

# POLÍTICAS DE DEFESA E ORÇAMENTOS MILITARES NO CONE SUL

Sérgio Aguilar<sup>1</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

No período da Guerra Fria os fatores externos se relacionavam com a territorialidade e a soberania do Estado e os internos com a suposta ameaça comunista. Os externos direcionavam a política de defesa para o planejamento e a manutenção de forças voltadas para as principais hipóteses de guerra. Os internos impuseram a manutenção de forças para o combate a movimentos revolucionários no interior do Estado

Os externos determinavam a necessidade de manter uma reserva mobilizável suficiente para fazer face ao possível inimigo, bem como o desenvolvimento de uma indústria bélica para diminuir a dependência externa e aumentar as exportações num ramo que se mostrava bastante promissor.

A partir da década de 1980, profundas mudanças acabaram logicamente refletindo nas políticas e nos orçamentos de defesa. A “década perdida” determinou o fim de um período de crescimento e a incompetência do Estado em cumprir com suas obrigações financeiras no plano internacional.

No sistema internacional, o fim da Guerra Fria resultou nos aspectos econômicos suplantando os de defesa, com a diminuição de importância do setor militar, passando-se, inclusive, a questionar suas funções e sua própria existência.

O fim dos regimes militares e a redemocratização conduziram a um maior controle civil das Forças Armadas e ao desenvolvimento das chamadas medidas de confiança mútua (MCM) com a cooperação, substituindo a rivalidade entre os países que, no caso do Cone Sul, foram favorecidas pela própria constituição do Mercosul.

As novas visões bilaterais dos países e em relação à segurança internacional, regional e sub-regional, os esforços de organizações multilaterais internacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU) e, nessa matéria,

---

<sup>1</sup> Doutor em Ciências Militares (ECEME), doutorando em História (UNESP), mestre em Integração Latino-Americana (UFSM), especialista em História das Relações Internacionais (UERJ) e em Estratégias de Relações Internacionais (UCAM). Professor do UNIVEM em Marília – SP.

principalmente a Organização dos Estados Americanos (OEA) permitiram que fossem estabelecidas políticas de defesa em substituição às políticas de segurança nacionais existentes. Da mesma forma, ocorreram alterações nos orçamentos de defesa que merecem análise.

Neste contexto, o presente trabalho pretende apresentar as atuais políticas de defesa adotadas pelos países do Cone Sul (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Uruguai e Paraguai), uma breve análise das alterações dos orçamentos de defesa nas últimas três décadas, relacionando-os com os objetivos apresentados pelas políticas de defesa.

## **2. POLÍTICAS DE DEFESA**

### **ARGENTINA**

Tendo em vista a maneira como os militares conduziram as ações das forças armadas na luta contra a chamada subversão, era fundamental que o novo governo civil retomasse o controle dessas forças e restringisse seu emprego à defesa externa. Assim, em 26 de abril de 1988 foi promulgada a Lei Nº 23.554 - Lei de Defesa Nacional Argentina, estruturando o sistema de defesa nacional e deixando bem claro, em seu artigo 4º a “*diferencia fundamental que separa a la defensa nacional de la seguridad interior*” e que a segurança interna seria regida por uma lei especial<sup>2</sup>, o que se concretizou em 6 de janeiro de 1992, com a promulgação da Lei de Segurança Interior.<sup>3</sup>

A Lei de Defesa Nacional foi mais tarde regulamentada, em junho de 2006, através do Decreto 727/2006 que definiu a competência do Conselho de Defesa Nacional, as atribuições do Ministério da Defesa, do Estado Maior Conjunto das Forças Armadas e das Forças Armadas.<sup>4</sup>

Em 1996, o Decreto 1116/96 aprovou a diretriz para planejamento militar conjunto. Naquele mesmo ano, iniciaram-se os estudos mediante consulta tanto aos militares, como a outros órgãos do Estado, instituições e especialistas

---

<sup>2</sup> Argentina. Ley 23554. Ley de Defensa Nacional. 26 de abril de 1988. Publicado no Boletín Oficial de 5 mai. 1988.

<sup>3</sup> Argentina. Ley 24059. Ley de Seguridad Interior. 6 de janeiro de 1992. Publicado no Boletín Oficial de 17 jan. 1992.

acadêmicos que resultariam na elaboração do Livro Branco de Defesa Nacional Argentina.

Apesar de já estar praticamente pronta, o governo preferiu esperar a sanção pelo Congresso Nacional da Lei de Reestruturação das Forças Armadas, promulgada em 3 de abril de 1998, para então tornar pública a política de defesa do país. O Livro Branco foi revisto e a nova versão entrou em vigor a partir de 2001.

O item que abordou as missões e as funções da defesa apresentou ser a principal missão do instrumento militar “*actuar en forma disuasiva o empleando los medios en forma efectiva con el fin de proteger y garantizar de modo permanente los intereses vitales de la Nación frente a las agresiones de origen externo*”. Dessa forma, a orientação estratégica da política é dissuasiva e com característica defensiva.

## **BOLÍVIA**

A Bolívia não possui livro branco de defesa. A Lei Orgânica das Forças Armadas da Nação, de 18 de dezembro de 1992, é que estabelece os princípios da segurança e defesa e as missões das forças armadas. Pela Lei, as Forças Armadas serão empregadas para preservar a existência, soberania, independência e integridade territorial e para manter a ordem pública, quando as instituições responsáveis não forem suficientes. O capítulo I que trata dos princípios institucionais frisa, na letra “e”, como fator indispensável para a consecução dos objetivos nacionais, o desenvolvimento do país e a indeclinável decisão de reivindicação marítima. O artigo 3, ao estabelecer a “organização de um sistema integrado com o objetivo de neutralizar, rechaçar ou destruir qualquer ação” tendente a vulnerabilizar a segurança ou a defesa do país, imprime um caráter defensivo ao sistema.

