http://dx.doi.org/10.21544/2359-3075.30315

FORTALECENDO A SEGURANÇA NACIONAL: Uma análise sobre Vinculação Orçamentária para a Defesa

Paulo Martino Zuccaro[1]
André Luiz de Mello Braga[2]
Paulo José Chaves Fonseca[3]

RESUMO

Este artigo examina o tema da alocação financeira e a relação custo-benefício em relação às capacidades de defesa do Brasil, especificamente como a flexibilidade de recursos pode ter um impacto negativo na prontidão e eficácia das Forças Armadas. Examina as perdas potenciais para a segurança nacional causadas por um orçamento não vinculado ao Produto Interno Bruto (PIB) e oferece pontos de vista para a tomada de decisões políticas e estratégicas, como a possibilidade de vinculação à Receita Corrente Líquida (RCL). O estudo adota uma abordagem mista, utilizando análises quantitativas e qualitativas. A revisão da literatura é complementada com análise de sensibilidade e de conteúdo. O artigo enfatiza a necessidade de um equilíbrio entre a eficiência fiscal e a manutenção de uma defesa forte, apresentando propostas de políticas públicas que garantam a segurança nacional sem comprometer a eficácia das Forças Armadas.

Palavras-chave: Orçamento; Defesa; PIB; RCL; Políticas Públicas.

1 Almirante de Esquadra (RM1-FN). É o Presidente do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Marinha (CEPE-MB) e Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Estudos de Defesa (PPGEST/UFF). Orcid: https://orcid.org/0009-0006-9086-3185.

2 Capitão de Mar e Guerra (RM1). É o Coordenador do CEPE-MB e Doutorando do PPGEST/UFF. Orcid: https://orcid.org/0000-0002-6420-522X.

3 Capitão de Corveta (AFN). É o Coordenador-Assistente do CEPE-MB e Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Estudos Marítimos (PPGEM). Orcid: https://orcid.org/0000-0003-1548-4469.

INTRODUÇÃO

No âmbito da segurança nacional, a capacidade de defesa de um país desempenha um papel fundamental na proteção de seus interesses, território e cidadãos contra ameaças externas e internas. Essa capacidade não é apenas um reflexo do poderio militar, mas também depende significativamente dos recursos financeiros disponíveis para as Forças Armadas, necessárias à manutenção da prontidão e às transformações de longo prazo. Nesse contexto, a vinculação orçamentária emerge como uma questão de grande relevância, suscitando debates acalorados sobre seus potenciais impactos na capacidade de defesa de uma nação.

Um orçamento não vinculado significa que não há restrições ou obrigações específicas de gastos, permitindo maior flexibilidade na alocação de recursos públicos. Embora essa abordagem possa ser vista como uma forma de promover a eficiência e a adaptação às mudanças nas prioridades governamentais, ela também suscita preocupações significativas no contexto da defesa nacional.

O objetivo deste estudo é examinar os possíveis impactos de um orçamento não vinculado na capacidade de defesa, com foco na análise dos prejuízos potenciais que essa forma de gestão pode acarretar. Ao explorar essa questão, buscar-se-á fornecer perspectivas valiosas para a formulação de políticas e decisões estratégicas relacionadas ao financiamento das Forças Armadas. Este artigo pretende apresentar um entendimento mais aprofundado dos desafios e implicações da desvinculação orçamentária na capacidade de defesa de um país, fornecendo uma base para futuras discussões e tomadas de decisão no âmbito da segurança nacional.

Para tanto, foi realizada uma revisão da literatura sobre vinculação orçamentária e sua aplicação em contextos de defesa. Em termos metodológicos, adotou-se uma abordagem mista, combinando análise quantitativa e qualitativa. Utilizou-se a análise de sensibilidade para avaliar os prejuízos potenciais e a análise de conteúdo para entender as percepções sobre o tema. A coleta de dados incluiu documentos oficiais e relatórios de defesa fornecendo dados que permitissem um estudo pari passu com a realidade orçamentária da defesa brasileira.

Os possíveis impactos da não vinculação orçamentária serão abordados em áreas-chave como modernização de equipamentos, treinamento militar, operações e manutenção. Por meio dessa análise, espera-se fornecer uma visão abrangente das consequências dessa política,

considerando tanto os benefícios em termos de flexibilidade orçamentária quanto os riscos para a eficácia das Forças Armadas.

A contribuição deste artigo reside em oferecer uma análise detalhada e fundamentada sobre a não vinculação orçamentária no setor de defesa, destacando as implicações para a segurança nacional e propondo recomendações para a formulação de políticas públicas que garantam o equilíbrio entre eficiência orçamentária e capacidade de defesa. Espera-se que os resultados deste estudo sejam úteis para tomadores de decisão, acadêmicos e profissionais da área de defesa, promovendo um debate informado e orientado por evidências sobre a alocação orçamentária para a defesa nacional.

2 VINCULAÇÃO DO ORÇAMENTO À DEFESA COMO PARTE DA ESTRATÉGIA DE ESTADO

A elaboração e aprovação da Lei Orçamentária Anual (LOA) no Brasil seguem um modelo formalmente estabelecido, mas que, na prática, apresenta fragilidades estruturais capazes de comprometer seriamente o planejamento estratégico da defesa nacional. Embora o processo envolva diferentes atores e etapas bem definidas, desde a proposta inicial do Poder Executivo até a análise e votação no Legislativo, sua operacionalização revela desafios profundos que demandam uma reflexão crítica.

Um dos principais problemas reside na tensão entre ciclos políticos curtos e necessidades de longo prazo. Enquanto a LOA é elaborada e executada anualmente, os projetos de defesa exigem continuidade plurianual para alcançar resultados efetivos. Essa desconexão temporal gera inconsistências, como a interrupção recorrente de programas estratégicos devido a revisões orçamentárias ou cortes pontuais. A modernização das Forças Armadas, por exemplo, depende de investimentos sustentados em pesquisa, desenvolvimento e aquisição de equipamentos, mas frequentemente esbarra na instabilidade dos recursos alocados ano a ano.

