

ESCOLA DE GUERRA NAVAL
CC ÁTRIO DE OLIVEIRA CRUZ

ORÇAMENTO DE DEFESA: QUANTO É SUFICIENTE?

Um debate de toda a sociedade.

Rio de Janeiro
2014

CC ÁTRIO DE OLIVEIRA CRUZ

ORÇAMENTO DE DEFESA: QUANTO É SUFICIENTE?

Um debate de toda a sociedade.

Monografia apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito para a conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientador: CF (IM) Renato Cruz Teixeira.

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2014

AGRADECIMENTOS

A conclusão desse projeto não seria possível sem o apoio de minhas filhas. À Aícia e Helena, obrigado por me permitirem algum tempo longe de vocês para pesquisar e escrever. Vocês merecem uma viagem à Disney!

Agradeço aos meus pais, Sr. Audízio e Sra. Lucy. As incontáveis vezes que vocês me ajudaram, devido à minha rotina sempre ocupada, não serão esquecidas.

E finalmente à minha atenciosa, amável e compreensiva esposa, Rachel: minha profunda gratidão. Sua confiança em mim quando as coisas ficam difíceis é muito importante e reconhecida por mim. Foi muito tranquilizador saber que você estava pronta para gerenciar todas as atividades de nossa família enquanto eu completava o meu trabalho. Obrigado, do fundo do meu coração.

O meu agradecimento ao CF (IM) Renato Cruz Teixeira, por sua perseverança como orientador durante o tempo que levei para completar essa pesquisa e dissertação.

“O racionalista tem perfeita consciência de que deve a sua razão a outros homens. Compreenderá facilmente que a atitude crítica só pode ser resultado da crítica de outros e que só pode ser autocrítico por meio da crítica de terceiros. Talvez seja possível expressar de uma forma mais correta a atitude racional mediante a seguinte proposição: talvez tu tenhas razão e talvez eu não tenha; e se, pela nossa discussão crítica, não decidirmos definitivamente qual de nós tem razão, poderemos esperar, na sequência dessa discussão, ver as coisas um pouco mais nitidamente do que antes.”

(Karl Popper)

RESUMO

A restrição orçamentária é normalmente considerada responsável por todas as mazelas do serviço público, e serve como uma justificativa que usualmente inocenta os gestores de suas responsabilidades. Porém, se o objeto em questão for maior que a nossa capacidade, a restrição pode ser resultado da nossa percepção. Este trabalho visa identificar se é possível estabelecer um ponto ideal de gastos com defesa dentro do orçamento de um país, e ainda se um gasto elevado em relação aos demais gastos públicos pode ser suportado por longo período. São abordadas duas perspectivas: Uma externa, analisando o impacto dos gastos militares na economia do país e outra interna, analisando a distribuição dos recursos por setores. São utilizados conceitos econômicos, sem direcionar o texto a economistas, mas baseando-se no método de explicação lógica e intuitiva para embasar um entendimento de orientação gerencial para a Marinha do Brasil. Tanto a política de defesa como a política militar de um país devem atender a três aspectos básicos, ser política e diplomaticamente viáveis e sustentáveis, ser de execução simples e eficiente do ponto de vista militar, e ser aceitável e possível do ponto de vista econômico. Aceitando a importância dos dois primeiros aspectos, a análise é concentrada no aspecto econômico.

Palavras-chave: orçamento de defesa; gastos com defesa; aparelhamento da Marinha.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	6
2	ECONOMIA E DEFESA	9
2.1	A lei da escassez.....	9
2.2	Custo unitário e benefício marginal.....	10
2.3	Metáforas para defesa.....	13
3	O ORÇAMENTO DE DEFESA	15
4	O APARELHAMENTO DA MARINHA DO BRASIL	19
5	A RELAÇÃO ORÇAMENTO x APARELHAMENTO DA MARINHA DO BRASIL	22
6	CONCLUSÃO	28
	REFERÊNCIAS	31
	APÊNDICE - Navios e submarinos incorporados e desativados entre 1989 e 2013	33

1 INTRODUÇÃO

Esse trabalho classifica-se, segundo Vergara (2005), como uma pesquisa descritiva, segundo os fins e como uma pesquisa bibliográfica, segundo os meios.

O propósito do presente trabalho é fazer uma análise dos gastos militares e de sua eficiência, basicamente segundo as seguintes perspectivas: Uma externa, analisando o impacto dos gastos militares na economia do país e seus reflexos no desenvolvimento dos demais setores da economia. E outra interna, analisando a distribuição dos recursos por setores e sua influência na eficiência e desenvolvimento da capacidade militar.

Apesar do trabalho utilizar conceitos econômicos, não é direcionado a economistas, e baseia-se no método de explicação lógica e intuitiva para embasar um entendimento de orientação gerencial para a Marinha do Brasil.

No texto são utilizados dados da República Federativa do Brasil (Brasil), da República Argentina (Argentina), dos Estados Unidos da América (EUA), do Canadá e ocasionalmente de outros países, devido à disponibilidade e transparência dos dados, e devido à possibilidade de contrastar dados com países de grandeza similares e também de grandezas distintas do Brasil.

Antes de iniciar o texto enfatizamos a assertiva de Posen (1986), de que tanto a política de defesa como a política militar de um país devem atender aos seguintes aspectos: Devem ser política e diplomaticamente viáveis e sustentáveis, de execução simples e eficiente do ponto de vista militar, e ser aceitável e possível do ponto de vista econômico.

Um planejamento de longo prazo que não atenda a todos esses aspectos, acarretará em Forças Armadas ineficientes ou no enfraquecimento de todos os outros setores da economia do país, o que não será suportado indeterminadamente, e causará o colapso do país

como um todo (KENNEDY, 1989).

Aceitando a importância dos dois primeiros aspectos, nos concentraremos na análise do aspecto econômico, sem nunca esquecer da importância dos outros aspectos.

