



Universidade de Brasília  
Instituto de Relações Internacionais  
Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais  
XVIII Curso de Especialização em Relações Internacionais

**O Orçamento de Defesa: Impacto na Política Externa Brasileira de  
2007 a 2014.**

**Tatiane Mery Silva Moraes Vieira Alves**

**Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção do  
título de Especialista em Relações Internacionais**

**Orientador: Professor Doutor Virgílio Caixeta Arraes**

**Brasília**

**2016**

## RESUMO

A construção do orçamento está entre as decisões mais importantes de um país. No caso do Brasil, a destinação de recursos para a área de Defesa acarreta um inferior posicionamento do país no cenário internacional. Assim, com a busca por maior inserção nesse cenário e com o aumento da importância do Brasil no mundo, abordou-se o tema sobre esse assunto devido a sua relevância estratégica. O frequente contingenciamento no orçamento de defesa afeta sobremaneira os projetos das Forças Armadas e dificulta a realização das estratégias da política externa do país. O presente artigo pretendeu analisar o orçamento de Defesa Nacional e o seu impacto na Política Externa Brasileira, durante a última gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva (Lula), de 2007 a 2010, até o fim do primeiro governo da presidente Dilma Rousseff, em 2014.

**Palavras-chaves:** Orçamento de Defesa. Política Externa. Projetos Estratégicos.

## ABSTRACT

Budgeting is among the most important decisions of a country. In Brazil's case, the allocation of resources to the Defense branch leads to a lower positioning of the country in international affairs. Thus, due to the search for greater insertion in this scenario, and the increase of Brazil's importance in the world, the topic of the budget was approached due to its strategic relevance. The frequent contingency in the defense budget greatly affects the Armed Forces' projects and negatively affects the accomplishment of strategies in Brazil's foreign politic affairs. This article was intended to analyze the National Defense budget and its impacts on the Brazilian foreign politics from President Luiz Inácio Lula da Silva (Lula)'s last administration, which ranged from 2007 to 2010, to the end of President Dilma Rousseff's first Government, in 2014.

**Keywords:** Defense Budget. Strategic Projects. Foreign Politics.

## INTRODUÇÃO

Os Estados Unidos da América (EUA) exercem o *Soft Power* (diplomacia) e defendem seus interesses, no contexto mundial, porque são protegidos pelo *Hard Power* (expressão militar) de seu Poder Nacional, inserido em suas Forças Armadas (FA) por meio da indústria de defesa desenvolvida e da independência tecnológica. (CRUZ, 2005).

Por sua vez, o Brasil busca aumentar seu poder de negociação e de argumentação junto aos blocos econômicos e a outras potências. Para isso, precisa de FA mais modernas e, também, de uma indústria nacional de defesa desenvolvida e mais independente das influências externas (BRASIL, 2012a).

Apesar de entender que um dos principais interesses dos Estados é o crescimento do controle e da influência, através do aumento de suas capacidades materiais, são as habilidades dos governos em coordenarem suas políticas domésticas que resultarão numa maior inserção internacional. Assim, se o poder relativo de um país decair, em algum momento, sua política externa será afetada. (ZAKARIA, 1998, apud JATOBÁ 2013, p. 38).

Ter todos os recursos de poder não garante a uma nação alcançar o resultado desejado. Converter recursos para realizar poder no sentido de atingir os resultados desejados requer liderança hábil, o que resultaria em *Smart Power*. Deste modo, a estratégia mais eficaz para se auferir os objetivos seria a combinação do *Hard Power* e do *Soft Power*. (NYE, 2011, p.23).

Assim, apesar da indiscutível importância da diplomacia, o poder militar não deve ser negligenciado, o mais relevante é a ideia de atuação integrada entre os atores políticos, como a diplomacia, a defesa, a economia e a educação, com vistas ao desenvolvimento. Um país que busca maior projeção no cenário internacional e a liderança regional precisa de FA proporcionais às aspirações de sua política externa.

“As relações internacionais são pautadas por complexo jogo de atores, interesses e normas que estimulam ou limitam a capacidade de atuação dos Estados. Nesse contexto de múltiplas influências e de interdependência, os países buscam realizar seus interesses nacionais, podendo encorajar alianças ou gerar conflitos de variadas intensidades. Dessa forma, torna-se essencial estruturar a Defesa Nacional de modo compatível com a estatura político-estratégica do País para preservar a soberania e os interesses nacionais”. (BRASIL, 2012c, p. 29).

Isto posto, o objetivo deste artigo é analisar como o orçamento de Defesa impactou a Política Externa Brasileira, durante a última gestão do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, até o fim do primeiro governo da presidente Dilma Rousseff. Para atingi-lo, a pesquisa buscou embasamento em teóricos consagrados das Relações Internacionais (RI); coletou dados orçamentários de fontes fidedignas, analisando-os dentro do intervalo temporal proposto; apresentou programas e projetos estratégicos que dependem do orçamento de Defesa para vingarem; e concluiu evidenciando a forte correlação de dependência entre suas variáveis.

## **FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

De acordo com Rocha, 2002 apud Jatobá, 2013, estudos produzidos em séculos passados podem trazer lições importantes para que se possa compreender melhor a realidade internacional complexa do século XXI.

O realismo, teoria das Relações Internacionais, auxilia no entendimento da relevância do orçamento de defesa do Brasil e sua correlação com as relações internacionais, elucidando a importância do Estado para o tema.

Desta forma, entende-se que a teoria realista foi influenciada por vários pensadores da antiguidade, e sua herança fundamentou o presente artigo. Jatobá (2013) compila o relato histórico de alguns daqueles teóricos, dentre eles, Tucídides, Sun Tzu, Hobbes e Clausewitz.

Tucídides, ao analisar a Guerra do Peloponeso entre Atenas e Esparta, destacou a importância do balanço entre os poderes dos Estados e das alianças militares. O filósofo enfatizou que, nos relacionamentos entre Estados, a influência do poder é maior do que a da moral, sendo que o mais forte sobrepuja o mais fraco.

Sun Tzu considerou alguns temas “vitais para o Estado”, dentre eles a importância do planejamento e das capacidades materiais para garantia dos objetivos do Estado, além da influência das variáveis sociais e psicológicas.

Thomas Hobbes apresentou a tese da “guerra de todos contra todos”, onde a soberania de cada Estado é mais importante do que o sistema anárquico internacional. Caso não haja um contrato social entre os Estados, não haverá ordem possível, prevalecendo a desconfiança entre eles, a insegurança e a recorrência de conflitos.

Clausewitz definiu a “guerra como a continuação da política por outros meios”. Os Estados são soberanos e o incremento do seu poder nacional em relação aos demais é um propósito de todos eles. Os interesses nacionais estão sempre em enfrentamento e costumam ser resolvidos pela “imposição violenta da vontade de um Estado”. Desta forma, a guerra é vista como uma etapa natural das relações entre esses países.

Nota-se que as ideias defendidas por aqueles pensadores ainda ecoam nas políticas e nas estratégias atuais.

“No gerenciamento de crises internacionais de natureza político-estratégica, o Governo poderá determinar o emprego de todas as expressões do Poder Nacional (Política, Econômica, Psicossocial, Científico-Tecnológica e Militar), de diferentes formas, visando a preservar os interesses nacionais”. (BRASIL, 2012c, p. 31).

No realismo clássico, Hans J. Morgenthau explicou que não há descontinuidade entre política interna e política externa de um Estado. “Ambas são diferentes manifestações de um mesmo fenômeno: a luta pelo poder”. (JATOBÁ, 2013, p. 21).

Como o sistema internacional é anárquico, “a balança ou equilíbrio de poder” é a mais importante limitação das políticas de poder dos Estados. Daí ocorre o “Dilema da Segurança”, ou seja, um círculo vicioso pela busca do poder. Como nenhum Estado pode se sentir inteiramente seguro nesse mundo concorrente, a busca por essa segurança causa a insegurança nos outros Estados. (JATOBÁ, 2013, p. 23).

O teórico Raymond Aron defendeu que o papel da diplomacia é “pensar na paz, a despeito do fragor dos combates, e não esquecer a guerra quando as armas silenciarem”. Porém, em virtude da improbabilidade de uma situação beligerante, a sociedade brasileira não dá a devida importância à defesa nacional. Em consequência, o poder nacional fica comprometido, perdendo influência junto à comunidade internacional, ficando a mercê de pressões políticas, econômicas e, ainda que improvável, de agressões militares. (VIDIGAL, 2004).

No Realismo defensivo, ofensivo e neoclássico as sucessivas guerras e conquistas fazem parte das RI, e os comportamentos dos Estados são guiados pela escolha racional de interesses ou preferências.

Os realistas defensivos focam em estruturar a capacidade material do Estado, pelo aumento do próprio poder ou por meio de alianças, para defender-se de ameaças externas e para contrabalançar o poder dos Estados.

Dentro do conceito da teoria realista, é possível compreender que o Brasil vem buscando trabalhar sua política com ênfase no Estado e na defesa nacional, contudo de forma ineficiente. O país procura construir alianças no Continente Sul Americano e com outros países para fins de cooperação em projetos e em programas estratégicos de Defesa, que visam contribuir, de diferentes formas, para o desenvolvimento econômico, social e tecnológico e, conseqüentemente, para uma maior inserção no cenário internacional.

As relações internacionais de um Estado dependem de sua política doméstica, que identifique as limitações para o crescimento interno e especifique claramente seus objetivos internacionais. Para tanto, é necessário que se estabeleçam mecanismos institucionais eficazes para articulação e coordenação de um fluxo planejado de recursos econômico-financeiros a fim de garantir a continuidade dos programas e dos projetos de Defesa, imprescindíveis ao desenvolvimento doméstico do país.

