

A Estratégia Nacional de Defesa como fomentadora de mudanças nas políticas para a indústria do setor

Impacts of the National Defense Strategy for the Industry of the sector

Rev. Bras. Est. Def. v. 11, n. 2, jul./dez. 2024, p. 319–344

DOI: 10.26792/RBED.v11n2.2024.75383

ISSN 2358-3932

MATHEUS DALBOSCO
JULIANO CORTINHAS

INTRODUÇÃO

Apesar da existência de princípios como a autodeterminação dos povos e a solução pacífica de controvérsias, entre outros, a possibilidade de guerras e outras ameaças permanece, como demonstram diversos eventos do passado recente e da própria atualidade. Mesmo que o Brasil não seja protagonista de guerras há mais de 150 anos, a reflexão serve para justificar a preocupação com a Defesa Nacional, pois, na emergência de uma ameaça bélica concreta, não haveria tempo para improvisações. A preparação para a guerra exige esforço de longo prazo, especialmente no que diz respeito ao desenvolvimento nativo de tecnologias e sistemas de defesa.

Em função disso, o Estado brasileiro produziu, e vem atualizando periodicamente, documentos que determinam seus objetivos para o setor de defesa e os meios para alcançá-los, respectivamente a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END). O objetivo deste artigo é justamente avaliar se, quinze anos após a publicação da primeira versão da Estratégia, o documento está sendo executado no que diz respeito à Base Industrial de Defesa (BID).

Para tanto, examinamos os objetivos estabelecidos pela Estratégia e os resultados alcançados até o momento. Também levamos em consideração que, para desenvolver a BID, é preciso pensar na pesquisa, desenvolvimen-

Matheus Dalbosco Pereira é doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos pela UFRGS, Mestre em Ciências Sociais pela UFSM. Bolsista da CAPES. orcid.org/0000-0002-4433-5262. E-mail: mdalboscopereira@gmail.com.

Juliano da Silva Cortinhas é doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB). Atua como assessor na Casa Civil da Presidência da República e é professor do Instituto de Relações Internacionais UnB. orcid.org/0000-0003-4529-6813. E-mail: jcortinhas@unb.br.

to, produção e venda de seus produtos. Poucos países possuem a capacidade para desenvolver e produzir armamentos na fronteira tecnológica que gerem efetiva dissuasão convencional, o que indica que desenvolver uma indústria com a capacidade de produzir tais sistemas é uma tarefa muito difícil. É necessário muito investimento, mão-de-obra qualificada e conseguir espaço para exportar no concentradíssimo e politizado mercado internacional de armamentos.

Devido a essa dificuldade, muitos analistas hierarquizam os produtores de armamentos a partir da complexidade da tecnologia empregada, assim como das capacidades de produção e de exportação (Bitzinger 2015; Krause 2006). Neste artigo, percebemos o Brasil como um produtor de armamentos de média complexidade, que permanece distante da fronteira tecnológica. Isso faz com que a indústria brasileira enfrente muita concorrência, que, somada a outros fatores relacionados com a política internacional, contribuem para explicar a sua histórica dificuldade de diversificar clientes. Consequentemente, o Brasil acaba sendo classificado em uma posição inferior na hierarquia global, algo que se aplica mesmo para o período considerado áureo da indústria brasileira na década de 80.

Inicialmente, a END tinha o objetivo de reorganizar a indústria de defesa do país, elevando seu patamar no mercado mundial de armamentos. A hipótese do artigo é que a END propiciou alguns avanços importantes, em especial porque deu maior transparência ao setor e gerou políticas públicas que trouxeram resultados positivos. Há, porém, limitações mais relevantes do que tais avanços puderam significar. Diversas melhorias previstas no documento não se traduziram em realidade até hoje.

O texto é iniciado por uma visão geral sobre os objetivos descritos na END com relação ao tema e como o documento menciona a indústria de defesa brasileira. A partir daí, dividimos a análise em dois grupos, os avanços e limitações decorridos da END. Por fim, na quinta seção, estão as conclusões.

Importante mencionar, antes de iniciarmos a discussão, dois limites relevantes do artigo. Primeiramente, a escolha por uma análise de longo prazo, que considera o período de 15 anos, impedirá o exame aprofundado de cada uma das políticas e estruturas mencionadas ao longo do texto. Estamos cientes dessa limitação, mas entendemos que a quase inexistência de artigos que especificamente examinem os efeitos da END para a organização da indústria de defesa nos periódicos sobre defesa traz a necessidade de um voo inicial panorâmico antes de um exame mais específico sobre as iniciativas de que trataremos. Segundo, este artigo, apesar de discutir o conceito de BID, não fará um debate teórico sobre a melhor forma de o Brasil consolidar a indústria do setor, já que nosso objetivo, como já refe-

rido, é apenas examinar se as opções e estratégias previstas na END foram traduzidas empiricamente. Feitas essas ressalvas, iniciamos pela análise das menções da Estratégia sobre a BID.

A ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA (END) E O CONCEITO DE BID

A Estratégia Nacional de Defesa (END) foi publicada inicialmente em 2008 e se tornou o documento mais relevante sobre o tema já produzido no país. A Lei Complementar 139/2010 (LC 136), em grande medida decorrente dela, reconheceu sua relevância, e determinou que tanto ela quanto a Política Nacional de Defesa (PND) deveriam ser atualizadas a cada quatro anos, contados justamente de 2008. Existem, portanto, versões de 2012, de 2016 e a mais recente, de 2020, que foi aprovada no Congresso¹ após quatro anos tramitando. A atualização de 2024 está sendo discutida enquanto produzimos este artigo.

A primeira versão da END teve caráter inovador para os padrões brasileiros, especialmente porque sua redação foi protagonizada por civis e porque o documento conferiu alguma institucionalidade ao tema da defesa no país. De fato, a Estratégia passou a ser objeto de grande apreciação por alguns setores da sociedade, em especial os militares, que constantemente associam suas ações aos preceitos do documento. Amarante (2012, 25), mais especificamente, destaca como positiva a menção à BID como “um dos três eixos estruturantes da trajetória de capacitação nacional para a defesa”, vendo resultados positivos para o setor a partir da publicação da Estratégia. Por outro lado, há também autores que fazem críticas severas à END. Almeida (2010), por exemplo, destaca seu caráter meramente positivo.