O processo é marcado por excessivas burocracia e lentidão, que dificultam a execução eficiente dos recursos. A tramitação no Congresso Nacional submete o orçamento a negociações políticas muitas vezes alheias às reais demandas da defesa. Emendas parlamentares não costumam financiar prioridades estratégicas ou projetos estruturantes. A morosidade na liberação de recursos e os contingenciamentos frequentes

agravam o problema, resultando em execução orçamentária incompleta e atrasos crônicos na implementação de políticas essenciais.

Outro ponto crítico é a falta de transparência e participação técnica nas decisões orçamentárias. A elaboração da proposta de LOA é dominada pelo Poder Executivo, com pouca interlocução efetiva com os setores diretamente envolvidos na defesa. No Legislativo, as discussões raramente contam com a assessoria de especialistas, privilegiando-se interesses políticos em detrimento de análises estratégicas. Essa dinâmica fragiliza a qualidade das decisões e reduz a capacidade de o orçamento refletir as verdadeiras necessidades do setor.

Poder-se-ia argumentar que o Plano Plurianual (PPA) seria a ferramenta que conecta o planejamento de curto e longo prazo no orçamento público. Ele estabelece diretrizes para um ciclo de quatro anos, iniciando no segundo ano de um mandato presidencial e terminando no primeiro ano do mandato seguinte, com o objetivo de garantir, em tese, a continuidade dos projetos estratégicos ao longo de sucessivos ciclos. No entanto, ciclos de quatro anos são muito curtos quando se está falando de projetos de defesa, não raro mensurados em décadas. Assim, apesar de sua função planejadora, o PPA não assegura a previsibilidade necessária, pois cada ciclo está sujeito a revisões que podem afetar a continuidade dos investimentos estratégicos.

A vulnerabilidade a crises fiscais completa o quadro de desafios. Diferentemente de países que adotam mecanismos para proteger investimentos em defesa, como vinculações a porcentagens do PIB ou da receita corrente, o Brasil não possui regras claras que blindem esses recursos em momentos de ajuste. Como consequência, cortes abruptos e desproporcionais acabam por comprometer a capacidade operacional das Forças Armadas, afetando desde a manutenção de equipamentos até o treinamento de pessoal.

Os impactos dessa realidade são palpáveis. A degradação da capacidade operacional, a obsolescência tecnológica e a crescente dependência de importações críticas são apenas alguns dos reflexos de um orçamento que não prioriza a defesa como pilar da soberania nacional. Enquanto países vizinhos mantêm investimentos consistentes no setor, o Brasil assiste a uma erosão gradual de sua capacidade de dissuasão e resposta a ameaças.

Diante desse cenário, surge a necessidade de repensar o modelo orçamentário, incorporando mecanismos que assegurem maior estabilidade

e previsibilidade aos recursos destinados à defesa. A vinculação de uma porcentagem mínima da Receita Corrente Líquida (RCL), a criação de orçamentos plurianuais blindados para projetos estratégicos e a ampliação da participação técnica nas decisões são medidas que poderiam reverter esse quadro.

Em última análise, a defesa nacional não pode ser tratada como uma política setorial qualquer entre tantas outras, sujeita aos altos e baixos da conjuntura política e econômica. Ela é condição essencial para a preservação da soberania e da estabilidade do Estado. Um processo orçamentário que não reconheça essa centralidade está fadado a reproduzir as mesmas fragilidades que hoje comprometem a segurança e o desenvolvimento do país.

É importante ressaltar que a alocação de recursos para a defesa na LOA reflete as prioridades estratégicas e as políticas de segurança nacional do governo, bem como considera os recursos disponíveis e as necessidades operacionais das Forças Armadas. A LOA é elaborada e aprovada anualmente pelo governo e pelo legislativo, sujeita a debates e negociações para garantir que as despesas de defesa atendam às demandas e aos interesses nacionais.

Smith (1983) afirma que "o primeiro dever" do soberano é o de defender a sociedade contra as ameaças violentas de outros países, o que é possível somente com o emprego de força militar.

Em uma análise rasa sobre a Política Nacional de Defesa (PND) (Brasil, 2020a), constata-se que esta estabelece as diretrizes e os princípios orientadores para o desenvolvimento e a implementação das políticas de defesa nacional.

Em relação aos gastos orçamentados para a defesa, a PND brasileira não estabelece números específicos ou percentuais do orçamento nacional a serem alocados para a área de defesa. Em vez disso, ela delineia objetivos estratégicos e diretrizes para fortalecer as capacidades de defesa do País, garantindo a soberania nacional e a proteção dos interesses brasileiros.

Alguns dos pontos relevantes da PND em relação aos gastos orçamentários incluem:

Modernização das Forças Armadas: O documento enfatiza a necessidade de modernização e atualização das Forças Armadas brasileiras para enfrentar os desafios contemporâneos, incluindo a manutenção e o desenvolvimento de tecnologias de defesa. Somam-se aos desafios contemporâneos as observações feitas por Rodrigues (2021), associadas à

posição estratégica do Brasil, sendo elas:

> a extensa costa e significativa área jurisdicional; a grandeza e complexidade das ações a empreender em decorrência dos direitos e dos compromissos internacionais; os múltiplos interesses nacionais e internacionais; a necessidade de se conscientizar a população brasileira; e de coordenação de ações em relação à pluralidade de interesses (Rodrigues, 2021, p. 19).

Investimento em Capacidades Estratégicas: A política destaca a importância de investir em capacidades estratégicas, como a proteção das fronteiras, a defesa cibernética e a dissuasão de ameaças externas.

