

Disclosure no Orçamento Público Federal:

O Caso da Alocação Orçamentária nas Atividades de Defesa

*Capitão-de-Corveta (IM) Rodrigo Barreiros Leal

**Capitão-de-Fragata (IM) Anderson Soares Silva

*** Capitão-Tenente (AA) Rogério Braz de Almeida

Resumo:

O objetivo do trabalho é contribuir para o entendimento de como são aplicados os recursos orçamentários no Ministério da Defesa (MD), por meio da análise da sua execução orçamentária. Nesse sentido, foram analisados documentos e relatórios da execução financeira de pastas ministeriais, em especial do MD; valores do Produto Interno Bruto (PIB); e do Orçamento Geral da União (OGU). Os resultados apontam, essencialmente, para perda, ao longo dos anos, de espaço do MD na participação do OGU, além de revelar que a pasta da Defesa possui especificidades e parâmetros próprios que dificultam a comparação com outras atividades típicas do Estado.

INTRODUÇÃO

As atividades inerentes à defesa são importantes para qualquer país. Ainda que não se esteja em guerra ou em estado de beligerância ou, ainda, em áreas notadamente violentas quer seja por conflitos armados ou iminência

destes, existe a possibilidade de interesse por parte de outras nações nas riquezas existentes no território nacional ou mesmo além de nossas fronteiras terrestres.

Com base na Carta Magna, Amarante (2008) afirma que esta não somente atribuiu às Forças Armadas a responsabilidade de defender nosso patrimônio, como também imputou responsabilidade à União para assegurar os meios necessários à Defesa Nacional.

Este trabalho tem como objetivo fim contribuir para o entendimento de como são aplicados os recursos orçamentários no âmbito do Ministério da Defesa (MD) dentre suas mais diversas atividades por meio da análise da sua execução orçamentária. Com isso, buscar-se-á responder ao seguinte problema de pesquisa: O orçamento público, enquanto instrumento informacional para a sociedade, atende aos preceitos de evidenciação e transparência propostos pela Contabilidade?

Ao longo da pesquisa, na busca do objetivo-fim, almeja-se alcançar objetivos-meio que permitam esclarecer

o questionamento ora apresentado. Como objetivos intermediários, esta pesquisa tem como propósito, ao seu término, ser capaz de contribuir para o entendimento dos seguintes aspectos:

- A evolução do orçamento do MD no período 1995-2010;
- O perfil do orçamento do MD; e
- Comparação e análise do orçamento do MD brasileiro com os orçamentos de Defesa de alguns países da América do Sul e dos BRIC.

Ao longo das últimas décadas o Brasil cresceu e obteve condições de ser reconhecido como uma potência emergente, ao lado de países como a Rússia, Índia e China. Foi chamado a integrar o seleto grupo G-20, composto pelas 20 maiores economias do mundo. Em 2010, seu PIB foi acima de US\$ 2 trilhões, consolidando-se entre as oito maiores economias do mundo. Além disso, a política externa brasileira tem contribuído para expandir a liderança e projeção do país internacionalmente. O Brasil tem se lançado em ajudas humanitárias e ações de paz como integrante da Organização das Nações Unidas (ONU) e pleiteado, junto a este organismo, uma cadeira permanente no seu Conselho de Segurança.

Diante desse contexto, o estudo proposto por este trabalho se torna relevante, na medida em que, dada a projeção internacional conquistada pelo Brasil nos anos recentes, bem como diante das expectativas futuras positivas sobre seu posicionamento no cenário mundial, remete ao esclarecimento sobre as atividades da Defesa e a unidade de interesses entre sociedade e Estado com vistas a assegurar a soberania e o desenvolvimento do país. Com vistas a alcançar seu propósito, o presente estudo encontra-se organizado em cinco capítulos.

REVISÃO DA LITERATURA

► A Utilização do Orçamento sob a Perspectiva da Contabilidade Aplicada ao Setor Público

Segundo Ferreira e Cruz (2008), o processo de planejamento, execução e prestação de contas do orçamento

público, que abrange a estimativa das receitas e fixação e classificação das despesas, conta com o auxílio da Contabilidade que, no âmbito da administração pública, firma-se como importante instrumento de evidenciação dos atos previstos no orçamento.