Especificamente sobre a BID, cabe destacar que o tema era abordado apenas como parte do poder nacional nas primeiras versões da END, recebendo um tópico específico somente na edição de 2020. Outro fator a destacar é o próprio conceito de BID, que, apesar de ter difícil caracterização (Dunne 1995) e de variar conforme os objetivos dos estudos (Leske 2013), vem sendo, ao longo dos anos, regularmente ampliado em diferentes documentos do Governo Federal.

Embora seja aceitável incluir diversas etapas da cadeia logística de uma guerra na ideia de BID, o argumento central deste artigo é que as indústrias capazes de produzir armamentos que podem gerar dissuasão convencional precisam de uma atenção diferenciada. O conceito de BID, portanto, deveria privilegiá-las, pois elas operam em um mercado com características próprias muito distintas do comum, como a dependência do governo para compras, e poucas opções de clientes, dependência de performance e al-

ta tecnologia, além de atuarem frequentemente como monopólios (Dunne 1995). Em suma, mesmo que sejam privadas, o relacionamento entre essas empresas e o Estado, desde o início das pesquisas até a venda final, é tão próximo que Bitzinger (2015) as denomina “autarquias”.

Apesar disso, o Brasil tem seguido uma tendência histórica de ampliar esse conceito e não diferenciar as empresas que se concentram na produção de armamentos tecnológicos das que atuam em mercados mais simples. O rol de empresas beneficiadas pelas políticas públicas para o setor, nesse sentido, fica excessivamente ampliado.

O movimento de expansão do conceito de BID pode ser demonstrado pelo exame da primeira vez em que o conceito foi definido legalmente, em 2005, na “Política Nacional da Indústria de Defesa” (PNID). A PNID entendia a BID como “o conjunto das empresas estatais e privadas, bem como organizações civis e militares, que participem de uma ou mais das etapas de pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de produtos estratégicos de defesa” (Brasil 2005). A END de 2020, por sua vez, conceitua a BID como o “conjunto de organizações estatais e privadas, civis e militares, que realizem ou conduzam, no País, pesquisas, projetos, desenvolvimento, industrialização, produção, reparo, conservação, revisão, conversão, modernização ou manutenção de produtos de defesa” (Brasil 2020, 41). O conceito foi novamente ampliado pela Política Nacional da Base Industrial de Defesa (PNBID), que incluiu também a “integração, desativação ou término de bens e serviços de defesa” (Brasil 2022). A diferença entre os três conceitos, embora sutil, confirma a tendência de aumento do leque de indústrias que compõem a BID.

Entre os conceitos da PNID, da END 2020 e da PNBID, somente o primeiro limita a Base Industrial de Defesa a empresas e organizações que estejam relacionadas com “produtos estratégicos de defesa”. O Guia de Empresas e Produtos de Defesa define produto estratégico de defesa (PED) como “todo Prode de interesse estratégico para a Defesa Nacional, tanto pelo conteúdo tecnológico quanto pela dificuldade de obtenção ou imprescindibilidade” (Brasil 2021), o que demonstra que a utilização dos PED no conceito de BID efetivamente diferenciava a parte mais sensível da indústria das empresas que não atuem no segmento de produtos com conteúdo tecnológico.

O grande problema decorrente do abandono dessa diferenciação é que, em um país com restrições orçamentárias, igualar empresas de baixa tecnologia com as que produzem armamentos tecnológicos aumenta a tendência de que falem recursos para dar o apoio necessário às empresas mais frágeis do setor. Cabe destacar que a dificuldade das empresas que fabricam armamentos dissuasórios é global, e frequentemente leva a processos de

fusões, aquisições ou encerramento de suas atividades. Mesmo nos EUA da década de 1990, o número das principais contratantes caiu de 20 para apenas quatro (Neuman 2006).

Antes mesmo de ser iniciada essa ampliação do conceito de BID, outro elemento contribuiu para a confusão conceitual e a consequente elevação das incertezas para a indústria de defesa. A portaria normativa nº 86/GM-MD, de 13 de dezembro de 2018 (Brasil 2018), estabeleceu a diferença entre Empresas de Defesa (ED) e Empresas Estratégicas de Defesa (EED), que, curiosamente, sequer são citadas na END de 2020. O conceito de EED, que deveria servir exatamente para diferenciar as empresas mais importantes do setor e que, por isso, receberiam isenções tributárias e outros benefícios do Governo Federal, era concebido de forma extremamente ampla. O art. 2º, IV, da Portaria Normativa define as EED da seguinte forma:

IV — Empresa Estratégica de Defesa — EED: toda pessoa jurídica credenciada pelo Ministério da Defesa mediante o atendimento cumulativo das seguintes condições:

a) ter como finalidade, em seu objeto social, a realização ou condução de atividades de pesquisa, projeto, desenvolvimento, industrialização, prestação dos serviços referidos no art. 10 da Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012, produção, reparo, conservação, revisão, conversão, modernização ou manutenção de PED no País, incluídas a venda e a revenda, somente quando integradas às atividades industriais supracitadas;

b) ter no País a sede, a sua administração e o estabelecimento industrial, equiparado a industrial ou prestador de serviço;

c) dispor, no País, de comprovado conhecimento científico ou tecnológico próprio ou complementado por acordos de parcerias com Instituições Científicas e Tecnológicas para realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e desenvolvimento de tecnologia, produto ou processo, relacionado à atividade desenvolvida, observado o disposto no inciso X do art. 2º da Lei nº 12.598, de 2012;

d) assegurar, em seus atos constitutivos ou nos atos de seu controlador direto ou indireto, que o conjunto de sócios ou acionistas e grupos de sócios ou acionistas estrangeiros não possam exercer em cada assembleia geral número de votos superior a 2/3 (dois terços) do total de votos que puderem ser exercidos pelos acionistas brasileiros presentes; e

e) assegurar a continuidade produtiva no País;

O conceito é tão permissivo que até mesmo universidades como a Fundação Getúlio Vargas têm sido consideradas EED (FGV 2023). É pos-

sível, ainda, encontrar empresas de armamentos leves, de ração operacional e de tecidos na lista de EED (Abimde 2024). Percebe-se que o conceito de EED, portanto, não cumpre seu papel essencial.

