em programas e projetos de considerável envergadura, voltados à ampliação das suas capacidades para cumprir a sua destinação constitucional e contribuir para a dissuasão e a projeção de poder do Brasil (BRASIL, 2017f).

O Portfólio Estratégico do Exército é o conjunto de ações efetivas que irão orientar a Força para o desenvolvimento das suas capacidades. Em especial o subportfólio **Defesa da Sociedade** é quem engloba os programas voltados para atender os objetivos da PND e da END. Esse subportfólio é composto por 7(sete) programas estratégicos que estão orientados especificamente para a ampliação do poder militar da força terrestre.

No entanto, desenvolver essas capacidades militares da Força Terrestre é o grande desafio atualmente, pois no cenário nacional de instabilidade econômica, as demandas nacionais internas podem vir a renegar a defesa a segundo plano, criando óbices ao desenvolvimento das capacidades militares brasileiras.

A partir de 2014, a recessão se apresentou com o aumento do desemprego e a queda nos investimentos. A queda no Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro passa a se tornar uma realidade, chegando a uma queda de 3,8%, em 2015, e 3,6%, em 2016, fazendo com o que o país recuasse ao patamar ocupado em 2010 (LISBOA, 2017).

Após o processo de impedimento (impeachment) e ascensão de Michel Temer à presidência, algumas medidas econômicas de ajuste fiscal foram adotadas para estancar a hemorragia do déficit público e permitir ao país retomar o caminho do crescimento (FROUFE, 2017).

A Defesa Nacional também sentiu os impactos. Um cenário político instável e uma acentuada crise econômica, tudo isso aliado a uma falta de “cultura de defesa” no país que leva a uma baixa priorização dessa área pela sociedade brasileira, refletiu numa diminuição, entre 2012 e 2017, de 44% no orçamento de defesa do Brasil, o que deixou em perigo a execução dos programas estratégicos das Forças Armadas e o próprio funcionamento pleno das suas atividades diárias (BARBOSA, 2017).

Os cenários vindouros são ainda nebulosos e medidas devem ser adotadas para que o adequado preparo da Defesa Nacional brasileira atenda às orientações

da PND, em particular ao Exército Brasileiro. Afinal, se o Brasil quer ser um ator de relevância no mundo, deve ser forte o bastante para garantir seus interesses e a sua soberania, como já defendidos pelo Barão do Rio Branco: **“Nenhum Estado pode ser pacífico sem ser forte”**.

1.1 PROBLEMA DE PESQUISA

Diante do cenário apresentado anteriormente, verifica-se um quadro de instabilidade econômica no país a partir de 2014 e medidas de austeridade adotadas pelo atual Governo Federal que poderiam afetar o cumprimento do cronograma do subportfólio Defesa da Sociedade do Exército. Diante disso, esta pesquisa se depara com o seguinte problema:

Quais os reflexos da crise econômica e das medidas fiscais adotadas pelo Governo Federal no desenvolvimento das capacidades militares do Exército Brasileiro?

1.2 OBJETIVOS

A declaração do objetivo é parte importante da pesquisa e deve ser claro, preciso e conciso (FIGUEIREDO E SOUZA, 2010 apud DPPG, 2012). Deve ainda, segundo Creswell (2010), ser estabelecida de forma separada e destacada de outros aspectos do estudo e estruturada em tópico exclusivo. Desta forma, esta pesquisa elaborou o seguinte objetivo geral e três objetivos específicos:

1.2.1 Objetivo Geral

As dificuldades econômicas pelas quais o Brasil vem passando irá afetar o desenvolvimento de suas capacidades militares, em especial do Exército Brasileiro (EB)? Ao se responder esse questionamento, este estudo encontra o seguinte objetivo geral:

Verificar os reflexos nos programas estratégicos do EB (Prg EE) que compõem o subportfólio Defesa da Sociedade, a partir de 2014, que afetam o desenvolvimento das capacidades militares da Força Terrestre (F Ter).

1.2.2 Objetivos Específicos

A fim de se alcançar o proposto no objetivo geral, através de um encadeamento lógico que permitirá o pleno entendimento da presente pesquisa, foram elaborados os seguintes objetivos específicos:

- a. apresentar a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa, destacando o desenvolvimento das capacidades militares de defesa;
- b. apresentar o Processo de Transformação do Exército e os programas estratégicos do subportfólio Defesa da Sociedade;
- c. apresentar a relação entre o orçamento público da União e a Defesa Nacional; e
- d. identificar os problemas econômicos que têm provocado reflexos no desenvolvimento das capacidades militares do EB, por meio dos seus programas estratégicos (Prg EE).

1.3 JUSTIFICATIVA DA PESQUISA

A Política Nacional de Defesa deve estar alinhada a política de desenvolvimento do país. Elas são indissociáveis e não há como conceber o desenvolvimento brasileiro sem o seu escudo que lhe garanta a preservação dos interesses nacionais. Consoante a essa ideia, é fundamental calcar a PND, dentre outras ações, no desenvolvimento das capacidades militares das Forças Armadas, a qualquer tempo, tanto para a paz como para as situações de conflito (BRASIL, 2012e).

As situações instabilidade econômica podem provocar alterações significativas na execução dos projetos e impedir o pleno desenvolvimento da Base Industrial de Defesa (BID) brasileira, fundamental para o desenvolvimento nacional e, por conseguinte, garantir a manutenção do poder militar nacional.

É necessário, portanto, com esta pesquisa, entender como a instabilidade no aporte de recursos destinados à defesa nacional pela qual vem passando o EB, desde o ano de 2014, afetou ou poderá afetar o desenvolvimento das suas capacidades militares, bem como também visualizar possíveis ações para impedir ou mitigar as restrições orçamentárias para alcançar o futuro almejado pela F Ter.

2 METODOLOGIA

Com o intuito de apresentar o método utilizado nesta pesquisa, apontando os caminhos que foram seguidos e detalhando os procedimentos adotados para alcançar os objetivos da pesquisa, serão abordados os seguintes pontos a seguir: 1) a Delimitação da Pesquisa; 2) a Concepção Metodológica e; 3) as Limitações da Pesquisa.

2.1 DELIMITAÇÃO DA PESQUISA

A presente pesquisa focou em verificar os reflexos da crise econômica e dos ajustes fiscais no desenvolvimento das capacidades militares do Exército Brasileiro (EB), voltadas a atender as diretrizes da END e atingir as novas capacidades determinadas no Processo de Transformação do Exército (BRASIL, 2010) e na Doutrina Militar Terrestre (DMT) (BRASIL, 2014b).

Para atingir seus objetivos, o EB criou os programas estratégicos que conduzirão a Força a um novo patamar. Os projetos indutores da transformação, inicialmente concebidos, entre 2010 e 2012, foram transformados em programas estratégicos e agrupados no subportfólio Defesa da Sociedade, a cargo do Escritório de Projetos do Exército (EPEX). Foram os impactos nestes programas o objeto do presente estudo.

O marco temporal analisado delimitou-se entre os anos de 2014, quando ocorrem os primeiros sinais mais latentes da crise econômica que resultam nos primeiros ajustes por parte do Governo Federal, e o ano de 2017, com dados finalizados. Neste período, foi verificado o alinhamento dos Planos Plurianuais (PPA) com os objetivos e orientações da PND, END e com o Plano Estratégico do Exército (PEEx), a evolução do orçamento da Defesa e do Exército, os prazos e custos dos programas estratégicos e os reflexos da crise econômica nos programas.

O trabalho realizou também uma comparação dos dados relativos aos gastos militares do Brasil com países do seu entorno estratégico (América do Sul) e com os países BRICS¹, a fim de verificar, no contexto regional e extrarregional, o nível de investimento em defesa desses atores.

¹ BRICS – grupo de países em desenvolvimento formado por BRASIL, RÚSSIA, ÍNDIA, CHINA e ÁFRICA DO SUL.

2.2 CONCEPÇÃO METODOLÓGICA

A pesquisa seguiu o método qualitativo, de forma a analisar os documentos e dados relacionados ao orçamento público destinado ao desenvolvimento das capacidades militares do Exército Brasileiro, dentro de um contexto de ajustes fiscais e restrições orçamentárias, com fins de obter resultados satisfatórios para responder o problema da pesquisa.

Segundo Creswell (2009), a pesquisa qualitativa é fundamentalmente interpretativa, ou seja, o pesquisador faz uma interpretação dos dados, levando-o a realizar uma análise de dados a fim de tirar as conclusões necessárias, listando o que foi aprendido e propondo novos questionamentos.

O presente estudo teve por objetivo basilar verificar os reflexos da crise econômica no desenvolvimento das capacidades militares do Exército Brasileiro, partindo-se do estudo dos programas estratégicos do Exército e do orçamento destinados a esses programas que, logicamente, levariam à obtenção das capacidades necessárias à Força Terrestre.

Dessa forma, foi elaborada a seguinte hipótese: **o contínuo aporte de recursos financeiros para os Prg EE levará à obtenção das capacidades militares necessárias à Força Terrestre.**

O “desenvolvimento dos Prg EE” apresentou-se como a **variável dependente** nessa questão, uma vez que este ocorrerá, primordialmente, em função da continuidade do aporte de recursos financeiros destinados à execução dos programas. Sendo assim, “os recursos financeiros destinados aos programas”, especialmente os relacionados ao “Investimento”, apresentaram-se como a **variável independente**.

A análise dos dados relativos aos recursos destinados aos Prg EE entre os anos de 2014 e 2017 foi, portanto, o foco da presente pesquisa, de forma a poder identificar com maior clareza o impacto da crise econômica no planejamento estratégico do Exército.

Nesse contexto, para se alcançar os objetivos propostos, esse trabalho realizou duas pesquisas bibliográficas sobre dados pertinentes ao assunto:

- na primeira, foi analisada a legislação que trata da Política Nacional de Defesa (PND) e suas correlatas, bem como os manuais do Ministério da Defesa (MD) e o Exército Brasileiro (EB) que abordam o processo de transformação do

Exército, a doutrina militar terrestre e as capacidades militares exigidas para Força Terrestre (F Ter) com a sua transformação, tudo com a finalidade de entender como o Exército poderá alcançar o patamar esperado e previsto na END.

- na segunda, foram analisados livros que tratam do orçamento público brasileiro e artigos que abordam a relação entre o orçamento público, a defesa nacional e as relações exteriores, a fim de compreender a Defesa Nacional como política pública de relevância e o aporte de recursos financeiros para o desenvolvimento das capacidades militares de um país.

Em seguida, foram estudados os Planos Plurianual (PPA) de 2012-2015 e 2016-2019, período que engloba o objeto da pesquisa, a fim de verificar se estes estão plenamente alinhados à PND, END e ao PEEEx, atendendo aos interesses do EB.

Foi realizada uma pesquisa documental junto ao EPEX, Estado-Maior do Exército (EME) e Boletins do Exército (BE) com o intuito de obter as informações descritivas sobre os programas estratégicos do subportfólio Defesa da Sociedade.

Para comparar os números relativos aos gastos militares com os países BRICS e seus vizinhos na América do Sul (Argentina, Chile, Colômbia, Peru e Venezuela), foram analisados os dados do portal *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI) que permitiram fazer uma análise comparativa dos gastos de defesa no entorno estratégico brasileiro.

A análise dos documentos relacionados ao orçamento da Defesa brasileiro foi fundamental para a pesquisa. Foram coletados os dados orçamentários junto aos sistemas de acesso público do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) referentes aos valores planejados, aprovados e gastos com a Defesa Nacional, com o Exército e com os programas estratégicos, sendo possível compreender se houve impacto na execução das ações e em que medida estas restrições afetaram o andamento desses programas.

As conclusões decorrentes das pesquisas realizadas, através do tratamento dos dados obtidos de forma clara e concisa, permitiram estabelecer em que medida os ajustes fiscais decorrentes da crise econômica refletiu no desenvolvimento dos programas estratégicos.

O quadro apresentado a seguir permite verificar a dinâmica de coleta e análise dos dados:

Quadro 1 – Dinâmica de coleta e análise dos dados da pesquisa

Objetivos	Tipo de pesquisa	Dados	Coleta	Tratamento
Apresentar a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa no contexto do desenvolvimento das capacidades nacionais de defesa	Bibliográfica Documental	Política e Estratégia Nacionais de Defesa Doutrina Militar Terrestre	Legislação do MD Manuais do MD e EB	Análise de conteúdo
Apresentar a relação entre o orçamento público da União e a Defesa Nacional	Bibliográfica Descritiva Explicativa	Orçamento público Defesa como política pública Recursos orçamentários previstos, aprovados e empenhados Gastos militares brasileiros e dos países analisados	Livros Artigos Trabalhos acadêmicos	Análise de conteúdo
Apresentar o Processo de Transformação do Exército e os Prg EE do Subportfólio Defesa da Sociedade	Bibliográfica Documental	Processo de Transformação do EB Descrição dos programas e projetos estratégicos	Manuais do MD e EB Diretrizes do EB Documentos do EPEX	Análise de conteúdo
Identificar os problemas econômicos que têm provocado reflexos no desenvolvimento das capacidades militares do EB, por meio dos seus Prg EE	Documental Descritiva Explicativa	Dados sobre orçamento da Defesa Dados sobre os programas e projetos estratégicos	Portal do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) Portal SIPRI Documentos do EPEX	Comparativo Triangulação

Fonte: o autor.

2.3 LIMITAÇÕES DA PESQUISA

Em relação aos programas estratégicos, os dados analisados e apresentados são apenas os de fonte aberta, não tendo sido objetos deste estudo, informações reservadas.

Os dados referentes aos recursos financeiros para o subportfólio Defesa da Sociedade foram extraídos das fontes oficiais do MPDG, de acesso público. Os dados do portal SIPRI serviram apenas de referência para comparação dos gastos militares com os países selecionados, não tendo sido motivo de análise pormenorizada das fontes que geraram estes dados.

Os dados relativos ao orçamento dos programas estratégicos restringiram-se aos recursos de “Investimento”, por serem os recursos de maior vulto e que se destinam às entregas dos produtos de defesa concebidos nos programas estratégicos. Os dados de “Custeio” não foram analisados.

A pesquisa restringiu-se a analisar a relação entre a proposta de orçamento, o orçamento aprovado e os recursos empenhados, dentro do contexto dos ajustes fiscais impostos pelo Governo Federal diante da crise econômica. Portanto, não foi objeto de estudo analisar a necessidade dos programas estratégicos e como deveria se dar o repasse de recursos orçamentários.

3 O DESENVOLVIMENTOS DAS CAPACIDADES NACIONAIS DE DEFESA

O desenvolvimento de capacidades nacionais de defesa adequadas é imperativo para que qualquer país possa almejar alcançar posição de destaque no cenário internacional. É colocar-se em situação, no mínimo, de igualdade para poder negociar e atingir os interesses do Estado.

O Brasil projeta-se como nação que procura resolver as divergências e antagonismos por meio do entendimento e cooperação internacional, sustentando-se como um país pacífico sem, no entanto, apresentar-se como passivo e indefeso diante da complexidade do mundo moderno. Dessa forma, é fundamental investir numa capacidade militar de dissuasão que afaste as ameaças externas, convencionais ou não (MD, 2018a)

A Defesa Nacional é explicada como “o conjunto de medidas e ações do Estado, **com ênfase no campo militar**, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” (BRASIL, 2012e).

A Política Nacional de Defesa (PND), aprovada em 2005 e atualizada em 2012, é o documento de mais alto nível voltado ao planejamento da Defesa Nacional. Estabelece os objetivos e orientações para o preparo e emprego das capacidades nacionais voltadas à defesa, dos setores civil e militar, em todos os campos do poder nacional, sempre em consonância com o disposto nos objetivos e princípios da Constituição Federal e orientações governamentais e da política externa brasileira, previstos no artigo 4º da Carta Magna (BRASIL, 2012e).

Após análise dos ambientes interno, externo e da conjuntura internacional, claramente foi possível entender que o Brasil deveria estruturar a sua Defesa Nacional de modo compatível com a estatura político-estratégica que o país deseja alcançar, além de possuir capacidades para preservar a sua soberania e os interesses nacionais (BRASIL, 2012e).

A PND, portanto, define o que se deve fazer e orienta as ações para o emprego de todas as expressões do poder nacional na defesa dos interesses nacionais e, em caso de agressão externa, o uso preponderante da expressão militar (BRASIL, 2012e).

Para a expressão militar, em particular, o Objetivo Nacional de Defesa (OND) número “X” define a necessidade de se possuir Forças Armadas adequadas à estatura do Brasil:

X - estruturar **as Forças Armadas** em torno de capacidades, dotando- as de **peçoal e material compatíveis** com os planejamentos estratégicos e operacionais;”(...) (BRASIL, 2012e, p. 30)(grifo nosso)

Das orientações apresentadas na PND, extraem-se, ainda, ações que se relacionam diretamente com que se espera atingir para o Exército Brasileiro, em termos de capacidade militar de defesa, atendendo ao OND número “X”, (BRASIL, 2012e):

[...] 7.5. O País deve dispor de meios com **capacidade de exercer vigilância, controle e defesa**: das águas jurisdicionais brasileiras; do seu território e do seu espaço aéreo, incluídas as áreas continental e marítima.[...]

7.11. A atuação do Estado brasileiro com relação à defesa tem como fundamento a obrigação de garantir **nível adequado de segurança do País**, tanto em tempo de paz, quanto em situação de conflito [...]

7.12. À ação diplomática na solução de conflitos soma-se a **estratégia militar da dissuasão** [...]

7.14. O Brasil deverá dispor de **capacidade de projeção de poder**, visando a eventual participação em operações estabelecidas ou autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU. [...] (grifo nosso)

A Estratégia Nacional de Defesa (END), elaborada em 2008 e atualizada em 2012, estabelece os caminhos a seguir para alcançar os objetivos propostos na PND. Foi elaborada tendo por base três eixos estruturantes: 1) as Forças Armadas; 2) a reorganização da Base Industrial de Defesa (BID); e 3) a recomposição dos efetivos das Forças Armadas. O desenvolvimento de ações integradas por esses três eixos é o que permitirá que as Forças Armadas possam atingir os Objetivos Nacionais de Defesa (OND) (BRASIL, 2012c).