Em alinhamento com o pensamento anterior, Oliveira (2007) assegura que para que haja efetivo controle da execução orçamentária e financeira da administração pública torna-se indispensável a função da contabilidade, no sentido de prestar as informações que representam fidedignamente a realidade econômico-financeira e patrimonial do conjunto dos órgãos e entidades públicas. Nesse sentido, é possível depreender que a transparência no setor público, requisito para uma gestão democrática, depende do grau e da forma como se dá o acesso dos usuários às informações.

Dessa forma Ferreira e Cruz (2008) destacam a necessidade da evidenciação das informações contábeis de forma transparente e útil para a tomada de decisão, levando-se em conta o que cada usuário considera relevante, a fim de que a contabilidade pública atinja seu objetivo principal. Entretanto, as mesmas autoras (*op.cit.*) ressaltam que o valor da informação não é dado apenas pela quantidade fornecida, mas também pela utilidade que tem para o usuário, bem como pela compreensão que tem da mesma.

► A Utilização da Contabilidade como Mecanismo de Evidenciação da Execução Orçamentária na Administração Pública Federal

Araújo (2004) afirma que entre os diversos ramos da contabilidade, a contabilidade pública ou governamental é a que se ocupa do registro, organização, controle e demonstração dos fatos mensuráveis em moeda que afetam o patrimônio das entidades públicas (União, Estados, municípios e suas autarquias e fundações). A divulgação pela contabilidade de informações acerca de entidades públicas abrange os aspectos orçamentários, financeiros e patrimoniais e constituem um importante

instrumento para o planejamento e controle da administração pública.

Cabe destacar, conforme o pensamento de Ferreira e Cruz (2008), que o objetivo da contabilidade realizada no setor público não diverge daquele que norteia as atividades contábeis da área privada. A Lei n.º 4.320/64 (art. 83) define que o objetivo da contabilidade pública é "evidenciar perante a Fazenda Pública, a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados".

Assim, por meio da evidenciação da situação patrimonial, econômica e financeira, a finalidade da contabilidade consiste em fornecer informações de qualidade aos seus usuários.

Em verdade, não se pode prescindir da ideia de que a transparência das demonstrações originadas da contabilidade, bem como das prestações de contas, além de constituírem uma exigência legal, são ainda uma demanda social, haja vista que o cidadão a cada dia está mais consciente da necessidade de se evidenciar os resultados alcançados pela gestão governamental e da importância da prática da *accountability* (ARAÚJO, 2004, p. 5). Na obra referenciada, o autor acrescenta que para que a contabilidade pública possa cumprir sua função como instrumento de controle, faz-se necessário que as informações geradas sejam compreensíveis, tenham relevância, sejam confiáveis, comparáveis, verificáveis, transparentes e úteis para seus usuários.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

A metodologia adotada para a realização da presente pesquisa pode ser classificada como exploratória, documental e bibliográfica. Este trabalho foi estruturado com base em algumas das etapas propostas por Gil (2002) e consiste na especificação dos objetivos, operacionalização, elaboração do instrumento de coleta de dados, coleta e verificação de dados, análise, interpretação e apresentação dos resultados.

Para isso, foram analisados diversos documentos e relatórios de execução financeira de algumas pastas ministeriais, em especial do MD, dados relativos à remuneração de pessoal, valores do PIB do Brasil e do Orçamento Geral da União (OGU). Tais consultas foram feitas mediante acesso a fontes oficiais, com livre disponibilidade à população, tais como o site da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, do Tribunal de Contas da União, entre outros¹

O objetivo foi de tentar ratificar o resultado encontrado pela pesquisa Índice Latino-Americano de Transparência Orçamentária², no que concerne à transparência do processo de aplicação dos recursos orçamentários disponibilizados ao MD e às demais pastas ministeriais, uma vez que o acesso e a consulta dos dados estão disponíveis ao público em geral, atendendo o princípio da publicidade e possibilitando o Processo de Prestação e Tomada de Contas.³

Após a obtenção dos dados, por meio das fontes mencionadas acima, o passo seguinte foi tratá-los e organizá-los. Para isso foram utilizadas ferramentas matemáticas, notadamente estatísticas, como forma de propiciar o alcance dos objetivos ora expostos neste trabalho.