Na enumeração das atribuições e responsabilidades do Ministério da Defesa, a lei acaba estabelecendo uma clara inter-relação entre segurança, defesa e desenvolvimento. Da mesma forma, a Lei n. 1788, de 1997, que trata da

---

<sup>4</sup> Argentina. Decreto 727/2006. Publicado no Boletín Oficial N° 30.925 de 13 jun. 2006.

organização administrativa do poder executivo, especifica atribuições ao Ministério da Defesa, entre elas, “apoiar o desenvolvimento integral e promover a potencialização das áreas de fronteira”.<sup>5</sup>

## **BRASIL**

Em 1996, o governo Fernando Henrique Cardoso determinou que a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional apresentasse uma proposta para a Política de Defesa Nacional. Depois da análise “atual e criteriosa das conjunturas nacional e internacional, nos diversos campos sobre os quais se assenta o poder do Estado, em especial o político”, com destaque para as áreas diplomática e militar, a Câmara entregou proposta que resultou na promulgação da Política em novembro daquele ano.<sup>6</sup>

O presidente pessoalmente implementou um caráter de urgência à publicação da Política, o que tinha relação com sua firme determinação de reformular o setor e criar o Ministério da Defesa em substituição aos quatro ministérios militares existentes. Dessa forma, a determinação para início dos trabalhos ocorreu no início de setembro de 1996 e o Comitê Executivo da Câmara remeteu a proposta ao Presidente em 7 de novembro, tendo ocorrido a publicação da Política no Diário Oficial de 13 de novembro do mesmo ano.

O documento apresentou uma análise da conjuntura global e regional e os objetivos da defesa, dentre eles: garantia da soberania, preservação da integridade territorial, do patrimônio e dos interesses nacionais; garantia do estado de direito e das instituições democráticas; preservação da coesão e da unidade da Nação; projeção do país no concerto das nações e sua maior inserção no processo decisório internacional e contribuição para a manutenção da paz e da segurança internacionais.<sup>7</sup>

O documento apresentou ser a política “*centrada em uma ativa diplomacia voltada para a paz e em uma postura estratégica dissuasória de caráter*

---

<sup>5</sup> Bolívia. Presidência da República. Ley n. 1788 Organización Administrativa del Poder Ejecutivo. La Paz, 16 set. 1997.

<sup>6</sup> Brasil. EM n. 1 – CREDeN. Brasília, 7 de novembro de 1996.

<sup>7</sup> Brasil. Presidência da República. Política de Defesa Nacional. Brasília: Imprensa Nacional, 1996.

*defensivo*”. Além da ênfase na diplomacia expressa nesse artigo, as diretrizes para consecução dos objetivos da política também estabeleceram uma estreita relação entre política de defesa e política exterior quando listaram: a contribuição ativa para a construção de uma ordem internacional, a participação crescente nos processos internacionais relevantes de tomada de decisões, aprimoramento e aumento da capacidade de negociação do Brasil no cenário internacional, a participação nas operações de paz e a intensificação do intercâmbio com as forças armadas de nações amigas.

Logicamente, em decorrência, principalmente, da maneira como a política de defesa foi confeccionada e aprovada, havia a necessidade de uma revisão. Em 30 de junho de 2005, através do Decreto 5.484, o Brasil estabeleceu sua nova Política de Defesa Nacional que incorporou a concepção multidimensional da segurança, *“abrangendo os campos político, militar, econômico, social, ambiental e outros”*, mas, ao mesmo tempo, admitiu ser a defesa externa o papel primordial das Forças Armadas no âmbito interestatal. Assim, adotou como conceito de segurança *“a condição que permite ao País a preservação da soberania e da integridade territorial, a realização dos seus interesses nacionais, livre de pressões e ameaças de qualquer natureza, e a garantia aos cidadãos do exercício dos direitos e deveres constitucionais”*, e como defesa nacional *“o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas.”*<sup>8</sup>

Apresentou a importância para o Brasil do aprofundamento do processo de desenvolvimento integrado e harmônico da América do Sul, o que se estende, naturalmente, à área de defesa e segurança regional.

Definiu o caráter defensivo da política de defesa do país, admitindo sua vertente reativa, com o exercício do direito da legítima defesa e, num conflito de maior extensão, participando de um arranjo de defesa coletiva autorizado pelo Conselho de Segurança da ONU.

---

<sup>8</sup> Brasil. Presidência da República. Decreto 5.484. Aprova a Política de Defesa Nacional e dá outras providências. Brasília, 30 de junho de 2005.

Dentre as diretrizes estratégicas apresentadas, encontram-se a atuação para a manutenção de clima de paz e cooperação nas áreas de fronteira; a intensificação do intercâmbio com as Forças Armadas das nações amigas, particularmente com as da América do Sul e as da África, lindeiras ao Atlântico Sul; a contribuição ativa para o fortalecimento, a expansão e a consolidação da integração regional com ênfase no desenvolvimento de base industrial de defesa; criação de novas parcerias com países que possam contribuir para o desenvolvimento de tecnologias de interesse da defesa; e a participação em missões de paz e ações humanitárias, de acordo com os interesses nacionais.

## **CHILE**

O Chile foi o primeiro país da região a produzir um amplo documento que tratava da política de defesa. O Livro Branco de Defesa Nacional surgiu a partir de um projeto do presidente Eduardo Frei, através de uma mensagem enviada à Nação em 21 de maio de 1994. A partir daí, o Ministério da Defesa organizou 12 painéis com representantes de vários setores da sociedade, discussões das quais participaram 120 especialistas civis e militares com 650 intervenções em 100 horas de diálogo que geraram mais de 50 documentos.<sup>9</sup> Apresentou uma reflexão das características da defesa de 1997 relacionadas com um horizonte de cinco anos e, por isso, deveria ser revisto, o que ocorreu em 2002.

O Capítulo I apresentou dentre os objetivos da Defesa: conservar a independência e soberania; manter a integridade do território nacional; *colaborar para* a criação de condições de segurança externa; apoiar a projeção internacional do país; contribuir para a manutenção e promoção da paz e da segurança internacionais; contribuir para a preservação da institucionalidade e o Estado de Direito.

A revisão incorporou temas novos além da concepção centrada no Estado como o conceito de segurança humana, política de desminagem humanitária e a política de desenvolvimento de zonas fronteiriças e ampliou a política chilena de

---

<sup>9</sup> FLACSO. Preparación del Libro de Defensa Nacional en Chile. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, a. 11, n. 4, p. 25-31. Santiago, 1996.

participação em operações de paz dentre outros. Incorporou, ainda, à orientação estratégica dissuasiva defensiva, estratégias de cooperação como eixo necessário para alcançar a dissuasão.

