

Gastos Militares no Brasil: o processo decisório de alocação orçamentária (2000-2018)

DOI [10.29327/230731.12.24-3](https://doi.org/10.29327/230731.12.24-3)

Vinícius Damasceno do Nascimento

Resumo: Os gastos militares são questão vital para os Estados, sendo assunto ainda pouco debatido no meio acadêmico brasileiro, de acordo com a bibliometria preliminar. Este artigo pretende, portanto, contribuir com esse debate, analisando, no âmbito no Ministério da Defesa do Brasil, a construção do processo decisório de alocação orçamentária. Para tanto, inicia-se com um breve esclarecimento de conceitos fundamentais: políticas públicas de defesa, orçamento de defesa e teoria das decisões. De acordo com a proposta, examina-se, por meio de pesquisa documental em sistemas governamentais e entrevistas com atores relevantes, a variação orçamentária nos anos de 2000 a 2018 e a existência de fatores políticos e de racionalidade no processo decisório de alocação orçamentária. Desse modo, descreve-se o processo sob análise sem limitar-se às suas idiossincrasias ¹e olhando para toda a complexidade.

Palavras-chave: gastos militares; decisão; orçamento; Defesa; Brasil

Military Expenditures in Brazil: the budget allocation decision process (2000-2018)

Summary: Military expenditures are a vital issue for the states, being a matter still little debated in the Brazilian academic environment, according to preliminary bibliometry. This article intends, therefore, to contribute to this debate, analyzing, within the scope of the Brazilian Ministry of Defense, the construction of the decision-making process of budget allocation. To do so, it begins with a brief clarification of fundamental concepts: public defense policies, defense budget and decision theory. According to the proposal, it is examined, through documentary research in governmental systems and interviews with relevant actors, the budget variation in the years 2000 to 2018 and the existence of political and rational factors in the decision-making process of budget allocation. In this way, the process under analysis is described without being limited to its idiosyncrasies and looking at all the complexity.

Keywords: military expenditures; decision; budget; Defense; Brazil

Gastos Militares en Brasil: el proceso decisorio de asignación presupuestaria (2000-2018)

Resumen: Los gastos militares son asunto vital para los Estados, siendo tema aún poco debatido en el ambiente académico brasileño, según la bibliometría preliminar. Este artículo pretende, por lo tanto, contribuir con ese debate, analizando, en el ámbito del Ministerio de Defensa de Brasil, la construcción del proceso decisorio de asignación presupuestaria. Para ello, se inicia con una breve aclaración de los conceptos fundamentales: políticas públicas de defensa, presupuesto de defensa y teoría de las

¹ Doutor em Ciências Militares (ECEME). MBA Executivo em Gestão Financeira, Controladoria e Auditoria (FCV). MBA em Gerência de Sistemas Logísticos (UFPR). MBA em Planejamento e Orçamento Público (FCV). Direito Administrativo Aplicado (FDB). Instrutor da Escuela de Comando y Estado Mayor de la Fuerza Armada de El Salvador e Pesquisador do Instituto Meira

decisiones. De acuerdo con la propuesta, se examina, por medio de la investigación en sistemas gubernamentales y entrevistas con actores relevantes, la variación presupuestaria en los años 2000 a 2018 y la existencia de factores políticos y de racionalidad en el proceso decisorio de asignación presupuestaria. De ese modo, se describe el proceso bajo análisis, sin limitarse a sus idiosincrasias y mirando hacia toda la complejidad.

Palabras clave: gastos militares; decisión; presupuesto; Defensa; Brasil

Introdução

A defesa nacional e a segurança nacional são conceitos de vital importância para os Estados, sendo questão de estabilidade e progresso (Chuter, 2011), ao ponto de o Estado ser o único órgão que possui o monopólio da violência legítima (Weber, 2003). Embora exista quem advogue ser a defesa nacional um bem público (Almeida, 2010), partindo do Direito das Coisas e do conceito de bem público (Gonçalves, 2010), parece mais acertado afirmar que as Forças Armadas de um país seriam seu bem público, das quais poderiam ser retiradas algumas utilidades (econômicas, sociais, políticas e outra) a partir do uso (guerras, conflitos, logística humanitária e atividades subsidiárias diversas) e da simples fruição sem uso (dissuasão, por exemplo), constituindo esse todo um conceito de defesa e segurança próprios de cada Nação. Entretanto, independente da busca por uma melhor tipologia para caracterizar defesa nacional, segurança nacional ou as próprias Forças Armadas como um bem econômico, por ser útil e escasso (Araújo, 1987; Ensuncho, 2007), e público, por ser provido à sociedade por meio de políticas públicas (Almeida, 2010), é certo que gera gastos. Assim, os gastos militares têm implicações para a estabilidade nacional, regional e global (Böhmelt e Bove, 2014), sendo relevantes para a sobrevivência dos Estados.

Por isso, ao lado dos militares, diversos outros segmentos, como políticos, mídia e academia, defendem o aumento dos gastos militares, considerando “uma medida para se aferir o poder militar de uma nação” (Silva Filho e Moraes, 2012, p. 8). Sendo os gastos militares em si um fator de dissuasão (Albalade et al, 2012; Hartley e Sandler, 1995), não podem ser interrompidos ou negligenciados (Almeida, 2001), crescendo de importância o estudo das políticas públicas de defesa. Analisar as políticas públicas por meio de ferramentas estatísticas e de matemática aplicada como fórmulas econométricas pode até ser uma estratégia, entretanto, tal estratégia é criticada em função das decisões por trás das políticas públicas serem o resultado da

interação de atores políticos em um contexto social (Rua, 1998; Rezende, 2005; Torgerson, 1985; Almeida, 2010).

Em que pese o estudo das políticas públicas tenha crescido no Brasil (Souza, 2003 e 2006), da pesquisa bibliométrica realizada neste trabalho, dos 888.000 artigos encontrados no Google Acadêmico sobre Orçamento de Defesa no Brasil, somando os idiomas inglês e português, somente 2 artigos foram selecionados após filtros que proporcionassem maior confiabilidade, até a execução da análise de conteúdo. De igual forma sobre processo decisório no Setor Defesa brasileiro foram selecionados apenas 3 artigos de 1.326.830 e nenhum artigo que contivesse ambos os termos e fosse considerado relevante para a pesquisa. Com isso, percebe-se que a reduzida produção acadêmica na área de defesa identificada por Domingos Neto (2006) e Barzelay e Campbell (2003) no início do século XXI, ainda se mantém baixa quando se busca qualidade após mais de uma década.

Com isso, apesar do estudo sobre orçamento como planejamento dos gastos ser conhecido desde o início do século XX (Stourm, 1917), e atualmente, no século XXI, ser foco de pesquisas em diferentes ângulos, como a liderança, os sistemas de informação, as restrições ambientais, a escassez de recursos, entre outros (Possati Júnior, 2012; Pfeffer e Moore, 1980), o orçamento de defesa é pouco discutido, principalmente quando se fala do Brasil (Brustolin, 2014).

O presente artigo se insere nesse debate, buscando comprovar a hipótese de que o processo decisório de alocação orçamentária do Ministério de Defesa é composto por fatores de racionalidade e políticos, tendendo a uma racionalidade limitada. Com isso, objetiva-se descrever e explicar o processo de alocação orçamentária no Setor de Defesa brasileiro, pela análise dos gastos militares no horizonte temporal que se inicia no ano 2000 até o ano 2018, e pela identificação dos fatores políticos e de racionalidade envolvidos no processo.

A pesquisa pondera que, considerando ser o Ministério da Defesa do Brasil um órgão recente, criado em 1999, ainda é prematuro avaliar se a tendência percebida nesses primeiros anos de Gastos Militares com um Ministério da Defesa a frente do planejamento orçamentário no setor se manterá no futuro, principalmente pela crescente participação militar no governo após a assunção de Jair Bolsonaro à Presidência da República em 2019. Embora não seja possível antecipar tendências, torna-se oportuno descrever esses primeiros passos para, no futuro, ser possível compreender sua evolução e delinear rumos em matéria de tão importante guarida no ambiente acadêmico internacional.

Antes, porém, acerca-se de importância expor os dados da pesquisa bibliométrica realizada, já comentada de forma sumária, e é conveniente esclarecer alguns conceitos, de modo a dialogar com a literatura existente e definir alguns dos pressupostos teóricos que embasam o artigo, tais como: políticas públicas de defesa, orçamento de defesa e teoria das decisões. Posto isso, dedica-se a maior parcela do artigo a descrever o processo decisório no Ministério da Defesa brasileiro, sem limitar-se às suas idiossincrasias e olhando para todo o contexto que a complexidade do processo exige, e a discutir as principais questões identificadas em matéria de alocação orçamentária no Setor Defesa do Brasil.

Bibliometria

Na pesquisa bibliométrica realizada foram pesquisadas duas unidades semânticas: Tomada de Decisão no Setor de Defesa brasileiro; e Orçamento de Defesa brasileiro. Com isso, respectivamente, foram pesquisados dois núcleos centrais: Decisão; e Orçamento. Ambos os núcleos centrais foram pesquisados conjuntamente com os seguintes significados convergentes: defesa; e Brasil. Além disso, foram utilizados os seguintes critérios comuns: analisado por partes como limitador e tipos de documentos revistas acadêmicas. As Bases de Dados utilizadas incluíram o Portal de Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e outros periódicos como J-Stor, Emerald, Taylor and Francis, RePec, ProQuest, Oxford, contabilizando um total de 497 bases de dados, nacionais e internacionais, agregando periódicos relevantes para as áreas de Ciências Humanas e Sociais Aplicadas não disponíveis na Capes. Também foi utilizado o motor de busca do Google Acadêmico, a fim de avaliar quantitativa e qualitativamente a representatividade dos termos de busca na internet.

Assim, a Unidade Semântica do núcleo “Decisão” foi pesquisada nos idiomas português e inglês, sendo empregados os seguintes argumentos de pesquisa, respectivamente: (decisao OR decisorio) AND (militar OR defesa OR seguranca) AND Brasil; e (decision) AND (military OR defense OR security) AND Brazil. Já a Unidade Semântica “Orçamento” foi pesquisada nos mesmos idiomas, com os seguintes argumentos, em inglês e português, respectivamente: (orcamento OR despesas OR gastos) AND (militar OR defesa OR seguranca) AND Brasil; e (budget OR expenses OR spending) AND (military OR defense OR security) AND Brazil. Ao final, foram combinadas as duas Unidades Semânticas.