As informações são apresentadas em percentuais do PIB ou do OGU, evitando-se, com isso, ressaltar valores absolutos. Essa preocupação resulta da possibilidade de minimizar os vieses que podem permanecer mesmo após o deflacionamento dos valores, pois muitos insu-

1 Todos os sites acessados como fontes de pesquisa para a realização deste trabalho estão dispostos no referencial bibliográfico.

2 O estudo coordenado pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), em parceria com a organização não governamental mexicana Centro de Análise e Investigação (Fundar), pesquisou a transparência dos Poderes em 12 países e conclui que, no Brasil, o Executivo é o mais transparente, aprovado por 74% dos entrevistados. (Correio Brasiliense: Agência Brasil, publicado em 10 novembro de 2009).

3 O Processo de Prestação e Tomada de Contas consiste da documentação contábil e outros demonstrativos relativos à atuação das unidades da Administração Pública Federal sujeitas à jurisdição do TCU que são apresentados a este Tribunal para que sejam analisados sob os aspectos da legalidade, legitimidade, economicidade, eficiência e eficácia, sendo, após, julgados regulares, regulares com ressalvas, irregulares ou ilíquidáveis. Disponível em: http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/prestacao_tomada. Este processo também é definido por alguns autores como *accountability*.

mos não acompanham fielmente o movimento inflacionário, podendo sofrer maior ou menor variação nos preços. Além disso, dado que a gestão orçamentária administra recursos escassos, variações no PIB devem ser acompanhadas de maiores ou menores recursos destinados ao orçamento.

Para o estudo, foi necessário o acompanhamento da execução do orçamento ao longo de 1995-2010, especificamente sobre os valores empenhados. Porém, em algumas séries esse período foi reduzido para 2000-2010. A razão pela opção do intervalo de tempo mencionado é por se tratar de um período em que a economia brasileira apresenta características de estabilização, notadamente após o processo inflacionário que poderia causar ambiguidade sobre algumas análises.

Buscou-se verificar informações que pudessem demonstrar e explicar o perfil da execução orçamentária na pasta da Defesa e a aplicação dos recursos. Para isso, foram utilizadas diversas ferramentas estatísticas, bem como séries temporais que propiciassem a concretização da pesquisa, analisando e correlacionando variáveis que pudessem corroborar com a consecução dos objetivos deste trabalho.

Após a delimitação da pesquisa, o orçamento do MD foi desmembrado, com vistas à identificação das parcelas dos gastos que o compõem. Uma vez identificado seus componentes, também foram feitas comparações entre o orçamento disponibilizado para diversos países com características e anseios similares aos do Brasil.

ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DA DEFESA (MD)

► Evolução do Orçamento do MD (1995-2010)

O OGU, ao longo do período de 1995-2010, apresentou uma tendência de elevação. De acordo com a Tabela 1, em 1995 representava 34,19% do PIB, elevando-se ao longo do período, quando atinge seu máximo no ano

de 1999, com 55,24%. Em 2010 a União disponibilizou 50,28% do PIB para o orçamento dos órgãos da administração pública federal, representando um acréscimo de recursos de 16,1% do PIB, tendo por base o ano de 1995.

Não obstante o OGU tenha se elevado no período analisado como proporção do PIB, constata-se que a parcela dos recursos destinados ao MD se reduziu, denotando perda na participação dos recursos orçamentários da União. A Tabela 2 demonstra que em 1995 a pasta da Defesa participava com 5,37% do OGU, ao passo que em 2010 esse percentual reduziu-se para 3,43%. O exercício financeiro crítico foi o de 2003, quando foram disponibilizados apenas 2,95% do OGU.