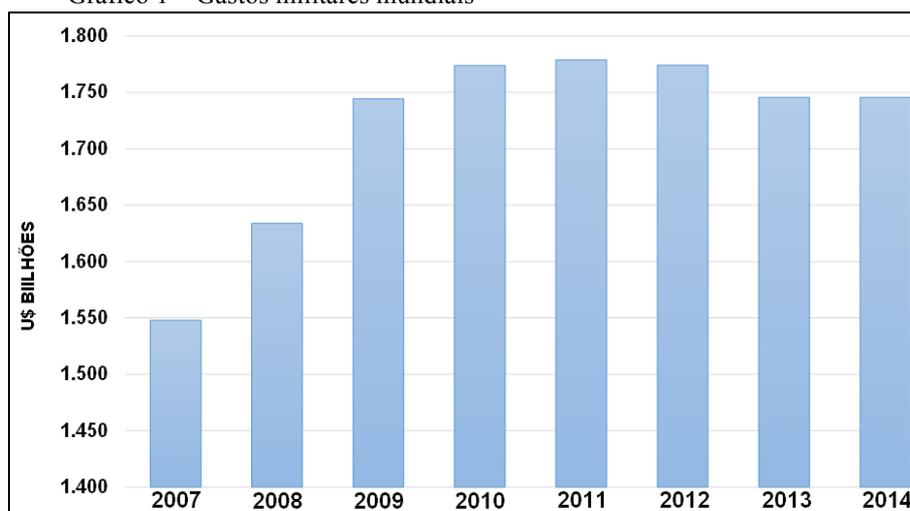
## **APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS ORÇAMENTÁRIOS**

O fim da Guerra Fria causou o encerramento da bipolaridade e gerou uma nova realidade. O cenário mundial é influenciado por incertezas políticas, econômicas, sociais e ambientais, que contribuem com problemas como o narcotráfico, o tráfico de armas e de pessoas, a pirataria marítima, o terrorismo, a migração de refugiados e conflitos por recursos naturais cada vez mais escassos. (BRASIL, 2012c).

“Nesse ambiente, é pouco provável um conflito generalizado entre Estados. Entretanto, renovam-se conflitos de caráter étnico e religioso, exacerbam-se os nacionalismos e fragmentam-se os Estados, situações que afetam a ordem mundial”. (BRASIL, 2012c, p. 18).

Dessa forma, a globalização e a maior interdependência não fizeram com que os países diminuíssem seu estado de alerta, pelo contrário, os gastos militares aumentaram para fazerem frente à realidade contemporânea.

Gráfico 1 – Gastos militares mundiais



Fonte: SIPRI (2016)

\* Países omitidos: Cuba, Eritreia, Iraque, Coreia do Norte, Somália, Sudão, Síria, Turcomenistão e Uzbequistão.

Reiterando esta percepção nota-se, no quadro a seguir, que os países detentores de assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), são aqueles que mais realizaram gastos militares entre 2007 e 2014.

Quadro 1 – Gastos militares por país (em US\$ milhões)

GASTOS MILITARES POR PAÍS (em US\$ milhões)									
PAÍS	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	TOTAL
1º USA	556.961	621.131	668.567	698.180	711.338	684.780	639.704	609.914	5.190.575
2º CHINA	68.090	86.412	105.633	115.700	137.967	157.445	177.848	199.651	1.048.746
3º RÚSSIA	43.534	56.183	51.532	58.720	70.237	81.469	88.352	84.696	534.723
4º FRANÇA	60.594	66.009	66.884	61.781	64.601	60.035	62.417	63.614	505.935
5º REINO UNIDO	65.986	65.619	57.914	58.082	60.270	58.495	56.861	59.182	482.409
6º ARÁBIA SAUDITA	35.469	38.222	41.267	45.244	48.530	56.497	67.020	80.762	413.011
7º JAPÃO	40.530	46.361	51.465	54.655	60.762	60.012	49.024	45.867	408.676
8º ALEMANHA	42.552	48.081	47.470	46.256	48.140	46.471	45.931	46.103	371.004
9º ÍNDIA	28.254	33.002	38.722	46.090	49.633	47.217	47.403	50.914	341.235
10º COREIA DO SUL	27.726	26.072	24.576	28.175	30.992	31.952	34.354	37.286	241.133
11º BRASIL	20.486	24.453	25.649	34.003	36.936	33.987	32.875	32.660	241.049
12º ISRAEL	11.995	14.095	13.979	14.559	15.373	14.742	16.874	18.106	119.723
13º COLÔMBIA	6.775	9.051	9.033	10.422	10.307	11.706	12.504	11.846	81.644
14º CHILE	3.958	4.546	3.760	4.707	5.440	5.476	5.669	5.127	38.683
15º VENEZUELA	2.970	4.325	4.020	3.363	2.385	4.966	5.314	5.577	32.920
16º ÁFRICA DO SUL	3.526	3.286	3.593	4.188	4.594	4.490	4.118	3.893	31.688
17º ARGENTINA	2.296	2.789	2.982	3.475	4.052	4.563	5.138	4.979	30.274
18º EQUADOR	1.310	1.646	1.949	2.094	2.454	2.590	2.804	2.922	17.769
19º PERU	1.223	1.385	1.723	1.956	2.026	2.378	2.960	2.929	16.580
20º BOLÍVIA	221	327	346	327	404	500	564	626	3.315

Fonte: SIPRI (2016)

O Brasil ocupa a 11ª posição nesse cômputo e, dentre os membros dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), só fica à frente da África do Sul. Já no âmbito regional da América do Sul, o país está melhor colocado do que seus

vizinhos, porém esse fato, necessariamente, não implica maior conscientização dos líderes, da sociedade e do orçamento brasileiros com o tema Defesa Nacional e Política Externa, como pode ser comparado no quadro abaixo.

Quadro 2 – Comprometimento dos orçamentos dos governos com gastos militares

PORCENTAGEM DE GASTOS GOVERNAMENTAIS COM DESPESAS MILITARES										
	PAÍS	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	MÉDIA
1º	ARÁBIA SAUDITA	29,0%	27,6%	25,9%	25,3%	21,7%	23,1%	25,3%	26,6%	25,5%
2º	ISRAEL	15,7%	15,4%	15,8%	14,9%	14,2%	13,8%	14,1%	14,5%	14,8%
3º	CORÉIA DO SUL	12,1%	12,5%	12,8%	13,2%	13,0%	12,7%	12,6%	13,2%	12,8%
4º	COLÔMBIA	11,7%	13,9%	13,1%	12,4%	10,7%	11,2%	11,3%	10,6%	11,9%
5º	USA	11,2%	11,5%	11,2%	11,8%	11,9%	11,4%	10,6%	9,8%	11,2%
6º	RÚSSIA	9,8%	9,9%	10,2%	10,1%	10,3%	10,8%	11,1%	11,8%	10,5%
7º	ÍNDIA	9,1%	9,1%	10,9%	10,1%	9,9%	9,5%	9,2%	9,6%	9,7%
8º	CHILE	11,8%	11,7%	8,9%	9,1%	9,3%	8,7%	8,6%	8,0%	9,5%
9º	EQUADOR	10,4%	7,6%	9,5%	8,7%	7,9%	7,3%	6,7%	6,6%	8,1%
10º	CHINA	10,55%	8,38%	8,08%	7,39%	6,96%	6,62%	6,41%	6,49%	7,6%
11º	PERU	6,4%	5,8%	6,6%	6,3%	6,0%	6,1%	6,8%	6,4%	6,3%
12º	REINO UNIDO	5,6%	5,6%	5,5%	5,3%	5,3%	5,1%	5,0%	4,8%	5,3%
13º	BOLÍVIA	5,2%	5,6%	5,6%	5,3%	4,8%	5,1%	4,8%	4,4%	5,1%
14º	FRANÇA	4,4%	4,3%	4,4%	4,1%	4,0%	3,9%	3,9%	3,9%	4,1%
15º	BRASIL	3,9%	3,9%	4,1%	4,0%	3,8%	3,7%	3,6%	3,5%	3,8%
16º	ÁFRICA DO SUL	4,3%	4,0%	3,8%	3,5%	3,6%	3,6%	3,5%	3,5%	3,7%
17º	VENEZUELA	3,6%	3,9%	3,7%	2,7%	1,9%	3,3%	3,8%	2,6%	3,2%
18º	ALEMANHA	2,9%	3,0%	2,9%	2,9%	2,9%	3,0%	2,8%	2,7%	2,9%
19º	JAPÃO	2,8%	2,7%	2,6%	2,6%	2,5%	2,5%	2,5%	2,5%	2,6%
20º	ARGENTINA	2,8%	2,6%	2,7%	2,5%	2,3%	2,2%	2,3%	2,4%	2,5%

Fonte: SIPRI (2016)

Por exemplo, apesar de o Brasil ter o montante com gastos militares maior do que Chile, Equador, Peru, e Bolívia, os percentuais orçamentários anuais brasileiros comprometidos com o setor de Defesa são menores do que daqueles países. É interessante notar que, neste quadro, a Colômbia possui porcentagem maior do que dos Estados Unidos, uma vez que estes injetaram vultosa quantidade de recursos naquele país sul americano, visando ao combate do narcotráfico.

O quadro seguinte auxilia a constatar o acima exposto. Enquanto os gastos militares do país representaram cerca de 1,5% do seu Produto Interno Bruto (PIB), países como Colômbia, Equador, Chile e Bolívia apresentaram percentagens maiores.