Para além da problemática conceitual, uma breve comparação sobre como as quatro versões da Estratégia Nacional de Defesa tratam a BID e os temas relacionados com ela permite identificar poucas alterações entre as edições do documento. O fato de que diretrizes gerais continuam sendo muito semelhantes não é, por si só, sinal de que elas não vêm sendo aplicadas. As sentenças genéricas que são comumente usadas, porém, têm sido insuficientes para guiar a construção de políticas concretas para a indústria de defesa nacional.

Tabela 1
A indústria de defesa na END ao longo dos anos

Tema	2008	2012	2016	2020
AUTONOMIA E BID	Capacitar a indústria nacional de material de defesa para que conquiste autonomia em tecnologias indispensáveis à defesa.	Repete a redação de 2008.	As demandas das forças armadas e a defasagem tecnológica provavelmente manterão inalterados os níveis de produção da BID dos últimos anos. Nesse sentido, o ritmo do desenvolvimento tecnológico brasileiro, considerando os atuais níveis de investimento, não permite vislumbrar a eliminação da dependência externa em áreas de fundamental importância para a indústria, nos próximos vinte anos.	A capacitação da Base Industrial de Defesa — BID, incluído o domínio de tecnologias de uso dual, é fundamental para alcançar o abastecimento de produtos de defesa visando à autonomia tecnológica do País.
P&D, C&T	Evitar que a indústria nacional de material de defesa polarize-se entre pesquisa avançada e produção rotineira	Repete a redação de 2008.	É imperioso que o aparato de defesa esteja de acordo com as mais avançadas práticas e tecnologias, o que requer a condição de desenvolvimento científico e tecnológico nacional no estado da arte.	Repete a redação de 2016.

EXPORTAÇÕES	A indústria nacional de material de defesa será incentivada a competir em mercados externos para aumentar a sua escala de produção.	Repete a redação de 2008.	O Estado deve utilizar seu poder de compra para garantir condições mínimas de sustentabilidade e de aprimoramento das capacitações da BID, de tal sorte que a cadeia de produção seja relativamente independente da política de exportação e de comercialização de produtos duais.	Repete a redação de 2016.
-------------	---	---------------------------	--	---------------------------

Fonte: elaboração dos autores.

Como se observa, parece ter havido uma revisão mais ampla somente na END 2016. A alteração mais substancial daquela edição, porém, parece ter sido uma “confissão”, de que a END seria incapaz de minimizar a falta de autonomia do país com relação à sua indústria de defesa. A sinceridade daquela versão foi novamente substituída por um texto genérico e desconectado da realidade na edição de 2020, que menciona uma inviável “autonomia estratégica do País”.

Tendo sido consideradas as questões mais gerais da visão da END sobre a BID, passamos agora a um exame mais específico sobre o que percebemos como maiores avanços e limitações nas políticas para a indústria de defesa nacional decorrentes do documento.

AVANÇOS

Em termos gerais, houve dois principais avanços decorrentes da END para a BID. Chama a atenção o fato de que ambos se referem a questões bastante específicas — a criação de uma estrutura decisória e um regime tributário especial. Apesar de relevantes, porém, ambos possuem suas próprias limitações, decorrentes de questões estruturais relacionadas com o ambiente de produção científica e tecnológica do país e das deficiências da própria estrutura do aparato de defesa brasileiro, como veremos adiante.

A criação da Seprod

Nas democracias ocidentais, o Ministério da Defesa (ou equivalente) é o órgão responsável por racionalizar o orçamento de defesa e adequá-lo às definições políticas sobre a Defesa Nacional (Bruneau and Tollefson 2006).

Trata-se da burocracia que analisa a posição do país em relação aos demais, que concentra as funções de planejamento, quantificação e alocação dos meios disponíveis aos militares, com base nos recursos disponibilizados e nas prioridades orçamentárias que estabelece. No contexto democrático, é o MD que estabelece o controle civil sobre as forças armadas, cabendo aos militares apenas operacionalizar as decisões tomadas pelo órgão político (Desch 2001).

Com relação à indústria de defesa no Brasil, portanto, o Ministério da Defesa deveria ser o órgão com competência para garantir a coesão entre as diretrizes e ações prioritárias estabelecidas na Estratégia Nacional de Defesa e a obtenção de equipamentos. Idealmente, o MD deveria não somente determinar prioridades, mas também indicar como elas serão garantidas orçamentariamente e, em última instância, o montante de recursos que será aplicado anualmente em cada programa. Como os equipamentos que proverão a defesa nacional estão em diferentes níveis de desenvolvimento, sendo que algumas tecnologias ainda estão sendo pesquisadas e outras já estão consolidadas, também caberia ao Ministério da Defesa manter relações com instituições de pesquisa e empresas.

Tendo sido criado em 1999, o MD brasileiro, quando a END foi aprovada nove anos depois, ainda carecia de uma estrutura que pudesse exercer as funções descritas acima. A partir da Estratégia, porém, a necessidade de tal burocracia passou a ser mais visível e, para suprir a demanda, foi concebida a Secretaria de Produtos de Defesa (Seprod). Historicamente, o Estado brasileiro nunca havia tido um órgão que centralizasse políticas sobre produtos de defesa, ficando à mercê das vontades das forças armadas. A criação da Seprod, em 2010, pretendia qualificar os debates sobre o tema no âmbito do MD.