TABELA 1- Orçamento Geral da União em função do PIB – período 1995-2008

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Orçamento Geral da União / PIB	34,19%	34,38%	41,66%	51,12%	55,24%	52,26%	46,34%	44,01%
Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Orçamento Geral da União / PIB	51,56%	46,78%	51,54%	49,95%	45,98%	41,89%	54,24%	50,28%

□ Fonte: IBGE e FGV

As mesmas conclusões são observadas quando se toma por base o PIB. Conforme evidencia a Tabela 3, em 1995, o MD dispunha de 1,84% do PIB para a execução de suas atividades. Como pode ser observado na referida Tabela, excetuando-se os períodos pré-eleitorais, correspondentes a 2001 e 2005⁴ em que o movimento de queda se interrompe, sendo dispo-

4 Em que pese a trajetória de queda nos percentuais do orçamento do MD em função do PIB interromper-se nos períodos pré-eleitorais de 2001 e 2005, não é possível qualquer conclusão a respeito da relação entre anos pré-eleitorais e maior quantidade de recursos orçamentários disponibilizados ao MD em razão de serem apenas dois períodos. Para tal, seria necessário um período maior, abrangendo vários anos pré-eleitorais para que fosse possível inferir algum posicionamento a respeito.

nibilizados nos anos correspondentes maiores percentuais do PIB para o orçamento de diversas pastas ministeriais.

TABELA 2 - Participação do orçamento do MD no OGU - período 1995-2010

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Orçamento do MD / OGU	5,37%	4,83%	3,81%	3,31%	3,04%	3,37%	4,24%	4,03%

Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Orçamento do MD / OGU	2,95%	3,15%	2,99%	3,01%	3,26%	3,56%	3,24%	3,43%

Fonte: SIAFI/STN

Em uma análise mais detida do orçamento da Defesa, percebe-se uma redução dos valores alocados. O percentual do OGU destinado ao orçamento da referida pasta em 2010 representou 63,87% do percentual destinado em 1995. Da mesma forma, em função do PIB, os recursos disponibilizados em 2010 corresponderam por 93,47% do orçamento de 1995.

Como medida de referência, a Figura 1 traz os percentuais do PIB alocados para os orçamentos de defesa de países que possuem similaridades geográficas e/ou aspirações semelhantes no cenário internacional considerados países de economias emergentes e com grande influência entre as maiores potências econômicas mundiais, denominados BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China).

FIGURA 1 - Orçamento do MD em percentuais do PIB de países selecionados - 2010.



Fonte: SIPRI

5 Segundo Amarante (2008), a Índia não recebe recursos do orçamento de defesa para os programas de energia nuclear e para a pesquisa espacial.

TABELA 3 - Percentuais do Orçamento dos Ministérios em função do PIB - período 1995-2010

Ano	Defesa / PIB	Previdência / PIB	Saúde / PIB	Educação / PIB	Trabalho / PIB
1995	1,84%	5,34%	2,12%	1,31%	0,82%
1996	1,66%	5,62%	1,70%	1,13%	0,86%
1997	1,59%	5,55%	1,98%	1,03%	0,80%
1998	1,69%	6,19%	1,79%	1,10%	0,84%
1999	1,68%	6,20%	1,91%	1,08%	0,79%
2000	1,76%	6,38%	1,92%	1,13%	0,84%
2001	1,96%	6,62%	2,01%	1,11%	0,89%
2002	1,77%	6,44%	1,93%	1,18%	0,29%
2003	1,52%	6,84%	1,78%	1,07%	1,01%
2004	1,47%	6,84%	1,88%	0,95%	1,00%
2005	1,54%	7,18%	1,87%	0,93%	1,09%
2006	1,51%	7,40%	1,87%	1,01%	1,18%
2007	1,50%	7,23%	1,86%	1,08%	1,16%
2008	1,49%	7,02%	1,80%	1,10%	1,18%
2009	1,75%	7,67%	2,04%	1,44%	1,47%
2010	1,72%	7,30%	1,89%	1,57%	1,29%

Fonte: IBGE, FGV e SIAFI/STN

O Brasil, em 2010, configurava com o menor percentual do PIB destinado ao orçamento de defesa, representando 1,72%, como visto anteriormente na Tabela 3. Dos países selecionados, a China, com 2,10% do PIB, é a que mais se aproxima do Brasil. Comparativamente, a Índia e a Rússia, com 2,70% e 4%, destinam mais recursos orçamentários em função de seus PIB às atividades de defesa.

