



SENADO FEDERAL
Instituto Legislativo Brasileiro – ILB

Maurício da Costa Vargas

**Os principais desafios atuais no âmbito da formulação do orçamento do Ministério
da Defesa e das Forças Singulares**

Brasília
2022



Maurício da Costa Vargas

Os principais desafios atuais no âmbito da formulação do orçamento do Ministério da Defesa e das Forças Singulares

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Orçamento Público.

Orientador: Prof. Dr. Peterson Ferreira da Silva

Brasília

2022



Termo Geral de Autorização para Publicação Digital na BDSF

Como titular dos direitos autorais do conteúdo supracitado, autorizo a Biblioteca Digital do Senado Federal (BDSF) a disponibilizar este trabalho gratuitamente, de acordo com a licença pública Creative Commons – Atribuição - Uso Não Comercial – Compartilhamento pela mesma Licença 3.0 Brasil. Tal licença permite copiar, distribuir, exibir, executar a obra e criar obras derivadas, sob as seguintes condições: dar sempre crédito ao autor original, não utilizar a obra com finalidades comerciais e compartilhar a nova obra pela mesma licença no caso de criar obra derivada desta.



Documento assinado digitalmente
MAURICIO DA COSTA VARGAS
Data: 15/12/2022 17:50:57-0300
Verifique em <https://verificador.itl.br>

Assinatura do Autor / Titular dos direitos autorais



Maurício da Costa Vargas

Os principais desafios atuais no âmbito da formulação do orçamento do Ministério da Defesa e das Forças Singulares

Artigo científico apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB como pré-requisito para a obtenção de certificado de conclusão de Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* em Orçamento Público.

Aprovado em Brasília, em 14 de outubro de 2022 por:

Banca Examinadora:

Documento assinado digitalmente
 PETERSON FERREIRA DA SILVA
Data: 15/12/2022 15:41:08-0300
Verifique em <https://verificador.iti.br>

Prof. Dr. Peterson Ferreira da Silva
Escola Superior de Defesa (ESD)

Prof. Ms. Pedro Augusto Ramirez Monteiro
Instituto Legislativo Brasileiro (ILB)



Os principais desafios atuais no âmbito da formulação do orçamento do Ministério da Defesa e das Forças Singulares.

Maurício da Costa Vargas*

RESUMO

O Brasil, pela sua importância geopolítica no continente e no mundo tem a necessidade de possuir Forças Singulares com capacidades que assegurem o cumprimento de suas missões constitucionais. É essencial que a Nação dedique contínua atenção à defesa da Pátria, haja vista a condição sistemática de instabilidade dos relacionamentos entre os países e a emergência de novas ameaças no cenário internacional. A alocação de recursos orçamentários coerentes e condizentes com a complexidade de suas missões constitucionais proporcionará ao País a segurança necessária a fazer frente a possíveis interferências externas que porventura possam acontecer. O texto discorre sobre o processo de elaboração da peça orçamentária da temática Defesa Nacional, apresenta os principais atores envolvidos no procedimento, expõe as amarras fiscais que influenciam diretamente no orçamento das Forças Singulares e identifica o que o Ministério da Defesa está fazendo para potencializar os recursos destinados a Defesa Nacional. Ressalta-se que os dados obtidos para embasar as conclusões desse trabalho são oriundos de fontes oficiais utilizadas, inclusive, por outros pesquisadores.

Palavras-chave: Orçamento. Defesa Nacional. Forças Singulares.

* Coronel de Cavalaria, pós-graduado em Gestão de Administração Pública pela Escola de Comando e Estado-Maior do Exército Brasileiro (ECEME). Contato: cvpqdt@gmail.com



ABSTRACT

Brazil, due to its geopolitical importance on the continent and in the world, needs to have Armed Forces with capabilities that ensure the fulfillment of their constitutional missions. It is essential that the Nation dedicate continuous attention to the defense of the Homeland, given the systematic condition of instability in the relationships between countries and the emergence of new threats on the international scene. The allocation of budgetary resources that are coherent and consistent with the complexity of its constitutional missions will provide the country with the necessary security to face possible external interference that may happen. The text discusses the process of elaborating the budget piece on the National Defense theme, presents the main actors involved in the procedure, exposes the fiscal constraints that directly influence the budget of the services and identifies what the Ministry of Defense is doing to maximize resources. It is noteworthy that the data obtained to support the conclusions of this paper come from official sources used by other researchers.

Keywords: Budget. National Defense. Armed Forces.



1. INTRODUÇÃO

O Orçamento Público Federal, que é elaborado no ano anterior pelo Poder Executivo e aprovado pelo Congresso Nacional (CN), sofre influência de vários setores da sociedade, por meio de representantes legais, entidades, grupos de pressão organizados e pelas Assessorias Parlamentares dos diversos órgãos do governo. Durante a discussão e votação do Orçamento Federal no Congresso Nacional, diversos entes da sociedade buscam recompor as suas dotações orçamentárias mais prementes que não foram contempladas nos limites disponibilizados pelo Ministério da Economia.

A dificuldade na repartição dos recursos que irão tornar realidade as políticas públicas planejadas, dentre as quais aquelas a cargo do Ministério da Defesa (MD), afeta diretamente as Forças Singulares. A partir desta questão, a necessidade de angariar recursos além dos alocados pela Lei Orçamentária Anual (LOA) se torna primordial para o desenvolvimento das atividades.

Nesse contexto, torna-se fundamental o estreito acompanhamento da tramitação do Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) para que os interesses e necessidades da temática Defesa sejam levados em conta nesta fase final da concepção do orçamento da União.

O entendimento do processo de aprovação do Orçamento, bem como a sensibilização dos parlamentares, é de fundamental importância para que os interesses e as necessidades mais legítimos sejam considerados e defendidos com competência e oportunidade nas Casas Legislativas.

O acompanhamento das proposições pelos chamados grupos de pressão no processo político institucional vem aprimorando-se em decorrência das transformações sociais, econômicas e políticas ocorridas. Na atualidade, a própria estrutura do Estado vê-se compelida a dispor deste meio para poder implementar a ação governamental.

Assim, o objetivo geral deste trabalho é analisar os principais desafios atuais no âmbito da formulação do orçamento do Ministério da Defesa e das Forças Singulares.

A relevância deste trabalho decorre justamente do mapeamento do processo decisório para alocação de recursos orçamentários dentro da Lei Orçamentária Anual (LOA) e as alternativas para suplantar os desafios atuais. Tal fato é de fundamental importância tendo em vista os escassos recursos disponibilizados.

Sendo assim, foram estabelecidos os seguintes objetivos intermediários para este trabalho:



a) Descrever o processo de elaboração do orçamento das Forças Singulares, a consolidação no Ministério da Defesa e a apresentação do Projeto de Lei Orçamentaria Anual, identificando os atores envolvidos na elaboração do orçamento destinado à Defesa.

b) Descrever as regras orçamentárias que impedem um aporte maior de recursos para o Ministério de Defesa e as Forças Singulares, identificando os problemas causados pela imprevisibilidade orçamentária para a temática Defesa Nacional.

c) Descrever as ações das Forças Singulares e do Ministério da Defesa com o objetivo de mitigar os problemas advindos da escassez de recursos orçamentários.

Essa pesquisa contou com análises de documentos, relatórios, Leis Orçamentárias para analisar o problema levantado. Seguindo a taxinomia de Vergara (2009), essa pesquisa é descritiva, explicativa, bibliográfica, documental e de campo. Descritiva porque descreve os diversos setores envolvidos na tramitação do orçamento da Defesa no Congresso Nacional. Explicativa porque esclarece as ações realizadas pelos agentes das assessorias parlamentares e dos setores das Forças que orientam politicamente sobre as suas necessidades. Bibliográfica porque buscou sua fundamentação teórico-metodológica na investigação sobre assuntos ligados ao processo orçamentário da União, disponíveis em livros, regimentos, Leis Orçamentárias e artigos de acesso livre ao público em geral. Documental porque se utilizou de relatórios do Exército Brasileiro (EB), não disponíveis para consultas públicas. Finalmente, ela é de campo, porque coletou dados com os diversos setores do EB envolvidos no orçamento, com funcionários especializados em orçamento do Congresso Nacional e parlamentares colaboradores do orçamento.

2. O PROCESSO DE ELABORAÇÃO DO ORÇAMENTO

2.1 O Orçamento Público da União

Orçamento público é o instrumento utilizado pelo Governo Federal para planejar a utilização do dinheiro arrecadado com os tributos (impostos, taxas, contribuições de melhoria, entre outros). Esse planejamento é essencial para oferecer serviços públicos adequados, além de especificar gastos e investimentos que foram priorizados pelos poderes.