Eficiência e Transparência: Embora não especifique valores específicos de gastos, a PND enfatiza a necessidade de utilizar os recursos de forma eficiente e transparente, garantindo que os investimentos em defesa atendam aos objetivos estratégicos estabelecidos.

Em síntese, a PND fornece orientações estratégicas para os gastos com a defesa, destacando a importância de modernização, cooperação internacional, eficiência e transparência na alocação de recursos para fortalecer as capacidades de defesa do país. Também reconhece a contribuição desses investimentos para o desenvolvimento nacional em diversos aspectos. Destacam-se algumas das áreas em que a PND aborda essa questão:

Tecnologia e Inovação: Os gastos em defesa muitas vezes envolvem pesquisa, desenvolvimento e aquisição de tecnologias avançadas. A PND enfatiza a importância de estimular a inovação e o desenvolvimento tecnológico na indústria de defesa como um meio de promover o desenvolvimento nacional em áreas de alta tecnologia.

Indústria e Emprego: A indústria de defesa desempenha um papel significativo na geração de empregos e no desenvolvimento econômico, especialmente em regiões onde estão localizadas as bases militares ou as empresas do setor de defesa. Essa modalidade de investimento vislumbra promover o crescimento e a diversificação da indústria de defesa como parte de uma estratégia mais ampla de desenvolvimento econômico. Nesse sentido, destaca-se a indústria naval como um setor que possui

natureza dual, mantendo-se atualizada tecnologicamente para a produção de meios (navios e equipamentos navais) tanto para os serviços marítimos comerciais.

Infraestrutura e Logística: Os investimentos em defesa muitas vezes requerem o desenvolvimento de infraestrutura e capacidades logísticas que podem beneficiar não apenas as Forças Armadas, mas também outras áreas da economia, como transporte, comunicações e tecnologia da informação. A PND destaca a importância de aproveitar essas oportunidades para melhorar a infraestrutura nacional.

Capacitação e Educação: Os gastos em defesa incluem programas de capacitação e educação profissional para militares e civis envolvidos na indústria de defesa. Esses programas podem contribuir para o desenvolvimento de habilidades técnicas e gerenciais que são transferíveis para outros setores da economia.

Em resumo, a PND reconhece a relação entre os gastos em defesa e o desenvolvimento nacional, buscando promover investimentos que não apenas fortaleçam as capacidades de defesa do país, mas também contribuam para o crescimento econômico, a inovação tecnológica, a criação de empregos e o desenvolvimento de infraestrutura e capacidades logísticas.

A PND tornou explícita para a sociedade as contribuições da defesa para o desenvolvimento social e econômico, sendo considerado, inclusive, como uma área da ciência econômica, a chamada Economia de Defesa. Santos (2018) apresentou um diagnóstico sobre a relação defesa e economia, onde:

> Dentre os efeitos positivos (+), pode-se destacar: aumento do nível de emprego, além de treinamento físico, técnico, bem como investimento educacional – desenvolvendo o capital humano (KH). Além disso, destaca-se a possibilidade de spin-off[4] e melhoria da infraestrutura social. Pode-se destacar, ainda, o aumento da demanda agregada

4 "Spin-off" é um termo utilizado para descrever a criação de uma nova empresa, produto ou projeto a partir de uma parte de uma organização existente. Esse processo visa explorar novas oportunidades de negócio ou desenvolver ideias que se encaixam completamente no núcleo original da empresa. Em outras palavras, é uma expansão ou ramificação de algo já estabelecido.

> (DA), da segurança nacional (e internacional), eventualmente contribuindo para a atração do investimento externo direto (IED) (Santos, 2018, p. 552).

A Estratégia Nacional de Defesa (END) (Brasil, 2020b) reconhece a necessidade de recursos financeiros suficientes para modernização, treinamento e manutenção das Forças Armadas, de modo que estejam preparadas para enfrentar desafios presentes e futuros. No entanto, a alocação específica de recursos orçamentários é determinada pelo governo de acordo com suas prioridades e disponibilidade de recursos. Na redação das Ações Estratégicas de Defesa (AED), a regularidade orçamentária visa:

> compatibilizar o orçamento de defesa à envergadura do País no cenário mundial. AED-13 Buscar a regularidade e a previsibilidade orçamentária para o Setor de Defesa. AED-14 Buscar a destinação de recursos orçamentários e financeiros capazes de atender as necessidades de articulação e equipamento para as Forças Armadas, por meio da Lei Orçamentária Anual, no patamar de 2% do PIB (Brasil, 2020b, p. 63).

Pode-se verificar que a END, apesar de não possuir o poder de normatizar o orçamento, apresenta a necessidade de se estabelecer uma forma de vincular o orçamento com a aplicação em defesa. Isso se justifica pelo fato de que os projetos estratégicos são de longo prazo e consideram os custos de aquisição, ciclo de vida e desfazimento dos meios de defesa.

Assim, a conexão entre os gastos com defesa e o orçamento, além orientar a aplicação dos recursos sob as limitações da disponibilidade orçamentária (eficiência econômica), deixa patente a importância de se manter uma regularidade no orçamento de defesa, a fim de garantir a continuidade dos projetos estratégicos de defesa e, consequentemente, os benefícios e spin-off para a sociedade.

Adam Smith (1723-1790), frequentemente considerado o pai da economia moderna, abordou várias questões relacionadas aos gastos públicos em suas obras, mas não especificamente sobre orçamentos de

defesa, pois esse conceito era menos relevante em seu tempo. No entanto, algumas ideias e princípios apresentados por Smith em sua obra "A Riqueza das Nações (1776)" podem ser aplicados à análise dos gastos com defesa. Ressaltam-se as seguintes considerações:

Eficiência e Despesas Públicas: Adam Smith enfatizou a importância da eficiência na alocação de recursos, incluindo os gastos públicos. Ele argumentava que o governo deveria gastar o dinheiro dos contribuintes com sabedoria e evitar desperdícios. Isso pode ser aplicado aos orçamentos de defesa, sugerindo que os gastos nessa área devem ser cuidadosamente analisados para garantir que os recursos sejam utilizados de forma eficaz.

