

GASTOS COM PESSOAL NAS FORÇAS ARMADAS BRASILEIRAS: ANÁLISE ORÇAMENTÁRIA COMPARATIVA¹

PERSONNEL EXPENDITURES IN THE BRAZILIAN MILITARY FORCES: COMPARATIVE BUDGET ANALYSIS

Matheus Loureiro Caetano²

Iliane Jesuina Silva Foresti³

Wilson Bento Figueiredo Filho⁴

RESUMO

O objetivo desta pesquisa foi realizar uma análise comparativa dos orçamentos das Forças Armadas Brasileiras, com foco no impacto dos gastos com pessoal no Exército, Marinha e Aeronáutica no período compreendido entre 2014 e 2023. Utilizou-se uma abordagem descritiva e quali-quantitativa, baseando-se na análise de documentos, artigos acadêmicos, livros e fontes oficiais dos Ministérios da Defesa, Planejamento e Fazenda/Economia, além de dados de gastos militares internacionais, provenientes do SIPRI. Os resultados mostram que os gastos com pessoal representam a maior parte do orçamento de defesa, superando outras despesas operacionais e de investimento. Foi identificado que os custos elevados com pessoal ativo e inativo pressionam significativamente o orçamento, especialmente em períodos de crise econômica como a pandemia do Covid-19. Os resultados desta pesquisa destacam que os gastos médios com pessoal da Marinha (78%), Exército (88%) e Aeronáutica (75%) são a maior parcela da despesa orçamentária militar, com uma média percentual de 82% do orçamento agregado das 3 Forças Armadas no intervalo temporal analisado, identificando-se que, na FAB, os valores orçados para gastos com pessoal são menores. Além disso, vislumbrou-se a necessidade de estratégias governamentais para otimizar esses gastos, como a potencial adoção de militares temporários e a revisão das políticas previdenciárias. Por meio desta pesquisa, concluiu-se que uma gestão mais eficiente dos recursos humanos nas Forças Armadas pode contribuir significativamente para a sustentabilidade fiscal do setor de defesa.

Palavras-chave: Alocação orçamentária; Gastos com pessoal; Marinha; Exército; Força Aérea.

¹ Artigo de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Formação de Oficiais Intendentes.

² Cadete Intendente do 4º Esquadrão (Turma Arion, 2021).

³ Doutora em Desenvolvimento Econômico pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Mestre em História Econômica pela Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP). Pós Graduada em Formação Docente para o Ensino Superior, pelo Centro Universitário Estácio de Ribeirão Preto. Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade de São Paulo (USP), campus Ribeirão Preto. Academia da Força Aérea. E-mail: ilianeijfsf@fab.mil.br.

⁴ Professor Doutor, graduado em Ciências Econômicas, pós graduado em Geografia (Mestrado e Doutorado). E-mail: wilsonwbff@fab.mil.br.

ABSTRACT

The objective of this research was to conduct a comparative analysis of the budgets of the Brazilian Armed Forces, focusing on the impact of personnel expenditures in the Army, Navy, and Air Force during the period from 2014 to 2023. A descriptive and qualitative-quantitative approach was used, based on the analysis of documents, academic articles, books, and official sources from the Ministries of Defense, Planning, and Finance/Economy, in addition to international military spending data from SIPRI. The results show that personnel expenditures account for the majority of the defense budget, surpassing other operational and investment expenses. It was found that the high costs of active and retired personnel place significant pressure on the budget, especially during economic crises like the Covid-19 pandemic. The results of this research highlight that average personnel expenditures in the Navy (78%), Army (88%), and Air Force (75%) constitute the largest share of military budget expenses, with an average of 82% of the combined budget of the three Armed Forces over the analyzed period, with the Air Force having lower budgeted values for personnel expenditures. Furthermore, the research identified the need for government strategies to optimize these expenses, such as the potential adoption of temporary military personnel and the revision of pension policies. Through this research, it was concluded that more efficient management of human resources in the Armed Forces can significantly contribute to the fiscal sustainability of the defense sector.

Keywords: Budget allocation; Personnel expenses; Navy; Army; Air Force.

INTRODUÇÃO

O Brasil é conhecido mundialmente por sua grande extensão territorial e multiplicidade de recursos naturais, destacando-se por deter a maior porção da Amazônia, a maior floresta tropical do mundo, berço de raras espécies de animais e plantas cobiçadas por todo o planeta (Brasil, 2020a). Sabe-se que a integração do território brasileiro, considerado um país continental, a defesa dos recursos naturais aqui presentes e a defesa das fronteiras são algumas das importantes missões realizadas pelas Forças Armadas (FA) (Albuquerque, 2010).

Para justificar e guiar as FA na execução desses deveres foram definidas diretrizes, objetivos e estratégias, que devem nortear a atuação das Forças. Assim, foram elaborados diversos documentos, entre os quais se destacam a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END), além do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN).

A PND contextualiza a Defesa Nacional e a situação do país internacionalmente, definindo objetivos e metas a serem alcançadas por meio da defesa. Três importantes objetivos das FA são elencados na PND: garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial; assegurar

a capacidade de defesa para o cumprimento das missões constitucionais das Forças Armadas; e promover a autonomia tecnológica e produtiva na área de defesa (Brasil, 2020b).

Apesar de o Brasil ser caracterizado na PND como um país pacífico, os investimentos em defesa são necessários, assim como a regularidade desses gastos (Hartley e Sandler, 2007). O fortalecimento do poder nacional e da capacidade de dissuasão são fatores determinantes quando se considera aspectos relacionados à defesa nacional, pois quanto maior o gasto militar de um país maior seu poder e capacidade de defesa (Silva Filho e Moraes, 2012).

A END divide e especifica os setores de foco de cada uma das FA na manutenção da defesa do território brasileiro. Este documento também estabelece diretrizes para as Forças Armadas com o intuito de alcançar os objetivos definidos na PND. Assim, no âmbito desta pesquisa, destacam-se, dentre as diversas estratégias de defesa apresentadas na END, as relativas ao objetivo de garantir a soberania, o patrimônio nacional e a integridade territorial que são: o fortalecimento do poder nacional; o fortalecimento da capacidade de dissuasão; a regularidade orçamentária; e o incremento da presença do estado em todas as regiões do país (Brasil, 2020c).

Por sua vez, o Livro Branco de Defesa Nacional detalha o processo orçamentário da defesa, os princípios do orçamento de defesa e a classificação das informações orçamentárias. Dessa forma, tais documentos, indiretamente destacam a importância de alocação de recursos orçamentários para o Ministério da Defesa, que, por sua vez, distribui os recursos entre as Forças Armadas (Aeronáutica, Marinha e Exército) de acordo com as necessidades e previsões orçamentárias de cada uma delas.

Tendo em vista que as necessidades das Forças são inúmeras e os recursos monetários são escassos deve-se dar o devido destaque no que tange a alocação desses recursos. A distribuição de recursos para custeio, pessoal e investimentos, principalmente em um país em desenvolvimento como o Brasil, deve seguir princípios no cumprimento de suas obrigações orçamentárias:

a indústria de defesa de país em desenvolvimento, como é o caso brasileiro, deve cumprir quatro tipos de obrigações, quais sejam: i) demandas de sustentação, mantendo a infraestrutura bélica em tempos de paz e possibilitar o aumento da produção em tempos de crise; ii) manutenção de qualidade, maximizando a qualidade do produto pelo menor custo possível; iii) habilidade de produzir sistemas não disponíveis por outros fornecedores; iv) e a produção de armamentos específicos em determinada região, criando ou maximizando vantagens comparativas a partir de necessidades locais (Alves *et al*, 2018, p. 39).

Analisando o volume dos gastos com pessoal no orçamento do MD, Brustolin (2014) destaca que os gastos com pessoal representam a maior parcela das despesas do Ministério da

Defesa, composto pela Marinha, Exército e Aeronáutica. O autor compara o quantitativo de pessoal do EB com o efetivo humano da Marinha e Aeronáutica e constata um gasto monetário consideravelmente maior por parte do Exército, como era de se esperar. Considerando-se o impacto dos gastos com pessoal na área de defesa do Brasil elaborou-se a seguinte pergunta de pesquisa: Em que medida as despesas com pessoal comprometem o orçamento de cada uma das Forças Armadas?

Sabe-se que, no caso do Brasil, a maior parte dessas despesas do orçamento de defesa está relacionada aos gastos com pessoal, representando aproximadamente 73% do total da despesa do MD em 2019, no valor de 81,10 bilhões de um total de 111,49 bilhões destinados ao MD (Brasil, 2020a).

Analisando-se ainda os dados relativos ao ano de 2019 disponíveis no Livro Branco, identificam-se algumas diferenças no número de militares da Marinha, Exército e Aeronáutica. Ao compararmos essas informações nota-se uma discrepância expressiva entre o quantitativo de pessoal do Exército e as outras forças. Tais dados indicam a existência de 210.203 militares do Exército Brasileiro (EB), 73.870 militares da Marinha do Brasil (MB) e 64.279 militares da Força Aérea Brasileira (FAB) (Brasil, 2020a).

Diante disso, esse estudo teve como objetivo geral comparar o impacto dos gastos com pessoal nos orçamentos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica no período compreendido entre os anos de 2014 e 2023. Para tal, a pesquisa teve como objetivos específicos, classificar o Brasil quanto aos gastos militares no âmbito externo, apresentar o orçamento de defesa brasileiro e mensurar o impacto dos gastos com pessoal em cada uma das forças.