Quadro 3 – Gastos militares por porcentagem do PIB

GASTOS MILITARES POR PORCENTAGEM DO PIB										
	PAÍS	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	MÉDIA
1º	ARÁBIA SAUDITA	8,5%	7,4%	9,6%	8,6%	7,2%	7,7%	9,0%	10,7%	8,6%
2º	ISRAEL	6,8%	6,6%	6,8%	6,3%	5,9%	5,7%	5,8%	6,0%	6,2%
3º	USA	3,8%	4,2%	4,6%	4,7%	4,6%	4,2%	3,8%	3,5%	4,2%
4º	RÚSSIA	3,4%	3,3%	4,1%	3,8%	3,7%	4,0%	4,2%	4,5%	3,9%
5º	COLÔMBIA	3,3%	3,7%	3,9%	3,6%	3,1%	3,2%	3,3%	3,1%	3,4%
6º	EQUADOR	2,6%	2,7%	3,1%	3,0%	3,1%	3,0%	3,0%	2,9%	2,9%
7º	COREIA DO SUL	2,5%	2,6%	2,7%	2,6%	2,6%	2,6%	2,6%	2,6%	2,6%
8º	ÍNDIA	2,3%	2,6%	2,9%	2,7%	2,6%	2,5%	2,4%	2,5%	2,6%
9º	FRANÇA	2,3%	2,3%	2,5%	2,3%	2,3%	2,2%	2,2%	2,2%	2,3%
10º	REINO UNIDO	2,2%	2,4%	2,5%	2,4%	2,3%	2,2%	2,1%	2,0%	2,3%
11º	CHILE	2,3%	2,5%	2,2%	2,2%	2,2%	2,1%	2,0%	2,0%	2,2%
12º	CHINA	1,9%	1,9%	2,1%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%	1,9%
13º	BOLÍVIA	1,7%	2,0%	2,0%	1,7%	1,7%	1,8%	1,8%	1,9%	1,8%
14º	BRASIL	1,5%	1,5%	1,6%	1,6%	1,5%	1,5%	1,5%	1,4%	1,5%
15º	PERU	1,2%	1,1%	1,4%	1,3%	1,2%	1,2%	1,5%	1,4%	1,3%
16º	ALEMANHA	1,2%	1,3%	1,4%	1,4%	1,3%	1,3%	1,2%	1,2%	1,3%
17º	ÁFRICA DO SUL	1,2%	1,2%	1,3%	1,2%	1,1%	1,2%	1,2%	1,1%	1,2%
18º	VENEZUELA	1,3%	1,4%	1,2%	0,9%	0,8%	1,3%	1,4%	1,1%	1,2%
19º	JAPÃO	0,9%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%
20º	ARGENTINA	0,9%	0,8%	1,0%	0,9%	0,9%	1,0%	1,1%	1,2%	1,0%

Fonte: SIPRI (2016)

Como Estado pacífico, o país busca melhorar sua posição e inserção nesse contexto mundial, através da contribuição para a defesa da paz e para o entendimento entre os povos. Para isso, um dos Objetivos Nacionais é fortalecer a Defesa Nacional com FA operacionalmente capazes de contribuir “para a paz e a segurança internacionais e a proteção dos interesses brasileiros nos diferentes níveis de projeção externa do país”. (BRASIL, 2012a, p. 41).

Contudo, para fortalecer a Defesa Nacional, conforme explicitado em Brasil (2012b), o Ministério da Defesa (MD) e as FA necessitam de recursos orçamentários que propiciem o cumprimento desse objetivo, assim como devem exercer uma gestão efetiva desses meios.

Nesse contexto, é relevante entender o processo orçamentário da Defesa, parte do orçamento da União, antes de analisar seus números estatísticos. Segundo Brasil (2012b, p. 222), “o Poder Executivo elabora um projeto de lei que estabelece um Plano Plurianual (PPA) de quatro anos, no qual são inseridos todos os programas relacionados à Defesa”. Com base no PPA, é confeccionado um Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO), o qual o Presidente da República, a cada ano, encaminha para o Congresso Nacional para apreciação e aprovação (BRASIL, 2012b).

O PLDO ditará as regras e condições para a elaboração da Proposta de Lei Orçamentária Anual (PLOA) que, após revisões e trâmites previstos, finalmente se transformará na Lei Orçamentária Anual (LOA), cuja execução deverá seguir os mesmos princípios estabelecidos pelo PLDO.

“A proposta orçamentária das Forças será elaborada em conjunto com o Ministério da Defesa, que a consolidará; e a Marinha, o Exército e a Força Aérea farão a gestão, de forma individualizada, dos recursos orçamentários que lhes forem destinados no orçamento do Ministério da Defesa”. (BRASIL, 2012b, p. 221).

No quadro abaixo é possível visualizar os valores das PLOA e das LOA, durante a segunda gestão do presidente Lula, 2007 a 2010, e a primeira gestão da presidente Rousseff, 2011 a 2014. Há pequenas flutuações entre os montantes propostos e os efetivamente aprovados em cada LOA. Isso demonstra que o planejamento orçamentário do MD e das Forças Armadas vai ao encontro da expectativa do Governo para cada período, apesar de os recursos não atenderem às necessidades reais.

Ainda, durante a governo de Rousseff, apesar de um influente ex Ministro das Relações Exteriores ter assumido a pasta do MD, o Embaixador Celso Amorim, e ser possível o desenvolvimento de uma estratégia para a soma de forças entre diplomatas e militares em favor da Política Externa Brasileira, observou-se que o país regrediu face ao alcançado durante o governo do presidente Lula.

Quadro 4 – Orçamento do MD (em R\$ Milhões – valores corrigidos pelo IGP-DI)

Descrição	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA)	64.053	63.120	75.690	79.971	76.278	76.120	74.746	77.908
Lei Orçamentária Anual (LOA)	65.930	63.119	74.570	81.109	77.762	77.420	76.380	79.114

Fonte: Secretaria de Organização Institucional do MD –SEORI (2016)

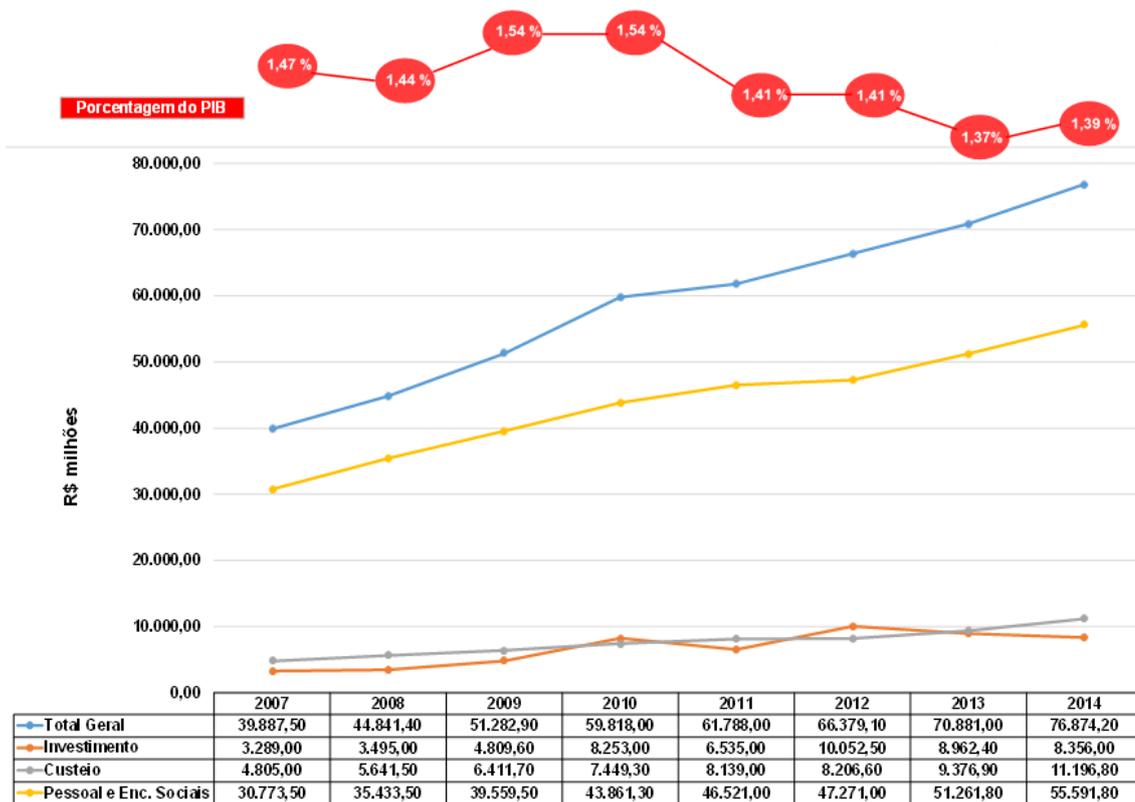
Salienta-se neste ponto, que o problema reside nos contingenciamentos, cortes e limites de pagamentos que o Governo impõe à LOA, durante o ano corrente. Essa inconstância impacta diretamente o planejamento e mina os três princípios que deveriam nortear a dotação de recursos ao setor de Defesa: estabilidade, regularidade e previsibilidade.

“[...] estabilidade - os recursos alocados para a Defesa não devem, em princípio, sofrer oscilações bruscas. [...], evitando-se atrasos ou possíveis perdas dos recursos humanos, que são capacitados, muitas vezes, ao longo do próprio desenvolvimento dos projetos; regularidade - o desembolso dos recursos deve ocorrer de forma sistemática, possibilitando que os cronogramas sejam cumpridos da forma como foram planejados; e previsibilidade - esse princípio confere segurança

ao planejamento de longo prazo para grandes projetos, garantindo que, no futuro, os recursos sejam desembolsados de maneira estável e regular”. (BRASIL, 2012b, p. 223).

Pode-se observar, no gráfico seguinte, que os totais gerais das despesas do MD quase duplicaram de 2007 para 2014. Porém, esse aumento de gastos foi impulsionado, em grande parte, pelas despesas com pessoal e com encargos sociais. As despesas com custeio - voltadas à manutenção e serviços - e as despesas com investimentos pouco contribuíram para a tendência crescente das despesas totais. Isso é comprovado mediante a constatação de que as linhas de custeio e de investimento mantiveram-se praticamente niveladas no período.