Quadro 1 - Resultado quantitativo da pesquisa realizada

COMBINAÇÃO DE ASSUNTOS	Google Acadêmico		FGV- CAPES						Nr de Artigos selecionados
	Português	Inglês	Português			Inglês			
	Nr de Artigos resultantes	Nr de Artigos resultantes	Nr de Artigos identificados sem análise de pares	Nr de Artigos identificados com análise de pares	Nr de Artigos selecionados	Nr de Artigos identificados sem análise de pares	Nr de Artigos identificados com análise de pares	Nr de Artigos selecionados	
Decisão	6.830	1.320.000	554	12	1	616	53	2	3
Orçamento	161.000	727.000	317	19	2	328	10	-	2
Decisão-Orçamento	2.330	468.000	14	-	-	45	1	-	-

Fonte: Nascimento (2018), conforme pesquisa realizada em 28 jul. 2017, no Google Acadêmico (<https://scholar.google.com.br/>), Base de dados da FGV (<http://sistema.bibliotecas-rj.fgv.br/>) e portal de periódicos da CAPES (<http://www.periodicos.capes.gov.br/>).

Dos artigos da Unidade Semântica “Decisão”, o único selecionado no idioma português era Qualis-Periódico B2, publicado no ano de 2011, e os dois em inglês eram um A1, em 2014, e o outro A2, em 2016. Já na Unidade Semântica “Orçamento”, os dois selecionados no idioma português eram Qualis B2, um publicado em 2009, e o outro em 2014, e não houve artigo selecionado em inglês.

Estes poucos resultados obtidos isoladamente na pesquisa bibliográfica e sem a obtenção de autor que trate de ambas as Unidades Semânticas propostas, confirmaram a necessidade de ser realizada a pesquisa de campo, com a entrevista de seis peritos no Ministério da Defesa, Estado Maior Conjunto das Forças Armadas e Secretaria de Orçamento e Organização Institucional (SEORI), a pesquisa documental nos sistemas Tesouro Gerencial, SIAFI e SIOP e a pesquisa bibliográfica em livros e outras obras referenciadas nos artigos selecionados.

Políticas Públicas de Defesa: breve análise

As Políticas Públicas do Setor Defesa, embora sejam escolhas conscientes e orientadas à objetivos e metas relacionados com a provisão do bem público Defesa Nacional (Silva e Pedone, 1987; Almeida, 2010), continuam sendo políticas públicas governamentais e concorrem com as demais por recursos (Nascimento, 2018). Desta forma, seu estudo carece de amplo conhecimento interdisciplinar e da complexa máquina pública, primeiro para

compreender seu contexto, e, depois, as particularidades do Setor Defesa (Zimerman, 2013).

O estudo das políticas públicas, que cresceu a partir do século XX, se ocupa dos processos de planejamento, implementação e avaliação dessas políticas, com foco na sociedade. Ou seja, busca a explicação para as decisões políticas como manifestação da própria sociedade e do sistema democrático que lhe garante representatividade, compreendendo as opções do sistema político por algumas políticas em detrimento de outras – suas ações e omissões. Ainda, explica os processos de implementação e avaliação destas políticas, nos mais variados contextos políticos, econômicos e sociais, comparando se o planejado foi executado, e avaliando se seus efeitos desejados foram atingidos, tal qual percebidos pela sociedade a que se destinam (Almeida, 2010; Souza, 2003; Zimerman, 2013; Nascimento, 2018).

Algumas das discrepâncias possíveis de serem encontradas nas avaliações das políticas públicas é o *gap* entre o previsto nas Políticas e o estabelecido no Orçamento, sendo tal verificação importante também para o Setor Defesa (Almeida, 2010; Souza, 2003). Outro descompasso conhecido no estudo da governança das políticas públicas é o que ocorre entre política e administração, exigindo tanto uma liderança estratégica nos níveis político e econômico para a formulação, quanto uma administração capaz e motivada para a implementação (Peci *et al*, 2008; Bresser Pereira, 1998). Com isso, as políticas públicas visam, por situarem-se como elo entre Política e Gestão Pública, reduzir esse *gap* (Vieg, 1959; Kettl, 2000; Nascimento, 2018). No caso específico do Setor Defesa, pela Administração Pública ser o próprio Poder Militar, são elas que caracterizam a governança do Poder Político sobre o Poder Militar (Clausewitz, c1984).

A análise das Políticas Públicas de Defesa não é tarefa das mais simples, porque tais política tendem a ser mais perenes, uma vez que são políticas de Estado e não de governo (Oliveira, 2005). Em contrapartida, como qualquer outra política pública, envolvem processos decisórios realizados pelos governos na formulação das mesmas, na alocação dos recursos públicos e na avaliação de como são empregados (Souza, 2003). A partir da avaliação do *gap* entre a política pública formulada pelo Poder Político e o recurso alocado, Bruneau (2016) define o comprometimento de recursos financeiros, mensurando a eficácia na execução das despesas, como parte dos requisitos para análise do controle do Poder Político sobre o Poder Militar.

Pelo exposto, verifica-se que as Políticas Públicas em Defesa são o elo entre a formulação das mesmas pelo Poder Político e sua implementação no

nível da Gestão de Defesa pelo Poder Militar. Entretanto, o processo de alocação orçamentária se inicia no nível político, sendo também um instrumento de análise da vontade política em dar efetividade às políticas públicas por ele definidas (Nascimento, 2018).

Orçamento de Defesa: elementos essenciais

O estudo da Gestão Orçamentária de Defesa encontra-se situado no campo das Ciências Sociais, em específico, da disciplina Economia, pois os gastos militares possuem uso social (Bourdieu, 2004). O Orçamento de Defesa é um instrumento de planejamento político que visa equilibrar receitas públicas e gastos militares (Mankiw, 2004; Nascimento, 2018), sendo este último um indicador de aferição do poder militar de uma nação (Silva Filho e Moraes, 2012), como ficou evidente na corrida armamentista no período da Guerra Fria, implicando no notório aumento das despesas mundiais no Setor Defesa (Baylis e Wirtz, 2002; Silva Filho e Moraes, 2012).

O incentivo da promoção da paz por meio de instituições democráticas é estudado desde o século XVIII (Kant, c1796), contudo o uso da força só passou a ser reconhecido como fenômeno econômico no século XX, mesmo que a guerra, à época, fosse vista como uma “grande ilusão” (Angell, c1910). Outros teóricos econômicos agregaram ao estudo do uso da força como fenômeno econômico, reconhecendo que os gastos militares poderiam gerar efeitos positivos e negativos para o crescimento econômico de um Estado (Dunne, 1990; Fianni, 1990; Almeida, 2001).

Embora existam inúmeras dificuldades para se definir o que são gastos militares (Brzoska, 1995a e 1995b; Pullido e Estrella, 2013; Heye, 2015; Scheetz, 2004), é possível identificar um núcleo duro da definição, comum a qualquer nação, constituindo um conceito *lato sensu*, bem como conceitos *stricto sensu*, para cada Estado. Assim, gastos militares, *lato sensu*, seriam desembolsos financeiros realizados por um Estado para a manutenção de suas Forças Armadas; e, *stricto sensu*, seria a definição autóctone desses desembolsos por cada Estado, com base em suas próprias bases principiológicas de análise. Ou seja, no exercício de suas soberanias e em prol de seus interesses, cada Estado tem a livre opção de empregar suas próprias regras contábeis e definir os tipos de despesas a serem incluídas ou não nos cálculos (Nascimento, 2018).

As Forças Armadas não gerem receitas para um Estado, mas, por serem parte integrante do orçamento público federal, o Orçamento de Defesa deve equilibrar os gastos militares com as receitas alocadas a esse setor (Portela,

2011; Stourm, 1917). Essa necessidade de equilibrar as contas públicas, embora não seja evidente na primeira lógica orçamentária estatal criada, quando imposta ao Príncipe João (João Sem-Terra), na Inglaterra, a Magna Carta de 1215, ela foi incorporada em 1822, no mesmo país, quando surgiu o orçamento público como um instrumento formalmente acabado (Castro, 2010; Mileski, 2003).

Atualmente, o conceito de orçamento público tradicional, que se estendeu até o século XIX, já não mais é suficiente, tendo evoluído. Com isso, a partir do final do século XIX, o orçamento público se caracteriza como instrumento de gestão, sendo ferramenta de implementação do planejamento estratégico, como uma ferramenta de decisão de importância econômica (Giacomoni, 2010). Desta forma, a gestão orçamentária de defesa é a capacidade de concretizar a vontade política do Estado em matéria de Defesa Nacional, mesmo que ainda se submeta aos princípios orçamentários gerais, em função do Orçamento de Defesa fazer parte do Orçamento Público Federal (Almeida, 2001; Nascimento, 2018).

Teoria das Decisões: pressupostos fundamentais

A decisão pode ser analisada como um momento de todo um processo – a tomada de decisão, ou a completude desse – o processo decisório (Pereira e Foneca, 1997; Simon, 1964; Velho, 2010; Follet, 1965). Independente das múltiplas áreas do conhecimento que se esforçam por compreender esse fenômeno (filosofia, psicologia, ciências políticas, direito, administração, matemática aplicada, probabilidade e estatística e outras), a decisão sempre permeia a ideia de escolha de uma ou mais opções entre muitas alternativas possíveis e se traduz pela alocação de recursos (Nascimento, 2018; Simon, 1964; Velho, 2010).

Tal qual o variado número de áreas que se propõem a estudar o fenômeno decisão, também é vasto o número de termos utilizados. Por isso, Goldschmidt (1969) opta por adotar um termo o mais genérico possível – *Decision Theory* ou Teoria das Decisões. Assim, Teoria das Decisões é uma teoria sobre decisões que considera as diferentes formas de teorizar o assunto e as inúmeras tradições de pesquisa existentes (Hansson, 2005).

