Foto: Flickr Marinha do Brasil

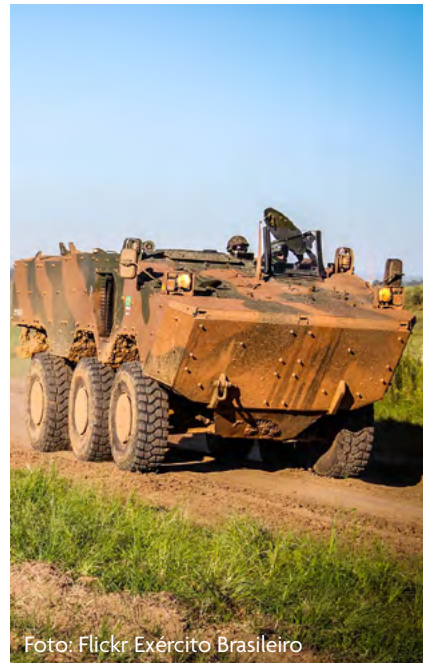
Foto: Flickr Exército Brasileiro

Foto: Flickr Força Aérea Brasileira

A instabilidade orçamentária nas Forças Armadas como desafio ao fomento da Base Industrial de Defesa

Mauro Tavares dos Santos Junior *

O Ministério da Defesa conceitua Base Industrial de Defesa (BID) como "o conjunto das empresas estatais ou privadas que participam de uma ou mais etapas de pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de produtos estratégicos de defesa [...] que, por suas peculiaridades, possam contribuir para a consecução de objetivos relacionados à segurança ou à defesa do País" (Brasil, 2014). A partir deste conceito, é possível vislumbrar a complexidade e relevância estratégica da BID, uma estrutura multifacetada que envolve instituições e empresas de diferentes especializações relacionadas aos esforços do Estado na busca por autonomia e segurança em recursos de defesa.

É consenso, principalmente depois da 2ª Guerra Mundial, que o sucesso militar está fortemente baseado numa razoável capacidade industrial e tecnológica. Desta maneira, não basta que as Forças Armadas disponham de equipamentos modernos e de militares capacitados para operá-los, mas também é essencial que o País tenha domínio do conhecimento tecnológico necessário para a produção desses equipamentos em território nacional, além de dispor das condições para seu constante aprimoramento e para a introdução de inovações no setor.

A indústria de produtos de defesa desempenha um papel fundamental tanto nas economias desenvolvidas quanto nas principais economias emergentes. Sua relevância decorre de sua natureza estratégica, que envolve a produção de equipamentos essenciais para a defesa nacional e o domínio de tecnologias sensíveis, além de seus impactos econômicos, que incluem a geração de exportações de alto valor agregado e a criação de empregos altamente qualificados. Nesse contexto, a estruturação e o fortalecimento da BID se mostram cruciais para o Brasil, país que, além de dispor de significativos recursos humanos e naturais, busca ampliar sua inserção e protagonismo no cenário político e econômico internacional (Ferreira, 2023).

Uma das particularidades do setor de defesa, que o diferencia substancialmente dos demais, é a predominância de fatores estratégicos e geopolíticos sobre os econômicos, sendo os bens oriundos desse setor destinados quase exclusivamente a um único comprador, o Estado. Essas especificidades podem dificultar o desenvolvimento da indústria de defesa, uma vez que o alto custo dos produtos de defesa compete com a necessidade dos governos de investir em bem-estar social. Nações com alguma expressão militar procuram satisfazer as necessidades de suas Forças Armadas (FFAA) primordialmente por meio da produção local, instituindo, inclusive, limitações às importações de produtos estratégicos de defesa, como forma de incentivo, às empresas nacionais (Ferreira, 2023).

No Brasil, a partir da década de 1990, as oscilações na política econômica e a redução contínua no orçamento das Forças Armadas levaram o País a uma estagnação quase total de suas indústrias de defesa. Esse cenário começou a mudar, ainda que de forma lenta, nas últimas duas décadas, com a implementação de políticas de incentivo à BID, impulsionadas pela necessidade de renovação dos equipamentos das Forças Armadas e pelo desenvolvimento de projetos estratégicos nos campos nuclear, aeroespacial e cibernético (Amarante, 2012). A instabilidade orçamentária no setor de defesa, entretanto, permanece sendo um fator limitador do desenvolvimento da BID, negando às empresas do setor a previsibilidade de demanda compatível com os altos investimentos necessários.

