

A Gestão Estratégica do Orçamento de Defesa do Brasil

Eduardo Siqueira Brick, PhDⁱ

Existem duas atividades muito distintas quando se procura resolver os problemas de defesa de um país: o **preparo** da capacidade militar e o seu **emprego**.

Capacidade militar só pode ser valorada em termos de proficiência efetiva em combate nas contingências possíveis que o país tenha que enfrentar. Essas, podem ser caracterizadas, de uma forma muito simplificada, como uma combinação de tarefas (tipos de emprego tático de unidades militares), ameaças (as unidades militares dos inimigos) e cenários (geografia; condições climáticas; ambiente urbano ou rural; existência, ou não, de aliados com que se possa contar; etc.). O acrônimo TAC (tarefa/ameaça/cenário) serve para identificar cada uma das situações em que a capacidade militar poderá ser usada.

Mas, modernamente, em especial para países do porte do Brasil, que não têm como opção depender de outros para sua sobrevivência, a capacidade militar tem dois componentes essenciais: a capacidade operacional de combate (ou capacidade militar propriamente dita) e a capacidade de logística de defesa. Esta última se destina a fornecer os meios (sistemas de armas) para compor as unidades militares de combate e sustentar seu emprego, quando e onde necessário.

Fornecer meios significa ter capacidade industrial e de inovação para identificar necessidades derivadas das ameaças atuais e futuras, conceber soluções inovadoras de meios de combate para enfrentá-las, desenvolver essas soluções, manufaturar, testar e avaliar e apoiar o uso (treinar usuários e ajudar a manter os meios).

Sustentar emprego significa, entre outras coisas, ter uma capacidade produtiva suficiente para fornecer os consumíveis (combustíveis, alimentos, peças de reposição, munição, medicamentos, etc.) e recuperar os recursos materiais (sistemas de armas) e humanos que tenham perdido sua condição de emprego em combate, devido ao atrito natural da guerra.

Um fato importante a destacar é que não existe capacidade militar efetiva sem esses dois componentes.

Isto porque a capacidade operacional de combate de uma unidade militar depende de muitos fatores que podem ser resumidos em quatro grandes categorias:

a. Estrutura das unidades – efetivo, treinamento, liderança, organização, informação, interoperabilidade.

b. Modernidade - grau de sofisticação e atualização do agregado tecnológico (sistemas de armas, equipamentos, instalações) e, também, doutrina e tática, todos adequados às ameaças possíveis.

c. Prontidão – o fato de a unidade estar pronta para cumprir a missão para a qual foi projetada. Ou seja, ter os seus meios materiais e humanos disponíveis para pronto emprego (aprestada).

d. Sustentabilidade - a capacidade de manter o nível de prontidão durante a atividade operacional.

Modernidade e sustentabilidade dependem diretamente da capacidade de logística de defesa. Para ter essa capacidade o país deve desenvolver e sustentar unidades fabris (indústrias) e institutos de ciência, tecnologia e inovação (ICT) específicos para defesa, conhecidos, no seu conjunto, como Base Industrial de Defesa (BID).

Parte dessa BID deve ser considerada estratégica e receber um tratamento diferenciado por parte do Estado, porque é representada por empresas e ICTs que são essenciais para desenvolver a capacidade operacional de combate, como é o caso das organizações que concebem, desenvolvem e fornecem plataformas militares (navios, aeronaves, carros de combate) e seus sistemas de armas (canhões, mísseis, radares, sonares, comunicações, guerra eletrônica, munições inteligentes e de grosso calibre, etc.). Ou seja, cabe ao Estado a responsabilidade de desenvolver e sustentar, não só as unidades militares de combate (brigadas no Exército, forças tipo na Marinha e esquadrilhas na Força Aérea), mas, também, a parte estratégica da BID (tanto empresas como ICTs).

É importante ressaltar que a logística de defesa tem dois lados: um lado da oferta, representado pela BID e um lado da demanda, normalmente representado por uma organização do Estado, responsável pelas atividades de inovação, pesquisa e desenvolvimento (P&D) e aquisição de produtos de defesa e pela gestão de políticas industriais e de CT&I específicas para defesa. Esse conjunto, envolvendo oferta e demanda, constitui um sistema único que deve trabalhar de forma sinérgica e integrada, visando ao desenvolvimento e sustentação da capacidade militar. Como não existe um nome consagrado para designar esse sistema, usaremos a designação Base Logística de Defesa (BLD).