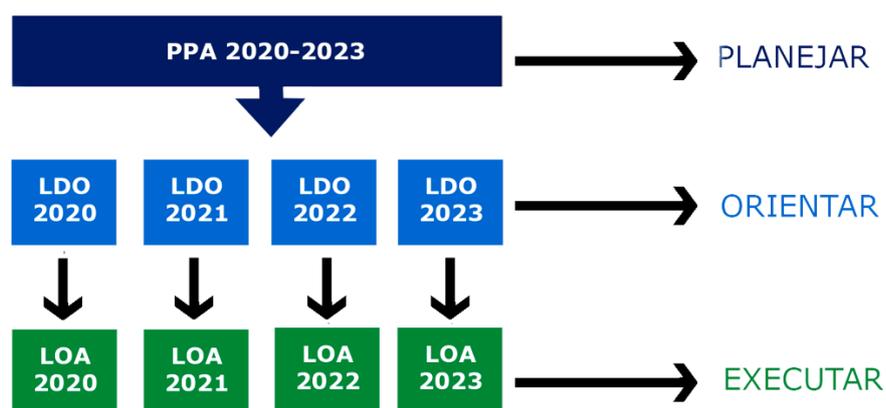
Esse instrumento estima as receitas que o Governo espera arrecadar e fixa as despesas a serem efetuadas com os recursos recolhidos. Assim, as receitas são estimadas porque os tributos arrecadados podem sofrer variações ano a ano, enquanto as despesas são fixadas para garantir que o governo não gaste mais do que arrecada.



Posto que o orçamento detalha as despesas, pode-se observar as prioridades do governo para cada ano, como, por exemplo: o investimento na construção de escolas, o investimento na defesa nacional e o gasto com a saúde.

O processo de planejamento envolve várias etapas, porém três delas se destacam: a aprovação da Lei do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Figura 1 – Planejamento orçamentário na Administração Pública



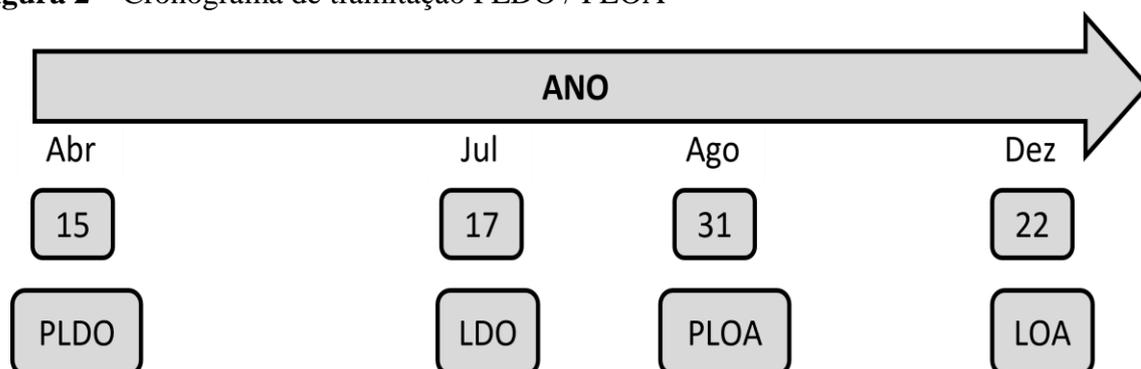
Fonte: BRASIL (2022a).

Cada uma dessas leis é proposta pelo Poder Executivo, a partir de objetivos específicos, e depende da aprovação do Congresso Nacional. Isso permite que os parlamentares eleitos como nossos representantes construam um orçamento, adequando as leis às necessidades mais críticas da população que eles representam.

Para organizar e viabilizar as ações públicas, o PPA declara as políticas e metas previstas para um período de 4 anos, assim como os caminhos para alcançá-las. A LDO e a LOA devem estar alinhadas às políticas e metas presentes no PPA, e, por sua vez, são elaboradas anualmente.

A LDO determina quais metas e prioridades do PPA serão tratadas no ano seguinte além de trazer algumas obrigações de transparência. A partir daí, a LOA é elaborada, detalhando todos os gastos que serão realizados pelo governo: quanto será gasto, em que área de governo (saúde, educação, defesa nacional, inteligência, defesa civil, segurança pública etc).



Figura 2 – Cronograma de tramitação PLDO / PLOA

Fonte: elaboração própria

2.2 Ministério da Economia

O Ministério da Economia é o responsável perante a União para definir a Política Orçamentária e repassá-la a todos os Ministérios que compõem o governo federal.

À Secretaria Especial do Tesouro e Orçamento (SETO), tendo como órgão central de planejamento orçamentário a Secretaria de Orçamento Federal (SOF), compete o papel de coordenar, consolidar e supervisionar a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual da União, compreendendo os orçamentos fiscal e da seguridade social; estabelecer as normas necessárias à elaboração e à implementação dos orçamentos federais sob sua responsabilidade; e proceder, sem prejuízo da competência atribuída a outros órgãos, ao acompanhamento da execução orçamentária. (SECRETARIA, 2022).

2.3 Ministério da Defesa

As Forças Singulares, constituídas pela Marinha do Brasil, pelo Exército Brasileiro e pela Força Aérea Brasileira, são instituições nacionais permanentes e regulares, organizadas com base na hierarquia e na disciplina, sob a autoridade suprema do Presidente da República, e se destinam à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem (BRASIL, 1988).

O Poder Executivo aprovou, em agosto de 1999, a criação do Ministério da Defesa. A nova pasta incorporou os ministérios do Exército, da Marinha e da Aeronáutica. O orçamento do Ministério da Defesa contempla as prioridades da política de defesa nacional, explicitadas na Lei de Diretrizes Orçamentárias; e identifica as dotações próprias das três Forças, conforme Art. 12 da Lei Complementar 97/1999 (BRASIL, 1999).

A consolidação das propostas orçamentárias das Forças é feita pelo Ministério da Defesa, contemplando as prioridades definidas pela Estratégia Nacional de Defesa, explicitadas na LDO. Conforme explicitado na Lei Complementar nº 97/1999, Art.12 §3º, as



Forças fazem a gestão, de forma individualizada, dos recursos orçamentários que lhes são destinados no orçamento do Ministério da Defesa (BRASIL, 1999).

Cabe ao Ministério da Defesa coordenar e consolidar o processo de alocação de recursos públicos para as Forças Singulares e demais órgãos subordinados à pasta, a partir das prioridades estabelecidas na Estratégia Nacional de Defesa (END).

O trabalho, sob responsabilidade da Secretaria-Geral, a partir da Secretaria de Organização Institucional (SEORI), envolve tanto a elaboração conjunta da proposta orçamentária das Forças Singulares, quanto a consolidação dos planos plurianuais no âmbito do Ministério.

À Secretaria de Orçamento e Organização Institucional compete:

- I - elaborar propostas de diretrizes para a atualização das estruturas organizacionais, a racionalização e a integração de procedimentos administrativos comuns às Forças Singulares;
- II - elaborar as propostas de atualização das estruturas organizacionais da administração central do Ministério da Defesa e das Forças Singulares;
- III - coordenar a proposição da legislação de defesa comum às Forças Singulares;
- IV - supervisionar as atividades inerentes à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011), e aos serviços de informação aos cidadãos;
- V - coordenar a elaboração conjunta da proposta orçamentária do Ministério da Defesa, inclusive das Forças Singulares, e consolidá-la em consonância com o Plano Plurianual e a Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- VI - consolidar os planos plurianuais, as propostas orçamentárias e os créditos adicionais da administração central do Ministério da Defesa;
- VII - elaborar propostas de diretrizes para o planejamento, a execução e o controle orçamentário e a gestão financeira e contábil na sua área de atuação;
- XIII - subsidiar tecnicamente o processo decisório para a avaliação de projetos estratégicos de interesse do Ministério da Defesa (SECRETARIA, 2022).

2.4 A Elaboração da Proposta Orçamentária

O Ministério da Economia como órgão central do processo de elaboração da proposta da peça orçamentária tem por missão realizar a estimativa das receitas que poderão ser arrecadas, bem como a fixação, no mesmo valor, das despesas. Para que esta estimativa fique o mais próxima possível da realidade no ano seguinte, diversas variáveis influenciam na base de cálculos: a inflação, o crescimento da economia, o nível dos salários, a relação comercial do Brasil com os demais países, entre outros itens.

Dentre as despesas fixadas pelo Governo Federal, existe uma determinada despesa que é inserida por força de Lei e preterem as demais, são as chamadas Despesas Obrigatórias. Pode-se citar: as transferências constitucionais para os estados e municípios, o pagamento do funcionalismo público, os gastos com a dívida pública e o pagamento dos benefícios previdenciários.

Evoluindo na construção da proposta da peça orçamentaria, o Ministério da Economia considera os valores correspondentes as despesas prioritárias. Essas despesas são classificadas



como “preferenciais”, isto é, terão precedência sobre as demais despesas ficando preservadas diante de possíveis contingenciamentos ou cortes de gastos.