A seleção desse segmento temporal se deu pela abrangência de diversos fatos que irão enriquecer os resultados desta pesquisa, facilitando o entendimento e análise das métricas a serem estudadas. Destacam-se dentre eles: a abrangência de um período que engloba diferentes momentos políticos e econômicos; a vigência do mandato de 4 Presidentes da República; e o agravamento, causado pela pandemia da COVID-19, de uma crise econômica mundial que já vinha dando sinais de alerta à economia global (Mattei e Heinen, 2020).

A justificativa para este estudo reside na necessidade premente de uma análise detalhada e comparativa dos orçamentos das Forças Armadas Brasileiras, especialmente no que tange aos gastos com pessoal, que representam uma parcela significativa do orçamento de defesa. A pesquisa é motivada pela busca de uma gestão mais eficiente dos recursos públicos, contribuindo para a área ao fornecer dados quantitativos e qualitativos que podem embasar políticas governamentais voltadas à otimização dos gastos com pessoal, além de propor alternativas, como a adoção de

militares temporários. Esta análise é crucial para a sustentabilidade fiscal do setor de defesa, proporcionando *insights* que podem ser aplicados em futuras investigações e no desenvolvimento de estratégias mais eficazes para a alocação orçamentária nas Forças Armadas.

Portanto, o tema desta pesquisa representa uma questão de grande relevância para os estudos sobre orçamento público, visto que tal assunto ainda carece de exploração. Logo, espera-se que os resultados obtidos permitam melhor compreensão dos gastos orçamentários com pessoal e que possam, ainda que de maneira bastante modesta, aprimorar os estudos relacionados à alocação orçamentária das Forças Armadas.

1 REFERENCIAL TEÓRICO

Pode-se dizer que o Estado possui como seu fim satisfazer o bem comum e prover o bem estar social para a população, atendendo suas necessidades por meio de políticas públicas universais e com objetivos definidos (Silva *et al*, 2017). Para tal se faz necessária a atividade financeira do Estado, um agregado de ações governamentais que buscam obter, gerir e aplicar os recursos financeiros, viabilizando solucionar as necessidades públicas.

Nesse contexto, a atividade financeira permite a realização de tudo aquilo, previsto na Constituição Federal e outras legislações, que é dever do governo fornecer ao povo, utilizando-se das finanças públicas que englobam planejar e controlar ingressos, entradas, receitas, saídas, despesas, aplicação de recursos, etc (Crepaldi, 2017). Em suma, tem-se que o orçamento público serve como uma ferramenta que auxilia nos processos de administração e aplicação dos recursos financeiros, além de facilitar a arrecadação, visto que prevê todas as receitas a serem recebidas pelos cofres públicos.

Assim, pode-se dizer que o Orçamento Público é uma forma de planejar e executar as finanças públicas. O surgimento, ainda que rudimentar, do planejamento é contemporâneo ao nascimento do homem como conhecemos hoje e sua necessidade de viver em sociedade. No Brasil, surgiram indícios da elaboração de um orçamento após a chegada de D. João VI, sendo disposto na Constituição de 1824 a responsabilidade do Poder Executivo de elaborar a proposta orçamentária. Já em 1827 foi elaborada uma lei com objetivo de disciplinar o orçamento, porém não houve sucesso (Mourão, 1997).

Ao longo dos anos, os gestores públicos brasileiros evoluíram suas maneiras de elaborar seus orçamentos de acordo com a tendência internacional, alcançando o patamar atual, no qual o

Orçamento Público Federal é pautado de acordo com duas leis: a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei 4320/64, Lei Geral de Orçamentos. Dessa forma, pode-se definir o Orçamento Público, executado pela União, estados, municípios e Distrito Federal, nas 3 esferas do Poder Público, como o instrumento que prevê as receitas e fixa as despesas do próximo exercício financeiro do país (Carvalho, 2010).

O Orçamento Geral da União (OGU), prevê os recursos que serão utilizados para sanar despesas no âmbito Federal. Os objetivos para elaborar a proposta orçamentária anual são determinados pelo Plano Plurianual (PPA) e destacado pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO). A PPA define objetivos e metas que legalizam o dever dos Poderes Executivo e Legislativo de dar continuidade a alocação de recursos, sendo válido por quatro anos. Destaca-se que o PPA entra em vigor a partir do segundo ano do mandato presidencial. Por outro lado, a LDO dá prioridade às metas da PPA e fundamenta a elaboração do OGU, que terá validade para o próximo ano (Santos, 2011).

Tratando especificamente do orçamento do MD, Almeida (2010) destaca que as políticas de defesa, incluídas no orçamento, têm a função de resolver problemas específicos, os quais representam impasses intransferíveis para a iniciativa privada, buscando implantar soluções para tais problemas. Dessa forma, as Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica) devem dispor de todos os recursos necessários para realizar, segundo o Livro Branco de Defesa Nacional, uma das atribuições do Estado que é prover segurança e defesa para a sociedade, evitando, ao máximo, gastos desnecessários, de forma que essa tenha condição de se desenvolver de maneira eficiente e alcançar seus objetivos (Brasil, 2020a).

A elaboração do OGU é um processo burocrático, no qual se inserem as forças armadas, passando por diversos processos de levantamento de necessidades, as quais necessitam de apuração e aprovação das entidades responsáveis. Diante disso, a alocação orçamentária adequada e eficiente se justifica no propósito de alcançar o orçamento de defesa ideal para os fins que se destinam as FA, as quais atuam na garantia de que as políticas públicas de defesa serão executadas com excelência, por isso o estudo desses processos orçamentários deve ser realizado de maneira contínua pelos militares (Nascimento, 2020, *apud* Hartley e Sandler, 2007).

Outro ponto importante na busca de um orçamento de defesa satisfatório é o fato de que o investimento nessa área compactua para a evolução do setor de defesa e crescimento da Base Industrial de Defesa (BID). Com isso, é realizada uma correlação direta com a PND, de forma que, nas palavras de Saint Pierre e Zague (2017, p. 298), “Uma indústria de defesa (ID) bem

desenvolvida, com pesquisa científica e tecnológica associada ao empresariado nacional é considerada estratégica para a formulação autônoma da política de defesa.”

De acordo com Matos (2020, p. 19), o orçamento “inclui todos os gastos com pessoal (ativos e inativos) e encargos sociais, os gastos com manutenção, juros e encargos da dívida, investimentos, etc”. Todas essas destinações levam ao objetivo primordial desta pesquisa que é explorar os gastos com pessoal e seus impactos, porém essa grande despesa não assola somente as forças armadas, mas na verdade toda toda a Administração Pública brasileira que vem sendo um dos principais responsáveis pelo crescimento continuado das despesas públicas:

Os dispêndios com pessoal afetam diretamente as despesas públicas, pois tais dispêndios têm uma enorme participação no orçamento dos governos estaduais, principalmente no âmbito do Poder Executivo. Seu controle é de suma importância, frente à restrição orçamentária dos tempos atuais, o que acaba impactando na redução de recursos para programas de investimentos (Bandeira *et al*, 2018, p. 142).

Portanto, esta pesquisa teve como finalidade conhecer, de forma mais específica, os gastos públicos com pessoal das FA, os quais, segundo Matos *et al* (2017) representam a maior das despesas incluídas no orçamento de defesa brasileiro, gerido pelo MD. Muito se fala em orçamento militar em um contexto generalizado, porém tais constatações revelam uma faceta pouco explorada no âmbito científico, sendo essa relativa à gestão do orçamento militar no que diz respeito às diferentes naturezas de despesa.

2 METODOLOGIA

Este estudo teve como finalidade comparar o impacto dos gastos com pessoal nos orçamentos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica entre os anos de 2014 e 2023. Para isso, foi realizada uma pesquisa descritiva e exploratória com o intuito de comparar os gastos com pessoal das Forças Armadas (FA), buscando compreender como as despesas com efetivo humano de cada uma das instituições impactam seus orçamentos. Assim foi possível, principalmente, por meio da análise descritiva dos dados, relacionar as variáveis estudadas (Gil, 2002) e proporcionar novas visões sobre o questionamento abordado (Nunes *et al*, 2016).

Nesse sentido, foram apresentados os orçamentos e os gastos com pessoal das FA nos últimos 10 anos, utilizando-se de estatística descritiva, elementos gráficos e tabelas para facilitar a compreensão dos dados quantitativos apresentados, traduzindo-se em uma pesquisa quali-quantitativa. A escolha desse tipo de análise se deve ao fato de a pesquisa possuir um

problema de pesquisa com foco bem definido, resultando em um maior controle dos objetos de pesquisa (Silva e Simon, 2005 *apud* Silva, 2014).

Por se tratar de uma pesquisa bibliográfica e documental, foram consultados relatórios de cada uma das Forças, além de informações extraídas de outras pesquisas relacionadas ao orçamento de defesa brasileiro. Com isso, por meio de método dedutivo, consultou-se a bibliografia mais relevante que compreende os assuntos relacionados ao tema desta pesquisa, permitindo melhor compreensão dos dados a serem analisados (Souza, 2021). Dessa forma, as informações para traçar tal evolução foram coletadas por meio de pesquisa a documentos, artigos e livros, além de informações de fontes oficiais como Ministério da Defesa, Ministério do Planejamento e Ministério da Fazenda/Economia.

