

A Defesa Brasileira e o Orçamento Federal

Autoria: João Henrique Pederiva, Otávio Ribeiro de Medeiros

Resumo

O trabalho examina o relacionamento entre a Defesa e o orçamento público federal, com o objetivo de verificar o cumprimento dos objetivos formalmente estabelecidos. Em prejuízo da sua relevância, o orçamento público brasileiro prestigia informações de natureza financeira, em detrimento das informações de cunho operacional ou estratégico. Ainda assim, o orçamento público permite vislumbrar algumas ocorrências. A mais grave delas parece advir da dissociação entre a Defesa e a previdência, caracterizada, na classificação econômica, pelo elemento de despesa. Os programas relacionados à Defesa não foram considerados estratégicos no plano plurianual vigente em 2001. Ademais, no plano plurianual pertinente, há aparente superposição de atividades entre as Forças, sem que houvesse destaque para as atividades diplomáticas, nem para as de inteligência, relativas à Defesa. Por fim, há indícios da ocorrência de reprogramações, nos detalhamentos orçamentários de 2001, mantendo-se os valores nos limites agregados. Tais questões indicam pontos que devem receber maior atenção dos responsáveis pelo planejamento e pelo controle estatais.

1. Introdução

Em tempos de guerra, o principal indicador de desempenho da Defesa é a vitória, final e definitiva. Mas, em tempos de paz, como avaliar de modo adequado o cumprimento dessa função? E mais, como pode o estudo do orçamento público contribuir para essa avaliação? O presente trabalho busca respostas a essas questões, a partir do orçamento público federal, de 2001, que já foi executado e conciliado. Com esse intuito, examinam-se os indicadores de desempenho e a oferta da Defesa, os recursos fiscais e o planejamento orçamentário – desdobrado em plano plurianual e classificação programática, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual – e os seus limites. A seguir, dividem-se as classificações orçamentárias em institucional, funcional e econômica. Nas considerações finais, sintetizam-se os principais achados, além algumas sugestões para desenvolvimento posterior.

2. Indicadores de desempenho e a oferta da Defesa

ALMEIDA (2001, p. 31) sintetizou o relacionamento entre a Defesa e o sistema orçamentário de modo particularmente feliz:

“O orçamento como a economia, também empresta seus conceitos e princípios à análise do tema da defesa. Uma vez ser o orçamento, por excelência, o instrumento de concretização da atividade governamental, muito da adequada definição do perfil da defesa depende de sua apropriada inserção no contexto do orçamento nacional. Assim, a análise das questões de defesa segundo a ótica orçamentária tende a aproximar o assunto dos demais interesses nacionais. Em especial no que se refere às questões da legitimidade e do controle, a integração da ótica essencialmente militar à ótica orçamentária, ao impulsionar o controle cidadão sobre a defesa, acena para um importante passo na redefinição bem-sucedida das relações entre a sociedade civil e seus soldados”.

A doutrina administrativa, a exemplo de JOHNSON e ROBERT (1996, p. 222), reconhece a necessidade de adequação dos indicadores às demandas dos diferentes usuários das informações, independentemente da tecnologia ou do bem produzido:

“Os indicadores devem se basear na estratégia da companhia e incluir parâmetros chave de sucesso na fabricação, comercialização e P&D [pesquisa e desenvolvimento]. Por exemplo, uma companhia enfatizando a qualidade poderia apurar indicadores internos de falhas – refugo, reparos, índice de peças defeituosas em um milhão, paralisações não-programadas de máquinas – e também externos – queixas de clientes, despesas de garantia e pedidos de manutenção.”

Com efeito, os **indicadores estratégicos** destinam-se a orientar a ação da alta gerência, que, na estrutura governamental, correspondem aos agentes políticos, responsáveis pela definição das diretrizes principais; os **indicadores operacionais** prestam-se para os gerentes de linha ou, no caso do setor público, aos agentes administrativos, que devem observar as diretrizes fixadas pelos agentes políticos; os **indicadores financeiros** orientam os responsáveis pelos fluxos de capitais necessários à implementação das diretrizes traçadas. Nesse sentido, as preocupações de (TZU, 2002, p. 72-73) inserem-se no contexto operacional:

“Não negligencies nada do que pode contribuir para a disciplina, a saúde e a segurança de teus soldados. Zela para que suas armas estejam sempre em bom estado. Faz com que os víveres sejam saudáveis e abundantes. Se as tropas estiverem mal armadas, se os víveres escassearem, e se não tiveres previamente todos os suprimentos necessários, dificilmente vencerás.”

A separação entre os tipos de indicadores pretende atender necessidades diferentes dos diversos usuários das informações (PEDERIVA, 1998, p. 62). Em outras palavras, os sistemas de planejamento, inclusive os governamentais, devem ser capazes de evidenciar e conciliar os indicadores pertinentes às várias classes e interesses dos usuários. Nesse sentido, aliás, manifestam-se GOMES e PROENÇA JÚNIOR (2002, p. 4):

“The idea of performance carries a duality which is often understated. On the one hand, it addresses considerations that relate to the results achieved, that is to say, a measure of the extent to which it carried out its mission and the end-situation of friendly and enemy forces. On the other hand, it also addresses the way through which the means available for carrying out the mission, that is to say, a measure of the technical expertise with which actions were planned, decide upon and carried out in the effort to achieve the mission. ... Performance must to be understood as the result of a joint analysis that takes into account both aspects of this duality according to its conceptual framework, sustaining the analysis that is intended, recognizing that the duality exists and must be addressed.”

Na falta de indicações precisas quanto aos efeitos das ações sobre a realidade exterior, a mensuração do desempenho concentra-se nos atos próprios, relacionados principalmente aos insumos e aos processos internos, com especial destaque para as informações acerca dos custos dos produtos. Tais indicadores internos são particularmente relevantes quando as relações econômicas e sociais mantêm relativa estabilidade. Para SIMONS (1995, p. 165), a **accountability** – responsabilidade pela prestação de contas – com base nos resultados desenvolve-se em ambientes de complexidade crescente, sujeitos a intensas mudanças. **Quando os ambientes dos contatos sociais e das transações são relativamente estáveis, a tendência é focalizar as ações de controle sobre os insumos e os processos.** Em tais condições, **o orçamento público assume particular importância para a Defesa**, como demonstram os indicadores elaborados por SCHEETZ (2002) e PATILLO (2001). Dos dezenove indicadores elaborados por SCHEETZ, com esteio na situação

argentina, apenas dois não envolvem indicadores financeiros. Trata-se da razão entre o número de oficiais e suboficiais e a quantidade de aviões e a comparação do número de oficiais graduados em cada Força com seus pares norte-americanos ou chilenos. Para o caso chileno, PATILLO propôs dez indicadores financeiros, cabendo salientar o destaque conferido aos ingressos reservados, por lei secreta, para gastos com as Forças Armadas. Atente-se que os indicadores com base em valores históricos de entrada, como é o caso do orçamento, revestem-se de **caráter eminentemente financeiro** e prestigiam o tradicional aspecto de controle da aplicação dos recursos, em prejuízo do exercício de planejamento (KAM, 1986, p. 120-121).