A END define, ainda, os Objetivos Estratégicos para cada Força Armada. Para o Exército Brasileiro (EB), a END estabeleceu objetivos estratégicos que convergem para o desenvolvimento de uma força constituída de **meios modernos** e efetivos bem adestrados, com **capacidade de projeção de poder** e baseada no **trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença** (BRASIL, 2012c).

Além dos objetivos estratégicos, a END estabeleceu como setores estratégicos o espacial, o nuclear e o **cibernético**, ficando o Exército Brasileiro encarregado do desenvolvimento deste último (BRASIL, 2012c).

Em sua 1ª edição, em 2008, a END estabeleceu diversas tarefas e prazos a serem cumpridos pelos órgãos do Governo Federal com vistas a operacionalizar as ações desses órgãos para atender as exigências da presente Estratégia. Dentre essas tarefas, destacam-se duas específicas, relacionadas com as capacidades militares: os Planos de Equipamento e Articulação das Forças Armadas (2009-2030), a serem remetidos até 30 de junho de 2009, e a proposta de Projeto de Lei de Equipamento e Articulação da Defesa Nacional, com prazo até 30 de dezembro de 2009 (BRASIL, 2008).

Na edição em vigor da END, de 2012, é definido o prazo para a execução do Plano de Articulação e Equipamentos de Defesa (PAED) de 2012 a 2031 (BRASIL, 2012c).

Os planos das Forças Armadas consistem numa proposta de distribuição das instalações militares no território nacional e de **quantificação dos meios necessários ao atendimento eficaz das missões das forças singulares, contendo as metas a serem atingidas de 2014 a 2030**. O PAED, por sua vez, consolida os planos singulares e apresenta uma proposta ao Presidente da República para alcançar os objetivos da PND (BRASIL, 2012c).

Para o Exército Brasileiro, em relação ao “**equipamento**”, a END (BRASIL, 2012c, p. 125) estabelece que deverá ser priorizado o seguinte:

“ no âmbito das três Forças, [...] a **aquisição de helicópteros de transporte e de reconhecimento e ataque**; [...] [...] no Exército, os meios necessários ao completamento dos sistemas operacionais das brigadas e do **sistema de monitoramento de fronteiras**; o **aumento da mobilidade tática e estratégica da Força Terrestre**, sobretudo das Forças de Emprego Estratégico e das forças estacionadas na região amazônica; a **nova família de blindados sobre rodas**; os **sistemas de mísseis e radares antiaéreos (defesa antiaérea)**; a produção de munições e o armamento e o equipamento individual do combatente, entre outros, aproximando-os das tecnologias necessárias ao combatente do futuro;” (grifo nosso)

A END, portanto, é o documento que orienta como devem ser alcançadas as capacidades militares de cada Força Armada, priorizando as ações a serem realizadas, os equipamentos a serem adquiridos e/ou desenvolvidos e estabelecendo as metas a serem alcançadas até o ano de 2030.

3.1 O PROCESSO DE TRANSFORMAÇÃO DO EXÉRCITO BRASILEIRO

Com a publicação da END, em 2008, o poder político assumiu a responsabilidade pela definição dos parâmetros do segmento militar voltados para a Defesa Nacional. Às Forças Armadas coube a elaboração dos seus planos de reestruturação e equipamento (BRASIL, 2010).

Do plano do Exército, surgiu a “Estratégia Braço Forte” (EBF/2009), concebida pelo Estado-Maior do Exército (EME), seguindo diretriz do Comandante do Exército (Cmt Ex) para que esta fosse balizada pelos Eixos Estruturantes da END e fosse enfatizado o **trinômio monitoramento/controle, mobilidade e presença** como capacidades a serem desenvolvidas pelo EB, contribuindo, assim, para a **estratégia da dissuasão e a projeção de poder** (CComSEx, 2009).

A EBF/2009 era composta por quatro grandes programas: Amazônia Protegida e Sentinela da Pátria, voltados à articulação da Força Terrestre (F Ter); Mobilidade Estratégica e Combatente Brasileiro do Futuro (COBRA), voltados aos equipamentos da F Ter. O projeto do Sistema de Monitoramento e Fronteiras (SISFRON) ganhou proeminência posterior por abrigar tema de grande interesse para a sociedade brasileira (BRASIL, 2010).

No entanto, a prolongada “estiagem orçamentária” pelo qual já vinha passando o Exército, levou a Força a uma “situação de déficit crônico”, sem folga de recursos de qualquer natureza para assegurar a liberdade de ação ou a flexibilidade para investir, ampliar, modernizar, adaptar ou modificar suas estruturas” (BRASIL, 2010).

Essas contínuas restrições orçamentárias impunham uma constante adaptação das estruturas e procedimentos para continuar cumprindo as tarefas previstas. Sendo assim, diante dos novos desafios que viriam a surgir, a solução seria uma verdadeira transformação que exigiria o desenvolvimento de novas capacidades para cumprir novas missões (BRASIL, 2010).

Os estudos conduzidos pelo EME relativos à END, à elaboração da EBF/2009 e ao planejamento do Sistema de Planejamento do Exército 2011-2014, complementados por diversas fontes nacionais e internacionais, internas e externas à Força, subsidiaram a publicação do documento denominado “**O Processo de Transformação do Exército**”, onde foram estabelecidas as diretrizes para a transformação da Força, com vistas a atender o disposto na END e permitir

desenvolver as **capacidades militares voltadas à Era do Conhecimento** (BRASIL, 2010).

Para compreender melhor o que seriam essas “capacidades” tratadas nesta seção, é preciso conhecer o conceito doutrinário. O Manual de Campanha da Doutrina Militar Terrestre (DMT) (BRASIL, 2014b, p. 3-3) apresenta o seguinte conceito:

Capacidade é a aptidão requerida a uma força ou organização militar, para que possa cumprir determinada missão ou tarefa. É obtida a partir de um conjunto de sete fatores determinantes, inter-relacionados e indissociáveis: **Doutrina, Organização** (e/ou processos), **Adestramento, Material, Educação, Pessoal e Infraestrutura** – que formam o acrônimo **DOAMEPI**. Para que as unidades atinjam o nível máximo de prontidão operativa, é necessário que possuam as capacidades que lhes são requeridas na sua plenitude. (grifo nosso)

Prosseguindo no processo de transformação do Exército, em 2012, o Cmt Ex lançou o Projeto de Força do Exército Brasileiro (PROFORÇA). Este projeto “apresenta as diretrizes para a concepção e a **evolução da Força para 2031, com marcos temporais em 2015 e 2022**”(grifo nosso), além de orientar a transformação do Exército por meio dos Vetores da Transformação (VT): Ciência & Tecnologia, Doutrina, Educação & Cultura, Engenharia, Gestão, Recursos Humanos, Logística, Orçamento & Finanças e Preparo & Emprego (BRASIL, 2012b).

O PROFORÇA estabeleceu como a base da transformação a elaboração da Concepção Estratégica do Exército. Essa Concepção define a finalidade do Exército como um “Instrumento Militar Terrestre capaz de, pela dissuasão ou pela força, contribuir decisivamente para que a Nação Brasileira supere crises e vença conflitos armados”, concluindo pela “necessidade de o Poder Militar Terrestre ser fator decisivo para a dissuasão militar nacional” (BRASIL, 2012b).

Na elaboração da Concepção Estratégica foram estabelecidas condicionantes que conduzem a força a um nível de risco aceitável (diferença entre as capacidades possíveis do Poder Militar Terrestre e as exigidas para cumprir todas as suas missões), uma vez que as demandas da EBF/2009 não foram plenamente atendidas devido às restrições orçamentárias (BRASIL, 2012b).

Da análise do PROFORÇA, podem-se destacar duas dessas condicionantes: “a necessidade de monitorar, controlar e atuar nas fronteiras terrestres, baseado no **SISFRON**”, e a “atenção aos requisitos primordiais da END/2008”, no tocante à Estratégia da Presença, à mobilidade, que será aumentada

com a implementação do projeto **GUARANI**, a **segurança das infraestruturas críticas/estratégicas (IEC/IEE)** e a implantação e ao desenvolvimento da capacidade de **atuar no espaço cibernético** (BRASIL, 2012b).

A constante evolução da F Ter levou à publicação, em 2017, de uma atualização da Concepção Estratégica (CE) que indica como o Exército Brasileiro deverá ser empregado para cumprir as suas missões e, por consequência, organizado, articulado e preparado para tal (BRASIL, 2017f).

A CE define bem o que se espera do Exército diante dos novos desafios impostos e sempre alinhado à END:

Esta Concepção Estratégica permitirá ao Exército o cumprimento da sua destinação constitucional por meio da manutenção de uma Força Terrestre em **adequado nível de prontidão**, estruturada e preparada para o cumprimento de missões operacionais terrestres, conjuntas e interagências. Tal estado de prontidão decorre do contínuo processo de transformação, na **busca de novas capacidades**, sob a orientação das características doutrinárias das forças armadas modernas de **flexibilidade, adaptabilidade, modularidade, elasticidade e sustentabilidade**, as quais permitirão que o EB possa ser empregado para enfrentar qualquer que seja a ameaça. (BRASIL, 2017f) (grifo nosso).

Baseado nisto, o Estado-Maior do Exército (EME) vem trabalhando desde 2013 para definir exatamente o que a Força deve possuir para cumprir a sua missão, tendo publicado o **Catálogo de Capacidades do Exército (2015-2035)** – EB20-C-07.001 que lista todas as capacidades militares terrestres e operativas exigidas da Força Terrestre que lhe permitirá estar apta a cumprir as atividades e tarefas das missões atribuídas (BRASIL, 2014a).

Enquanto que a CE consiste num embasamento conceitual como parte do Sistema de Planejamento do Exército (SIPLEX), o **Plano Estratégico do Exército (PEEx)** define os objetivos estratégicos e ações a serem adotadas com vistas a traduzir as necessidades da F Ter, coerente com o PAED e o planejamento orçamentário da força. O PEEx define ainda os prazos e as prioridades para a obtenção das capacidades que o Exército deverá atingir (BRASIL, 2017g).

É importante ressaltar que o PEEx traça o caminho para a F Ter alcançar seus objetivos. Esse caminho é o que, inicialmente, conduz à elaboração da proposta orçamentária do Comando do Exército e, uma vez aprovado o orçamento, deverá ser seguido para atingir o que está no plano (BRASIL, 2017g).

No PEEx constam os Objetivos Estratégicos do Exército (OEE) que definem os caminhos da Força Terrestre para atingir os Objetivos Nacionais de Defesa

determinados pela PND ao Exército. Esses OEE são pormenorizados em “Estratégias”, “Ações Estratégicas” e “Atividades Impostas” a serem cumpridas no período a que se refere o plano. Constam ainda a prioridade dada pelo Comando do Exército para a execução das Ações Estratégicas, a cada ano, de forma a direcionar os recursos e esforços de forma mais eficaz. (BRASIL, 2017g).

Desde 2008, portanto, a necessidade de novos e modernos materiais, alinhada ao desenvolvimento de novas tecnologias e uma doutrina moderna condicionou a força ao desenvolvimento de diversas ações com vistas a atender à geração das capacidades exigidas para a F Ter. O planejamento estratégico do Exército ao longo dos anos transformou algumas dessas ações em **programas e projetos estratégicos** que vêm sendo pensados, elaborados e conduzidos desde o início da EBF/2009.

3.2 OS PROGRAMAS ESTRATÉGICOS DO EXÉRCITO

Desde a elaboração da Estratégia Nacional de Defesa, em 2008, e sua atualização em 2012, o Exército vem passando por amplo processo de transformação, passando por uma rearticulação da Força Terrestre e a aquisição e desenvolvimento de novos e modernos produtos de defesa, após o lançamento da Estratégia Braço Forte, em 2009.

Os Projetos Estratégicos do Exército (PEE) foram concebidos dentro da metodologia de gestão de projetos com o intuito de **fornecer os produtos à F Ter** que serão os verdadeiros indutores do Processo de Transformação, gerando as capacidades desejadas da força na Era do Conhecimento. Recebem, ainda, a mais alta prioridade no orçamento e no Plano de Articulação e Equipamento do Exército Brasileiro, em consonância com o PAED (CComSEx, 2012).

Diante da complexidade tecnológica e financeira dos projetos relacionados à rearticulação e reequipamento da F Ter, criou a Assessoria Especial de Gestão de Projetos (AEGP) que, posteriormente, foi transformada no Escritório de Projetos do Exército (EPEX). (EPEX, 2018a).

Atualmente, o Exército vem buscando aperfeiçoar a metodologia de gerenciamento, apoiando-se nas melhores práticas norte-americana e britânica de gestão de projetos. Os estudos realizados levaram a criação de um Portfólio

Estratégico, perfeitamente alinhado às estratégias da Força e seguindo a metodologia de gestão internacionalmente aceita (EPEX, 2018a).

Pagano (2014) conceitua o termo “portfólio estratégico” como um “conjunto de programas e projetos surgidos a partir de um desdobramento dos objetivos estratégicos de uma organização”.

Nesse sentido, verificou-se que as características que permeavam os projetos estratégicos, inicialmente concebidos, sugeriam que os mesmos passassem a serem programas que, produzidos os resultados esperados, gerariam as capacidades necessárias à transformação da Força (EPEX, 2018a).

Para melhor compreender a diferença e a mudança da nomenclatura, é importante conhecer as definições dos termos “projeto” e “programa”, no contexto da gestão de portfólio (PAGANO, 2014):

Projeto é um esforço temporário com o propósito de **chegar a um resultado específico**, como a criação de uma nova linha de negócios, ou um novo produto ou serviço, ou uma mudança organizacional.

Programa é um agrupamento de **projetos inter-relacionados**, que **precisam ser gerenciados de modo coordenado dada a limitação de recursos disponíveis** para a sua realização e as interdependências entre esses projetos. (grifo do autor)

Os programas foram então agrupados em três subportfólios: **Defesa da Sociedade, Geração de Força e Dimensão Humana.**



Figura 1: Portfólio Estratégico do Exército

Fonte: EPEX, 2018a

O subportfólio Defesa da Sociedade reúne projetos indutores da transformação, vocacionados ao desenvolvimento das capacidades militares do Exército, calcadas na END e atendendo ao planejado no PAED. Atualmente, o

subportfólio conta com 7 (sete) programas, quais sejam: ASTROS 2020, GUARANI, SISFRON, PROTEGER, DEFESA CIBERNÉTICA, AVIAÇÃO e DEFESA ANTIAÉREA.

O programa estratégico OCOP – Obtenção da Capacidade Operacional Plena – face às suas características, mais relacionadas à contribuição com a organização, material e adestramento da Força Terrestre, fornecendo os materiais necessários ao bom cumprimento das suas missões, faz parte, atualmente, do **subportfólio Geração de Força**, permanecendo fora da análise do presente estudo (BRASIL, 2017c).

Em consonância com as sessões anteriores, os Programas Estratégicos do Exército (Prg EE) serão apresentados de forma a estabelecer a ligação entre os objetivos estratégicos traçados pela END, as capacidades exigidas para a F Ter baseadas na sua Concepção Estratégica e o planejamento estratégico do Exército, materializado pelo PEEEx.

3.2.1 Programa Estratégico ASTROS 2020



Figura 2: ASTROS 2020

Fonte: EPEX, 2018b

O Programa Estratégico ASTROS 2020 foi elaborado a partir da necessidade de o Exército Brasileiro possuir uma artilharia com um sistema de armas capaz de proporcionar grande poder de fogo, alcance e letalidade, atendendo às capacidades elencadas no processo de transformação do Exército (EPEX, 2018b).

O objetivo precípua do programa é desenvolver um sistema que contribua para a **Dissuasão Extrarregional**, perfeitamente alinhado à END e à Concepção Estratégica. Segundo Brasil (2012b), essa é a capacidade que uma Força possui de:

[...] **dissuadir a concentração de forças hostis junto à fronteira terrestre e às águas jurisdicionais** e a intenção de invadir o espaço aéreo nacional, possuindo produtos de defesa e tropas capazes de contribuir para essa dissuasão e, se for o caso, de neutralizar qualquer possível agressão ou ameaça, antes mesmo que elas aconteçam (grifo nosso).

O programa está previsto, ainda, no PEEEx 2016-2019 dentro do objetivo estratégico Nr 1 - “Contribuir com a Dissuasão Extra Regional” tendo alta prioridade no Plano de Obtenção de Capacidades Militares do mesmo documento (BRASIL, 2017g).

Engloba não somente a entrega de novos e modernos sistemas de armas à Artilharia brasileira, mas também está direcionado ao desenvolvimento de projetos na área de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), contribuindo com os objetivos de recuperação da Base Industrial de Defesa (BID), num alinhamento claro à PND e a END, e com a construção de novas infraestruturas objetivando a articulação do Comando da Artilharia do Exército (Cmdo AEx) (EPEEx, 2018b).

O programa teve seu início em 2012 e a previsão de término é em 2023, a um custo total aproximado, atualmente, de 2,4 bilhões de reais.

3.2.2 Programa Estratégico Nova Família de Blindados sobre Rodas – GUARANI



Figura 3: GUARANI

Fonte: EPEX, 2018b

O Exército Brasileiro, antes mesmo do seu processo de transformação, visualizou a necessidade de dotar a Força Terrestre de novos veículos blindados sobre rodas a fim de transformar as Organizações Militares (OM) de Infantaria Motorizada e modernizar as OM de Cavalaria Mecanizada (CComSEx, 2013).

Em 2007, foi aberta uma concorrência para o desenvolvimento dessa nova família de blindados composta por Viaturas Blindadas Multitarefa – Leve sobre Rodas 4x4 (VBMT-LR), Viatura Blindada Média de Transporte 6x6 (VBMT-MR) e a Viatura Blindada de Reconhecimento – Média sobre Rodas 8x8 (VBR-MR). O processo foi vencido pela IVECO Defense, subsidiária do grupo FIAT, passando, a partir de 2009, então, a produzir as primeiras VBTP-MR 6x6 denominadas “GUARANI” (ECEME, 2016).