No Brasil, em praticamente todos os setores do gasto público, há uma tendência de associar a falta de eficiência a restrições orçamentárias. A restrição orçamentária é normalmente considerada responsável por todas as mazelas do serviço público, e serve como uma justificativa que usualmente inocenta os gestores de suas responsabilidades. Porém, quando falamos em restrição, devemos atentar que o verbo restringir é transitivo direto, e devemos ter em mente qual objeto está sendo restringido, pois não é possível falar em restrição sem levar em conta o objeto. Ou ainda, podemos mudar de perspectiva, e considerar o objeto sendo maior que a nossa capacidade, e essa ser a causa da nossa percepção de restrição, que sempre será relativa a algo.

Este trabalho utiliza como principal indicador na análise, o percentual do PIB gasto com a Marinha, ou com defesa, contrastando com o atendimento às metas estabelecidas, ou programas de aparelhamento, e tem como propósito entender se o orçamento da Marinha do Brasil é restrito ou se a política de defesa desejada está além da nossa capacidade financeira.

Essa análise nos permite uma compreensão da situação do Brasil em relação a outros países de grandeza similar e distinta e, ainda, refletir sobre futuras políticas de defesa a serem adotadas ou mantidas.

O desenvolvimento adotado inicia por uma abordagem sobre conceitos econômicos, para através de um raciocínio lógico, perceber a relação entre as variações de gastos ou custos com as variações do benefício ou produto. Em seguida aproximamos o entendimento de capacidade de defesa com os conceitos econômicos apresentados, para

demonstrar a possibilidade de relacionar conceitos econômicos com conceitos de defesa.

Uma vez definidos os conceitos teóricos, apresentamos uma série de dados orçamentários do Brasil e de outros países e, também, dados sobre a evolução da Marinha do Brasil, para, contrastando esses dados com os conceitos econômicos, identificar se é possível estabelecer um ponto ideal de gastos com defesa e, ainda, se um gasto elevado pode ser suportado por longo período.

2 ECONOMIA E DEFESA

2.1 A lei da escassez

A escassez de recursos é um pressuposto dominante na economia, e estabelece que não é possível uma produção de quantidade infinita de cada bem capaz de satisfazer completamente aos desejos humanos. Uma vez que os nossos desejos materiais são praticamente ilimitados e insaciáveis, e os recursos produtivos escassos, não podemos então ter tudo o que desejamos e, torna-se imperativo que o homem faça escolhas. Ou seja, a escassez é o oposto do excedente, e baseia-se em uma demanda superior à oferta, que caso não fosse uma realidade incontestável, não haveria a necessidade de estudarmos economia (MANKIWI, 2005).

Esse conceito aplicado ao limite orçamentário que qualquer Estado tem que lidar, uma vez que os recursos sempre serão finitos e inferiores à demanda para satisfazer totalmente os desejos humanos, implica que o governo deve dividir seus gastos entre um grande número de serviços públicos (educação, justiça, saúde, segurança interna, defesa, entre outros).

O conjunto de gastos é limitado por fatores como mão de obra, bens de capital, recursos naturais, entre outros, logo, um aumento no gasto de um determinado serviço público, como por exemplo, a defesa, obrigatoriamente causará uma redução do gasto em outros serviços, isto devido à limitação de gastos do conjunto.

Esse simples raciocínio nos permite tirar algumas conclusões:

- Um Estado deve escolher o que ele irá produzir e gastar nas diversas áreas. Ele pode escolher entre vários serviços, mas nunca poderá gastar de forma ilimitada. Sempre

haverá um limite de gastos e produção, pois a capacidade do Estado é limitada e finita.

- Esse limite só poderá ser ampliado se houver um investimento em bens de capital ou tecnologia, o que demanda uma poupança ou empréstimo prévio, e seus resultados são de longo prazo.

- O Estado pode estar produzindo aquém de sua capacidade, mas isso significa a existência de mão de obra ou capacidade de produção ociosa. Nesse caso seria possível aumentar a produção sem aumento nos gastos ou investimento prévio, mas nesse trabalho não consideraremos essa hipótese, pois a existência de capacidade ociosa descaracterizaria a percepção de restrição orçamentária.

- O aumento de gasto em um determinado setor sempre acarretará uma redução em outro, entretanto essa relação não é linear, pois cada setor também possui o seu limite de produção, uma vez que os recursos materiais e humanos utilizados para produzir determinado serviço, não podem ser totalmente realocados para produção de outros serviços, por não possuírem qualificação para tal.

Entendemos então, que os gastos com defesa sempre dependem de um *trade-off*¹ e que um aumento nos gastos normalmente significa um aumento de capacidade, mas o ponto a ser escolhido como ideal deve ser inferior à limitação do Estado, de modo a permitir sobra para investimentos em bens de capital, tecnologia e educação, visando assim a ampliar esse limite a longo prazo.

2.2 Custo unitário e benefício marginal

Como descreve Martins (2003), o custo total de um produto ou serviço, é a soma

1 Expressão utilizada na literatura econômica para designar situações de escolha entre opções conflitantes, quando diante de um cenário precisa-se decidir por uma das opções apresentadas abrindo mão das demais.

dos custos fixos com os custos que variam por unidade produzida e o custo unitário ou médio de um produto reflete a média do custo total da produção dividido pela quantidade de bens produzidos. Definindo ainda o incremento de custo para aumentar a produção em uma unidade como Custo Marginal.

A relação entre o aumento do custo para cada unidade adicional produzida (Custo Marginal) e a variação do custo unitário ou médio determinam, em uma análise simples, que quantidade a ser produzida obtém o menor custo unitário, ou seja, o ponto ideal de produção.

O aumento de produção até que se atinja o menor valor do custo unitário, o qual reflete a maior eficiência na produção, é o princípio da economia de escala (MAIA, 2002).

A Tabela 1 mostra como a produção fora desse ponto representa um desperdício de recursos. Apresenta um exemplo, onde a produção eficiente ocorre com cinco unidades produzidas. Como o custo total é a soma dos custos fixos com os custos variáveis por unidade, na medida em que aumentamos a produção, o custo médio cai, entretanto essa queda não é indefinida, pois em algum momento é necessário aumentar os gastos fixos para manter o aumento de produção, o que torna o custo médio mais alto novamente.