Por volta das décadas de 1940 e 1950, a Teoria Comportamentalista surgiu como evolução do conceito racional e mecanicista, que buscava a maximização de resultados, e passou a advogar em prol de uma racionalidade limitada na tomada de decisão, buscando resultados satisfatórios diante do inesperado (Chiavenato, 2005; Simon, 1964). Entretanto, sem se integrarem, as duas vertentes se mantiveram concorrentes no meio acadêmico: a racional e a

comportamental (Gore e Silander, 1959). A multidimensionalidade da Teoria das Decisões só seria defendida após os estudos de Allison e Zelikow (1999) sobre as decisões tomadas pelos governos dos Estados Unidos da América e da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas durante a crise de mísseis em Cuba no ano de 1962, quando adotaram três diferentes perspectivas de análises a se processarem simultaneamente: a racional, a organizacional, e a política (Andersen e Andersen, 1977). Com o tempo, os modelos organizacional e racional de Allison se fundiram, considerando que qualquer organização é a institucionalização da racionalidade (Weber, 1982; Kalberg; 1980; Selznick, 1967). Sendo assim, tal qual o próprio fenômeno da guerra, a decisão envolve elementos quantitativos (racionais) e qualitativos (políticos e sociais) (Clausewitz, c1984; Matos, 2015). Ou seja, tal qual a névoa da guerra (*fog of war*), que impossibilita a racionalidade plena na tomada de decisão em situações de conflito armado, a complexidade inerente a todo processo decisório exige uma racionalidade limitada e um mínimo de intuição (Clausewitz, c1984; Nascimento, 2018).

Em relação aos fatores racionais, as teorias econômicas desenvolveram um rigoroso modelo de ação racional, perpassando autores como Angell, Max Weber, Adam Smith e Stuart Mill (Hill, 2003; Bin e Castor, 2007). Além da grande contribuição advinda com a compreensão da racionalidade limitada, ou Modelo Carnegie, que passou a considerar não mais uma racionalidade absoluta, mas também dimensões comportamentais, políticas e sociais, aceitando o razoável (March e Simon, 1981; Barreiros *et al*, 2007), outros fatores de racionalidade costumam ser considerados: lógica instrumental – empregando matemática e estatística como instrumentos para cálculo de utilidade e probabilidade; maximização de utilidade – maximizando resultados e reduzindo custos; impessoalidade – busca de resultados institucionais e não pessoais ou corporativistas; escolha racional – busca pela máxima efetividade; racionalidade requerida – define-se um limite de esforço e investimento para se atingir a racionalidade limitada; institucionalização de procedimentos – racionalidade se pereniza por meios de estruturas, normas, regras, processos, etc.; adaptação e aprendizagem organizacional – situações não programadas geram alterações em estruturas e processos; e previsibilidade – tomada de decisão exige máxima antecipação possível (Nascimento, 2018).

Em relação aos fatores políticos, os conflitos de poder e influência dos diversos atores envolvidos, aliados a interesses individuais, interferem nas ações de qualquer organização (Lousada e Valentin, 2011; Arrow, 1974), deixando de comportar-se como um empreendimento racional e exigindo que os decisores

direcionem os esforços para acomodar os limitados recursos e não para solução de problemas (Hatch, 1997). Entre os fatores políticos existentes na literatura podem ser citados: negociação e persuasão – decorrem de concorrências entre departamentos para influenciar o processo decisório; poder – capacidade de influenciar deriva de fatores como autoridade, controle de recursos, prerrogativas funcionais, etc.; contingências – considera a deficiência/vulnerabilidade no planejamento, exigindo capacidade de responder ao risco da decisão original não ser suficientemente eficaz; conflitos – conflitos sempre existem pela multiplicidade de objetivos e escassez de recursos; cooptação – capacidade de persuasão velada de atores para aumentar influência; coalizão e cooperação – associação entre partes para superação de problemas comuns e aproveitar oportunidades e vantagens; interesses – os objetivos racionais são substituídos por interesses pessoais e de grupos; e influência externa – a complexidade do ambiente organizacional não se limite aos fatores internos e indivíduos que a compõem, estando as decisões sujeitas também a fatores externos.

Atualmente, pode-se compreender que a complexidade inerente de qualquer processo decisório, e, principalmente, os que ocorrem no contexto das relações entre Estados soberanos e inseridos em um mundo globalizado, não deve ser negligenciada (Nascimento, 2018). Com isso, pode-se afirmar que a combinação de estratégias de diversos atores que se relacionam gera impactos cruzados e inúmeras possibilidades de negociações em prol de se alcançar um ponto de equilíbrio (Franco, 2007; Ferreira *et al*, 2018; Elster, 1989; Fiani, 2006). Desta forma, o planejamento estratégico e o processo decisório se relacionam de forma inequívoca, na medida em que o primeiro permite se quebrar tendências, planejar interações estratégicas, realizar melhores alinhamentos estratégicos, integrar todas as atividades organizacionais e ter projeções de longo prazo, por exemplo. Com isso, o processo decisório, combinando, de diferentes formas, fatores de racionalidade e políticos, envolver: uma melhor compreensão de um problema, uma análise mais apurada, a definição mais clara de objetivos, a obtenção de alternativas de solução, a avaliação e comparação dessas alternativas, e, enfim, a escolha da alternativa mais adequada, ou, pelo menos, mais satisfatória para se alcançar os objetivos (Mintzberg, 2006; Chiavenato, 2005).

Por conseguinte, a Teoria das Decisões considera a existência de diferentes estímulos (oportunidade, problema e crise), de múltiplos atores e das mais diversas perspectivas de análise para a estruturação de decisões impossíveis de serem estruturáveis previamente. Ou seja, embora busque um ideal racional, considera a necessidade de gerenciar uma incerteza inerente,

obrigando as organizações a solucionarem seus problemas diante de variáveis não controláveis, como o caos e a política (Nascimento, 2018). Com isso, a Teoria das Decisões considera, basicamente, que todo processo decisório possui em seu âmago a atuação de fatores de racionalidade e políticos que se apresentam em maior ou menor proporção, tendendo a se classificar as decisões tomadas, embora sempre sistemáticas, como em mais ou menos racionais.

O processo decisório no Ministério da Defesa brasileiro

Em função do Setor Defesa ser a continuidade da política por outros meios (CLAUSEWITZ, c1984), o contexto decisório do Ministério da Defesa sempre envolverá também atores internacionais e análise de política externa. No caso do Brasil, principalmente, por não ser uma grande potência, sujeita-se à influência da ONU e de nações como Estados Unidos da América, além de questões domésticas com a relação entre os poderes Executivo e Legislativo (Santos *et al*, 2011; Hill, 2003; Beach, 2012). Uma vez que o Ministério da Defesa do Brasil é uma instituição nova, criada em 10 de junho de 1999 (Brasil, 2012a), seus processos decisórios estão em fase de amadurecimento, tendo que se impor diante de processos bem estruturados nas três Forças Armadas, havendo quem encontre deficiências no mesmo, principalmente no quesito participação social (Correa e Cagnin, 2016). Segundo tipologia adotada por Mintzberg (2006), o contexto estratégico do Ministério da Defesa do Brasil seria classificável como de diversidade, pela grande variedade de atribuições subsidiárias incluídas a partir da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999 (Brasil, 1999), como patrulhamento de fronteira, a Garantia da Lei e da Ordem, entre outras, acrescidas às missões constitucionais (Art 142, da CF/1988).

Entre os processos decisórios mais frequentes no Ministério da Defesa do Brasil, existem dois tipos básicos que interessam a formulação de políticas públicas e à gestão orçamentária: o empregado para decisões estratégicas de gestão do Setor Defesa e das Forças Armadas (Marinha do Brasil, Exército Brasileiro e Força Aérea Brasileira) – que denominaremos de planejamento estratégico institucional (Santos *et al*, 2011; Correa e Cagnin, 2016); e o utilizado para decisões operacionais e táticas pelas Forças Naval, Terrestre e Aérea durante o combate, atuando isoladamente como Forças Singulares ou no contexto de Operações Conjuntas – que chamaremos de planejamento militar (Correa e Cagnin, 2016).

O planejamento estratégico institucional, que não é o mesmo que planejamento militar em operações, sendo este último mais próximo do que se

denomina jogo da guerra ou jogo de simulação de combate (Nascimento, 2018), é orientado pelo documento Sistemática de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED) – Método (Brasil, 2015), que foi seguido da Diretriz de Implantação do SISPED para os anos de 2017/2018 (Brasil, 2016). No método adotado as metodologias de Mapas Cognitivos, Balanced Scorecard e Cenários Prospectivos² são empregadas de forma complementar como apoio ao processo de tomada de decisão no nível estratégico, proporcionando maior racionalidade ao processo e institucionalizando o procedimento pela formalização do método (Nascimento, 2018). O processo é estruturado em cinco fases: Estudo Diagnóstico Interno e Externo, sendo elaborados/atualizados os Cenários Prospectivos; Formulação da Política e da Estratégia Nacionais, sendo gerado/atualizada a Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa; Formulação da Política e Estratégia Setoriais de Defesa, para cada Força Armada; Formulação de Planos Setoriais e Subsetoriais, sendo elaborados os documentos das Forças Armadas, definindo-se o orçamento; e Gestão do Processo, considerando que o próprio processo de planejamento estratégico deve ser definido, orientado, coordenado e controlado (Brasil, 2015).

Ainda, cita-se a Sistemática de Planejamento Estratégico Militar (SPEM), que sistematiza o planejamento de alto nível para as Forças Armadas (Brasil, 2005), definindo três níveis de planejamento: o nacional, constituído pelas mais altas autoridades do país; o setorial, constituído pelo Ministério de Defesa e demais órgãos com responsabilidades diretas com a Defesa; e o subsetorial composto pelas Forças Armadas. Como exemplo de documentos subsetoriais cita-se o Mapa Estratégico do Exército, com base no BSC, aprovado por meio da Portaria nº 66-EME, de 2 de maio de 2013 (Brasil, 2013), e o Plano Estratégico do Exército 2016-2019, aprovado por meio da Portaria nº 1.507, de 15 de dezembro de 2014 (Brasil, 2014). Essa metodologia deve ser aplicada a cada um dos três níveis, envolvendo três fases: a concepção estratégica e configuração de forças, o planejamento do preparo; e o planejamento do emprego operacional.

² A construção de mapas cognitivos são representações gráficas de um problema e se destina a estruturar e dar sentido a problemas relacionados com ligações de influência e que exigem tomadas de decisão (Gomes *et al*, 2010; Kelly, 1955; Ackermann *et al*, 1992).