Em resumo, a capacidade militar de um país é provida por dois **Instrumentos de Defesa** muito diferentes em todos os aspectos que se possa considerar: as Forças Armadas (FFAA), responsáveis por prover a capacidade operacional de combate e a Base Logística de Defesa, responsável por prover a capacidade de logística de defesa, abrangendo tanto o lado da oferta como o da demanda.

Para que um país possa empregar capacidade militar ele tem que, previamente, preparar (construir e sustentar) esses dois Instrumentos da Defesa. Surge, então, o primeiro grande dilema dos planejadores da defesa.

Qual componente de capacidade (operacional de combate ou de logística de defesa) priorizar em um determinado momento? Qual Instrumento da Defesa: Forças Armadas ou Base Logística de Defesa?

Este é o cerne da **Gestão Estratégica da Defesa**, que envolve soluções de compromisso (*trade-offs*) entre orçamento, capacidade operacional de combate e capacidade de logística de defesa. Ou seja, entre orçamento, FFAA e BLD. Por serem o objeto da Gestão Estratégica da Defesa, orçamento, FFAA e BLD podem ser considerados como os **Recursos Estratégicos da Defesa**.

Cabe aqui um parêntese para abordar a maneira pela qual o Estado cuida da solução dos problemas que lhe são afetos. O Estado é uma abstração que, na prática, funciona através de suas instituições, definidas por um arcabouço legal, a partir de uma constituição. O comum é a divisão em três poderes (executivo, legislativo e judiciário), sendo que, em países democráticos, o chefe do executivo e os membros do legislativo são eleitos pelo povo para cumprir mandatos fixos. Os membros do judiciário fazem parte de corporações definidas em leis, que são ocupadas, em sua maior parte, por pessoas admitidas por concursos (em alguns casos escolhidas por

critérios políticos) para cargos vitalícios (podem existir alguns cargos com mandatos fixos em tribunais superiores). Existem, também, corporações no executivo (Forças Armadas e Polícia Federal, por exemplo) cujos membros têm carreiras vitalícias e são admitidos por concursos. No legislativo existe uma estrutura semelhante para assessorar os políticos e cuidar da administração. Tanto no executivo, quanto no legislativo, existe a possibilidade de os eleitos escolherem pessoas para ocupar provisoriamente funções na máquina pública, durante o período de seus mandatos.

Por governo, entende-se, então, a estrutura do executivo e do legislativo em um período entre eleições. Portanto, tanto o preparo, quanto o emprego da capacidade militar dependem de ações desenvolvidas por governos.

Um conceito importante, quando se trata de ações de governos, é o de política pública. Segundo o renomado cientista político Thomas R. Dye, “a política pública é tudo o que os governos decidem fazer ou deixar de fazer”.

Políticas públicas abrangem dois elementos: ação e intenção. Pode ocorrer política sem intenção explícita, mas política positiva não existe sem ações concretas. Essas, envolvem obrigatoriamente decisões sobre alocações do orçamento e podem incluir outros elementos, principalmente alterações no arcabouço legal e criação de novos órgãos e carreiras de funcionários.

Feitas essas considerações, podemos voltar à questão levantada: o que priorizar no orçamento de defesa? Ou seja, como fazer a Gestão Estratégica da Defesa?

Essa decisão depende muito do cenário em que o país se encontra: situação de paz, ou de ocorrência de contingências graves, ou sua iminência.

Em situações de contingências severas, que afetem a segurança do Estado, ou a vida da população (guerras, calamidades naturais, epidemias), ou na sua iminência, a prioridade absoluta é para o preparo e sustentação do emprego da capacidade operacional necessária para enfrentar o problema. No caso da defesa, da capacidade operacional de combate. Nessas circunstâncias, a ação do Executivo é reativa e recebe amplo apoio da população e dos outros dois poderes. As restrições orçamentárias são suspensas (ver o caso do Brasil no enfrentamento da COVID-19) e as necessidades do enfrentamento das ameaças é que comandam as alocações do orçamento. Nessas situações, recorre-se a qualquer fonte externa disponível dos meios necessários, sem priorizar a capacidade própria de desenvolvimento e fabricação desses meios. Um ponto importante a ressaltar é que, normalmente, as situações de emprego são de curta ou média duração e confinadas ao período de um governo específico.