Gráfico 2 – Despesas do MD por Grupo e porcentagem do PIB (em R\$ Milhões)



Fonte: Adaptado de Brasil (2016a)

Ademais, apesar de ter havido um aumento numérico absoluto dos recursos destinados à Defesa Nacional que, por conseguinte, proporcionou esse aumento dos gastos militares, esse fato não foi reflexo de um aumento do percentual do PIB dedicado a Defesa Nacional. Nota-se que a porcentagem do PIB variou apenas de 1,54% a 1,37%, sendo que aproximadamente 75% desse valor é direcionado ao

pagamento de pessoal e de encargos sociais, o que não contribui para o crescimento do poder de combate das FA, bem como para o desenvolvimento de seus projetos estratégicos.

Alertados por esses dados, parlamentares tramitam a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 197/2016, cujo objetivo é garantir que o orçamento de defesa alcance cerca de 2% do PIB brasileiro. Também se destaca a importância do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 257/2016, em que se prevê, no Regime Especial de Contenção de Despesas, o não contingenciamento de despesas relativas a investimentos em fase final de execução, ou que sejam considerados prioritários, e daquelas consideradas essenciais pelos órgãos para a manutenção das suas atividades e prestação de serviços públicos.

Essas ações procuram despertar na sociedade e em seus líderes a importância de garantir fluxos constantes de recursos para a Defesa Nacional e, principalmente, de não os contingenciar, sob pena de interferência direta nos projetos estratégicos de defesa, vitais para o respaldo da Política Externa Brasileira.

“Importa fortalecer a capacidade de engajamento internacional do País. O diálogo franco e aberto deve contribuir para a política externa e para sua interação com a política de defesa, por meio da construção de consensos que impulsionem o debate interno coletivo e amplo. O interesse pelos temas da defesa despertado, nos últimos anos, em segmentos crescentes da sociedade brasileira é tendência salutar. A participação efetiva de diversos setores sociais no debate nacional sobre defesa possibilita maior entendimento dessas questões”. (BRASIL, 2012b, p. 32).

No que tange à interpretação do gráfico, verificou-se que em apenas dois momentos, 2010 e 2012, os valores da linha do investimento ficaram acima dos da linha do custeio. Esse fato justifica-se pelo aporte de recursos em alguns investimentos estratégicos: em 2010, no Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB) e no Projeto de Desenvolvimento da aeronave KC-390; em 2012, no Programa do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON) e no Projeto Blindados Guarani. (BRASIL, 2016b).

Nos anos de 2013 e 2014, observou-se uma retração do orçamento para os investimentos em Defesa. Essa situação ocasionou aumento de custos com dívidas e multas de contratos não honrados com empresas engajadas nos diversos projetos e programas estratégicos, em torno de R\$3,3 bilhões conforme consta do gráfico 4. Isso

tem gerado atrasos nos cronogramas físico-financeiros desses contratos e, conseqüentemente, a falta de confiança do mercado internacional para com o Brasil, podendo vir a comprometer parcerias estratégicas como é o caso do BRICS. (BRASIL, 2016b).

Entretanto, se for considerado, na última década, a trajetória ascendente do orçamento da Defesa, mesmo sendo aquém do necessário para as pretensões da Política Externa do país, propiciou o início de projetos e de programas estratégicos de médio e longo prazos, com previsão de benefícios diretos e indiretos para a Nação Brasileira.

## **PROJETOS E PROGRAMAS ESTRATÉGICOS DE DEFESA**

Em Brasil (2012a) reafirma-se a vinculação entre a necessidade de modernização das FA e a redução da dependência externa no campo científico-tecnológico. Conjuntamente com a Estratégia Nacional de Desenvolvimento, o MD busca fortalecer três setores de importância estratégica: o espacial, o cibernético e o nuclear.

As FA têm projetos e programas estratégicos nessas três áreas. São empreendimentos complexos que possuem elevados custos de desenvolvimento, aquisição e manutenção, envolvem a transferência de tecnologia, o uso intensivo de mão de obra qualificada, acordos intergovernamentais e preveem empréstimos internacionais. Por isso há de haver planejamentos bem estruturados, a fim de evitar desperdícios e postergações de prazos, que podem ocasionar obsolescência tecnológica, e, conseqüentemente, minimizar os ganhos científico-tecnológicos.

“É essencial que a sociedade perceba que os gastos em Defesa devem ser vistos como investimento indispensável ao desenvolvimento socioeconômico, à proteção dos recursos naturais e à garantia da soberania nacional. Os riscos da não prontidão para a Defesa podem implicar custos maiores”. (BRASIL, 2012b, p. 235)

Alguns desses Projetos e Programas Estratégicos do MD foram alocados ao Programa de Aceleração do Crescimento do Governo Federal (PAC) pois mereceram maior atenção em virtude de sua dualidade, capacidade de desenvolvimento científico-tecnológico, alavancagem da economia, aumento da oferta de empregos e desenvolvimento social.

Esses Projetos e Programas são conhecidos como PAC Defesa e são gerenciados pela Administração Central do MD e pelos Comandos das Forças Armadas, conforme a seguinte tabela.

Quadro 5 – Projetos Estratégicos do PAC

SETOR	PROJETO
Administração Central do MD	HX-BR SGDC
Comando da Marinha	PROSUB Programa Nuclear
Comando do Exército	ASTROS 2020 GUARANI SISFRON
Comando da Aeronáutica	KC-390 – Desenvolvimento KC-390 - Aquisição FX-2 – Aquisição

Fonte: Brasil (2016b)

A Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG) demandou informações mais detalhadas sobre os 10 (dez) empreendimentos estratégicos do MD contemplados no PAC. Dessa forma a Administração Central do MD, em coordenação com as FA, elaborou o Relatório de Monitoramento de Projetos Estratégicos do MD, no qual foram consolidadas informações sobre esses projetos e programas, como seus respectivos cronogramas físico-financeiros e seus estágios de execução. (BRASIL, 2016b).

A seguir apresentar-se-ão as características de cada um desses projetos, com seus objetivos, pontos de atenção e pontos críticos, bem como as providências tomadas e sugestões propostas para mitigar tais pontos, segundo Brasil (2016b).

### **Projeto HX-BR**

O Projeto HX-BR objetiva a produção, desenvolvimento e aquisição de 50 helicópteros de médio porte e emprego geral para as FA e para o transporte do Presidente da República. As principais empresas contratadas são o Consórcio Airbus Helicopters e a Helibrás. (BRASIL, 2016b).

O projeto possui contratos logísticos para integração de armamentos, execução de serviços, para instalação de simuladores de voo e para capacitação de recursos humanos. Visa capacitar tecnologicamente a indústria brasileira para o

desenvolvimento completo de um helicóptero nacional de caráter misto (estatal e privado), a partir de 2020, o que aumentará a capacidade operacional dos Comandos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. (BRASIL, 2016b).

Até o presente, o total de 22 aeronaves foram entregues, sendo 02 (duas) para a Presidência da República, sete para a Marinha, sete para o Exército e seis para a Aeronáutica. (BRASIL, 2016b).

Alguns pontos mereceram atenção, como o limite de pagamento de 2015 insuficiente, com riscos de encargos moratórios devido a notas fiscais vencidas a partir de 15/09/2015. O Comando da Aeronáutica foi notificado sobre o recebimento tácito de helicópteros, mediante pagamento de R\$ 97 milhões. Está em análise o pedido de reequilíbrio econômico-financeiro de € 35 milhões.

Como pontos críticos apontam-se o risco de suspensão contratual; o crescimento dos restos a pagar em 2016 poderá inviabilizar a utilização dos recursos da LOA para os pagamentos; e o Governo Federal não está proporcionando previsibilidade orçamentária para garantir o cumprimento do cronograma de pagamento do projeto.

Para reduzir esses impactos negativos, foram assinados Termos Aditivos (TA) aos contratos para ajustar o cronograma físico-financeiro, a fim de adequá-lo à realidade orçamentária disponibilizada para o projeto.

### **Projeto Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações (SGDC)**

O SGDC<sup>1</sup> tem como objetivos principais garantir soberania ao país em suas comunicações satelitais militares; prover a comunicação estratégica entre os órgãos e entidades da administração pública federal; e ser um instrumento de massificação do acesso à Internet no âmbito do Programa Nacional de Banda Larga - PNBL (BRASIL, 2016b).

Como ponto crítico ao projeto, cita-se que a Telebrás está quitando dívidas devido à variação cambial do dólar quando da assinatura do contrato e o seu

---

<sup>1</sup> Através do Requerimento da Comissão de Relações Exteriores de Defesa Nacional CRE nº 70, de 2013, o Senador Ricardo Ferraço demonstrou a relevância da implementação do SGDC respaldando que o Brasil carece de um satélite para transmissões seguras, especialmente de caráter estratégico, alegando ainda que denúncias de espionagem expuseram de forma evidente as vulnerabilidades dos setores espacial e cibernético do país (SENADO, 2017).

valor atual. Dessa forma tem-se que pagar o reajuste contratual decorrente dessa variação, caso contrário a Telebrás poderá ficar sem recursos para efetuar pagamentos futuros.

Como providência para pagar a variação cambial do dólar será solicitada dotação orçamentária para o exercício de 2017, de acordo com o Brasil (2016b).

### **Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB) - Submarino Convencional**

O PROSUB tem o propósito de negar o uso do mar e de realizar o controle das áreas estratégicas com acesso marítimo ao Brasil. Para isso, o programa prevê a entrega à Marinha de quatro Submarinos Diesel Elétricos, denominados S-BR, bem como da tecnologia e da capacitação de pessoal para construí-los, operá-los e mantê-los em território nacional.

Tem como empresas contratadas a Itaguaí Construções Navais (ICN) e a Direction des Constructions Navales e Tecnic SA (DCNS Société Anonyme). (BRASIL, 2016b).