Segundo HENDRIKSEN e BREDA (1999, p. 97-99), a **informação, para ser relevante, deve apresentar valor preditivo**, como insumo dos modelos de decisão, **ou de feedback** – confirmação ou correção das expectativas anteriores. Com o incremento do valor preditivo, resultante da maior conformidade entre o executado e o planejado, os sistemas de informação baseados em indicadores financeiros de desempenho ganham relevância. A realização do controle, ou seja, valorizar a informação orçamentária como *feedback*, também é estimulada pela melhor capacidade de representação do modelo orçamentário às definições políticas de Defesa. Idealmente, o orçamento público explicita os resultados dos esforços empreendidos pelos vários órgãos e entidades para o fornecimento do bem Defesa, assim como os sacrifícios efetuados para obtê-lo, quando considerados outros bens, a exemplo da saúde e da educação. O orçamento estrategicamente relevante melhora a definição dos indicadores operacionais de desempenho associados à eficácia das ações em prol da Defesa. Fragilizado o controle, enfraquece-se o planejamento, em harmonia com as palavras de PETREI (1998, p. 339-400):

“Latin American countries should devote more resources to policy analysis. A technical enrichment of the dialogue on different ways to attack problems would allow ministers and legislators to carry out better informed and more rational discussions, and would facilitate the restructuring of functions. In federal government systems, policy analysis becomes even more important at the central level.”

A preeminência dos indicadores financeiros parece razoável em razão de dois fatores. De um lado, os dados financeiros mostram-se mais relevantes e disponíveis do que os relativos aos demais indicadores, tanto por interessarem diretamente a um maior número de pessoas, quanto por, no âmbito dos programas de transparência fiscal, tornarem-se acessíveis os dados relativos às contas fiscais. De outro lado, a igualdade democrática determina a valoração dos gastos, considerando a escassez dos recursos e a insubsistência de acessos privilegiados a esses recursos. Por conseguinte, há necessidade de demonstrar que cada unidade monetária aplicada em Defesa é capaz de produzir maior retorno social do que nas demais funções, a exemplo da saúde e da educação, em linha com as palavras de POLLONI, CONTRERAS e ORTIZ (2001):

“Queda pendiente en esta propuesta, eso sí, los constantes y crecientes reclamos del Congreso por mayores poderes de decisión en materias presupuestarias y de conformación de la fuerza militar. El presente trabajo, aún cuando no lo desarrolla en profundidad, reconoce el tema como importante y concuerda en la necesidad de abordarlo a futuro, en particular en la perspectiva de la teoría democrática de la separación de funciones y de la representación política.”

Caso a Defesa fosse um bem sujeito à utilização exclusiva por indivíduo e à depleção pelo uso, o seu preço poderia servir como indicador de desempenho e subsidiar as decisões acerca das alocações de recursos. Para tanto, bastaria comparar os benefícios esperados, na forma dos fluxos de rendas auferidos, com os custos dos serviços prestados,

quer diretamente pela Administração Pública, quer por terceiros. Mas **a Defesa constitui bem público**, justamente, pela ausência de exclusividade e de rivalidade, não sendo possível limitar seus benefícios a uma pessoa determinada, nem esgotar a sua utilidade pelo uso simultâneo de todos os envolvidos (FRANKO, 2000). Assim, **o mercado não sinaliza adequadamente a utilidade dos recursos aplicados na Defesa**. Nesse contexto, os indicadores para a função Defesa são aqueles validados pelo processo de legitimação do exercício do poder, uma vez que, em regimes democráticos, cabe aos representantes eleitos decidirem sobre os objetivos perseguidos e os meios empregados. O processo democrático garante que todas as partes interessadas manifestem suas opiniões e exige que se explicitem, previamente, os sacrifícios demandados da coletividade para compatibilizar os interesses conflitantes. O estabelecimento de indicadores de desempenho específicos depende da definição dos objetivos estratégicos (PEDERIVA, 1998, p. 35-37).

Reserva-se, portanto, aos agentes políticos o papel de escolherem os objetivos estratégicos e os meios legítimos para atingir esses objetivos, entre os vários oferecidos pela sociedade. Para serem relevantes e confiáveis, os indicadores estratégicos devem ser específicos àquelas escolhas dos agentes políticos. O conjunto dos objetivos, meios e indicadores estratégicos fornece os parâmetros necessários para legitimar a conduta dos agentes administrativos, operacionais ou financeiros. Assim, **os agentes políticos assumem responsabilidade pela concretização das expectativas da sociedade, mediante a obtenção dos resultados esperados**. Esse modelo descreve o sistema orçamentário do setor público.

3. Os recursos fiscais e o planejamento orçamentário

O volume de recursos arrecadado e administrado pelo setor público, em comparação com o montante total de bens e serviços, foi dimensionado pela Secretaria da Receita Federal. Em valores correntes, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) estimou o Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro em R\$ 1.086,70 bilhões e R\$ 1.184,00 bilhões, respectivamente para os exercícios de 2000 e 2001. Como a arrecadação tributária bruta somou R\$ 358,02 bilhões e R\$ 406,87 bilhões, as cargas tributárias brutas, em 2000 e 2001, representaram 32,95% e 34,36% do PIB. Em 2001, o setor público absorveu, mais de um terço do total de bens e serviços produzidos no Brasil. A indicação das origens e das aplicações desses recursos explicita-se por meio do orçamento público, que desempenha dupla atribuição. Além do tradicional papel de instrumento do controle do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo, os orçamentos prestam-se para o planejamento do setor público (GIACOMONI, 2001, p. 64-69). Atente-se que **o controle visa a aperfeiçoar o planejamento, não a implementá-lo**. Nos termos do art. 174, *caput*, da Constituição Federal da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988 – CF/1988, **o planejamento é determinativo para o setor público e indicativo para o privado**. O orçamento público, elaborado em leis do Congresso Nacional, é instrumento básico do planejamento estatal (Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, art. 7º). Conforme a Lei Geral de Finanças Públicas, (Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964), o sistema orçamentário deve evidenciar a política econômica e financeira governamental, bem como o cumprimento dos programas de trabalho, qualitativa e quantitativamente:

*“Art. 2º A Lei do Orçamento conterá a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômico-financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade. ...
Art. 75. O controle da execução orçamentária compreenderá: ...*

III - o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.” (sem negrito no original)

Assim, o planejamento governamental brasileiro é estabelecido em três leis, de iniciativa do Poder Executivo, respectivamente denominadas de plano plurianual, lei de diretrizes orçamentária e lei orçamentária anual (CF/1988, art. 165).

3.1. O plano plurianual e a classificação programática

Na esfera federal, o plano plurianual (PPA) estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, os objetivos e as metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes, assim como as relativas aos programas de duração continuada, em períodos temporais equivalentes ao de um mandato de Presidente da República (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, art. 35, § 2º.) Conforme a SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL (2002, p. 41), o item estruturador do PPA são os programas. **A estruturação do planejamento em programas responde à indagação “Para que?”**; os recursos são alocados conforme a sua finalidade ou o objetivo da administração pública. A classificação programática identifica o objetivo do gasto ou da aplicação de recursos. Realiza-se, anualmente, a revisão do PPA, com cópias disponíveis em portal próprio, acessível pela Internet. Cada programa apresenta as principais realizações, os comentários e as recomendações efetuadas pelo respectivo gerente. Constam, também, as realizações físico-financeiras e os custos unitários estimados e realizados, até o exercício, para cada ação, isto é, por cada um dos desdobramentos dos programas.

No portal do Ministério do Planejamento, consta que o PPA relativo ao período 2000-2003 recebeu o nome de Avança Brasil. Em realidade, o Poder Executivo da União concedeu maior destaque a alguns programas, selecionados do conjunto aprovado pelo Poder Legislativo a título de PPA. O Avança Brasil, embora tenha recebido até mesmo um portal específico, representa um subconjunto do PPA. Entre os vinte e oito objetivos elencados pelo Avança Brasil, só três dizem respeito à área externa. Nenhum desses três itens consta como sendo estratégico, nem mesmo o que se refere à *garantia da defesa nacional como fator de consolidação da democracia e do desenvolvimento*. Na distribuição do PPA por setores, dos vinte e quatro programas associados à Justiça e à Defesa, só dois restaram a cargo do Ministério da Defesa. Trata-se do Programa Calha Norte – vigilância e integração da faixa de fronteira que faz divisa com Colômbia, Venezuela, Guiana e Suriname – e do Programa Proteção da Amazônia, viabilizado pelo Sistema de Vigilância da Amazônia – SIVAM.

Segundo a avaliação do PPA, o Macroobjetivo 27 – *Garantir a Defesa Nacional como Fator de Consolidação da Democracia e do Desenvolvimento* – compõe-se de catorze programas. Para alguns programas (gêneros), aparecem os respectivos indicadores de desempenho, que não se confundem com os indicadores das ações (espécies). Dos catorze programas elencados, não possuem indicadores a *gestão da política de Defesa Nacional e a nacionalização do material bélico*. Os indicadores apresentados permitem mensurar o grau de eficiência da realização dos programas, mas não os efeitos diretos dessas ações sobre a realidade social – efetividade ou eficácia social – ou, mais precisamente, o grau de oferecimento do bem Defesa ou de satisfação atingida pelos dos usuários desses bem. Os programas de *adestramento e operações militares* estão individualizados por Comando de Força ou Força Singular, bem como os *programas de ensino especial e reaparelhamento e adequação*. Não apresentam redundâncias os programas de *controle de armamentos, munições e explosivos, gestão da política de Defesa Nacional, inteligência nacional,*

nacionalização do material bélico e proteção da Amazônia, notando-se que nem todos os programas mencionados estão sob a gestão do Ministério da Defesa. **Caberia examinar os programas, ora individualizados por Força Singular, de modo a averiguar a possibilidade de existirem redundâncias que possam ser afastadas sem comprometer a eficiência das ações.**

3.2. A lei de diretrizes orçamentárias

A lei de diretrizes orçamentárias compreende as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orienta a elaboração da lei orçamentária anual, dispõe sobre as alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. Integram o projeto de lei de diretrizes orçamentárias o Anexo de Metas Fiscais, relativas aos limites de receitas e de despesas, bem como o Anexo de Riscos Fiscais, que avalia os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas (Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal, art. 4º). De fato, os Anexos de Metas e Prioridades relativos à Defesa Nacional reproduzem os programas e os objetivos, por Força Singular, consignando-se produtos, unidades de medida e metas específicas às respectivas ações, tanto para 2001 (Lei nº 9.995, de 25 de julho de 2000) quanto para 2003 (Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002). As respectivas leis de diretrizes orçamentárias podem ser acessadas nos portais do Senado Federal e da Câmara dos Deputados, de orçamentos da União, concernentes aos orçamentos da União.

3.3. A lei orçamentária anual

A lei orçamentária anual abrange três espécies orçamentárias. O **orçamento fiscal** refere-se aos Poderes da União e abrange fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público. Mais recentemente, a Lei de Responsabilidade Fiscal criou a figura da empresa estatal dependente, sujeita às regras fiscais. O orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto é vulgarmente denominado **orçamento das estatais**. O **orçamento da seguridade social** inclui as ações de previdência, assistência social e saúde e engloba todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público. Dessa maneira, **é na lei orçamentária que se buscou a evidenciação qualitativa e quantitativa das orientações políticas para a Defesa**. Para 2001, a despesa foi inicialmente fixada em R\$ 950,2 bilhões, elevando-se a autorização legislativa para R\$ 977,6 bilhões, ao final do exercício. Desse montante, comprometeram-se R\$ 603,4 bilhões, representando um grau de execução da ordem de 61,73%. Tais números incorporam o refinanciamento da dívida, inserido na função encargos especiais – alocações de recursos que não geram contraprestação atual de bens ou serviços, referindo-se, via de regra, a eventos passados –, cujos valores são R\$ 734,3 bilhões fixados, R\$ 750,2 bilhões autorizados e R\$ 394,6 bilhões liquidados, com 52,59% de grau de execução.