Na situação de paz as condições são muito diferentes. Para a defesa, em particular, a baixa percepção de que possam existir ameaças, resulta em baixo apoio político e da população, o que faz com que existam grandes restrições orçamentárias. Essa situação exige que se tenha muita atenção aos custos de oportunidade. Existem muitas razões que justificam que, em períodos de paz, a prioridade na alocação de recursos do orçamento deva ir para a capacidade de logística de defesa. A saber:

- a) A tecnologia de produtos de defesa evolui com muita velocidade, tornando obsoletos, em pouco tempo, os sistemas de armas. Portanto, se não existe iminência de emprego, não é sensato gastar muitos recursos com meios de combate. Isso é muito fácil de ser verificado no caso brasileiro. Inúmeras aeronaves da Força Aérea

e da Marinha (por exemplo, AMX, F-5, A-4), navios e submarinos da Marinha e carros de combate e sistemas de mísseis do Exército já estão obsoletos. Olhando em retrospecto, a única utilidade desses meios foi o treinamento de recursos humanos e o desenvolvimento de alguma capacitação industrial e tecnológica (quando isso ocorreu). Portanto, houve desperdício de recursos escassos.

- b) A capacidade operacional de combate pode ser construída em pouco tempo, se existir um núcleo mínimo (principalmente pessoal treinado) que sirva de base. Foi o que aconteceu com o Brasil nos dois grandes conflitos em que esteve envolvido (Guerra do Paraguai e Segunda Grande Guerra), quando desenvolveu sua capacidade usando meios recebidos de aliados, ou adquiridos. O mesmo pode ser observado em relação à Ucrânia no atual conflito com a Rússia. O problema é a dependência em um país estrangeiro. Mas, na hora da emergência, esse problema é relativizado.
- c) A capacidade de logística de defesa (industrial e tecnológica), por outro lado, é muito mais difícil e demorada de ser construída. Demanda perseverança e regularidade, durante décadas, de elevados investimentos na formação de recursos humanos, desenvolvimento de tecnologias e construção de unidades fabris (instalações, bens de capital e processos). Por outro lado, ao ser construída, ela é permanente e pode se manter atualizada e, até mesmo, evoluir, usando sua própria capacidade. Ou seja, não fica obsoleta. Ela é, também, a única garantia real de modernidade, prontidão e sustentabilidade das unidades militares combatentes, sem dependência da vontade de países estrangeiros. Em resumo, é essencial para garantir a soberania de um país do porte do Brasil.

Contrariamente ao que ocorre em situações de enfrentamento de contingências, em grande parte contidas em um período de governo, o preparo de capacidade militar, por demandar décadas, extrapola a duração de governos específicos. Existe, aqui, um novo dilema.

Como conciliar o fato de que a construção de capacidade militar demanda décadas e, portanto, existe a necessidade de garantir a continuidade das ações, com o fato de que dependerá da ação de vários governos, que podem ter ideias e agendas diferentes e, até mesmo, conflitantes.

Existem várias abordagens para explicar como as decisões políticas são tomadas. Essas decisões podem resultar de processos racionais, incrementais ou mistos. A abordagem da sondagem mista, proposta por Amitai Etzioni, permitiria ao tomador de decisões reduzir os aspectos irrealistas do modelo racional e superar a tendência conservadora do incrementalismo, explorando alternativas de prazos mais longos. Em resumo, Etzioni propõe tornar explícito esse dualismo da seguinte forma:

- a) Criação de processos superiores e fundamentais da formulação de políticas, destinados a estabelecer direcionamentos básicos (esses processos exigiriam que os atores envolvidos representem um amplo setor da sociedade e do estamento estatal, e não apenas o executivo)
- b) Os processos incrementais que preparam as decisões fundamentais e as executam, depois de tomadas (o processo de formulação e execução de políticas públicas tradicional, com grande atuação do executivo em parceria com o legislativo)

Os “processos superiores” resultariam no que costuma ser referenciado como uma Grande Estratégia, que subordinaria todas as estratégias setoriais e, também, as ações dos

vários governos durante um longo período de tempo. Portanto, a Grande Estratégia, deveria condicionar a estratégia de defesa e todas as outras muito ligadas a ela, tais como as de relações exteriores, segurança, inteligência, industrial e tecnológica.