Defesa como Bem Público: Smith reconhecia que a defesa nacional é uma das funções legítimas do governo, pois fornece um "bem público" que beneficia toda a sociedade. Ele argumentava que o governo deveria prover bens públicos que o setor privado não poderia fornecer eficientemente, e a defesa é frequentemente citada como um exemplo clássico desse tipo de bem público.

Restrições de Gastos: também reconhecia a importância de limitar os gastos do governo. Embora reconhecesse a necessidade de defesa, ele alertava contra o excesso de gastos governamentais, argumentando que altos impostos e grandes despesas governamentais poderiam prejudicar o crescimento econômico e a prosperidade.

Embora Adam Smith não tenha tratado especificamente dos orçamentos de defesa, seus princípios econômicos gerais poderiam ser aplicados à análise dos gastos com defesa. Matthews e Maharani (2009) colocam que Smith tinha uma visão da defesa como o bem público por definição, que era importante demais para ser deixado para o mercado. Segundo os autores,

> a insistência de Smith no domínio da defesa pelo setor público tem duas justificativas: primeiramente, a defesa representa um dos melhores exemplos do ótimo de Pareto, isto é, onde todos os cidadãos se beneficiam da provisão de um bem sem o perigo do "freeriding"; e segundo, a política deve ser orientada para que as iniciativas em produtos de defesa sejam públicas, pois apenas a propriedade pública irá

> garantir a soberania da oferta continua às partes interessadas (Matthews e Maharani, 2009, p. 91).

O Estado tem a responsabilidade de proteger a propriedade, inclusive contra ameaças externas, tornando a defesa nacional como um dever. Os gastos com defesa aumentam à medida que a sociedade evolui por dois motivos: a necessidade de manter uma Força Armada permanente e a complexidade crescente da guerra devido à divisão do trabalho, exigindo maiores recursos nesse setor.

Ambros (2017) faz uma observação que reforça esta proposição:

> Adam Smith defendia que os gastos com defesa devem ser obrigação do Estado soberano, inclusive para a manutenção de um exército permanente e profissional, seguindo sua própria lógica da divisão do trabalho em uma sociedade. Além disso, aceitando a importância da produção material para a soberania da nação, Smith admitia que interferências do Estado na economia, em especial em relação às restrições de importações, são admissíveis quando servem para proteger as indústrias essenciais à defesa nacional. Nesse sentido, Smith defendia a manutenção dos Atos de Navegação do Reino Unido, ainda que fossem desfavoráveis ao comércio exterior a partir do aumento de custos. Dado que a marinha mercante era facilmente convertida em marinha de guerra, tornava-se um requisito estratégico sustentar a indústria naval britânica em tempos de paz para garantir sua existência em tempos de guerra. Portanto, Smith não necessariamente discutia o impacto dos gastos militares no crescimento econômico, mas via a indústria de defesa como estratégica para o poder das nações (Ambros, 2017, p. 139).

Em proveito desta perspectiva, em uma breve análise, fazer correlações positivas entre gastos militares e desenvolvimento econômico

apresentam pontos que merecem destaque:

a) prover a defesa da sociedade, contribuindo para a garantia das condições de segurança e mantendo um ambiente estável para promover o desenvolvimento nacional;

b) gastos militares podem fomentar o desenvolvimento por meio dos spin-off tecnológicos, de infraestrutura, de desenvolvimento de conhecimento científico autóctone, de qualificação do setor produtivo, entre outros.

A ideia de que a atividade de defesa, como responsabilidade do Estado, pode promover desenvolvimento sócio econômico, por meio da orientação dos esforços estratégicos da educação e do setor produtivo, remete diretamente à teoria do "hélice tríplice" desenvolvida por Etzkowitz e Zhou (2017).

As ideias apresentadas neste trabalho abordam a questão da vinculação de orçamento de forma direta e esclarece que o cerne dessa questão é a gestão eficiente do orçamento público.

Com estratégia, é possível garantir os requisitos do liberalismo econômico, como a menor presença do Estado e a flexibilidade na aplicação dos recursos conforme as prioridades econômicas e políticas da conjuntura. Segundo Etzkowitz e Zhou (2017), o Estado pode atuar como um fomentador da sinergia entre as esferas institucionais primárias (governo-academia-setor produtivo) sem grandes interferências no sistema econômico.

Hamilton entendia que, ao centralizar o orçamento de defesa na União, seria possível coordenar melhor os esforços e evitar desperdícios dos gastos. Isso contribui para uma utilização mais eficiente dos recursos disponíveis (Madison, Hamilton e Jay, 1993, p. 201).

3 ORÇAMENTO NÃO VINCULADO: UMA ANÁLISE DOS PREJUÍZOS POTENCIAIS À CAPACIDADE DE DEFESA

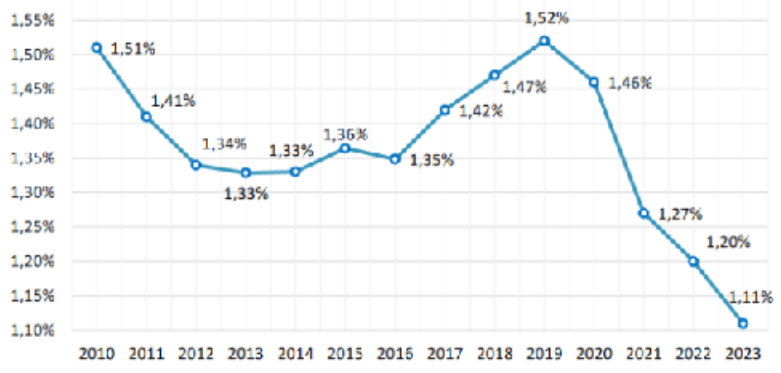
A análise de risco é uma abordagem sistemática e estruturada que visa identificar, avaliar e mitigar os riscos associados a uma determinada decisão, política ou evento. No contexto da desvinculação do orçamento de defesa, essa metodologia permite examinar os possíveis cenários de risco que podem surgir como resultado da falta de investimento adequado nas Forças Armadas.