De modo mais preciso, suas competências foram definidas inicialmente pelo Decreto nº 7364/2010, mas vêm sendo alteradas por diversas reformas estruturais do Ministério. Na última alteração, as competências da Seprod foram definidas pelo art. 43 do Decreto nº 11.337/2023. Atualmente, a Secretaria é responsável por propor fundamentos para a formulação, atualização e execução de diversas políticas de fomento à indústria e temas correlatos. Além disso, acompanha, em articulação com o EMCFA, a execução do Plano de Articulação e Equipamento da Defesa (PAED), produz diagnósticos para embasar investimentos na área e faz promoção comercial, entre outras atividades.

Apesar de tantas competências e depois de 14 anos de sua criação, a Seprod continua sendo uma instituição pequena. A Secretaria conta, em sua composição atual, com apenas 79 cargos, divididos em quatro departamentos, além do Secretário e seu Gabinete. Os departamentos têm a seguinte composição: Departamento de Produtos de Defesa (com 19 cargos, sendo

cinco tipicamente civis e 14 exclusivamente militares); Departamento de Ciência, Tecnologia e Inovação (com 19 cargos, sendo três tipicamente civis e 16 exclusivamente militares); Departamento de Promoção Comercial (15 cargos, sendo três tipicamente civis e 12 exclusivamente militares); Departamento de Financiamento e Economia de Defesa (dez cargos, sendo dois tipicamente civis e oito exclusivamente militares. Além disso, a Seprod está submetida, como toda a estrutura do MD, a um histórico de desequilíbrio entre militares e civis, com ampla dominância dos primeiros (Cortinhas and Vitelli 2020).

Trata-se, portanto, de um órgão com pouca autonomia em relação às forças armadas e com número extremamente reduzido de servidores, o que impossibilita a coordenação das políticas de fomento à BID. Em resumo, o único órgão do Ministério da Defesa que teria como competência central a racionalização do processo de obtenção de equipamentos de defesa nacional e, em conjunto com a Secretaria Geral, o aprimoramento do nosso equilíbrio orçamentário, não tem capacidade para realizar essas tarefas.

A Estratégia estabelece quais as prioridades da Defesa Nacional, mas não há qualquer órgão no MD que possa traduzir suas definições em investimentos nos equipamentos adequados para cumpri-las. Os dois gráficos a seguir demonstram a condição de debilidade da Seprod para realizar essas missões.

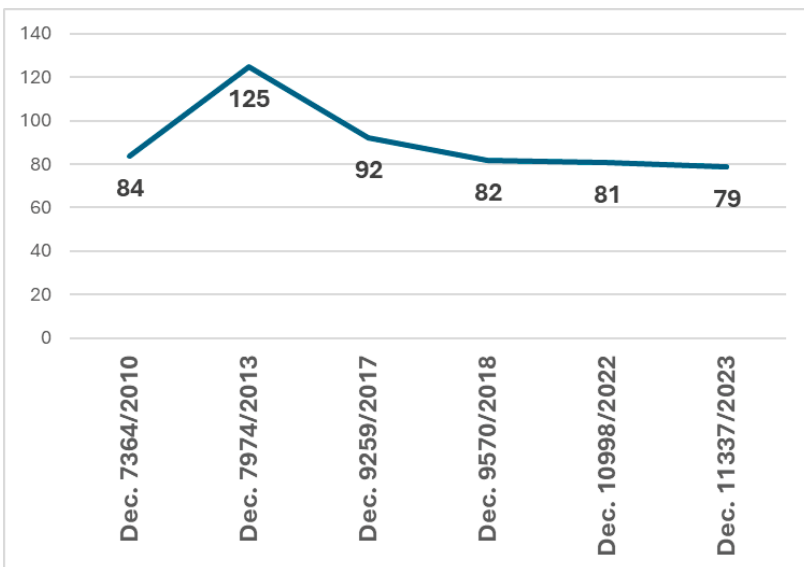


Gráfico 1 — Número de servidores na Seprod.

Fonte: elaboração dos autores, com base nos decretos citados.

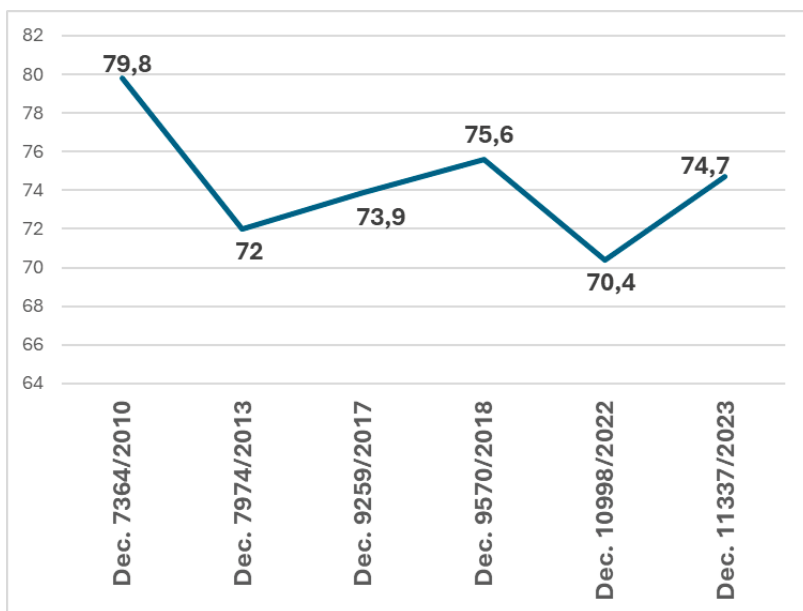


Gráfico 2 — Percentual de cargos exclusivamente militares na Seprod.
Fonte: elaboração dos autores, com base nos decretos citados.

Como se observa, os primeiros anos da END (2008 a 2013) foram capazes de levar à criação da Secretaria e ao seu crescimento, mas posteriormente o órgão foi sendo reduzido, com o número de servidores retornando para patamar semelhante ao inicial. Do mesmo modo, o percentual de cargos exclusivos de militares, que foi reduzido na primeira reforma, passou a ser novamente ampliado, sendo importante destacar que os percentuais apresentados não representam o número efetivo de militares no órgão, que é certamente maior. Militares comumente ocupam cargos civis, mas o contrário não pode ocorrer, de modo que o número de militares na Seprod facilmente ultrapassa os 75%. Esse dado é importante porque os militares que atuam no MD não se concentram nos interesses da defesa nacional de modo abrangente, mas continuam priorizando suas próprias forças (Cortinhas and Vitelli 2020), o que também prejudica a racionalização do orçamento.