O Balanced Scorecard (BSC) apoia o processo de planejamento estratégico considerando quatro perspectivas principais para definir os objetivos empresariais: financeira, clientes, processos internos e aprendizado organizacional. Ao final, permite a construção de um Mapa Estratégico, permitindo a orientação da organização por objetivo bem definidos e mensuráveis (Kaplan, 2004).

A construção de Cenários Prospectivos visa a construção de cenários de longo alcance, permitindo a identificação de oportunidades e a definição de ações em ambientes turbulentos, com alto risco e incertezas (Correa e Cagnin, 2016).

Cabe ressaltar que esse planejamento estratégico institucional adotado pelo Ministério da Defesa prevê um acompanhamento do planejamento estratégico em função dos Planos Plurianuais (PPA) e das Leis Orçamentárias Anuais (LOA). Ou seja, o método empregado propicia uma gestão integrada dos processos de planejamento do Ministério da Defesa, das Forças Armadas e demais Organizações subordinadas: anualmente, com o Orçamento Federal, por meio do Projeto de Lei Orçamentária Anual e da Lei Orçamentária Anual (Brasil, 2015), e; quadrienalmente, com a compatibilização, inserção e execução dos projetos e atividades previstos nos planos com o PPA (Brasil, 2012a). Assim, primeiro são definidos os projetos e atividades no Plano Estratégico de Defesa, para, posteriormente, serem inseridos no Projeto de Lei Orçamentária (PLOA) e LOA como Ações Orçamentárias (Brasil, 2014).

A alocação orçamentária no Setor Defesa do Brasil

No Brasil, apesar da construção da agenda de políticas públicas ter se iniciado na década de 1970, com uma agenda voltada para o desenvolvimento, arranjos institucionais, descentralizações, participações, transparência e redefinição das políticas (Melo, 1998; Trevisan e Bellen, 2008), o tema voltado para Segurança e Defesa Nacional só recebeu maior atenção na década de 1990, à reboque da tendência internacional (Rodrigues, 2013). Com isso, em 1996 surgiu o primeiro Documento de Defesa brasileiro, a Política de Defesa Nacional, que foi revisada em 2005 e 2012, quando foram editadas novas versões. Atualmente, com o nome de Política Nacional de Defesa (PND), mantém o status de documento de mais alto nível de planejamento do Setor Defesa brasileiro (Zimmerman, 2013).

Em 2008, a Estratégia Nacional de Defesa (END) foi criada para uma melhor racionalização e aplicação das políticas públicas de Defesa, sendo revisada em 2012, ano em que foi criado o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN). Com isso, tanto a PND, como a END se relacionam com outras políticas públicas, como o Ministério de Ciência e Tecnologia, a fim de fomentar uma Base Industrial de Defesa, por exemplo (Fried e Silva, 2011; Corrêa e Bondarczuk, 2015; Leske, 2013). Atualmente, tanto a PND como a END encontram-se em fase de revisão e o LBDN já foi aprovado no Senado Federal como Projeto de Decreto Legislativo PDS nº 137/2018, em 13 de dezembro de 2018 (Brasil, 2018).

Em se falando de gestão das políticas públicas de defesa no Brasil não se pode deixar de estudar o processo de alocação de recursos públicos no Setor

Defesa (Hartley e Sandler, 1995). Ou seja, deve-se compreender o Orçamento de Defesa no contexto do Orçamento Público (Portela, 2011), como um instrumento do gestor para planejar os gastos públicos nacionais (Stourm, 1917; Nascimento, 2018), e com isso, resolve conflitos, por exemplo, entre o quanto alocar para Defesa em detrimento da Saúde Pública ou da Educação. Nesse ponto existe um dilema clássico “produzir canhões ou manteiga” ou “das espadas e dos arados”, no qual se discute o quanto se deve priorizar questões sociais perante as necessidades de segurança, considerando que a inovação advinda com uma Base Industrial de Defesa também poderá gerar riquezas e impulsionar a economia (Samuelson, 1997; Schumpeter, 1961; Rossetti, 1977; Keynes, c1940).

No Brasil, o Orçamento não é apenas um instrumento de planejamento, mas uma lei – a LOA, o que implica dizer que o Orçamento de Defesa, como integrante da LOA, deve ser analisado com base em um regramento legal que define os instrumentos e princípios orçamentários a serem empregados (Bezerra, 1999; Gadelha, 2017). Quer seja na aprovação do PPA, que orienta os gastos públicos ao longo de quatro anos e perpassando governos, quer seja na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), definindo metas e prioridades a serem seguidas na confecção da LOA, os poderes Executivo e Legislativo, terão papel importante na alocação orçamentária do Setor Defesa. Esses atores influenciam o processo orçamentário de Defesa desde a confecção da LOA até sua aprovação com o fim de que se garantam os recursos ao cumprimento das políticas públicas de Defesa (Pompeu, 2014; Nascimento, 2018).

Nessas casas legislativas e no âmbito do próprio Poder Executivo o Orçamento de Defesa concorre com interesses diversos, uma vez que o Orçamento Federal não é apenas um instrumento de gestão, mas também um instrumento político. Parlamentares representam suas bases eleitorais, podendo priorizar os interesses dessas classes em detrimento de interesses sociais mais amplos, como a Defesa Nacional (Bezerra, 1999). Com isso, a capacidade de influenciar a alocação orçamentária se torna “instrumento de poder e de reeleição” (Serra, 1994, p. 9).

No âmbito do Poder Executivo, depois do Presidente da República, que é o Chefe do Poder Executivo, e da Secretaria de Orçamento e Finanças (SOF) do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (MPDG), que é o órgão central do Orçamento Federal, cabe ao Ministério da Defesa a maior responsabilidade sobre a alocação orçamentária do Setor Defesa, uma vez que a Lei Complementar nº 97/1999, alterada pelas LC nº 117/2004 e nº 136/2010, estabelece quatro regras gerais para o orçamento da Defesa: (i) o Orçamento do

Ministério da Defesa contemplará as prioridades definidas na Estratégia Nacional de Defesa; (ii) o Orçamento do Ministério da Defesa identificará as dotações próprias da Marinha do Brasil, do Exército Brasileiro e da Força Aérea Brasileira; (iii) a Proposta Orçamentária das Forças Armadas será elaborada em conjunto com o Ministério da Defesa, que a consolidará; e (iv) a Marinha do Brasil, o Exército Brasileiro e a Força Aérea Brasileira farão a gestão, de forma individualizada, dos recursos orçamentários que lhes forem destinados no Orçamento do Ministério da Defesa.

A construção do Orçamento de Defesa brasileiro é do tipo *bottom-up*, ou seja, privilegia as informações oriundas dos executores da despesa (Nascimento, 2018). No âmbito do Ministério da Defesa é a Secretaria de Orçamento e Organização Institucional (SEORI) que concentra os esforços de elaboração do orçamento da administração central do ministério e as propostas das três forças, consolidando-as e submetendo-as à SOF (Almeida, 2005). Essa proposta de Orçamento de Defesa, uma vez ajustada aos limites e programações, é encaminhada ao Chefe do Poder Executivo para aprovação e consolidação junto ao Orçamento Federal, sendo formalizada por meio de Projeto de Lei Orçamentária Anual a ser enviada ao Congresso Nacional.

O processo de alocação orçamentária no Setor Defesa ocorre em três momentos distintos: (i) planejamento da proposta orçamentária pelo Ministério da Defesa, ao consolidar as propostas das Forças Armadas, gerando o PLOA; (ii) distribuição do orçamento aprovado (LOA em sua Dotação Inicial) para as Forças Armadas, a fim de atender as políticas públicas definidas nos documentos de defesa; e (iii) adequação das necessidades das Forças Armadas diante de contingenciamentos orçamentários e de créditos extraordinários, durante o ano, alterando a Dotação Inicial, sendo denominado de Dotação Atual ou Final (Nascimento, 2018).

Em que pese o primeiro momento, referente à confecção da PLOA, já tenha sido comentado, cabe destaque que o mesmo sofreu recente alteração, com a Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal. Até 2017, o Orçamento de Defesa era consolidado na SEORI com base nas necessidades apresentadas pelas Forças Armadas e demais órgãos do Ministério da Defesa, gerando valores elevados que sofreriam cortes ao longo do processo. Entretanto, com base na EC nº 95/2016, o MPDG impôs um teto para a “pré-proposta orçamentária”, com base em um Referencial Financeiro limitando as despesas primárias. Essa imposição foi diferenciada entre os poderes, uma vez que no Legislativo e Judiciário os tetos existem por órgão, enquanto no Executivo o teto é único, cabendo ao governo gerir essa

alocação orçamentária, incrementando a influência política na confecção do Orçamento de Defesa.

Acerca do segundo momento, em relação à distribuição da LOA (Dotação Inicial) para as Forças Armadas, essa aprovação no Congresso Nacional costuma ocorrer com pequeno acréscimo na origem, como exposto no Quadro 2 e no Gráfico 1, situação esta que dos anos de 2008 até 2018 representou um acréscimo acumulado de 1,20%, da PLOA para a Dotação Inicial, tendo ocorrido redução apenas nos anos de 2002, 2008, 2009 e 2016. Ainda, ressalta-se que, mesmo o orçamento aprovado, ele já inicia contingenciado, sendo descontingenciado conforme a previsão de arrecadação das receitas se confirma. Neste ponto, não cabe ao Ministério da Defesa grande ingerência, uma vez que o Orçamento da União já é aprovado com os valores fixados para o Ministério da Defesa e para cada uma das três Forças Armadas, sendo definidas Ações Orçamentárias.