Visando enriquecer a base quantitativa do estudo foram coletados, por meio da documentação indireta e direta, com pesquisas documentais, bibliográficas e dos dados quantitativos disponibilizados pelo Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), comparando os gastos militares do Brasil no âmbito dos países sul americanos, quanto dos dados orçamentários e do quantitativo de pessoal das forças armadas disponíveis no Portal da Transparência da Controladoria Geral da União (CGU). Por fim, foram deflacionados, de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), os dados orçamentários obtidos, garantindo a qualidade e mitigando os erros, possibilitando a sua apresentação e comparação por meio de tabelas e gráficos que transmitem os resultados desta pesquisa de forma clara.

3 GASTOS MILITARES: O BRASIL NO ÂMBITO INTERNACIONAL

Desde a última década, o mundo tem presenciado o crescimento de conflitos militares, os quais vem distorcendo o equilíbrio geopolítico internacional, trazendo à tona o temor de se incidir, sobre o mundo, um novo conflito bélico em larga escala. Ademais, o fato de o Brasil ser considerado um país cuja relevância internacional vem crescendo exige do governo brasileiro ainda mais atenção e cuidado com as questões de defesa (Alsina Júnior, 2009).

O atual cenário de incertezas influencia diversos aspectos da política brasileira, tendo como principal ressaltado as mudanças na Política Externa, porém grandes adaptações também ocorrem na Política de Defesa, a qual adequa-se, diuturnamente, às mudanças internacionais (Corrêa, 2014). O governo brasileiro mostra-se atento à capacidade de utilização e prontificação das Forças Armadas,

as quais são responsáveis pela defesa da soberania nacional e projeção do poder militar do país de maneira dissuasória.

Além de muito bem estruturada, a política de defesa deve ser executável, sendo necessário um orçamento de defesa capaz de alcançar os objetivos nacionais, determinados pela Política Nacional de Defesa (PND). Tal constatação torna clara a primordialidade da alocação orçamentária, levando em consideração a política de defesa. Porém a discussão dessa temática não se faz presente no cotidiano dos brasileiros, que consideram somente números mais aparentes, ou por vezes, nem os conhecem (Almeida *et al*, 2024).

Tabela 1 Despesas militares de países sulamericanos no ano de 2022 (em milhões de dólares americanos em valores constantes de 2022)

Posição	País	Gastos (US\$)
1°	Brasil	17.675,1
2°	Colômbia	10.295,3
3°	Chile	5.738,8
4°	Peru	2.588,7
5°	Equador	2.411,3
6°	Argentina	2.101,1
7°	Uruguai	1.204,2
8°	Bolívia	619,6
9°	Paraguai	358,9
10°	Guiana	78,3
11°	Venezuela	4,7
12°	Suriname*	-

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do SIPRI (2024).

*No caso do Suriname, não há informações disponíveis.

De acordo com dados do SIPRI, no ano de 2022, considerando os gastos militares cotados em dólares, em termos absolutos, o Brasil destacou-se como o país que despendeu os maiores valores no continente sulamericano (SIPRI, 2024). Contudo, mesmo sendo um valor de grande

vulto, o orçamento de defesa brasileiro pode ser vislumbrado por perspectivas diferentes, as quais evidenciam circunstâncias que devem ser consideradas ao se fazer uma análise macro. Uma delas relativa ao percentual do PIB direcionado a defesa e outra, que será o principal objeto de estudo desta pesquisa, que trata do volume destinado aos gastos com pessoal nas forças armadas.

A Tabela 1 expõe os montantes gastos pelos países da América do Sul. Uma breve comparação do montante em dólares gastos em defesa pelos países sulamericanos ilustra a nação brasileira como detentora do maior orçamento de defesa da região, porém, realizando-se a mesma análise tendo como objeto de estudo a comparação desses gastos em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) a classificação se modifica. Nesse caso, observando-se a Tabela 2, que apresenta os gastos em percentuais do PIB pelos países sulamericanos, infere-se que o Brasil não está entre os países que mais empregam recursos em defesa (Brustolin, 2014).

Tabela 2 Despesas militares de países do continente americano no ano de 2022 (em milhões de dólares americanos em valores constantes de 2022)

Posição	País	PIB (%)
1°	Colômbia	3,08
2°	Equador	2,16
3°	Uruguay	1,90
4°	Chile	1,83
5°	Bolívia	1,48
6°	Peru	1,15
7°	Brasil	1,05
8°	Paraguai	0,83
9°	Venezuela	0,65
10°	Guiana	0,57
11°	Argentina	0,41
12°	Suriname*	-

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de informações do SIPRI (2024).

*No caso do Suriname, não há informações disponíveis.

Apesar disso, em detrimento das dificuldades econômicas que o Brasil enfrentou nos últimos anos, a meta de se alcançar o patamar de 2% do PIB proposta pelo Ministério da Defesa por meio do Plano de Articulação e Equipamento de Defesa⁵ (PAED) até o momento não se materializou (Oliveira, 2015).

De acordo com dados do SIPRI, o percentual do PIB brasileiro alocado para defesa flutuou próximo do valor de 1,5%, chegando ao patamar de 1,05% no ano de 2022, um percentual menor que o elencado pelos países vizinhos, que chegam a despender aproximadamente o triplo do Brasil, como é o caso da Colômbia, que no mesmo ano investiu cerca de 3,08% do seu PIB em defesa (SIPRI, 2024).

Matos (2016) destacou que a Colômbia, à época, aumentou suas despesas militares por motivos distintos do Brasil. Uma grande instabilidade interna assola a nação colombiana em razão do surgimento de grupos insurgentes armados e do combate ao narcotráfico, recebendo, devido a isso, um orçamento de defesa maior em percentuais do PIB e também uma taxa de guerra a cargo dos municípios e dos estados, além de ser um dos principais beneficiários dos fundos militares dos Estados Unidos da América (EUA).

Considerando especificamente o Brasil, o PAED estabelece as projeções orçamentárias de defesa futuras, as quais totalizam, aproximadamente, R\$ 400 bilhões em investimentos em projetos de cunho militar durante o período compreendido entre 2009 e 2047. Tais investimentos tomam como base o cumprimento de uma meta de alocação de 2% do PIB para que se cumpram os projetos estabelecidos pela diretriz (Giesteira, Matos e Ferreira, 2021).

Por outro lado, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN, na sigla em inglês, NATO), organização da qual o Brasil é considerado aliado preferencial extra-Otan, pode servir como referência de comparação para nossos gastos militares. O bloco militar tem como meta para seus Estados-membros um orçamento de defesa que represente o mínimo de 2% do PIB, sendo, 20% desses, alocados para investimentos em equipamentos (NATO, 2016, p. 2).

Seria um equívoco comparar o Brasil com países como EUA e Reino Unido que enfrentam conflitos militares com frequência. Por esse motivo, deve-se considerar antes de tudo, que a base de comparação brasileira deve ser seu entorno estratégico, os países sulamericanos. Nesse caso, pode-se considerar que o orçamento de defesa brasileiro possui volume e embasamento

⁵ Estabelece objetivos de longo prazo que visam a recomposição da capacidade operacional da Marinha, Exército e Aeronáutica por meio do fortalecimento da indústria de defesa nacional e o consequente reaparelhamento das forças, visando uma atualização tecnológica capaz de acompanhar outras forças militares.

relativamente adequado para garantir à nação brasileira uma posição de considerável destaque no âmbito no âmbito da América do Sul:

São quatro os países que mais têm investido no reaparelhamento das forças armadas nos últimos anos... O Brasil, por dispor ainda de parte do seu antigo complexo industrial-militar, tem procurado combinar a produção interna de alguns equipamentos como blindados e foguetes, com as aquisições no exterior (de diversas origens) e processos de atualização tecnológica de equipamentos (caso dos aviões de caça) (Costa, 2009, p. 21).

O aumento da demanda de material bélico favorece o fortalecimento da BID, servindo como garantia para uma demanda de equipamento mais previsível, estável e confiável, além de auxiliar também no desenvolvimento social, por se mostrar um grande gerador de renda, emprego e inovação, proporcionando, dentre outros, o efeito de *spill-over*⁶ (Soares, 2015). Dessa forma, os recursos destinados aos investimentos em defesa tornam possível expressar não somente maior poder militar dissuasório, mas também um maior poder político e econômico, uma vez que influenciam o desenvolvimento da Base Industrial de Defesa. :

Os recursos orçamentários destinados à Defesa devem garantir a estabilidade orçamentária de investimentos voltados à aquisição de Produtos de Defesa - Prode, estimulando os programas de desenvolvimento de tecnologias na busca pela redução da defasagem tecnológica das Forças Armadas e, assim, fortalecendo a Base Industrial de Defesa - BID (Brasil, 2020b, p. 13).

Dessa forma, embora os documentos de defesa e a constituição federal, caracterizem o Brasil como uma nação que prega a não-intervenção e a solução pacífica dos conflitos, ainda assim possui um orçamento de defesa volumoso se comparado a outros países no seu entorno estratégico. No entanto, os gastos com pessoal representam a maior parte desse orçamento, comprometendo outras aplicações importantes, como é o caso dos investimentos.