O programa possui interação com o projeto de construção do Estaleiro e da Base Naval, e com o programa do primeiro Submarino Nacional com Propulsão Nuclear (SN-BR). Ele prevê a capacitação de empresas brasileiras para fabricar e manter equipamentos, sistemas e subsistemas (Programa de Nacionalização).

Desde de setembro de 2013, a empresa DCNS está com dificuldades de cumprir o Contrato de Fornecimento de Materiais. Como consequência, o Brasil não realizou o pagamento semestral à DCNS dos marcos não atingidos. Porém, uma vez que essa empresa conclua suas obrigações contratuais, ela terá o direito de receber os valores atrasados acumulados, o que poderá gerar um grande impacto financeiro ao programa.

Segundo Brasil (2016b), a solução para o impasse está na negociação de Termos Aditivos aos contratos para refazer o cronograma físico das obrigações da DCNS quanto à entrega de materiais para a construção dos S-BR. Essas modificações irão onerar o contrato inicial, portanto a regularidade de recursos financeiros para o programa permitiria negociações em condições mais favoráveis.

## **PROSUB - Submarino com Propulsão Nuclear**

Este programa tem o mesmo propósito do PROSUB – Submarino Convencional, com a diferença de dotar a Marinha de um submarino com propulsão nuclear com elevada mobilidade para expandir a defesa nacional para as águas oceânicas (águas profundas). A empresa contratada é a Atech (Embraer DS).

O programa capacitará a indústria nacional estatal e privada a desenvolver e construir um Submarino com Propulsão Nuclear (SN-BR), o que promoverá a expansão técnico-científica do país, além de trazer outros benefícios como a geração de cerca de 8.000 empregos diretos e 32.000 indiretos; a formação e qualificação de mão-de-obra especializada; e o desenvolvimento econômico e social do Brasil.

As restrições orçamentário-financeiras impostas ao programa, em 2015 e 2016, são pontos de atenção que levaram a renegociações de contratos para o desenvolvimento da propulsão nuclear, a atrasos na assinatura de novos contratos e à perda de oportunidades de contratações no exterior.

A exemplo do já visto no PROSUB – Submarino Convencional, a insuficiência de recursos alocados para os pagamentos de prestações à empresa DCNS pela conclusão de suas tarefas pode representar atrasos na assessoria ou mesmo a paralisação do contrato, sendo um ponto crítico para o programa.

Essa restrição orçamentária também pode gerar quebra de contratos nacionais e internacionais da planta nuclear, com impacto direto na conclusão do programa.

Conforme Brasil (2016b), como providência mitigadora a Marinha tem encaminhado documentos às diversas esferas governamentais alertando para a necessidade de assegurar os recursos mínimos necessários à continuidade do programa e da planta nuclear.

## **PROSUB – Projeto de Construção do Estaleiro e da Base Naval**

Um Estaleiro dotado de Ilha Nuclear e uma Base Naval visam dotar a Marinha do Brasil da infraestrutura industrial e logística que permita a construção,

manutenção e operação dos submarinos convencionais e de propulsão nuclear a serem obtidos por meio do PROSUB<sup>2</sup>.

O projeto prevê a entrega das seguintes estruturas: uma Unidade de Fabricação de Estrutura Metálica capaz de efetuar a montagem eletromecânica das seções dos submarinos; um Estaleiro de Construção para realizar a união das seções e a interligação de redes e sistemas; um Estaleiro de Manutenção para fazer a manutenção dos submarinos, inclusive de propulsão nuclear, dotado de um Complexo Radiológico; uma Base Naval para prover o apoio operacional e administrativo aos submarinos e suas tripulações; e Infraestrutura Marítima dotada de 13 treze cais, sendo 10 dez para atracação de submarinos convencionais e 03 três para submarinos de propulsão nuclear, capazes de apoiar submarinos e embarcações de apoio (BRASIL – 2016b).

Além disso, haverá um elevado índice de nacionalização, cerca de 90% (noventa por cento) dos materiais empregados nas obras, o que representará uma significativa injeção de recursos na indústria nacional, além da geração de empregos.

A empresa DCNS selecionou a Construtora Norberto Odebrecht (CNO) para transferir a tecnologia para projetar, construir e equipar o Estaleiro e a Base Naval.

Como ponto de atenção cita-se as restrições orçamentárias impostas ao projeto, nos anos de 2015 e 2016, que causaram a paralisação de todas as obras do Estaleiro de Manutenção e da Base Naval, bem como o atraso estimado de 02 (dois) anos para concluí-las.

As paralisações dessas obras poderão impactar o cronograma de entrega do primeiro submarino convencional (S-BR 1) previsto para 2018, sendo um ponto crítico do projeto.

A Marinha vem alertando o MD e o Governo para proverem, pelo menos, os recursos necessários à retomada das obras prioritárias para o cumprimento do cronograma de construção do S-BR 1 (BRASIL, 2016b).

---

<sup>2</sup> O Requerimento da CRE nº 8, de 2014, solicitado pelo Senador Ricardo Ferraço, tratou, junto ao Congresso Nacional, de abordar sobre a situação orçamentária do PROSUB e de enfatizar sua importância.

## **Programa Nuclear de Marinha (PNM)**

O PNM tem o propósito de dominar o ciclo do combustível nuclear, desenvolver e construir uma planta nuclear de geração de energia elétrica. Ele mantém pesquisas para a produção de elementos combustíveis de reatores nucleares e para a construção do protótipo do reator nuclear para a propulsão do submarino nuclear, além de viabilizar parte da cadeia logística do SN-BR.

Para isso, o programa prevê implantar uma Unidade Piloto de Conversão (USEXA - Usina de Produção de Hexafluoreto de Urânio), com capacidade nominal de 40 t/ano (quarenta toneladas por ano) de Hexafluoreto de Urânio, e uma Usina Nuclear de Geração de Energia Elétrica (Laboratório de Geração de Energia Nucleoelétrica - LABGENE), projetada e construída no país. A empresa contratada para desenvolver o programa foi a Atech (Embraer DS) - (BRASIL, 2016b).

A instabilidade orçamentário-financeira do país causou a paralisação das obras e a redução do ritmo de execução de alguns contratos vinculados ao programa. Há também dificuldades para fornecedores estrangeiros conseguirem a licença de exportação (End User) de itens importantes ao desenvolvimento tecnológico previsto pelo programa, somado à falência de alguns fornecedores nacionais.

Devido às negativas de importação de suprimentos controlados e à variação cambial desfavorável de 2015 e 2016, os fornecedores estrangeiros demoram a apresentar propostas técnicas e preços de itens necessários, sendo que algumas licitações foram desertas, ou seja, nenhum fornecedor se cadastrou para participar do certame.

Para tentar reduzir os riscos incidentes sobre os objetivos do programa, o Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo (CTMSP) adotou as seguintes ações: otimização de processos para acelerar o ritmo das obras; esclarecimento de dúvidas técnicas através de contatos com a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN); elaboração de editais de licitação e de contratos utilizando os recursos do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC); procura por novas fontes de fomento com a FINEP, BNDES, FAPESP, Fundação Pátria e outras organizações; busca de parcerias tecnológicas com Universidades, Centros de Pesquisa e Desenvolvimento, Indústrias e Empresas, como, por exemplo, o Instituto de Pesquisas Energéticas e Nucleares (IPEN), a Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (POLI/USP), as

Indústrias Nucleares do Brasil (INB), dentre outras instituições; e apoio de força de trabalho por meio da Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A. (AMAZUL).

Para o orçamento de 2017 está previsto um repasse do governo no valor de R\$ 2,352 bilhões para todos os projetos estratégicos da Marinha (PADILHA, 2017).

### **Projeto Blindados Guarani**

O projeto visa ampliar a mobilidade estratégica da Força Terrestre e contribuir para o desenvolvimento e a produção, pela indústria nacional, de viaturas operacionais blindadas. Inclui a aquisição e o desenvolvimento de viaturas mecanizadas, sistemas de armas, sistemas de proteção e de comando e controle, bem como a transformação da Infantaria Motorizada em Infantaria Mecanizada e de modernização da Cavalaria Mecanizada, com a substituição das antigas viaturas Urutu e Cascavel.

Ele prevê o desenvolvimento e a aquisição de 1.388 viaturas 6x6, de 503 viaturas 8x8, e de 1.447 viaturas 4x4, todas integradas com os sistemas de armas, de comando e controle, de proteção e com suporte logístico. A principal empresa contratada para o empreendimento é a IVECO LATIN AMERICA.

Os problemas orçamentário-financeiros geraram como ponto de atenção a reprogramação do cronograma físico-financeiro dos contratos, bem como a restrição da demanda anual de produção pela IVECO, em Sete Lagoas-MG, mantida em 60 Viaturas Blindadas de Transporte de Pessoal Média de Rodas (VBTP-MR), para garantir o funcionamento da linha de produção.

Como pontos críticos citam-se que um eventual cancelamento do projeto poderá implicar multas contratuais e indenizações ao investimento superiores a R\$ 260 milhões; a interrupção das obras de engenharia poderá depreciar ou inutilizar equipamentos de alto valor tecnológico, devido à falta de infraestrutura adequada para guarda ou manuseio; e a consequente não implantação da capacidade mecanizada do Exército Brasileiro (EB). (BRASIL, 2016b).

Como providência adotada, o EB está renegociando todos os contratos do Projeto Guarani.

## **Projeto Sistema de Defesa Estratégico ASTROS 2020**

Com o objetivo de contribuir com a dissuasão extrarregional, dotando o EB com um sistema de apoio de fogo estratégico de longo alcance e elevada precisão, o projeto engloba a pesquisa e o desenvolvimento de Míssil Tático de Cruzeiro (MTC) com alcance de 300 Km, do Foguete Guiado SS-40G, do Sistema de Simulação Integrada ASTROS 2020; a modernização das viaturas do 6º Grupo de Mísseis e Foguetes; e a aquisição de viaturas no padrão MK-6 para equipar o 16º Grupo de Mísseis e Foguetes, munições, componentes, incluindo protótipos e lotes-piloto, máquinas, ferramental e peças para manutenção.