4. Os limites da Defesa

A definição dos indicadores de desempenho para a Defesa depende da visão política e das diretivas sociais acerca do alcance pretendido e dos objetivos estipulados, bem como dos meios tecnológicos disponíveis. SORIANO (2001, p. 39-40) examinou as posições

da Argentina, do Brasil, do Canadá, do Chile, dos Estados Unidos e do México acerca dos conceitos relativos à segurança interamericana. A sua conclusão é de que, embora todos concordem sobre a necessidade de atualização desses conceitos, há divergências nas expectativas sobre o sentido e o alcance dos institutos, em matéria de cooperação para a segurança. Para alguns dos países examinados por SORIANO, os problemas básicos de segurança estão relacionados às ameaças ao desenvolvimento – econômico, social e político – e à conservação do meio ambiente; para outros, assumem relevância as tradicionais questões de Defesa Militar.

A República Federativa do Brasil rege-se, nas suas relações internacionais, por princípios como a não-intervenção, a defesa da paz e a solução pacífica dos conflitos. Além disso, o País busca a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações (CF/1988, art. 4º). O vínculo entre as Forças Armadas e a Defesa brasileira exprime-se nos seguintes termos constitucionais:

“Art. 142. As Forças Armadas, constituídas pela Marinha, pelo Exército e pela Aeronáutica, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem.” (sem negrito no original)

Por força da regulação infraconstitucional – Lei Complementar nº 97, de 09 de junho de 1999, versando sobre normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas –, estabeleceu-se a subordinação das Forças ao Ministro de Estado da Defesa, apesar da manutenção das estruturas próprias (art. 3º). **A consolidação das propostas orçamentárias das Forças cabe ao Ministério da Defesa**, observando-se as prioridades estabelecidas na política de Defesa Nacional, explicitadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (art. 12). O emprego das Forças Armadas, na defesa da Pátria e na garantia dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, e na participação em operações de paz, é de responsabilidade do Presidente da República. A atuação das Forças Armadas, na garantia da lei e da ordem, por iniciativa de quaisquer dos poderes constitucionais, ocorre de acordo com as diretrizes baixadas pelo Presidente da República. Tal atuação pressupõe o esgotamento dos instrumentos destinados à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. (art. 15). Cabe, ainda, às Forças Armadas, como atribuição subsidiária geral, cooperar com o desenvolvimento nacional e a defesa civil, na forma determinada pelo Presidente da República (art. 16).

De um lado, as definições constitucionais situam **as Forças Armadas e a Defesa Nacional na esfera da União** (CF/1988, art. 24, III). Portanto, o custeio das suas atividades circunscreve-se ao orçamento federal. De outro lado, CAVAGNARI FILHO (2001, p. 11) alerta para a **concepção diplomática da função Defesa brasileira**, baseada no convencimento pacífico, em substituição ao emprego da força:

“A política externa brasileira é coerente com o perfil de potência média. Seu objetivo maior é liderar o processo de integração regional, desde que essa liderança implique, apenas, a busca do consenso – sem custos nem riscos. No campo político-estratégico, a diplomacia procura destacar esse perfil como se fosse sinônimo de potência pacífica. Por ser o País vulnerável a condicionalidades e constrangimentos, aposta, de certo modo, na desqualificação da força como meio de solução dos conflitos de interesses. Embora reconheça que a capacidade estratégico-militar ainda é significativa na avaliação do poder, para ela nada

impede o Brasil de construir um projeto diplomático baseado na sua capacidade de persuasão – “centrado na paz como instrumento das relações internacionais”. Assim, nas relações de força, a diplomacia se apresenta como a única e não a primeira linha de resistência na defesa do interesse nacional. Ou seja: ela descarta a força militar do jogo político-estratégico, ao desqualificar a ação militar como substituto eventual da ação diplomática.”

Tal alerta encontra respaldo na orientação estratégica da Política de Defesa Nacional, proposta pela Presidência da República e encampada pelo Ministério da Defesa, nos termos da **Política de Defesa Nacional**, patrocinada pela Presidência da República:

“4.2. Para tanto, a presente política é centrada em uma ativa diplomacia voltada para a paz e em uma postura estratégica dissuasória de caráter defensivo, baseada nas seguintes premissas: fronteiras e limites perfeitamente definidos e reconhecidos internacionalmente; estreito relacionamento com os países vizinhos e com a comunidade internacional, em geral, baseado na confiança e no respeito mútuos; rejeição à guerra de conquista; e busca da solução pacífica de controvérsias, com o uso da força somente como recurso de autodefesa.

4.3. A vertente preventiva da defesa brasileira reside na valorização da ação diplomática como instrumento primeiro de solução de conflitos e na existência de uma estrutura militar de credibilidade capaz de gerar efeito dissuasório eficaz.”

Faz-se oportuno o contraste dessas proposições com a distribuição de recursos efetuada pelo planejamento e pela execução do orçamento federal brasileiro.

5. Classificações orçamentárias

5.1. Classificação institucional

O sistema orçamentário federal elaborou o projeto de lei orçamentária anual para 2003, contemplando 412 unidades orçamentárias, agregadas em 37 órgãos orçamentários (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2002, p. 2). A estrutura administrativa do Ministério da Defesa encontra-se descrita no Decreto nº 3.466, de 17.05.2000, bem como no Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal (SIORG), mantido pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **A classificação orçamentária institucional destoa da classificação administrativa.** Essa diferença pode trazer dificuldades no maior detalhamento das responsabilidades e atribuições de gastos, principalmente pela existência de fundos contábeis administrados pelos Comandos e pelo Ministério. Dos R\$ 25,486 bilhões autorizados, o Ministério da Defesa comprometeu R\$ 25,556 bilhões, denotando inobservância dos limites orçamentários. Embora não seja objeto imediato da presente análise, tal inobservância demonstra a necessidade de aperfeiçoar os controles nas aplicações de recursos públicos federais.