Com a classificação de despesas prioritárias, o Executivo tem o poder da discricionariedade favorecendo determinadas despesas em detrimento de outras no atendimento das políticas públicas que acredita ser de maior importância. Com isso, caso seja obrigatória a limitação de gastos em função de frustração de receita, as despesas não prioritárias serão as mais atingidas.

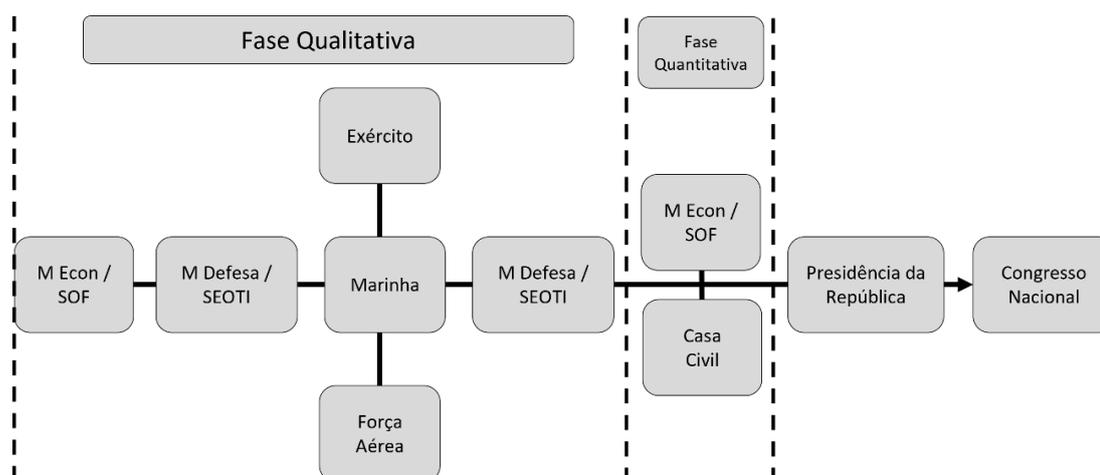
Essa fase de classificação das despesas chama-se Fase Qualitativa. Após essa fase, o Ministério da Economia dá início a Fase Quantitativa que caracteriza por estabelecer os limites orçamentários para cada órgão do Governo Federal.

A Secretaria de Orçamento Federal do Ministério da Economia (SOF), em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República estabelecem os limites para que sejam atendidas as diversas políticas públicas que órgãos têm responsabilidade.

Após isso, a SOF se encarrega de ajustar e consolidar todas essas propostas, para em seguida, na forma de PLOA, submeter à Presidência da República.

Deve-se salientar que o orçamento se baseia em estimativas. Por esse motivo, na prática, sua execução é uma possibilidade, não uma obrigatoriedade. A realização do gasto depende da efetiva arrecadação da receita, das prioridades do governo e do atendimento das metas fiscais (BRASIL, 2016).

Figura 3 – Elaboração da Proposta Orçamentária



Fonte: elaboração própria



2.5 Assessorias Parlamentares das Forças Singulares

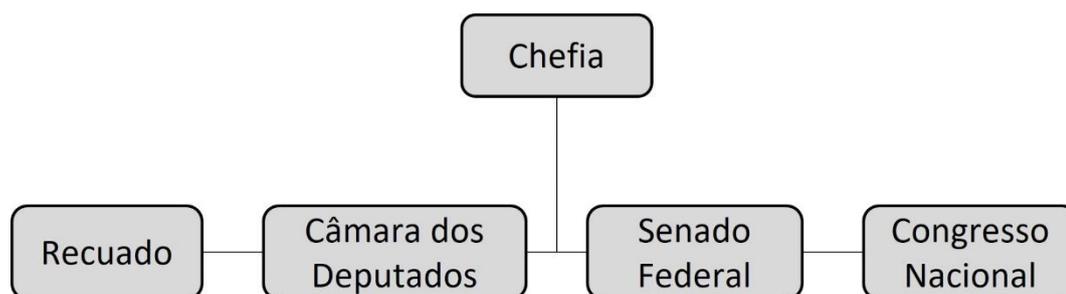
Para o acompanhamento da tramitação das proposições orçamentárias de interesse das Forças Singulares, estão presentes no Congresso Nacional as Assessorias Parlamentares (ASPAR), sua missão é a de estabelecer ligações com os órgãos do Poder Legislativo com a finalidade de acompanhar as proposições de interesse das Forças em tramitação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal.

As Assessorias Parlamentares dos Ministérios e Órgãos do Governo, legalmente constituídas, representam as demandas de suas instituições junto ao Congresso Nacional (BRASIL, 2018).

As ASPAR existem para agilizar o contato dos parlamentares com a instituições representadas, acompanhar o andamento das proposições em todas as suas fases de tramitação, interagindo diretamente com os atores envolvidos em cada etapa, desde a apreciação no âmbito das Comissão Mista de Orçamento (CMO) até a votação em plenário. Nessas oportunidades, com seu trabalho de campo, as ASPAR fornecem o suporte técnico necessário para a melhor apreciação da peça orçamentária em andamento, defendendo os interesses institucionais e buscando angariar mais recursos orçamentários para as Forças Singulares.

De uma maneira geral, as ASPAR do MD e das Forças Singulares possuem uma estrutura organizacional especializados no acompanhamento das proposições legislativas na Câmara dos Deputados, uma outra equipe especializada para acompanhar as proposições legislativas no Senado Federal e uma equipe de militares especializados para acompanhar as proposições legislativas no âmbito do Congresso Nacional, focada nas matérias orçamentárias. Uma turma de militares trabalha no recuado (no QGEx) dando suporte administrativo às equipes que atuam diretamente nas casas legislativas.

Figura 4 – Estrutura Organizacional



Fonte: elaboração própria



A atividade exercida pelas ASPAR apresenta-se como um conjunto de ações praticadas pelos chamados grupos de pressão no Congresso Nacional, com as limitações impostas pelas especificidades da profissão militar.

Dentro dos limites éticos e legais, a atuação dos grupos de pressão, inclusive militar, deve ser vista como atividade importante e necessária para o processo decisório nacional. O autor ainda reforça esse argumento ao reconhecer aspectos positivos, visíveis na participação política dessas formações intermediárias, que justificam a existência e atuação desses grupos.

São exemplos desses aspectos:

- A especialização na “complexidade da tarefa governativa”, tornando mais fácil o pleito das medidas oficiais; e
- A função informativa que deixa a opinião pública bem inteirada acerca de questões desconhecidas em suas particularidades (Bonavides 2001).

Contextualizando a importância da atuação efetiva das assessorias parlamentares no Congresso Nacional, verifica-se na figura 5 um exemplo da captação de créditos oriundos de emendas para o Exército Brasileiro.

Dentre as principais atividades da Assessoria Parlamentar do Comandante do Exército Brasileiro, destaca-se a defesa do orçamento da Instituição, principalmente durante o processo de aprovação da LOA. Nesse mister, a atuação proativa da Assessoria na captação de emendas parlamentares, sejam de bancada, de relator, de comissão ou individuais, é fundamental para o preenchimento das lacunas deixadas pelas restrições orçamentárias impostas ao Exército (OLIVEIRA, 2021).

Pode-se inferir que na complexa elaboração da peça orçamentária anual, o Ministério da Economia com seu papel principal de consolidação das demandas orçamentárias tem a responsabilidade de alocar recursos para o atendimento das políticas públicas em execução e em planejamento.

Da mesma forma, compreende-se que o Ministério da Defesa com seu papel articulador junto ao Ministério da Economia cumpre papel preponderante em buscar o máximo de recursos do orçamento federal para o atendimento das prioridades definidas pela Estratégia Nacional de Defesa.

Por fim, visualiza-se um ator importante no acompanhamento da tramitação da peça orçamentária no Congresso Nacional – as assessorias parlamentares das Forças Singulares. Essas estruturas acompanham o processo de discussão e votação das proposições orçamentárias influenciando as decisões e defendendo os interesses das Forças Singulares nas Casas Legislativas.



Figura 5 – Histórico de emendas parlamentares destinadas ao Exército Brasileiro (2010 – 2021)

		Gabinete do Comandante do Exército Assessoria Parlamentar - A4 Subassessoria de Orçamento												
Histórico de Emendas Parlamentares (2010 – 2021)														
Tipo de Emenda	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Média	
Bancada	40.659.846	39.231.037	24.000.000	20.000.000	107.136.890	171.032.182	72.841.391	15.100.985	6.271.379	7.431.424	34.897.393	11.720.127	45.869.221	
Comissões	21.652.120	5.707.179	110.260.348	75.000.000	187.000.000	203.000.000	14.617.330	123.172.089	100.200.000	42.000.000	28.312.143	-	82.811.019	
Individuais	19.612.120	19.585.800	27.390.000	26.433.000	27.322.000	20.272.600	14.881.827	15.450.307	13.239.730	13.210.000	31.559.404	15.367.100	20.360.324	
MD (Profesp/Sd -Cidadão)	-	-	930.000	-	-	200.000	1.871.217	2.350.000	750.000	4.731.161	2.250.000	1.811.733	1.861.763	
Total (R\$)	81.924.086	64.524.016	162.580.348	121.433.000	321.458.890	394.504.782	104.211.765	156.073.381	120.461.109	67.372.585	97.018.940	28.898.960	143.371.821	

Fonte: OLIVEIRA (2021).