4 ALOCAÇÃO DE RECURSOS DAS FORÇAS ARMADAS E GASTOS COM PESSOAL

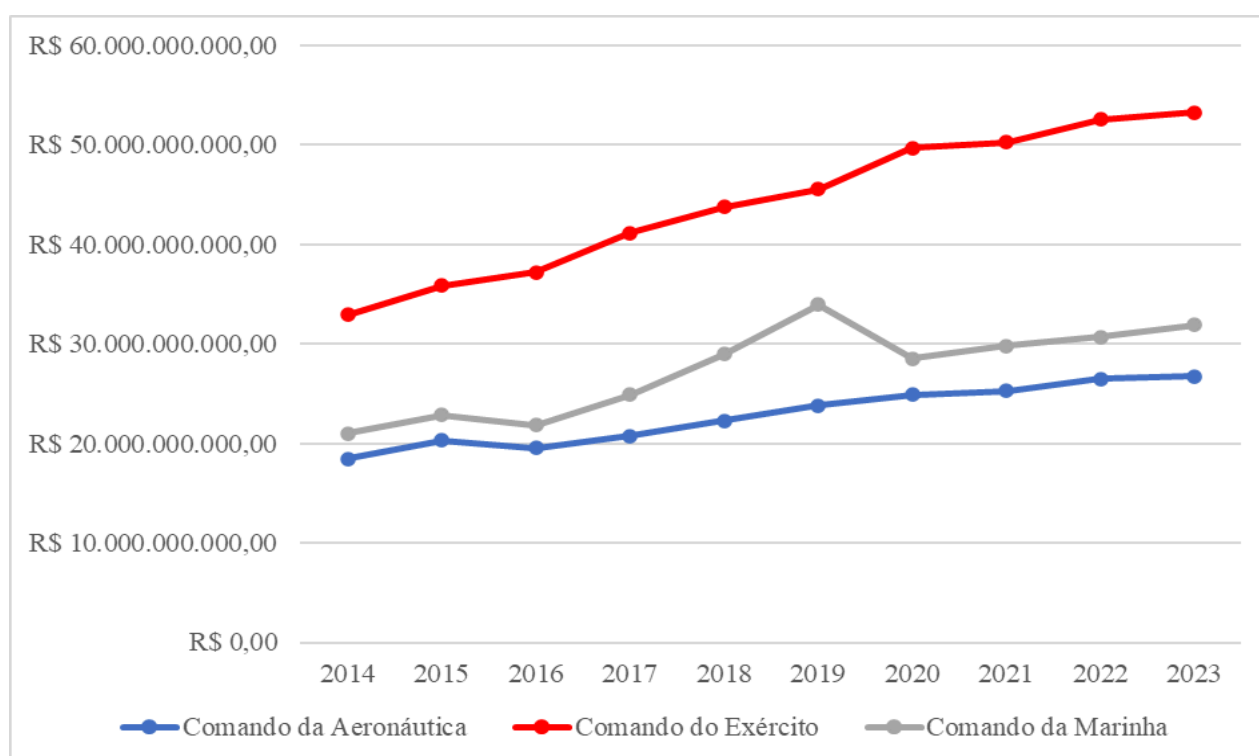
Após comparar, de maneira geral, o orçamento de defesa brasileiro e dos países no seu entorno com ênfase em elencar os benefícios de uma boa gestão e do aumento desse, pode-se iniciar a abordagem desta seção, necessária para alcançar a compreensão final que este estudo busca. Para tal, será analisado o contexto geral no qual estão inseridas as despesas com pessoal no orçamento de

⁶ Termo que faz referência ao transbordamento das tecnologias, no caso militares, para outros setores da sociedade.

cada uma das três forças, tornando possível uma análise com foco nos gastos com pessoal e encargos sociais.

Foi realizada a coleta de dados para cada força, visto que cada uma opera em uma realidade diferente, possui projetos e investimentos específicos. O gráfico 1, elaborado com base nos dados disponíveis no portal da transparência do Governo Federal, apresenta a evolução orçamentária de cada uma das Forças Armadas no intervalo temporal entre 2014 e 2023. Nesse período, diversas circunstâncias foram responsáveis pela variação desses gastos, sendo possível elencar dentre elas, instabilidades econômica e política, principalmente pela ocorrência excepcional do mandato de quatro presidentes e também pela crise ocasionada pela pandemia do Covid-19, que muito afetou a economia, por impor diversas barreiras à cadeia logística mundial (Yeyati e Filippini, 2021).

Gráfico 1 Orçamento atualizado das Forças Armadas brasileiras durante o período entre 2014 e 2023
(Valores nominais em reais)



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União (Brasil, 2024a).

Pode-se constatar que os orçamentos, expressos em valores nominais, seguem em uma crescente, apresentando algumas variações negativas que podem ser explicadas, dentre outros motivos, por instabilidades políticas. Destaca-se, no ano de 2016, uma queda em decorrência, provavelmente, das tensões políticas resultantes do processo de *impeachment* da ex-presidente

Dilma Rousseff, corroborando ao fato de que em 2016 houve crescimento negativo do PIB e da inflação, exigindo esforços do Governo Federal. No período entre 2019 e 2022, houve uma diminuição na tendência de elevação dos orçamentos, muito por causa da pandemia do Covid-19 que, como já foi tratado anteriormente, representou um grande impasse para manter o fluxo da cadeia logística mundial, desacelerando a economia como um todo.

Tal perspectiva demonstra uma apresentação mais geral dos dados, trazendo a impressão de que, mesmo com todas as tensões político-econômicas e de saúde pública, o volume de recursos destinados às forças armadas cresceu, permitindo a expansão dos gastos em defesa. No período ocorreram aumentos orçamentários da ordem de 61,79% para o Exército, 45,13% para a Aeronáutica e 51,75% para a Marinha.

Apesar disso, caso tais informações sejam analisadas por um outro ponto de vista, a percepção torna-se um pouco diferente. Nesse ínterim, tem-se que a observação dos dados brutos carece das consequências financeiras causadas pela variação inflacionária nesse intervalo de tempo. Para efeito de comparação orçamentária ao longo do período utilizou-se o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo⁷ (IPCA) para atualizar os recursos orçamentários tomando como base o ano de 2023. Com a análise dos dados atualizados percebe-se que na verdade ocorreu uma perda orçamentária decorrente da queda do poder de compra do Real em razão da inflação. O gráfico 2, complementa esta análise ao dispor os valores atualizados pela inflação de acordo com o IPCA.

Observa-se a partir da análise dos valores reais deflacionados que ocorreu uma perda no montante orçamentário de 3,77% para o Exército, 13,69% para a Força Aérea e 9,74% para a Marinha. Essa constatação permite inferir que uma análise precipitada desses dados orçamentários pode fornecer uma perspectiva errônea do caso, demonstrando mais uma vez o quanto é sensível o estudo desse tema.

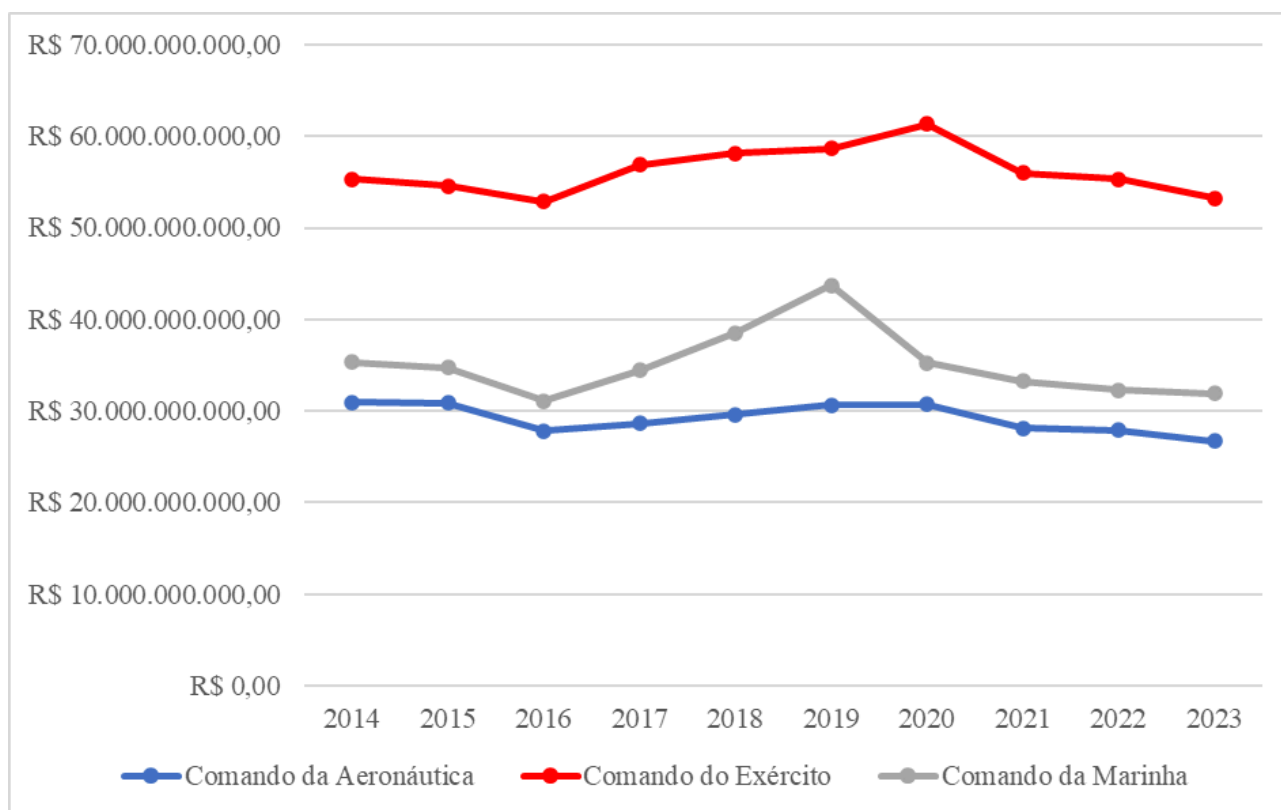
Assim, dispondo agora de uma visão mais realista dos dados, pode-se analisar alguns pontos que enaltecem o objetivo desta pesquisa, mas que antes estavam encobertos devido a limitação imposta pelos valores nominais. Verifica-se que no período compreendido entre 2016 e 2020 houve uma variação positiva, não tão expressiva no orçamento da FAB.