Tabela 1

Produção em escala de um produto

Produção	Custos fixos mensais	Custo por unidade	Custo total	Custo marginal	Custo médio
0	1000	0	1000		
1	1000	100	1100	100	1100
2	1000	200	1200	100	600
3	1000	300	1300	100	433
4	1000	400	1400	100	350
5	1000	500	1500	100	300
6	2000	600	2600	600	433
7	2000	700	2700	100	386
8	2000	800	2800	100	350
9	2000	900	2900	100	322

Dados ilustrativos

Mesmo que haja capacidade para produzir mais de cinco unidades, essa produção não seria vantajosa, pois como estão sendo utilizados recursos escassos, haverá desperdício de recursos que poderiam ser alocados para outros produtos ou serviços.

O conceito de economia de escala foi implementado por Henry Ford (1863-1947) na linha de produção de automóveis e baseia-se em aumentar a produção reduzindo o custo unitário (MAIA, 2002). Esse aumento de produção era alcançado por meio de equipamentos com maior capacidade de produção, conjugado à especialização dos trabalhadores em tarefas específicas da linha de montagem. Um trabalhador especializado, com o passar do tempo e experiência adquirida, tenderia a ser ainda mais eficiente.

A utilização dos conceitos de custo médio e de custo marginal são importantes para tornar os gastos com defesa mais eficientes e para decidir o quanto de “defesa” produzir.

Considerando o produto ou serviço ofertado pelo Estado, nesse estudo, como sendo “defesa”² e os cidadãos como seus consumidores, podemos inferir que existe um ponto ideal de produção, ou, nesse caso, um ponto mais eficiente da oferta do serviço “defesa” para esses cidadãos.

Esse ponto ideal de eficiência deve ser atingido com a redução dos custos fixos, utilização de equipamentos de maior capacidade e tecnologia e, também, com alta especialização dos trabalhadores ou membros das forças de defesa na execução de cada tarefa. Considerando a eficiência, um trabalhador não especializado é igualmente ineficiente a outro trabalhador especializado executando tarefa diferente da sua especialidade.

O ponto ideal significa que as forças armadas estão custando o que valem para a sociedade e uma maior capacidade de defesa ou maior número de tarefas a partir desse ponto será alcançada com um custo marginal que superará o benefício marginal, o que demonstra

2 Adotamos o termo defesa, nos diversos raciocínios, por entendermos que o conceito se expande à Marinha do Brasil como parte das Forças de Defesa.

não ser eficiente atribuir tarefas extras às forças armadas alegando que elas *não estão ocupadas no momento*.

2.3 Metáforas para defesa

O estudo da “defesa” é complexo e de difícil comparação, por tratar de um bem intangível, sendo assim, o uso de metáforas nos permitirá ampliar a visão e atingir novas perspectivas de análise.

Por isso, utilizaremos algumas metáforas de situações que fazem parte da vida do cidadão comum, cujo raciocínio intuitivo serve como parâmetro para compararmos com a defesa ou segurança do Estado.

Tomemos como exemplo um cidadão, que normalmente adota algumas medidas de proteção em sua residência. Tais medidas podem variar desde um portão com cadeado, passando por utilização de cerca eletrificada, cães de guarda, alarmes, podendo até chegar à contratação de uma empresa de segurança, que proverá guardas armados e bem treinados. Na decisão para qual medida de proteção adotar, leva-se em consideração o nível de ameaça percebido, mas sem deixar de levar em consideração o custo de cada solução possível. Logo, a medida de proteção escolhida fatalmente é aquela que o cidadão pode sustentar por um determinado período, e que garanta um mínimo de proteção contra a ameaça mais provável.

Se nos abstrairmos das medidas de proteção em si, podemos considerar a proteção como uma apólice de seguro, da qual pagamos um prêmio anual por uma determinada cobertura. A cobertura seria uma proteção contra riscos externos, em um ambiente de incerteza. A proteção deve ser balanceada com os riscos que ela protege e será a maior possível, considerando um limite de valor do prêmio anual que poderá ser pago

indefinidamente, mesmo que não seja utilizado o resgate.

Nenhum cidadão ou país pode suportar o pagamento de uma apólice que o proteja de “todos” os riscos, pois seu custo é inacessível. Da mesma forma nenhum cidadão optará por ter uma empresa de segurança com guardas armados protegendo sua residência, se esse gasto resultar na falta de dinheiro para comprar comida, roupas e pagar as demais contas da família, como luz, água, gás, colégio dos filhos, internet e outros.

É intuitivo concluir que, apesar de uma proteção contra “todos” os riscos ser uma boa opção na perspectiva das forças armadas, na perspectiva dos cidadãos, que são os consumidores dos serviços do Estado e conseqüentemente os provedores dos serviços públicos por meio dos impostos, a “defesa” é apenas mais um dos diversos serviços prestados pelo Estado e sua percepção é a de que não se deve realizar gastos com “defesa” que prejudiquem ou até impossibilitem a capacidade de manter outros serviços públicos.

Nesse sentido, pensando em termos de aquisições, um cidadão que pretende resolver seu problema de locomoção, não iria adquirir um automóvel importado, se não pudesse arcar com os custos de manutenção, seguro e do investimento necessário para sua substituição no futuro. Certamente seria feita uma escolha por um automóvel popular, uma moto, ou até por uma bicicleta, se fosse o que ele pudesse arcar sem prejuízo dos bens de maior prioridade para sua família.

3 O ORÇAMENTO DE DEFESA

Com o fim da Guerra Fria (1947-1991), o mundo passou por grandes transformações, sendo a mais significativa a ocorrida no âmbito das relações diplomáticas internacionais e no papel da Organização das Nações Unidas (ONU), com reflexos diretos nos gastos dos países com suas forças armadas.

Apesar do marco final da Guerra Fria ter sido a dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), o fato histórico que, por muitos historiadores, é considerado como ponto de inflexão na política mundial, foi a queda do Muro de Berlim (1989).