Ainda que os 125 cargos de 2013 fossem mantidos, esse montante é ínfimo se tomarmos como parâmetro órgãos internacionais que são responsáveis por organizar a indústria de defesa em seus países. O argumento pode ser ilustrado por uma breve análise da composição da Delegação Geral de

Armamentos (DGA) francesa,² que, de acordo com seu sítio eletrônico, tem a missão de equipar as forças armadas de seu país de forma soberana, preparar o futuro dos sistemas de defesa, apoiar as exportações de produtos de defesa, promover a cooperação no tema com os demais países europeus e desenvolver as Bases Industrial e Tecnológica de Defesa francesa e europeia (França 2023).

A DGA foi criada pela França para centralizar a gestão das aquisições e políticas industriais de defesa, cumprindo função semelhante a instituições de outros países desenvolvidos que são essenciais para racionalizar seus orçamentos de defesa. A centralização dos debates orçamentários e das decisões que levam à maior eficiência dos gastos é o padrão utilizado pelos países desenvolvidos e emergentes (Brick 2022). Para cumprir essa missão, a DGA possui uma estrutura com mais de 10 mil funcionários³ (França 2022). Considerando que o país europeu possui economia com tamanho semelhante à brasileira, trata-se de uma estrutura incomparavelmente maior. Apesar de suas pretensões globais e de ter zona econômica exclusiva maior do que a brasileira, a França possui aparato de defesa, em termos de pessoal, menor do que o Brasil, como será abordado adiante.

Regime Tributário Especial

Outra política pública que representou avanço decorrente da END para a BID foi o Retid (Regime Especial de Tributação para a Indústria de Defesa). Pelas peculiaridades do mercado de defesa, desde a primeira versão da END havia a previsão de estimular a indústria do setor por meio da criação de regimes legal, regulatório e tributário especiais. O tributário foi criado pela Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012.

No entanto, o Retid abarca todas as indústrias que, de algum modo, têm as forças armadas brasileiras como clientes. Como afirmado anteriormente, isso é um equívoco, pois o Estado novamente desconsidera a necessidade de concentrar sua capacidade de investimentos nos segmentos industriais mais sensíveis da BID. Empresas de armamentos leves e de razão operacional, entre outras, passam a se beneficiar de recursos do Estado que deveriam estar concentrados no desenvolvimento de tecnologias de ponta, comprometendo parcela do orçamento público que deveria ser concentrada em projetos verdadeiramente estratégicos.

Além desse problema de concepção, outro fator que contribuiu para a ineficácia do Retid foi o baixo número de empresas que efetivamente vinham recebendo os benefícios em seus primeiros anos em vigor. Até 2017, “das 99 empresas credenciadas junto ao Ministério da Defesa, apenas 30 encontravam-se habilitadas junto à Receita Federal do Brasil” e, “dessas 30

empresas cadastradas, apenas seis usufruíram total ou parcialmente do referido regime” (Da Silva 2018, 15–6). Isso aconteceu em função de inseguranças jurídicas, que perduraram até 18 de junho de 2018, data da resposta oficial da Receita Federal às consultas do Departamento de Produtos de Defesa do MD (Deprod). A resposta é considerada por Da Silva (2018, 39) como o marco legal da segurança jurídica para a utilização do regime pelas empresas beneficiárias. Atualmente, são 68 empresas classificadas como EED e, dessas, 47 (69,1%) são beneficiadas pelo Retid (Abimde 2024), o que comprova um aumento da adesão ao regime especial nos últimos anos.

Como se percebe, mesmo os dois avanços promovidos a partir da END possuem limitações. A estrutura burocrática criada a partir dela é pequena e militarizada, enquanto a política de fomento não diferencia as empresas que deveriam estar sendo efetivamente privilegiadas das demais fornecedoras das forças armadas, minimizando a capacidade de investimento do Estado brasileiro. Passamos, agora, a analisar outras questões, agora estruturais e, portanto, mais amplas, que limitam a capacidade de alcançar os objetivos da END.

LIMITAÇÕES

Apesar dos avanços descritos acima, o ambiente em que atuam as empresas de defesa no Brasil é prejudicial ao avanço do setor, tanto no âmbito geral quanto especificamente na Defesa.

Limitações do mercado de defesa no Brasil: da pesquisa e desenvolvimento à venda de produtos de defesa

Como já abordado, um país só consegue desenvolver adequadamente sua indústria de defesa se houver ambiente propício à pesquisa e tecnologia e se o Estado apoie a inserção de suas empresas no mercado internacional. O Brasil tem falhado em ambas as etapas do processo.

Quanto ao primeiro fator, as indústrias de defesa brasileiras se desenvolveram nas décadas de 1960 e 70, quando as tecnologias nacionais foram desenvolvidas essencialmente por instituições de pesquisa militares. Havia, no período, grande distanciamento entre as instituições de pesquisa civis e militares no contexto da ditadura, sendo que as universidades civis eram vistas pelos militares como centros de organização de atividades de esquerda (Conca 1997). Da mesma forma, pesquisas relacionadas com a defesa ou armamentos eram raras na comunidade acadêmica brasileira, algo próximo de um tabu (Proença Junior 1990). A redemocratização e o tempo aproximaram esses grupos, mas não a ponto de sarar velhas feridas.

Assim, apesar de existirem casos importantes e notáveis de parcerias entre universidades civis e militares atualmente, o Brasil ainda está muito distante do nível de integração ideal e que é praticada por outros países. A END menciona a aproximação da “produção científica com as atividades relativas ao desenvolvimento tecnológico da BID” (Brasil 2020, 42), mas o documento foi pensado predominantemente por militares, sem que haja uma interação entre seu conteúdo e uma política interministerial para implementá-lo. A educação no Brasil nunca foi pensada como uma variável importante para a defesa nacional, mesmo que ela seja um requisito fundamental para o desenvolvimento tecnológico, para a geração de riqueza no mundo contemporâneo e, até mesmo, por haver relação direta entre os países com melhores níveis educacionais e as melhores performances militares (Mearsheimer 2001).