3. FORÇAS SINGULARES, ORÇAMENTO E SUA DIFICULDADES

3.1 Preparo e Emprego das Forças Singulares e o Orçamento

De acordo com Marçal (2018), a Defesa Nacional é considerada, do ponto de vista econômico, como sendo um bem público puro, por apresentar características da não rivalidade e da não excludência. É, portanto, essencial a atuação do Estado no fornecimento desse serviço indispensável à sociedade.

A Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Singulares, estabelece os parâmetros básicos e específicos a serem seguidos em relação ao preparo das Forças constituindo-se no marco permanente para o planejamento militar de mais alto nível.

O preparo das Forças Armadas é orientado pelos seguintes parâmetros básicos:

I - permanente eficiência operacional singular e nas diferentes modalidades de emprego interdependentes;

II - procura da autonomia nacional crescente, mediante contínua nacionalização de seus meios, nela incluídas pesquisa e desenvolvimento e o fortalecimento da indústria nacional;

III - correta utilização do potencial nacional, mediante mobilização criteriosamente planejada (BRASIL, 1999).

O preparo da Defesa Nacional tem como finalidade a criação e a manutenção de capacidades militares. Nesse mister, é preciso frisar que estas capacidades devem ser compreendidas no seu sentido mais amplo, que não se limita às operacionais de combate, mas também inclui as industriais e científico-tecnológicas voltadas para a defesa, sem as quais não se tem efetiva qualificação em combate, contra as ameaças atuais possíveis e em constante mutação, nos cenários considerados.

A execução do processo de preparo da defesa de uma Nação, por si só de difícil solução em condições ideais, torna-se ainda mais complexo em face das inevitáveis contenções de recursos de toda ordem que limitam severamente as atividades básicas e previstas. Entre essas contenções podem-se citar as orçamentárias (cada vez mais profundas e constantes), as tecnológicas (o saber para materializar produtos e serviços), as de infraestrutura para produtos de alta e média-alta tecnologias (bens de capital) e as de recursos humanos qualificados para atuar em uma área tão sensível. Essa atividade, além da complexidade já frisada, envolve significativa parcela do orçamento da União.

O planejamento da defesa e as instituições responsáveis têm evoluído nas últimas décadas, por força de vários fatores, sendo os mais relevantes os seguintes:



- restrições orçamentárias impõem uma busca permanente por uma maior eficiência na alocação dos recursos financeiros;
- necessidade de adequação da estrutura de defesa à postura estratégica do país, definida pelo poder político;
- inovação no campo da administração, resultando em maior eficácia e eficiência na gestão das empresas e órgãos públicos;
- aceleração do desenvolvimento tecnológico, causando, por um lado, a obsolescência precoce de sistemas de defesa e, por outro lado, propiciando o aparecimento de tecnologias de defesa capazes de influir decisivamente nos conflitos; e
- aumento contínuo do custo dos sistemas de defesa.

A problemática é abrangente e sua solução requisita elevado grau de profissionalismo, que depende da existência de instituições apropriadas, tecnologias de gestão adequadas e profissionais qualificados, com carreiras de Estado. Bem como, sua solução também depende de intensa participação do poder político (Congresso, Presidência e Ministérios) interagindo com as Forças Singulares e outras agências do Estado. Portanto, do ponto de vista institucional, é urgente que sejam definidas as responsabilidades e a autoridade de cada um desses atores e a forma como eles devem dialogar. Na realidade brasileira, esses processos e a missão que cada um deve desempenhar, necessita um maior debate e coordenação.

A Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, traz, ainda, regramentos para a gestão orçamentária do setor defesa nacional. A consolidação das propostas das três Forças será feita pelo Ministério da Defesa. As Forças farão a gestão individualizada dos recursos orçamentários. Na prática, o que ocorre, é que continuam a existir orçamentos separados para as Forças Singulares, sem que o Ministro da Defesa tenha qualquer participação considerável na sua gestão e execução.

Devido às particularidades da temática defesa nacional, a construção da peça orçamentaria dá origem ao Ciclo Orçamentário da Defesa (COD). Segundo Andrade (2021), dada a arquitetura institucional do Ministério da Defesa, o COD possui especificidades, dentre as quais ressalta-se a realização das fases consolidação e execução por diferentes entes institucionais. No momento em que outros Ministérios, a elaboração e execução orçamentárias são operacionalizadas pelo mesmo órgão. Na Defesa, a elaboração compete aos Comandos das Forças, posto que a consolidação compete ao Ministério da Defesa e a execução é novamente realizada sob a responsabilidade de cada Força Singular, individualmente.



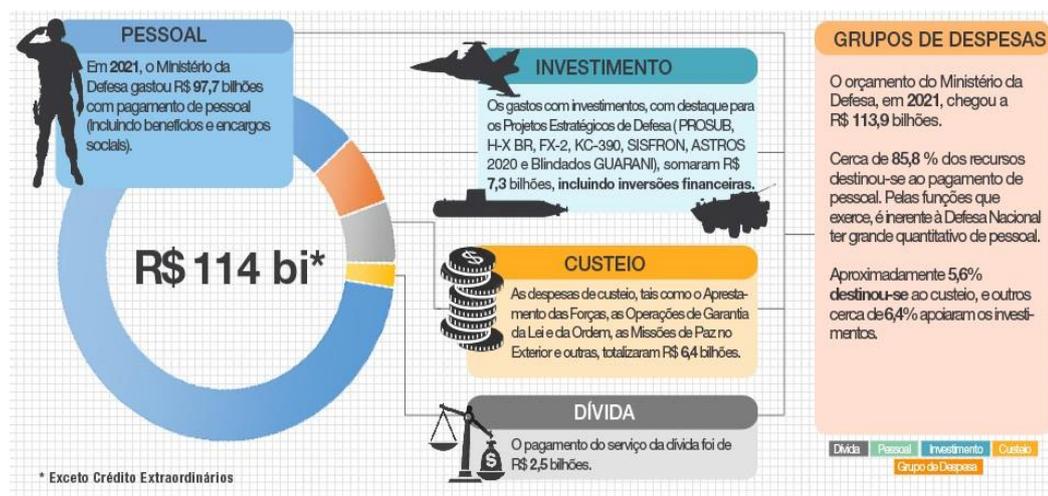
Assim, cabe ao Ministério da Defesa estabelecer prioridades, o qual deverá atuar sobre as propostas consolidadas das Forças Singulares tendo uma visão mais ampla das necessidades e atuar como mediador e articulador.

3.1.1 O Orçamento de Defesa

O Orçamento de Defesa abrange o Ministério da Defesa e as três Forças Singulares e discrimina três tipos de despesas: pessoal, custeio e investimento. A despesa com pessoal é a maior rubrica.

O custeio contempla as despesas tipicamente voltadas à manutenção da capacidade permanente de preparo da estrutura militar para pronto emprego: alimentação, fardamento, suprimento de combustíveis e lubrificantes, armamentos leves e suas munições, transporte, adestramento para uso dos meios. Os investimentos referem-se à aquisição dos meios e recursos destinados à adequação e ao aparelhamento das Forças Singulares, normalmente de grande vulto, com produtos e temporalidade definidos. (CORRÊA FILHO, 2013)

Figura 5 – Infográfico 2021 – Ministério da Defesa



Fonte: BRASIL (2022).

3.2 Lei de Responsabilidade Fiscal e o Orçamento da Defesa

A Lei de Responsabilidade Fiscal é um instrumento normativo legal aos administradores públicos para melhor gerenciar recursos governamentais, possibilitando aos cidadãos a verificação de como são aplicados os recursos financeiros e como acontece a atuação do governo central. Da mesma forma, busca realizar a transparência fiscal, estimulando a sociedade civil para a participação do controle social financeiro, observando os orçamentos, planejamentos e devidas execuções de projetos com os recursos obtidos.