Vale examinar a adequação da orientação estratégica para a Defesa Nacional ao sistema orçamentário. Para tanto, utilizam-se as classificações institucional e funcional. A **classificação institucional** relaciona os órgãos da administração central e as entidades com personalidade jurídica própria em unidades orçamentárias. Os órgãos e as unidades orçamentárias são acompanhados de códigos de identificação. Em 2001, o Ministério da Defesa compunha-se das seguintes unidades orçamentárias (UO), discriminadas na Tabela 1. O grau de desacerto do planejamento institucional pelo total do órgão (100,28%), esconde as discrepâncias significativas no grau de execução (entre 62,28% e 118,82%) das unidades orçamentárias. Tais discrepâncias entre o planejado e o realizado comprometem a confiabilidade da peça orçamentária no planejamento nacional, pois evidenciam sua

inobservância estrita, sem considerar que atentam contra o caráter determinativo do planejamento, segundo disposição constitucional.

TABELA 1 – EXECUÇÃO DO MINISTÉRIO DA DEFESA, POR UO, EM 2001

(A) Unidade orçamentária		(B) Dotação inicial (em R\$)	(C) Total autorizado (em R\$)	(D) Total liquidado (em R\$)	(E) % executado (=D/Cx100)
52101	MINISTÉRIO DA DEFESA	580.221.093	839.185.899	720.861.863	85,9
52111	COMANDO DA AERONÁUTICA	4.150.735.494	5.764.767.680	5.787.144.328	100,39
52121	COMANDO DO EXÉRCITO	9.073.627.522	11.325.953.958	11.185.115.557	98,76
52131	COMANDO DA MARINHA	4.720.475.622	5.824.155.085	6.097.780.084	104,7
52132	TRIBUNAL MARÍTIMO	955.441	1.240.392	1.202.588	96,95
52133	SECRETARIA DA COMISSÃO INTERMINISTERIAL PARA OS RECURSOS DO MAR	4.362.867	4.362.869	4.389.210	100,6
52211	CAIXA DE FINANCIAMENTO IMOBILIÁRIO DA AERONÁUTICA	15.064.258	15.064.258	13.477.020	89,46
52222	FUNDAÇÃO OSÓRIO	3.845.994	4.069.761	3.676.335	90,33
52901	FUNDO DO MINISTÉRIO DA DEFESA	4.374.000	4.374.000	2.724.090	62,28
52902	FUNDO DE ADMINISTRAÇÃO DO HOSPITAL DAS FORÇAS ARMADAS	42.546.079	42.546.077	40.039.138	94,11
52903	FUNDO DO SERVIÇO MILITAR	6.400.000	6.404.999	5.606.978	87,54
52911	FUNDO AERONÁUTICO	751.797.229	800.321.890	772.530.466	96,53
52912	FUNDO AEROVIÁRIO	54.958.302	70.705.447	60.707.923	85,86
52921	FUNDO DO EXÉRCITO	287.476.002	287.475.949	284.762.177	99,06
52931	FUNDO NAVAL	432.729.013	456.514.808	542.449.835	118,82
52932	FUNDO DE DESENVOLVIMENTO DO ENSINO PROFISSIONAL MARÍTIMO	38.557.168	38.557.169	33.433.789	86,71
TOTAL:		20.168.126.084	25.485.700.241	25.555.901.381	100,28

Fonte: Senado Federal.

5.2. Classificação funcional

A **classificação funcional** compreende tanto o rol de funções – maior nível de agregação das diversas áreas de despesa que competem ao setor público – quanto o de subfunções – partição das funções que identifica a natureza básica das ações vinculadas aos programas. Consta no manual de Política da Defesa Nacional da Presidência da República serem objetivos da Defesa Nacional: a) a garantia da soberania, com a preservação da integridade territorial, do patrimônio e dos interesses nacionais; b) a garantia do Estado de Direito e das instituições democráticas; c) a preservação da coesão e da unidade da Nação; d) a salvaguarda das pessoas, dos bens e dos recursos brasileiros ou sob jurisdição brasileira; e) a consecução e a manutenção dos interesses brasileiros no exterior; f) a projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção no processo decisório internacional; g) a contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As subfunções relacionam os gastos em grandes áreas de responsabilidade – estáticas no tempo, porquanto

vinculadas às finalidades estatais – às ações programáticas, redefinidas a cada orçamento anual, segundo a lógica do PPA. A técnica orçamentária brasileira emprega a seguinte formulação (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2002, p. 43-44):

*“A partir da ação [vinculada ao programa], **classifica-se a despesa de acordo com a especificidade de seu conteúdo e produto, em uma subfunção, independente de sua relação institucional. Em seguida, será feita a associação com a função, associação essa voltada à área de atuação característica do órgão/unidade em que as despesas estão sendo efetuadas.**”* (sem negrito no original)

A função Previdência – englobando saúde, assistência e previdência social, consoante a CF/1988, art. 194, *caput* – consumiu R\$ 11,911 bilhões, reservando-se R\$ 11,819 bilhões para a função Defesa. Note-se que **a função previdenciária vincula-se à prestação de serviços efetuada pelas pessoas que trabalham ou trabalharam no Ministério da Defesa.** Assim, as **despesas não computadas na função Defesa Nacional configuram a subestimação dos valores consignados ao maior nível de agregação orçamentária**, independentemente dos motivos para efetuar tal separação. Identificaram-se, em 2001, as seguintes despesas, por função, no Ministério da Defesa, consoante a Tabela 2:

TABELA 2 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO MINISTÉRIO DA DEFESA, POR FUNÇÃO, EM 2001

(A) Função		(B) Dotação inicial (em R\$)	(C) Total autorizado (em R\$)	(D) Total liquidado (em R\$)	(E) % executado (=C/Dx100)
05	DEFESA NACIONAL	9.978.697.563	11.780.215.182	11.818.938.382	100,33
09	PREVIDÊNCIA SOCIAL	8.824.637.043	11.974.746.783	11.911.416.002	99,47
16	HABITAÇÃO	9.000.000	4.377.726	3.978.014	90,87
19	CIÊNCIA E TECNOLOGIA	3.471.375	3.471.376	3.385.948	97,54
28	ENCARGOS ESPECIAIS	1.352.320.103	1.722.889.174	1.818.183.035	105,53
TOTAL:		20.168.126.084	25.485.700.241	25.555.901.381	100,28

Fonte: Senado Federal.