EVOLUÇÃO E PANORAMA DA BID BRASILEIRA

Na visão de Amarante (2012), a situação atual da BID brasileira é fruto das conjunturas econômicas e geopolíticas que o País vivenciou no decorrer de sua história. Sua origem remonta ao período colonial, com a criação da Casa do Trem de Artilharia no Rio de Janeiro (1762) e do Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro (1763), unidades voltadas ao atendimento das necessidades das tropas portuguesas sediadas no Brasil. Desde essa época e por um longo período, que se estendeu até meados de 1939, predominou no Brasil a dependência da importação de equipamentos de defesa, pois ainda não se possuía no País a capacidade mínima para desenvolver tecnologias que permitissem a produção industrial nesse setor (Andrade, 2016).

No período após a 2ª Guerra Mundial (1939-1945), as empresas da BID nacional foram negativamente impactadas pela facilitação das importações de material de defesa e o aumento da cooperação internacional no setor (Andrade, 2016). Apesar disso, Amarante (2012) argumenta que as décadas de 1940 e 1950 foram caracterizadas pelo aumento da capacidade de produção de material militar pesado, propiciado pela criação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) durante o governo Vargas; e pela valorização das atividades de pesquisa e desenvolvimento nas Forças Armadas, impulsionada pela criação de centros tecnológicos e instituições de ensino superior.

Os governos que sucederam a década de 1960 se esforçaram para estabelecer um aparato industrial de defesa diversificado, visando reduzir a dependência de produtos de defesa importados. Isso resultou no aumento da influência da BID brasileira no cenário internacional, alcançando seu auge entre meados da década de 1970 e o início dos anos 1990, período em que diversos equipamentos foram produzidos em volumes relativamente altos para suprir as necessidades das Forças Armadas do Brasil e de outros países. A produção nacional destes equipamentos, no entanto, baseou-se principalmente nas exportações, tornando-se economicamente inviável no início dos anos 1990, quando a demanda internacional por equipamentos militares começou a declinar, marcando um período de estagnação na BID brasileira (Andrade, 2016). Nesse período, as Forças Armadas começaram a adquirir materiais militares usados ou por meio de programas de exportação de armamentos norte-americanos para manter sua capacidade operacional, intensificando a limitação do mercado interno e a dependência da importação de produtos militares (Amarante, 2012).

Esse panorama persistiu até a década de 2000, quando o Brasil voltou a crescer economicamente em decorrência de um contexto internacional favorável, que levou à expansão do mercado interno e possibilitou o alinhamento com a agenda

Foto: Flickr Marinha do Brasil

Foto: Flickr Força Aérea Brasileira

Foto: Flickr Exército Brasileiro

nacional de defesa. Nesse cenário, houve um processo de reorganização e modernização da BID, acompanhado pela transformação da estrutura jurídico-política de defesa, visando à implementação de um programa institucional e legal voltado à formulação de uma Política de Defesa Nacional (Andrade, 2016). Destacam-se como marcos desta nova etapa, a aprovação da Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID), em 2005; o lançamento da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), que incluiu o complexo industrial de defesa como um dos programas estratégicos prioritários, em 2008; e, naquele mesmo ano, a publicação da Estratégia Nacional de Defesa (END), que destacou a revitalização da indústria de material de defesa como um dos três pilares fundamentais para a defesa do País (Andrade, 2016).

Nos dias atuais, a BID brasileira continua se desenvolvendo, mas em ritmo inferior ao desejado frente às demandas da defesa nacional. Segundo dados do Ministério da Defesa (MD), em 2023 o setor contava com cerca de 170 empresas, compondo cerca de 4,8% do PIB e empregando 2,9 milhões de pessoas direta e indiretamente. Iniciativas como a publicação do Decreto nº 11.169/2022, que estabelece a Política Nacional da Base Industrial de Defesa, seguem buscando o fortalecimento do setor produtivo de bens e serviços relacionados à Defesa Nacional.