Quadro 2 – Orçamento de Defesa (2000-2018) - valores deflacionados

Ano	Projeto de Lei (PLOA)	Dotação Inicial (LOA ¹)	Dotação Final (LOA ²)
2000	36.879.273.364,43	36.903.270.956,70	41.252.277.908,90
2001	35.336.172.775,62	35.557.909.470,86	44.933.189.384,82
2002	41.094.618.623,16	41.057.809.379,30	45.442.418.163,70
2003	39.882.937.639,82	40.257.929.265,84	41.318.191.621,60
2004	37.288.162.449,18	37.393.540.222,37	41.055.716.938,65
2005	40.417.692.542,86	40.680.477.808,09	44.110.389.217,24
2006	42.979.178.814,28	44.095.998.970,18	46.936.795.554,78
2007	45.604.503.439,14	46.940.592.239,52	48.796.658.018,95
2008	47.206.094.162,47	47.205.380.706,78	53.076.637.921,82
2009	55.235.586.092,33	54.418.577.550,13	58.553.420.171,53
2010	58.178.632.353,00	59.006.895.802,00	63.371.154.424,00
2011	56.554.345.245,07	57.654.798.457,28	60.635.295.328,64
2012	56.518.092.399,19	57.483.139.845,24	64.263.890.379,31
2013	55.593.887.441,81	56.809.084.702,50	62.314.918.046,20
2014	57.377.555.360,57	58.265.740.014,77	63.732.084.520,58
2015	56.053.299.151,49	58.023.601.695,54	62.558.918.742,08
2016	55.121.814.120,90	54.764.409.054,24	57.685.909.468,97
2017	60.509.614.146,26	61.485.001.048,46	61.582.416.857,95
2018	62.163.048.914,98	63.276.538.708,50	63.471.100.519,30

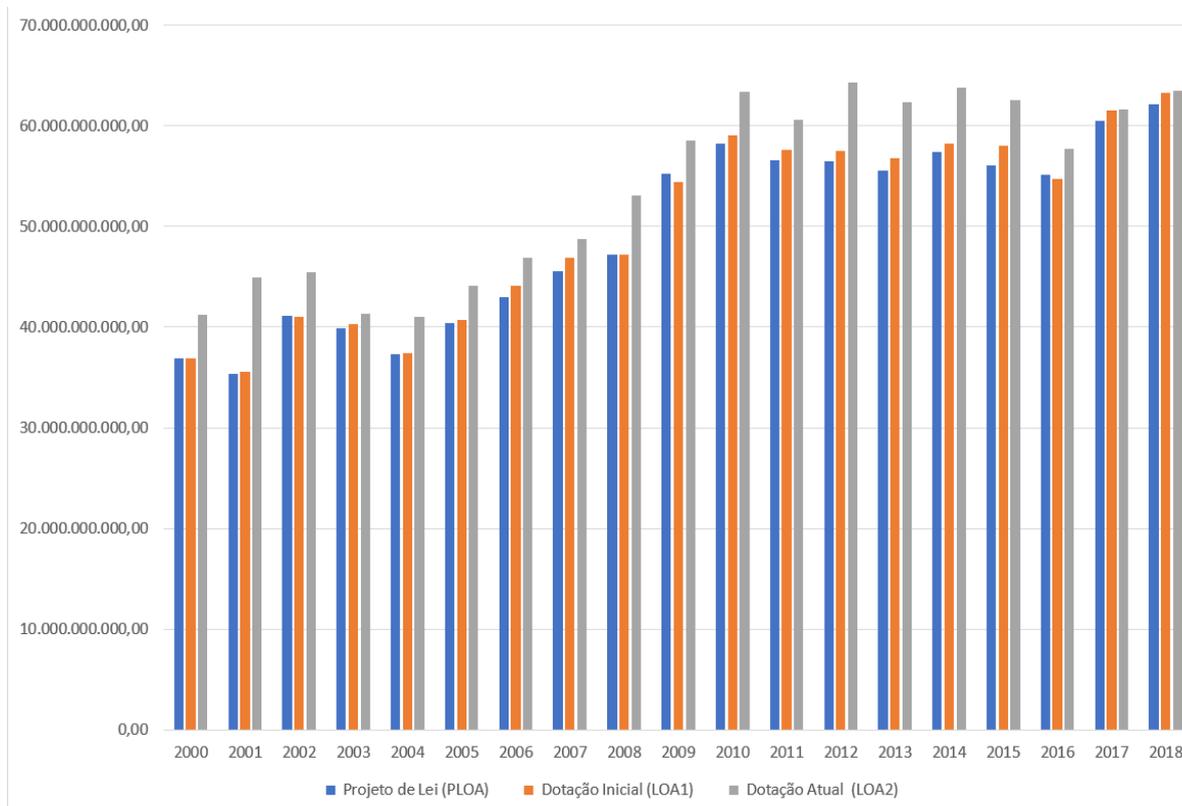
Fonte: Nascimento (2018), com base em dados de consulta realizada no SIOP (Órgão Orçamentário 52000 – Ministério da Defesa), com dados SIAFI de 24/08/2018, deflacionados ao ano base de 2010, empregando IPCA.

Legenda:

LOA¹ – Dotação inicialmente aprovada na LOA

LOA² – Dotação consolidada ao final do exercício, ou seja, a LOA sob efeito de variações aumentativas e diminutivas, como contingenciamentos e créditos extraordinários, por exemplo.

Gráfico 1 - Aprovação do Orçamento de Defesa (2000-2018) - valores deflacionados



Fonte: Nascimento (2018), com base em dados de consulta realizada no SIOP (LOA consolidada ao final do Exercício Financeiro), com dados SIAFI de 24/08/2018, deflacionados ao ano base de 2010, empregando IPCA.

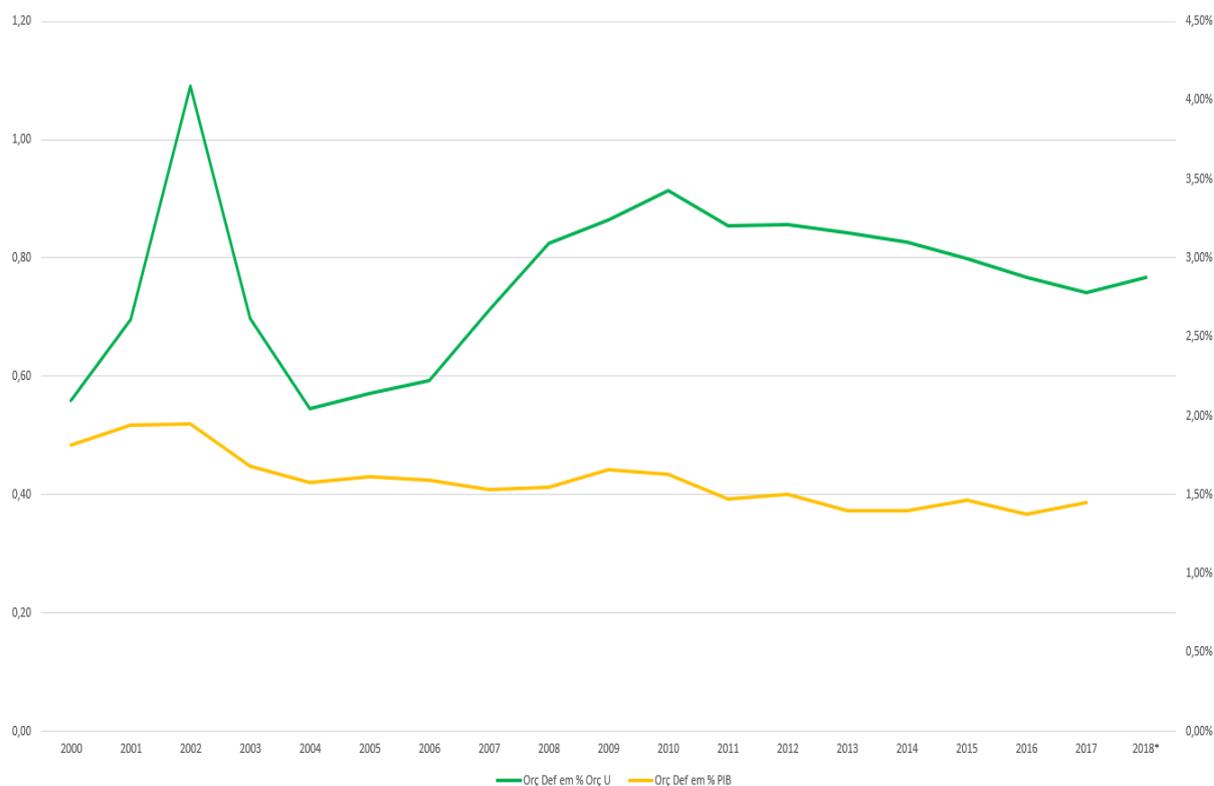
Em relação ao terceiro momento, sobre a adequação das necessidades reais com base nos cortes e suplementações orçamentárias durante o ano, a Dotação Inicial se altera, gerando uma Dotação Final que difere do previsto na LOA. Analisando os dados constantes do **Quadro 2** do **Gráfico 1**, verifica-se acréscimo acumulado de 7,76% no Orçamento Federal, considerando a diferença entre a Dotação Final ou Atual e a Dotação Inicial, sendo o acréscimo final evidenciado em todos os anos analisados.

Essas alterações no Orçamento de Defesa, sempre tendendo a variações aumentativas, são explicáveis pelo constante emprego das Forças Armadas em situações de crise, seja em ajudas humanitárias, como a Operação Acolhida em Pacaraima-RR, seja em Operações de Garantia da Lei e da Ordem, em estados como o Rio de Janeiro (Morales *et al*, 2018; Moura *et al*, 2018). Exemplo disso é

o Orçamento destinado à Intervenção no Rio de Janeiro, com a Medida Provisória nº 825, de 27 de março de 2018, abrindo crédito extraordinário no valor de R\$ 1.175.921.042,03 para a intervenção (UG da Casa Civil, vinculada à Presidência da República), que gerou destaque de R\$ 200.000.000,00 para o Ministério da Defesa, em consulta feita ao Tesouro Gerencial em 22 de outubro de 2018.

Outra análise importante do Orçamento de Defesa do Brasil é em relação a sua representatividade em função do PIB e do Orçamento da União, exposta no **Gráfico 2**.

Gráfico 2 - Representatividade do Orçamento de Defesa (2000-2018) - valores deflacionados



Fonte: o autor (2018), com base em dados de consulta realizada no SIOP (LOA consolidada ao final do Exercício Financeiro), com dados SIAFI de 24/08/2018, e IBGE (Diretoria de Pesquisas. Coordenação de Contas Nacionais)

Acerca dos picos de representatividade nos anos de 2000 até 2002, cresce de importância o fato de que a criação do Ministério da Defesa se deu no ano de 1999, elevando os custos nos anos seguintes. Em relação aos demais acréscimos, é relevante considerar que a partir do ano de 2016, quando a representatividade em função do Orçamento da União atingiu 2,4%, iniciou-se um ganho que não foi acompanhado em função do PIB, alcançando seu ponto

alto em 2010, quando o Orçamento de Defesa representou 3,43% do Orçamento da União e 1,63% do PIB. A Copa de 2014 e os Jogos Olímpicos de 2016, cujos planejamentos já previam a participação das Forças Armadas, contribuem para explicar a alta representatividade durante a primeira metade da década de 2010. Outro fato relevante no período foi o emprego de Tropas Federais em Operações de Garantia da Lei e da Ordem na última década, situação essa que também não refletiu no aumento da representatividade do Orçamento de Defesa em função do Orçamento da União ou do PIB (MOURA *et al*, 2018).