No caso da MB, essa tendência de alta ocorreu até 2019, o que representou o auge do poder econômico das Forças Armadas no intervalo temporal que este artigo se propõe estudar. Portanto, ressalta-se que esse período de prosperidade teve algumas motivações, das quais vale

⁷ Índice de inflação oficial do Brasil, servindo como um termômetro para avaliar a perda do poder aquisitivo da moeda brasileira com o passar do tempo, além de ser um dos parâmetros utilizados pelo Banco Central para alterar as taxas de juros.

destacar como principal o aumento contínuo do orçamento de defesa, possibilitando elevar os gastos com pessoal e encargos sociais, e também, em certa parte, os valores alocados para os investimentos.

Gráfico 2 Orçamento atualizado das Forças Armadas brasileiras durante o período entre 2014 e 2023
(Valores em reais, deflacionados para 2023)



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União (Brasil, 2024a).

A Marinha do Brasil, apresentou no ano de 2019 uma variação percentual do seu orçamento (em valores reais) de aproximadamente 14%, de forma que tal aumento se deu, em sua maior parte, por inversões financeiras. Os valores incrementais foram utilizados para custear alguns programas estratégicos da Marinha, dos quais pode-se citar o PROAERO⁸, O PROSUPER⁹ e o PROSUB¹⁰, que integram o Projeto de Construção do Núcleo do Poder Naval.

⁸ Subprograma com o propósito de adquirir aeronaves que serão empregadas pela Marinha, expandido suas capacidades para realizar tarefas antissubmarino, anti superfície e de busca e salvamento nas Áreas Jurisdicionais Brasileiras.

⁹ Subprograma que contempla projetos de construção de navios escolta, navios logísticos, além de outros meios de apoio naval que serão desenvolvidos e construídos em nível nacional.

¹⁰ Subprograma composto de três objetivos principais que são construir um estaleiro e uma base naval, a construção de quatro submarinos convencionais e a construção de um submarino movido a propulsão nuclear.

A quebra da cadeia logística mundial, que se iniciou em 2020, impulsionou uma inflação de custos¹¹ que foi combatida pelo Banco Central com uma política econômica focada no fornecimento de auxílios financeiros a população, empresas e outros entes do Governo Federal, dentre eles, podendo-se destacar, auxílio emergencial para pessoas em situação vulnerável no valor de R\$ 166,42 bilhões, auxílio financeiro a estados, municípios e DF na valor de R\$ 39,94 bilhões (Incluídos, além dos repasses diretos, o valor da suspensão de dívidas) e Cotas dos fundos garantidores de operações e de crédito no valor de R\$ 20,90 bilhões (Lassance, 2020). Por fim, nota-se a perda do poder orçamentário das forças armadas a partir do ano de 2020, uma vez que, em razão da pandemia do Covid-19, foram necessárias verbas orçamentárias para saúde pública, colocando em segundo plano, os projetos orçamentários de defesa.

A análise da Tabela 3, permite identificar uma outra inconsistência nos números orçamentários das Forças Armadas. Tomando como base dessa análise o fato de que os gastos com pessoal são, de certa forma, pré-definidos pelo quantitativo de pessoal, temos que a variação dos recursos destinados a esse grupo de despesa são mínimas, a menos que sejam causadas por alterações na legislação Federal, como foi o caso da Reforma da Previdência para os militares.

Tabela 3 Grupos de despesa orçamentária em percentuais do orçamento total (2014 - 2023)

(continua)

Grupos de despesa	Comando da Aeronáutica	Comando do Exército	Comando da Marinha	Total Geral
2014				
Pessoal e Encargos Sociais	70,06%	84,31%	69,00%	76,23%
Investimentos e inversões financeiras	9,78%	5,44%	15,22%	9,39%
Outros	20,16%	10,25%	15,78%	14,38%

¹¹ Tipo de inflação no qual o nível de demanda agregada permanece o mesmo, mas os custos de certos insumos importantes aumentam e eles são repassados aos preços dos produtos (Vasconcelos, 2011).

Tabela 3 Grupos de despesa orçamentária em percentuais do orçamento total (2014 - 2023)

(continua)

Grupos de despesa	Comando da Aeronáutica	Comando do Exército	Comando da Marinha	Total Geral
2015				
Pessoal e Encargos Sociais	70,24%	85,42%	70,59%	77,23%
Investimentos e inversões financeiras	14,61%	5,07%	14,22%	10,16%
Outros	15,15%	9,52%	15,20%	12,61%
2016				
Pessoal e Encargos Sociais	76,30%	86,49%	77,52%	81,46%
Investimentos e inversões financeiras	11,64%	3,32%	7,56%	6,57%
Outros	12,07%	10,18%	14,92%	11,97%
2017				
Pessoal e Encargos Sociais	78,91%	85,83%	74,74%	81,00%
Investimentos e inversões financeiras	11,67%	3,88%	12,28%	8,15%
Outros	9,41%	10,29%	12,98%	10,85%
2018				
Pessoal e Encargos Sociais	79,09%	87,35%	69,46%	79,96%
Investimentos e inversões financeiras	9,32%	3,44%	19,53%	9,72%
Outros	11,59%	9,21%	11,01%	10,32%

Tabela 3 Grupos de despesa orçamentária em percentuais do orçamento total (2014 - 2023)

(continua)

Grupos de despesa	Comando da Aeronáutica	Comando do Exército	Comando da Marinha	Total Geral
2019				
Pessoal e Encargos Sociais	78,87%	89,27%	63,53%	78,41%
Investimentos e inversões financeiras	10,09%	3,44%	27,17%	12,77%
Outros	11,05%	7,29%	9,30%	8,82%
2020				
Pessoal e Encargos Sociais	79,23%	87,89%	80,26%	83,69%
Investimentos e inversões financeiras	7,97%	2,94%	7,16%	5,32%
Outros	12,79%	9,18%	12,58%	10,99%
2021				
Pessoal e Encargos Sociais	80,66%	89,35%	80,13%	84,65%
Investimentos e inversões financeiras	7,95%	2,62%	6,78%	5,08%
Outros	11,39%	8,03%	13,09%	10,27%
2022				
Pessoal e Encargos Sociais	80,08%	88,39%	80,88%	84,28%
Investimentos e inversões financeiras	8,72%	3,73%	7,77%	6,06%
Outros	11,20%	7,89%	11,35%	9,66%

Tabela 3 Grupos de despesa orçamentária em percentuais do orçamento total (2014 - 2023)

(conclusão)

Grupos de despesa	Comando da Aeronáutica	Comando do Exército	Comando da Marinha	Total Geral
2023				
Pessoal e Encargos Sociais	82,42%	88,87%	80,28%	84,88%
Investimentos e inversões financeiras	6,62%	3,19%	6,48%	4,95%
Outros	10,96%	7,94%	13,24%	10,17%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do portal da transparência da Controladoria-Geral da União (Brasil, 2024a).

Comparar os gastos com pessoal com os gastos em investimentos e inversões financeiras¹² permite identificar uma assimetria entre os orçamentos das forças. Como dito anteriormente, ao considerar os gastos com pessoal, apesar de ser a maior parcela, caracterizada como parte menos volátil do orçamento, tem-se que, na verdade, o orçamento do exército sustenta, basicamente, o custeio da força. Comparando o somatório de investimentos, inversões financeiras e outros gastos, o EB apresentou nessas rubricas, em valores percentuais, o menor montante dentre as Forças Armadas. Portanto, de certa forma, a análise desses dados permite inferir que os recursos orçamentários do Exército são insuficientes para manter o desenvolvimento tecnológico da força, uma vez que apresenta os menores gastos percentuais com investimentos.

Por outro lado, Aeronáutica e Marinha, no recorte temporal explorado, apresentaram gastos, que se mantiveram constantes, em investimentos e inversões financeiras, com exceção dos anos de 2018 e 2019, nos quais pôde-se observar assimetrias positivas nos gastos da MB. Tais gastos assimétricos se traduzem na aquisição, por parte da Marinha, da infraestrutura necessária para seus novos projetos estratégicos, os quais foram comentados anteriormente. A FAB, por sua vez, utilizou-se dessas verbas para a aquisição de novas tecnologias, adquirindo novos vetores aéreos para compor a força, em substituição a alguns de seus antigos equipamentos.

¹² “Grupo de Natureza de Despesa voltado à aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; à aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e à constituição ou ao aumento do capital de empresas, além de outras despesas classificáveis neste grupo” (Brasil, 2024c, s.p.).