Como somente por meio de uma observação detalhada de cada caso poderíamos avaliar a relação entre a END e o investimento em ciência e tecnologia, optamos pela análise geral do ambiente de pesquisa no país. E, nesse caso, a análise dos investimentos em Ciência e Tecnologia provenientes diretamente do Governo Federal e das agências de fomento (Capes, CNPq e FNDCT) revela um diagnóstico muito ruim: por volta do ano de 2015, todo o investimento do país em ciência e tecnologia começou a ser cortado, a ponto de, em 2020, serem destinados os mesmos valores reais de 2009 (De Negri 2021). Em certa medida, esses cortes foram motivados por uma crise econômica iniciada em 2014, mas entendemos que a intensidade com que foram feitos revela uma escolha dos atores políticos brasileiros, e, conseqüentemente, um descumprimento da própria END.

No mundo atual, de rápidos avanços tecnológicos, uma década de retrocessos em investimentos significa muito, especialmente para um país como o Brasil, que não atua na vanguarda tecnológica. Essa carência de investimentos mantém o país como um importador de tecnologias e impede que aprendizados e inovações da indústria de defesa sejam absorvidos por outros setores (*spin-off*). Novamente, um total contraste com a END (que menciona o *spin-off*) e um retrocesso para toda a sociedade, com conseqüências de longo prazo.

Para além da falta de ambiente favorável ao desenvolvimento de novos sistemas de armas a partir de tecnologias nacionais, também as políticas de apoio das empresas brasileiras para que acessem o mercado internacional são insuficientes. Como o Brasil possui orçamento de defesa limitado por outras prioridades e não tem ameaças claras, é inviável que o país sustente sozinho a demanda necessária que seja capaz de gerar uma economia de escala para seus sistemas de armas mais complexos, realidade que torna as exportações fundamentais para a indústria de defesa. A END parece

concordar com a afirmação ao afirmar que “a busca por novos mercados é um dos maiores desafios para a Base Industrial de Defesa e fator relevante para o seu desenvolvimento e sustentação” (Brasil 2020, 42). Em outros momentos, porém, o documento parece ir na direção contrária, quando estabelece que a “cadeia de produção seja relativamente independente da política de exportação e de comercialização de produtos duais” (Brasil 2020, 42).

As curtas passagens na END sobre a BID e a política externa para o setor não refletem a essencialidade das exportações de material bélico para equilibrar a indústria nacional de defesa. Essa indefinição talvez seja decorrente do componente moral do debate, visto que exportar armamentos pode ser politicamente custoso. O envio de armas brasileiras para a Ucrânia, por exemplo, poderia comprometer as relações com a Rússia, um parceiro comercial muito mais importante para o Brasil.

Há pouco debate público sobre essa pauta. O poder de autorizar ou vetar a exportação de armamentos é prerrogativa da Presidência da República, que a delega ao Ministério da Defesa, cabendo ao Itamaraty lugar secundário. Apesar de terem poder *de facto* (Magalhães 2016, 129) os vetos emitidos pelo MRE são raramente exercidos. De 2011 a 2014, apenas 35 dos 481 pedidos de Negociações Preliminares⁺ (7,2%) e sete dos 1.012 pedidos de exportação (0,69%) foram negados pelo Itamaraty (Magalhães 2016, 140).

Apesar dos riscos políticos, a END claramente optou pelo desenvolvimento de uma BID forte, o que exige o apoio do Estado para sua inserção internacional. No mercado de defesa, não basta oferecer o melhor produto pelo melhor preço. A disputa é política e, não por acaso, os dez maiores exportadores de armas entre 2018 e 2022 foram responsáveis por 90,7% do total de equipamentos comercializados (Wezeman, Gadon, and Wezeman 2023). Esses países usam a política externa como ferramenta para manter ou garantir novos mercados por meio de acordos militares ou via concessões de créditos para a compra de armas da indústria de seu país, bem como boicotes que visem prejudicar a venda de concorrentes.

No Brasil, a grave crise econômica e a redemocratização do país na década de 1980, somadas ao fim da Guerra Fria, levaram a uma desarticulação entre MRE e os agentes que operavam a política de defesa (Magalhães 2016, 86–7). Enquanto o período, na política de defesa, foi marcado por tentativas de continuar a garantir influência política e investimentos para os militares, buscando-se um senso de continuidade, na política externa houve um grande movimento de adesão aos regimes internacionais, que na prática reduziram a autonomia do país.

Nos últimos anos, houve avanços na aproximação entre política exterior e defesa, mas ainda tímidos. O Itamaraty, por meio do Departamento da Promoção Comercial (DPR), e o Ministério da Defesa, por meio do Departamento de Promoção Comercial (Depcom), têm buscado ampliar o apoio institucional para a promoção comercial do setor (Magalhães 2016, 191–8). Mais recentemente, pelo decreto nº 9.607, de 12 de dezembro de 2018, a Política Nacional de Exportação de Materiais de Emprego Militar (Pnemem), em vigor desde 1975, foi substituída pela Política Nacional de Exportação e Importação de Produtos de Defesa (Pnei-Prode).

Para além da diplomacia, outro apoio governamental importante para aumentar as exportações é o financeiro (Brick 2022; Dunne 1995). De praxe, os acordos de venda de produtos de defesa envolvem dois tipos de garantia: a *performance bond* e a *refundment bond*. O apoio financeiro para essas garantias é uma das principais demandas do empresariado do setor de defesa. Segundo Magalhães (2016, 199), essa demanda foi acolhida no processo de discussão sobre o Retid, que abriu a possibilidade de que as Empresas Estratégicas de Defesa (EED) recebam cobertura de garantia do Seguro de Crédito à Exportação, por intermédio do Fundo de Garantia à Exportação (FGE). No entanto, uma análise sobre cada caso de exportação precisaria ser realizada para compreender o impacto da iniciativa. O que se pode afirmar é que não há uma política coordenada que envolva a criação de instrumentos diversificados de financiamento para o setor.