No caso da defesa, existe no Brasil, um locus ideal para desempenhar essa função. Trata-se do Conselho de Defesa Nacional (CDN), previsto no artigo 91 da Constituição Federal, e é o órgão político consultivo de mais alto nível do Presidente da República em assuntos de defesa e tem como uma de suas competências “estudar, propor e acompanhar o desenvolvimento de iniciativas necessárias a garantir a independência nacional e a defesa do Estado democrático”.

São membros natos do CDN, além dos presidentes da Câmara e do Senado, o Vice Presidente da República, os ministros da Defesa, Relações Exteriores, Justiça e Economia e os comandantes das três forças armadas. O Gabinete de Segurança Institucional exerce a função de Secretaria do Conselho.

Outros órgãos do governo, tais como o Ministério de Ciência Tecnologia e Inovação, a Secretaria de Assuntos Estratégicos e, possivelmente, os Presidentes das Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara e do Senado, talvez devessem também ser incluídos como membros do CDN.

Se, adicionalmente, o CDN pudesse contar com uma assessoria técnica de alto nível, parte orgânica, parte ad hoc e recrutada entre as melhores cabeças da sociedade, com profundo conhecimento sobre questões da defesa, teria condições de gerar uma estratégia nacional abrangente para orientar, priorizar e condicionar as várias estratégias setoriais com impacto na defesa, além do próprio planejamento do preparo de capacidade militar por parte do Ministério da Defesa.

Infelizmente, essa situação ideal está muito longe da realidade brasileira. O planejamento da defesa, há muitas décadas, tem sido feito de “baixo para cima”, a partir de escolhas feitas pelas Forças Armadas, de forma isolada e sem que recebam qualquer orientação por parte do Poder Político, seja do Ministério da Defesa, seja do Congresso, ou do Presidente da República, assessorado pelo CDN. O que tem acontecido é que o Poder Político não só não orienta como não prioriza as demandas das Forças Armadas.

Essa omissão do Poder Político em relação à defesa é discutida em artigo publicado pela Gazeta do Povo em 11/03/2022 ([Poder Político e Defesa: histórico de desinteresse, omissão e despreparo](#)).

A consequência é que, ao contrário do que seria recomendável na situação de paz que o país tem vivido durante todo esse período, a prioridade foi sempre dada à capacidade operacional de combate, em detrimento da capacidade de logística de defesa. Esse comportamento é perfeitamente natural e previsível, porque, como existem grandes restrições orçamentárias, as FFAA, priorizam aquilo que lhes é mais favorável e consideram ser sua responsabilidade. Ou seja, priorizam suas unidades de combate e ignoram as empresas estratégicas de defesa nas previsões orçamentárias.

Por outro lado, na estrutura de defesa brasileira não existe uma organização no Estado com a responsabilidade e autoridade para cuidar da demanda de produtos de defesa e para desenvolver e sustentar a capacidade de logística de defesa, como acontece na maioria dos países. Aliás, nem a Base Logística de Defesa e, nem mesmo, a Base Industrial de Defesa, são

consideradas como sendo parte do setor de defesa, pela última versão da Estratégia Nacional de Defesa (2020), conforme se pode ler na sua seção 3.6:

“O Setor de Defesa, componente do Sistema de Defesa Nacional, constituído pelo Ministério da Defesa e integrado pela marinha do Brasil, pelo Exército Brasileiro e pela Força Aérea Brasileira, é responsável pelo preparo e pelo emprego da expressão militar do Poder Nacional.”

Essa estrutura é totalmente desatualizada em relação às boas práticas e à experiência internacional, pois não inclui um órgão independente das Forças Armadas, específico para cuidar da logística de defesa, nem a parcela da Base Industrial de Defesa que é estratégica e indispensável para desenvolver e sustentar o emprego de capacidade militar. Parte das funções da BLD estão distribuídas em mais de uma dezena de órgãos no MD e nas FFAA, sem que nenhuma deles seja responsável pelo resultado final desejado. Este problema foi abordado em artigo publicado pela Gazeta do Povo em 02/02/2022 ([A reforma necessária na logística de defesa do Brasil](#)). Essa situação levou a que o Brasil perdesse inúmeras empresas estratégicas de defesa nesse período.