ORÇAMENTO DE DEFESA E IMPACTOS PARA A BID NO BRASIL

Na visão de Silva (2023), cabe aos governos desempenharem três funções principais no contexto da indústria de defesa: a de compradores, destacando-se a importância da previsibilidade das encomendas; incentivadores, proporcionando fundos para pesquisa e desenvolvimento (P&D) e apoio às exportações; e a de regulação, estabelecendo normas atinentes aos produtos de defesa e mecanismos de controle sobre exportações. Observa-se que, ao elencar estas funções, o autor ressalta a importância da ação estatal no incentivo à inovação no setor, sem esquecer da função de financiador da BID, por vezes negligenciada nas políticas direcionadas ao setor.

Dada sua natureza estratégica, na maior parte dos países, o setor de defesa se mostra representativo no total de gastos estatais: os militares ativos representam cerca de 20% de todo o funcionalismo público e o orçamento militar, em comparação com outras áreas de políticas públicas, costuma estar entre os cinco maiores nos principais países, habitualmente superando 5% de todas as despesas públicas.

De acordo com Ferreira (2023), o orçamento militar brasileiro apresentou uma expressiva elevação no período entre 2000 e 2021, acompanhando o crescimento da economia brasileira, porém mostrando um percentual estável em relação ao PIB (entre 1,3 e 1,5%). O autor reforça, contudo, que a variável que mais impacta a BID, o percentual de gastos destinados aos investimentos, manteve-se numa média de cerca de 8,8% no período, diminuta se comparada ao patamar de 24,2% observado no âmbito dos países da OTAN (Organi-

zação do Tratado do Atlântico Norte). Isso ocorre pela rigidez dos gastos militares de custeio, fazendo com que os gastos com investimento sejam os mais afetados em momentos de crise econômica e conferindo um caráter cíclico a essa parcela das despesas militares (Ferreira, 2023).

Parte da demanda interna por produtos de defesa não é atendida exclusivamente pelo MD. As secretarias de segurança pública e o Ministério da Justiça também precisam equipar um contingente que pode ser comparável em tamanho ao das Forças Armadas somadas. No entanto, os recursos disponíveis para investir em novos equipamentos nestes órgãos são significativamente mais limitados, em termos tecnológicos, do que o potencial de investimentos do MD (Giesteira, Caliari e Mattos, 2023). Conclui-se que, embora um aprimoramento da coordenação entre os órgãos de segurança, considerando o poder de compra global do Estado, seja bastante desejável, não parece ser uma iniciativa suficiente para substituir as demandas das FFAA como elemento de sustentabilidade da BID.

Alguns autores atribuem ao fomento às exportações de defesa a capacidade de desenvolver de maneira sustentável a BID brasileira. No entanto, analisando-se o cenário pela qual a BID nacional passou no período pós-Guerra Fria, ocasionado pela redução expressiva da demanda internacional por equipamentos militares brasileiros, é possível inferir que o incremento das exportações também não é capaz de substituir a demanda interna como impulsionador da BID. O fato de o mercado de defesa ser profundamente impactado por fatores geopolíticos, voláteis por natureza, reforça a necessidade de uma estabilização da demanda interna como fonte de financiamento da BID, de forma a se manter a capacidade produtiva desenvolvida pelo País nos momentos em que o mercado internacional se apresentar desfavorável.

Diante do panorama fiscal restrito em que o Brasil se encontra há alguns anos, é difícil imaginar que a solução para a estabilização da demanda interna da BID venha a ocorrer pela simples expansão orçamentária. Conforme mencionado por Silva (2023), a manutenção de investimentos adequados na capacidade industrial de defesa demanda "estabelecer prioridades entre as prioridades existentes e, muitas vezes, enfrentar zonas de conforto institucionais, além de lidar com variáveis políticas e econômicas", indicando que os assuntos de defesa, dentre as diversas áreas que concorrem pelos recursos públicos, precisariam "subir" na prioridade dos problemas nacionais para alcançar ampliações orçamentárias. Porém, como obter tal efeito num país com elevada desigualdade, graves problemas sociais e poucas perspectivas de participação em conflitos armados?