O Executivo Federal através dos decretos de contingenciamento estabelece limites orçamentários para a movimentação e o empenho de despesas, bem como limite financeiro, o



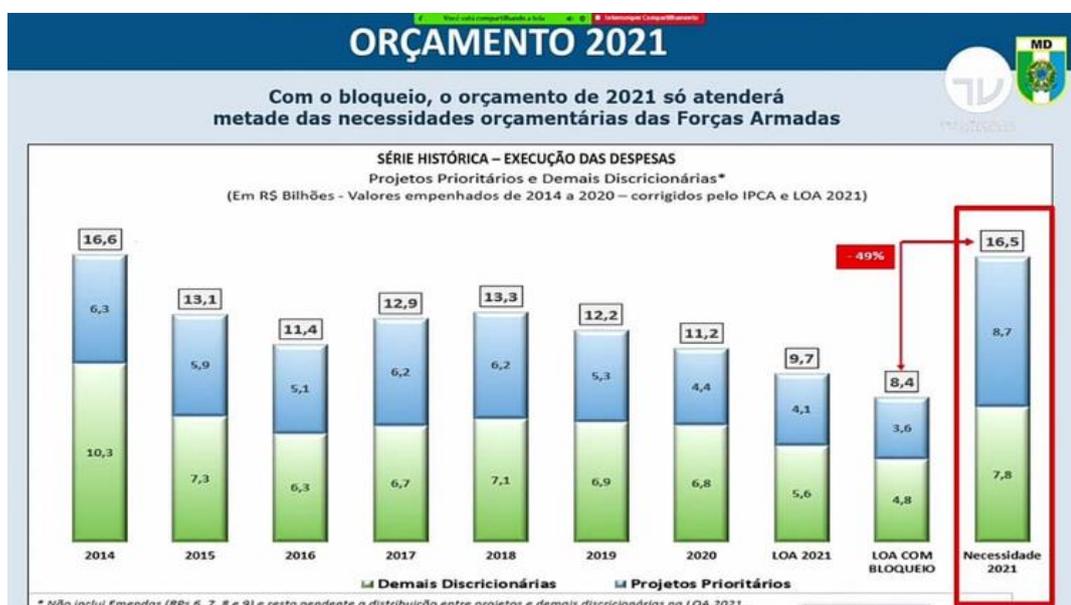
qual impede pagamento de despesas empenhadas e inscritas em restos a pagar, inclusive de anos anteriores, sendo conhecido como limite de pagamento.

Normalmente, no início de cada exercício financeiro, o Governo Federal emite um decreto limitando os valores autorizados na Lei Orçamentária Anual, relativos às despesas discricionárias ou não legalmente obrigatórias (investimentos e custeio em geral), tal limitação é chamada de contingenciamento (FULY, 2018).

Ao longo do ano, a situação pode evoluir positiva ou negativamente, sendo que no primeiro caso, o governo pode descontingenciar gradativamente os recursos, à medida que venha a ocorrer o aumento na arrecadação. Entretanto, no segundo caso, há o que chamamos de corte orçamentário, fato muito negativo para as Instituições, pois extingue a possibilidade de liberação dos recursos previamente bloqueados. O planejamento realizado no ano anterior deve ser revisto, havendo uma efetiva redução orçamentária.

Como os cortes nos orçamentos das Forças Singulares se tornaram sistemáticos nos últimos anos e estão comprometendo programas estratégicos de Defesa, provocam impactos negativos na economia e na geração e na manutenção de empregos de alta qualidade. (AGÊNCIA, 2021)

Figura 6 – Bloqueio no orçamento do Ministério da Defesa (LOA 2021)



Fonte: BRASIL (2021).

Como se visualiza, o orçamento inicialmente previsto na LOA 2021 para a pasta foi de R\$ 9,7 bilhões. Com os cortes na Lei Orçamentária, o montante caiu para R\$ 8,4 bilhões – valor inferior aos R\$ 16,5 bilhões que a pasta estima serem necessários para custear as



despesas discricionárias (R\$ 7,8 bilhões) e os projetos prioritários (R\$ 8,7 bilhões) (ORÇAMENTO, 2021).

Da mesma forma, os cortes orçamentários na temática Defesa Nacional causam relevante impacto nas atividades básicas e necessárias ao preparo em emprego das Forças Singulares. Outro aspecto a considerar é o expressivo impacto na Base Industrial de Defesa (conjunto das empresas, estatais ou privadas, que participam de alguma das etapas de pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de produtos de defesa considerados estratégicos).

A Base Industrial de Defesa conta com 1.130 empresas específicas, 5.600 empresas que fabricam algum item, 285 mil empregos diretos e 850 mil indiretos. Cada real investido em Defesa gera no PIB um valor muito maior que o investido (AGÊNCIA, 2021).

Esse cenário indefinido supracitado abala diretamente a Estratégia Nacional de Defesa, atingindo negativamente as Forças Singulares no desenvolvimento de novas tecnologias, na aquisição de combustíveis, armamentos e munições, navios, carros de combate, desenvolvimento da Indústria de Defesa, entre outros.

Relevante frisar que o orçamento discricionário, destinado ao custeio e investimento das Forças Singulares, compreende ainda projetos que contemplam o reaparelhamento dos equipamentos, defesa do espaço aéreo, submarino nuclear, defesa cibernética, entre outros. Todos expostos a cortes ou contingenciamentos, pois as únicas despesas que são obrigatórias, ou seja, que não sofrem restrições são a saúde (comum nas três Forças), fardamento e alimentação (somente no Exército).

Outro cenário fiscal preocupante para os gastos em defesa nacional foi o estabelecimento do teto de gastos do Governo Federal.

Em virtude da necessidade de contenção de gastos, retomada do equilíbrio fiscal e busca pela consolidação e controle das contas públicas, foi editada a emenda constitucional (EC nº 95/2016) estabelecendo o Teto de Gastos. O novo regime no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União limita o crescimento das despesas primárias à correspondente atualização pelos índices de inflação e vigorará por 20 exercícios financeiros.

Essa providência, em resumo, fixou o limite de despesas do Estado ao gasto do ano anterior corrigido pela inflação. A norma vigente vale para os três poderes, Executivo (ao qual as Forças Singulares pertencem), Legislativo e Judiciário acarretando uma barreira para o crescimento do orçamento das três Forças Singulares.



3.3 A imprevisibilidade e regularidade orçamentária

Segundo CARVALHO (2010), o planejamento é algo presente na história, desde o momento que o homem passou a conviver em sociedade. Da mesma forma, para o Estado, o qual permeia a história humana a partir do viver social, o orçamento compõe um dos “mais antigos instrumentos de planejamento e execução das finanças públicas”.

No modelo orçamentário brasileiro, as Leis de Orçamento não possuem viés impositivo, portanto, apenas autorizam a realização das despesas, fixando-as. O principal motivo desta sistemática consiste em ajustar a estimativa de receita à realidade arrecadatória do Estado. Portanto, o orçamento brasileiro acaba por ser profundamente impactado por sua instabilidade econômica (JÚNIOR, DOS SANTOS, DE ALMEIDA, 2019).

As constantes crises econômicas pelas quais passa o Brasil também cooperam para impor uma parcela dessa imprevisibilidade à execução orçamentária. Tal fato acontece porque, com as crises econômicas, as receitas orçamentárias não são efetivadas como planejada durante a aprovação do PLOA no ano anterior, originando a necessidade de impor cortes ou contingenciamentos na execução do orçamento corrente.

O corte orçamentário, quando acontece, inibe a execução orçamentária no exercício financeiro considerado. O contingenciamento, por sua vez, bloqueia a execução dos créditos até que haja receitas suficientes para fazer frente à execução da programação orçamentária.

O orçamento da Defesa, no Brasil, evolui de forma estável e previsível, porém, se executa de forma irregular. A estabilidade e a previsibilidade decorrem da elevada correlação verificada entre o gasto com Defesa e os dois principais agregados macroeconômicos brasileiros, a saber, o Produto Interno Bruto (PIB) e o Orçamento Geral da União (OGU). A irregularidade resulta dos contingenciamentos e do descumprimento dos cronogramas anuais de desembolso (ALMEIDA, 2015).



Figura 7 – Gastos militares do Brasil com Forças Singulares em relação ao PIB (valores em R\$ milhões)

Ano	PIB em valores correntes	Gastos Militares	Participação dos Gastos X PIB
2003	1.717.950	25.829	1,50%
2004	1.957.751	28.608	1,46%
2005	2.170.584	33.080	1,52%
2006	2.409.450	35.686	1,48%
2007	2.720.263	39.887	1,47%
2008	3.109.803	44.841	1,44%
2009	3.333.039	51.283	1,54%
2010	3.885.847	59.819	1,54%
2011	4.376.382	61.788	1,41%
2012	4.814.760	66.379	1,38%
2013	5.331.619	70.881	1,33%
2014	5.778.953	76.874	1,33%
2015	6.000.570	81.874	1,36%
2016	6.266.895	84.509	1,35%
Média dos Gastos Militares X PIB			1,41%

Fonte: Arruda (2019, p.83)

Nesse contexto, os cortes e os contingenciamentos orçamentários vão de encontro ao que prevê a Política Nacional de Defesa, quando cita, na Ação Estratégica de Defesa n° 25, que se deve “buscar a regularidade e a previsibilidade orçamentária para o Setor de Defesa”. (BRASIL, 2016).