Assim, fica claro que a variação do orçamento das Forças Armadas brasileiras foi afetada por fatores econômicos e políticos, além da pandemia de Covid-19. Esses elementos criaram uma dinâmica orçamentária complexa. Embora os valores nominais demonstrem um aumento geral, quando ajustados pela inflação, percebe-se uma queda no poder de compra, indicando uma redução real nos recursos destinados a essas forças. Essa constatação ressalta a importância de considerar a inflação nas análises orçamentárias para obter uma visão mais precisa e realista. Além disso, ao comparar os gastos com pessoal e investimentos, observa-se uma disparidade significativa, especialmente para o Exército, cujos recursos são majoritariamente voltados para as despesas com pessoal. Em contrapartida, a Marinha e a Aeronáutica mantiveram investimentos constantes, refletindo a valorização de seus projetos estratégicos. Essa análise detalhada permite inferir que, apesar das adversidades, a gestão eficiente e o aumento do orçamento de defesa são fundamentais para o fortalecimento e a modernização das Forças Armadas.

5 IMPACTO ORÇAMENTÁRIO DOS GASTOS COM PESSOAL NAS FORÇAS ARMADAS

Os dados apresentados explicitam a diferença entre os orçamentos do Exército em comparação aos da Marinha e da Aeronáutica, que por sua vez apresentam valores mais próximos. Porém, como mencionado anteriormente, tal diferença em valores monetários se explica, parcialmente, pelo fato de que o EB apresenta um contingente de pessoal muito maior que o das outras forças. Portanto, como pode ser visualizado no gráfico 3, tem-se um quantitativo de militares ativos do Exército que supera ambos os contingentes, tanto da Força Aérea como da Marinha, com um valor que representa mais que o dobro do efetivo dessas.

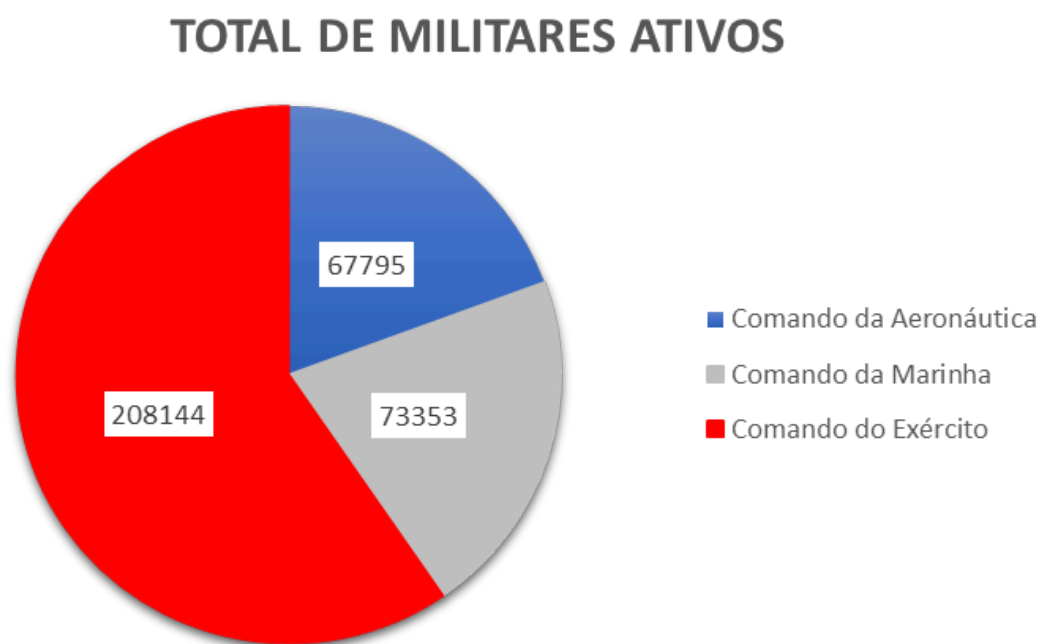
Por meio da consulta e tratamento dos dados abertos disponíveis no Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União, percebe-se que a diferença entre os orçamentos é, de certa forma e com uma pequena margem de erro, proporcional aos efetivos militares, de forma que os valores orçados para pessoal e encargos sociais representam a maior parte do orçamento total das respectivas forças.

Tomando como exemplo a análise da média dos orçamentos e gastos com pessoal e encargos sociais no período compreendido entre 2014 e 2023, observa-se, por ordem de maiores gastos, devidamente arredondados, o EB com uma média de orçamento atualizado de 44,2 bilhões, dos quais 38,7 bilhões representam o destinado para pessoal e encargos sociais (88% do total),

enquanto isso a MB com 27,4 bilhões, com 20,5 bilhões desses destinados a gastos com pessoal(75% total) e, finalmente, 22,8 bilhões da FAB, dos quais 17,8 bilhões foram orçados para cobrir as despesas com pessoal(78% do total). Dessa forma, as três forças têm uma média percentual de 82% do orçamento destinados aos gastos com pessoal (Brasil, 2024a).

Dessa forma, por meio desses dados pode-se inferir informações importantes, que de certa forma colocam a Força Aérea em posição de destaque quanto a seus gastos com pessoal. Observa-se que a diferença entre a média dos valores orçados pelo EB e pela FAB (20,9 bilhões) representa um percentual de 117% em relação à FAB, ressaltando a grande diferença entre esses gastos, além disso é notável que, em reais, a Aeronáutica é a aquela que despense, dentre as Forças Armadas, a menor quantia com gastos com pessoal. Com isso, torna-se possível da Força Aérea aumentar o volume orçamentário destinado aos investimentos.

Gráfico 3 Total de militares ativos das Forças Armadas brasileiras atualizados até 11/03/2024



Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União (Brasil, 2024b).

Considerando-se que os gastos são proporcionais ao contingente empregado, verifica-se uma incongruência nos dados, visto que, de acordo com as informações, a Força Aérea possui em média um gasto maior com pessoal que o da Marinha mesmo possuindo um efetivo menor, porém uma possível justificativa para isso é que no período analisado o orçamento da Marinha teve um

aumento na ordem de 52% contra 45% da Aeronáutica, influenciando nos respectivos cálculos de percentuais de gastos com pessoal.

Apesar disso, os gastos com pessoal nas forças armadas vão muito além dos militares ativos, o pagamento de remuneração se estende também àqueles militares inativos, os quais já completaram seu tempo de serviço e foram transferidos para a reserva remunerada. Além disso, existem também os pensionistas, dependentes de militares que possuem o direito de receber pensão.

Para que seus dependentes tenham direito a esse benefício, os militares das forças armadas pagam uma contribuição mensal obrigatória, cujo desconto é realizado diretamente em folha de pagamento, sendo seu valor calculado por um percentual dos vencimentos ou proventos do militar ativo ou inativo, ou sobre o valor da pensão militar. Esse percentual, descontado da remuneração do militar, era de 7,5% até o ano de 2019, contudo, com a Lei nº 13.954, de 16 de dezembro de 2019¹³, esse percentual aumentou anualmente, para 9,5% a partir de 2020 e 10,5% em 2021.

Devido a efetivação dessa legislação e também de outras ações adotadas pelas FA, como é o caso do aumento do número de militares temporários¹⁴ e consequente diminuição dos militares de carreira, pôde-se notar uma diminuição significativa no aumento percentual dos gastos com pessoal das três forças a partir de 2017. Dessa forma, a partir de um percentual de crescimento na ordem de 10% em 2017 tem-se que em 2023 verificou-se um percentual de 3% (Brasil, 2024a).

Tabela 4 Quantitativo de militares ativos, inativos e pensionistas atualizados até 11/03/2024

Órgão	Ativos	Inativos	Pensionistas	Total
Comando da Aeronáutica	67795	40710	41955	150460
Comando da Marinha	73353	51642	65951	190946
Comando do Exército	208144	76637	127583	412364
Total	349292	168989	235489	753770

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União (Brasil, 2024b).

¹³ Reforma da Previdência para os militares;

¹⁴ Aqueles que prestam serviço por tempo determinado, não havendo direito de prosseguir na carreira, sendo transferidos para a reserva não remunerada após o término dos seus serviços.

Por meio de tais constatações é possível notar o esforço despendido pelo Governo Federal para mitigar essa grande despesa que, assim como foi dito anteriormente, assola toda a administração pública e não somente as forças armadas. Porém, a análise da Tabela 4 nos permite analisar essa situação de maneiras diferentes, uma vez que se percebe que os militares inativos e os pensionistas somados representam uma parcela maior que os militares ativos.

Tem-se um número elevado de beneficiários, da reserva e pensionistas, de remuneração das Forças Armadas, um número maior até mesmo que o efetivo ativo das forças. Por isso tanto têm sido feito para diminuir esses gastos, porém as ações para alcançar esse objetivo darão frutos somente de médio a longo prazo. Mesmo com a diminuição no crescimento desses gastos no curto prazo, devido principalmente a adesão dos militares temporários e da reforma da previdência dos militares, tem-se que, por se tratar de um problema relativo ao número de pessoas beneficiárias na forma de inativos e pensionistas, a redução do problema se torna muito mais complexa.