Um capítulo dedicado ao setor de defesa e as políticas nacionais, tratou do mar presencial, das fronteiras interiores, da política espacial e do meio ambiente, colocando esse setor como coadjuvante das tarefas exercidas pelo Estado.

## **PARAGUAI**

A política de defesa do Paraguai foi estabelecida pela Ley 1337: De Defensa Nacional y de Seguridad Interna, promulgada em 14 de abril de 1999. Nas disposições gerais expressas no capítulo I, a lei estabeleceu ser a defesa um sistema de exclusividade do Estado para enfrentar qualquer forma de agressão externa que coloque em perigo a soberania, a independência e a integridade territorial. O artigo 16 estipulou que o Presidente da República, mediante autorização do Congresso, poderá declarar o estado de defesa nacional em caso de agressão externa. Nesse caso, haveria a utilização de todos os recursos da nação em prol de sua conservação. Esse artigo, somado ao capítulo VII que tratou dos aspectos internacionais da defesa, permite identificar o caráter dissuasivo e a orientação defensiva da política de defesa do país, na mesma tendência dos demais países do Cone Sul.<sup>10</sup>

A Lei determina ainda que a segurança interna é responsabilidade das forças policiais, podendo haver o emprego das forças armadas em casos excepcionais quando o sistema de segurança pública for insuficiente, através de decreto presidencial específico que autorize tal emprego, sendo que o Congresso pode decidir pela cessação da intervenção.

## **URUGUAI**

Após a retomada do poder pelos civis, em 1986 foi promulgada a Lei 15808 Forças Armadas que alterou vários artigos da Lei Orgânica das Forças Armadas,

---

<sup>10</sup> Paraguai. Ley 1337/97 De Defensa Nacional y de Seguridad Interna. Disponível em [http://www2.paraguaygobierno.gov.py/ley\\_1337\\_97.html](http://www2.paraguaygobierno.gov.py/ley_1337_97.html). Acesso em 21 mai. 2002.

de 1974. O primeiro artigo modificado foi o 2º, tendo recebido a nova redação “*Las fuerzas Armadas tienen por cometido fundamental defender el honor, la independencia y la paz de la República, la integridad de su territorio, su constitución y sus leyes, debiendo actuar siempre bajo el mando superior del Presidente de la República, en acuerdo con el Ministro respectivo, de conformidad con lo que establece el artículo 168, inciso 2º, de la Constitución*”. Dessa forma, fica clara a atuação dos militares sob o mandato político exercido pelo Presidente da República.

O artigo 4º da Lei Orgánica de 1974 que conceituava segurança como “*estado según el cual, el patrimonio nacional en todas sus formas y el proceso de desarrollo hacia los objetivos nacionales, se encuentran a cubierto de interferencias o agresiones, internas y externas.*” e o artigo 5º que conceituava defesa nacional como “*uno de los medios para lograr la Seguridad Nacional y consiste en el conjunto de órganos, leyes y reglamentaciones que con ese fin el Poder Ejecutivo acciona a través de los Mandos Militares, para anular, neutralizar o rechazar a los agentes capaces de vulnerar dicha seguridad*” foram derogados sem receber nova redação.<sup>11</sup>

Assim, havia a necessidade de possuir um documento que apresentasse o conceito, a visão, os objetivos, as características e os meios disponíveis para a defesa, o Uruguai publicou em 1º de outubro de 1999 as Bases para uma Política de Defesa Nacional. Depois de analisar as situações internas e externas e comentar a diferença entre segurança e defesa, o documento listou como objetivos da política manter a soberania, a independência e a integridade territorial, gerar as condições de segurança necessárias a fazer frente às ameaças externas, apoiar forças de segurança interna quando necessário, promover o compromisso da sociedade com a defesa e contribuir para a promoção e a manutenção da paz internacional. No mesmo capítulo apresentou a característica

---

<sup>11</sup> Uruguai. Ley 15808 Fuerzas Armadas. Diálogo Oficial n. 22144. Montevideo, 24 abr. 1996.

dissuasiva da política. Desses objetivos, também se depreende a sua característica defensiva.<sup>12</sup>

Seguindo também a tendência dos demais países do Cone Sul, em janeiro de 2005, publicou o documento de trabalho “*La Defensa Nacional: Aportes para un Debate*”, como contribuição para o livro de defesa a ser elaborado. O documento dividiu os objetivos da defesa em permanentes e conjunturais. No primeiro grupo listou a garantia da soberania, integridade territorial, independência, honra e a paz da República. No segundo grupo listou a proteção aos recursos naturais, a contribuição para a conservação do meio ambiente da manutenção da paz e da segurança internacional, projeção e promoção da presença na Antártica, aprofundamento das relações de cooperação, fomento da confiança mútua e amizade com os países da região, respaldar o desenvolvimento do conhecimento em matéria de pesquisa e aquisição de tecnologia. Como características da política, foi determinada a postura estratégica defensiva, auxiliada pela diplomacia preventiva e a dissuasão.<sup>13</sup>

## **CONSIDERAÇÕES SOBRE AS POLÍTICAS DE DEFESA**

Em todos os países há a vinculação da política de defesa com a política externa materializada na explícita disposição de cumprimento aos tratados emanados do direito internacional, da observância dos direitos humanos, da participação em operações de manutenção de paz das organizações internacionais.

As políticas de defesa datam dos anos de 1990 com algumas revisões na presente década e todas têm caráter dissuasivo e defensivo.

Essa definição defensiva como orientação da defesa implica na derrogação de concepções de hipóteses de conflito com os países vizinhos ou de uma postura agressiva e expansionista. Por outro lado, a postura estratégica de caráter defensivo não implica na execução apenas de operações defensivas, mas sim o emprego da força no caso de agressão, no exercício do direito de legítima defesa.

---

<sup>12</sup> Uruguai. Ministério de Defensa Nacional. Bases para una Política de Defensa Nacional. Montevidéo, 1º de outubro de 1999.