O programa tem três contribuições principais, bem alinhadas à END: 1) **ampliar a projeção do EB no cenário internacional**; 2) **aumentar a capacidade de projeção de Poder**; e 3) **preparar a Força para atuar em Missões de Paz** (EPEX, 2018b).

Atende ainda uma das condicionantes para a elaboração da Concepção Estratégica por ocasião do PROFORÇA e reforçada com a atualização da CE, em 2017, no que tange a implementar uma maior **mobilidade** e **flexibilidade** à F Ter (BRASIL, 2012b).

3.2.3 Programa Estratégico do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras – SISFRON

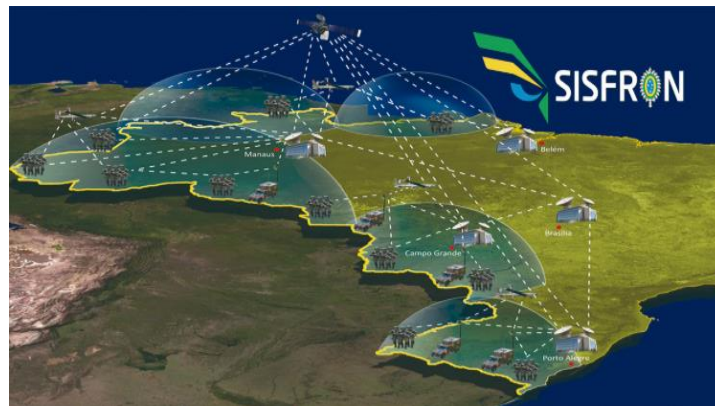


Figura 4: SISFRON

Fonte: EPEX, 2018b

O Programa Estratégico do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) foi concebido para ampliar o **monitoramento/control** na **faixa de fronteira**.

Teve início em 2010, com um prazo previsto inicialmente de dez anos, a um custo aproximado de 3 bilhões de reais. O programa contribuirá para o aumento da capacitação tecnológica, da autonomia e da sustentabilidade da BID, com a

aquisição de itens de alto valor agregado e com a diversificação da pauta de exportação nacional, contribuindo com o desenvolvimento nacional (EPEX, 2018b).

Após os primeiros estudos de viabilidade do programa, os custos totais para a sua implantação foram atualizados e previstos no Programa Plurianual 2012-2015 (PPA 2012-2015), do Governo Federal, e, atualmente, o custo estimado para a sua execução é de 11,9 bilhões de reais, com prazo até 2035 (BRASIL, 2017e).

O SISFRON é composto por uma série de subsistemas envolvendo pessoal, produtos de defesa (PRODE) e recursos tecnológicos que interagem de forma a subsidiar a tomada de decisão no mais curto prazo e permitir a atuação com a maior eficácia possível. Tem **emprego dual**, permitindo **ações de defesa externa**, em conjunto com as demais Forças Singulares, e **combate a delitos transfronteiriços**, em cooperação com as agências estatais (EPEX, 2018b)

Proporcionará melhores condições para que o Exército possa atuar, integrado a outras agências, nos diversos níveis, no Brasil e com os países limítrofes. Possui, ainda, como meta a interação com os sistemas congêneres como o Sistema de Proteção da Amazônia (SIPAM), do Ministério da Defesa, o Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz), da Marinha e o Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA), da Força Aérea (CComSEx, 2013).

3.2.4 Programa Estratégico Proteção da Sociedade – PROTEGER



Figura 5: PROTEGER

Fonte: EPEX, 2018b

O programa estratégico Proteção da Sociedade (PROTEGER) é fruto da evolução do projeto estratégico do Sistema de Proteção das Estruturas Estratégicas, fornecendo ao Exército uma efetiva capacidade de proteção das Estruturas Estratégicas Terrestres (EETer), além da atuação em operações de Garantia da Lei

e da Ordem (GLO), Garantia de Votação e Apuração (GVA), combate e prevenção a ações terroristas e apoio à Defesa Civil (BRASIL, 2018b).

Alinhado aos programas SISFRON e Defesa Cibernética, preconiza “atividades de prevenção, de antecipação e de emprego operacional na gestão de incidentes, com o emprego de tecnologias e a colaboração permanente entre as diversas agências integradas” (CComSEx, 2013).

As EETer são responsáveis por aproximadamente 96% do Produto Interno Bruto (PIB) e 56% da matriz energética brasileira. Cabe ressaltar que dos países BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), **o Brasil é o único ainda a não possuir um sistema de proteção das suas estruturas estratégicas** (ECEME, 2016).

O sistema de proteção das EETer não está composto apenas pelo componente militar. Uma das finalidades do programa é contribuir para a gestão de risco e a adoção de medidas adicionais de proteção ao planejamento setorial e aos procedimentos operacionais das estruturas, num ambiente de intensa cooperação interagências e com as empresas responsáveis pelas EETer (CComSEx, 2013).

É importante salientar que a efetividade do sistema dependerá da consecução dos demais programas estratégicos, uma vez que as capacidades previstas para a Força neste programa dependerão fundamentalmente dos produtos de defesa daqueles programas, sem os quais a necessária prontidão e atuação imediata ficarão prejudicados (ECEME, 2016).

3.2.5 Programa Estratégico Defesa Cibernética



Figura 6: DEFESA CIBERNÉTICA

Fonte: EPEX, 2018b

A Política Nacional de Defesa (PND) elegeu o setor cibernético como um dos três setores estratégicos para a Defesa, ao lado do espacial e do nuclear

(BRASIL, 2012e). Por sua vez, o Ministério da Defesa definiu o Exército Brasileiro como responsável pelos programas e ações no setor cibernético (BRASIL, 2009). De acordo com o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), a implantação do Setor Cibernético tem o seguinte propósito (BRASIL, 2012d):

[...] conferir **confidencialidade, disponibilidade, integridade e autenticidade dos dados** que trafegam em suas redes, os quais são processados e armazenados. (grifo nosso)

O projeto inicial passou, a partir de 2016, a ser denominado Programa Defesa Cibernética, englobando oito projetos estruturantes, sendo alguns destes coordenados e executados por Organizações Militares (OM) como o Instituto Militar de Engenharia, o Centro de Comunicações e Guerra Eletrônica do Exército, o Centro de Desenvolvimento de Sistemas do Exército, o Centro Tecnológico do Exército e o Centro de Inteligência do Exército (EPEX, 2018b).

Decorridos alguns anos da implantação do projeto estratégico iniciado pelo EB, o Ministério da Defesa (MD) lançou o Programa Estratégico Defesa Cibernética na Defesa Nacional com a finalidade de incrementar as atividades de capacitação, doutrina, ciência, tecnologia e inovação, inteligência e operações, assegurando o uso do espaço cibernético pelo MD e pelas Forças Armadas e impedir ou dificultar sua utilização contra os interesses nacionais (EPEX, 2018b).

Uma das principais iniciativas foi a criação do Comando de Defesa Cibernética para integrar e coordenar as atividades do setor, além de dotar o MD e as Forças Armadas dos meios necessários para exercer a defesa e o controle do espaço cibernético de interesse, permitindo fluxo ágil e seguro de informações confiáveis e oportunas (EPEX, 2018b).

Atualmente, os programas do EB e do MD estão intimamente ligados e interdependentes. Os grandes eventos realizados no Brasil, desde o ano de 2012, como a Rio+20, Copa das Confederações (2013) e Copa do Mundo (2014), Olimpíadas Rio 2016 contribuíram para o desenvolvimento desses programas.

3.2.6 Programa Estratégico AVIAÇÃO



Figura 7: AVIAÇÃO

Fonte: EPEX, 2018b

O Programa Estratégico Aviação foi lançado recentemente com a finalidade de realizar as medidas necessárias para manter a Aviação do Exército (AvEx) atualizada e modernizada diante das novas formas de combate e dos novos meios tecnológicos. Os principais objetivos são: 1) modernizar a frota de aeronaves de asa rotativa; 2) ampliar a capacidade operacional da AvEx; e 3) implementar o projeto de aeronaves de asa fixa para o apoio logístico na Amazônia (EPEX, 2018b).

As entregas previstas para programa estão relacionadas à busca por uma moderna capacidade de Inteligência, Reconhecimento, Vigilância e Aquisição de Alvos (IRVA) sem, contudo, perder a capacidade operativa da AvEx de se fazer presente em todo o território nacional, a qualquer tempo (EPEX, 2018b).

A modernização da Aviação do Exército, criada há mais de trinta anos, busca desenvolver capacidades que contribuam com a **dissuasão extrarregional** e ampliem a **projeção do Exército no cenário internacional**, além de outras capacidades que dentro do escopo da transformação do Exército que levem a Força Terrestre à Era do Conhecimento.

3.2.7 Programa Estratégico DEFESA ANTIAÉREA



Figura 8: DEFESA ANTIAÉREA

Fonte: EPEX, 2018

No cenário internacional, os recentes conflitos destacaram o papel do Poder Aeroespacial no campo de batalha. Cresce, portanto, a importância da Defesa Antiaérea no contexto da Defesa Nacional, pois confere a um país a capacidade de dissuasão externa necessária à soberania da nação (CComSEx, 2013).

Nesse contexto, foi concebido o Programa Estratégico Defesa Antiaérea tem como principais objetivos o seguinte:

[...] recuperar e obter a capacidade de DA Ae de Baixa e Média alturas, respectivamente, modernizando as OM que compõem a DA Ae F Ter e gerando benefícios para o Brasil, como o domínio de tecnologias críticas de defesa antiaérea [...] (BRASIL, 2017d)

Junto a estes, vários benefícios, alinhados com a END, esperam ser alcançados com o desenvolvimento do projeto, tais como: dominar tecnologias críticas de DA Ae, **aumentar a capacidade de defesa de estruturas estratégicas**, contribuir para o monitoramento do espaço aéreo e fortalecer a Base Industrial de Defesa (BID) (EPEX, 2018b).

No entanto, este projeto estratégico possui um grande desafio em virtude da defasagem dos sistemas de artilharia antiaéreo brasileiro. Os materiais são bastante obsoletos e não atendem às necessidades da Força, seja ela para cumprir sua missão constitucional, seja para a defesa das estruturas estratégicas.

O radar SABER M 60 é um dos produtos de defesa que foram desenvolvidos por empresas nacionais em parceria com o Centro Tecnológico do Exército (CTEx). Outros produtos estão sendo desenvolvidos movimentando cerca de quarenta empresas em torno do projeto, o que atende a um dos eixos da END, fomentando a BID, além de gerar capacidade à Força Terrestre garantindo-lhe a **mobilidade estratégica** e a **dissuasão extrarregional** (GOLDONI; RAMOS, 2016).

4 O ORÇAMENTO PÚBLICO E A DEFESA NACIONAL

O desenvolvimento da defesa de um país passa necessariamente pelo amplo debate sobre a quantidade de recursos a serem destinados a essa área. Tratar a defesa, também, sob a ótica econômica permite conciliar formas de entendimento entre os profissionais da área econômica e os profissionais da área de defesa que darão aos primeiros os subsídios necessários para um planejamento e uma execução orçamentária de forma integrada e adequada à defesa nacional (ALMEIDA, 2001).

Para entender como funciona o planejamento e a execução orçamentária no Brasil é importante entender o arcabouço jurídico decorrente da Constituição Federal de 1988 e que gerou uma série de regras voltadas a essas atividades, que permeia os poderes executivos e legislativos até a aplicação propriamente dita dos recursos da união (RAMALHO, 2013).

Dentre as diversas regras que compõem o sistema orçamentário, cabe compreender, sucintamente, as três leis que o estruturam: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA) (PEDERIVA, 2016). Aliado a isto, identificar os principais órgãos envolvidos nesse sistema. A partir deste ponto, pode-se compreender a fonte dos recursos e os óbices que afetam o desenvolvimento das capacidades militares no Brasil.

4.1 O ORÇAMENTO PÚBLICO BRASILEIRO

O Orçamento Público da União é uma ferramenta, expressa na forma da lei, que traduz o esforço do Governo Federal para atender aos interesses da sociedade, a qual é financiada com as contribuições de todos os cidadãos por meio do pagamento de impostos, taxas e contribuições sociais. Cabe ao Poder Executivo elaborar e executar o orçamento e ao Poder Legislativo, autorizar e fiscalizar o emprego dos recursos (PALUDO, 2013).

Esse orçamento é um poderoso instrumento de gestão, por meio do qual o Governo Federal pode melhor gerir os recursos financeiros com vistas a atender às demandas prioritárias da sociedade, conforme os requisitos previstos no Plano Plurianual (PPA) em vigor. (ECEME, 2016).

Segundo Paludo (2013), “o Plano Plurianual – PPA é o instrumento legal de planejamento de maior alcance no estabelecimento das prioridades e no direcionamento das ações do Governo”. É esse instrumento que estabelece o compromisso de objetivos, a visão de futuro e a **previsão de alocação de recursos orçamentários** para as funções de Estado e programas de Governo (PALUDO, 2013).

O PPA, com duração de 4 (quatro) anos, traduz-se no Planejamento Estratégico do Governo Federal de médio/longo prazo e condiciona a elaboração dos demais planos e programas setoriais no âmbito federal, conforme prevê a Constituição, no seu Artigo 165, parágrafo 4º (PALUDO, 2013):

“[...] os **planos e programas nacionais, regionais e setoriais** previstos nesta Constituição serão **elaborados em consonância com o plano plurianual** e apreciados pelo Congresso Nacional.”(BRASIL, 1988)(grifo nosso).

Enquanto o PPA é o instrumento para estabelecer diretrizes, objetivos e metas para a Administração Pública Federal, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) é que estabelece as diretrizes, metas e prioridades para a elaboração do orçamento público da união (PALUDO, 2013).

Segundo Paludo (2013), essa lei, de iniciativa privativa do chefe do Poder Executivo, prevê e direciona os gastos públicos, além de indicar os programas do PPA que terão prioridade e deverão ser contemplados com dotações na Lei Orçamentária Anual (LOA). A LDO “é o instrumento norteador da elaboração da LOA” (PALUDO, 2013).

A necessidade de se **ajustar os requisitos do PPA ao cenário político, econômico e institucional** que se apresenta no momento da elaboração da LDO, impõe ao Governo Federal a necessidade de utilizar esta ferramenta para “**fazer escolhas**” na elaboração da proposta orçamentária anual (ALBUQUERQUE, MEDEIROS, FEIJÓ, 2008 apud PALUDO, 2013). Portanto, é na elaboração da LDO que se define quais as prioridades serão dadas às políticas públicas do país.

Após definidas as diretrizes para a elaboração do orçamento passa-se a fase da elaboração da proposta orçamentária, o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA). Todo o processo é coordenado, consolidado e supervisionado pela Secretaria de Orçamento de Federal (SOF), órgão central do sistema, subordinada ao Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão (MPDG) (MPDG, 2018).

A Lei 10.180/2001 organiza e disciplina os Sistemas de Planejamento e de Orçamento, Administração Financeira, Contabilidade e de Controle Interno do Poder Executivo Federal. No seu artigo 4º, a lei nomeia os **órgãos setoriais** como sendo “**as unidades de planejamento e orçamento dos Ministérios**, da Advocacia-Geral da União, da Vice-Presidência e da Casa Civil da Presidência da República.” (BRASIL, 2001) (grifo do autor).

O Órgão Setorial desempenha o papel de articulador atuando no processo decisório e integrando os produtos gerados no nível subsetorial, coordenado pelas **Unidades Orçamentárias (UO)**, ou seja, exercem função gerencial coordenando, consolidando, solicitando e distribuindo as dotações orçamentárias previstas na LOA, enquanto que as UO atuam como na função operacional, recebendo esses créditos e coordenando a aplicação dos mesmos (PALUDO, 2013).

É importante ressaltar que, segundo Paludo (2013), **é no nível de Unidade Orçamentária e inferiores que ocorre a identificação de cada despesa que irá compor a Proposta Orçamentária Anual**. Nesse momento, a correta identificação e justificativa das necessidades poderão contribuir para a priorização dos interesses daquele órgão na elaboração da LOA. A proposta encaminhada ao Órgão Setorial deverá ser clara e objetiva, sempre alinhada ao PPA e à LDO, para atender aos seus objetivos.

Uma das atividades da SOF durante a elaboração do orçamento é a revisão da estrutura programática. Nesta etapa, as propostas de alterações realizadas pelas UO e consolidadas pelos Órgãos Setoriais servirão para revisão dos programas e ações do PPA a serem utilizados no orçamento anual, definindo quais programas e ações poderão receber programação orçamentária na LOA (PALUDO, 2013).

A figura abaixo apresenta as perguntas que deverão ser respondidas para o **cadastro das ações** durante a revisão da estrutura programática, orientado esta etapa do processo:



Figura 9: Perguntas para Cadastro de Programas e Ações

Fonte: Paludo, 2013

Realizadas as etapas técnicas a sua elaboração, o PLOA é enviado ao Congresso Nacional para apreciação. No processo legislativo é realizada a análise das finanças da União e orientada a apresentação de emendas à proposta inicial. O relatório final aprovado segue, então, para a aprovação (PALUDO, 2013).