Sintetiza-se, na Tabela 3, a participação dos vários órgãos na função Defesa, evidencia o comprometimento do Ministério da Defesa com a função Defesa Nacional. Percebe-se que o Ministério da Defesa responde por praticamente a totalidade dos gastos relacionados à Defesa. Embora seja menor do que a do órgão Ministério da Defesa (entre 82,46% e 100,33%, com resultado global de 100,21%), a dispersão dos valores liquidados na função Defesa Nacional permanece suficientemente elevada para permitir questionamentos acerca da capacidade de o sistema orçamentário bem desempenhar seu papel instrumental no planejamento do Estado brasileiro. Note-se que, em 2001, o Ministério das Relações Exteriores não participou da função orçamentária Defesa Nacional. Aparentemente, **os registros orçamentários não respaldam a pretensão de a diplomacia contribuir para a Defesa Nacional.** Tampouco corroboram o pensamento de que a diplomacia possa substituir a força militar. Nesse diapasão, as evidências orçamentárias, delimitadoras do conceito de Defesa Nacional associada às Forças Armadas, harmonizam-se com o modelo elaborado por CEPIK (2001, p.17):

*“O mesmo esquema analítico permite diferenciar processos **ad hoc** de securitização e processos relativamente institucionalizados de securitização. Se um dado tipo de ameaça é persistente, recorrente ou emergencial, a escolha de respostas políticas adequadas e a definição de prioridade e graus de urgência*

podem ser institucionalizados através de procedimentos tipificados e agências governamentais especializadas.”

TABELA 3 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA FUNÇÃO DEFESA NACIONAL, POR ÓRGÃO, EM 2001

(A) ÓRGÃO		(B) Dotação inicial (em R\$)	(C) Total autorizado (em R\$)	(D) Total liquidado (em R\$)	(E) % executado (= C/Dx100)
20000	PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA	14.887.617	14.385.240	13.891.688	96,57
24000	MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA	17.106.228	16.716.229	12.785.028	76,48
52000	MINISTÉRIO DA DEFESA	9.978.697.563	11.780.215.182	11.818.938.382	100,33
53000	MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL	47.657.932	55.657.931	45.893.368	82,46
TOTAL:		10.058.349.340	11.866.974.582	11.891.508.466	100,21

Fonte: Senado Federal.

Mas tal conclusão pode ser equivocada. Existe, no sistema orçamentário atual, uma associação típica entre as funções e as subfunções. Ainda que a sua observância não seja obrigatória, é possível haver ações e gastos de outros órgãos em Defesa Nacional cuja falta de reconhecimento derive da formulação do sistema de informações orçamentárias. Explicita-se, na Tabela 4, o relacionamento entre as funções e as subfunções pertinentes, com base na Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do então Ministro de Estado do Orçamento e Gestão. Contata-se, pelo quadro, que *relações diplomáticas* estão conectadas com a função Relações Exteriores. De maneira similar, a subfunção *informação e inteligência*, tradicionalmente associada às ações militares, vincula-se à Segurança Pública. Considerando a dimensão das fronteiras e a multiplicidade de interesses nacionais a serem defendidos, os valores relacionados aos objetivos da função Defesa Nacional figuram modestos. Entremeios, pode-se afirmar que, **os sistemas orçamentários mostram-se dissonantes com as orientações políticas, pelo menos no plano agregado, e podem sinalizar para decisões administrativas distintas daquelas que seriam as mais adequadas.** Mas é possível que a divergência decorra da sistemática de registro e apuração do orçamento. De qualquer maneira, faz-se mister levar o assunto às autoridades competentes. Os vínculos estabelecidos entre a função Defesa Nacional e a organização Forças Armadas institucionalizam agências governamentais especializadas, sem prejuízo da ação de outras entidades. Ainda assim, a julgar pela representação orçamentária agregada, grande parte dos gastos efetuados por essa Agência não reverteram para a função Defesa. Apenas R\$ 11,819 bilhões (46%) dos R\$ R\$ 25,556 bilhões gastos pelo Ministério, em 2001, vincularam-se efetivamente à função Defesa Nacional.

TABELA 4 – FUNÇÕES E SUBFUNÇÕES ORÇAMENTÁRIAS DE GOVERNO

FUNÇÕES	SUBFUNÇÕES
05 - Defesa Nacional	151 – Defesa Aérea 152 – Defesa Naval 153 – Defesa Terrestre
06 - Segurança Pública	181 – Policiamento 182 – Defesa Civil 183 – Informação e Inteligência
07 – Relações Exteriores	211 – Relações Diplomáticas 212 – Cooperação Internacional

Fonte: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão.

5.3. Classificação econômica

Vale investigar a distribuição desse gasto conforme as classificações econômica e programática (SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL, 2002, p. 41). A classificação econômica revela a natureza do gasto ou do bem obtido, bem como o efeito econômico da despesa realizada. Ilustra-se, na Tabela 5, a natureza econômica dos gastos com Defesa Nacional efetuados pelo Ministério.

TABELA 5 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DO ÓRGÃO MINISTÉRIO DA DEFESA E DA FUNÇÃO DEFESA NACIONAL, POR GRUPO DE NATUREZA DA DESPESA, EM 2001

	(A) GND	(B) Dotação inicial (em R\$)	(C) Total autorizado (em R\$)	(D) Total liquidado (em R\$)	(E) % executado (D/Cx100)
1	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS	5.773.427.280	6.772.154.299	6.813.673.289	100,61
2	JUROS E ENCARGOS DA DÍVIDA	0	0	0	0
3	OUTRAS DESPESAS CORRENTES	2.753.946.582	3.061.529.390	3.030.630.460	98,99
4	INVESTIMENTOS	1.429.824.240	1.926.041.093	1.954.156.233	101,46
5	INVERSÕES FINANCEIRAS	21.499.461	20.490.400	20.478.400	99,94
	TOTAL GERAL:	9.978.697.563	11.780.215.182	11.818.938.382	100,33

Fonte: Senado Federal.