<sup>13</sup> Uruguai. Ministério da Defesa. La Defensa Nacional: aportes para un debate. Montevidéo, janeiro de 2005.

Para isso, com o emprego de todo o poder nacional, com ênfase na expressão militar, poderá haver o emprego de operações ofensivas. Da mesma forma, esse caráter defensivo não indica a realização de operações apenas no território nacional. O recurso da autodefesa pode ser empregado em território estrangeiro.

No geral os objetivos são parecidos tratando da soberania, integridade territorial, interesses do Estado, independência, autodeterminação, dentre outros.

Em todas as políticas, o emprego das forças armadas na garantia da ordem interna só poderá ocorrer no caso da falência dos órgãos responsáveis pela segurança pública, através de decisão da presidência da república com a obrigatória manifestação do congresso nacional.

Argentina, Brasil, Chile e Uruguai possuem políticas de defesa preparadas pelos ministérios de defesa com o auxílio de civis e militares que apresentam de forma abrangente a conjuntura mundial, regional e interna para então apresentar os objetivos da defesa nacional.

No caso do Brasil e do Uruguai, apesar do conteúdo abrangente em termos de análise de cenários, não apresentam detalhes da estrutura e desdobramento das forças armadas assim como dos orçamentos de defesa.

Os livros brancos da Argentina e do Chile e o documento de trabalho preparado no Uruguai como aporte para o futuro livro branco de defesa apresentam detalhes da estrutura de defesa, das instituições militares, armamento e orçamento.

No caso da Bolívia e do Paraguai, a política de defesa provém de leis aprovadas pelo legislativo e são mais específicas ao caso da defesa nacional e os mecanismos legais para acioná-las, sem apresentar uma avaliação da conjuntura ou uma apresentação de cenários. Ambas legislações remetem à necessidade de uma política de defesa.

As políticas de defesa, como políticas de Estado, refletem a posição relativa dos países no sistema internacional e suas aspirações. Igualmente, reflete sua própria condição social e econômica. Um exemplo é a Bolívia que coerentemente com a condição social de seus habitantes estabelece a mais nítida inter-relação da defesa com o desenvolvimento do país. Da mesma forma, a posição relativa do

país não permite grandes aspirações em termos de inserção internacional, diferente do expresso nas políticas do Brasil, Argentina e Chile.

Além de explicitar o que o Estado quer em termos de segurança e defesa para seu público interno, as políticas de defesa servem para diminuir a possibilidade de ingerência externa através da transparência. Foram elaboradas em função dos interesses nacionais, das percepções de riscos e ameaças e da política externa adotada pelo país, tendo incorporado as chamadas “novas ameaças”: terrorismo, narcotráfico, atividades ilícitas transnacionais, crises provocadas por refugiados, imigração ilegal, tráfico de armas e de pessoas, contrabando, lavagem de dinheiro, etc.

	LEGISLAÇÃO (*)	ORIENTAÇÃO ESTRATÉGICA	CONTROLE CIVIL	OBJETIVOS	ORDEM INTERNA
<b>ARGENTINA</b>	Livro Branco de Defesa (1999) – revisão em 2001	Dissuasiva Defensiva	Decisão de emprego externo ou interno é civil	Soberania, independência, integridade territorial, autodeterminação, proteção da vida e da liberdade das pessoas, preservação dos recursos, colaboração para a manutenção da paz e segurança internacional.	Manter a ordem pública em caso de falência dos órgãos responsáveis
<b>BOLÍVIA</b>	Lei Orgânica das Forças Armadas (1992)			Preservar a existência, soberania, independência e integridade territorial.	
<b>BRASIL</b>	Política de Defesa Nacional (1996) – revisão em 2005			Soberania, patrimônio, integridade territorial, defesa dos interesses no exterior, contribuição para a preservação da coesão e unidade nacional, promoção da estabilidade regional, contribuição para a manutenção da paz e segurança internacional, projeção no concerto das nações.	
<b>CHILE</b>	Livro Branco de Defesa (1999) – revisão em ...			Independência, soberania, integridade territorial, apoio a projeção internacional, contribuição para a manutenção da paz e segurança internacionais, para o desenvolvimento e a preservação da institucionalidade, resguardo da identidade histórica e cultural	
<b>PARAGUAI</b>	Lei de Defesa Nacional e Segurança Interna (1997)			Soberania, independência, integridade territorial, ordenamento constitucional democrático	
<b>URUGUAI</b>	Bases para uma Política de Defesa Nacional (1999)			Soberania, independência, integridade territorial, proteção à vida e à liberdade das pessoas, resguardo da identidade cultural, preservação da democracia e o estado de direito	

(\*) Em todos os países a legislação de defesa deriva das respectivas constituições nacionais.

### 3. ORÇAMENTOS DE DEFESA

A análise de orçamentos é complexa pois possibilita a utilização de dados que consubstanciam algumas hipóteses resultando em diferentes interpretações ou reflexões erradas em relação ao conjunto.