A figura abaixo demonstra, de forma resumida, o processo orçamentário:

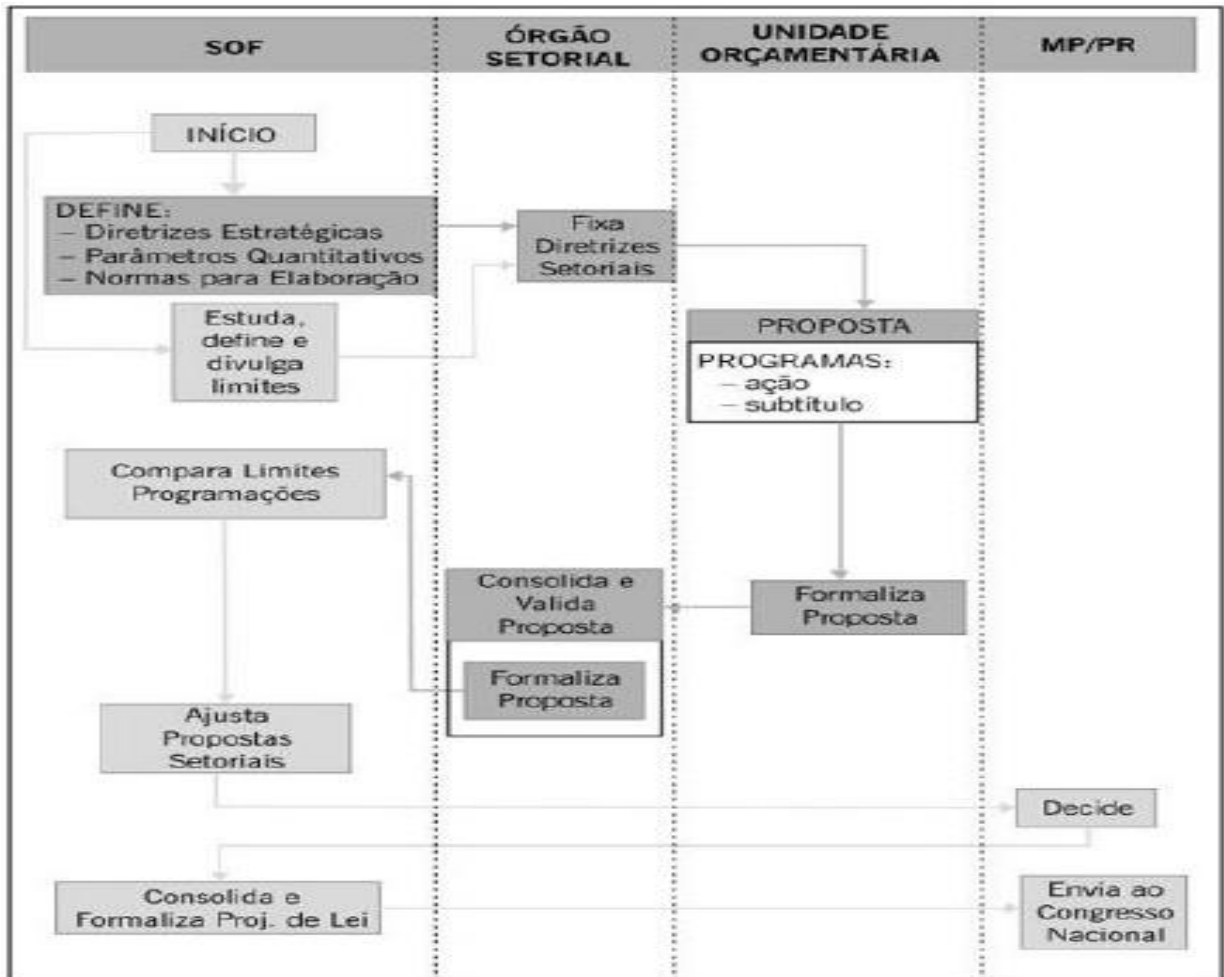


Figura 10: Fluxo do Processo de Elaboração Orçamentária

Fonte: Manual Técnico de Orçamento, 2012 apud Paludo, 2013

A Lei Orçamentária Anual (LOA), aprovada no Congresso Nacional e sancionada pelo Presidente da República, operacionaliza os programas contidos no PPA, para 1 (um) exercício financeiro, nas prioridades contempladas na LDO, e determina quais metas deverão ser atingidas nesse exercício.

Segundo Paludo (2013), a LOA “disciplina todas as ações do Governo Federal no curto prazo” e **é com base nas autorizações desta lei que as despesas do exercício são executadas** (grifo do autor) pelos órgão setoriais da Administração Pública Federal.

No que tange ao Ministério da Defesa (MD), nesse complexo processo de elaboração do orçamento, cabe o papel de coordenar e consolidar, como Órgão Setorial, o processo de alocação de recursos para as Forças Armadas, em consonância com a Estratégia Nacional de Defesa (END). As Forças Singulares atuam, como Unidades Orçamentárias (UO) (MD, 2018b).

O Exército Brasileiro, gestor da Unidade Orçamentária “Comando do Exército”, consolida as suas necessidades já expressas no seu Plano Estratégico (PEEx), elabora a proposta e remete ao MD, que consolida as informações das três forças e encaminha à SOF para a elaboração do PLOA.

Logicamente, as necessidades inicialmente apontadas poderão não ser atendidas em sua plenitude, uma vez que entre a apresentação da proposta por parte do EB, a elaboração do PLOA, a aprovação da LOA e a execução do orçamento, diversas variáveis poderão interferir, dificultando atingir os objetivos inicialmente previstos. Uma dessas variáveis é o contingenciamento de recursos.

Durante o ano fiscal, na vigência da LOA, quando avaliado que a arrecadação de impostos não acompanha os gastos previstos, o Governo Federal poderá determinar limitação das despesas (empenho² e movimentação financeira) para que possam ser cumpridas as metas de resultados estabelecidas na LDO. Uma vez aumentada a arrecadação, essas despesas poderão ser reestabelecidas (PALUDO, 2013).

Esse mecanismo de contingenciamento atende perfeitamente às necessidades do Governo de cumprir as metas, mas prejudica a gestão das Unidades Orçamentárias, pois **“muitos projetos importantes para a comunidade e para a Nação deixarão de ser executados e o planejamento tornar-se-á distante da realidade”** (PALUDO, 2013)(grifo nosso).

Conclui-se, portanto, que as demandas do Exército Brasileiro (EB), levantadas e priorizadas durante o seu planejamento estratégico para atender às necessidades advindas da END, serão traduzidas, no Orçamento Público da União, nas Ações cadastradas na LOA, em consonância com os Programas do PPA. Isso é o que orientará a destinação e a execução dos recursos necessários às atividades da Força.

² Empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição (Art 58, da Lei 4.320, de 17 de Março de 1964)

4.2 A DEFESA COMO POLÍTICA PÚBLICA

Apresentada a sistemática do planejamento orçamentário e como passaria a se dar a sua execução, passa-se à compreensão sobre a importância da defesa nacional como política pública e o consequente aporte de recursos voltados à área.

Os conceitos de políticas públicas são inúmeros. Souza (2006) traduz o entendimento de alguns autores como sendo um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos ou a soma de atividades que por ações diretas ou indiretas, afetam a vida dos cidadãos.

Ainda podem ser entendidas da seguinte forma: “decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz” (LASWELL, 1958 apud SOUZA, 2006).

Embora o termo “políticas públicas” remeta a “ações de governo”, este mesmo governo destina-se a atender aos interesses do Estado a que serve. O Estado tem como pressupostos o território, o povo, o governo e a independência nas relações exteriores, detendo para si o monopólio da força para fazer valer a lei e a ordem, estabelecidas democraticamente, cabendo, ainda, às Forças Armadas, a responsabilidade precípua pela defesa do país (BRASIL, 2012e).

Almeida (2001) afirma que determinados resultados desejados pela política, apenas ocorrem quando contam com intervenção do Estado e, nesse caso, esses resultados se tornariam políticas “públicas” por terem origem e amparo no Poder Público.

Um bem público pode ser entendido como um “produto” que não pode ser individualizado (limitado a um cidadão), não pode existir rivalidade ao usufruí-lo e é estendido a todos, sem qualquer distinção (ALMEIDA, 2001). A defesa, portanto, constitui-se num “bem público”, não sendo possível limitar o seu uso a um único cidadão, nem esgotar a sua utilidade pelo uso simultâneo de toda a sociedade (FRANKO, 2000 apud PEDERIVA, 2016).

Por essas características, cabe ao Estado encarregar-se da entrega desse “bem” a toda a sociedade, por meio da **política de defesa** que se constitui numa **política pública que somente será possível de execução com a intervenção estatal** (ALMEIDA, 2001).

Essa política de defesa deverá ser traduzida em ações que constarão do orçamento público que é um instrumento do planejamento e da administração que

garante créditos orçamentários para tornar possíveis as realizações dessas ações, que, por sua vez, possibilitarão a entrega dos “bens de defesa” à sociedade.

A defesa nacional, num primeiro momento, poderia ser entendida como não prioritária em matéria de políticas públicas, muito pelo fato de que se o país não está em guerra, não se poderiam mensurar os ganhos de se direcionar recursos financeiros a esta área e em que medida isso afetaria a vida dos cidadãos (PEDERIVA, 2016).

No entanto, é fundamental compreender que o Brasil, embora afastado de conflitos que venham a afetar o território e a soberania nacionais, **não está imune a enfrentar antagonismos** que dificultem ou impeçam o país de perseguir seus interesses como nação soberana. A própria PND destaca o papel da Defesa Nacional brasileira nesse contexto:

[A PND] Baseada nos fundamentos, objetivos e princípios constitucionais, **alinha-se** às aspirações nacionais e às orientações governamentais, em particular **à política externa brasileira**, que propugna, em uma visão ampla e atual, a solução pacífica das controvérsias, **o fortalecimento da paz e da segurança internacionais**, o **reforço do multilateralismo** e a **integração sul-americana** (BRASIL, 2012e)(grifo nosso).

Destaca ainda a necessidade de “conscientizar segmentos da sociedade brasileira da importância da defesa do País e de que esta é um dever de todos os brasileiros”. (BRASIL, 2012e).

Outro ponto importante a destacar é o Objetivo Nacional de Defesa (OND), que aponta a necessidade de “**intensificar a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais**” (BRASIL, 2012e)(grifo nosso).

O Brasil é o 5º maior país do mundo em área territorial e população. É a maior economia da América Latina e a 8ª maior economia do mundo, segundo dados estimados pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), em junho de 2017 (FMI, 2017 apud FUNAG, 2018).

O entorno estratégico brasileiro, em especial a América do Sul, apresenta relativa estabilidade no campo da segurança e defesa, fundamentado, para muitos, pelo papel hegemônico e estabilizador do Brasil na região, sendo “essencialmente uma potência *status quo*, preferindo uma ‘via diplomática’ e com um interesse fortemente vestido da estabilidade regional” (BUZAN; WAEVER, 2003 apud FUCCILLE; REZENDE, 2013).

Na sua tentativa de inserção mundial, o Brasil participa também do fórum BRICS, formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, países emergentes têm ganhado protagonismo mundial. Almeida (2009) afirma que “é a dimensão do impacto dessas economias na economia mundial e sua capacidade de moldar o futuro de outros países em desenvolvimento” que dão a importância desse bloco.

Em relação à relevância do bloco no contexto internacional, no que tange à segurança e defesa, Bertanha (2013) diz que embora haja diferenças entre seus membros, há um consenso que estes países “representam o grande foco das alterações geopolíticas mundiais no século XXI”.

O Brasil, ainda, é membro-fundador da Organização das Nações Unidas (ONU) e possui desde a sua fundação, em 1947, uma representação fixa desse organismo, além da representação da quase totalidade dos órgãos que a compõem (ONU, 2018).

No campo da diplomacia militar, a PND orienta que Brasil “deverá dispor de capacidade de projeção de poder, visando a eventual participação em operações estabelecidas ou autorizadas pelo Conselho de Segurança da ONU” (BRASIL, 2012e).

Importante ressaltar, ainda, que o Brasil vem atuando desde 2003 para uma reforma no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU):

O Brasil advoga que apenas um Conselho de Segurança verdadeiramente representativo e transparente [...] **poderá traduzir adequadamente os interesses da comunidade internacional, sobretudo dos países em desenvolvimento**, nos dias atuais. A expansão do CSNU, com o ingresso de novos membros permanentes e não-permanentes, contribuirá para que as decisões do órgão, que afetam toda a comunidade internacional, sejam tomadas com mais equilíbrio e de forma mais inclusiva, legítima e eficaz (MRE, 2018) (grifo nosso).

Nesse contexto, não há como ampliar a projeção brasileira no atual mundo multipolar sem um esforço em busca de aumentar a sua capacidade de barganha e autonomia. Alsina Jr (2009), neste ponto, é taxativo em afirmar que “o poder militar importa no caso do Brasil” e “a ausência de capacidades militares adequadas contribui também para a diminuição do *soft power* nacional”.

Sendo assim, resta claro que excluir a defesa nacional como tema de interesse relevante da sociedade brasileira, ainda que o país esteja “em tempos de paz”, poderia contribuir para a não consecução dos interesses nacionais e, quando ameaçado, comprometer a integridade territorial e a própria liberdade do seu povo.

Além disso, envolver a população nos assuntos de defesa, conscientizando-a da necessidade da defesa, favorece o compromisso com “bem público” e gera “corresponsabilidade entre o Governo e a sociedade sobre com a gestão dos recursos públicos” (PALUDO, 2013).

5. A RELAÇÃO ENTRE OS PLANOS PLURIANUAIS E O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO EXÉRCITO

As Forças Armadas são elementos fundamentais na manutenção da soberania e no desenvolvimento do país. Para ter forças compatíveis com os interesses nacionais e a projeção mundial almejada, é importante que sejam alocados os recursos necessários e, para isso, deve haver sinergia entre os atores políticos envolvidos seja no Poder Executivo, seja no Poder Legislativo (RAMALHO, 2016).

Por parte do Governo Federal, é na elaboração do Programa Plurianual (PPA) que devem ser elencados objetivos e direcionados os recursos necessários à Defesa Nacional. Este plano dispõe sobre as diretrizes e metas para a serem cumpridas num período de quatro anos e orienta a execução orçamentária anual. Segundo Almeida (2005) apud Ramalho (2013), “o orçamento é a materialização da ação governamental”.

Na Estratégia Nacional de Defesa (END), edição 2012, o Plano de Articulação de Defesa (PAED) estabeleceu o prazo de 2012 a 2031 para a sua consecução. Sendo assim, as políticas públicas voltadas à Defesa Nacional deveriam, em tese, serem contempladas nos PPA posteriores, a fim de que fossem alcançados os objetivos e metas do planejamento estratégico do Ministério da Defesa e de cada Força Armada.

A análise dos PPA 2012-2015 e 2016-2019 serve, portanto, para compreender se os assuntos de Defesa estariam inseridos no PPA e como se deu a priorização e alocação de recursos por parte do Governo Federal.

No Exército Brasileiro, o planejamento estratégico é consolidado no Plano Estratégico do Exército (PEEx) que está alinhado aos documentos que regem a política de defesa e o planejamento estratégico setorial e subsetorial.

Este plano é elaborado “buscando o sincronismo com os sucessivos Programas Plurianuais (PPA) de governo e com foco na **transformação** da Força, na busca das novas **capacidades** requeridas, presentes e futuras” (BRASIL, 2017g) (grifo do autor).

Segundo as diretrizes do PEEx, o plano “traduz, efetivamente, o investimento da Força”, sendo dessa forma o meio que a Força utiliza para prever os impactos de custeio e investimento relativos aos programas/projetos estratégicos,

em consonância com o Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED)(BRASIL, 2017).

O objeto deste estudo está voltado, especificamente, aos programas/projetos estratégicos que compõem o subportfólio Defesa da Sociedade. Os objetivos, ações e recursos previstos para estes programas é que serão apresentados nas próximas seções.

5.1 O PLANO PLURIANUAL 2012-2015

No PPA 2012-2015, denominado “**Plano Mais Brasil**”, foram definidos 11 (onze) macrodesafios que serviriam de orientação às políticas públicas federais. Foram ainda estabelecidos 109 (cento e nove) programas, sendo:

- 65 (sessenta e cinco) Programas Temático que expressam e orientam a ação governamental para a entrega de bens e serviços à sociedade; e

- 44 (quarenta e quatro) Programas de Gestão, Manutenção e Serviços ao Estado voltados às ações destinadas ao apoio, à gestão e à manutenção da atuação governamental. (BRASIL, 2011).

Na Lei 12.593/12, que instituiu o PPA 2012-2015, foram estabelecidas as diretrizes deste plano, dentre elas a “garantia da soberania nacional”, o que veio demonstrar o alinhamento do planejamento estratégico do governo com as orientações da PND e END (BRASIL, 2012a).

As políticas relacionadas à defesa estão elencadas no Programa Temático intitulado “Política de Defesa Nacional” o qual contém os objetivos, metas e iniciativas desta área, alinhado ao macrodesafio “Integridade e Soberania Nacional” e corroborando com a END, ao lembrar a evolução do pensamento de defesa no Brasil:

[A END...] constituiu-se em marco histórico na evolução do pensamento de defesa em nosso país. Pela primeira vez, o poder político tomou a si a responsabilidade de definir os parâmetros que balizarão a evolução do segmento militar no contexto da estrutura de defesa nacional. (BRASIL, 2011)

O Programa 2058 – “Política Nacional de Defesa” contempla todos os objetivos que orientam as ações governamentais na área de defesa contemplados para as três Forças Armadas. A cada objetivo estão relacionadas as metas,

forneendo parâmetros para as realizações no período do PPA, e as iniciativas que **constituem-se nas entrega de bens e serviços à sociedade**, resultante das ações orçamentárias e não orçamentárias.(BRASIL, 2011).

Ao estudar os objetivos, metas e iniciativas traçados no referido programa, observa-se a clara aproximação com as orientações constantes da END, procurando enquadrar os programas estratégicos das Forças Armadas ao planejamento estratégico do Governo Federal, no médio prazo (2012-2015).

Pôde-se estabelecer, portanto, uma relação entre os atuais programas(Prg EE) do Subportfólio Defesa da Sociedade com as iniciativas descritas no PPA 2012-2015, no início da implantação do PAED, observando os custos e prazos estabelecidos neste plano.