Entretanto, a tendência de perda de representatividade do Orçamento de Defesa em face do Orçamento da União e ao PIB nos últimos sete anos, apesar da ampliação no emprego das Forças Armadas em diversas missões, pelo menos, indica um planejamento mais acurado para se obter resultados mais eficientes, eficazes e efetivos com as despesas públicas. Na pior das hipóteses, pode também significar o sacrifício de outros investimentos em função do cumprimento dessas missões específicas.

Ainda, em análise dos fatores de racionalidade e políticos envolvidos no Processo Decisório de alocação orçamentária para Operações de Paz da ONU no âmbito no Ministério da Defesa do Brasil, Nascimento (2018) identificou, em pesquisa de campo, os resultados a seguir expostos nos **Quadros 3 e 4**, que valem para analisar todo o Orçamento de Defesa, uma vez que o Orçamento destinado as Operações de Paz é decidido no contexto de todo o Orçamento de Defesa.

Quadro 3 – Fatores de racionalidade evidenciados na alocação do Orçamento de Defesa do Brasil

Fator de Racionalidade	Descrição a partir do Quadro Teórico	Condição percebida
Lógica instrumental	A ação é baseada na projeção utilitária das consequências, onde a matemática ou a estatística servem como instrumentos para se realizar um cálculo de utilidade e de probabilidade.	Evidenciado em baixa intensidade
Maximização de utilidade	A ação visa a maximização dos resultados econômicos e a redução de custos.	Evidenciado em média intensidade
Impessoalidade	A ação é pautada pela busca de resultados institucionais, desconsiderando problemas humanos (interesses pessoais ou corporativistas).	Evidenciado em alta intensidade
Escolha racional	A escolha pressupõe o prévio conhecimento dos objetivos e suas consequências, a fim de obter a máxima efetividade.	Evidenciado em baixa intensidade
Racionalidade limitada	Diante da impossibilidade do pleno conhecimento de todas as informações e variáveis necessárias à decisão ótima, a tomada de decisão contenta-se com resultados satisfatórios.	Evidenciado em alta intensidade
Racionalidade requerida	Diante da impossibilidade de uma racionalidade plena e afim de maximizar uma racionalidade limitada, define-se um limite de esforço e investimento relevantes o suficiente para contribuir compensatoriamente para um resultado que se deseja maximizar.	Evidenciado em alta intensidade
Institucionalização de procedimentos	A existência de estruturas, normas, regras ou processos padronizando a tomada de decisão e a restrição a comportamentos não racionais indica a institucionalização da racionalidade.	Evidenciado em alta intensidade
Adaptação e aprendizagem organizacional	Situações não programadas geram alteração em estruturas e processo decisório, desde que alinhadas com a estratégia organizacional.	Evidenciado em alta intensidade
Previsibilidade	A tomada de decisão exige o pleno conhecimento e a máxima antecipação possível das consequências que se seguirão após a seleção feita, razão pela qual a ação atual é o resultado da previsão realizada e será fonte da previsão futura.	Evidenciado em baixa intensidade

Fonte: Nascimento (2018, p. 182).

Por meio das informações constantes do **Quadro 3** é possível verificar que todos os fatores de racionalidade propostos no Quadro Teórico da Teoria das Decisões foram identificados, tendendo para uma alta intensidade. Entretanto, em função da diversidade de atores, da complexidade do processo

orçamentário, com elevada interferência externa, dentro do Poder Executivo, pela consolidação final fora do Ministério da Defesa, e aprovação no Poder Legislativo tanto do PPA, como da LDO e, principalmente, da LOA, a racionalidade evidenciada no processo sob análise tende ao modelo de racionalidade limitada que institucionaliza procedimentos, a fim de maximizar os resultados, principalmente a redução de custos. Entretanto, a pouca utilização de métodos quantitativos de apoio à decisão como a econometria e de sistemas informatizados que permitam maior confiabilidade na gestão das informações importantes às questões orçamentárias são aspectos que poderiam ser melhor explorados.

Em relação aos fatores políticos (**Quadro 4**), foram identificadas grande parte dos fatores propostos no Quadro Teórico da Teoria das Decisões. De igual maneira aos fatores de racionalidade, os fatores políticos se apresentaram limitados por questões estruturais, uma vez que as decisões orçamentárias se apresentam com maior efetividade fora do Ministério da Defesa, principalmente na cúpula do Poder Executivo e no Poder Legislativo. Com isso, o ministério se atém mais a questões técnicas, em função da tradicional subordinação do Poder Militar ao Poder Político. Com isso, existem aspectos que podem ser melhor explorados como o estabelecimento de redes de relacionamento externa, criando coalizões e capazes de cooptar o poder decisório e se blindar de interesses contrários aos seus. Com a atual presidência, oriunda da caserna e constituindo uma assessoria de alto nível forte em representatividade de militares, esse aspecto pode ser um aspecto a alterar futuramente.

Conclusão

Ao se realizar um balanço do estudo do Processo Decisório relacionado como o Orçamento de Defesa no Brasil percebe-se que, embora existam poucos autores tratando do tema e poucas publicações relevantes, a academia não se opõe ao referido estudo em face de sua notória importância para a sobrevivência do Estado, garantindo estabilidade e progresso. Entretanto, existe um largo e profundo vácuo acadêmico em se falando do caso brasileiro, que, embora se explique pelo recente comprometimento da sociedade com o tema, catalisado pela criação do Ministério da Defesa no país e pela influência da tendência mundial, não se justifica, uma vez que as Forças Armadas brasileiras são instituições centenárias, tendo participado em conflitos de relevo, quer seja regionais, como a Guerra do Paraguai (1864-1870), quer seja internacionais, como a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), com a Força Expedicionária

Brasileira, e, ainda hoje, participa promovendo a paz mundial enviando militares brasileiros com capacetes azuis das Nações Unidas para regiões de crise e financiando as atividades da ONU.

Quadro 4 – Fatores políticos evidenciados na alocação do Orçamento de Defesa do Brasil

Fator Político	Descrição a partir do Quadro Teórico	Condição percebida
Negociação e Persuasão	Concorrências internas e externas por recursos orçamentários exigem negociações, barganhas e manobras de convencimento, a fim de influenciar no processo decisório.	Evidenciado em alta intensidade
Poder	A capacidade de influenciar é derivada de fatores como autoridade, controle de recursos, prerrogativas funcionais, controle de informações privilegiadas e outros fatores.	Não identificado
Contingências	Deficiências ou vulnerabilidades no planejamento orçamentário, por exemplo, podem exigir a previsão de procedimento e critérios de tomada decisão de caráter eventual, capazes de responder ao risco de a decisão original não ser suficientemente eficaz.	Evidenciado em alta intensidade, contudo não gerenciado pelo Ministério da Defesa
Conflitos	A existência de conflitos pode ser evidenciada principalmente pela multiplicidade de objetivos e pela escassez de recursos, entretanto, também pode ser evidenciada em divergências de crença, valores, ideais, objetivos, metas, etc.	Evidenciado em alta intensidade
Cooptação	Capacidade de persuasão velada ao decisor ou outros atores para se aumentar o poder de influência no processo decisório;	Não evidenciado
Coalizão e Cooperação	Associação entre partes que se baseia na existência de oportunidades, vantagens ou problemas comuns a serem superados.	Evidenciado em alta intensidade internamente e em baixa intensidade externamente
Interesses	As decisões racionais podem ser substituídas por decisões baseadas em interesses pessoais ou de grupos específicos, pondo em risco o atingimento dos reais objetivos organizacionais.	Não evidenciado
Influência externa	As decisões não são orientadas apenas por fatores internos à organização ou à realidade dos indivíduos que a compõem, podendo sofrer influências de aspectos externos à organização e ao processo decisório.	Evidenciou-se sua grande vulnerabilidade a influência externa, embora não esteja sendo influenciado constantemente

Fonte: Nascimento (2018, p. 187-188).

Como resultado da análise das variações orçamentárias no período sob estudo, também foi possível verificar que os planejamentos concretizados no

PLOA e na LOA (Dotação Inicial e Final) se caracterizam precipuamente pela tendência à manutenção com pequena variação positiva, mesmo que diante da concorrência por recursos no âmbito federal. Após iniciado o exercício financeiro, diante da imprevisibilidade e complexidade da atuação das Forças Armadas, as Dotações Finais tendem a apresentar acréscimos em função das situações que se apresentam. Essa questão pendular de, no PLOA e na LOA (Dotação Inicial), as alocações orçamentárias serem menores que na Dotação Final é fruto, inclusive, do *trade-off* conhecido por “canhões ou manteiga”, pois existe um conflito de interesses que impulsiona uma menor destinação dos recursos para Defesa quando não se tem uma crise real.

Ainda, foi possível identificar fatores de racionalidade e políticos envolvidos e descrever, mesmo que de modo sumário, como atuam, podendo-se afirmar que se atingiu o objetivo proposto, descrevendo-se o processo sob estudo, pela sua visualização sob pontos de vistas diferenciados. Entre os fatores de racionalidade identificados, no âmbito do Ministério da Defesa, destacaram-se: a impessoalidade, a racionalidade limitada, a racionalidade requerida, a institucionalização de procedimentos, e a adaptação e aprendizagem organizacional. Já em relação aos fatores políticos identificados, no âmbito do Ministério da Defesa, destacaram-se a negociação e a persuasão, e os conflitos. Com isso, é possível assegurar, sucintamente, que o processo de alocação no âmbito do Ministério da Defesa do Brasil reveste-se de fatores de racionalidade e políticos, caracterizando-se por uma maior presença de fatores racionais, embora se apresente como uma racionalidade limitada, pela dificuldade de se trabalhar com inúmeras variáveis e atores envolvidos. Ainda, em relação aos fatores políticos, a maior limitação do Ministério da Defesa decorre de sua falta de poder na tomada de decisão final em matéria orçamentária, estando subordinado politicamente à Chefia do Poder Executivo, e, tecnicamente, ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Com isso, os fatores políticos se concentram nos aspectos de negociação e persuasão, diante da grande vulnerabilidade a influências externas.