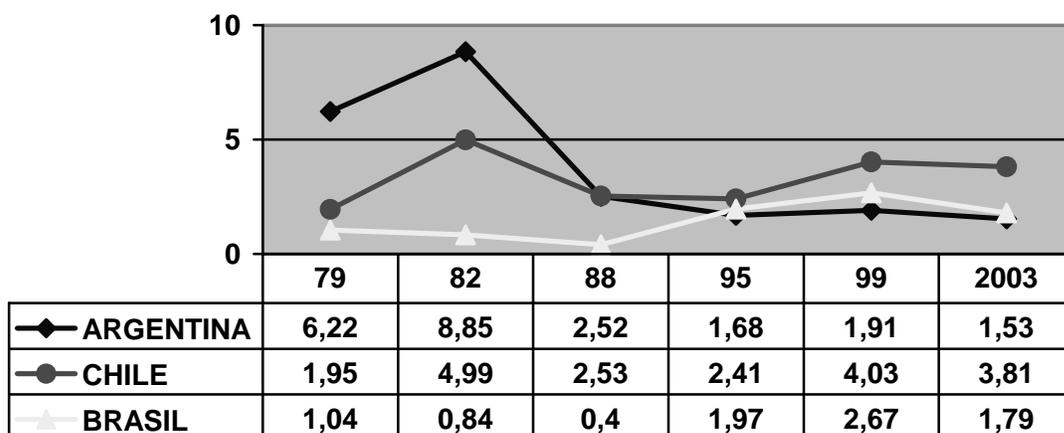
Há uma série de fontes que apresentam orçamentos militares, dentre os quais o *The Military Balance*, publicado pelo *International Institute of Strategic Studies* de Londres, o *SIPRI Yearbook 2007: Armaments, Disarmament and International Security*, editado pelo *Stockholm International Peace Research Institute*, o *The World Factbook* da Central de Inteligência (CIA) dos Estados Unidos e o *Government Finance Statistics Yearbook*, do Fundo Monetário Internacional. Os livros brancos de defesa de alguns países, como da Argentina e do Chile, apresentam também detalhes de seus orçamentos de defesa. Analisando os dados dessas fontes, por uma série de razões, há diferenças nas cifras apresentadas. O próprio *Yearbook* do FMI ressalta quando determinado dado não pode servir de comparação com os demais apresentados num mesmo campo. Dessa forma, optamos por utilizar diferentes fontes, em diferentes períodos com o transcorrer da análise, entendendo que assim procedendo conseguiríamos atingir os propósitos específicos do trabalho.

Orçamento tem relação com a situação econômica e política do país, com percepções de ameaças internas e externas, pressões internas e externas, interesses nacionais, compromissos internacionais, entre outros. Mas terá, principalmente relação com os objetivos nacionais e o que se espera do aparato de defesa da nação. Assim, orçamento e política de defesa devem caminhar juntos.

Com relação às questões externas, tensões e percepções de ameaças conduzem a um aumento do orçamento de defesa. Foi o caso de Chile e Argentina no período de maior tensão entre os dois países em relação aos problemas fronteiriços. No caso argentino, o aumento de despesas militares se deu, também, no período da Guerra das Malvinas, decorrentes da preparação para o conflito, da invasão das ilhas e da necessária reposição de material inutilizado ao final da mesma.

No entanto, é interessante ressaltar que não se verificou, nesse mesmo período, alterações no orçamento brasileiro por conta de uma possível prevenção contra atitudes expansionistas argentinas no bojo da invasão das Malvinas.

GRÁFICO 1 – ALTERAÇÕES NO ORÇAMENTO DE DEFESA (% DO PIB)<sup>14</sup>



Com relação às questões internas no Cone Sul, as ações realizadas pelas Forças Armadas na contenção dos movimentos de esquerda resultou em alguns países na redução de orçamentos, efetivos e salários quando da redemocratização. Nos países menos afetados pela volta do poder civil, no mínimo ocorreram mudanças relacionadas com mecanismos de controle dos militares. Assim, mudanças políticas internas, ressentimentos, problemas econômicos levaram à diminuição orçamentária de defesa.

Verificou-se uma redução nos gastos com defesa em todos os países, sendo mais acentuada no caso da Argentina que, de 8,82% do total de gastos governamentais, em 1972, passou para 5,13% em 1995<sup>15</sup> e para 3,97% do total de gastos públicos em 2004.<sup>16</sup>

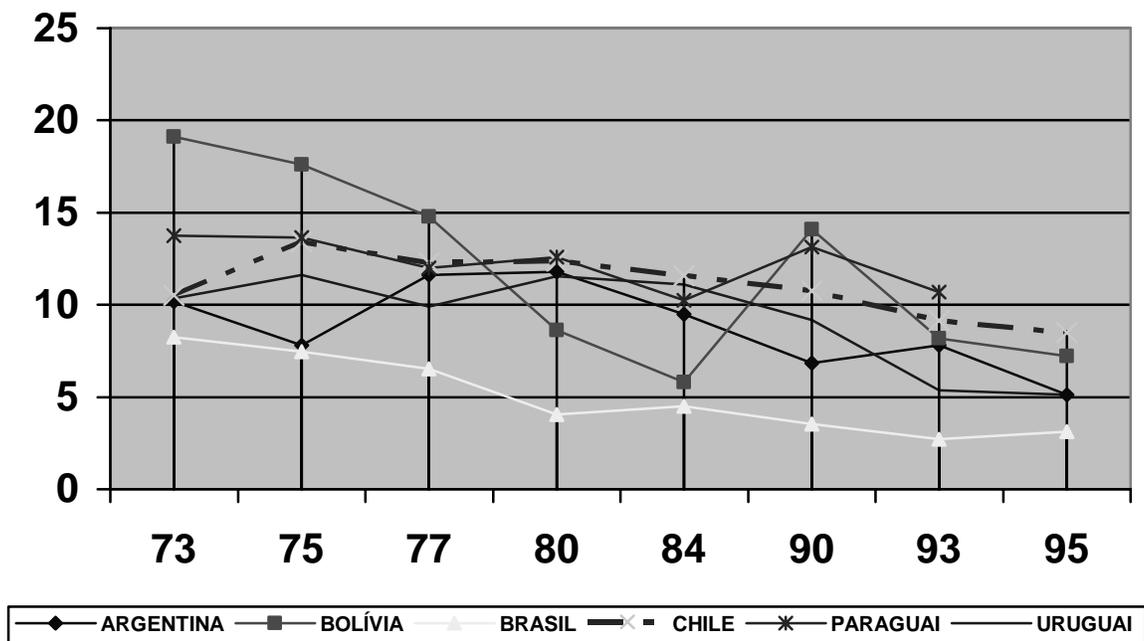
GRÁFICO 2 - VARIAÇÃO GASTO DE DEFESA DOS PAÍSES EM % DO TOTAL DE GASTOS<sup>17</sup>

<sup>14</sup> International Institute of Strategic Studies. Military Balance. Londres. Edições de 1979 a 2004.

<sup>15</sup> Fonte: Fundo Monetário Internacional. Government Finance Statistics Yearbook. Edições de 1972 a 1995.

<sup>16</sup> Fonte: Argentina. Ministério da Economía. Ley de Presupuesto Nacional, 2004.

<sup>17</sup> Fonte: FMI. Government Finance Statistics Yearbook. Edições de 1972 a 2003.