Em todo o mundo ocorreram mudanças nas definições das ameaças e a adoção do conceito de “novas ameaças” surgiu para confrontar os questionamentos sobre a justificativa de se manter os altos gastos na manutenção dos poderes militares existentes.

A definição dessas novas ameaças variou desde o auxílio na proteção ambiental, passando pelo combate ao tráfico de drogas, apoio em desastres naturais, até a luta contra o terrorismo, porém, a natureza do Estado burocrático moderno, segundo Weber (1982), impõe limites na atuação das forças armadas, considerando a importância da eficiência no seu emprego.

A burocratização oferece, acima de tudo, a possibilidade ótima de colocar-se em prática o princípio de especialização das funções administrativas, de acordo com considerações exclusivamente objectivas. Tarefas individuais são atribuídas a funcionários que tem treinamento especializado e que, pela prática constante, aprendem cada vez mais. O cumprimento “objectivo” das tarefas significa, primordialmente, um cumprimento de tarefas segundo *regras calculáveis* e “sem relação com pessoas” (WEBER, 1982, p. 250).

Esse confronto alterou a percepção do papel das forças armadas nas sociedades,

com reflexos nas prioridades de emprego e de gastos e, conseqüentemente, nos orçamentos de defesa.

No Brasil, a queda do Muro de Berlim coincide com a primeira eleição com votos diretos para o cargo de Presidente da República depois de 1960, consolidando o início do período chamado de Nova República³. Esse período será utilizado como referência para a argumentação sobre orçamento de defesa, por ser considerado um período em que o clima intelectual e cultural no mundo e no Brasil são similares, até os dias atuais.

Sabendo da dificuldade em comparar gastos com defesa de diferentes países, devido à diversidade de critérios utilizados por cada país, para classificar suas despesas, entendemos que, apesar das diferenças, a comparação é válida para verificarmos as variações dos gastos no tempo e a importância dada a esse setor pelas economias desses países.

Os dados apresentados foram retirados do portal eletrônico do Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)⁴, que considera como gasto militar toda despesa com as forças armadas, incluindo forças em missões da ONU, Ministério da Defesa e/ou qualquer órgão do governo envolvido na defesa externa e outras forças paramilitares, desde que sejam treinadas e utilizadas em ações de defesa externa e outras atividades subsidiárias, além dos gastos com pessoal e pesquisa.

Entre os possíveis indicadores de gastos militares, a relação do gasto com o PIB, em termos percentuais, é o mais utilizado na literatura, pois o PIB é muito utilizado na economia para mensurar a atividade econômica dos países e, conseqüentemente, reflete o quanto de sua economia o país está gastando com defesa.

Esse indicador apresenta algumas limitações, como não levar em consideração o tamanho da população, nem a extensão territorial ou fronteiriça, mas atende ao objetivo desse

3 Período que se segue ao fim do Regime Militar (1964-1985), também chamado de Sexta República.

4 Instituto internacional independente dedicado à pesquisa de conflitos, armamentos, controle de armas e desarmamento.

trabalho e, por isso, foi o escolhido para as comparações seguintes.

No Gráfico abaixo, é possível constatar que o gasto do Brasil com defesa foi praticamente constante nos últimos onze anos e que o referido gasto foi superior aos do Canadá e da Argentina no mesmo período, excetuando-se o ano de 1992, no qual o Canadá teve um gasto superior.

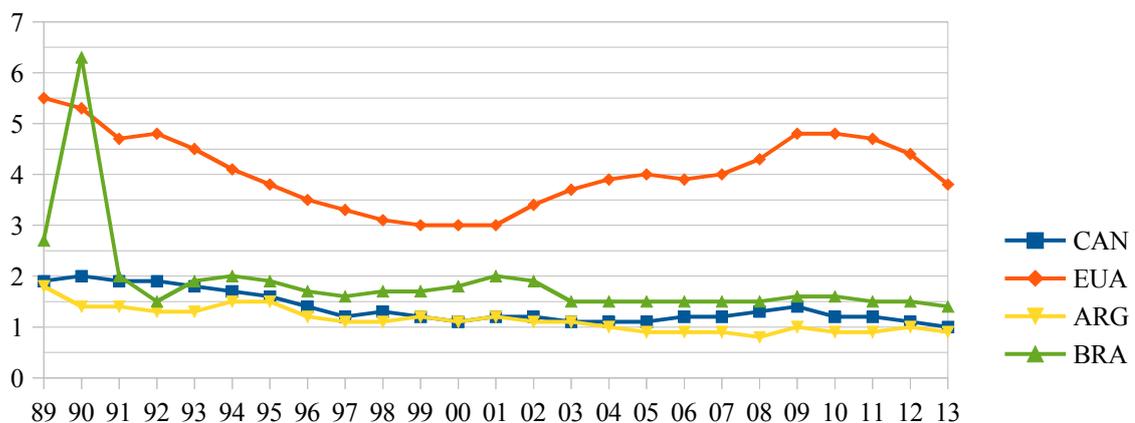


Gráfico - Relação: Gastos com defesa como percentual do PIB

Fonte: SIPRI

Já os gastos com defesa dos Estados Unidos da América sofreram uma redução gradativa após o fim da Guerra Fria e da Guerra do Golfo (1991), mas passaram a aumentar após os atentados terroristas ocorridos em 11 de setembro de 2001 e da declaração da *guerra ao terror* em defesa do país.

Os demais países apresentados não se envolveram diretamente em nenhum conflito armado no período e mantiveram praticamente constantes os seus gastos com “defesa”, demonstrando um equilíbrio entre os gastos com as forças armadas e os demais gastos com serviços ou bens públicos.

É plausível considerar que o orçamento da defesa é previsível, pois a projeção de crescimento do PIB é realizada pelo Governo Federal, bem como por outros órgãos e

instituições.

O mesmo ocorre com os gastos da Marinha do Brasil, que se mantêm praticamente constantes nos últimos dez anos, tanto em relação ao PIB, como em relação às despesas primárias da União.