Estão previstas a aquisição de um Sistema de Aeronave Remotamente Pilotada (SARP), associado ao Sistema ASTROS e incorporado à Bateria de Busca de Alvos; e a construção de dois paióis específicos de mísseis e foguetes: um no Forte Santa Bárbara, em Formosa-GO, e outro no Depósito Central de Munições, em Paracambi-RJ.

O projeto receberá uma Unidade do Sistema ASTROS na versão atual (MK-6); uma Unidade do Sistema ASTROS modernizado na versão MK-3M; e um Sistema Integrado de Simuladores ASTROS.

A descontinuidade do aporte dos recursos e os impactos dos contingenciamentos impostos pelo Governo Federal já acarretaram e ainda poderão causar pontos de atenção, como a dilatação temporal do projeto, atrasos na liquidação dos eventos contratados e a paralisação das linhas de montagem.

Como pontos críticos, essas renegociações contratuais e atrasos poderão ocasionar perda do capital intelectual para o desenvolvimento tecnológico e incidência de multas.

O EB solicitou recursos adicionais para a conclusão dos subprojetos que compõem o Projeto ASTROS 2020 (BRASIL, 2016b).

## **Programa do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON)**

O programa visa fortalecer a presença do Estado na faixa de fronteira terrestre, sob a égide do trinômio monitoramento-controle, mobilidade e presença, criando melhores condições para o cumprimento das missões das FA relativas às ações

preventivas e repressivas aos crimes transfronteiriços (narcotráfico, contrabando de armas e de veículos, crime organizado, imigração ilegal, extração de madeira, garimpagem e biopirataria).

O SISFRON<sup>3</sup> opera em conjunto com diversos órgãos e agências governamentais, como, por exemplo, a Polícia Federal, a Receita Federal, a Agência Brasileira de Inteligência (ABIN) e o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA). O Sistema utiliza sensoriamento remoto e inteligência para coletar, processar e transmitir dados a fim de possibilitar a detecção, identificação e monitoramento de atividades ilegais nas fronteiras.

Como ganhos indiretos, o SISFRON incentiva a pesquisa para o desenvolvimento de tecnologias nacionais, a capacitação da Base Industrial de Defesa (BID), a geração de empregos, projeta a imagem internacional do país, por meio do fortalecimento da integração regional no continente sul-americano e pela contribuição para a preservação do meio-ambiente. Além disso, proporciona trabalho de assistência social, quando amplia a presença do Estado junto a populações de regiões desassistidas; melhorando suas condições de vida.

O contrato do empreendimento é com o Consórcio TEPRO, pertencente à EMBRAER, e composto pelas empresas SAVIS e BRADAR.

A insuficiência e a falta de previsibilidade orçamentária para o SISFRON despertam como pontos de atenção a postergação dos prazos de execução do programa; a elevação de custos em decorrência dos reajustes gerados pelo alongamento da execução dos contratos; o atraso no pagamento de empresas e consequente interrupção do fornecimento dos produtos e da prestação dos serviços, além da desmobilização das empresas fornecedoras; a diminuição do interesse de possíveis fornecedores em participar de futuras licitações; e a dificuldade em planejar a mobilização dos meios pessoais e logísticos das FA para a aplicação eficiente e eficaz dos créditos orçamentários recebidos.

Como pontos críticos há a possibilidade de interrupção da execução do programa e a consequente vulnerabilidade da região fronteira; o aumento da

---

<sup>3</sup> Os Senadores Ricardo Ferraço e Ana Amélia defenderam a importância do Projeto SISFRON durante as sessões da CRE, conforme constam nos Requerimentos n° 44 e n° 94, de 2013; e n° 48, de 2014. (SENADO, 2017).

criminalidade das áreas urbanas; o comprometimento da entrega dos benefícios esperados pela sociedade; o prejuízo para a indústria nacional, que é fornecedora da maioria dos bens e serviços contratados; o desemprego do pessoal responsável pela produção desses insumos; o pagamento de sanções e de multas pelo descumprimento de compromissos contratuais; e a geração de mais custos decorrentes da desmobilização de militares e de fornecedores envolvidos na implantação do Sistema.

Na previsão do orçamento de 2017, o menor repasse em relação as outras Forças será para os projetos do EB: SISFRON, Blindados Guarani e Astros 2020, R\$ 905 milhões (PADILHA, 2017).

### **Projeto F - X2**

O objetivo do projeto é reequipar a frota de aeronaves de caça da Força Aérea Brasileira (FAB), a fim de proporcionar a defesa do espaço aéreo brasileiro. Para isso, prevê a aquisição de 36 aeronaves suecas de caça multiemprego, conhecidas como Gripen NG; de armamentos; de simuladores de voo; da logística inicial; a transferência de tecnologia; a contratação de serviços de suporte logístico e de integração de sistemas e armamentos.

O Projeto F-X2<sup>4</sup> poderá também alavancar as oportunidades de negócios para a indústria aeronáutica nacional e intensificar a cooperação técnica e comercial entre o Brasil e a Suécia. A empresa SAAB foi contratada para participar do projeto.

Alguns pontos merecem atenção: em 2015, devido às restrições orçamentárias impostas, o crédito de R\$ 1 bilhão empenhado no Projeto F-X2 sofreu limitação de pagamento no valor de R\$ 200 milhões, o que poderá gerar o pagamento das diferenças nos anos seguintes. Esses limites orçamentários forçaram a negociação do cronograma físico-financeiro do contrato, quando se mantiveram os prazos previstos, mas houve incremento nos valores financeiros a serem desembolsados ao longo do período contratual.

---

<sup>4</sup> O Projeto FX-2 desencadeou uma série de sessões da CRE com questionamentos do Congresso Nacional. Durante algumas delas, os Senadores Ricardo Ferraço e Ana Amélia solicitaram à FAB esclarecimentos sobre os atrasos, preocupação quanto ao reflexo da escolha para o Estado brasileiro e questionamentos sobre os aumentos dos valores acordados inicialmente. O Requerimento nº 46, de 2013; e os Requerimentos nº 1, 14 e 56, de 2014, transcrevem as solicitações. (SENADO, 2017).

Somado a isso, como ponto crítico, em 2016, o crédito orçamentário de R\$ 1,53 bilhão foi contingenciado no valor de R\$ 352,7 milhões, o que poderá causar atrasos ao projeto, aumento de custos e impactos na transferência de tecnologia para as empresas beneficiárias. A variação cambial também pressiona negativamente o planejamento do cronograma de pagamentos.

Como providência, a FAB comunicou à empresa contratada sobre a necessidade de negociação de um novo termo aditivo ao contrato. (BRASIL, 2016b).

Para o exercício financeiro de 2017, foi aprovado um incremento de 40,8% no orçamento da Defesa para investimento nos projetos do PAC (PADILHA, 2017). Isso pode vir a alavancar a gestão financeira do Projeto F-X2, se os valores não forem, novamente, contingenciados.

### **Projeto KC-390 (Desenvolvimento)**

O projeto está desenvolvendo um Cargueiro Militar Tático de 10 a 20 toneladas, reabastecedor aéreo, por meio de atividades de pesquisa e desenvolvimento, formação e capacitação de recursos humanos dedicados a produtos de alta tecnologia, definição de requisitos operacionais e atuação em conjunto com as indústrias brasileiras da área de Defesa.

Ele visa aumentar a capacidade operacional da Força Aérea em transporte aéreo-logístico no território nacional e no âmbito internacional, em reabastecimento em voo, em evacuação aeromédica, em busca e em combate a incêndio.

Além disso, com a desativação próxima da aeronave C-130, um dos mais conceituados cargueiros táticos do mundo, o KC-390 poderá ser uma excelente alternativa para atender a necessidade do mercado, com a possibilidade de exportação desse produto de alto valor agregado, gerando divisas e empregos para o país.

A Embraer S/A e a Embraer Aviation International são as empresas que estão desenvolvendo o projeto.

Os limites de pagamento impostos ao projeto, em 2015, e a evolução cambial geraram R\$ 398,3 milhões em restos a pagar para 2016. Devido ao cenário

orçamentário previsto para 2016 a 2019, foi requerida a dilatação contratual em 17 meses e a contratada demandou R\$ 300 milhões de reequilíbrio econômico.

Não há pagamento do contrato internacional pelo segundo ano seguido, devido à indisponibilidade de limite de pagamento. Doze fornecedores internacionais já informaram aumento de custos para a Embraer, cujos valores correspondem a US\$ 87,8 milhões; (BRASIL, 2016b).

Atualmente o protótipo do KC-390 está realizando voos de ensaio, sendo necessário que a certificação comece no início de 2017 para a aeronave voar regularmente e não impactar mais o projeto, visto que, a partir de março de 2018, novas emendas ao protocolo de certificação entrarão em vigência e implicarão novos custos.

Como solução, tratativas estão sendo feitas com a Embraer S/A e a Embraer Aviation International para renegociar os desembolsos a fim de adequar aos limites do orçamento. (BRASIL, 2016b).

A Embraer iniciou a montagem do primeiro avião de série na linha de montagem em Gavião Peixoto (São Jose dos Campo – SP). A segunda aeronave está seguindo para a linha de montagem. Ambos serão entregues em 2018. (OSBORNE, 2017).

### **Projeto KC-390 (AQUISIÇÃO)**

Paralelo ao projeto de desenvolvimento do KC-390, está em andamento o processo para aquisição de 28 dessas aeronaves pela Aeronáutica.