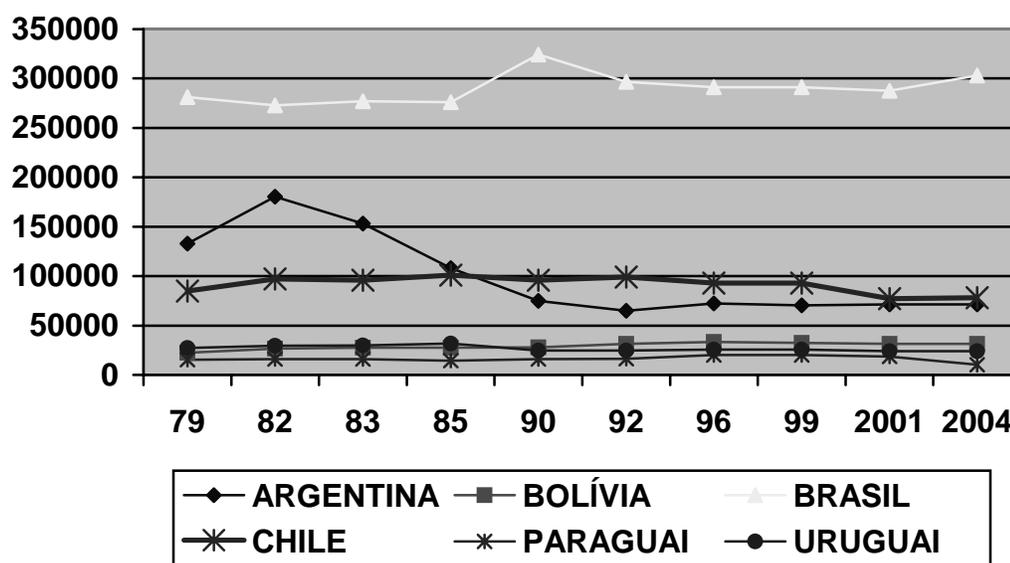
O corte orçamentário levou a Argentina a implementar um programa de reestruturação baseado principalmente na concentração de unidades de modo a otimizar o emprego operacional e o funcionamento administrativo. Segundo a revisão da política de defesa, tal programa permitiu a redução de 287 para 144 no número dos organismos e unidades militares no período de 1983 a 1998.<sup>18</sup> O país foi o que apresentou maior variação de efetivo das Forças Armadas, com uma redução de 46%, comparando o total de militares em 1979 (132.900) com o de 2004 (71.400).

A redução orçamentária acabou logicamente afetando várias áreas do aparato militar em todos os países que ela ocorreu. Um exemplo que fortalece tal assertiva está no fato de que, entre maio de 1986 e março de 1995, ocorreram 35 acidentes com aeronaves das Forças Armadas e forças de segurança argentinas. Ainda que os dados não sejam completos, conforme assinalou FRAGA, pois foram elaborados com base em informação pública, é um dado considerável pois pode estabelecer a ligação do baixo orçamento com “a falta de manutenção das aeronaves, o esgotamento do material e a diminuição do

<sup>18</sup> Argentina. Ministerio da Defensa. Libro Blanco de Defensa. Buenos Aires, 1998, p. 120.

adestramento de pilotos e a redução das horas de vôo”. O orçamento de Defesa argentino de 1994 superou em 14,3% o de 1993 e, em 1995 houve um aumento de 1,6% em relação ao ano anterior, representando 11,3% do orçamento nacional. Com o aumento do orçamento de Defesa, a partir de 1993, houve uma redução drástica no número de acidentes.<sup>19</sup>

GRÁFICO 3 – VARIAÇÃO DO EFETIVO DAS FORÇAS ARMADAS<sup>20</sup>



Em relação ao Brasil, tomando por base a informação do governo remetida à OEA, em 15 de abril de 2002, sobre os dados do orçamento militar de 2001, como parte do relatório para o instrumento de padronização internacional de gastos militares, verificou-se um orçamento total de 17.392.375.000 de reais, sendo 7.596.719.000 para o Exército, 4.294.750.000 para a Marinha, 5.153.389.000 para a Aeronáutica, 352.301.000 para o Ministério da Defesa e 4.220.000 para assistência militar (Op Paz da ONU). Desse total, 16.214.929.000 era destinado ao custo operacional, sendo 13.370.046.000 para pessoal, 2.644.183.000 para operações e manutenção e 1.005.893.000 para aquisições

<sup>19</sup> FRAGA, Rosendo. Repensando la cuestión militar. Buenos Aires: Editorial Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, 1995p. 223.

<sup>20</sup> International Institute of Strategic Studies. Military Balance. Londres. Edições de 1979 a 2004.

(723.780.000) e obras (282.113.000) e apenas 178.553.000 para pesquisa e desenvolvimento.<sup>21</sup>

Desses dados, verifica-se que a maior parte do orçamento se destina ao custeio (pagamento de pessoal, custos administrativos de manutenção da tropa, etc.) sendo muito pequenos os recursos destinados a aquisições. No caso do Brasil, cerca de 73% é destinado a despesas de pessoal e, dos 21% destinados à manutenção, conservação e investimentos, 17% está comprometido com despesas obrigatórias. No caso do Chile, cerca de 54% dos gastos com defesa são destinados ao pessoal e na Argentina, 80%.

Como essa é uma tendência que vem se consumando há alguns anos, os equipamentos estão tecnologicamente defasados ou parte deles inutilizados por se ter encerrado o ciclo de vida útil. Não há dúvida que o estado atual do material em todos os países da sub-região compromete o cumprimento do estabelecido nas políticas de defesa.