Para finalizar, como as transformações necessárias para viabilizar uma efetiva Gestão Estratégica do Orçamento de Defesa, por parte do Poder Político, jamais terão como origem as corporações militares, cabem algumas sugestões sobre as possíveis ações que poderiam ser tomadas por este poder, para que possa assumir suas responsabilidades para com o preparo da defesa do país.

Medidas urgentes sugeridas:

- a) Definir, de uma forma geral, a prioridade que deve ser dada, na preparação do orçamento de defesa, à capacidade operacional de combate e à capacidade de logística de defesa. Essa definição constitui a orientação de alto nível mais importante a ser dada pelo Poder Político ao MD.
- b) Recomendar ao MD a realização de estudos conclusivos para definir critérios para considerar uma empresa de defesa como estratégica para o país, considerando que essas empresas deverão, em última análise, ser sustentadas pelo Estado. O critério atual considera apenas o benefício fiscal que pode ser recebido pela empresa, e não sua essencialidade para capacidade militar;
- c) Recomendar ao MD a realização de estudos conclusivos para definir uma legislação adequada ao funcionamento de empresas estratégicas de defesa, que considerem a necessidade de algum controle de sua governança por parte do Estado, visando sua robustez financeira ao longo do tempo, permanência sobre controle de brasileiros e transparência na distribuição de benesses a controladores e colaboradores, como contrapartida ao tratamento preferencial por parte do Estado;
- d) Recomendar ao MD a realização de estudos conclusivos para definir os tipos de produtos de defesa e parte de seus insumos críticos que devem ser considerados estratégicos, considerando que esses produtos e insumos devem ter suas tecnologias dominadas pelo país, seu desenvolvimento bancado pelo Estado e sua fabricação feita por empresas estratégicas de defesa;
- e) Recomendar ao MD a preparação de um projeto para criação de uma organização, independente e não subordinada às FFAA, a ser conduzida por profissionais de logística de defesa, militares e/ou civis, com carreiras independentes das existentes nas FFAA, com a responsabilidade de cuidar da demanda de produtos e tecnologias

de defesa e do desenvolvimento e sustentação da parte da BID considerada estratégica para o país. Essa nova organização poderia ser criada da mesma maneira como foi feito com a Força Aérea, há mais de 80 anos: com a transferência de recursos humanos, instalações e bens de capital atualmente nas FFAA.

- f) Criar no CND uma estrutura capaz de elaborar uma Grande Estratégia, considerando defesa, relações exteriores, segurança, inteligência, indústria e tecnologia, com impacto na soberania e independência do Brasil.
- g) Criar subcomissões permanentes, nas Comissões de Relações Exteriores e Defesa Nacional, da Câmara e do Senado, para cuidar exclusivamente do preparo da capacidade militar do Brasil

ⁱ (*) Professor Titular (aposentado) da Universidade Federal Fluminense, CMG reformado do Corpo de Engenheiros e Técnicos Navais da Marinha do Brasil, membro da Academia Nacional de Engenharia, Pesquisador do UFFDEFESA - Núcleo de Estudos de Defesa, Inovação, Capacitação e Competitividade Industrial.

O doutor Eduardo Brick mantém o portal UFFDEFESA na Universidade Federal Fluminense (www.defesa.uff.br), onde disponibiliza artigos, dissertações, teses, relatórios, estudos sobre logística de defesa. Pessoas interessadas nesses temas podem se inscrever para receber o Informe UFFDEFESA, com periodicidade mensal, para que possam se manter atualizados sobre os novos textos disponibilizados no portal

Para quem tem interesse em adquirir, ou aprofundar, conhecimentos sobre conceitos e arcabouços teóricos necessários para entender e analisar questões relacionadas ao preparo de capacidade militar, o UFFDEFESA criou o canal [DEFESA E DESENVOLVIMENTO](https://www.youtube.com/channel/UCspb7oREwYLueH3-GAqAxwA) no You Tube, onde são disponibilizados vídeos curtos (da ordem de 20 minutos), cada um deles abordando um aspecto importante sobre logística de defesa: <https://www.youtube.com/channel/UCspb7oREwYLueH3-GAqAxwA>