Ao empregar-se a análise de risco, é possível identificar uma ampla

gama de riscos potenciais, incluindo a redução da capacidade operacional das Forças Armadas, a deterioração da prontidão militar, a vulnerabilidade a ameaças emergentes e a perda de credibilidade internacional. Além disso, essa abordagem permite avaliar a probabilidade de ocorrência de tais riscos e os possíveis impactos que poderiam surgir se não forem adequadamente gerenciados.

Para realizar uma análise quantitativa dos impactos da desvinculação orçamentária na capacidade de defesa, precisamos coletar dados históricos do orçamento de defesa do Brasil dos últimos 14 anos.

Gráfico 1 Orçamento em defesa x PIB em %



Fonte: Ministério da Defesa - Relatório de gestão (Brasil, 2023, p. 13)

Com esses dados, oferecidos pelo Relatório de gestão (Brasil, 2023, p. 13), é possível proceder à análise quantitativa, projetando os impactos dos cortes orçamentários em várias áreas, tomando por base o investimento em defesa para 2023.

Os dados utilizados como parâmetro neste demonstrativo são estimativas meramente ilustrativas e foram selecionados para fins demonstrativos. Servem apenas como um exercício analítico para contextualizar a discussão sobre o tema.

Os valores e impactos mencionados nesta análise quantitativa são hipotéticos. O objetivo é exemplificar o potencial impacto da não vinculação orçamentária na capacidade de defesa, fornecendo uma base teórica para entender as possíveis consequências de cortes financeiros significativos. É importante salientar que esses números não representam uma previsão ou estimativa oficial.

Foram projetados os impactos para uma simulação de redução de

20% no orçamento, a título de ilustração, tomando por base o orçamento de 2023 (R$ 122,8 bilhões) (Brasil, 2023). Trata-se de uma análise de sensibilidade, que explora os efeitos marginais de cortes orçamentários em componentes-chave da defesa, evidenciando trade-off entre manutenção da força e investimentos estratégicos.

Impacto no Pessoal - Assumindo que 78% do orçamento é destinado a pessoal:

Orçamento de Pessoal: 0,78 x 122,8 = R$ 95,78 bilhões
Redução de Pessoal (20%): 0,20 x 95,78 = R$ 19,15 bilhões

Impacto em Investimentos (Transformação das Forças) - Assumindo que 6,6% do orçamento é destinado a equipamentos:
Orçamento para investimentos: 0,066 x 122,8 = R$ 8,11 bilhões
Redução de investimentos (20%): 0,20 x 8,11 = R$ 1,62 bilhões

Impacto em custeio - Assumindo que 12,8% do orçamento é destinado a Custeio:
Orçamento para Custeio: 0,128 x 122,8 = R$ 15,72 bilhões
Redução de Custeio (20%): 0,20 x 15,72 = R$ 3,15 bilhões

Impacto em Dívidas - Assumindo que 2,5% do orçamento é destinado a Dívidas:
Orçamento para dívidas: 0,025 x 122,8 = R$ 3,07 bilhões
Redução de orçamento para dívidas (20%): 0,20 x 3,07 = R$ 0,614 milhões

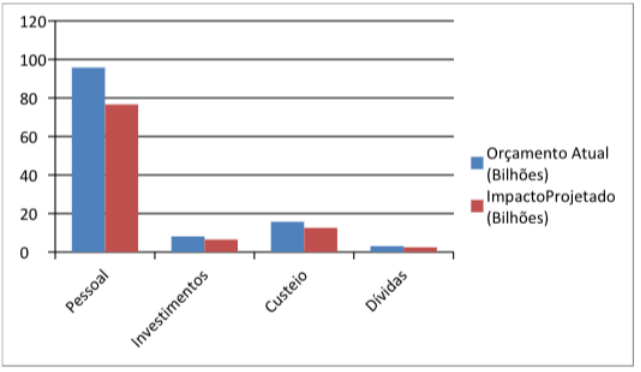
Resumo dos Impactos

Categoria	Orçamento Atual (Bilhões)	Redução (20%) (Bilhões)	Impacto Projetado (Bilhões)
Pessoal	95,78	19,15	76,63
Investimento	8,11	1,62	6,49
Custeio	15,72	3,15	12,57
Dívidas	3,07	0,614	2,46
Cálculo aproximado com estimativa de redução de 20%			98,15

O Gráfico 2 permite visualizar com clareza que um corte de 20% no orçamento recairia principalmente sobre Pessoal, podendo impactar

diretamente na qualidade de vida dos militares e servidores civis. Investimentos, já escassos, sofreriam uma redução adicional de R$ 1,62 bilhão, agravando ainda mais os desafios da modernização.

Gráfico 2 – Representação do impacto com a redução de 20%



Fonte: Elaborado pelos autores

A avaliação dos impactos potenciais de uma redução de 20% no orçamento de defesa do Brasil requer uma análise cuidadosa sobre a série histórica dos gastos com defesa das últimas décadas, particularmente os últimos 14 anos. O orçamento de defesa brasileiro tem oscilado consideravelmente nesse período, refletindo variações econômicas, mudanças nas prioridades governamentais. Com base nessas oscilações, é possível fazer um prognóstico fundamentado sobre as consequências de uma significativa redução orçamentária.

Nos últimos 14 anos, o orçamento de defesa do Brasil experimentou flutuações, as quais resultaram em ciclos de expansão e contração que afetaram a capacidade de manutenção de equipamentos e a qualidade de vida do pessoal militar. A análise desses ciclos revela que períodos de cortes orçamentários tendem a exacerbar problemas preexistentes, como a falta de modernização tecnológica e possível redução da capacidade de resposta a crises.