Para 2016, estava previsto o valor de R\$ 1 bilhão, contudo a LOA 2016 disponibilizou somente R\$ 195 milhões e o plano de ação da FAB não contemplou o projeto de aquisição do KC-390. Essa atitude poderá degradar o reconhecimento da importância estratégica desse projeto.

As defasagens no cronograma original do projeto e as restrições orçamentário-financeiras já causaram valores em atraso na ordem de R\$ 2 bilhões.

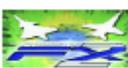
Como ponto crítico observa-se que a linha de produção está parada, colocando em risco o aprendizado adquirido pelo projeto de desenvolvimento do KC-390, tanto pela indústria nacional quanto pelos parceiros estratégicos internacionais (Portugal, República Tcheca e Argentina).

Como providência, as empresas estão sendo convocadas para o início de renegociações necessárias aos contratos, visando adequá-los às imprevisibilidades orçamentárias.

Para 2017, o maior orçamento para investimentos em projetos estratégicos será disponibilizado para a FAB, no valor total de R\$ 2.678 bilhões (PADILHA, 2017).

O quadro a seguir proporciona a visualização do estágio de execução de todos os projetos e programas do PAC Defesa.

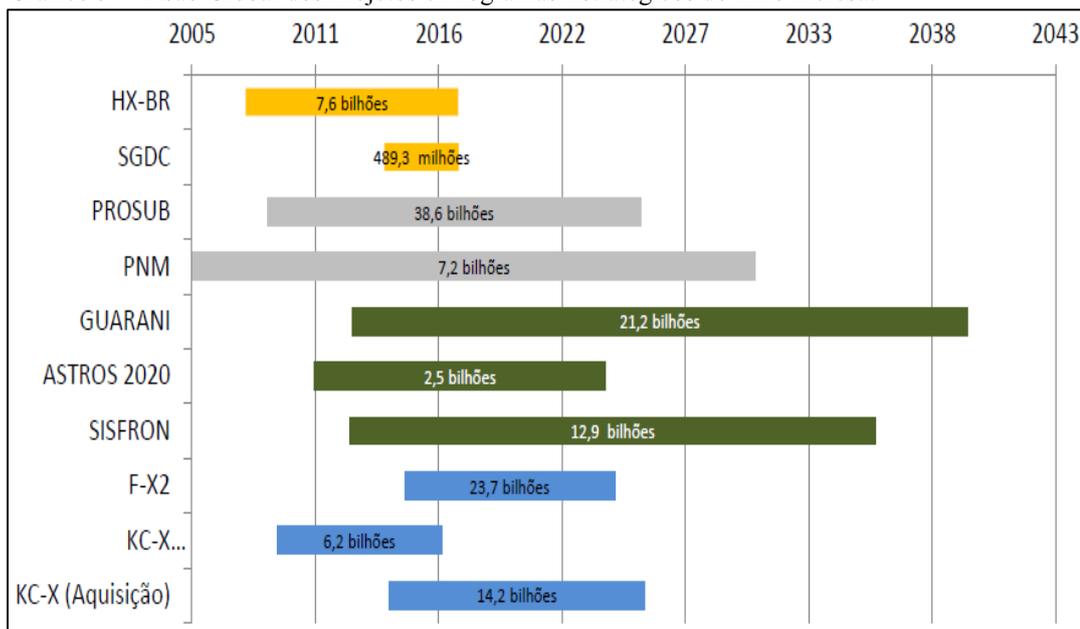
Quadro 6 – Projetos e Programas Estratégicos do PAC Defesa.

EMPREENDIMENTO		VALORES (R\$ milhões)	ESTÁGIO
	 AERONAVES DE EMPREGO-GERAL - H-X BR	Total do Projeto: 7.651,5 Executado até 2015 :3.268,3 LOA 2016: 447,7	■ 44% concluído 44 56
	 SATÉLITE GEOESTACIONÁRIO DE DEFESA E COMUNICAÇÕES - SGDC	Total do Projeto: 489,3 Executado até 2015: 390,6 LOA 2016: 117,8	■ 100% concluído 100
	 SUBMARINOS CONVENCIONAIS	Total do Projeto: 14.316,7 Executado até 2015: 4.895,3 LOA 2016: 493,6	■ 34,9% concluído 24,9 75,1
	 SUBMARINO DE PROPULSÃO NUCLEAR	Total do Projeto: 10.317,6 Executado até 2015: 1.590,1 LOA 2016: 247,6	■ 39% concluído 39 61
	 ESTALEIRO E BASE NAVAL	Total do Projeto: 13.911 Executado até 2015: 6.525 LOA 2016: 341,3	■ 55% concluído 55 45
	 PROGRAMA NUCLEAR DE MARINHA - PNM	Total do Projeto: 7.211,7 Executado até 2015: 669,3 LOA 2016: 200,7	■ 39% concluído 39 61
	 BLINDADOS GUARANI	Total do Projeto: 21.246,4 Executado até 2015: 224,9 LOA 2016: 146,3	■ 6% concluído 6 94
	 SISTEMA ESTRATÉGICO - ASTROS 2020	Total do Projeto: 2.484,1 Executado até 2015: 279,0 LOA 2016: 117,9	■ 30,4% concluído 30,4 69,6
	 MONITORAMENTO DE FRONTEIRAS - SISFRON	Total do Projeto: 12.976,7 Executado até 2015: 269,6 LOA 2016: 182,2	■ 7,2% concluído 7,2 92,8
	 AERONAVES DE CAÇA - FX-2 (AQUISIÇÃO)	Total do Projeto: 23.754,0 Executado até 2015: 198,6 LOA 2016: 1.533,0	■ 6,8% concluído 6,8 93,2
	 CARGUEIRO TÁTICO MILITAR – KC-X (DESENVOLVIMENTO)	Total do Projeto: 6.190,8 Executado até 2015: 3.937,7 LOA 2016: 430,4	■ 85,7% concluído 85,7 14,3
	 CARGUEIRO TÁTICO MILITAR – (AQUISIÇÃO)	Total do Projeto: 14.224,9 Executado até 2015: 59,6 LOA 2016: 195,2	■ 100% concluído 100

Fonte: Brasil (2016b)

O gráfico seguinte resume os períodos de vigência inicial dos projetos e programas do PAC Defesa, bem como os valores a serem desembolsados para cada um deles, sem levar em consideração as várias renegociações dos cronogramas físico-financeiros e dos valores contratuais, em virtude das inconstâncias orçamentárias.

Gráfico 3 – Visão Global dos Projetos e Programas Estratégicos do PAC Defesa.



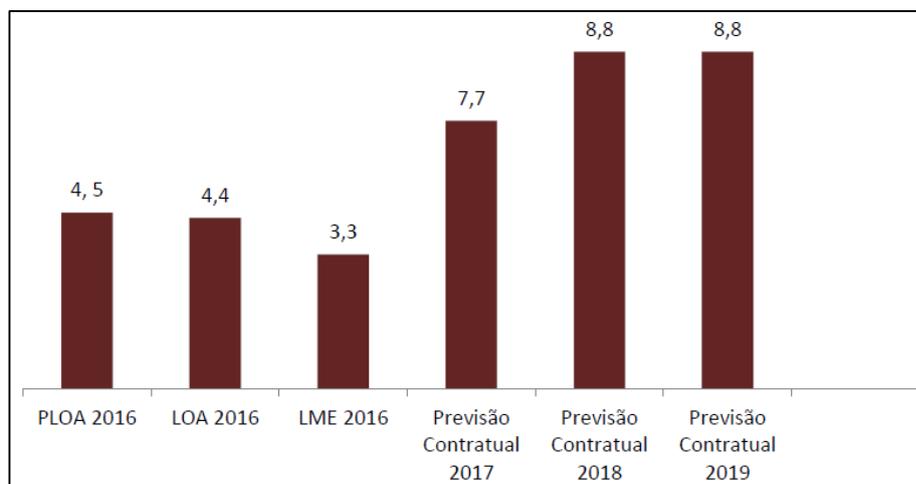
Fonte: Brasil (2016b)

Observa-se que o Programa Nuclear da Marinha iniciou-se antes do segundo mandato do presidente Lula, e que nesse período priorizaram-se projetos relacionados a aeronaves (HX-BR e Desenvolvimento do KC-390) e à área nuclear (PROSUB).

No governo da presidente Rousseff, os focos foram, além de procurar manter o iniciado pelo seu antecessor, os projetos do Comando do Exército (Guarani, Astros 2020 e SISFRON), a área espacial através do SGDC e a efetivação da escolha da aeronave sueca Gripen-NG para o projeto F-X2.

O gráfico que segue sinaliza o disponibilizado pela LOA – 2016 para o PAC Defesa e a previsão dos desembolsos necessários aos contratos dos projetos e programas para 2017, 2018 e 2019. Ele alerta que, caso não haja acréscimos nos orçamentos vindouros, não será possível cumprir os compromissos contratuais do PAC Defesa.

Gráfico 4 – Orçamento 2016 e previsão contratual 2017 a 2019 para o PAC Defesa (em R\$ bilhão)



Fonte: Brasil (2016b)

\*LME – Limite Máximo de Empenho após contingenciamento

O valor do orçamento está aquém do necessário. Além disso, pairam sempre a possibilidade de cortes adicionais e contingenciamentos na execução orçamentária, o que compromete ainda mais os planejamentos, os projetos, os programas e as atividades da Defesa.

“Devemos conceber e aprovar mecanismo que permita conferir previsibilidade, estabilidade e perenidade aos projetos de equipamento e de desenvolvimento tecnológico das Forças. [...] Há um descompasso entre a crescente influência internacional brasileira e a nossa capacidade de respaldá-la no plano da Defesa. Uma não será sustentável sem a outra”. (AMORIM, 2016, p. 17-18).