Tabela 2

Relação: Orçamento da Marinha como percentual do PIB e percentual das Despesas da União

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Média
PIB	0,48	0,38	0,35	0,35	0,35	0,35	0,36	0,41	0,44	0,40	0,41	0,41	0,39
DU	2,93	2,43	2,18	2,08	2,02	1,98	2,10	2,15	2,41	2,21	2,12	2,07	2,22

Fonte: IPEA e Ministério da Defesa

É possível constatar que, desconsiderando as receitas provenientes de destaque de crédito⁵ que, normalmente, estão relacionadas à execução de alguma tarefa adicional específica e conseqüentemente não são utilizadas para cobrir os gastos regulares das forças, as receitas orçamentárias da defesa foram praticamente constantes nos últimos anos.

Portanto, podemos considerar como previsível o orçamento da defesa a partir das previsões de crescimento do PIB, o que possibilita um planejamento dos gastos militares, conceito esse também aplicável à Marinha do Brasil.

5 Operação em que um órgão transfere a outro o poder de utilização dos recursos que lhe foram dotados pela Lei Orçamentária Anual (LOA).

4 O APARELHAMENTO DA MARINHA DO BRASIL

Após a proclamação da República, o Brasil passou por diversas fases políticas, até chegarmos na Sexta ou Nova República. Acompanhando as mudanças do país, a Marinha do Brasil também sofreu mudanças nesse período.

Desde o início da República, diversos programas de aparelhamento foram realizados pela Marinha, os quais, por demora no seu cumprimento, foram abandonados ou substituídos por outros programas, que por sua vez também não foram plenamente concluídos.

Após a queda do Muro de Berlin, com a Nova República em consolidação, inicia-se o processo de criação do Ministério da Defesa (MD), o que ocorre em 1999. A Marinha do Brasil, ainda seguindo o planejamento realizado no governo do Presidente Geisel (1974-1979), o qual não tinha sido plenamente concluído (VIDIGAL, 1985), participa do Grupo de Trabalho Interministerial, criado em 2005, para analisar as prioridades e propor cronogramas e fluxos de recursos necessários aos Programas de Reaparelhamento das Forças Armadas⁶. O programa, atualizado em 2007 devido à demora na sua aprovação, foi aprovado, conforme previsto na Estratégia Nacional de Defesa (2008), como o Plano de Articulação e Equipamento da Marinha do Brasil (PAEMB) em 2009, cujo planejamento contempla o período de 2010 a 2030.

A mudança significativa do cenário internacional exigiu a mudança de posicionamento estratégico por parte da Marinha e, devido à mudança institucional interna ocorrida com a criação do Ministério da Defesa, ocorreu de forma lenta, porém coerente com o cenário mundial.

6 Decreto nº 10.716/2005 que institui Grupo de Trabalho Interministerial - GTI para analisar as prioridades e propor os cronogramas e os fluxos de recursos necessários aos Programas de Reaparelhamento da Marinha, do Exército e da Aeronáutica.

Durante esse período de transição foram desativados 30 navios/submarinos da Esquadra e incorporados 22 novos, sendo 10 por construção e 12 por compra de oportunidade, conforme apresentado no apêndice.

Nota-se que a Marinha sofre uma redução significativa na quantidade de meios da Esquadra, tendo uma reposição de apenas 73% dos meios desativados e com uma reposição de capacidade defensiva pouco superior à anterior. Segundo Vidigal (1985), a construção de meios, mesmo que de capacidade inferior aos disponíveis para aquisição internacional, é vantajosa à Marinha, o que é devido ao desenvolvimento da capacidade industrial nacional, representando um investimento e deixando assim as demais incorporações como mera substituição de navios já sem capacidade operacional, substituição essa também necessária, para não perder totalmente a capacidade operacional, enquanto os investimentos não apresentam retorno.

Porém, cabe ressaltar que tal impulso industrial já ocorrera outrora, próximo ao final do século XIX (VIDIGAL, 1985), e não fora capaz de garantir a continuidade necessária para que tivéssemos hoje uma capacidade de defesa significativamente superior à do passado ou, ao menos relativamente superior, quando comparada com o cenário internacional.

A substituição dos meios tem sido aprovada quando os meios atuais se encontram em condições de desvantagem relativa a outras marinhas de grandeza similar, mesmo que ainda não tenha sido alcançada a capacidade de defesa planejada por ocasião da criação do programa anterior.

A opção de investir na capacidade de construção no Brasil, sem o prévio desenvolvimento de tecnologia, não é considerada vantajosa por alguns autores, pois segundo Cruz (2006), a demanda interna é insuficiente para sustentar a constante produção e manutenção do parque industrial de defesa, exigindo alcançar a capacidade de ganhar

mercado externo ou de desenvolver tecnologia com dualidade de emprego. Essa última opção, é considerada como a mais factível para o Brasil, pois o mercado externo é limitado por uma série de acordos internacionais que não permitem ou restringem a venda de armamentos para determinados países e ainda é de difícil concorrência nos demais países, devido à defasagem tecnológica entre os países emergentes e as potências já estabelecidas, que lideram o mercado de vendas de produtos militares.

Em editorial, no dia 22 de novembro de 2007, o jornal O Estado de São Paulo defende que as forças armadas precisam ser reequipadas, mas que isso tem que ser feito dentro das possibilidades financeiras do país, reafirmando a necessidade de desenvolvimento de tecnologia própria, pois “nenhum produtor de sistemas de armas tecnologicamente avançados faz esse tipo de transferência. Quando muito, dependendo do volume da encomenda, concede licenças de fabricação para o comprador. Não se pode esperar que a compra de 24 aviões de caça seja acompanhada de um brinde como a revelação da tecnologia cujo desenvolvimento custou bilhões de dólares ao fabricante”.

Podemos concluir que, apesar da pequena evolução na capacidade de construção, a nossa capacidade de defesa permaneceu aquém da almejada, revelando oscilações entre períodos de capacidade pouco maior e períodos de degradação dos meios, o que historicamente tem se repetido nos últimos anos (VIDIGAL, 1985).