A análise apresentada neste trabalho se insere no contexto de um estudo abrangente sobre a evolução dos gastos governamentais em áreas estratégicas e seu impacto na economia brasileira. Especificamente, a análise foca no período de 2019 a 2023, um intervalo marcado por significativas transformações econômicas e políticas.

Durante esses anos, o Brasil enfrentou desafios como a pandemia

de COVID-19, instabilidades políticas e mudanças nas prioridades orçamentárias. Nesse cenário, compreender a dinâmica dos investimentos em defesa se torna determinante para avaliar não apenas a segurança nacional, mas também as implicações econômicas e estratégicas dessa alocação de recursos.

Esta investigação utilizou dados do Ministério da Defesa para calcular a proporção do Produto Interno Bruto destinada ao setor de defesa, oferecendo uma visão detalhada do comportamento relativo ao mencionado período crítico, destacando as variações detectadas.

Para realizar uma análise rigorosa em termos proporcionais e relativos do PIB brasileiro e da porcentagem de investimento em defesa entre os anos de 2019 e 2023, foi necessário seguir um método acadêmico que envolveu a coleta de dados precisos, o cálculo de proporções e uma interpretação crítica dos resultados. A análise foi estruturada em duas seções principais: dados e metodologia, e análise dos resultados.

3.1 Dados e Metodologia

3.1.1 Coleta de Dados

PIB Brasileiro

2019: R$ 7.4 trilhões[5].

2023: R$ 10,9 trilhões[6].

Investimento em Defesa

2019: Aproximadamente 1.52% do PIB, equivalente a R$ 112.5 bilhões.

2023: Aproximadamente 1.11% do PIB, equivalente a R$ 122.8 bilhões.

Metodologia

Para análise proporcional e relativa, foram seguidas as seguintes etapas:

Cálculo das Proporções [etapa 1]:

Proporção do investimento em defesa em relação ao PIB para ambos os anos.

5 Agência IBGE Notícias. Disponível em: https://encurtador.com.br/cOGIC

6 Agência IBGE Notícias. Disponível em: https://encurtador.com.br/Pv74m

Análise Comparativa [etapa 2]:

Comparação entre as proporções dos dois anos; e cálculo da variação relativa (em percentual) entre os anos.

3.2 Análise dos Resultados

3.2.1 Análise Proporcional

Inicialmente apresenta-se o calculo da proporção do investimento em defesa em relação ao PIB para cada ano.

2019:

$$\text{Proporção} = \frac{\text{Investimento em Defesa}}{\text{PIB}} = \frac{\text{R\$ 112,5 bilhões}}{\text{R\$ 7,4 trilhões}} \approx 0{,}015 \text{ ou } 1{,}5\%$$

2023:

$$\text{Proporção} = \frac{\text{Investimento em Defesa}}{\text{PIB}} = \frac{\text{R\$ 122,8 bilhões}}{\text{R\$ 10,9 trilhões}} \approx 0{,}011 \text{ ou } 1{,}1\%$$

3.2.2 Análise Relativa

Para entender a variação relativa, foram comparadas as proporções e calculada a mudança percentual.

$$\text{Mudança Relativa} = \frac{\text{Proporção em 2023} - \text{Proporção em 2019}}{\text{Proporção em 2019}} \times 100\%$$

Substituindo os valores:

$$\text{Mudança Relativa} = \frac{1{,}1\% - 1{,}5\%}{1{,}4\%} \times 100\% = \frac{-0{,}4\%}{1{,}4\%} \times 100\% \approx -28{,}57\%$$

Aparentemente, houve uma ligeira diminuição na proporção do investimento em defesa em relação ao PIB de 2019 (1.5%) para 2023 (1.1%).

Mas, na prática, esta mudança representa uma diminuição de aproximadamente 28,57% na proporção do PIB dedicada ao investimento em defesa, um número preocupante, para dizer o mínimo.

A análise também mostra que, embora o valor absoluto do investimento em defesa tenha aumentado de 2019 para 2023, a proporção desse investimento em relação ao PIB diminuiu consideravelmente. Este declínio relativo de 28,57% sugere uma priorização menor do setor de defesa em relação ao crescimento total da economia brasileira.

Esta interpretação se baseia em uma análise de conteúdo das tendências orçamentárias e políticas, que revela não apenas os números em si, mas também a mudança nas prioridades estratégicas do Estado brasileiro ao longo do período analisado. A análise qualitativa do contexto econômico e político associado a essa redução proporcional permite compreender as motivações por trás dessa realocação de recursos e seus

possíveis significados para a política de defesa nacional. É importante considerar este resultado no contexto de mudanças econômicas e políticas mais amplas que possam ter influenciado as decisões de investimento em defesa durante este período.

4 VINCULAÇÃO ORÇAMENTÁRIA EM DEFESA À RECEITA CORRENTE LÍQUIDA: UMA ANÁLISE CRÍTICA DOS BENEFÍCIOS E DESAFIOS

A segurança nacional é um pilar essencial para a estabilidade de qualquer Estado, e seu fortalecimento depende, em grande medida, de investimentos contínuos e adequados em defesa. A desvinculação do orçamento de defesa tem se tornado uma preocupação crescente em vários países, especialmente em tempos de incertezas econômicas e gestões fiscais rigorosas. Nesse contexto, uma possibilidade emerge como estratégia potencialmente eficaz para garantir a estabilidade e a previsibilidade financeira necessária para manter a integridade das Forças Armadas: a de vincular o orçamento de defesa à Receita Corrente Líquida (RCL)[7].