Tabela 5 Gastos com investimentos em percentuais dos orçamentos atualizados das Forças Armadas

Ano	Comando da Aeronáutica	Comando do Exército	Comando da Marinha	Total geral
2014	9,78%	5,44%	15,22%	9,39%
2015	14,61%	5,07%	14,22%	10,16%
2016	11,64%	3,32%	7,56%	6,57%
2017	11,67%	3,88%	10,27%	7,58%
2018	9,32%	3,44%	9,56%	6,68%
2019	10,09%	3,44%	6,10%	5,85%
2020	7,97%	2,94%	7,16%	5,32%
2021	7,85%	2,62%	6,78%	5,05%
2022	8,72%	3,73%	7,77%	6,06%
2023	6,62%	3,19%	6,48%	4,95%

Fonte: Elaborado pelo autor com dados do Portal da Transparência da Controladoria-Geral da União (Brasil, 2024a).

É necessário perseverar as atitudes já tomadas e otimizar ainda mais os processos de apuração e controle, para que não existam casos de cidadãos não beneficiários estarem recebendo

uma remuneração. Dessa forma, quanto maior for o valor economizado em gastos com pessoal maiores serão as possibilidades de destinação desse recurso, sendo os investimentos o principal ponto de atenção, visto que o aumento dos gastos nessa área impulsiona não só a visibilidade das Forças Armadas por meio da atualização e modernização dos seus equipamentos, mas também fomenta a Base Industrial de Defesa, fortalecendo o complexo industrial de defesa brasileiro.

A análise dos dados sobre os gastos com investimentos percentuais dos orçamentos atualizados das Forças Armadas brasileiras, conforme apresentado na Tabela 5, revela tendências importantes no financiamento da defesa ao longo dos anos. Observa-se uma variação significativa nos percentuais de investimento dos comandos da Aeronáutica, Exército e Marinha entre 2014 e 2023. Em 2014, a Marinha liderava os investimentos com 15,22% do orçamento, seguido pela Aeronáutica com 9,78% e o Exército com 5,44%. Contudo, ao longo dos anos, esses valores apresentaram flutuações, com um declínio geral nos percentuais de investimento.

Entre 2015 e 2023, os investimentos na Aeronáutica e na Marinha sofreram quedas, enquanto os do Exército mantiveram-se consistentemente baixos. Em 2015, por exemplo, a Aeronáutica aumentou seus investimentos para 14,61%, mas essa porcentagem caiu para 6,62% em 2023. A Marinha também apresentou uma diminuição, saindo de 14,22% em 2015 para 6,48% em 2023. Já o Exército apresentou percentuais de investimento sempre abaixo de 6%, chegando ao seu menor valor em 2021, com apenas 2,62%. Esses dados sugerem uma diminuição constante nos recursos destinados a novos investimentos, o que pode impactar negativamente a modernização e manutenção das capacidades operacionais das Forças Armadas.

A análise global dos dados indica que o total geral de investimentos em relação ao orçamento das Forças Armadas tem diminuído ao longo do período analisado, caindo de 9,39% em 2014 para 4,95% em 2023. Essa tendência de declínio nos investimentos pode ser preocupante, pois sugere uma possível priorização de outras despesas, possivelmente relacionadas a gastos com pessoal, em detrimento de investimentos essenciais. Tal cenário aponta para a necessidade de uma revisão estratégica na alocação de recursos dentro das Forças Armadas, visando assegurar um equilíbrio adequado entre as despesas correntes e os investimentos em infraestrutura e tecnologia, fundamentais para a manutenção da prontidão e eficácia das operações militares.

Utilizando-se da Força Aérea como exemplo, tem-se que essa se manteve na frente das outras forças no quesito investimento, no que tange ao percentual do orçamento utilizado, durante grande parte do período em estudo. Por meio do investimento nos projetos FX-2 e KC-390 houve a

geração direta e indireta de diversos empregos, que segundo dados do relatório de gestão do Ministério da Defesa foram na ordem de 32200 postos de serviço (Brasil, 2022).

Quanto maior for o valor destinado aos investimentos maiores são os benefícios para a nação brasileira como um todo, eis o caso dos projetos da aeronáutica que elevam não somente a capacidade operacional da força, mas também fomentam a economia por meio do desenvolvimento da base industrial de defesa, gerando diversos empregos e ampliando a competitividade da indústria brasileira no comércio internacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste trabalho, foi realizado um estudo aprofundado sobre os gastos com pessoal das Forças Armadas Brasileiras, com foco nas implicações orçamentárias e na gestão eficiente dos recursos públicos. A pesquisa partiu da problemática central de entender como a alocação dos recursos financeiros para o pessoal impacta o orçamento geral de defesa e, conseqüentemente, a economia do país.

O Brasil, com sua vasta extensão territorial e riqueza de recursos naturais, enfrenta grandes desafios na defesa e integração de seu território. As Forças Armadas são responsáveis por missões cruciais como a proteção dos recursos naturais e a vigilância das fronteiras. Documentos como a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional orientam essas atividades, definindo objetivos como a garantia da soberania e a promoção da autonomia tecnológica na área de defesa.

Para atingir esses objetivos, o Estado utiliza o orçamento público, essencial para planejar e executar as finanças. Desde a chegada de D. João VI, a elaboração do orçamento no Brasil evoluiu e hoje segue a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei Geral de Orçamentos. O orçamento público federal é orientado pelo Plano Plurianual e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias, que estabelecem metas e prioridades para a alocação de recursos. Isso garante que as Forças Armadas disponham dos recursos necessários para cumprir suas missões, assegurando uma gestão eficiente e sustentável dos recursos públicos.

Nos últimos anos, o aumento dos conflitos militares globais tem afetado o equilíbrio geopolítico, destacando a importância da defesa nacional. Com a crescente relevância internacional do Brasil, o governo tem se concentrado em adaptar sua Política de Defesa para enfrentar mudanças no cenário global, focando na prontidão das Forças Armadas para proteger a soberania nacional. O

orçamento de defesa brasileiro é o maior da América do Sul em valores absolutos, mas, quando comparado ao PIB, o Brasil não apresenta o mesmo desempenho.

A maior parte do orçamento de defesa do Brasil é destinada aos gastos com pessoal das Forças Armadas, o que limita os investimentos em tecnologia e equipamentos. A comparação com os países da OTAN mostra que o Brasil precisa melhorar a alocação de recursos para alcançar um equilíbrio melhor entre despesas com pessoal e investimentos. Ademais, os investimentos em defesa também impulsionam a Base Industrial de Defesa, gerando empregos e inovação. A meta de alocar 2% do PIB para defesa, estabelecida pelo Plano de Articulação e Equipamento de Defesa, ainda não foi alcançada.

O orçamento das Forças Armadas é majoritariamente consumido por despesas com pessoal, especialmente no Exército, que possui o maior contingente. Com a maior parte dos recursos destinada a militares ativos, inativos e pensionistas, sobra pouco para investimentos em tecnologia e equipamentos. Nos últimos anos, medidas como a Lei nº 13.954/2019 ajudaram a desacelerar o crescimento dessas despesas, mas ainda existem desafios, como a desproporção entre os gastos com pessoal e investimentos.

Os resultados demonstraram que os gastos com pessoal, incluindo ativos, reservas remuneradas e pensionistas, dominam o orçamento de defesa. De acordo com os dados analisados, pôde-se verificar, dentre as Forças Armadas, os percentuais de 88% para o EB, 78% para a MB e 75% para a FAB, alcançando uma média de 82% dos recursos orçamentários traduzidos em gastos com pessoal, no período analisado. Este dado é crucial, pois revela a predominância desses gastos e a necessidade de revisão e aprimoramento das políticas de gestão de recursos humanos e financeiros nas Forças Armadas.

Por outro lado, pôde-se observar que a FAB, dentre as Forças Armadas, possui os menores gastos em reais, notando-se que a diferença entre os gastos com pessoal do Exército e da Aeronáutica equivale a 117% do valor orçado pela FAB para gastos com pessoal. Assim, em termos absolutos, a Aeronáutica é a que mais economiza nos gastos com pessoal, permitindo que a Força Aérea tenha a possibilidade de direcionar uma maior parte do seu orçamento para investimentos.

Além disso, a análise dos orçamentos de defesa durante a crise econômica causada pela pandemia da Covid-19 evidenciou uma tendência de estagnação no crescimento do orçamento de defesa. Esta análise sugere que, em tempos de crise, os gastos militares são postos em segundo plano em detrimento de outros gastos emergenciais. As implicações desses resultados são significativas para a Força Aérea Brasileira (FAB) e outras instituições militares, indicando que há

espaço para melhorias na gestão orçamentária que podem resultar em economias substanciais e melhor alocação de recursos.

Este estudo também trouxe à tona a escassez de estudos sobre a gestão orçamentária militar, destacando uma área que necessita de mais atenção acadêmica e prática. Por exemplo, a falta de pesquisas sobre os resultados da adoção de militares temporários nas Forças Armadas é uma lacuna que futuras investigações podem preencher, oferecendo uma visão mais clara dos benefícios e desafios dessa política.

As contribuições deste trabalho são variadas. Primeiramente, ele amplia o entendimento sobre a administração e gestão orçamentária no âmbito militar, proporcionando *insights* valiosos que podem orientar políticas e práticas futuras. Em segundo lugar, ao abordar a questão dos gastos com pessoal, este estudo promove uma discussão necessária sobre a eficiência na utilização dos recursos públicos, com potencial impacto positivo na economia nacional.