Neste mister, aparece a tradicional dicotomia entre investimento em defesa ou em necessidades básicas, vez que em um ambiente de recursos parcos, diante de uma sociedade que possui carências sociais latentes, a escolha por contingenciar o orçamento em defesa torna-se inevitável ao ator político definidor do orçamento.

Segundo Almeida (2015), o problema central para o orçamento da Defesa reside na afirmação de sua importância em face das prioridades estabelecidas para o gasto de natureza social. Haja vista as profundas desigualdades sociais e regionais existentes no Brasil, gastos com efeito social menos evidente tendem a perder posição entre as prioridades governamentais. Os gastos com Defesa, no Brasil, são realizados nesse ambiente de pouca prioridade para as questões do setor.

Tal realidade traz enormes dificuldades e imprevisibilidades à viabilização no longo prazo dos vários projetos bilionários e tecnologicamente complexos concebidos pelas três Forças Singulares.

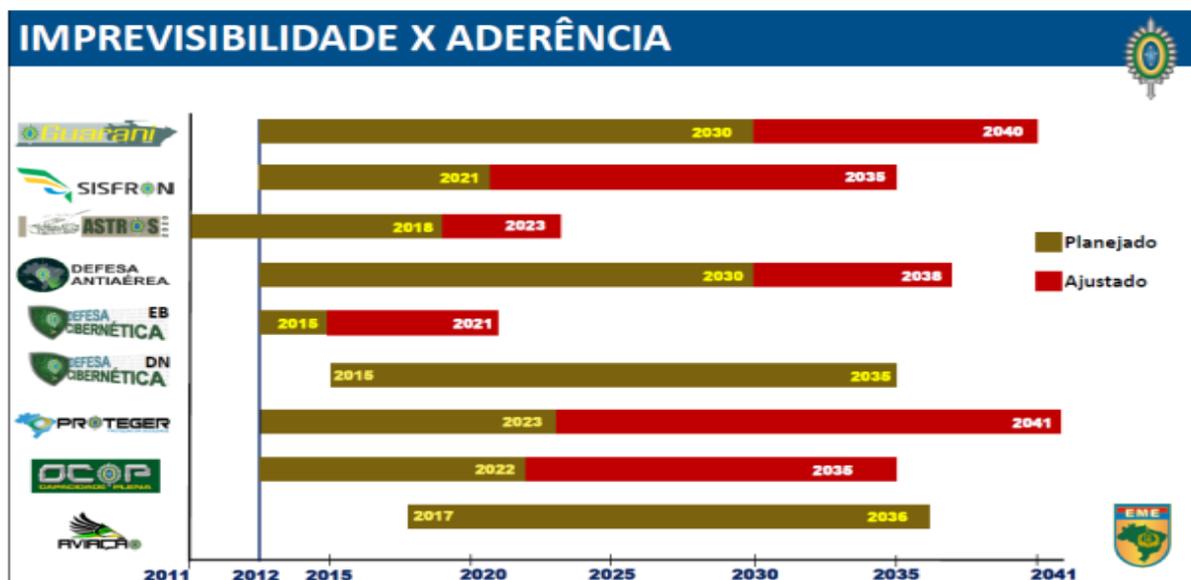
Segundo Cunha e Amarante (2011), são poucas as instituições públicas do Executivo e do Legislativo que tratam do tema da defesa nacional; e o orçamento militar é descontínuo e reconhecidamente insuficiente.



Figura 8 – Fluxo de recebimentos de recursos financeiro

Fonte: BRASIL (2018).

Para ilustrar esse cenário, o Escritório de Projetos do Exército (EPEX) apresenta o seguinte estudo que retrata a dilatação dos prazos para conclusão dos Projetos Estratégicos do Exército, conforme demonstrado na Figura 10.

Figura 9 – Prazos para conclusão dos Projetos Estratégicos do Exército

Fonte: BRASIL (2018)

Portanto, pode-se inferir neste trabalho que a manutenção dos níveis mínimos de preparo da Forças Singulares é por demais importante além de estar prevista em legislação normativa. Da mesma forma, compreende-se que as amarras fiscais em vigor se constituem em uma dificuldade a mais na formulação e execução do Orçamento do Ministério da Defesa.



Por último, percebemos que a regularidade orçamentária compõe um grave obstáculo no planejamento e no preparo da operatividade das Forças Singulares sendo um desafio a mais a ser transposto. Contingenciamentos lineares, sem atenção aos projetos estratégicos relevantes e o “represamento” dos recursos, desembolsados de forma concentrada no fim do exercício, dificultam tremendamente a gestão. Essa situação prejudica muito o planejamento realizado e os cronogramas de execução são afetados negativamente (ALMEIDA, 2015).

4. DOCUMENTOS ARTICULADORES DA DEFESA

Diante do cenário apresentado na seção anterior com amarras orçamentárias causando uma barreira fiscal no incremento do orçamento da Defesa e a premente necessidade de manutenção da prontidão em face a possíveis ameaças à soberania nacional, o Ministério da Defesa e as Forças Singulares concebem instrumentos que possam de alguma maneira potencializar os recursos destinados à temática Defesa Nacional.

O Ministério da Defesa com seu papel de articulador com o Ministério da Economia e mediador/coordenador com as Forças Singulares busca soluções comuns para que seus efeitos possam ser reverberados diretamente na fatia destinada aos orçamentos da temática Defesa Nacional.

A defesa nacional é uma atividade estatal cercada de polêmica, complexidade e hermetismo. Apesar de constituir função basilar do Estado, mesmo pesquisadores experientes encontram dificuldades em tratá-la de forma objetiva e rigorosa. Como política pública, é refratária aos métodos de avaliação tradicionais. Não é trivial avaliar o impacto ou definir a clientela da política de defesa e não é raro que a ampliação do escopo das atividades militares para áreas com públicos mais facilmente delimitáveis seja vista como inadequada ou gere desconfiância, sobretudo em países com histórico de ativa presença militar interna como é o caso do Brasil. (GIESTEIRA, MATOS, FERREIRA, 2021)

A construção da Defesa está apoiada no tripé: política pública voltada para o setor, planejamento e orçamento adequado (MARÇAL, 2018).

4.1 Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN)

Como forma de levar o assunto para o debate nacional dando transparência às atividades do setor de Defesa, em 2012 foi lançado o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN).

A edição e aprovação pelo Congresso Nacional do Livro Branco permitiu o acesso ao amplo contexto da Estratégia Nacional de Defesa e da Política de Defesa Nacional apresentando para a sociedade brasileira e para a comunidade internacional o enfoque governamental sobre o tema da defesa nacional. Em um contexto amplo, o LBDN permite o acesso ao amplo contexto da Estratégia de Defesa Nacional, em perspectiva de médio e longo



prazos, viabilizando o acompanhamento do orçamento e do planejamento plurianual relativos ao setor.

O LBDN tem sua finalidade explicada sob dois prismas: primeiro como um documento público, pois na medida em que explica para a sociedade o papel das Forças Singulares e a sua importância para seus cidadãos – sendo por isso desejável que o processo de elaboração contemple extensa cooperação entre civis e militares - contribui para a construção de um eleitorado proativo no apoio às questões de financiamento ininterrupto do orçamento da defesa, contrapondo os interesses concorrentes da política nacional (RAMOS, 2011).

Segundo Marçal (2018), o Livro Branco pode funcionar como importante ferramenta de ampliação da participação civil nos assuntos de defesa, atuando como catalisador da discussão sobre essa temática nos âmbitos civil e militar, principalmente pelo fato de que o arcabouço normativo que enquadra a defesa não esgota o debate sobre o tema.

4.2 Política Nacional de Defesa e a Estratégia Nacional de Defesa

A Política Nacional de Defesa (PND) é o documento condicionante de mais alto nível para o planejamento de ações destinadas à defesa do país, voltado, prioritariamente, para ameaças externas. A Estratégia Nacional de Defesa (END) orienta os segmentos do Estado brasileiro quanto às medidas que devem ser implementadas para que esses objetivos nacionais sejam alcançados, ou seja, a END orienta as ações necessárias para efetivamente dotar o Estado da capacidade para atender seus interesses (BRASIL, 2016).

Em seu Objetivo Nacional de Defesa (OND) Nr 1 – Garantir a Soberania, o Patrimônio Nacional e a Integridade Territorial, e Estratégia de Defesa (ED) Nr 3 - Regularidade Orçamentária verifica-se a importância que é dada à alocação de recursos orçamentários para o desenvolvimento das atividades de Defesa Nacional. Da mesma forma, é dada atenção especial à racionalização dos gastos em Defesa buscando compatibilizar o orçamento de defesa à envergadura do País no cenário mundial (BRASIL, 2016).