A vinculação à RCL, diferentemente do PIB, assegura que o orçamento de defesa reflita a realidade fiscal imediata do país. Enquanto o PIB pode crescer sem aumento proporcional na arrecadação (exemplo: crescimento do setor informal), a RCL está diretamente ligada aos recursos disponíveis para alocação. No contexto brasileiro, sugere-se uma vinculação progressiva, com cláusulas de revisão em crises econômicas, mitigando assim os riscos de subinvestimento.

Ao garantir que uma fração da RCL seja destinada ao setor de defesa, essa abordagem busca mitigar os riscos associados a cortes orçamentários arbitrários que frequentemente prejudicam a capacidade militar e operacional das Forças Armadas. Nesse sentido, a vinculação orçamentária é vista não apenas como uma solução técnica, mas como um compromisso do governo com a segurança e a soberania nacional, refletindo o entendimento de que a defesa é uma prioridade estratégica que vai além das flutuações de receita e de demandas sociais.

7 A ideia de vincular o orçamento de defesa à Receita Corrente Líquida foi mencionada em uma troca de impressões entre o Chefe do Estado-Maior da Armada (CEMA) e o Presidente do Centro de Estudos Político-Estratégicos da Marinha do Brasil (PresCEPE-MB) em 2024, durante a qual se discutiram desafios e alternativas para a previsibilidade orçamentária da defesa.

Entretanto, essa estratégia não está isenta de desafios e riscos. O vínculo estreito entre o orçamento de defesa e a RCL pode introduzir novas vulnerabilidades, especialmente em cenários de crise econômica, onde a receita do governo pode inevitavelmente se contrair. Surge, assim, a necessidade de uma análise detalhada que aborde tanto os benefícios significativos da vinculação orçamentária quanto os desafios que ela pode impor na gestão dos recursos de defesa.

Neste tópico, exploraremos, embora de forma rasa, esses aspectos, iniciando sob o formato de incentivos para uma discussão, os benefícios que a vinculação do orçamento de defesa à RCL pode proporcionar, seguido por uma avaliação crítica dos riscos associados. A partir dessa análise, é possível subsidiar decisões informadas sobre a alocação de recursos para a defesa, garantindo que as prioridades de segurança nacional estejam devidamente alinhadas com a realidade fiscal do país

4.1 Benefícios associados

Vincular o orçamento de defesa à RCL permite que as Forças Armadas planejem e implementem suas estratégias de maneira mais eficaz, recebendo um fluxo constante de recursos de acordo com a receita do governo. Isso facilita a elaboração de planos de longo prazo para modernização e manutenção, além de garantir a continuidade em programas de treinamento e operações.

Prioridade Estratégica: A vinculação do orçamento pode ser vista como um compromisso do governo com a segurança nacional. Ao garantir que um percentual da RCL seja destinado à defesa, o país reafirma a importância de sua força militar na estrutura de governo, promovendo a segurança pública e a soberania.

Evitando Cortes Arbitrários: Com uma estrutura orçamentária vinculada, o setor de defesa está menos vulnerável a cortes imprevisíveis que podem surgir em tempos de turbulência econômica. Isso é particularmente importante em situações onde há a necessidade de resposta rápida a crises de segurança interna ou externa.

Estimulo à Modernização: A vinculação orçamentária permite investimentos constantes em tecnologia e capacidade operacional. Com previsibilidade nos recursos, é possível planejar e implementar projetos de pesquisa e desenvolvimento, elevando a competitividade da indústria de defesa nacional e reduzindo a dependência de tecnologias estrangeiras.

Melhora nas Condições de Trabalho: Ao garantir uma parte da RCL para defesa, os investimentos em pessoal militar e em infraestrutura podem ser mantidos, resultando em condições de trabalho mais adequadas, o que pode, por sua vez, aumentar o moral e a retenção de talentos nas Forças Armadas.

4.2 Avaliação crítica dos Riscos Associados

O orçamento vinculado à RCL pode ser vulnerável a flutuações na economia. Em tempos de crise econômica, a receita corrente líquida pode cair, resultando em um orçamento de defesa reduzido, o que pode prejudicar a capacidade de resposta militar ou levar a cortes em programas essenciais.

Possíveis Conflitos de Prioridade: A vinculação pode resultar em tensões entre os diferentes setores governamentais. Em períodos de necessidade fiscal em outras áreas, como saúde ou educação, a defesa pode ser vista como um gasto menos prioritário, levando a uma pressão para reverter a vinculação em favor de orçamentos que atendam a demandas sociais urgentes.

Rigidez Orçamentária: Ao estabelecer uma porcentagem fixa da RCL para a defesa, pode-se criar uma rigidez orçamentária que limita a flexibilidade na realocação de recursos durante emergências. A necessidade de atendimentos emergenciais em outras áreas pode ser comprometida.

Falta de Inovação: A dependência de um orçamento fixo pode limitar a capacidade de inovação. Se os recursos são alocados automaticamente de acordo com regras fixas e não são revisados com regularidade, há um risco de estagnação em termos de desenvolvimento tecnológico e capacidade operacional.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Sobre a importância de se vincular o orçamento de defesa ao PIB ou, alternativamente, à RCL, podem-se destacar diversos pontos relevantes que evidenciam sua relevante contribuição à preservação da soberania nacional e à defesa dos interesses da sociedade, condição indispensável para a promoção do desenvolvimento.

De imediato, cumpre alertar que a vinculação, por si só, não garante a alocação dos recursos financeiros compatíveis com as necessidades de

defesa de um país que se pretende líder regional e ambiciona voos mais altos na cena internacional. À guisa de exemplo, basta imaginarmos o que aconteceria com nossa defesa nacional se o percentual escolhido para vinculação ao PIB fosse de 0,5%!

Sem jamais perder de vista a ressalva acima formulada, uma vinculação do orçamento de defesa suficiente para produzir sinergia e fomentar o desenvolvimento parece um bom caminho. Esse vínculo promove a transparência e a prestação de contas perante a sociedade, fortalecendo a credibilidade institucional.