Além disso, conforme exposto na Figura 1, em 2010 o país encontrava-se 0,74% abaixo da média mundial; 0,24% abaixo da média da América do Sul; e 0,91% abaixo da média dos BRIC. Apesar da média da América do Sul ser de 1,96%, alguns países como Chile e Colômbia reservam, respectivamente, 3,51% e 3,75% de seus PIB para o orçamento de defesa, representando percentuais superiores aos do Brasil.

O Perfil do Orçamento do MD

A Tabela 4 demonstra a evolução da parcela do orçamento do MD alocada para pagamento de pessoal, incluindo inativos e pensionistas no período 1995-2010,

podendo-se denotar que os gastos com pessoal e encargos sociais, no período analisado por esta pesquisa, elevou-se em aproximadamente 7%, saltando de 72,32% para 79,36%.

ção do orçamento do MD no OGU, dado que as parcelas de despesa com pessoal e encargos sociais são obrigatórias, essas aumentam sua participação percentual nas despesas do MD.

TABELA 4 - Parcela do Orçamento do MD alocada para Pagamento de Pessoal, incluindo Inativos e Pensionistas - período 1995-2010

Ano	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Pessoal e Encargos Sociais/Orçamento do MD	72,32%	74,58%	64,59%	76,79%	73,93%	72,85%	73,27%	73,05%
Ano	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Pessoal e Encargos Sociais/Orçamento do MD	81,74%	79,04%	75,14%	79,95%	77,16%	79,02%	77,05%	79,36%

Fonte: SIAFI/STN

Desses resultados pode-se inferir, à primeira vista, que grandes parcelas do orçamento do MD são comprometidas com pessoal e encargos sociais em detrimento de outras naturezas de despesas, inclusive investimentos. Porém, é necessária uma análise mais profunda sobre a situação, com vistas a identificar as reais razões para a alocação do orçamento vislumbrado na Tabela 4.

A participação do orçamento do MD no OGU no período 1995-2010 reduziu-se de 5,37% para 3,43% (Tabela 2). Da mesma forma, em percentuais do PIB, os recursos destinados ao MD declinaram de 1,84% para 1,72% (Tabela 3). Este fato implica em modificações na composição do orçamento da referida pasta.

Diante dos fatos expostos, a ferramenta estatística de coeficiente de correlação, calculado abaixo, corrobora com a validade da hipótese de que a principal razão para o aumento das despesas com pessoal e encargos sociais no âmbito do MD é a redução dos recursos orçamentários para a referida pasta. Dos dados da tabela 8, o coeficiente de correlação para Gastos com Pessoal e Encargos Sociais no MD / Orçamento do MD e Orçamento do MD / OGU é de -0,64, demonstrando uma correlação negativa e moderada entre as variáveis analisadas, ou seja, à medida que decresce a participa-

ção do orçamento do MD no OGU, dado que as parcelas de despesa com pessoal e encargos sociais são obrigatórias, essas aumentam sua participação percentual nas despesas do MD.

$$\rho = \frac{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})(y_i - \bar{y})}{\sqrt{\sum_{i=1}^n (x_i - \bar{x})^2} \cdot \sqrt{\sum_{i=1}^n (y_i - \bar{y})^2}} = \frac{\text{cov}(X, Y)}{\sqrt{\text{var}(X) \cdot \text{var}(Y)}}$$

onde x_1, x_2, \dots, x_n e y_1, y_2, \dots, y_n são os valores medidos de ambas as variáveis.

$$\bar{x} = \frac{1}{n} \cdot \sum_{i=1}^n x_i \quad \bar{y} = \frac{1}{n} \cdot \sum_{i=1}^n y_i$$

são as médias aritméticas de ambas as variáveis.