A Estratégia Nacional de Defesa deve estar concatenada com as três importantes dimensões do sistema orçamentário brasileiro: a dimensão jurídica pelo seu caráter e força de lei; a dimensão econômica, por ser o meio do qual o governo extrai recursos da sociedade e os coloca em áreas pré-determinadas; e a dimensão política, com a sua elaboração, aprovação e gestão, envolvendo interesses políticos dos diversos segmentos sociais (MORAIS, 2010).



4.3 Plano de Articulação e Equipamentos de Defesa – PAED

O Plano de Articulação e Equipamentos de Defesa - PAED é um instrumento criado pelo MD, com horizonte temporal de 20 anos, com a finalidade de organizar os investimentos voltados para atender as demandas das Forças Singulares em relação aos seus projetos estratégicos e às suas capacidades operacionais, tanto em termos de efetivo como em termos recursos materiais e infraestruturais.

Dessa maneira, o PAED apresenta-se como um plano de longo prazo, contendo uma série de programas que constarão dos PPA nas próximas duas décadas, bem como projeções orçamentárias.

Segundo Cardoso (2014), o PAED pretende assegurar a alocação de recursos financeiros, de forma continuada, que viabilizem o desenvolvimento integrado e a conclusão de projetos relacionados à Defesa Nacional.

De acordo com Marçal (2018), o PAED, como instrumento de planejamento, permitirá o acompanhamento e direcionamento necessários dos gastos de Defesa, sendo essencial a garantia de continuidade dos projetos nele contidos, o que requer orçamento consistente que impeça que as flutuações de encomendas obriguem as indústrias de defesa a reavaliarem as vantagens de novos investimentos no setor.

4.4 Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID)

A Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID) destina a orientar a atuação do Poder Executivo no fortalecimento do setor produtivo de bens e serviços de Defesa.

Os objetivos da Política são obter regularidade e continuidade na execução de projetos; integração entre as instituições científicas e tecnológicas, tanto militares como civis, e a Base Industrial de Defesa - BID; aquisição de produtos de defesa no exterior condicionada, sempre que possível, à transferência de tecnologia, inclusive por meio de parcerias; promoção de isonomia tributária em relação a bens de defesa importados e desoneração tributária na produção de bens e serviços de defesa para as Forças Singulares e órgãos de segurança; adequação e expansão dos financiamentos, por meio de linha de crédito especial; e fortalecimento da cadeia fornecedora no Brasil.

A PNBID organiza a indústria de defesa brasileira, buscando assegurar ao País a autonomia operacional e tecnológica necessárias às competências atribuídas às Forças Singulares, além de importante motor de crescimento econômico e gerador de emprego e renda, considerando suas características de pessoal altamente qualificado, tecnologias avançadas e elevado efeito sobre outros setores industriais.



4.5 A Base Industrial de Defesa (BID)

A Base Industrial de Defesa é um conjunto de indústrias e empresas organizadas em conformidade com a legislação brasileira, que participam de uma ou mais das etapas da pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de produtos de defesa. Ainda considera que uma indústria de defesa competitiva e consolidada gera empregos qualificados e incentiva o desenvolvimento tecnológico com encadeamentos produtivos para outros setores da indústria (BRASIL, 2012).

Pela natureza estratégica da BID, diretamente relacionada a soberania nacional e com impacto relevante na economia, a sua estruturação está vinculada a entes públicos e privados com instrumentos próprios e marcos regulatórios necessários a garantir a sua existência.

A indústria de defesa possui as seguintes características: necessidade de grande escala produtiva e de altos dispêndios em pesquisa e desenvolvimento; longo prazo de maturação dos projetos e curto ciclo de vida de materiais; e existência de um mercado fortemente influenciado pelas compras governamentais e pelas exportações e com a presença de setores altamente competitivos.

A Base Industrial de Defesa tem elevada importância, tanto do ponto de vista econômico como para segurança da nação. No que se refere aos aspectos econômicos, destaca-se o fato desta indústria ser uma importante geradora de inovações tecnológicas, pois necessita atender a demanda do setor militar que exige equipamentos de defesa cada vez mais sofisticados.

Segundo Acioli (2015), grande parte dessas inovações apresenta uso dual, isto é, também são utilizadas para fins não militares. Dessa maneira, a BID é uma importante geradora e difusora de novas tecnologias dentro da estrutura produtiva de uma nação. Em decorrência disso, observa-se que a mão-de-obra utilizada por esta indústria apresenta uma qualificação e remuneração acima da média dos demais setores industriais.

Segundo Corrêa Filho (2013), no financiamento do reaparelhamento de Defesa reside o principal desafio a ser enfrentado ao se fomentar o desenvolvimento da Indústria Nacional de Defesa. Atualmente, o Orçamento Federal é dominado por ações de curto prazo, focando-se as discussões em torno da Lei de Orçamento Anual, ficando em segundo plano o planejamento e a continuidade de execução de programas de longo prazo, como são caracterizados os programas de defesa, além de outros de caráter estratégico para o país.

No arcabouço normativo que rege o orçamento da União, o mecanismo existente para tentar obter maior previsibilidade na alocação de recursos para os investimentos em



reaparelhamento seria estabelecer uma lei específica determinando a execução, pelo menos, de um subconjunto dos programas elencados no PAED, para os quais os investimentos necessários não estariam sujeitos a contingenciamento de recursos da União (CORRÊA FILHO, 2013).

Infere-se que no nível político, o Ministério da Defesa executa diversas ações com o objetivo de garantir um fluxo orçamentário regular e contínuo para as Forças Singulares.

A aprovação de diversos mecanismos no Parlamento Nacional fomenta a discussão, oferta publicidade e pretende influenciar as decisões orçamentárias na priorização da destinação de uma fatia maior de recursos orçamentários para a temática Defesa Nacional.

5. CONCLUSÃO

A formulação de uma peça orçamentária que atenda às necessidades básicas das Forças Singulares previstas na Constituição Federal do Brasil é essencial para que o País esteja protegido das possíveis interferências externas.

A criação do Ministério da Defesa atribuindo-lhe papel de articulador junto Ministério da Economia e coordenador junto às Forças Singulares deu à temática defesa capacidade de planejamento a logo prazo e capacidade de diálogo junto ao Congresso Nacional.

Importantes medidas foram adotadas, tais como: a formulação e atualização da Política Nacional de Defesa, a elaboração da Estratégia Nacional de Defesa, a divulgação do Livro Branco de Defesa Nacional, o estabelecimento de uma Base Industrial de Defesa, estão entre elas.

A alocação de recursos à temática Defesa Nacional caracteriza-se pela estabilidade e pela previsibilidade. Estabilidade porque os recursos não têm sido atingidos por oscilações bruscas, em seu valor agregado, permitindo que os projetos da Defesa se mantenham ao longo do tempo. Previsibilidade porque há segurança no planejamento de longo prazo para grandes projetos.

Embora se possa dizer que o orçamento da temática Defesa Nacional satisfaz aos requisitos da estabilidade e da previsibilidade, ensejados no LBDN, não se pode afirmar quanto à sua regularidade. A liberação anual dos créditos, no âmbito das Forças Singulares, se mostra intermitente e de difícil entendimento.

Contingenciamentos lineares, sem atenção desejada aos projetos estratégicos e o “represamento” dos recursos, muitas das vezes desembolsados de forma concentrada no fim do exercício, dificultam tremendamente a gestão. Situação que prejudica muito o planejamento realizado e os cronogramas de execução.



A atuação por parte das assessorias parlamentares dentro do Congresso Nacional na tramitação do PLOA tem demonstrado eficácia e de fundamental importância. A antecipação de decisões e o assessoramento imediato nos assuntos que por vezes extrapolam o cabedal de conhecimento das Assessorias Parlamentares tem ajudado na aprovação de uma peça orçamentária de melhor qualidade para as Forças Singulares.

Um País como o Brasil, com a envergadura que ostenta, não pode prescindir de discutir junto à sociedade a importância que deve ser dada a Defesa Nacional.

É desejável o entendimento que a alocação de recursos para a Defesa seja entendida como um investimento social e não como custeio da máquina pública. Isto porque a Defesa está ligada ao bem-estar social, além de constituir o seguro da Nação e fator imprescindível para o desenvolvimento nacional.



REFERÊNCIAS

AGÊNCIA Senado. **Ministro da Defesa reclama de falta de recursos e diz que não há politização nas Forças Armadas.** 2021. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2021/04/29/ministro-da-defesa-reclama-de-falta-de-recursos-e-diz-que-nao-ha-politizacao-nas-forcas-armadas>. Acesso em: 29 ago 2022.

ALMEIDA, C. W. L. **Orçamento da Defesa no Brasil: evolução e perspectivas.** 2015.

ALMEIDA, C.W.L. **Economia e orçamento para a defesa nacional.** Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, DF, v. 32, n.90, p.22-32, out./dez. 2001.