TABELA 6 – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, POR ELEMENTO DA DESPESA, DOS GASTOS COM PESSOAL E ENCARGOS, DO ÓRGÃO MINISTÉRIO DA DEFESA E DA FUNÇÃO DEFESA NACIONAL, EM 2001

(A) Descrição do elemento de despesa	(B) Dotação Inicial (em R\$)	(C) Valor Autorizado (em R\$)	(D) Valor Liquidado (em R\$)	(G) % Execução (E/Dx100)
TRANSFERÊNCIAS À UNIÃO	5.773.427.280	565.146	0	0,00
APOSENTADORIAS E REFORMAS		1.150.000	1.093.459	95,08
PENSÕES		1.456.000	766.903	52,67
OUTROS BENEFÍCIOS ASSISTENCIAIS		20.711.164	20.607.230	99,50
SALÁRIO FAMÍLIA		1.698.998	1.669.440	98,26
VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS - PESSOAL CIVIL		495.259.461	495.884.622	100,13
VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS - PESSOAL MILITAR		5.521.228.429	5.559.483.991	100,69
OBRIGAÇÕES PATRONAIS		50.564.716	50.263.733	99,40
OUTRAS DESPESAS VARIÁVEIS - PESSOAL CIVIL		3.899.543	1.169.114	29,98
OUTRAS DESPESAS VARIÁVEIS - PESSOAL MILITAR		647.591.357	655.372.823	101,20
NÃO IDENTIFICADO		0	0	-
SENTENÇAS JUDICIAIS		558.919	558.902	100,00
DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES		27.104.223	26.778.316	98,80
INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES		4.443	0	0,00
INDENIZAÇÕES TRABALHISTAS		361.900	24.756	6,84
Soma	5.773.427.280	6.772.154.299	6.813.673.289	100,61

Fonte: Câmara dos Deputados.

Quase 58% dos valores apropriados pelo Ministério da Defesa na Defesa Nacional correspondem a despesas com pessoal e encargos. A esse montante, somam-se os cerca de 26% de outras despesas correntes. Por conseguinte, aproximadamente 84% dos gastos são registrados como despesas correntes, sobejando 16% para despesas de capital. Ou seja, mais de 80% dos gastos da União, em 2001, referiu-se à contraprestação de bens e serviços já utilizados, reservando-se menos de 20% dos gastos para aplicações capazes de contribuir para a produção de novos bens e serviços no futuro. Avançando na classificação econômica, vale consignar a distribuição dos elementos de despesa, isto é, “o desdobramento da despesa com pessoal, material, serviços, obras e outros meios de que se serve a administração pública para consecução dos seus fins” (Lei nº 4.320/1964, art. 15, § 1º). Dos R\$ 6,814 bilhões despendidos com pessoal e encargos relativos à função Defesa, em 2001, R\$ 6,055 bilhões foram comprometidos com vencimentos e vantagens fixas. Apenas R\$ 0,657 bilhão correspondeu a outras despesas variáveis de pessoal. A Tabela 6 evidencia a **reduzida flexibilidade dos gastos da Defesa com pessoal**. Depreende-se, deste quadro, que os gastos com pessoal alocados na função Defesa Nacional, no Ministério da Defesa, abrange, grosso modo, o pessoal ativo e desconsidera os compromissos de longo prazo, correspondentes às questões previdenciárias, derivados da estrutura normativa e legal ora vigente.

6. Considerações Finais

O custeio da Defesa Nacional fica a cargo da União e, mais precisamente, na esfera do **Ministério da Defesa**. O orçamento federal prestigia o aspecto financeiro e avalia os insumos (*inputs*) e os processos, em detrimento da eficácia dos produtos (*outputs*) e dos impactos sociais (*outcomes*). Mas **saber quanto dinheiro foi comprometido não indica o nível de satisfação, de disciplina, de saúde ou de segurança da tropa. Tampouco aponta para a existência de suprimentos adequados**. Todavia, o orçamento pode fornecer algumas indicações preciosas sobre a consecução das políticas públicas.

O exame do **sistema orçamentário brasileiro compreende as três leis** que o estruturam: **o plano plurianual – PPA, a lei de diretrizes orçamentárias – LDO e a lei orçamentária anual – LOA**. O PPA estrutura-se a partir dos programas e apresenta elevado interesse político, tanto que o Poder Executivo decidiu selecionar alguns dos programas do PPA e denominá-los de Avança Brasil. O objetivo declarado para essa seleção foi o de acompanhar de modo mais intenso os programas escolhidos. Desse subconjunto, só alguns programas receberam a qualificação de prioritários, sendo que nenhum deles consta na esfera da função Defesa Nacional. Assim, a Defesa não alçou à condição de elemento estratégico. Dos catorze programas que constam na lei, vinculados ao macroobjetivo *Garantir a Defesa Nacional como Fator de Consolidação da Democracia e do Desenvolvimento*, três desdobram-se na especificação por Força, denotando a possibilidade de redundâncias. Em outras palavras, há aparente superposição nas atividades exercidas pelas Forças.

A orientação política para que as *relações diplomáticas* preponderem nos procedimentos ligados à função Defesa Nacional não se evidencia na discriminação agregada dos valores orçamentários. Ainda que se considerassem outros tópicos como afins às relações exteriores, seu montante não expressa a prioridade política. De igual maneira, as ações de *informação e inteligência* aparecem num grau mínimo, no Ministério da Defesa, apesar de sua afinidade com a função de Defesa Nacional. Isso identifica o desconhecimento dos recursos efetivamente aplicados na Defesa, sob o ponto de vista das informações agregadas, ou, então, a efetiva ausência de inversões nessas atividades. O Ministério da Defesa aplicou, na função Previdência Social, em 2001, um montante superior ao alocado para a função Defesa

Nacional. Se, por um lado, isso ressalta a importância das relações de trabalho para o setor, por outro, cerca de 90% dos gastos com pessoal e encargos relacionados à função Defesa Nacional do Ministério da Defesa correspondem a vencimentos e vantagens fixos, sem relação com as aposentadorias, pensões e reformas. Note-se que o desconhecimento acerca dos impactos futuros das decisões atuais pode comprometer o adequado planejamento da coisa pública, uma vez que se trata da distribuição do ônus pela sociedade. Embora possa haver explicações razoáveis para o procedimento, a informação ora disponível parece insuficiente para respaldar decisão segura acerca do tema.

Em síntese, evidencia-se a desconexão entre o discurso político e a visão orçamentária, no plano agregado, pela ausência de conexão entre os gastos com a Defesa e as ações diplomáticas, bem como as de inteligência. Pior, as aplicações na Defesa parecem subestimadas, em virtude da ausência dos compromissos previdenciários. Além disso, vislumbra-se a superposição de atividades das Forças, a par da reprogramação orçamentária, em 2001, caracterizada pelas diferenças entre o planejado e o realizado para o setor público, mormente em níveis mais analíticos. A repetição dessas deficiências em eventuais exames futuros, poderia indicar falhas graves no planejamento estatal.