Apesar das decisões políticas no Brasil e em outros países em desenvolvimento, por muitas vezes, não obedecerem ao estilo *Weberiano* da racionalidade em busca da eficiência no serviço público e assemelharem-se à disputas por espólios da “guerra política” interna, a influência dessas interações, nas decisões de defesa, não são consideradas nesse trabalho, mas revela-se um interessante tema a ser tratado em outros estudos.

5 A RELAÇÃO ORÇAMENTO x APARELHAMENTO DA MARINHA DO BRASIL

Clemenceau, Primeiro-Ministro da República Francesa de 1906 a 1909 e posteriormente de 1917 a 1920, afirmou que a guerra tornara-se importante demais para ser confiada aos generais, reforçando o ensinamento dos grandes estrategistas militares de que a guerra ou o emprego das forças armadas seria apenas um meio de se atingir um objetivo político, devendo à ele estarem subordinadas.

A preparação para a guerra deve então atender aos interesses políticos nacionais, envolvendo as forças de defesa e a sociedade civil como um todo.

O Estado burocrático moderno é caracterizado pela despersonalização do poder político, que é exercido por pessoas escolhidas como representantes dos homens para garantir a sua preservação e direitos naturais, pois segundo Locke (1994), não se pode supor que o povo conceda a um ou mais de seus compatriotas uma autoridade a ser exercida sobre ele por qualquer outro motivo que não o de sua própria preservação, e toda a investidura de responsabilidade, poder e autoridade tem como único propósito o de proporcionar o bem-estar, a preservação e a paz dos homens na sociedade.

Já Weber (1982) afirma que o estado baseado em uma autoridade burocrática, orientado nas leis e estatutos de forma impessoal, é mais eficiente devido às suas decisões racionais. Com base em estudos racionais das relações entre os homens, com seus instrumentos e seu meio, buscando uma maior eficácia e rendimento, ocorre uma especialização científica e técnica, que consiste na organização por divisão e coordenação das diversas atividades.

Reconhecendo a subordinação do poder militar ao poder político, as forças

armadas devem buscar atingir os objetivos políticos levando em conta os limites orçamentários impostos a elas pelo mesmo poder político, que demonstra, através de seus representantes, o quanto o país pode e está disposto a gastar com a sua defesa.

Dessa forma, a busca desses objetivos deve ser conduzida com eficiência, o que, no nosso estudo, significa produzir determinada capacidade de defesa com o mínimo de recursos, ou ainda, produzir uma maior capacidade de defesa com os recursos disponíveis.

Em um governo onde predominam as decisões racionais, os gastos com defesa, bem como com os outros setores, refletirão o interesse da sociedade por cada setor e estarão voltados para maximizar os benefícios do orçamento como um todo.

Kennedy (1989) afirma que todas as grandes civilizações na história que, para manter seus domínios, aumentaram sua estrutura de defesa além do possível de ser suportado pela sua economia, acabaram por causar um colapso interno, o qual as levou à queda ou desintegração no decorrer do tempo.

Os objetivos políticos brasileiros foram estabelecidos na Política Nacional de Defesa em 1996, reeditada em 2005 e na Estratégia Nacional de Defesa em 2008. O desdobramento no âmbito do Ministério da Defesa envolvem os níveis estratégicos e operacionais, que determinam como e com que meios atingiremos o objetivo político.

A Estratégia Nacional de Defesa (2008) determina as prioridades da Marinha do Brasil, pois prevê que se o país aceitasse dar peso igual a todos os objetivos, seria grande o risco de ser medíocre em todos eles e devem então manterem-se cultivados em determinadas ordem e seqüência.

Ao estabelecer as prioridades, o nível político demonstra aceitar a necessidade dos *trade-off* na implantação da política de defesa.

A quantidade de meios e sua distribuição qualitativa devem ser escolhidas de

forma a permitir a sua manutenção, investimentos em desenvolvimento e tecnologia, além de cobrir a sua depreciação, produzindo a maior capacidade de defesa possível, sempre atendendo aos objetivos políticos. Como relatado pelo Ministro da Defesa (AMORIM, Celso. Folha de São Paulo, 21-06-2013), os países possuidores de tecnologias estratégicas não as vendem, logo, devemos destinar parte do orçamento em pesquisa ou desenvolvimento de tecnologia.

Os últimos programas de reaparelhamento da Marinha do Brasil não foram plenamente concluídos, ou seja, não alcançaram a capacidade almejada. A manutenção dos meios, que já são inferiores ao almejado no que diz respeito à sua capacidade de defesa, é normalmente comprometida pela limitação de recursos e não mantêm a sua máxima capacidade operacional.

A manutenção dos meios, incluindo o adestramento no seu emprego, representam importante fator para a garantir a capacidade operacional e o aprestamento da Marinha do Brasil. Se realizada aquém das necessidades reais da Força, restringe a nossa capacidade operacional e nos deixa mais distantes do almejado.

O gasto com pessoal é relativamente alto, atingindo uma média de 79,5% das despesas primárias do Ministério da Defesa⁷, reduzindo assim os recursos disponíveis para investimento e manutenção.

Podemos então considerar que os gastos militares dividem-se de forma geral em três tipos de gastos: Os gastos com pessoal, com o custeio da Força e com os investimentos em pesquisa e desenvolvimento de tecnologia cujo valor deve ser igual ou superior à depreciação de seus equipamentos.

A seguir são apresentadas as distribuições dos gastos do Ministério da Defesa nos últimos anos:

7 Fontes: Ministério da Defesa e www.orcamentofederal.gov.br

Tabela 3

Distribuição de gastos em percentual no orçamento da Marinha do Brasil

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Média
Pessoal	78,1	83,0	83,4	82,7	85,8	83,0	82,3	77,2	68,0	71,3	68,1	68,4	77,6
Custeio	21,2	16,2	15,4	16,3	11,4	11,8	12,2	12,0	8,9	11,7	13,1	13,6	13,6
Investimento	0,7	0,8	1,2	1,0	2,8	5,2	5,5	10,8	23,1	17,0	18,8	18,0	8,8

Fonte: Ministério da Defesa

É inegável o aumento dos gastos em investimentos, o que demonstra a preocupação da Marinha com o desenvolvimento de tecnologia e bens de capital, que permitirão o aumento da capacidade de defesa a longo prazo, entretanto a redução observada dos gastos com pessoal não foi suficiente para impedir uma redução dos gastos com o custeio da Força, de forma a compensar o aumento realizado com investimento.