AMARANTE, José Carlos. **A Base Industrial de Defesa Brasileira. Texto para Discussão.** Brasília: Rio de Janeiro: Ipea, 2012a. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1091/1/TD_1758.pdf. Acesso em: 4 set. 2022.

ANDRADE, Allan Domingos Pereira de. **A relação entre orçamento militar e inovação da Base Industrial de Defesa no Brasil (2000-2014).** 2020.

ARRAIS, E. R. A. **Orçamento por Resultados no Exército Brasileiro: um estudo de viabilidade.** Trabalho de Conclusão de Pós-Graduação lato sensu, Programa FGV Management. Fundação Getúlio Vargas, Brasília, Brasil, 2013.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política.** 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2001. 498p

BRASIL. **Câmara dos Deputados.** Disponível em: <https://www.camara.leg.br>. Acesso em: 27 ago. 2022.

_____. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/rescad/1989/resolucaodacamaradosdeputados-17-21-setembro-1989-320110-norma-pl.html>. Brasília, 2022. Acesso em: 21 ago 2022

_____. Câmara dos Deputados. **Cartilha Entenda o Orçamento.** Brasília, 2016. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/entenda/cartilha/cartilha.pdf>. Acesso em: 25 ago 2022.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Promulgada em 05 de outubro de 1988. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 4 set. 2022.

_____. Congresso Nacional. **Resolução nº 01 de 2006.** Dispõe sobre a Comissão Mista a que se refere o § 1º do art. 166 da Constituição, bem como a tramitação das matérias a que se refere o mesmo artigo. Centro de Documentação e Informação da Câmara dos Deputados. Brasília, 2006. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/561123/publicacao/16433888>. Acesso em: 21 set. 2022.



_____. **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. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp97.htm. Acesso em: 11 ago. 2022.

_____. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 4 set. 2022.

_____. **Lei nº 13.971, de 27 de dezembro de 2019 (Plano Plurianual 2020- 2023).** Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2020 a 2023. Brasília, 2019. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ppa/2020_2023/ppa-2020-2023/PPA_2020-2023_Lei. Acesso em: 21 ago. 2022.

_____. **Lei nº 14.436, de 9 de agosto de 2022 (Lei de Diretrizes Orçamentárias).** Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2023 e dá outras providências. Brasília, 2022. Disponível em: <https://legis.senado.leg.br/norma/36225432>. Acesso em: 21 ago. 2022.

_____. **Lei nº 14.303, de 21 de janeiro de 2022 (Lei Orçamentária Anual de 2022).** Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2022. Brasília, 2022. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>. Acesso em: 21 ago. 2022.

_____. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa / Estratégia Nacional de Defesa.** Versão aprovada pelo do Congresso Nacional. Brasília, DF, 2016.

_____. Presidência da República. Secretaria de Assuntos Estratégicos. **Livro Branco de Defesa Nacional.** Brasília, DF, 2012.

_____. **Secretaria de Orçamento e Gestão / SP.** Disponível em: <https://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos-superiores/52000?ano=2022>. São Paulo, SP, 2022. Acesso: 11 set. 2022.

_____. Ministério da Defesa. **Glossário das Forças Armadas.** 5. ed. Brasília, 2015.

BRITTO NETO, José Ramalho Vaz de. As Relações Institucionais no Exército Brasileiro. **Centro de Estudos Estratégicos do Exército: Informativo Estratégico**, [S.l.], n. 10, p. 1-31, mar. 2019. ISSN 2525-7102. Disponível em: <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/CEEEExIE/article/view/2149>. Acesso em: 28 ago 2022.

BRUSTOLIN, Vitelio Marcos. **Dimensões e aplicações do Orçamento de Defesa do Brasil.** *Mural Internacional*, v. 5, n. 1, p. 38-45, 2014.

CARDOSO, Ari Matos, **Os Projetos Estratégicos das Forças Armadas: contribuição para o desenvolvimento Nacional.** Brasília, DF, 2014.

CARVALHO, D. **Orçamento e contabilidade pública.** 5. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **O Portal como ferramenta - Portal da transparência.** Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/>. Acesso em: 14 ago 2022.

CORRÊA FILHO, Sérgio Leite Schmitt et al. **Panorama sobre a indústria de defesa e segurança no Brasil.** 2013.

CUNHA, Marcílio Boavista da, AMARANTE, José Carlos Albano do, **O Livro Branco e a Base Científica, Tecnológica, Industrial e Logística de Defesa,** Rio de Janeiro, RJ, 2011.

DE ARAGÃO, Murillo. **A ação dos grupos de pressão nos processos constitucionais recentes no Brasil.** Revista de Sociologia e Política, n. 06-07, p. 149-165, 1996.

DE CARLI, Valdecir. **A importância da Assessoria Parlamentar no processo orçamentário do Exército no Congresso Nacional.** Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: <https://redebie.decex.eb.mil.br/pergamumweb/vinculos//000048/0000487f.pdf>. Acesso em: 14 ago 2022.

DE OLIVEIRA, Eliézer Rizzo. **Democracia e Defesa Nacional: a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC.** Editora Manole Ltda, 2005.

DE OLIVEIRA, Marcus Porto. **O papel da Assessoria Parlamentar em prol dos Programas Estratégicos do Exército no âmbito do Congresso Nacional.** Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. 2021.

DEPARTAMENTO DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO (Exército). **Manual de Elaboração de Projetos de Pesquisa na ECEME.** Rio de Janeiro: ECEME, 2012.

DIAMANTINO, Jason Silva; ANDRÉ JUNIOR, Orlando. **Sustentabilidade econômica nos programas estratégicos do Exército Brasileiro.** 2021.

FONSECA, Augusto César de Carvalho. **Estudo de caso sobre o processo de terceirização do rancho da Administração Central do Ministério da Defesa.** 2021.

FULY, Jorgemar Berniz. **A importância do aumento e reestruturação do fluxo orçamentário para ampliar a capacidade operacional das Forças Armadas: uma proposta.** 2018.

GIACOMONI, James. **Orçamento público.** 13. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

GIESTEIRA, Luís Felipe; MATOS, Patrícia de Oliveira; FERREIRA, Thiago Borne. **A Defesa Nacional no Plano Plurianual 2016-2019: uma avaliação a partir dos projetos estratégicos.** 2021.

JÚNIOR, Paulo Cezar Tonacio; DOS SANTOS, Thauan; DE ALMEIDA, Nival Nunes. **Facilitadores e barreiras na integração entre planejamento e orçamento de defesa na Marinha do Brasil.** Revista da Escola Superior de Guerra, v. 34, n. 72, p. 67-85, 2019.



MARÇAL, Maurício. **Inconsistência Temporal das Políticas Públicas na Área de Defesa: Restrição Orçamentária ou Falha de Planejamento?** Universidade de Brasília – UNB, 2018

MORAES, Marco César de. **A estratégia nacional de defesa e o orçamento da união.** Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares, n. 21, 2010.

ORÇAMENTO atende metade das necessidades da Defesa, diz ministro. **A Gazeta.** 2021. Espírito Santo, 5 de maio de 2021. Disponível em: <https://www.agazeta.com.br/economia/orcamento-atende-metade-das-necessidades-da-defesa-diz-ministro-0521>. Acesso em: 5 set 2022.

RAMOS, Carlos Eduardo de Franciscis, **A Implementação de Políticas Públicas para a Mobilização Nacional: A Inserção do Tema Mobilização no Livro Branco de Defesa,** Rio de Janeiro, RJ: 2011.

RODRIGUES, Fábio Ribeiro. **A gestão de projetos no âmbito do Exército Brasileiro.** Escola de Formação Complementar do Exército, Salvador, 2019. Disponível em: <http://bdex.eb.mil.br/jspui/handle/123456789/4411>. Acesso em: 2 set 2022.

SECRETARIA de Orçamento Federal. **Ministério da Economia.** 2022. Brasília. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/orgaos/secretaria-de-orcamento-federal-sof>. Acesso em: 2 set 2022.

SECRETARIA de Orçamento e Organização Institucional. **Ministério da Defesa.** 2022. Brasília. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/composicao/secretaria-geral/secretaria-de-orcamento-e-organizacao-institucional-seori/secretaria-de-orcamento-e-organizacao-institucional-seori>. Acesso em: 2 set 2022.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em administração.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2010.



AGRADECIMENTOS

À minha esposa, Juliana, meus filhos Marina e João Vitor, pelo apoio incondicional, incentivo em prosseguir e compreensão pela minha ausência em vários momentos.

Agradeço ao meu orientador, Professor Doutor Peterson Ferreira da Silva, pelos conselhos, sinceridade e principalmente pela disponibilidade. Muito Obrigado Professor!

Ao Instituto Legislativo Brasileiro – ILB na pessoa dos professores e coordenadores que dedicaram parcela importante de sua força de trabalho no aperfeiçoamento dentro do assunto Orçamento Público.