Sendo assim, a partir da integração dos dados constantes nos anexos do PPA 2012-2015 com o Cadastro de Ações da LOA nos anos 2014 e 2015, foi elaborada a tabela abaixo que apresenta a relação entre o PPA, os Prg EE e a as Ações Orçamentárias:

Quadro 2: Relação Prg EE – PPA 2012-2015 – LOA (2014 e 2015)

PROGRAMA	CUSTO PRAZO	INICIATIVA	META PAA 2012-2015	AÇÃO
ASTROS 2020	R\$ 1.246.000.000 01/09/11 - 30/11/18	04EA - Implantação do Sistema de Defesa Estratégico ASTROS 2020	--	14LW - Implantação do Sistema de Defesa Estratégico ASTROS 2020
GUARANI	R\$ 20.800.000.000 01/01/12 - 31/12/31	04EC - Aquisição de Blindados Guarani	- Obtenção de 16% da Nova Família de Blindados	14T4 - Aquisição de Blindados Guarani
SISFRON	R\$ 11.992.000.000 01/01/12 - 31/12/22	01LV - Implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON)	- Estruturar 20% do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON), a fim de otimizar a contribuição da Força Terrestre para atuação e segurança do Estado na faixa de fronteira.	14T5 - Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras – SISFRON
PROTEGER	R\$ 9.944.100.000 01/01/13 - 14/12/41	04EB - Sistema Integrado de Proteção de Estruturas Estratégicas Terrestres (PROTEGER)	- Implantar 10% do Sistema Integrado de Proteção de Estruturas Estratégicas Terrestres (PROTEGER).	14T6 - (Implantação do) Sistema Integrado de Proteção de Estruturas Estratégicas Terrestres (PROTEGER)
Defesa Cibernética	(não consta no PPA)	01ZH - Implantação do sistema de	- Implantar o centro de defesa	147F - Implantação do Sistema de

		defesa cibernética	cibernética - Desenvolver 40% do Projeto Defesa Cibernética	Defesa Cibernética (para a Defesa Nacional)
AVIAÇÃO	R\$ 3.785.916.732 31/12/03 - 30/11/22	01LX - Implantação e adequação do sistema de Aviação do Exército	--	3138 - Implantação do Sistema de Aviação do Exército
Defesa Antiaérea	R\$ 1.600.000.000 01/01/12 – 31/12/19	020B - Obtenção de sistemas de artilharia antiaérea	- Implantar 40% do Projeto Defesa Antiaérea	13DB - Aquisição de Sistemas de Artilharia Antiaérea

Fonte: elaborada pelo autor com dados dos Anexos I e III do PPA 2012-2015 (BRASIL, 2012f)

Como se observa na tabela acima, todos os programas e projetos estratégicos do subportfólio Defesa da Sociedade foram relacionados no PPA 2012-2015, atendendo às propostas do Exército Brasileiro.

Resta claro que, em tese, que o planejamento estratégico do orçamento do Governo Federal contemplou, como política pública, o desenvolvimento das capacidades militares do Exército Brasileiro, especialmente para atender aos Prg EE que irão fornecer os meios e equipamentos para a Força Terrestre continuar seu processo de transformação.

5.2 O PLANO PLURIANUAL 2016-2019

O PPA 2016-2019, denominado “**Desenvolvimento, Produtividade e Inclusão Social**”, foi aprovado em janeiro de 2016, início do segundo ano do segundo mandato de Dilma Rousseff, diante de uma forte tendência de queda no PIB e em meio ao um processo de *impeachment* da presidente.

As medidas econômicas adotadas no início do governo tinham por objetivo produzir um superávit primário de 2% do PIB em 2015. No entanto, após acompanhamento dos resultados, essa meta foi revisada para -0,49% do PIB, em 2015. Segundo as previsões do Governo Federal, as medidas surtiriam o efeito desejado nos próximos anos (2016 e 2017) e, dessa forma, seriam alcançados os objetivos traçados no PPA. Foi baseado neste cenário que o PPA foi elaborado (BRASIL, 2015b).

No PPA 2016-2019, algumas mudanças foram observadas. Diferentemente do anterior, a Lei 13.249/15 que instituiu o PPA 2016-2019, não estabeleceu diretriz para a “garantia da soberania” ou outra relacionada diretamente à defesa nacional. Observa-se, no entanto, um grande viés social ao se estabelecer como prioridades

as metas do Plano Nacional de Educação, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Plano Brasil Sem Miséria (BRASIL, 2016b).

O programa relacionado à defesa também sofreu modificação na sua nomenclatura, passando a ser denominado Programa 2058 – “Defesa Nacional”, porém sem alteração de proposta ou conteúdo (BRASIL, 2015b).

A estrutura do plano dividido em programas e estes contendo os objetivos, metas e iniciativas é semelhante ao PPA anterior, embora este apresente dois pontos de destaque: a intenção de reforçar o caráter estratégico do plano e o foco em qualificar o conteúdo dos Programas Temáticos que passa a expressar melhor as estratégias de cada área, traduzindo de forma mais clara as entregas mais relevantes (BRASIL, 2015b).

Semelhante a análise realizada com o PPA 2012-2015, foi elaborada a tabela abaixo, apresentando a relação entre o PPA, os Prg EE e as Ações Orçamentárias cadastradas nos anos de 2016 e 2017:

Quadro 3: Relação Prg EE – PPA 2016-2019 – LOA (2016 e 2017)

PROGRAMA	CUSTO PRAZO	INICIATIVA	META PAA 2016-2019	AÇÃO
ASTROS 2020	R\$ 1.811.000.000 01/09/11 - 30/12/20	- 05PN - Implantação do Sistema de Defesa Estratégico de Lançadores Múltiplos de Foguetes ASTROS 2020.	- 04FY - Implantar 85% do Sistema de Lançadores Múltiplos de Foguetes ASTROS 2020.	14LW - Implantação do Sistema de Defesa Estratégico ASTROS 2020
GUARANI	R\$ 20.800.000.000 01/01/12 - 31/12/31	- 05PO - Aquisição e desenvolvimento de viaturas blindadas sobre rodas - Projeto Guarani.	- 04FZ - Obter 300 viaturas da Nova Família de Blindados sobre rodas	14T4 – Aquisição de Blindados Guarani / Implantação do Projeto Guarani
SISFRON	R\$ 11.992.000.000 01/01/12 - 31/12/22	- 05R0 - Implantação e integração de sistemas de sensoriamento e de apoio à decisão e atuação do SISFRON - 05R4 - Ampliação da capacidade operacional do EB, para atuar na fronteira terrestre em conjunto com outros órgãos governamentais, em operações interagências.	- 04GB - Concluir a implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) no Estado do Mato Grosso do Sul. - 04GC - Implantar 11% do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) nos Estados do Acre, Mato Grosso,	14T5 - Implantação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras - SISFRON

			Rondônia, Paraná e Santa Catarina.	
PROTEGER	R\$ 9.944.100.000 01/01/13 - 14/12/41	- 05PR - Implantação do Sistema Integrado de Proteção de Estruturas Estratégicas Terrestres (PROTEGER).	--	14T6 - Implantação do Sistema Integrado de Proteção de Estruturas Estratégicas Terrestres (PROTEGER)
Defesa Cibernética	(não consta no PPA)	- 05O6 - Implantação de sistema militar de defesa cibernética, segurança de dados e da informação. - 05OO - Implantação do Comando de Defesa Cibernética do Exército Brasileiro. - 05OP - Implantação da Escola Nacional de Defesa Cibernética. - 05OQ - Implantação do sistema de homologação e certificação de produtos de Defesa Cibernética.	- 04FG - Implantar 10% do Programa da Defesa Cibernética na Defesa Nacional. - 04FK - Integrar o Sistema de Rádio Definido por Software (RDS - Defesa) com os demais sistemas de comunicações das Forças Armadas.	147F - Implantação de Sistema de Defesa Cibernética para a Defesa Nacional
AVIAÇÃO	R\$ 3.785.916.732 31/12/03 - 30/11/22	- 05PQ - Conclusão da implantação dos 3º e 4º Batalhões de Aviação do Exército e do núcleo do 5º Batalhão de Aviação do Exército.	--	3138 - Implantação do Sistema de Aviação do Exército
Defesa Antiaérea	R\$ 4.162.000.000 01/01/12 - 31/12/20	- 05R1 - Obtenção de armamentos e sistemas para a DA Ae das Estruturas Estratégicas do País. - 05R2 - Desenvolvimento de sistema de comando e controle, integração de módulos e sensores de média altura – Prj DA Ae. - 05R3 - Implantação do Sistema Operacional de DA Ae Força Terrestre.	- 04GD - Implantar 30 módulos de defesa antiaérea de estruturas civis críticas - Projeto de Defesa Antiaérea da Força Terrestre. - 04GF - Elevar a cobertura de vigilância aérea no território nacional de 47% para 75%, com ampliação do monitoramento na altitude de 3.300m.	13DB - Aquisição de Sistemas de Artilharia Antiaérea

Fonte: elaborada pelo autor com dados dos Anexos I e III do PPA 2016-2019 (BRASIL, 2016c)

Comparando-se o PPA 2012-2015 com o PPA 2016-2019, se observa um maior detalhamento das iniciativas e metas sem, no entanto, ter havido alterações nas ações orçamentárias.

Apenas em dois programas foram observadas alterações significativas:

- no Prg EE ASTROS 2020, o prazo de conclusão foi estendido em dois anos (até 30/12/2020) e o custo total sofreu um acréscimo de 45,34%, passando a R\$ 1,811 bilhão de reais;

- no Prg EE Defesa Antiaérea as iniciativas e metas foram atualizadas, introduzindo novas capacidades ao programa, o que ampliou o seu custo para 4,162 bilhões de reais, um acréscimo de 2,6 vezes no seu valor inicial.

É possível afirmar, portanto, que ainda se mantém o alinhamento entre o planejamento estratégico do Governo Federal com as propostas apresentadas pelo Exército para desenvolver suas capacidades militares.

No entanto, que o que foi analisado até o momento foi apenas esse alinhamento e não o repasse de recursos financeiros propriamente ditos. A crise econômica pelo qual passou o país, especialmente nos anos de 2015 e 2016, pode ter causado impactos no orçamento do Exército, refletindo nos seus Prg EE.

5.3 A CRISE ECONÔMICA E OS REFLEXOS NO PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DO EXÉRCITO

O cenário de forte crise econômica passou a ser observado no Brasil a partir do final do ano de 2014 e vem refletindo até os dias atuais. Essa crise se mostrou através de uma forte queda no PIB e aumento do desemprego.

Além disso, segundo Filho (2017), como resumo dessa crise nota-se o também o seguinte:

“[...] a taxa de crescimento do produto potencial da economia brasileira saiu da faixa de 4% ao ano para menos de 2% ao ano. Ao mesmo tempo, o **setor público brasileiro** abandona um superávit primário de 2,2% em 2012 e gera um déficit primário de 2,7% em 2016”(grifo nosso).

Foi uma crise na economia provocada não apenas por fatores externos, mas por um desarranjo nas contas públicas.

Os gráficos abaixo ilustram esses os resultados da crise econômica no PIB e no índice de desemprego da população brasileira:

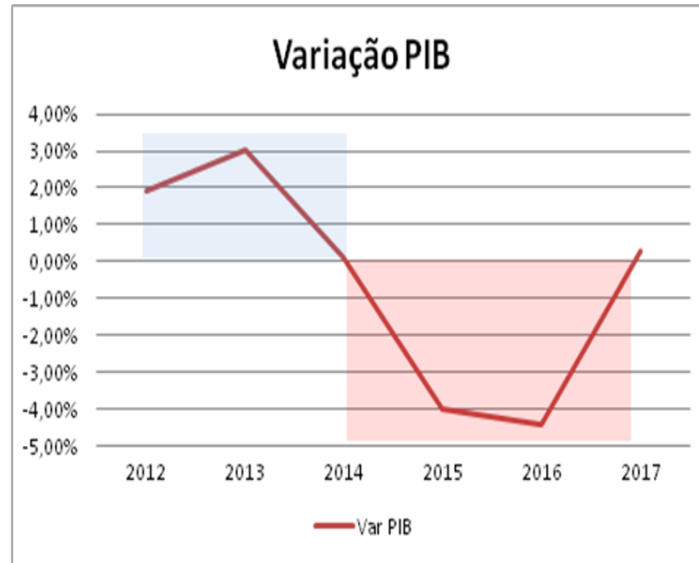


Gráfico 1: Variação do PIB (2012-2017)

Fonte: IBGE, 2018a

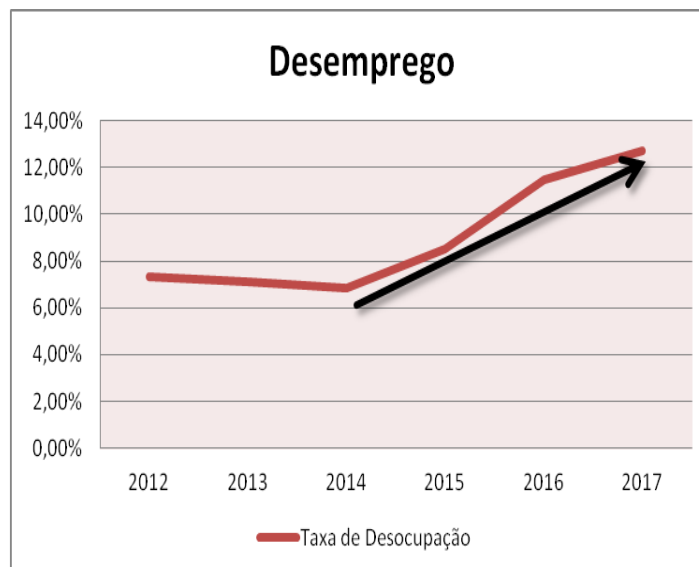


Gráfico 2: Taxa de Desemprego (2012-2017)

Fonte: IBGE, 2018b

Essa crise refletiria ainda na **perda da capacidade de investimento do governo** e na redução de investimentos externos a partir de 2015. Com isso, o governo viu-se compelido a **adotar medidas de ajuste fiscal** como a Emenda Constitucional que limitou os gastos públicos por um período de 20 (vinte) anos (FILHO, 2017).

A Emenda Constitucional nº 95 (EC/95), aprovada pelo Congresso Nacional em dezembro de 2016, instituiu um novo regime fiscal do orçamento federal, estabelecendo que as despesas primárias somente poderão ser reajustadas

respeitando o limite baseado no índice inflacionário dos últimos 12 (doze) meses, conforme descrito:

Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, **limites individualizados para as despesas primárias**: [...]

I - do Poder Executivo; [...]

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o **caput** deste artigo equivalerá: [...]

II - para os exercícios posteriores, **ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA**, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária (BRASIL, 2016a)

O Ministério da Defesa (MD) tem acompanhado os impactos da EC/95, destacando a possível descontinuidade do fluxo para os seus projetos estratégicos e a redução das despesas de investimento. Ainda, como reflexos, essa descontinuidade e/ou redução levaria a uma possível elevação de custos dos projetos, incidência de multas e atraso na entrega dos bens de defesa à sociedade brasileira (NETO, 2018).

Diante de um cenário de queda nos investimentos públicos e privados, grave recessão econômica com a forte queda do PIB em 2015 e 2016 e a limitação dos gastos públicos por 20 (vinte) anos com a EC/95, o Exército viu-se compelido a reformular o seu Plano Estratégico (PEEx), retirando atividades impostas no plano anterior, alongando o prazo de algumas dessas ações (BRASIL, 2017b).

O PEEx 2016-2019 – 3ª edição, publicado em agosto de 2017, estabelece “onde haverá a priorização, estabelecida pelo Cmt Ex, das ações estratégicas compatíveis com a Proposta da Lei Orçamentária Anual (PLOA) do ano em questão”, procurando o alinhamento com a realidade orçamentária, a curto prazo (BRASIL, 2017b).

Comparando a 2ª edição do PEEx (BRASIL, 2015a) e a 3ª edição (BRASIL, 2017b) dos PEEx, pode-se verificar que as mudanças ocorridas na reformulação do PEEx que impactaram nos programas/projetos estratégicos, não se traduziram em mudança de objetivos ou ações estratégicas, mas o adiamento de atividades, conforme descrito no plano:

[...] esta 3ª Edição do PEEx foi **motivada pela restrição orçamentária imposta pela Emenda Constitucional nº 95/2016**. Desse modo, foram retiradas Atividades Impostas em relação à versão anterior (2ª Edição), as quais serão a base para a confecção do PEEx 2020-2023 [...] (BRASIL, 2017b)(grifo nosso)

Esse alongamento vem causando preocupações ao Exército. O Gen Ex Eduardo Dias da Costa Villas Bôas, Comandante do Exército, em audiência da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), do Senado Federal, em 2017, ressaltou a importância dos recursos para a defesa, deixando claro que a incerteza pode trazer “prejuízos terríveis” ao Exército e causar “uma situação calamitosa” para as empresas com as quais a Força tem contratos (AGÊNCIA SENADO, 2017).

A Diretriz Especial para Gestão Orçamentária e Financeira para o ano de 2018, emitida pelo Comandante do Exército, também traduz essa preocupação:

[...] a. os recursos previstos para o **Aprestamento do EB**, administração da unidade, logística militar terrestre e ensino mostram-se **inferiores aos alocados na LOA 2017**, e continuam **muito abaixo das reais necessidades da Força**. Dessa forma, **limitam o estado de prontidão desejado**, a **continuidade das ações** ora em andamento, bem como outras que porventura surjam ao longo do corrente exercício financeiro (BRASIL, 2018a).

Da análise dos planos plurianuais e a sua correlação com o planejamento estratégico do Exército, no cenário de crise econômica a partir de 2014, pode-se inferir que, no nível estratégico, o impacto da crise se deu na medida em que o Exército foi levado a reformular seu planejamento, alongando a conclusão de algumas atividades impostas para o período 2020-2023.

Essa distensão aliada à inconstância no repasse dos recursos pode vir a causar prejuízos na conclusão dos Prg EE, que poderiam se traduzir em aumento dos custos dos programas, devido ao seu alongamento, incidência de multas, pelo não cumprimento de acordos, e o atraso na entrega dos produtos de defesa à sociedade, conforme previsto nos PPA, que, em última análise contribuiria ainda mais para prejudicar o desenvolvimento pleno das capacidades militares exigidas para a Força Terrestre.