O Gráfico 3, a seguir, demonstra que os esforços da revitalização da indústria de defesa trouxeram alguns resultados, mas que também foram tímidos. Até 2005, era recorrente que as exportações brasileiras apresentassem 0 TIV⁵ ao ano. O ano de 2006 parece ser o marco inicial dos efeitos positivos gerados pelas políticas de revitalização do setor. Se considerarmos o intervalo de 2006 até 2008, ano de publicação da END, a média alcança 63 TIV ao ano, um aumento considerável frente aos 15,6 TIV apresentados entre 2003 e 2005. Passados 15 anos desde a primeira versão da Estratégia, contudo, a média de TIV entre 2009 e 2022 permanece nos mesmos 63 TIV ao ano, o que pode levar a duas conclusões: a) a END não está na origem das explicações sobre o aumento das exportações do setor, que já vinha alcançando melhores resultados antes de sua aprovação; b) apesar da END, as exportações de produtos de defesa continuaram estagnadas.

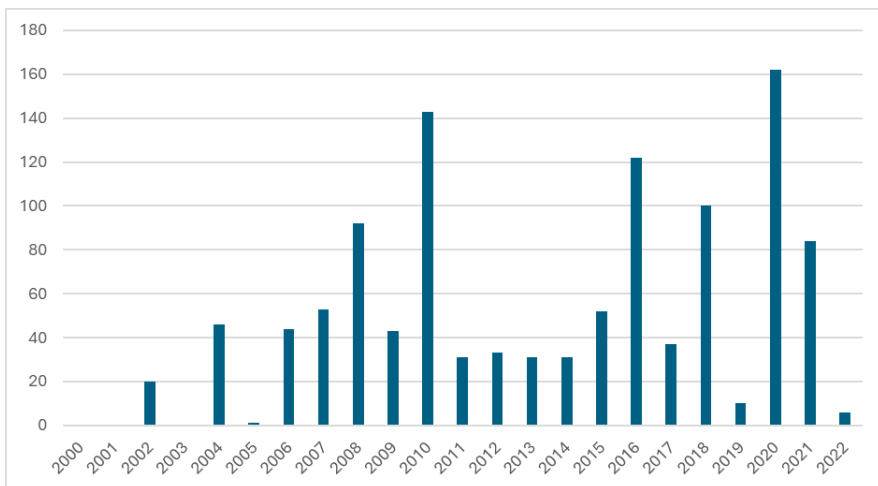


Gráfico 3 — Exportações brasileiras de armamentos, em TIV.

Fonte: elaboração própria com base no banco de dados da SIPRI.

Um olhar mais específico revela ainda que, em particular nos anos mais recentes, a média de TIV está sendo mantida por algumas vendas específicas de grande valor, como os 20 Super Tucanos adquiridos pelo Afeganistão em 2016 (88 de 121 TIV do ano) ou os dois A330 revendidos para a França em 2020 (92 de 162 TIV). Importante mencionar, ainda, que os anos de 2019 e 2022 apresentaram números muito abaixo do que parecia ser o piso das exportações brasileiras de produtos de defesa até então. Isso é particularmente preocupante quando se observa que a Avibras, uma das principais indústrias bélicas brasileiras, está em recuperação judicial há quase dois anos e apresenta graves problemas financeiros.

Sem fomento à pesquisa e ao desenvolvimento e sem exportações, os produtos de defesa brasileiros permanecerão antiquados e caros. A escala de produção continuará sendo baixa, o que torna a indústria brasileira insustentável, apesar das promessas da END.

Em períodos de paz, cabe destacar que mesmo países com orçamentos de defesa bastante maiores do que o brasileiro não conseguem manter indústrias de defesa próprias sem exportações. A única exceção para isso são os Estados Unidos, que desde o NSC 68 mantém um elevado gasto militar, mesmo em tempos de paz.⁶ De todo modo, tanto pela sua capacidade econômica quanto pela posição global que ocupam, ao menos, desde a Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos não podem servir de modelo

para o Brasil. Precisamos, em um contexto de dificuldades orçamentárias, elaborar uma estratégia com soluções próprias para nossos desafios e que considere nossa posição peculiar.

Em resumo, fica bastante claro que não há dado empírico que permita afirmar que a END tenha sido capaz de “fomentar a BID”, pois tanto nossos investimentos em pesquisa e inovação não foram alterados quanto as exportações brasileiras continuam estagnadas.

Limitações relacionadas à estrutura do Ministério da Defesa

As limitações na estrutura da Seprod que foram mencionadas no item 3.1 estão diretamente relacionadas com os graves problemas estruturais do próprio MD. Em Ministérios da Defesa consolidados, há basicamente três órgãos que garantem o controle civil sobre os militares, condição fundamental para que as decisões sobre a política industrial sejam tomadas de modo racional e sem desequilíbrios entre as forças armadas: a) um órgão central de planejamento, que se encarrega de elaborar os documentos basilares da defesa (PND e END, no caso brasileiro); b) o Estado Maior Conjunto, que planeja as operações e indica as necessidades de equipamentos para cumprir as funções que são determinadas aos militares; c) um órgão de política industrial.

Como já tratamos do terceiro, é importante observar que os problemas observados na Seprod também são inerentes a todas as demais estruturas do MD. Em termos gerais, para que o MD exerça suas atividades adequadamente, suas estruturas precisam ser fortes, com servidores capacitados e em grande número, que conheçam a temática da Defesa Nacional e que sejam capazes de construir políticas públicas adequadas. Toda a estrutura do MD brasileiro, porém, é bastante diversa dessa realidade e isso acaba por limitar os avanços buscados pela END.

Para exercer a função de planejamento, o MD possui somente um órgão em sua estrutura central: a Assessoria Especial de Planejamento (Asplan), que está ligada ao gabinete do Ministro de Estado. Os demais órgãos de planejamento estão sob o Estado Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) e deveriam ser, portanto, de cunho preponderantemente operacional.