Destarte essa vulnerabilidade evidente às interferências externas e à incapacidade de o Ministério da Defesa tomar a decisão final sobre matéria de alocação orçamentária, não restou dúvida de que a parcela do processo a cargo do Ministério, em si, é uma capacidade existente. Pode-se afirmar que, havendo a vontade política, os objetivos definidos e os recursos alocados pelo Poder Legislativo, devidamente assessorado pela Chefia do Poder Executivo, existe, institucionalmente, no Ministério da Defesa do Brasil, coordenando as três Forças Armadas, a capacidade de orquestrar os ditames preliminares de

formulação da distribuição orçamentária. Com isso, o Ministério e as Forças podem, não apenas planejar, mas também gerenciar a destinação e a execução do Orçamento de Defesa relacionado com essa temática, inclusive em situações de crise extrema como o Terremoto no Haiti em 2010, o qual exigiu um orçamento extra considerável, demonstrando alta flexibilidade (Nascimento, 2018).

Assim, pode-se concluir que o estudo das Políticas Públicas de Defesa no Brasil é assunto que carece de maior atenção não apenas do ambiente acadêmico, mas da própria sociedade, envolvendo os componentes civil e militar. A complexidade inerente ao processo sob estudo, com inúmeros atores envolvidos, e a constante concorrência por recursos que impedem a aplicação de um modelo totalmente racional, enseja um equilíbrio entre fatores racionais e políticos. Em resposta, o Ministério da Defesa institucionalizou procedimento a fim de que a decisão seja a mais eficaz possível, proporcionando maior qualidade ao pensamento estratégico no âmbito do Ministério, em função de suas limitações em matéria de alocação orçamentária, ficando restrito, praticamente, à consolidação das necessidades das Forças Armadas na “pré-proposta” do PLOA, e à negociações junto ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão quando as alocações não atendem às necessidades das Forças Armadas.

Referências

- ACKERMANN, F.; EDEN, C.; CROPPER, S. *Getting started with cognitive mapping*, Banxia Software, 1992.
- ALBALATE, D.; BEL, G.; ELIAS, F. “Institutional determinants of military spending”. *Journal of Comparative Economics*, v. 40, n. 2, p 279–290, 2012.
- ALISSON, G.; Zelikow, P. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2 ed, New York: Longman. 1999.
- ALMEIDA, C. W. “Economia e orçamento para a defesa nacional”. *Revista do TCU*, v. 32, n. 90, p. 22-33, out-dez/2001.
- _____. *Transparência do orçamento de defesa: o caso brasileiro*. RESDAL – papeles de investigación, 2005.
- _____. “Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas”. *Opinião Pública*, v. 16, n. 1, p. 220-250, 2010.
- ANDERSEN, D. L.; ANDERSEN, D. F. *Theories of Decision Making: na annotated bibliography*. Massachusetts: MIT, 1977.
- ANGELL, N. *A Grande Ilusão*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo (c1910), 2002.
- ARAÚJO, E. J. “El Concepto de Utilidad”. *Investigación Contable*. Medellín, n. 4, p. 4-11, 1987.

- ARROW, K. J. *The limits of organization*. New York: W.W. Norton, 1974.
- BARREIROS, R. F.; PROTIL, R. M.; RODRIGUES, V. M. “Fatores de influência do processo decisório em nível estratégico nas cooperativas agropecuárias do Paraná”. *Informe Gepec*, v. 12, n. 2, p. jul./dez. 2007.
- BARZELAY, M.; CAMPBELL, C. *Preparing for the future: strategic planning in the US Air Force*. Washington DC: Brookings Institution Press, 2003
- BAYLIS, John; WIRTZ, James J. “Introduction”. In: _____. *Strategy in the Contemporary World: an introduction to strategic studies*. London: Oxford University Press, p. 1-14, 2002.
- BEACH, D. *Analyzing Foreign Policy*. New York: Palgrave MacMillan, 2012.
- BEZERRA, M. O. *Em nome das “bases”*: política, favor e dependência pessoal. Coleção Antropologia da Política. Rio de Janeiro: Relume Dumará – Núcleo de Antropologia da Política, 1999.
- BIN, D.; CASTOR, B. V. J. “Racionalidade e Política no Processo Decisório: estudo sobre orçamento em uma organização estatal.” *RAC*, v. 11, n. 3, p. 35-56, jul./set. 2007.
- BÖHMELT, T.; BOVE, V. “Forecasting military expenditure”. *Research and Politics*. apr-jun, 2014.
- BOURDIEU, P. *Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico*. São Paulo: Editora da Unesp, 2004.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999*. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. 1999.
- _____. Ministério da Defesa. *Sistemática de Planejamento Estratégico Militar – SPEM (MD51-M-01)*, 2005.
- _____. *Livro Branco de Defesa Nacional*, 2012a.
- _____. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*. 2012b.
- _____. Exército Brasileiro. *Portaria nº 66-EME, de 2 de maio de 2013*, aprovou o Mapa Estratégico do Exército para o desenvolvimento do Sistema de Medição do Desempenho Organizacional do Exército Brasileiro com base no Balanced Scorecard, Publicado no Boletim do Exército nº 19, de 10 maio 2013.
- _____. Exército Brasileiro. *Portaria nº 1.507, de 15 de dezembro de 2014*, aprovou o Plano Estratégico do Exército 2016-2019, integrante da Sistemática de Planejamento Estratégico do Exército, publicado no Boletim Especial do Exército nº 28, de 22 dez 2014.
- _____. Ministério da Defesa. *Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa – SISPED (Método)*, 2015.
- _____. Ministério da Defesa. *Diretriz de Implantação do Sistema de Planejamento Estratégico de Defesa (SISPED)*, 2016.
- _____. *Livro Branco de Defesa Nacional (Projeto de Decreto Legislativo PDS nº 137/2018, aprovado no Senado Federal, em 13 de dezembro de 2018)*, 2018.
- BRESSER PEREIRA, L. C. “A reforma do estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle”. *Cadernos MARE da Reforma do Estado*, v. 1, 1998.
- BRUNEAU, T. C. “As Relações Civis-Militares em Portugal: O Longo Processo para o Controle Civil e a Eficácia Militar”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 59, n. 2, p. 427-448, 2016.

- BRUSTOLIN, V. M. "Dimensões e aplicações do Orçamento de Defesa do Brasil". *Mural Internacional*. v. 5, n. 1, jan./jun. 2014.
- BRZOSKA, M. "Ch 3 - World Military Expenditures". In: HARTLEY, K.; SANDLER, T. (ed.) *Handbook of Defense Economics - v. 1*, editado por Keith Hartley e Todd Sandler. North Holland: Elsevier, p. 46-67, 1995a.
- _____. "Ch 34 - Success and failure in defense conversion in the 'long decade of disarmament'". In: *Handbook of Defense Economics - v. 2*, editado por Keith Hartley e Todd Sandler, North Holland: Elsevier, p. 1177-1210, 1995b.
- CASTRO, D. P. *Auditoria, contabilidade e controle interno no setor público: integração das áreas do ciclo de gestão - contabilidade, orçamento e auditoria e organização dos controles internos, como suporte à governança corporativa*. 3. ed., São Paulo: Atlas, 2010.
- CHIAVENATO, I. *Comportamento Organizacional: a dinâmica do sucesso das organizações*. 2. ed., Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- CHUTER, D. *Governing & Managing: the Defence Sector*. South Africa: ISS, 2011.
- CLAUSEWITZ, C. von. *Da Guerra*, Trad. Luiz Carlos Nascimento e Silva do Valle, Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, (C1984) [2007?].
- CORREA, C. R.; CAGNIN, C. H. "Prospective games for defence strategic decisions in Brazil", *Foresight*, v. 18, n. 1, p.4-23, 2016.
- CORREA, L. D. P.; BONDARCZUK, B. A. "Formulação de Políticas Setoriais em Defesa Nacional e Segurança: a gestão de propriedade intelectual e inovação nas Forças Armadas". *Coleç. Meira Mattos*, Rio de Janeiro, v. 9, n. 36, p. 835-848, set./dez. 2015.
- DOMINGOS NETO, M. "Defesa e Segurança como área do conhecimento científico". *Tensões Mundiais*, Fortaleza, v. 2, n. 3, p. 136-149, 2006.
- DUNNE, P. "The political economy of military expenditure: an introduction". *Cambridge Journal of Economics*, v. 14, n. 4, Oxford University, p. 395-404, Dec. 1990.
- ELSTER, Jon. "Marxismo, funcionalismo e teoria dos jogos Argumentos em favor do individualismo metodológico." *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 17, p. 163-204, 1989.
- ENSUNCHO, J. A. A. "Los recursos: objeto de estudio de la Contabilidad". *Contaduría Universidad de Antioquia*, n. 50, p. 177-186, 2007.
- FERREIRA, B. A. A.; ALMEIDA, J. O. R.; FRANCO, F. L. "Gestão estratégica por cenários: perspectivas nos contextos da segurança e da ordem pública brasileira". *29º ENANGRAD – Gestão da aprendizagem*, 2018. Disponível em: <http://xxv.enangrad.org.br/pdf/2018_ENANGRAD234.pdf> Acesso em: 03.05.2019.
- FIANI, R. "Teoria econômica clássica e teoria econômica marginalista". *Revista de Economia Política*, v. 10, n. 4 (40), p. 128-137, out./dez., 1990.
- _____. *Teoria dos jogos*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.
- FOLLET, M. P. *The New State*. New York: Gloucester, Mass.: Peter Smith, 1965.
- FRANCO, F. L. *Prospectiva estratégica: uma metodologia para a construção do futuro*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: UFRJ/COPPE, 2007.
- FRIED, R.; SILVA, A. C. "A lei de inovação tecnológica: sua importância para a recuperação da indústria nacional de defesa e para a manutenção da soberania

nacional”. *A Defesa Nacional*, Rio de Janeiro, Ano 96, n. 818, set./ out./nov./dez. 2011.