6 O ORÇAMENTO DA DEFESA NACIONAL

A análise do orçamento público federal é o que permite apresentar como se planeja e executa as políticas públicas, sendo este, “por excelência, o instrumento de concretização da atividade governamental” (PEDERIVA, 2016).

A Defesa Nacional, como política pública, deve estar priorizada dentro dessa ferramenta, a fim de poder receber os recursos financeiros necessários à execução das suas atividades. Os recursos para a defesa não atende apenas às necessidades das Forças Armadas, como tal, mas traduzem-se na prioridade dada ao assunto pelo Governo Federal, colaborando para a projeção do Brasil no cenário mundial.

Após análise dos PPA foi possível verificar que a Defesa Nacional vem sendo encarada com a devida importância, uma vez que o planejamento orçamentário brasileiro está bem alinhado à PND e à END, documentos que norteiam a defesa no Estado Brasileiro.

No entanto, resta saber se a previsão orçamentária está adequada, se foi efetivamente executada e se os objetivos almejados pelo Exército Brasileiro, por meios dos seus programas estratégicos, poderão ser alcançados.

6.1 OS GASTOS BRASILEIROS COM DEFESA

Ao longo dos últimos anos, em decorrência da crise econômica, o Brasil perdeu espaço na economia mundial, mas ainda figura hoje como a 8ª (oitava) maior economia do mundo com um PIB, em 2017, estimado em 2.140,94 bilhões de dólares (FMI, 2017 apud FUNAG, 2018).

Tabela 1: Maiores economias do mundo (2014 – 2017)(em bilhões US\$)

	País	2014	2015	2016	2017
1º	Estados Unidos	17.393,10	18.036,65	18.569,10	19.417,14
2º	China	10.534,53	11.226,19	11.218,28	11.795,30
3º	Japão	4.848,73	4.382,42	4.938,64	4.841,22
4º	Alemanha	3.885,44	3.365,29	3.466,64	3.423,29
5º	Reino Unido	3.002,39	2.863,30	2.629,19	2.496,76
6º	França	2.843,67	2.420,16	2.463,22	2.420,44
7º	Índia	2.033,65	2.088,16	2.256,40	2.454,46
8º	Brasil	2.456,05	1.801,48	1.798,62	2.140,94
9º	Itália	2.155,15	1.825,82	1.850,74	1.807,43
10º	Canadá	1.792,88	1.552,81	1.529,22	1.600,27

Fonte: FMI, 2017 apud FUNAG, 2018

No entanto, os gastos com defesa no Brasil não vêm acompanhando a estatura econômica do país. Os gastos militares brasileiros corresponderam, em média, a **1,36% do PIB** brasileiro nos últimos quatro anos, enquanto que no mesmo período, a média das entre os países mais ricos do mundo foi de **1,80% do PIB**. Atualmente, a média mundial de gastos militares está em torno de **2,2% do PIB** enquanto que nas Américas, essa média gira em torno de **1,3%** (SIPRI, 2018).

Tabela 2 – Gastos militares brasileiros (2014 – 2017)

	US\$ (mil)	% PIB
2014	32.659,61	1,33
2015	24.617,70	1,36
2016	24.224,75	1,35
2017	29.283,46	1,41

Fonte: SIPRI, 2018

No contexto regional, apesar da relativa estabilidade alicerçada pela integração e pelo papel brasileiro na América do Sul, o subcomplexo regional norte andino (Peru, Equador, Colômbia e Venezuela) ainda apresenta conflitos intraestatais, queixas fronteiriças, instabilidades democráticas e um aumento da penetração dos Estados Unidos da América (EUA) muito por conta do combate ao narcotráfico (FUCCILLE; REZENDE, 2013).

O problema colombiano com as Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC), outros grupos paramilitares e o combate ao narcotráfico fortemente apoiado militar e economicamente pelos EUA, afeta todo o subcomplexo norte andino. Os antagonismos com o regime venezuelano, instalado após ascensão de Hugo Chávez, sugerem, ainda, um possível quadro de instabilidade nesta parte do continente (FUCCILLE; REZENDE, 2013).

Nas demais áreas não se apresentam problemas internos ou externos que demandem maiores investimentos em segurança e defesa.

Ao comparar o Brasil com os países com as maiores economias do subcontinente sul-americano (Argentina, Colômbia, Venezuela³, Chile e Peru), sendo três deles do norte andino, observa-se que a seguinte proporção de gastos militares em relação ao PIB:

³ A Venezuela foi excluída da tabela devido ao alto grau de incerteza das informações obtidas de 2015 a 2017, segundo o portal do *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI, 2018).

Tabela 3 – Gastos militares América do Sul (% PIB)

	2014	2015	2016	2017	Média
Brasil	1,33%	1,36%	1,35%	1,41%	1,36%
Argentina	0,88%	0,86%	0,83%	0,91%	0,87%
Chile	1,96%	1,91%	1,94%	1,91%	1,93%
Colômbia	3,13%	3,12%	3,07%	3,10%	3,11%
Peru	1,59%	1,73%	1,32%	0,98%	1,40%

Fonte: SIPRI, 2018

De acordo com a tabela, tem havido uma constância nos gastos militares entre os países comparados, com exceção do Peru que reduziu sensivelmente seus gastos em 2016 e 2017. A média de gastos militares entre estes países é de **1,73% do PIB**.

Excluindo-se a Colômbia, que possui altos gastos devido aos seus problemas internos, essa média cai para **1,39% do PIB** entre os demais países comparados, o que revela o quadro de baixo investimento em defesa nesta região do mundo.

Outro importante grupo de países no qual o Brasil se insere é o BRICS, acrônimo de Brasil, Rússia, China, Índia e África do Sul (*South Africa*), grupo de países emergentes que têm ganhado protagonismo mundial.

Com exceção da África do Sul, os demais países se destacam geopoliticamente no mundo pelos seus territórios (Rússia – 1º, China – 3º, Brasil – 5º, Índia – 7º), suas populações (China – 1º, Índia – 2º, Brasil – 5º, Rússia – 9º) e suas economias (China – 2º, Índia – 7º, Brasil – 8º, Rússia – 12º), o que os torna atores de grande poder no cenário internacional, rivalizando com as tradicionais potências norte-americana e europeias.

Na comparação dos gastos militares do Brasil com os demais países do bloco, observa-se o seguinte:

Tabela 4 – Gastos militares BRICS (% PIB)

	2014	2015	2016	2017	Média
Brasil	1,33%	1,36%	1,35%	1,41%	1,36%
Rússia	4,10%	4,85%	5,50%	4,26%	4,68%
Índia	2,49%	2,41%	2,51%	2,49%	2,47%
China	1,92%	1,93%	1,93%	1,91%	1,92%
África do Sul	1,11%	1,10%	1,08%	1,05%	1,08%

Fonte: SIPRI, 2018

Diferentemente dos países da América do Sul, os BRICS apresentaram nos últimos quatro anos uma média de gastos militares de **2,3% do PIB**, revelando a atenção dada aos gastos com defesa nesses países. Apenas o Brasil e a África do Sul se distanciam em grande medida dessa média.

Há que se destacar ainda não apenas o percentual de gastos em relação ao PIB, mas o volume de gastos da China, Rússia e Índia que somados investem atualmente da ordem de 358 bilhões de dólares / ano, figurando como os 2º, 3º e 5º maiores gastos militares do mundo. O Brasil, nesse ranking, ocupa a 13ª posição (SIPRI, 2018).

As opções estratégicas do Brasil, seguindo suas tradições e uma avaliação de um mundo mais pacífico, privilegia uma postura de projeção de poder com um caráter mais “defensivo” e uma “postura internacional menos assertiva”. Diferentemente, China, Rússia e Índia possuem uma visão mais realista, menos idealista, e adaptam suas estratégias de defesa a essa visão, o que justificaria o volume de gastos militares (BERTONHA, 2013).

A evolução dos gastos militares do Brasil na última década também deve ser analisada. Ao observar a figura abaixo, nota-se que houve uma elevação dos gastos militares a partir de 2008, após a aprovação da primeira edição da PND e END:

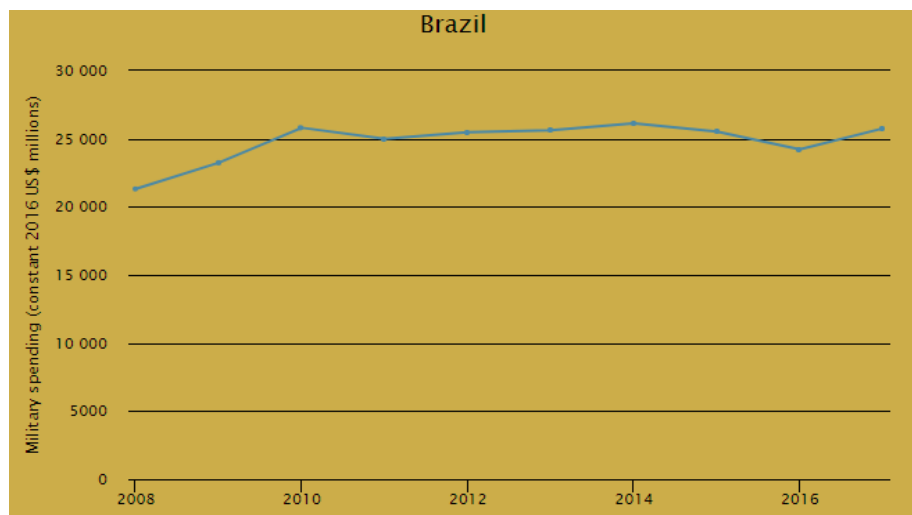


Figura 11 – Evolução dos gastos militares no Brasil

Fonte: SIPRI (2018)

O pico se deu em 2010. Esses gastos se mantiveram estáveis até a crise econômica iniciada em 2014, onde há uma queda para patamares inferiores a 2011.

No Exército, o início da ascensão dos gastos militares coincide com o início do processo de transformação, com o lançamento da Estratégia Braço Forte.

No cenário nacional, ao analisar o orçamento público federal, obtém-se mais precisamente a distribuição dos recursos financeiros e a sua priorização. A Defesa Nacional possui um dos maiores orçamentos no âmbito federal, figurando na 7ª posição na distribuição de recursos entre as áreas governamentais. A tabela abaixo demonstra os recursos destinados entre 2014 e 2017:

Tabela 5 – Orçamento por Função (em bilhões R\$)

Posição	Função	2014	2015	2016	2017
1º	Encargos Especiais	1.345,0	1.715,4	1.694,1	2.066,6
2º	Previdência Social	473,5	529,9	571,8	650,5
3º	Saúde	98,0	112,8	109,9	117,2
4º	Educação	83,3	105,1	103,5	112,6
5º	Assistência Social	68,2	74,6	77,3	83,4
6º	Trabalho	63,8	68,4	72,5	74,8
7º	Defesa Nacional	38,6	43,4	59,5	69,9

Fonte: SIOP, 2018

Embora tenha o sétimo maior orçamento, esse montante tem correspondido a apenas 1,8%, em média, de todo orçamento federal (SIOP, 2018).

Ao analisar os gastos militares em relação aos gastos do governo, excluindo os encargos especiais e outras despesas, essa média aumenta para **3,5%**, no período de 2014 a 2017. Na América do Sul, a média dos países comparados anteriormente ficou em **6,7%**, e entre os BRICS foi de **7,9%**, no mesmo período (SIPRI, 2018).

Após a análise dos dados, é possível inferir que o Brasil destina para a sua defesa um percentual compatível com seus vizinhos da América do Sul, em relação ao PIB, embora ainda esteja num patamar inferior a países como o Chile e a Colômbia. Por outro lado, ao comparar o Brasil com os maiores países do BRICS, observa-se que em relação aos investimentos em defesa, o Brasil investe muito aquém de seus pares.

Em relação aos gastos governamentais, o Brasil ainda investe muito menos que os seus vizinhos na América do Sul e menos da metade do que se gasta, em média, nos países do BRICS. Levando-se em consideração que os gastos militares devem ser quase que exclusivamente estatais, nota-se que o Brasil tem priorizado outros gastos em detrimento da sua defesa.

Num contexto em que se busca desenvolver capacidades militares que possam contribuir com a projeção internacional, o baixo investimento em defesa pode dificultar a execução dos programas voltados ao desenvolvimento dessas capacidades, o que pode vir a causar empecilhos ao protagonismo do país nos cenários regional e mundial.

6.2 A EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO DO EXÉRCITO BRASILEIRO E SEUS PROGRAMAS ESTRATÉGICOS

As despesas com a defesa nacional têm correspondido a 1,8% do orçamento federal ao longo dos últimos quatro anos. Esse patamar, embora seja constante, pode não estar atendendo as necessidades de investimento do Exército para os seus programas estratégicos.

O presente estudo se ateve aos recursos destinados ao “**Investimento**” por serem os recursos de maior vulto e que efetivamente são empregados para a “entrega dos produtos de defesa” dos programas estratégicos. Os recursos destinados ao “Custeio” não foram analisadas, porém é importante lembrar que são fundamentais para a execução das tarefas administrativas, operacionais e de manutenção dos programas estratégicos.

Embora tenha havido crescimento absoluto do orçamento para a Defesa Nacional como apresentado na Tabela 7, com a crise econômica que se debruçou a partir de 2014, o orçamento para “**Investimento**” do Ministério da Defesa foi sensivelmente afetado sofrendo cortes da ordem de 12% (2014), 34,9% (2015), 11,9% (2016) e 16,4% (2017) nessa natureza de despesas.

O gráfico abaixo demonstra a diferença entre os valores aprovados inicialmente na Lei Orçamentária Anual (LOA) e os valores efetivamente empenhados entre 2014 e 2017:

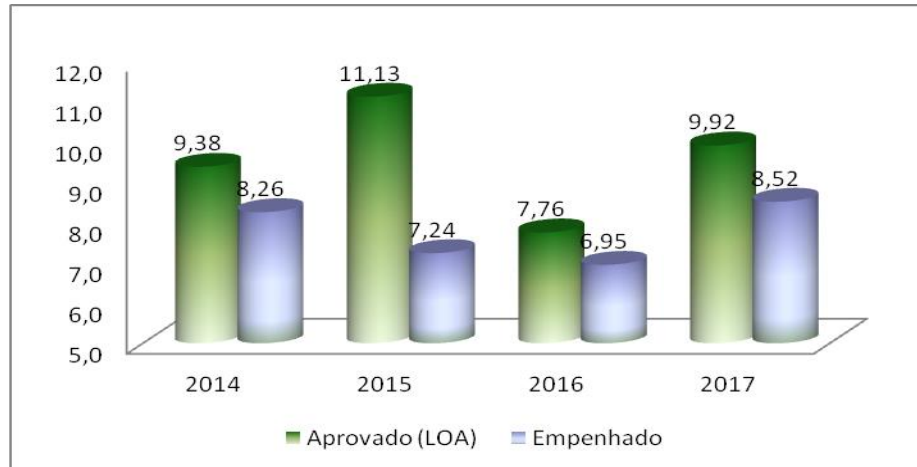


Gráfico 3: Investimentos Ministério da Defesa (2014-2017) (em bilhões R\$)

Fonte: SIOP, 2018

No Exército Brasileiro, a situação se reflete. Ainda que as propostas orçamentárias tenham sido aprovadas quase que na sua totalidade, o que se observa é que os ajustes fiscais empreendidos pelo governo federal se traduziram em redução dos recursos disponíveis para investimento na Força Terrestre.

Essa diferença se deve, principalmente, pela limitação de empenhos imposta pelo Governo Federal para cumprir a meta estabelecida na LDO. Em 2015, a **redução entre o aprovado na LOA e o efetivamente empenhado chegou a 51,17%**, como demonstrado no gráfico abaixo:

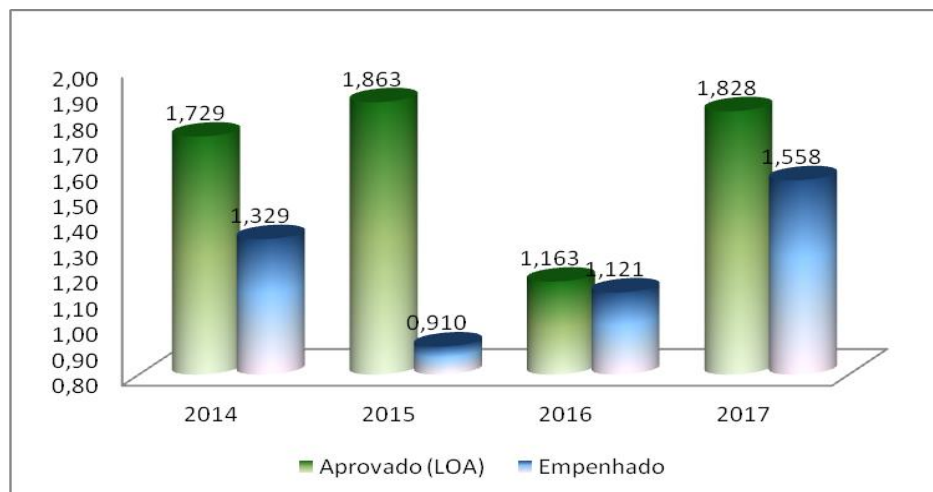


Gráfico 4: Investimentos Comando do Exército (2014-2017) (em bilhões R\$)

Fonte: SIOP, 2018

Como se observa no gráfico, de 2014 a 2017, a diferença entre o orçamento aprovado e o que foi efetivamente empenhado foi de **-25,3%**, **deixando de investir 1,665 bilhão de reais** no período, ou seja, em 4(quatro) se perdeu o equivalente em 1(um) ano de investimentos.

Outra medida de ajuste fiscal é a Emenda Constitucional nº 95 (EC/95). Porém, ela não reduziu *per se* os investimentos para a defesa. A emenda limita o aumento dos gastos públicos à variação da inflação, ou seja, o orçamento do Ministério da Defesa e, por consequência, do Exército, não poderá ser ampliado acima da inflação, salvo sejam remanejados de outra área governamental.