O gasto com o custeio da Força deve ser suficiente para manter a Força em plena capacidade operacional e os gastos com investimentos devem ser superiores à depreciação dos meios, de modo a permitir os investimentos e a reposição futura desses meios.

A Força existente deve ser mantida de modo exercer sua máxima capacidade operacional, garantindo assim a sua eficiência, enquanto os investimentos devem ao menos cobrir a depreciação dos meios, sendo desejável gastos com o desenvolvimento de tecnologia, se os objetivos políticos do Estado almejam maior capacidade militar no futuro.

É possível verificar que nos últimos anos houve uma pequena redução no valor gasto com o custeio da Força, o que fatalmente reflete em uma perda de capacidade operacional.

A distribuição dos gastos da Marinha do Brasil apresenta semelhança com a distribuição dos gastos dos países em desenvolvimento e difere das distribuições dos gastos das forças armadas de países desenvolvidos, onde o gasto médio com pessoal não ultrapassa 50% do orçamento de defesa.

Tabela 4

Distribuição de gastos com pessoal em percentual do orçamento nos últimos dez anos

	Brasil	Argentina	Canadá	EUA
Pessoal	77,0	76,9	46,9	39,0

Fonte: SIPRI e Secretaria de Hacienda da Argentina

Com raciocínio intuitivo, percebe-se que existe a necessidade de equilíbrio entre o efetivo de uma força, os tipos e quantidades de seus meios e o potencial de desenvolvimento futuro. Visando a uma eficiência da capacidade militar ou de defesa, esse equilíbrio deve levar em conta o orçamento ou os recursos que a sociedade disponibiliza para essa Força, que, em última análise, representa o seu interesse por esse “bem público”, aqui definido como a capacidade de defesa contra ameaças externas.

Consequentemente, uma vez alcançado tal equilíbrio, o aumento da capacidade de uma Força sempre implicará em elevação de gasto com pessoal e material e, caso não haja aumento do orçamento e ele se mantenha fixo, certamente ocorrerá a redução do gasto com investimentos em pesquisa e desenvolvimento de tecnologia.

Percebemos a necessidade de aplicação do conceito de *trade-off* nas decisões de defesa, pois a incorporação de novos meios sem a contrapartida em desativação ou cortes, mesmo que a custo aparentemente baixo, resultará em uma necessidade de aumento de gastos de custeio. Caso haja esse aumento, os gastos com investimentos terão que ser reduzidos, e caso não haja, a redução dos recursos causada pelo aumento dos meios custeados e a redução do atendimento de pessoal em outras unidades, para lotar no novo meio, causarão uma perda de capacidade operacional. Em ambos os casos exemplificados, a incorporação não se mostra vantajosa.

Concluimos então, que uma força já em equilíbrio, só pode ser ampliada com aumento do orçamento, para que todos os gastos aumentem de forma equilibrada, o que

historicamente somente tem ocorrido como consequência da entrada dos países em conflitos armados, resultante dos esforços de guerra. Por outro lado, uma Força que ainda não esteja em equilíbrio, deve buscá-lo antes de ser ampliada, para que seja possível identificar com mais precisão as suas necessidades.

6 CONCLUSÃO

Analisando os dados, percebemos que o Brasil tem dificuldade em manter a Marinha e as demais Forças aparelhadas e com a capacidade de defesa desejada. Os gastos com a Marinha dependem de um *trade-off* e devem permitir investimentos em bens de capital, tecnologia e educação, visando a ampliar a capacidade de defesa no futuro, uma vez que a capacidade atual, como entendemos, é modesta no cenário internacional.

Apesar de buscarmos desenvolver e adquirir meios para a Marinha, atentamos que o produto ou serviço prestado à população é “capacidade de defesa” e não a aquisição de um ou outro equipamento, o qual serve somente como contribuição para alcançarmos o produto final. Dessa forma, devemos perseguir um modo de fornecer esse serviço à população ou aos consumidores, sendo eficientes e atuando no ponto ideal de produção, onde teríamos a maior oferta de defesa por recurso utilizado. Assim a Marinha traria benefícios à população equivalentes ao seu custo.

Por meio dos conceitos de produção em escala, a eficiência será alcançada com alta especialização dos membros da Marinha na execução de suas tarefas e utilização de equipamentos de maior capacidade e tecnologia.

O ponto ideal de produção de defesa é subjetivo, mas de existência real e comprovada, logo, deve levar em conta a percepção de ameaças externas e, conseqüentemente, a escolha da maior capacidade de defesa possível de ser mantida com o passar do tempo, tendo em vista o risco de arruinar a economia do país e causar o seu colapso no futuro, caso seja mantida uma capacidade superior, uma vez que acarretaria na falta de recursos para outras áreas importantes da economia, que também são responsáveis pelo crescimento e pelo desenvolvimento uniforme do país.

Considerando a manifestação dos interesses da sociedade brasileira, pelos seus representantes, no que diz respeito à prioridade da defesa na agenda nacional, constatamos uma constância no orçamento da Marinha, o que torna possível planejar os gastos, visando à eficiência na produção de defesa, ou seja, definindo a melhor estratégia a ser adotada frente ao cenário mundial e à realidade financeira do Brasil.

Apesar dessa constância no orçamento, a nossa capacidade de defesa tem permanecido aquém do desejado, mostrando uma pequena evolução tecnológica e uma permanente deterioração dos meios.

Podemos atribuir essa realidade à utilização de grande parte do orçamento da Marinha para cobrir custos de pessoal, sendo o valor restante, utilizado com material e investimento, insuficiente para garantir a manutenção satisfatória dos meios e o aumento gradual de sua capacidade.