Em conclusão, este trabalho corrobora com a ideia de que a maior parte dos orçamentos das Forças Armadas é comprometido com o pagamento de pessoal, existindo pequenas variações quando se trata da análise individual de cada uma das forças. No entanto, os gastos com investimentos representam uma parcela bem menor desses orçamentos, resultando em um atraso no aprimoramento tecnológico das Forças Armadas.

importância de uma gestão orçamentária cuidadosa e bem planejada nas Forças Armadas. A compreensão detalhada dos gastos com pessoal e suas implicações permite não apenas uma melhor utilização dos recursos públicos, mas também contribui para a estabilidade econômica e a eficiência das operações militares. Com base nos resultados obtidos, observa-se que há um caminho promissor para melhorias contínuas, por meio de pesquisa, inovação e gestão eficiente.

Para futuras pesquisas, sugere-se um aprofundamento nos estudos sobre a adoção de militares temporários e a análise de políticas de gestão de pessoal mais eficientes. Investigar a relação entre investimentos na Base Industrial de Defesa (BID) e a redução de gastos com pessoal das Forças Armadas também pode oferecer soluções inovadoras para a otimização do orçamento de defesa.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, E. S. A (GEO)Política de Defesa brasileira. **Revista de geopolítica**, Ponta Grossa - PR, v. 1, n. 1, p. 46-59, jan./jun. 2010.

ALMEIDA, A. D.; FONTES, D. S.; PEREIRA, H. R. de C.; BATISTA, L. L. Planejamento do orçamento público e o seu conhecimento pela população brasileira: suas dinâmicas e desafios. **Revista Avant**, v. 7, n. 2, p. 347-363, 2024. Disponível em: <https://ojs.sites.ufsc.br/index.php/avant/article/view/7351>. Acesso em: 20 jun. 2024.

ALMEIDA, C. W. Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. **Opinião Pública**, v. 16, n. 1, p. 220-250, jun. 2010.

ALVES, D. F.; OLIVEIRA, J.; ÁLISON B.; BEZERRA, S. DA S.; REBOUÇAS FILHO, P. J. Investimentos na indústria de defesa do Brasil e da Argentina: os avanços e recuos dos gastos militares no século XXI. **Coleção Meira Mattos: revista das ciências militares**, v. 12, n. 44, p. 35-50, 13 ago. 2018.

ALSINA JÚNIOR, J. P. S. **Política externa e poder militar no Brasil**: universos paralelos. Editora FGV, 2009.

BANDEIRA, M. L.; BRITTO, P. A. P. de; SERRANO, A. L. M.. Gestão fiscal dos estados brasileiros: análise dos gastos com pessoal entre 2008 e 2016. **Negócios em Projeção**, v. 9, n. 2, p. 123-144, 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Livro Branco de Defesa**. 2020a. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/livro_branco_congresso_nacional.pdf. Acesso em: 21 ago. 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Política Nacional de Defesa**. 2020b. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/pnd_end_congresso_.pdf. Acesso em: 21 ago. 2023.

BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Estratégia Nacional de Defesa**. 2020c. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/estado_e_defesa/pnd_end_congresso_.pdf. Acesso em: 21 ago. 2023.

BRASIL. **Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED)**, 2020d. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/industria-de-defesa/paed>. Acesso em: 11 mar 2024.

BRASIL. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Orçamento da Despesa Pública**. Portal da Transparência do Governo Federal. 2024a. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/orcamento>. Acesso em: 11 mar. 2024.

BRASIL. CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Servidores e pensionistas**. Portal da Transparência do Governo Federal. 2024b. Disponível em: <https://portaldatransparencia.gov.br/servidores>. Acesso em: 11 mar. 2024.

BRASIL. CONGRESSO NACIONAL. **Glossário de termos orçamentários**, 2024c. Disponível em: <https://www.congressonacional.leg.br/legislacao-e-publicacoes/glossario-orcamentario>. Acesso em: 9 jun. 2024.

BRUSTOLIN, V. M. Dimensões e aplicações do Orçamento de Defesa do Brasil. **Mural Internacional**, v. 5, n. 1, p. 38-45, jan./jun. 2014.

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

CORRÊA, G. C. A Política de Defesa do Brasil no século XXI. **Coleção Meira Mattos**: revista das ciências militares, v. 8, n. 31, p. 29-38, 2014.

COSTA, W. M. da. O Brasil e a América do Sul: cenários geopolíticos e os desafios da integração. **Confins. Revista franco-brasileira de geografia**, n. 7, 2009.

CREPALDI, S. A.; CREPALDI, G. S. **Orçamento Público**: planejamento, elaboração e controle. São Paulo: Saraiva, 2017.

GIESTEIRA, L. F.; MATOS, P. de O.; FERREIRA, T. B.. Texto para discussão: **A Defesa Nacional no PPA 2016-2019**: uma avaliação a partir dos projetos estratégicos. 2021.

GIL, A. C. et al. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

HARTLEY, K.; SANDLER, T. **Handbook of Defense Economics**. North Holland: Elsevier, 2007.

LASSANCE, A. **Recuperação ou reconstrução econômica**: As opções do Brasil diante de uma crise sem igual e de soluções globais assimétricas. Brasília: Inesc, 2020.

MATTEI, L.; HEINEN, V. L. Impactos da crise da Covid-19 no mercado de trabalho brasileiro. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 40, p. 647-668, 2020.

MATOS, P. de O. **Cooperação regional em defesa**: As limitações do orçamento militar na América do Sul (2000-2015). IX ENABED – Florianópolis, v. 6, 2016.

MATOS, P. O. Orçamento de segurança pública e orçamento de defesa no Brasil: análise comparativa da estrutura e variação dos gastos públicos. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 14, n. 1, p. 14-31, fev./mar. 2020.

MATOS, P. de O.; FINGOLO, J. M.; SCHNEIDER, R. A. Orçamento Público e Defesa Nacional: uma análise do Orçamento de Defesa Brasileiro no Período de 2000 a 2016. **Revista da Escola de Guerra Naval**, v. 23, n. 1, p. 211, 2017.

MOURÃO, E. R. N. **Evolução Histórica do Orçamento Público**. 1997. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal do Ceará, Ceará, 1997.

NASCIMENTO, V. D. do. Gastos Militares no Brasil: o processo decisório de alocação orçamentária (2000-2018). **Revista Brasileira de Estudos Estratégicos**, v. 12, n. 24, jul./dez. 2020.

NATO – North Atlantic Treaty Organisation. “**Defence Expenditures of NATO Countries (2009-2016)**”. Press Release, Comuniqué PR/CP(2016)116, 4 July 2016. Disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_132934.htm. Acesso em: 11 mar. 2024.

NUNES, G. C.; NASCIMENTO, M. C. D. do.; LUZ, M. A. C. A. Pesquisa científica: conceitos básicos. **Revista Multidisciplinar e de Psicologia**, ano 10, n. 29, Fev. 2016. Disponível em: <http://idonline.emnuvens.com.br/id>. Acesso em: 11 mar. 2024.

OLIVEIRA, M. I. de. **Plano de articulação e equipamento de defesa**: sugestões de aprimoramento a partir do estudo dos sistemas de apoio à tomada de decisão do Departamento de Defesa norte-americano. 2015. Trabalho de Conclusão de Curso (Curso de Altos Estudos) - Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2015.

SAINT PIERRE, H. L.; ZAGUE, J. A. A indústria de defesa e a autonomia estratégica: a posição do Brasil e a cooperação em defesa na América do Sul. **Revista da Escola de Guerra Naval**, v. 23, n. 2, p. 297-327, 2017.

SANTOS, F. C. S. **Orçamento Público**: do governo brasileiro. [s.l.]: Clube de autores, 2011.

SILVA, A. G. F.; MOTA, L. A.; DORNELAS, C. S. M.; LACERDA, A. V. A relação entre Estado e políticas públicas: uma análise teórica sobre o caso brasileiro. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 11, n. 1, p. 25-42, jan./abr. 2017.

SILVA FILHO, E. B.; MORAES, R. F. **Dos "dividendos da paz" à guerra contra o terror**: Gastos militares mundiais nas duas décadas após o fim da guerra fria - 1991-2009. Texto para discussão No. 1754, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Rio de Janeiro, 2021. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/todas-as-publicações>. Acesso em: 16 mar. 2023.

SILVA, D.; LOPES, E. L.; JUNIOR, S. S. B. PESQUISA QUANTITATIVA ELEMENTOS, PARADIGMAS E DEFINIÇÕES. **Revista de Gestão e Secretariado**, v. 5, n. 1, p 01-18, jan./abr. 2014.

SOARES, R.. A Base Industrial de Defesa Brasileira e a Política Externa. **Cadernos de política exterior**, Brasília, v. 1, n. 1, p. 47-62, março, 2015. Disponível em: https://www.academia.edu/download/48144974/1110_cadernos_do_ipri_n_1_ano_1.pdf#page=47. Acesso em: 11 mar. 2024.

SOUSA, A. S.; OLIVEIRA, G. S.; ALVES, L. I. A pesquisa bibliográfica: princípios e fundamentos. **Cadernos da Fucamp**, v.20, n. 43, p.64-83, fev. 2021.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. SIPRI. **SIPRI Military Expenditure Database**. Disponível em: <https://milex.sipri.org/sipri>. Acesso em: 11 mar. 2024.

VASCONCELLOS, M. A. S. de. **Economia**: micro e macro: teoria e exercícios, glossário com os 300 principais conceitos econômicos. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

YEYATI, E. L. et al. **Social and economic impact of COVID-19**. Brookings Institution, 2021.