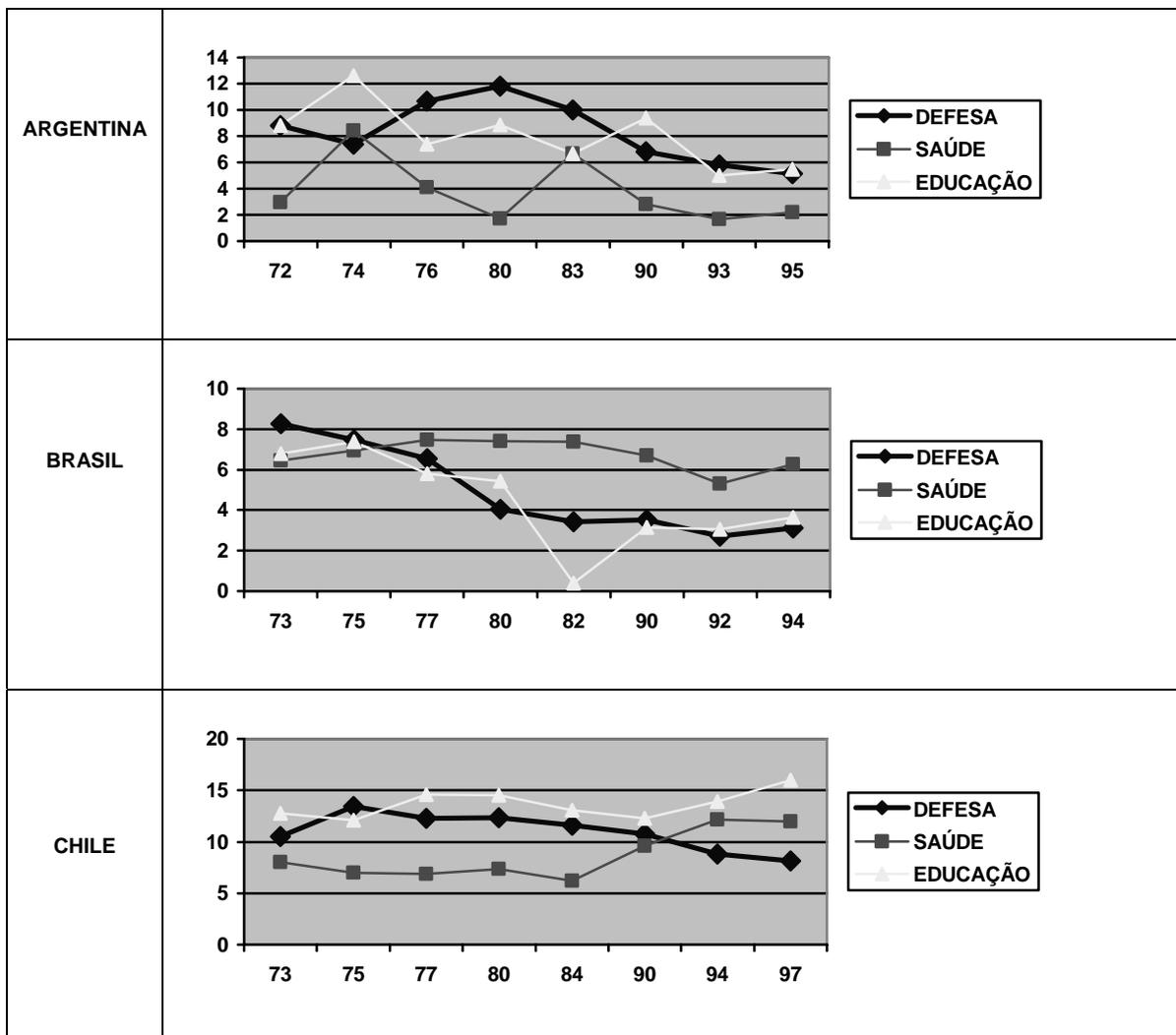
Além da redemocratização dos países do Cone Sul, as alterações no sistema internacional pós-Guerra Fria colaborou para uma baixa percepção de ameaças decorrentes de pouca possibilidade de conflito interestatal na sub-região, conduzindo a uma diminuição da prioridade da defesa. Em todos os países percebe-se uma redução dos gastos com defesa e um aumento nos gastos com outros setores como saúde e educação. Os gráficos abaixo demonstram as variações dos percentuais destinados à defesa, educação e saúde na Argentina, Brasil e Chile, entre meados dos anos de 1970 e de 1990.<sup>22</sup>

#### GRÁFICO 4 – ALTERAÇÕES NAS DESPESAS PÚBLICAS

---

<sup>21</sup> Brasil. Missão Permanente do Brasil junto à OEA. Of 176. Washington, 15 abr. 2002.

<sup>22</sup> Em percentual do total dos gastos. Fonte: FMI. Government Finance Statistics Yearbook. Edições de 1972 a 1997.



Além da baixa percepção de ameaças entre os vizinhos, as dificuldades orçamentárias também são responsáveis pelo incremento da segurança cooperativa. Não podendo manter forças permanentes dentro da concepção de balanço de poder, houve a necessidade de diminuir as ameaças vizinhas através do incremento das MCM.

Com isso, foi possível direcionar o desdobramento de tropas para áreas prioritárias, que deixaram de ser o da confrontação direta com os vizinhos. Assim aconteceu no Brasil, cuja diminuição de prioridade para o Cone Sul permitiu a transferência de unidades para a Amazônia sem alterar seus efetivos. Da mesma forma, a Argentina pode reestruturar suas forças e reduzir efetivos que se tornaram insustentáveis com os orçamentos assignados.

Tem relação com os baixos orçamentos, também, o incremento da participação em operações de paz, como parte da estratégia dos organismos militares em conseguir manter o adestramento de efetivos, uma vez que os recursos necessários para estas operações provêm de crédito suplementar ao orçamento regular das forças armadas.

#### 4. CONCLUSÕES

O orçamento está diretamente relacionado com a política de defesa. Esta para ser coerente e não ficar apenas na retórica, requer meios para sua materialização. Os meios só podem ser adquiridos com a disponibilização de recursos provenientes dos orçamentos de defesa.

A disposição política de destinar orçamentos necessários às forças armadas, ou seja, o financiamento estatal da defesa, é resultado de uma série de critérios avaliados pelo executivo e o legislativo dos países.

Essa avaliação tem relação com variáveis estratégicas, limitações econômicas, prioridades que se estabelecem, percepções de ameaças, legislações existentes, fatores políticos externos e internos, capacidade de pressão da área de defesa e, inclusive, o que podemos chamar de memória histórica de relacionamento civil-militar.