O equilíbrio encontrado nas despesas governamentais do Brasil, onde a demanda social por defesa externa está praticamente estabilizada em 1,5% do PIB no período da Nova República, não refletiu em equilíbrio interno, pois os gastos militares não resultam em Forças com capacidade operacional elevada. E mais, a disponibilização de militares para executar tarefas sem ligação com a atividade-fim ou em tarefas cuja complexidade seja inferior ao treinamento e qualificação do militar empregado, demonstram claramente a possibilidade de reduzir gastos com pessoal, contrariando a percepção de restrição orçamentária.

Caso o aumento do orçamento proposto pelo Ministro da Defesa para 2% do PIB não se concretize, é necessário alcançar o equilíbrio interno na defesa antes de ampliar a Força, uma vez que uma Força só pode ser ampliada com aumento do orçamento, o qual permitirá um crescimento equilibrado de pessoal, meios e tecnologia, que possam ser suportados com o decorrer do tempo.

Baseado no exposto, concluímos que existe o ponto ideal de gastos com defesa, no qual ocorre o equilíbrio dos gastos, e esse ponto pode ser alcançado combinando diversas ações, o que demanda um estudo aprofundado que deve ser parte de outro trabalho, mas, no caso do Brasil, deve ter como propósito reduzir o percentual de gastos com pessoal, permitindo um aumento no gasto com material e com investimento. O gasto com material deve permitir manter a capacidade operacional da força, o que exige uma escolha balanceada dos meios que compõem a frota. O gasto com investimento deve permitir cobrir a depreciação e avançar tecnologicamente e, somente após atingir esse ponto, deveremos ampliar a Força e sua capacidade de defesa.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Celso. Distrito federal, Brasil, 6 maio 2014. Portal Brasil. Entrevista coletiva disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/defesa-e-seguranca/2014/05/defesa-deseja-que-investimentos-no-setor-cheguem-a-2-do-pib>>. Acesso em: 21 maio 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. Decreto n. 6.703 de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 dez. 2008. Seção 1, p. 4. Disponível em: <<http://portal.in.gov.br>>. Acesso em: 22 maio 2014.

BRASIL. Congresso Nacional. Decreto n. 5.484 de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Poder Executivo, Brasília, DF, 01 jul. 2005. Seção 1, p. 5. Disponível em: <<http://portal.in.gov.br>>. Acesso em: 22 maio 2014.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Glossário*. Distrito Federal, 1997. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/glossario>>. Acesso em: 22 mai. 2014.

CRUZ, Eduardo Lucas de Vasconcelos. *Tecnologia militar e indústria bélica no Brasil*. *Security and Defense Studies Review*, v. 6, n. 3, p. 359-414, 2006.

KENNEDY, Paul. *Ascensão e Queda das Grandes Potências*. Rio de Janeiro: Ed. Campus, 1989. 675 p.

LOCKE, John. *Segundo Tratado sobre o Governo Civil*. Petrópolis: Ed. Vozes, 1994. 320 p.

MAIA, Adinoel Motta. *A era Ford: Filosofia, Ciência, Técnica*. Salvador: Casa da Qualidade, 2002. 139 p.

MANKIW, N. Gregory. *Introdução à Economia*. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 2005. 856 p.

- MARSHALL, Alfred. *Princípios de Economia*. São Paulo: Nova Cultural Ltda, 1996. 368 p.
- MARTINS, Eliseu. *Contabilidade de Custos*. São Paulo: Ed. Atlas S.A., 2003. 262 p.
- POPPER, Karl. *Em Busca de um Mundo Melhor*. Lisboa: Ed. Fragmentos, 1989. 316 p.
- POSEN, Barry. *The Sources of Military Doctrine: France, Britain and Germany between the World Wars*. Ithaca: Cornell University Press, 1986. 288 p.
- STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). Stockholm, 1966. *Military Expenditure Database*. Disponível em: <http://www.sipri.org/research/armaments/milex/milex_database>. Acesso em: 22 mai. 2014.
- VERGARA, Sylvia Constant. *Projetos e Relatórios de Pesquisa Em Administração*. 14ª Ed. São Paulo: Editora Atlas, 2013. 94 p.
- VIDIGAL, Armando A. F. *A evolução do pensamento estratégico naval brasileiro*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1985. 151 p.
- WEBER, Max. *Ensaio de Sociologia*. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC Editora S.A., 1982. 503 p.

APÊNDICE

Navios e submarinos incorporados e desativados entre 1989 e 2013

Desativados	Incorporados	Ano
CT Piauí	Cv Inhaúma	1989
	S Tupi	1989
NDCC Garcia D'Avila	NDD Ceará	1989
CT Maranhão	NDD Rio de Janeiro	1990
CT Mato Grosso		1990
S Goiás		1990
	Cv Jaceguai	1991
	NT Gastão Motta	1991
S Amazonas	Cv Júlio de Noronha	1992
S Bahia		1993
CT Marcílio Dias	Cv Frontin	1994
	NDCC Matoso Maia	1994
NTrT Barroso Pereira	F Greenhalgh	1995
CT Sergipe	S Tamoio	1995
CT Alagoas		1995
CT Rio Grande do Norte	F Dodsworth	1996
CT Espírito Santo	F Bosisio	1996
S Humaitá	S Timbira	1996
S Riachuelo	F Rademaker	1997
NO Belmonte		1997
CT Mariz e Barros		1997
	S Tapajó	1999
NDCC Duque de Caxias	NAe São Paulo	2000
NAeL Minas Gerais		2001
NTrT Soares Dutra		2001
S Tonelero		2001
CT Paraíba		2002
CT Paraná		2002
NTrT Custódio de Mello		2002
CT Pernambuco		2004
F Dodsworth	NaApLog Atlântico Sul	2004
NaApLog Atlântico Sul	NDCC Almirante Sabóia	2005
	S Tikuna	2005
	NDCC Garcia D'Avila	2007
CT Pará	Cv Barroso	2008
NTrT Ary Parreiras		2009
NDD Rio de Janeiro		2012

Fonte: Marinha do Brasil