GADELHA, S. R. B. *Introdução ao Orçamento Público*. Brasília: ENAP, 2017 (Apostila de curso de Introdução ao Orçamento Público).

GIACOMONI, J. *Orçamento público*. 15. ed. ampl. rev. atu., São Paulo: Atlas, 2010.

GOLDSCHMIDT, P. C. “Aplicação da Teoria das Decisões a um Problema Mercadológico”. *RAE-Revista de Administração de Empresas*, v. 9, n. 1, jan-mar, 1969.

GOMES, L. F. A. M.; RANGEL, L. A. D., JERÔNIMO, R. L. “A study of professional mobility in a large corporation through cognitive mapping”. *Revista Pesquisa Operacional*, v. 30, n. 2, p. 331-344, 2010.

GONÇALVES, C. R. *Direito Civil Brasileiro: Vol. 1 – Parte Geral*, 8. ed., São Paulo: Saraiva, 2010.

GORE, W. J.; SILANDER, F. S. “A Bibliographic Essay on Decision Making”. *Administrative Science Quarterly*, n. 4, p. 97-121, 1959.

HANSSON, S. O. *Decision Theory: a brief introduction*, Stockolm: KTH, 2005

HARTLEY, K.; SANDLER, T. Ch 1 – Introduction. In: _____. (ed.) *Handbook of Defense Economics - v. 1*. Noth Holland: Elsevier, p. 1-11, 1995.

HATCH, M. J. Organizational decision making, power, and politics. *Organization Theory: modern, symbolic and postmodern perspective*. New York: Oxford University, p. 269-282, 1997.

HEYE, T. F. “Democracia, controle civil e gastos militares no Pós-Guerra Fria: uma análise realista”. *Carta Internacional*. v. 10, n. 1, p. 105-134, jan-jun 2015.

HILL, C. *The Changing Politics of Foreign Policy*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2003.

KALBERG, S. “Max Weber’s types of rationality: cornerstones for the analysis of rationalization process in history”. *American Journal of Sociology*, v. 85, n. 5, p. 1145-1179, 1980.

KANT, I. *A Paz Perpétua: um projeto filosófico*. Universidade da Beira Interior: Covilhã, (c1795) 2008.

KAPLAN, R. S. *Kaplan e Norton na prática*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

KELLY, G. A. *The Psychology of Personal Constructs*. New York: Norton, 1955.

KETTL, D. F. “Public administration at the Millennium: the state of the field”. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 10, n. 1, 2000, p. 7-34.

KEYNES, J. M. *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*. Coleção Os Economistas. Tradução de Mário R. da Cruz. E Paulo de Almeida. São Paulo: Nova Cultura, (c1973), 1996.

_____. *Como Financiar a Guerra: Um plano radical para o Ministério da Fazenda*. Ministério da Marinha, (c1940), 1970.

LESKE, A. D. C. *Inovação e políticas na indústria de defesa brasileira*. 2013. Tese (Doutorado em Economia) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

LOUSADA, M.; VALENTIM, M. L. P. “Modelos de tomada de decisão e sua relação com a informação orgânica”. *Perspectivas em Ciência da Informação*, v.16, n.1, p.147-164, jan./mar. 2011.

- MANKIW, N. G. *Macroeconomia*. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2004.
- MARCH, J. G.; SIMON, H. A. *Teoria das organizações*, 5 ed. Rio de Janeiro: FGV, 1981.
- Marx, Karl. *Contribuição à crítica da economia política*. Tradução de Florestan Fernandes. 2. Ed. São PAULO: Expressão Popular, 2008.
- MATOS, P. O. “Implicações Econômicas na Guerra e no Poder Militar”. *Tensões Mundiais*, Fortaleza, v. 11, n.20, p. 115-141, 2015.
- MELO, M. A. “As sete vidas da agenda pública brasileira”. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, 1998, p. 11-28.
- MILESKI, H. S. *O controle da gestão pública*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.
- MINTZBERG, H. LAMPEL, J.; QUINN, J. B.; GHOSHAL, S. *O processo da estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados*. 4. ed, Porto Alegre: Bookman, 2006.
- MORAES, J.; MARIANO, S.R.H.; MACEDO, A. B. R.; MANCEBO, R. C. “Uma proposta epistêmica quadripolar do constructo empreendedorismo”. *XXXVI Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração – ENANPAD*, Rio de Janeiro, 2012, 16 f.
- MORAES, L. M.; RODGERS, R. S.; SILVA, M. M. “As atribuições subsidiárias do Exército Brasileiro – a realização de outras atribuições pelo Exército Brasileiro no contexto da Segurança Integrada”. *PADECEME*. n. 2, p. 51-62, Rio de Janeiro: ECEME, 2018.
- MOURA, L. M. R; SILVA, A. T.; DEMOGALSKI, I. “A Garantia da Lei e da Ordem no contexto da Segurança Integrada”. *PADECEME*. n. 2, p. 31-50, Rio de Janeiro: ECEME, 2018.
- NASCIMENTO, V. N. *Construção do Processo Decisório de Alocação Orçamentária para Operações de Paz do Ministério de Defesa do Brasil*. Tese (Doutorado em Ciências Militares) - Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2018.
- OLIVEIRA, E. R. *Democracia e Defesa Nacional: a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC*. Barueri, São Paulo: Manole, 2005.
- PECI, A.; PIERANTI, O. P; RODRIGUES, S. “Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro”. *O & S*. v. 15, n. 46, p. 39-55, jul./set. 2008.
- PEREIRA, M. J. L.; FONSECA, J. G. M. *Faces da decisão: as mudanças de paradigmas e o poder da decisão*. São Paulo: Makron Books, 1997.
- POMPEU, L. F. N. *Aspectos políticos do orçamento de defesa: o orçamento da Marinha do Brasil e a Política de Defesa nacional*. 2009. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.
- PORTELLA, H. G. *Fatores que influenciam a definição de um justo recurso de defesa*. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia) – Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2011.
- PULLIDO, W. V.; ESTRELLA, E. G. “Impacto del gasto de la defensa en el crecimiento económico de Colombia en los últimos veinte años”. *Rev. Cient. Gen. José María Córdova*, Bogotá, v. 11, n. 11, p. 227-257, Jan. 2013.

REZENDE, F. C. "Instituições e políticas públicas no Brasil". In: *I Seminário de Ciência Política da UFPE Democracia e Instituições*, 2005. Recife: Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Nov. 2005.

RICARDO, D. *Princípios de Economia Política e Tributação*. Coleção Os Economistas (tradução de Paulo Henrique Ribeiro Sandroni). São Paulo: Nova Cultural, (c1827) 1996.

RODRIGUES, K. F. *Relações civis-militares e as leis de acesso a informação na América Latina e no Brasil*. 2013. Dissertação (Mestrado em Administração) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2013.

ROSSETTI, J. P. *Introdução à Economia*. 6. ed., São Paulo: Atlas, 1977.

RUA, M. G. "Análise de políticas públicas: conceitos básicos". In: _____.; CARVALHO, M. I. V. (org.). *O estudo da política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998. Coleção Relações Internacionais e Política.

SAMUELSON, P. A. *Fundamentos da análise econômica*. Nova Cultural: São Paulo, 1997.

SANTOS, P. R.; CURO, R. S. G.; BELDERRAIN, M. C. N. "Aplicação do mapa cognitivo a um problema de decisão do setor aeroespacial de defesa do Brasil". *Journal of Aerospace Technology and Management*, São José dos Campos, v. 3, n. 2, p. 215-226, May-Aug. 2011.

SCHETZ, T. "Una evaluación del documento cepalino: 'Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa'". *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, a. 18, n. 1-2, Santiago de Chile, p. 107-121, 2004.

SCHUMPETER, J. A. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SELZNICK, P. "Fundamentos da teoria de organização". In: ETZIONI, A. (Org.). *Organizações complexas: estudo das organizações em face dos problemas sociais*, p. 30-43, Rio de Janeiro: Atlas, 1967.

SERRA, J. *Orçamento no Brasil: raízes da crise*. São Paulo: Atual, 1994.

SILVA, P. V.; PEDONE, L. "Formação de políticas de governo". *Análise & Conjuntura*, v. 2, n. 2, 1987.

SILVA FILHO, E. B.; MORAES, R. F. *Dos "dividendos da paz" à guerra contra o terror: gastos militares mundiais nas duas décadas após o fim da guerra fria – 1991-2009*. Textos para discussão do Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada - Brasília, n. 1754, Rio de Janeiro: IPEA, jul. 2012.

SIMON, H. A. *El comportamiento administrativo: estudios de los procesos decisórios em la organizacion administrativa*. 2. ed, Madri - España: Aguilar, 1964.

SMITH, A. *A Riqueza das Nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. Coleção Os Economistas (tradução de Luiz João Baraúna). v. 2. São Paulo: Nova Cultural, (c1976), 1996.

SOUZA, C. "'Estado do campo' da pesquisa em políticas públicas no Brasil". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (Anpocs), v. 18, n. 51, p. 15-20, fev. 2003.

_____. "Políticas públicas: uma revisão da literatura." *Sociologias*, Porto

Alegre, ano
8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

STOURM, R. *The Budget*. New York: The Institute for Government Research, 1917.

TORGERSON, D. "Contextual orientation in policy analysis: the contribution of Harold D. Lasswell." *Policy Sciences*, Amsterdam, Elsevier Science Publishers, n. 18, p. 241-261, 1985.

TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. "Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção". *RAP*. Rio de Janeiro, n. 42, v. 3, p. 529-550, maio./jun. 2008.

VELHO, N. M. *Gestão por competência na construção de um modelo de formação de árbitros de futebol*. Tese (Doutorado em Engenharia e Gestão do Conhecimento) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia e Gestão do Conhecimento, Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis, 2010, 150 f.

VIEG, J. A. "The growth of public administration". In: MARX, Fritz Morstein (org.). *Elements of public administration*. New Jersey: Prentice Hall, 1959.

WEBER, M. *Ensaio de sociologia*. 5. ed, Rio de Janeiro: LTC, 1982.

_____. *A política como vocação*. Tradução de Maurício Tragtenberg. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2003.

ZIMMERMAN, A. "Prefácio". In: _____. (Org.). *Fronteiras e segurança na América do Sul*. (Desigualdade regional e as políticas públicas, 3). Santo André: Universidade Federal do ABC, 2013, p. 9-11.