A análise correlacional indica a relação entre 2 variáveis lineares e os valores sempre serão entre +1 e -1. O sinal indica a direção se a correlação é positiva ou negativa, o tamanho da variável indica a força da correlação.

As seguintes interpretações foram adotadas para o tamanho da variável (ρ):

- 0,00 - não existe correlação
- 0,01 a 0,19 - correlação muito fraca
- 0,20 a 0,39 - correlação fraca
- 0,40 a 0,69 - correlação moderada
- 0,70 a 0,89 - correlação forte
- 0,90 a 1,00 - correlação muito forte

Fazendo a correlação entre Gastos com Pessoal e Encargos Sociais no MD / Orçamento do MD (Tabela 4) e Orçamento do MD / OGU (Tabela 2), tem-se:

X_i - Gastos com Pessoal e Encargos Sociais no MD / Orçamento do MD

Y_i - Orçamento do MD / OGU

$$\bar{x} = \frac{1}{n} \cdot \sum_{i=1}^n x_i = 76,42\%$$

$$\bar{y} = \frac{1}{n} \cdot \sum_{i=1}^n y_i = 3,58\%$$

$$\rho = -0,59$$

Fazendo a correlação entre Gastos com Pessoal e Encargos Sociais no MD / Orçamento do MD (Tabela 4) com Orçamento do MD / PIB (Tabela 3), tem-se:

X_i - Gastos com Pessoal e Encargos Sociais no MD / Orçamento do MD

Y_i - Orçamento do MD / PIB

$$\bar{x} = \frac{1}{n} \cdot \sum_{i=1}^n x_i = 76,42\%$$

$$\bar{y} = \frac{1}{n} \cdot \sum_{i=1}^n y_i = 1,65\%$$

$$\rho = -0,71$$

Os dados referentes ao ano de 1997 foram excluídos dos cálculos acima por estarem revestidos de comportamento anômalo dentro da série histórica. Com isso, buscou-se eliminar possíveis efeitos de distorção nos resultados encontrados.

De fato, a parcela comprometida com pessoal e encargos sociais elevou-se de 72,32% para 79,36%. Tal cenário exige maior esforço por parte das Forças Armadas em manter os níveis de investimentos, essenciais para a manutenção e preparo de seus meios e de seu pessoal, diante da queda de recursos ao longo do período de análise da presente pesquisa. Em virtude da redução orçamen-

tária da Defesa, os recursos que ora eram destinados à manutenção das atividades das Forças são remanejados para o pagamento de despesas obrigatórias⁶, com vistas a manter as atividades de investimentos.

Ainda, quando se utiliza a mesma ferramenta estatística para correlacionar Gastos com Pessoal e Encargos Sociais no MD / Orçamento do MD com Orçamento do MD / PIB chega-se aos mesmos movimentos. Nesse caso, o coeficiente de correlação aponta para uma correlação negativa e forte, representando -0,8. Isso significa que à medida que se reduz o orçamento do MD como percentual do PIB, as despesas com pessoal e encargos sociais elevam seu valor percentual de participação no orçamento do referido ministério.

Tal situação contribui para desconstruir o entendimento de alguns analistas sobre o fato de que o alto percentual de despesas com pessoal e encargos sociais interfere diretamente no nível dos investimentos governamentais. Segundo essa corrente de pensamento, a falta de recursos orçamentários destinados aos investimentos leva o país à dependência de financiamentos externos.