Uma alternativa para aumentar as possibilidades de ampliação e estabilização do orçamento das FFAA seria o aprimoramento das orientações de alto nível de defesa, por meio de um melhor detalhamento dos objetivos nacionais na área de defesa, cenários militares de emprego das FFAA e possíveis ameaças. A identificação clara das ameaças à defesa nacional, somada a uma criteriosa identificação de lacunas militares e definição de necessidades, permitiria "dividir o risco" do não atendimento das demandas orçamentárias das FFAA com os agentes envolvidos na elaboração do orçamento – e a sociedade

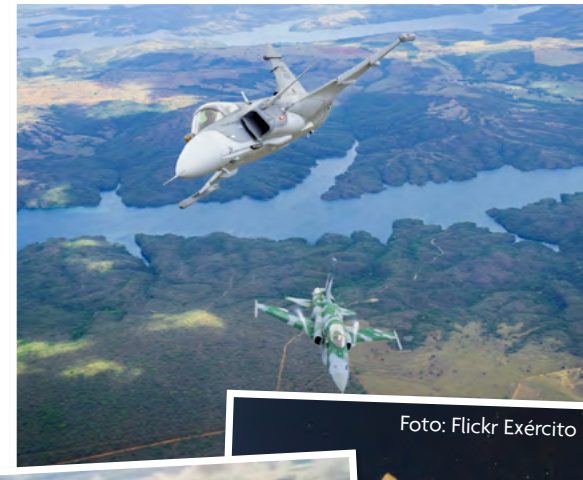

Foto: Flickr Força Aérea Brasileira

Foto: Flickr Exército Brasileiro

Foto: Flickr Marinha do Brasil

Fonte: Ministério da Defesa

em geral. Neste contexto, o amadurecimento do Planejamento Baseado em Capacidades (PBC) no âmbito do MD e das FFAA, buscando-se ampliar a visão conjunta da defesa; e a reavaliação do papel do MD na definição das prioridades e condução dos projetos de defesa, tendo em vista a elevada autonomia que as FFAA possuem na conjuntura atual, seriam fundamentais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Base Industrial de Defesa possui uma importância significativa, tanto do ponto de vista econômico quanto para a segurança nacional. Este texto buscou reforçar a relevância da estabilização da demanda interna de produtos de defesa como elemento indutor do desenvolvimento da BID nacional. A elevada variabilidade dos investimentos em defesa, mais sensíveis aos ciclos econômicos, acaba reduzindo a eficácia de iniciativas governamentais destinadas ao fomento da BID, como o incentivo às exportações e benefícios tributários. A falta de previsibilidade também afeta em especial os projetos de defesa mais complexos, os quais possuem período de maturação mais longo e contribuem mais para o desenvolvimento da indústria de defesa. ■

REFERÊNCIAS

AMARANTE, José Carlos Albano do. *A base industrial de defesa brasileira.* 2012.

ANDRADE, Israel de Oliveira. *Base Industrial de Defesa:* contextualização histórica, conjuntura atual e perspectivas futuras. 2016.

BRASIL. *Base Industrial de Defesa.* Ministério da Defesa, Brasília, 2014. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/industria-de-defesa/base-industrial-de-defesa>. Acesso em: 26 ago. 2024.

FERREIRA, Marcos José Barbieri. Base Industrial de Defesa brasileira nas décadas de 2000 e 2010: conceitos e análises. *Revista Brasileira de Estudos Estratégicos*, v. 14, n. 28, 2023.

GIESTEIRA, Luís Felipe; CALIARI, Thiago; MATOS, Patrícia de Oliveira. Base industrial e sistema setorial de defesa. *Revista da EGN,* v. 29, n. 2, p. 377-414, 2023.

RIBEIRO, Erika Almeida; NEGRETE, Ana Carolina Aguilera; RIBEIRO, Filipe Simões. Análise dos impactos dos transbordamentos de tecnologia em defesa e dos programas estratégicos sobre o crescimento e o desenvolvimento econômico. *Revista Brasileira de Estudos Estratégicos,* v. 12, n. 24, 2021.

SILVA, Peterson Ferreira da. Governança da Base Industrial de Defesa: panorama sobre a relação entre CT&I e poder militar na atualidade. *Revista Brasileira de Estudos Estratégicos,* v. 14, n. 28, 2023.

* Capitão de Fragata (IM), Chefe do Departamento de Gestão de Custos da Diretoria de Finanças da Marinha