Sendo assim, os reflexos para o Exército se dão na medida em que sem poder ampliar seus gastos totais e com as despesas obrigatórias⁴ em ascendência, o percentual de investimentos, incluído dentre as despesas discricionárias, tende a ser reduzido. A tabela abaixo apresenta os números do orçamento do Comando do Exército de 2014 a 2018⁵:

Tabela 6: Orçamento do Exército aprovado (em milhões R\$)

	2014	2015	2016	2017	2018
Despesas Obrigatórias	26.632,04	29.741,88	32.797,56	37.501,05	40.358,00
Despesas Discricionárias	2.268,06	1.865,53	1.576,85	2.292,39	1.541,66
PAC	716,00	1.088,61	446,46	906,88	906,48

Fonte: SIOP, 2018

A Diretriz Especial para Gestão Orçamentária e Financeira para 2018 também destaca o fato de que as despesas obrigatórias estão garantidas ao passo que as demais despesas têm sofrido redução, prejudicando as atividades e as missões da Força Terrestre (BRASIL, 2018a).

Os programas estratégicos do Exército também vêm sofrendo com os ajustes orçamentários. Embora alguns dos programas estratégicos sejam beneficiados com recursos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o repasse de recursos também vem sendo descontínuo, prejudicando o andamento dos programas.

A imagem abaixo representa graficamente o impacto nos prazos dos programas estratégicos do Exército:

⁴ Despesas obrigatórias – alimentação de rancho, fardamento, movimentação de pessoal, assistência médica, indenização de representação no exterior e demais benefícios (BRASIL, 2018a).

⁵ Os números do orçamento 2018 foram incluídos por representarem, efetivamente, o primeiro orçamento que refletiu os limites impostos pela EC/95, representando a diminuição significativa nas despesas discricionárias para este ano.

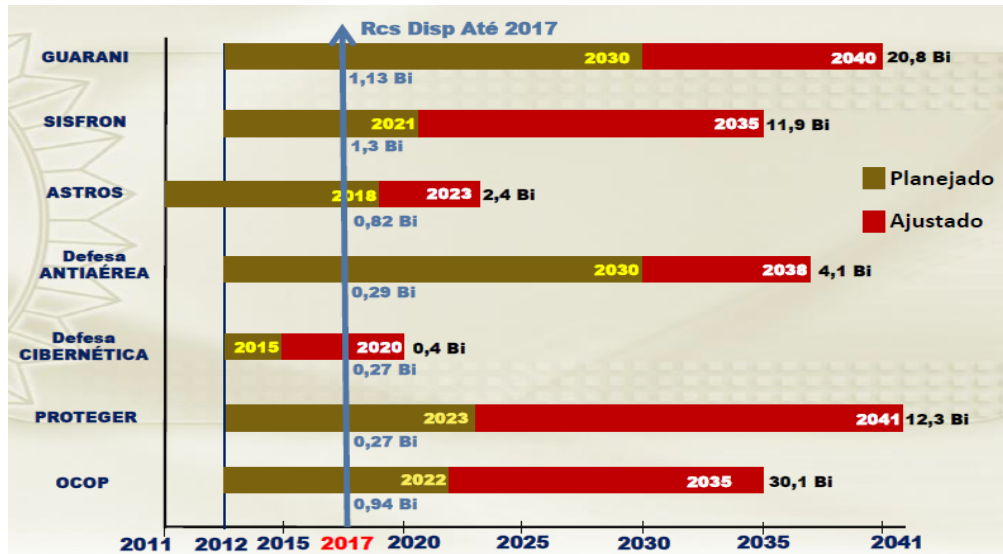


Figura 12: Prazo dos Programas Estratégicos do Exército

Fonte: SOARES, 2017

Nas seções a seguir serão apresentados os dados referentes a cada programa estratégico, detalhando e demonstrando os impactos nos seus planejamentos, representados na figura acima.

6.2.1 Programa ASTROS 2020

Este programa tem contado com recursos para investimentos quase que exclusivos do PAC Defesa, o que tem permitido um fluxo contínuo nos últimos anos. No entanto, o montante de recursos também vem sofrendo cortes como demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 7: ASTROS 2020 (em milhões R\$)

	Previsto (PLOA)	Autorizado (LOA)	Empenhado	Varição (LOA/Emp)	Varição (PLOA/Emp)
2014	90.730.000	309.000.000	222.547.290	-27,98%	145,29%
2015	90.600.000	115.600.000	55.345.031	-52,12%	-38,91%
2016	70.360.000	117.929.179	117.927.759	0,00%	67,61%
2017	121.300.000	123.472.089	95.257.850	-22,85%	-21,47%
TOTAL	372.990.000	666.001.268	491.077.930	-26,26%	31,66%

Fonte: SIOP, 2018

Em 2014, R\$ 9.000.000 (nove milhões de reais) autorizados na LOA para o Comando do Exército (despesa discricionária), destinados à construção do Forte Santa Bárbara, não foram empenhados, o que contribuiu para o atraso na conclusão daquela obra (MPDG, 2014).

Ao longo dos últimos 4(quatro) anos, apesar de não ter havido constância no repasse de recursos, o programa contou com 31,66% de recursos a mais que a proposta inicial do Exército.

Considerando os dados dos PPA 2012-2015 e 2016-2019, tanto o custo quanto o prazo para execução do programa já sofreram alterações. O custo aumentou mais de 45% e o prazo foi dilatado em dois anos, para dezembro de 2020.

No entanto, o que se nota com a diretriz de implantação do programa é uma ampliação no seu escopo, levando a uma evolução é ainda maior no custo e prazo. Nessa diretriz, o custo total do programa é acrescido em mais 1,586 bilhão de reais no período de 2018 a 2023, novo prazo final estimado para o programa (BRASIL, 2017b).

O risco de descontinuidade no repasse recursos é ainda destacado na diretriz, que ressalta para a não execução do programa gerando riscos à capacidade de “Dissuasão Extrarregional” do Brasil (BRASIL, 2017b).

6.2.2 Programa GUARANI

O programa Guarani também conta com recursos quase que exclusivos, para investimento, do PAC. Em 2014, foram autorizados na LOA, para o Comando do Exército, R\$ 15.000.000 (quinze milhões de reais) de investimento (despesa discricionária) para o programa, mas esse recurso não pôde ser empenhado. A tabela abaixo apresenta a evolução:

Tabela 8: GUARANI (em milhões R\$)

	Previsto (PLOA)	Autorizado (LOA)	Empenhado	Varição (LOA/Emp)	Varição (PLOA/Emp)
2014	86.612.000	133.000.000	95.764.570	-28,00%	10,57%
2015	200.006.252	330.006.252	186.497.289	-43,49%	-6,75%
2016	190.240.000	146.287.784	207.410.834	41,78%	9,03%
2017	331.400.000	332.400.000	376.538.764	13,28%	13,62%
TOTAL	808.258.252	941.694.036	866.211.457	-8,02%	7,17%

Fonte: SIOP, 2018

Nos anos de 2016 e 2017, o programa teve um aporte de recursos 21,99% acima do autorizado pela LOA. No entanto, computando-se os 4 (quatro) anos, deixaram de ser empenhados 8,02% dos recursos autorizados. Se for observada a variação entre o empenhado e a proposta inicial do orçamento, o programa teve as

suas propostas atendidas e uma das metas do programa prevista no PPA 2016-2019 – obter 300 (trezentas) viaturas Guarani (VBMR 6x6) – foi alcançada em maio de 2018 (AGÊNCIA VERDE OLIVA, 2018).

No entanto, esse atendimento pode não refletir uma boa situação do programa. O prazo de encerramento previsto inicialmente para 2030, previsto inicialmente sua Diretriz de Implantação do “projeto GUARANI” (BRASIL, 2013) foi dilatado para 2040 e alguns projetos como as viaturas 4x4 e 8x8 ainda não foram desenvolvidos (EPEX, 2018b).

6.2.3 Programa SISFRON

O programa contou exclusivamente com recursos do PAC Defesa para investimento entre 2014 e 2017 e, dentre os três programas contemplados no PAC Defesa, é o que mais sofreu cortes no período:

Tabela 9: SISFRON (em milhões R\$)

	Previsto (PLOA)	Autorizado (LOA)	Empenhado	Varição (LOA/Emp)	Varição (PLOA/Emp)
2014	201.503.906	298.000.000	256.059.115	-14,07%	27,07%
2015	285.000.000	495.000.000	160.356.069	-67,60%	-43,73%
2016	185.000.000	182.240.222	182.225.523	-0,01%	-1,50%
2017	327.700.000	437.700.000	256.426.319	-41,42%	-21,75%
TOTAL	999.203.906	1.412.940.222	855.067.026	-39,48%	-14,43%

Fonte: SIOP, 2018

A redução no período foi de 39,48% dos recursos autorizados, totalizando mais de 557 milhões de reais que não foram investidos no programa. Mesmo comparando os recebidos com os previstos, o programa deixou de receber 14,43% das suas necessidades.

O prazo inicial do programa, destacados nos PPA 2012-2015 e 2016-2019 é dezembro de 2022. Porém, a sua diretriz de implantação destaca duas datas importantes: a conclusão do projeto piloto, prevista para 2019 e a conclusão do total do programa, prevista para 2035 (BRASIL, 2017e).

O custo total do programa, previsto nos PPA, não foi alterado pela diretriz de implantação, mas o prazo de conclusão foi dilatado em **13 (treze) anos**, demonstrando o impacto não apenas da evolução do programa, mas principalmente pelos atrasos no repasse dos recursos financeiros.

É importante lembrar que o SISFRON é fundamental para gerar as capacidades de monitoramento/controle exigida para o Exército para a defesa territorial, além de colaborar com outras agências no combate a ilícitos transfronteiriços.

6.2.4 Programa PROTEGER

Este programa tem sofrido significativos cortes orçamentários. A redução no período foi de 59,98% dos recursos autorizados. Os dados abaixo comprovam:

Tabela 10: PROTEGER (em milhões R\$)

	Previsto (PLOA)	Autorizado (LOA)	Empenhado	Varição (LOA/Emp)	Varição (PLOA/Emp)
2014	22.784.200	40.784.200	22.781.685	-44,14%	-0,01%
2015	29.500.000	65.260.000	8.053.252	-87,66%	-72,70%
2016	11.400.000	10.967.230	10.965.308	-0,02%	-3,81%
2017	9.800.000	14.600.000	10.869.051	-25,55%	10,91%
TOTAL	73.484.200	131.611.430	52.669.297	-59,98%	-28,33%

Fonte: SIOP, 2018

Em 2015, foram destinados na LOA R\$ 65.260.000 (sessenta e cinco milhões, duzentos e sessenta mil reais) para investimentos oriundos do PAC. Esse montante não foi empenhado e os recursos utilizados nesse ano foram oriundos do Comando do Exército, dentre as despesas discricionárias.

Nesse caso se observa que a descontinuidade no aporte de recursos ou o seu contingenciamento obriga a Força a utilizar recursos próprios para cumprir as obrigações decorrentes do programa.

À semelhança do SISFRON, o PROTEGER sofreu uma **redução de 28,33%** no aporte às suas necessidades nos últimos 4 (quatro) anos, comprometendo ainda mais a sua execução.

A diretriz de implantação do programa não aponta o custo e o prazo para a sua execução, mas destaca que o programa segue o estudo de viabilidade realizado quando este era um projeto estratégico (BRASIL, 2018b).

Sendo assim, permanecem o custo e prazo previstos no PPA (R\$ 9,9 bilhões – dezembro de 2041), embora o atraso no repasse dos recursos financeiros possam trazer graves prejuízos ao cumprimento das metas do programa.

6.2.5 Programa DEFESA CIBERNÉTICA

Este programa tem sofrido as mesmas reduções que os demais, apesar da necessidade do emprego da defesa cibernética durante os grandes eventos ocorridos em 2014 (Copa do Mundo) e 2016 (Olimpíadas). Além disso, o programa de Defesa Cibernética do Ministério da Defesa concentrado os recursos para a área para o desenvolvimento das capacidades conjuntas das três Forças Armadas e órgãos do Governo Federal.

Em relação ao orçamento, os dados são os seguintes:

Tabela 11: Defesa Cibernética (em milhões R\$)

	Previsto (PLOA)	Autorizado (LOA)	Empenhado	Varição (LOA/Emp)	Varição (PLOA/Emp)
2014	56.000.000	56.000.000	50.884.130	-9,14%	-9,14%
2015	44.000.000	60.000.000	13.677.842	-77,20%	-68,91%
2016	10.087.207	15.213.083	15.113.908	-0,65%	49,83%
2017	8.390.000	15.390.000	13.914.497	-9,59%	65,85%
TOTAL	118.477.207	146.603.083	93.590.377	-36,16%	-21,01%

Fonte: SIOP, 2018

A grande variação em 2015 se deu por conta dos recursos autorizados para o PAC (R\$ 60.000.000) não terem sido empenhados, restando ao Comando do Exército empenhar recursos próprios (despesas discricionárias) para cumprir as obrigações do programa.

Mesmo com um aporte bem superior ao previsto em 2016 e 2017, o programa recebeu ainda conta com **21,01% a menos de recursos** para a sua execução.

6.2.6 Programa AVIAÇÃO

À semelhança dos demais programas estratégicos, o repasse de recursos orçamentários para este programa também foi aquém das necessidades, conforme dados abaixo:

Tabela 12: Aviação (em milhões R\$)

	Previsto (PLOA)	Autorizado (LOA)	Empenhado	Varição (LOA/Emp)	Varição (PLOA/Emp)
2014	71.767.412	71.767.412	50.926.931	-29,04%	-29,04%
2015	19.698.418	19.698.418	7.572.266	-61,56%	-61,56%
2016	82.866.348	71.788.977	71.774.217	-0,02%	-13,39%
2017	129.564.027	181.564.027	128.518.703	-29,22%	-0,81%
TOTAL	303.896.205	344.818.834	258.792.117	-24,95%	-14,84%

Fonte: SIOP, 2018

Embora a dotação orçamentária autorizada na LOA nos últimos 4 (quatro) anos tenha sido superior ao previsto inicialmente pela Exército, o que foi efetivamente empregado ainda ficou **14,84% abaixo das necessidades da Força**.

A diretriz de implantação do programa Aviação, publicada em setembro de 2017, prevê um custo anual 140 milhões de reais, a serem atualizados anualmente, para execução das suas atividades (BRASIL, 2017a).

Diferentemente dos prazos e custos previstos nos PPA, a diretriz regula esses parâmetros de acordo com os projetos que compõem o programa, demonstrando que o mais importante para a execução deste é a **continuidade do aporte de recursos anualmente** e, pelo que se observa, essa necessidade não vem sendo atendida.

6.2.7 Programa DEFESA ANTIAÉREA

O único projeto estratégico dentro do subportfólio Defesa da Sociedade foi o único que foi contemplado com recursos dentro das suas necessidades:

Tabela 13: Defesa Antiaérea (em milhões R\$)

	Previsto (PLOA)	Autorizado (LOA)	Empenhado	Varição (LOA/Emp)	Varição (PLOA/Emp)
2014	71.591.135	71.591.135	74.477.117	4,03%	4,03%
2015	7.382.347	22.296.347	9.239.291	-58,56%	25,15%
2016	37.615.268	32.586.951	39.963.513	22,64%	6,24%
2017	57.434.332	82.434.332	60.125.911	-27,06%	4,69%
TOTAL	174.023.082	208.908.765	183.805.832	-12,02%	5,62%

Fonte: SIOP, 2018

Embora tenha havido uma redução de 12,02% entre o orçamento autorizado e o efetivamente empenhado, ao longo dos últimos 4 (quatro) anos o projeto obteve

5,62% acima dos previsto inicialmente pelo Exército. No entanto, a incerteza sobre a liberação dos recursos durante ao longo ano causa problemas quanto ao cumprimento de prazos de contratos e entregas de produtos para a Força.

O programa prevê o limite orçamentário de 3,03 bilhões de reais, previsto na sua diretriz de implantação, publicada em novembro de 2017. Embora esteja dentro do estimado no PPA 2015-2019 (4,162 bilhões de reais), o prazo de execução foi ampliado para dezembro de 2039, bem superior ao prazo inicial de 2020 (BRASIL, 2017d).

A considerar pelo volume de recursos recebidos nos últimos 4 (quatro) anos, totalizando pouco mais de 183 milhões de reais, observa-se o impacto provocado pela insuficiência de recursos para o programa, provocando um grande atraso na sua execução.

O estudo dos dados orçamentários dos Prg EE no período de 2014, início da crise econômica, até o ano de 2017 foi fundamental para entender como vem se dando o aporte de recursos ao longo dos anos. Desse estudo, é possível concluir que as necessidades orçamentárias dos programas não vêm sendo atendidas em sua plenitude, havendo grande contingenciamento de recursos anualmente.

Embora alguns Prg EE como o GUARANI, o ASTROS 2020 e o DEFESA ANTIAÉREA tenham recursos empenhados além dos autorizados na LOA, esse fato se deu devido à reformulação e atualização dos programas e à necessidade de cumprir com compromissos assumidos, revisando e repactuando os termos contratuais, levando a um alongamento do prazo dos programas.

No entanto, o não atendimento anual do montante necessário aliado ao contingenciamento de recursos pode vir a prejudicar a execução das atividades dos Prg EE, impactando, de fato, nas suas entregas e ampliando a necessidade de ajustes no decorrer da sua execução.

7 CONCLUSÃO

A Política e a Estratégia Nacionais de Defesa determinam as bases para o desenvolvimento das capacidades militares brasileiras, orientando as ações a serem desenvolvidas para garantir a defesa e a segurança nacional, sempre procurando estar em perfeita consonância com o desenvolvimento nacional e atender os objetivos nacionais permanentes.