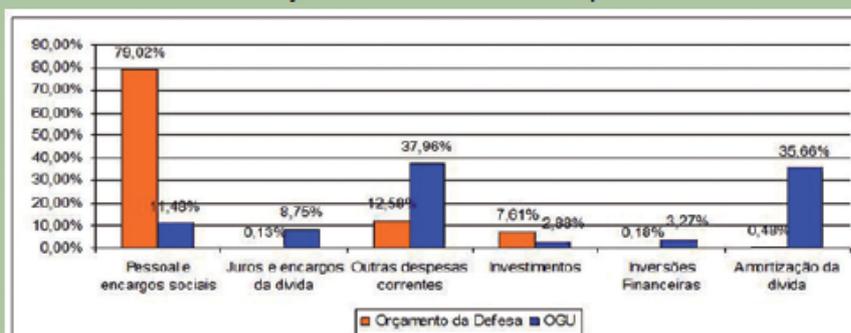
Outro fato importante a ser destacado é a questão das despesas obrigatórias que não podem ser contingenciadas. Portanto, diante de uma análise mais cuidadosa, denota-se que a principal razão para um maior comprometimento do orçamento do MD com pessoal e encargos sociais ao longo de 1995-2010 é por conta da redução dos recursos orçamentários disponibilizados, que em 1995 eram de 1,84% do PIB, reduzindo-se em 2010 para 1,72%.

Analisando a estrutura do OGU, percebe-se que o MD, ainda que comprometa apenas 7,61% de seu orçamento com investimentos, apresenta níveis de investimentos superiores, comparativamente à União. A Figura 2 revela

⁶ Assim como em toda a administração pública, por conta de lei, não é possível deixar de efetuar o pagamento de pessoal e de encargos sociais devidos ao militar ou a qualquer servidor público. Por conta disso a característica de obrigatoriedade dessa classificação de despesa.

que outras despesas correntes e amortização da dívida respondem, respectivamente, por 37,96% e 35,66% do OGU, ao passo que a parcela de investimento é de 2,88%.

FIGURA 2 - Parcela do Orçamento do MD e do OGU alocadas por GND - 2010



Fonte: SIAFI/STN - Elaboração própria

Esses números permitem observar, por outro enfoque, que o orçamento do MD sendo composto em grande parte por gastos obrigatórios, conforme destacado anteriormente, possui restrita parcela de flexibilidade, comparativamente ao OGU e, ainda assim, investe, como percentual de seu orçamento, 7,61% contra 2,88% da União.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo procurou contribuir para o esclarecimento do orçamento do MD, buscando demonstrar a evolução dos recursos destinados à referida pasta ministerial ao longo do período 1995-2010. Assim, conforme definido na introdução deste trabalho, o objetivo final da pesquisa foi contribuir para o entendimento de como são aplicados os recursos orçamentários no MD dentre suas mais diversas atividades por meio da análise da sua execução orçamentária.

Restringindo-se o campo de observação ao caso estudado e às limitações do estudo, diante dos resultados encontrados, expostos no capítulo anterior, foi possível concluir que, ao longo do período 1995-2010, além de ter perdido espaço na participação do OGU, o orçamento do

MD também sofreu restrição de recursos com base no PIB, declinando de 1,84% em 1995 para 1,72% em 2010.

Essa contenção orçamentária trouxe modificações da estrutura da despesa na tentativa de manter os níveis de investimentos necessários ao preparo e emprego das Forças Armadas. Por conta disso, o percentual de despesas obrigatórias, notadamente de pessoal e encargos sociais, no orçamento do MD se elevou, diante do mesmo período de análise, de 72,32% para 79,36%, acarretando a redução dos níveis de outras despesas correntes e investimentos no período de 1995-2010.

Verifica-se nesta pesquisa que o Brasil disponibiliza para as atividades de defesa, como percentual do PIB, recursos aquém da média mundial e da média da América do Sul, inclusive abaixo dos BRIC e de países como Chile e Colômbia.

Portanto, o maior comprometimento do orçamento destinado ao MD com as parcelas de pagamento de pessoal e de encargos sociais tem sua origem na redução de recursos da pasta, ensejando um esforço maior para realizar suas despesas obrigatórias e, ainda, manter os investimentos, penalizando as atividades de manuten-

ção das unidades e sobrecarregando o capital humano na realização dessa missão.

A luz do que foi exposto, é possível depreender que o nível de transparência do processo orçamentário, no âmbito do MD, bem como a sua execução, encontra-se em patamares aceitáveis. Tal situação possibilita à ocorrência efetiva do controle social sobre a aplicação dos recursos públicos, ainda que pese o fato de que em média, conforme demonstrado, 87% do total das despesas primárias do governo sejam revestidas por um caráter obrigatório, confirmando o elevado grau de rigidez

orçamentária e contribuindo para uma redução no nível da *accountability* diante do baixo poder discricionário do gestor público na definição da aplicação dos recursos orçamentários.