Os governos estabelecem políticas e estratégias, decisões, ações, diretrizes gerais que orientam planejamentos específicos para produzir determinado resultado. Assim deve estar claro o resultado que o Estado pretende obter com suas ações.

Com base na política é que os responsáveis pela defesa desenvolvem políticas particulares, no caso da política militar de defesa, para tornar os resultados possíveis. Essas conduzem a estratégias e a diretrizes setoriais e a planos de curto, médio e longo prazo estabelecidos pelas Forças Armadas para implementar a política de Estado.

As políticas de defesa dos países do Cone Sul estabelecem uma orientação estratégica dissuasiva e defensiva. Dissuasão implica em afetar demais países, em ter capacidade.

Percebe-se que há uma enorme distância entre as idéias estabelecidas nas políticas de defesa e os orçamentos destinados às forças armadas em todos os países do Cone Sul. Sem orçamento que permita o cumprimento do estabelecido na política não se tem política, tem-se um documento de defesa. Sem meios necessários não se obtém o efeito dissuasivo. Pode-se afirmar que as Forças Armadas do Cone Sul não evoluíram o necessário para assegurar a dissuasão prevista em todas as políticas de defesa, além dos orçamentos comprometerem a preparação para assegurar os interesses vitais das nações, conforme expressos nas políticas. Vale destacar, também, que apesar dos custos parecerem altos e as instituições militares parecerem grandes demais se levarmos em conta a ausência de ameaças, no Cone Sul, é pequeno o percentual da relação efetivos militares e população dos países.

QUADRO 1 - RELAÇÃO POPULAÇÃO/ EFETIVO DAS FORÇAS ARMADAS<sup>23</sup>

PAÍS	POPULAÇÃO	FORÇAS ARMADAS	%
ARGENTINA	38.377.000	71.400	0,19
BOLÍVIA	8.980.000	31.500	0,35
BRASIL	174.471.000	302.909	0,17
CHILE	15.774.000	77.700	0,49
PARAGUAI	5.643.000	10.100	0,18
URUGUAI	3.380.000	24.000	0,71

A falta de recursos provindos dos orçamentos destinados ao reaparelhamento e à aquisição de tecnologia das últimas décadas resultou num enorme “*gap*” que será difícil de ser resolvido em médio prazo, pois não há sinais de disposição política em destinar os recursos necessários para tal. Além disso, há uma tendência de aumento anual dos gastos com pessoal, dos custos de manutenção (quanto mais velho o equipamento, maior o custo), para realização de exercícios e manobras, além do aumento natural de custos de novos equipamentos.

Ou seja, a vida vegetativa das unidades encarece, a necessidade de recursos para pesquisa, desenvolvimento e aquisição de material de emprego

<sup>23</sup> International Institute of Strategic Studies. Military Balance. Londres. Edição 2004/2005.

militar aumenta e os recursos, com muito custo, permanecem os mesmos, quando não diminuem.

Dessa forma, finalizando, julgamos interessante destacar a observação de Beltrán:

*“los costos de la Defensa Nacional en términos presupuestarios – tantas veces cuestionados – son difíciles de incorporar a un cálculo de costos-beneficios, pues el principal producto de una buena política de Defensa, la Seguridad, es solo medible indirectamente a través de la estabilidad, que permite el desarrollo de la sociedad, en paz y dentro de los parámetros previstos. Es tan costosa como la firma de un seguro, cuando no ocurre el siniestro, y tan barata como dicha prima cuando el siniestro se produce. Adicionalmente, la preparación de la Defensa aleja la probabilidad del siniestro (conflicto), cosa que la prima del seguro no hace.”<sup>24</sup>*

## BIBLIOGRAFIA

- \_\_\_\_\_. Ley 23554. Ley de Defensa Nacional. Boletín Oficial de 5 mai. 1988.
- \_\_\_\_\_. Ley 24059. Ley de Seguridad Interior. Boletín Oficial de 17 jan. 1992.
- \_\_\_\_\_. Ministerio da Defensa. Libro Blanco de Defensa. Buenos Aires, 1998.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Economia. Ley de Presupuesto Nacional, 2004.
- Argentina. Decreto 727/2006. Boletín Oficial N° 30.925 de 13 jun. 2006.
- BÉLTRAN, Virgílio R. El instrumento militar de la Defensa. Buenos Aires: SER en el 2000, 1996.
- Bolívia. Presidência da República. Ley n. 1788 Organización Administrativa del Poder Ejecutivo. La Paz, 16 set. 1997.
- Brasil. Missão Permanente do Brasil junto à OEA. Ofício 176. Washington, 15 abr. 2002.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto 5.484. Política de Defesa Nacional. Brasília, 30 jun. 2005.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. EM n. 1 – CREDeN. Brasília, 7 de nov. 1996.
- \_\_\_\_\_. Presidência da República. Política de Defesa Nacional. Brasília: Imprensa Nacional, 1996.
- FLACSO. Preparación del Libro de Defensa Nacional en Chile. Revista Fuerzas Armadas y Sociedad, a. 11, n. 4. Santiago, 1996, p. 25-31.
- FMI. Government Finance Statistics Yearbook. Edições de 1972 a 2003.
- FRAGA, Rosendo. Repensando la cuestión militar. Buenos Aires: Editorial Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, 1995.
- International Institute of Strategic Studies. Military Balance. Londres. Edições de 1979 a 2004.
- Paraguai. Ley 1337/97 De Defensa Nacional y de Seguridad Interna. Disponível em [http://www2.paraguaygobierno.gov.py/ley\\_1337\\_97.html](http://www2.paraguaygobierno.gov.py/ley_1337_97.html). Acesso em 21 mai. 2002.
- Uruguai. Ley 15808 Fuerzas Armadas. Diário Oficial n. 22144. Montevideú, 24 abr. 1996.
- \_\_\_\_\_. Ministério da Defesa. La Defensa Nacional: aportes para un debate. Montevideú, janeiro de 2005.
- \_\_\_\_\_. Ministério de Defensa Nacional. Bases para una Política de Defensa Nacional. Montevideú, 1º out. 1999.

---

<sup>24</sup> BÉLTRAN, Virgílio R. El instrumento militar de la Defensa. Buenos Aires: SER en el 2000, 1996.