O estudo sobre o desenvolvimento da defesa nacional é extremamente relevante em um país como o Brasil, devido a sua importância geopolítica e econômica. Porém, não se pode deixar de observar o cenário em que o país se encontra atualmente que é o que determina as políticas públicas que serão planejadas e priorizadas.

O desenvolvimento das capacidades militares atende não apenas às necessidades de estruturar o potencial estratégico das Forças Armadas, mas tem o intuito primordial de desenvolver o poder de dissuasão e a colaborar com a projeção do Brasil no cenário regional e mundial, dando as condições para que o país ocupe o lugar compatível com a sua estatura político-econômica.

No entanto, a atual situação econômica brasileira, particularmente após o ano de 2014, onde se instalou uma séria recessão, tem provocado reflexos no desenvolvimento das capacidades militares brasileiras, particularmente do Exército Brasileiro, impactando diretamente os seus programas estratégicos, responsáveis por atender os interesses da F Ter, alinhados à END.

A crise econômica, a partir de 2014, levou à adoção de medidas de austeridade no âmbito do Governo Federal que refletiram no planejamento estratégico do Exército. O PEEEx 2016 – 2019 teve a conclusão de atividades adiadas para o próximo plano (2020 – 2023), o que certamente irá provocar o atraso nas entregas previstas desde o PPA 2016 – 2019.

Em especial a EC/95, sancionada em 2016, que determinou o limite dos gastos públicos por um período de 20 (vinte) anos, foi a responsável pela reformulação do plano estratégico do Exército em vigor e, possivelmente, afetará a elaboração dos PPA e dos PEEEx futuros.

No que tange ao orçamento público, ao longo dos anos de 2014 a 2017, os programas estratégicos receberam, de forma geral, recursos financeiros destinados a “investimentos” aquém das suas necessidades. Parte desses recursos não foi

sequer contemplada na Lei Orçamentária Anual (LOA), enquanto que aqueles que foram inicialmente previstos, tiveram uma parte do seu montante contingenciado ao longo de cada ano, comprometendo a execução das atividades e a continuidade das ações dos Prg EE.

Essa descontinuidade de recursos vem provocando reações como a revisão e repactuação dos termos contratuais com as empresas participantes dos programas e o alongamento do prazo de conclusão dos mesmos. Em decorrência do alongamento dos programas, a elevação dos custos poderá se mostrar presente, especialmente para se contrapor à defasagem tecnológica dos PRODE a serem entregues.

Aliado a esse cenário de restrições e incertezas orçamentárias, verificou-se ainda que o Brasil tem investido pouco em defesa. Em todos os cenários comparados, sejam eles mundial, regional, comparando-se com seus vizinhos sul-americanos, ou entre os países emergentes (BRICS), o Brasil apresenta investimentos abaixo da média. Para uma nação que almeja ser um ator de relevância, essa situação poderá vir a dificultar o “poder de barganha”, o *soft power* brasileiro, causando empecilhos ao protagonismo do país.

Em suma, o presente estudo pode concluir que o cenário de dificuldades econômicas que podem se perdurar por alguns anos, devido às medidas de austeridade fiscal, e a inconstância no repasse de recursos financeiros para a execução dos Prg EE têm se refletido em grandes dificuldades no desenvolvimento das capacidades militares do Exército Brasileiro e, por conseguinte, prejudicado o desenvolvimento nacional e a projeção brasileira no cenário mundial.

Para se contrapor a essas dificuldades, são necessários maiores estudos sobre as medidas a serem adotadas no gerenciamento dos programas estratégicos, sempre buscando alinhar as necessidades da F Ter ao longo dos anos, a legislação em vigor ou a sua atualização, as disponibilidades orçamentárias e as formas de contornar os entraves financeiros.

Por fim, é importante frisar que se faz mister a participação da sociedade brasileira nos “assuntos de defesa”, a fim de desenvolver a consciência da população sobre a necessidade precípua da defesa como fator para a consecução dos objetivos nacionais. Essa maior participação refletirá nas decisões sobre o desenvolvimento das capacidades militares do país, refletirá, sobretudo, nas

decisões sobre como o Brasil deverá se apresentar para o mundo nos próximos anos.

8 REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. Senado Notícias. **Exército trabalha com um terço do orçamento, revela comandante**. Brasília, DF: 22 jun. 2017. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/06/22/exercito-vem-trabalhando-com-1-3-do-orcamento-revela-comandante>>. Acesso 10 set. 2018.

AGÊNCIA VERDE OLIVA. Noticiário do Exército. **Exército recebe o 300º Guarani, blindado que moderniza meios operativos e impulsiona indústria nacional**. Brasília, DF: 19 mar. 2018. Disponível em: <http://www.eb.mil.br/web/noticias/noticiario-do-exercito/-/asset_publisher/MjaG93KcunQl/content/exercito-recebe-o-300-guarani-blindado-que-moderniza-meios-operativos-e-impulsiona-industria-nacional->>. Acesso em: 20 mar. 2018.

ALMEIDA, Carlos W. Leite. **Economia e Orçamento para a Defesa Nacional**. Revista do TCU. Brasília, DF: v. 32, n. 90, out/dez 2001, p. 22-33.

ALSINA JR, João P. Soares. **O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea**. Rev. bras. polít. int.[online]. v. 52, n. 2, p.173-191, 2009.

BARBOSA, Rubens. Opinião. **A crise econômica e as Forças Armadas**. ESTADÃO. São Paulo, SP: 22 ago. 2017. Disponível em: <<http://opinioao.estadao.com.br/noticias/geral,a-crise-economica-e-as-forcas-armadas,70001945218>>. Acesso em: 20 jan 2018.

BERTONHA, João Fábio. **A Estratégia Nacional de Defesa do Brasil e a dos outros BRICs em perspectiva comparada**. Revista Brasileira de Política Internacional. Brasília, DF: 2013. vol. 26. n. 2. p. 102-130.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm>. Acesso em: 4 fev. 2018.

_____. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. **Aprova a Estratégia Nacional de Defesa e dá outras providências**. Brasília, DF: Presidência da República, 2008. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm>. Acesso em: 20 jun. 2018.

_____. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. **Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.** Brasília, DF: Congresso Nacional, 2016a. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm>. Acesso em: 20 ago. 2018.

_____. Lei nº 12.593, de 18 de janeiro de 2012. **Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015.** Brasília, DF: 2012a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12593.htm>. Acesso em: 10 jun. 2018.

_____. Lei nº 13.249, de 14 de janeiro de 2012. **Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2016 a 2019.** Brasília, DF: 2016b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13249.htm>. Acesso em: 10 jun. 2018.

_____. Exército Brasileiro. **Diretriz Especial de Gestão Orçamentária e Financeira para o ano de 2018, do Comandante do Exército.** Brasília, DF: 8 mar. 2018a.

_____. _____. Portaria do Comandante do Exército nº 001-Res. **Aprova o PROFORÇA: Projeto de Força do Exército Brasileiro.** Brasília, DF: 27 fev. 2012a. 20p.

_____. _____. Estado-Maior. **Catálogo de Capacidades do Exército (2015-2035)** (EB20-C-07.001). 1. ed. Brasília, DF: 2014a.

_____. _____. _____. **Doutrina Militar Terrestre (EB20-MF-10.102).** 1. ed. Brasília, DF: 2014b.

_____. _____. _____. **O processo de transformação do Exército.** Brasília, DF: 10 maio 2010. 3. ed. 46p

_____. _____. _____. **Portaria nº 133-EME - Diretriz de Implantação do Programa Estratégico do Exército Proteção da Sociedade - Prg EE PROTEGER (EB20-D-08.019).** Brasília, DF: 8 ago. 2018b.

_____. _____. _____. **Portaria nº 165-EME - Diretriz de Implantação do Projeto Estratégico do Exército GUARANI.** Brasília, DF: 15 ago. 2013.

_____. _____. _____. **Portaria nº 343-EME - Diretriz de Implantação do Programa Estratégico do Exército Aviação do Exército (Prg EE Av Ex)**. Brasília, DF: 31 ago. 2017a.

_____. _____. _____. **Portaria nº 431-EME - Diretriz de Implantação do Programa Estratégico do Exército ASTROS 2020 - Prg EE ASTROS 2020 (EB20-D-08.007)**. Brasília, DF: 10 out. 2017b.

_____. _____. _____. **Portaria nº 432-EME - Diretriz de Implantação do Programa Estratégico do Exército Obtenção da Capacidade Operacional Plena (Prg EE OCOP) (EB20-D-08.006)**. Brasília, DF: 10 out. 2017c.

_____. _____. _____. **Portaria nº 451-EME - Diretriz de Implantação do Programa Estratégico do Exército Defesa Antiaérea - PrgEE DAAe (EB20-D-08-005)**. Brasília, DF: 31 out. 2017d.

_____. _____. _____. **Portaria nº 512-EME - Diretriz de Implantação do Programa Estratégico do Exército Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras - SISFRON (EB20-D-08.010)**. Brasília, DF: 11 dez. 2017e.

_____. _____. _____. **Sistema de Planejamento do Exército (SIPLEX) – Fase IV. Concepção Estratégica do Exército**. Brasília, DF: 2017f. 32p.

_____. _____. _____. **Sistema de Planejamento do Exército (SIPLEX) – Fase V. Plano Estratégico do Exército (PEEX) 2016-2019**. 2. ed. Brasília, DF: 2015a. 83p.

_____. _____. _____. **Sistema de Planejamento do Exército (SIPLEX) – Fase V. Plano Estratégico do Exército (PEEX) 2016-2019**. 3. ed. Brasília, DF: 2017g. 74p.

_____. Ministério da Defesa. **Diretriz Ministerial Nº 0014/2009, Integração e Coordenação dos Setores Estratégicos de Defesa**. Brasília, DF: 2009. Disponível em
<http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/portarias/0014_2009.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2018.

_____. _____. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF: 2012c. Disponível em:
<http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2018.

_____. _____. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, DF: 2012d. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/livro_branco/livrobranco.pdf>. Acesso em: 17 mar. 2018.

_____. _____. **Política de Nacional de Defesa**. Brasília, DF: 2012e. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2018.

_____. _____. Estado-Maior de Defesa. **MD35-G-01 – Glossário das Forças Armadas**. 4. ed. Brasília, DF: 2007.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. **Plano Plurianual 2012-2015**. Anexos I e III. Brasília, DF, 2012f.

_____. _____. _____. **Plano Plurianual 2016-2019**. Anexos I e III. Brasília, DF, 2016c.

_____. _____. _____. **Plano Plurianual 2012-2015**. Mensagem Presidencial. Brasília, DF: 2011. 278p.

_____. _____. _____. **Plano Plurianual 2016-2019**. Mensagem Presidencial. Brasília, DF, 2015b. 205p.

CENTRO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DO EXÉRCITO (CComSEx). **Projetos Estratégicos: Indutores da Transformação do Exército**. Revista Verde-Oliva. Brasília, DF: ago. 2013. 3. ed. (especial). a. XL. n. 217. 62 p.

_____. **Conheça a Concepção da Estratégia Braço Forte**. Revista Verde-Oliva. Brasília, DF: jul.-set. 2009. a. XXXVII. n. 203. p. 38-41.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**; tradução Luciana de Oliveira da Rocha. Porto Alegre, RS: 2007. 2. ed. 248 p.

ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DO EXÉRCITO (ECEME). **As Perspectivas Econômicas para o País até 2022 e seus Reflexos para o Processo de Transformação do EB**. Trabalho desenvolvido por Coronéis, alunos do Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do EB CPEAEx 2016. Rio de Janeiro, RJ: 2016. 122 p.

_____. Departamento de Pesquisa e Pós-Graduação (DPPG). **Elaboração de Projetos de Pesquisa na ECEME – Manual**. Rio de Janeiro, RJ: 2012. 36p.

_____. Departamento de Pesquisa e Pós-Graduação (DPPG). **Formatação de Trabalhos Científicos – Manual**. Rio de Janeiro, RJ: 2017. 109p.

ESCRITÓRIO DE PROJETOS DO EXÉRCITO BRASILEIRO (EPEX). **Portfólio Estratégico do Exército**. Disponível em: <<http://www.epex.eb.mil.br/index.php/texto-explicativo>>. Acesso em: 18 jan. 2018a.

_____. **Subportfólio Defesa da Sociedade**. Apresentação e descrição dos programas estratégicos do Exército. Disponível em: <<http://www.epex.eb.mil.br>>. Acesso em: 18 jan. 2018b.

FILHO, Fernando de H. B. **A crise econômica de 2014 / 2017**. Estudos Avançados. São Paulo, SP: jan/abr 2017vol. 31. ano LXXXIX. p. 51-60.

FROUFE, Célia. **Economia e Negócios. Recuperação da economia brasileira será longa e lenta, aponta 'FT'**. ESTADÃO. São Paulo, SP: 8 fev. 2017. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,recuperacao-da-economia-brasileira-sera-longa-e-lenta-aponta-ft,70001658076>>. Acesso em 20 jan 2018.

FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas P. **Complexo Regional de Segurança da América do Sul: Uma Nova Perspectiva**. Contexto Internacional. vol 35. n. 1. Rio de Janeiro, RJ: jan.-jun. 2013. p. 77-104.

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO (FUNAG). Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI). **As 15 maiores economias do mundo**. Brasília, DF: 2018. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/ipri/index.php/component/content/article?id=94>>. Acesso: 22 ago. 2018.

GOLDONI, Luiz Rogério; RAMOS, Wagner Medeiros. **Os Projetos do Exército Brasileiro e o alinhamento com as diretrizes da Estratégia Nacional de Defesa**. Revista Política Hoje [online]. v. 25, n. 1, p. 153-175, 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politicohoje/article/view/3714/3016>>. Acesso em: 20 abr. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Indicadores IBGE**. Contas Nacionais Trimestrais. Indicadores de Volume e Valores Correntes.

Arquivos 2012 a 2017. Brasília, DF: 2018a. Disponível em <ftp://ftp.ibge.gov.br/Contas_Nacionais/Contas_Nacionais_Trimestrais/Fasciculo_Indicadores_IBGE/>. Acesso 1 set. 2018.

_____. **Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua - PNAD Contínua**. Brasília, DF: 2018b. Disponível em <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/trabalho/9171-pesquisa-nacional-por-amostra-de-domicilios-continua-mensal.html?=&t=series-historicas>>. Acesso: 1 set. 2018.

LISBOA, Vinícius. EBC. Agência Brasil. Economia. **PIB fecha 2016 com queda de 3,6%**. Rio de Janeiro, RJ: 07 mar. 2017. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2017-03/pib-fecha-2016-com-uma-queda-de-36>>. Acesso em: 15 mar. 2018.

MINISTÉRIO DA DEFESA (MD). **Estado e Defesa**. Brasília, DF: 2018. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/estado-e-defesa>>. Acesso em: 15 jun. 2018a.

_____. **Orçamento e Finanças**. Brasília, DF: 2018. Disponível em: <<https://www.defesa.gov.br/orcamento>>. Acesso em: 20 jun. 2018b.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E GESTÃO (MPDG). **Secretaria de Orçamento Federal**. Brasília, DF: 2018. Disponível em <<http://www.planejamento.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/unidades/sof>>. Acesso: em 1º set. 2018.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Reforma do Conselho de Segurança da ONU**. Brasília, DF: 2018. Disponível em <<http://csnu.itamaraty.gov.br/o-brasil-e-a-reforma>>. Acesso em 22 set. 2018.

NETO, Damásio A. L. **Os projetos estratégicos das forças armadas em face do orçamento da defesa**. Palestra do XIX Curso de Extensão em Defesa Nacional (CEDN). Porto Velho, RO: set. 2018. 33 p. Disponível em <<https://www.defesa.gov.br/component/content/article/2-uncategorised/47575-palestras-do-19%C2%BA-curso-de-extens%C3%A3o-sobre-defesa-nacional?Itemid=101>>. Acesso 22 set. 2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **ONU no Brasil**. Brasília, DF: 2018. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/onu-no-brasil/>>. Acesso em: 22 set. 2018.

PAGANO, Robin. Blog Intellinsights. **Gestão do portfólio estratégico**. Porto Alegre, RS: 7 abr. 2014. Disponível em <<http://blog.intelligentia.com.br/gestao-do-portfolio-estrategico/>>. Acesso em: 21 mar. 2018.

PALUDO, Agostinho Vicente. **Orçamento Público, AFO e LRF**. Rio de Janeiro, RJ: 2013. Ed. Elsevier. 4. ed. 360 p.

PEDERIVA, João Henrique. **A Defesa Brasileira e o Orçamento**. Brasília, DF: 2016. p. 114-134. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Joao_Henrique_Pederiva2/publication/237342682_A_Defesa_Brasileira_e_o_Orcamento/links/5808f78a08aeef21df0e9504/A-Defesa-Brasileira-e-o-Orcamento.pdf>. Acesso em: 30 maio 2018.

RAMALHO, José Ricardo Ferreira. **Plano de Articulação e Equipamento de Defesa: o desafio orçamentário**. Trabalho de Conclusão de Curso apresentada ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia da Escola Superior de Guerra (ESG). Rio de Janeiro, RJ: 2013. 67 p.

SISTEMA INTEGRADO DE ORÇAMENTO E PLANEJAMENTO (SIOP). Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Painel do Orçamento Federal – Acesso Público**. Brasília, DF: 2018. Disponível em: <https://www1.siop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true>. Acesso em: 20 ago. 2018.

SOARES, Fernando. **A Concepção Estratégica do Exército Brasileiro e os projetos decorrentes**. Palestra do XIV Congresso Acadêmico sobre Defesa Nacional (CADN). Resende, RJ: jul. 2014. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/palestra_cadn_xi/xiv_cadn/a_concepcao_estrategica_do_exercito_brasileiro_e_os_projetos_decorrentes.pdf>. Acesso em: 22 set. 2018.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão de literatura**. Sociologias. Porto Alegre, RS: jul.-dez. 2006. ano VIII. n. 16. p. 20-45.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). **SIPRI Military Expenditure Database**. Solna, Suécia: 2018. Disponível em <<https://www.sipri.org/databases/milex>>. Acesso em: 15 ago. 2018.