Por fim, por ser tratar de uma área de conhecimento emergente, acredita-se que os esforços despendidos em futuras pesquisas sobre os problemas levantados neste estudo, e não aprofundados da forma devida, serão recebidos com amplo interesse por todos aqueles que se preocupam em entender a forma como são administradas as Forças Armadas brasileiras.

*Capitão-de-Corveta (IM) Rodrigo Barreiros Leal
Chefe do Departamento de Sistemas de Pagamento - PAPEM

**Capitão-de-Fragata (IM) Anderson Soares Silva
Doutorando USP

***Capitão-Tenente (AA) Rogério Braz de Almeida
Encarregado de Divisão - DABM

REFERÊNCIAS

- AMARANTE, J. C. A. Recursos para a Defesa do Patrimônio Brasil. *Revista Brasileira de Estudos Estratégicos*, Rio de Janeiro, v.1, p.1, 2009.
- ARAÚJO, I. P. S. *Redescobrimo a contabilidade governamental: uma mudança de paradigmas para uma melhor transparência*. Rio de Janeiro: Renovar, 2004.
- BANCO MUNDIAL. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/>>. Acesso em: 22/janeiro/2010.
- BRASIL. **Banco Central do Brasil**. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?INDECO>>. Acesso em: 25/janeiro/2010.
- _____. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/internet/orcamentobrasil/>>. Acesso em: 19/janeiro/2010.
- _____. **Câmara dos Deputados**. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/ldo/LDO2010/proposta/ntc01_2009.pdf>. Acesso em: 13/fevereiro/2010.
- _____. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 18/janeiro/2010.
- _____. **Ministério da Educação**. Disponível em: <<http://www.inep.gov.br/estatisticas/gastoseduacao/>>. Acesso em: 04/fevereiro/2010.
- _____. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. Disponível em: <<https://gestao.patrimoniode.todos.gov.br/glossario/outras-despesas-correntes>>. Acesso em: 19/janeiro/2010.
- _____. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. Disponível em: <http://www.servidor.gov.br/publicacao/boletim_estatistico/bol_estatistico_09/Bol163_nov2009.pdf>. Acesso em: 20/janeiro/2010.
- _____. **Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. Séries históricas de dados e indicadores fiscais. Disponível em: <<https://www.portalsf.planejamento.gov.br/bib/estatis/metodologia.pdf>>. Acesso em: 20/janeiro/2010.
- _____. **Ministério da Previdência e Assistência Social**. Livro Branco da Previdência Social - Brasília: MPAS/GM, 2002. P.: II.
- _____. **Ministério da Saúde**. Disponível em: <<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?ldb2008/e0601.def>>. Acesso em: 04/fevereiro/2010.
- _____. **Senado Federal**. Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil>. Acesso em: 20/janeiro/2010.
- _____. **Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/prestacao_tomada>. Acesso em: 21/janeiro/2010.
- FERREIRA, A. C. de S.; CRUZ, C. F. **Transparência na elaboração, execução e prestação de contas do Orçamento Municipal: um estudo em um município brasileiro**. Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ, Rio de Janeiro, v.13, n.2, p.6, maio/ago, 2008.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- IBGE. **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística**. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=663&id_pagina=>. Acesso em: 03/fevereiro/2010.
- OLIVEIRA, E. C. **Um estudo sobre a utilização do orçamento participativo como instrumento de maior compreensibilidade dos informes contábeis pela população: o caso da Prefeitura de Maceló/AL**. 2007. 142f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Programa Multinstitucional e Inter-Regional de Pós-graduação em Ciências Contábeis. UnB/UFPB/UFPPE/UFRN, Recife, 2007.
- SIPRI. **Stockholm International Peace Research Institute**. Disponível em: <<http://www.sipri.org/>>. Acesso em: 22/janeiro/2010.