O pensamento econômico liberal apontou requisitos interessantes para a gestão eficiente dos recursos do Estado, tais como a menor presença do Estado e a flexibilidade na aplicação dos recursos conforme as prioridades econômicas e políticas da conjuntura. Mas este trabalho procurou demonstrar que, com estratégia, é possível preservar esses requisitos e ainda estabelecer vínculo orçamentário suficiente para aplicação nos setores capazes de contagiar o sistema e promover desenvolvimento, sendo a defesa um desses setores, aliás, dos mais destacados.

Mediante o estabelecimento de um percentual adequado (e inexoravelmente robusto) do PIB, ou da RCL, o orçamento de defesa seria menos suscetível a cortes decorrentes de mudanças políticas ou econômicas de curto prazo. Isso garante que, independentemente das flutuações econômicas, as Forças Armadas tenham uma fonte de financiamento relativamente estável.

Um orçamento de defesa consistente e previsível pode fortalecer a base industrial de defesa do país, promovendo a pesquisa, desenvolvimento e produção de equipamentos e tecnologias militares autóctones.

Especificamente no que concerne à RCL, mediante a alocação de um percentual adequado desse indicador financeiro ao orçamento de defesa, o Estado não apenas assegurará os recursos necessários para a proteção do território e dos cidadãos, mas também fomentará um ciclo de confiança entre a sociedade e as instituições militares. Essa vinculação promove a transparência e a responsabilização, vital para fortalecer a credibilidade institucional. O estabelecimento de uma porcentagem fixa da RCL para defesa pode limitar a vulnerabilidade da alocação orçamentária a cortes imprevistos, decorrentes de mudanças políticas ou econômicas de curto prazo. Assim, assegura-se uma fonte de financiamento realista, crucial para a prontidão e a capacitação das Forças Armadas. Tudo isso sem representar qualquer ameaça à responsabilidade fiscal, que se consolidou

no Brasil como não mais como um princípio, mas como um imperativo inegociável, porquanto previsto em lei.

Entretanto, ao considerar a vinculação do orçamento de defesa à RCL, é essencial reconhecer também os desafios que tal abordagem pode trazer. Embora ela garanta uma previsibilidade financeira que beneficia a defesa, a dependência direta da RCL implica uma vulnerabilidade às flutuações da economia. Durante crises financeiras, uma diminuição na receita corrente pode resultar em cortes significativos no orçamento de defesa, impactando diretamente a capacidade operativa da segurança nacional.

A implementação prática dessa vinculação orçamentária requer critérios claros que equilibrem necessidades estratégicas e realidade fiscal.

Por fim, o fortalecimento da defesa nacional por intermédio de uma alocação orçamentária estável não apenas favorece a preservação da soberania nacional, mas também impulsiona a pesquisa, o desenvolvimento e a produção locais de equipamentos e tecnologias militares. Trata-se de uma política pública que impulsionará um círculo virtuoso de: crescimento da base industrial de defesa do país; geração de empregos diretos e indiretos; e promoção da inovação tecnológica. São elementos essenciais para um Brasil que busca se posicionar de maneira destacada no cenário global. Assim, a vinculação do orçamento de defesa emerge não apenas como um mero parâmetro financeiro referencial, mas como um passo estratégico em direção a um futuro mais seguro e próspero para o país.

STRENGTHENING NATIONAL: An analysis of Budgetary Allocation for Defense

ABSTRACT

This article examines the subject of financial allocation and the cost-benefit connection in regard to Brazil's defense capabilities, specifically how resource flexibility can have a negative impact on the Armed Forces' readiness and effectiveness. Examines the potential losses to national security caused by an unbound budget on Gross Domestic Product (GDP) and offers views for policy and strategic decision-making, such as the possibility of linking to Net Current Revenue (NCR). The study takes a mixed approach, using both quantitative and qualitative analysis. The literature review is supplemented with sensitivity and content analyses. The article emphasizes the necessity for a balance between fiscal efficiency and maintaining a strong defense, giving proposals for public policies that ensure national security without compromising the effectiveness of the Armed Forces.
Keywords: Budget; Defense; Gross Domestic Product; Net Current Revenue; Public Policies

REFERÊNCIAS

AMBROS, Christiano Cruz. Indústria de Defesa e Desenvolvimento: Controvérsias Teóricas e Implicações em Política Industrial. **Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 6, n. 11, p. 136-158, jan./jun. 2017. ISSN: 2238-6262.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, 2020a.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, 2020b.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Relatório de Gestão do Ministério da Defesa 2023**. Brasília, 2023.

ETZKOWITZ, Henry; ZHOU, Chunyan. Hélice Tríplice: inovação e empreendedorismo universidade-indústria-governo. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 31, n. 90, p. 23-48,mai./ago. 2017. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142017000200023. Acesso em: 30 mar. 2020. ISSN 1806-9592.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **The federalist papers 1787- 1788**. Apresentação Isaac Kramink. [Tradução para o português por Maria Luiza X. de A. Borges – "Os Artigos Federalistas 1787-1788"]. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MATTHEWS, Ron; MAHARANI, Curie. The defense iron triangle revisited. In: **Modern defense industry**: political, economic and technological issues. Santa Barbara: Praeger Security International, 2009.

RODRIGUES, Marcos Silva. Plano estratégico da Marinha PEM 2040. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 27, n. 1, p. 13-30, jan./abr. 2021. ISSN: 1809-3191.

SANTOS, Thauan. Economia de defesa como uma categoria geral de análise nas ciências econômicas. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 24, n.3, p. 542-564, set./dez. 2018. ISSN: 1809-3191.

SMITH, Adam. Os gastos com a defesa. In: **A Riqueza das Nações**. cap. I. [Trad. Luiz João Baraúna]. São Paulo: Abril Cultural, 1983.