Referências

ALMEIDA, C. W. L. *Economia e orçamento para a defesa nacional*. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v. 32, n. 90, p. 22-32, out-dez 2001.

BRASIL. Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm Acesso em 30.09.2002.

_____. Lei nº 4.320, de 17 março de 1964, que “*Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4320.htm Acesso em 14.10.2002.

_____. Decreto-lei nº 200, de 17 de 25 de fevereiro de 1967, que “*Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências*”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm Acesso em 14.10.2002.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que “*Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*”. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm Acesso em 14.10.2002.

_____. Lei nº 9.995, de 25 de julho de 2000, que “*Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2001 e dá outras providências*”. Disponível em: <http://camara.gov.br/Internet/orcament/Principal/exibe.asp?idePai=66&cadeia=1@3:LDQ> Acesso em 14.10.2002.

_____. Lei nº 10.524, de 25 de julho de 2002, que “*Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2003 e dá outras providências*”. Disponível em: <http://www3.senado.gov.br/orcamento/LDO2003/detalhelabldo.asp> Acesso em 14.10.2002.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Orçamento da União* (<http://www.camara.gov.br/Internet/orcament/Principal/default.asp>, consultado em 30.09.2002)

CAVAGNARI FILHO, G. L. Introdução crítica à atual política de defesa. *Carta Internacional*, ano IX, nº 96, fev-2001 p. 11-12.

CEPIK, M. Segurança nacional e segurança humana: problemas conceituais e consequências políticas. *Security and Defense Studies Review*, vol. 1, n. 1, p. 1-19, Spring 2001.

FRANKO, P. *The economics of defense: an introduction*. Manual preparado por Patrice Franko, Professora de *Economics and International Studies*, do Colby College, em Waterville, Maine, com a assistência de Gillian Morejon, Colby College, classe de 2000.

GIACOMONI, J. *Orçamento público*. 10ed.. São Paulo: Atlas, 2001.

GOMES, M. G. F. M.; PROENÇA JÚNIOR, D. MILITARY PERFORMANCE EVALUATION: *A conceptual framework for 21st century*. Center for Hemispheric Defense Studies, Brasília, REDES 2002, Research and Education in Defense and Security Studies, Aug 7-10, 2002.

HENDRIKSEN, E. S., BREDAS, M. F. V. *Teoria da contabilidade*. São Paulo: Atlas, 1999.

INTRILIGATOR, M. D. On the nature and scope of defence economics. *Defence Economics*, 1990, Vol. 1, pp. 3-11.

JOHNSON, H. T.; ROBERT, S. K. *A relevância da contabilidade de custos*. 2.ed. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. *Avaliação do PPA*. Disponível em <<http://www.abrasil.gov.br/avalppa/avalplano/content/default.htm>>, Acessado em: 30.10.2002.

_____. *Avança Brasil*. Disponível em <<http://www.abrasil.gov.br/index.htm>> Acessado em: 30.09.2002.

_____. Portaria nº 42, de 14 de abril de 1999, do Ministro de Estado do Orçamento e Gestão, que “*Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências.*” Disponível em <http://www.planejamento.gov.br/orcamento/conteudo/legislacao/portarias/portaria_42_14_04_99.htm> Acessado em: 14.10.2002

_____. *Sistema de Informações Organizacionais do Governo Federal*. Disponível em <<http://www.siorg.redegoverno.gov.br/index.htm>> Acessado em: 14.10.2002.

PATTILLO, G. *El presupuesto de defensa en Chile: procesos decisionales y propuesta de indicadores de evolución*. *Security and Defense Studies Review*, vol. 1, n. 2, p. 125-145, Winter 2001.

- PEDERIVA, J. H. A contabilidade e os custos indiretos. *Revista Brasileira de Contabilidade*. Brasília, v. 27, n. 113, p. 60-77, set-out 1998.
- _____. *Accountability, Constituição e Contabilidade*. *Revista de informação legislativa*. Brasília, ano 35, n. 140, p. 17-40, out-dez 1998.
- PETREI, H. *Budget and Control: Reforming the Public Sector in Latin America*. USA: Inter-American Development Bank, 1998.
- POLLONI, M.; CONTRERAS, A.; ORTIZ, C. Relaciones entre las Fuerzas Armadas y el Poder Legislativo en Chile: análisis e proposiciones. *Security and Defense Studies Review*, vol. 1, n. 1, p.61-76, Spring 2001.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Política de defesa nacional* Disponível em <<http://www.defesa.gov.br/politicadedefesa/politicadedefesa.html>> Acessado em: 14.10.2002.
- _____. Decreto nº 3.466, de 17 de maio de 2000, que “*Aprova a Estrutura Regimental e os Quadros Demonstrativos dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores – DAS, das Gratificações de Exercício em Cargo de Confiança, das Gratificações de Representação pelo Exercício de Função e das Gratificações de Representação – GR do Ministério da Defesa, e dá outras providências.*” Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3466.htm> Acessado em: 14.10.2002.
- SCHEETZ, T. El presupuesto de defensa en Argentina: su contexto y una metodologia de análisis. *Security and Defense Studies Review*, v. 2, n. 1, p. 46-65, Summer 2002.
- SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. *Carga Tributária no Brasil 2001 - Considerações Iniciais*. Disponível em <http://www.receita.fazenda.gov.br/Arrecadacao/Carga_Fiscal/2001/Consideracoes.htm> Acessado em: 25.09.2002.
- SECRETARIA DE ORÇAMENTO FEDERAL. *Manual Técnico de Orçamento MTO-02: instruções para elaboração da proposta orçamentária da União para 2003 orçamentos fiscal e da seguridade social*. Disponível em <<http://webfarm2.planejamento.gov.br/mto2003/mto2003.zip>> Acessado em: 30.09.2002.
- SENADO FEDERAL. *Orçamento da União*. Disponível em <<http://www.senado.gov.br/images/sm7a.gif>> Acessado em: 30.09.2002.
- SIMONS, R. *Levers of control: how managers use innovative control systems to drive strategic renewal*. USA: Harvard Business School Press, 1995.
- SORIANO, J. P. Acuerdos y desacuerdos sobre la redifinición del concepto de las instituciones de seguridad interamericana: las posiciones de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos y México. *Security and Defense Studies Review*, v. 1, n. 1, p.1-41, Spring 2001.
- TZU, S. *A arte da guerra*. Porto Alegre: LP&M, 2002.