De 2012 a 2016 houve várias Sessões Ordinárias dentro da CRE e do Senado Federal para abordar temas correlatos à Política Nacional de Defesa e à Estratégia Nacional de Defesa; aos Projetos Estratégicos das FA; à ameaça Cibernética; à insuficiência orçamentária direcionada à Defesa Nacional; à necessidade de incremento da segurança fronteiriça contra delitos transnacionais como os tráficos de drogas, armas e pessoas, contrabando e terrorismo; ao fortalecimento da BID; e à maior inserção das FA na segurança pública, como em missões constitucionais para a Garantia da Lei e da Ordem (GLO) e em Grandes Eventos – Copa da Confederações, Copa do Mundo, Olimpíadas e Paraolimpíadas. (SENADO, 2017).

Em 2012 realizaram-se seis sessões ordinárias da CRE; em 2013 foram nove; em 2014, oito; em 2015, nove; e em 2016, duas. Em várias dessas reuniões foram requeridas as presenças do Ministro da Defesa e dos Comandantes das FA para

abordarem os aspectos acima mencionados, além de debaterem sobre a correlação existente entre segurança internacional e defesa nacional, e de analisarem como a crise política, econômica e social afeta diretamente a Defesa Nacional. (SENADO, 2017).

Constatou-se também que, devido à conjuntura do país, mergulhado em uma recessão política, econômica e ética, o interesse pela Defesa Nacional diluiu-se em apenas duas sessões na CRE em 2016. (SENADO, 2017).

As audiências públicas ocorridas no âmbito desta Comissão, de 2012 a 2016, resultaram em diversas emendas a PLOA, relatórios e pareceres, a fim de demonstrar a importância da Defesa Nacional para o país como um todo, bem como garantir receitas condizentes ao desenvolvimento dos projetos estratégicos, principalmente àqueles ligados ao PAC. Contudo, a conscientização e os créditos orçamentários continuam aquém das reais necessidades de um país continental como o Brasil.

## **CONCLUSÃO**

O artigo demonstrou a importância do assunto, apresentou o objetivo do estudo e contextualizou a percepção mundial sobre as políticas de defesa e externa, a fim de inserir o leitor no cenário atual que rege a correlação entre as variáveis da pesquisa: o orçamento de defesa e a Política Externa Brasileira.

Abordou-se a teoria realista das Relações Internacionais para o entendimento do tema, quando ficou claro que a política externa é uma política onde o Estado busca poder dentro de um sistema mundial anárquico. Como dito em Brasil (2012b, p. 51), “as políticas externa e de defesa são complementares e indissociáveis. [...] serão favorecidos pela ação conjunta dos Ministérios da Defesa (MD) e das Relações Exteriores (MRE)”.

Embasada por essa fundamentação teórica, a pesquisa de campo levantou dados de orçamento da Defesa e apresentou os principais projetos e programas estratégicos do MD, os quais recebem esses recursos. Da análise, constatou-se que, de 2007 a 2014, a média do PIB destinado à defesa foi de 1,5%, sendo que aproximadamente 75% desse valor é utilizado para fins de custeio e pagamento de pessoal. Logo, é possível observar que os aportes governamentais são insuficientes, irregulares e imprevisíveis, sendo assim não suportam as demandas da Defesa

Nacional necessárias ao cumprimento de seu dever constitucional: a defesa da soberania e o respaldo para a projeção internacional do país.

O Brasil deve ter uma capacidade de defesa correspondente à sua estatura econômica, política e estratégica, de modo a ter seus recursos preservados, sua palavra ouvida, sua posição respeitada e sua tradição pacífica salvaguardada. (BRASIL, 2012b, p. 32)

Os Comandantes das FA, durante sessões ordinárias e audiências públicas no âmbito da CRE, ressaltaram que o orçamento de defesa não pode ficar sujeito à sazonalidade e à instabilidade dos recursos nacionais, o que impacta sobremaneira os projetos e programas estratégicos do MD, causando, dentre outros, a possibilidade de suspensão de contratos; atrasos nos cronogramas físico-financeiros; pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro de contratos; a paralisação de linhas de produção e de obras; e a perda de capital intelectual.

Também foi demonstrada a necessidade de honrar esses projetos e programas estratégicos, e que alguns deles já sofreram uma priorização pelo governo, quando foram incluídos no PAC. Desta forma, corrobora-se que um novo escalonamento de prioridade comprometeria, ainda mais, as obrigações contratuais, gerando mais multas e encargos pesados ao ~~governo~~ país, além de ocasionar maior retrocesso tecnológico à Defesa Nacional do país.

Posto isto, ratifica-se o pensamento de Almeida (2017), “a defesa nacional deve ser entendida como um bem público provido à sociedade por meio de políticas públicas”.

Em tempos de dificuldade econômica, como a que o Brasil enfrenta, intensificam-se os questionamentos sobre a relevância dos investimentos em Defesa. Assim, diante desta nova abordagem “surgem soluções simplistas que abandonam a perspectiva do desenvolvimento da nação e da preservação das riquezas nacionais”. (ZARATINI, 2017).

Salienta-se, nesse ponto, a importância de se compreender que, mesmo em momentos de turbulência econômica, deve ser perdurável a manutenção da soberania nacional, representada, por exemplo, pelas riquezas da região amazônica; pela fonte energética petróleo do pré-sal; pela proteção do Atlântico Sul e do território marítimo (Amazônia Azul); e pela vigilância das fronteiras contra crimes transnacionais, com o tráfico de drogas, de armas e de pessoas.

É necessário, sobretudo, a conscientização do Congresso Nacional e da sociedade brasileira de que o comprometimento do orçamento da defesa poderá implicar consequências desastrosas à soberania nacional, o retrocesso em tecnologia e dificultar, ainda mais, a inserção do país no cenário internacional.

Investimento em defesa não só garante a soberania, mas promove o crescimento científico e tecnológico, o que pode assegurar a retomada do crescimento econômico do Brasil. (ZARATINI, 2017).

Em último grau, o objetivo de analisar como o orçamento de defesa impactou a Política Externa Brasileira, durante as gestões dos presidentes Lula, durante seu segundo mandato, 2007 a 2010, e Rousseff, durante seu primeiro mandato, 2011 a 2014, foi alcançado. Todo trabalho científico pode servir de embrião para novos questionamentos. Que as inquietações e constatações dessa pesquisa sirvam de parâmetro para que os processos decisórios dos governantes e as percepções da sociedade brasileira caminhem, cada vez mais, ao lado dos objetivos da Defesa Nacional e, por conseguinte, da Política Externa do país.

José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco, disse: “Lembrar, como tantos outros compatriotas, a necessidade (...) de tratarmos seriamente de reorganizar a Defesa Nacional”. (AMORIM, 2016, p. 18).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Carlos Wellington de. **Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas**. Opinião Publica, Campinas, v.16 n. 1, Jun./2010. <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttex&pid=S0104-62762010000100009](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttex&pid=S0104-62762010000100009)>. Acesso em: 07 mar. 2017.

AMORIM, Celso. **A grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no Ministério da Defesa (2011-2014)**. Brasília: FUNAG; [São Paulo]: Unesp, 2016.

BRASIL. Ministério da Defesa. Departamento de Organização e Legislação. **Memento nº 73**. Brasília, DF, 2016a.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa (END)**. Brasília, DF, 2012a. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/index.php/estado-e-defesa-a/estrategia-nacional-de-defesa>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN)**. Brasília, DF, 2012b. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/index.php/estado-e-defesa-a/livro-branco-de-defesa-nacional>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa (PND)**. Brasília, DF, 2012c. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/index.php/estado-e-defesa-a/politica-nacional-de-defesa>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

BRASIL. Ministério da Defesa. Secretaria-Geral. **Relatório de Monitoramento de Projetos Estratégicos do MD**. Brasília, DF, 2016b.

CRUZ, R. L. V. **Offset: o exemplo do setor aeroespacial brasileiro**. Dissertação de Mestrado em Ciências Aeroespaciais, Rio de Janeiro: Universidade da Força Aérea, 2005, 138 f.

JATOBÁ, Daniel. **Teoria das Relações Internacionais**. São Paulo. Saraiva, 2013, 1ªed.

NYE, Joseph, Jr. *The Future of Power*. New York. PublicAffairs, 2011, 1ªed. SIPRI. **Stockholm International Peace Research Institute**. Disponível em: <<http://www.sipri.org>>. Acesso em: 16 maio 2016.

OSBORNE, Tony. **Embraer KC-390 realizou seu primeiro “Dry Contact” (reabastecimento seco)**. Disponível em: <<http://www.defesaaereanaval.com.br/embraer-kc-390-realizou-seu-primeiro-dry-contact-reabastecimento-seco/>>. Acesso em: 07 mar. 2017.

PADILHA, Luiz. **Projetos Estratégicos da Defesa vão receber em 2017 mais de R\$ 94 bilhões**. Disponível em: <<http://www.defesaaereanaval.com.br/projetos->

estrategicos-da-defesa-vaao-receber-em-2017-mais-de-r-94-bilhoes/>. Acesso em: 08 mar. 2017.

SENADO. Atividade Legislativa do Senado Federal do Brasil. **Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE)**.

<<http://legis.senado.leg.br/comissões>>. Acesso em: 15 fev. 2017.

SIPRI. Stockholm International Peace Research Institute. **SIPRI Military Expenditure Database**. Disponível em: <<http://milexdata.sipri.org>> Acesso em: 31 ago. 2016.

VIDIGAL, A. A. F. O Brasil Diante dos Desafios Internacionais em Segurança e Defesa. In: PINTO, J. R. de Almeida; ROCHA, A. J. R. da; e DA SILVA, R. D. P. (Orgs.). **O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança**. Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança. LGE editora, volume 2. 2004, p. 13 - 36.

ZARATINI, Carlos. **Defesa é soberania**. Disponível em:

<<http://www.defesaaereanaval.com.br/defesa-e-soberania/>>. Acesso em: 07 mar. 2017.