Como a Seprod, a Asplan conta com estrutura pequena e militarizada. De acordo com o Decreto n. 11.337/2023, a Asplan tem apenas 11 servidores. Desses, há seis cargos exclusivamente de militares e cinco tipicamente civis. Na última década, porém, o cargo de Assessor Especial de Planejamento (de natureza civil) vem sendo ocupado por militares. O problema é que a militarização de um órgão com tamanha relevância com-

promete a autonomia do Ministro de Estado para tomar decisões sobre sua pasta, pois todo o planejamento de defesa no interior do Ministério vem sendo conduzido apenas por militares. Além disso, não se pode esperar que 11 servidores sejam capazes de formular um exame profundo sobre o Brasil no mundo e a estruturação de sua defesa, tarefa que outros países realizam com equipes de centenas ou milhares de pessoas.

Com relação ao Estado Maior conjunto, outro órgão relevante para a racionalização da defesa, é interessante observar que o Brasil optou por deixar o Estado Maior Conjunto das Forças Armadas (EMFCA) no mesmo nível hierárquico dos comandos das Forças e com competências apenas subsidiárias a elas. Trata-se de um órgão que não está destinado ao comando das operações militares, a não ser em casos de exceção. O EMFCA, desse modo, não tem quaisquer condições (burocráticas e regimentais) de colaborar com o processo de racionalização das compras ou mesmo dos programas de equipamentos das forças armadas, pois não tem autoridade sobre elas.

A origem das limitações do MD está relacionada com o desequilíbrio nas relações entre civis e militares. Enquanto o poder político civil é historicamente omissivo nas questões de defesa, os militares gozam de uma ampla autonomia institucional que permite, inclusive, poderes de veto (Saint-Pierre and Winand 2008). Consequentemente, o setor de defesa brasileiro acaba não apenas super militarizado (Oliveira, Kalil, and Turbino 2023; Cortinhas and Vitelli 2020), como também comprometido com diversas regalias para a classe. Nesse caso, o principal aspecto a ser citado é a manutenção de um extenso efetivo militar para um país sem ameaças concretas. De acordo com o Military Balance (IISS 2024), o Brasil mantém 366.500 militares na ativa, número muito superior ao efetivo britânico (144.400 ativos) e ao francês (203.850 ativos), ambos com pretensões globais. Somando-se o gasto com esse efetivo às pensões, aposentadorias e outras despesas com pessoal, o Brasil utilizou 71,5% de seu orçamento para essa finalidade (Sigabrazil 2023), enquanto a recomendação da OTAN para isso é de 40% (NATO 2023). Paralelamente, a média de investimentos em equipamentos do Brasil foi de apenas 8,8% entre 2000 e 2021, enquanto na média dos países da OTAN para essa conta orçamentária foi de 24,2% (Barbieri 2022).

O reequilíbrio do orçamento de defesa brasileiro, a partir da redução de pessoal ativo nas Forças, poderia aumentar a capacidade de fomento à BID. Isso somente seria possível, porém, se o MD fosse fortalecido e desmilitarizado, o que geraria consequências de médio e longo prazo que, em última instância, seriam refletidas na saúde financeira das empresas brasileiras do setor de defesa. Interessante observar que outros estudos recomendam

medidas semelhantes. Em *position paper* publicado em 2022 pela Fiesp, há três recomendações institucionais claras para fortalecer a indústria de defesa brasileira: a criação de um órgão forte para cuidar da logística de defesa estratégica; a aprovação de legislação específica para desenvolver e sustentar as indústrias de defesa; o financiamento de investimentos para o setor (Brick 2022).

Sem uma estrutura eficiente para racionalizar os gastos, mesmo que o Brasil aumentasse o orçamento de defesa para 2% do PIB, como vêm defendendo os militares e alguns ministros da defesa (Agência Brasil 2023; 2014), não haveria qualquer garantia de que os valores excedentes seriam investidos para obter novos equipamentos. Manter a regularidade necessária para a indústria bélica exigiria uma reforma institucional e orçamentária de grandes proporções no próprio MD.

CONCLUSÕES

Este trabalho objetivou avaliar os impactos da END para a criação de políticas e estruturas de fomento à indústria de defesa, sem aprofundar o exame de sua redação ou discutir conceitual e teoricamente se as opções feitas no documento foram corretas. Como se observa a partir da análise acima, tais impactos foram muito limitados.

De fato, o documento estabeleceu vários desejos, mas não foi suficiente para gerar as mudanças estruturais necessárias para transformar o ambiente da indústria de defesa no país. Como não houve melhora das condições de pesquisa no país, não houve mudança no equilíbrio de forças entre o Ministério da Defesa e as forças armadas e não houve a construção de uma política clara para incentivar as exportações do setor, os objetivos da END permanecem inalcançados.

Apesar de suas limitações, também é importante destacar que a END representou alguns avanços para a indústria de defesa nacional. Houve participação civil em sua redação, mesmo que limitada; manifestou-se a preocupação com o setor, inclusive motivando a criação do Retid; e criou-se uma burocracia estatal importante, a Seprod. Esses esforços foram relevantes, mas insuficientes, e os governos na última década não continuaram aprofundando os avanços iniciais.

A END, em termos gerais, fez parte de um movimento de modernização do setor de Defesa do país, ocorrido na primeira década de século XXI. Novas práticas que foram sendo inseridas na Administração Pública levaram à necessidade de maior transparência também na defesa, o que levou à formulação de documentos públicos como a própria END e o Livro Branco de Defesa Nacional.

Em resumo, houve avanços, mas tímidos, nos últimos 15 anos. O Brasil continua a apresentar condições estruturais muito desfavoráveis ao fortalecimento da referida indústria e ainda parece desconsiderar que, se tomamos em 2008 a decisão de efetivamente restabelecer uma indústria de defesa forte e moderna, é essencial que o Estado assuma papel protagonista nesse esforço, tanto pela criação de um ambiente favorável à pesquisa, quanto pela racionalização do orçamento de defesa e pelo incentivo às exportações. Como isso não foi realizado, entendemos que não se cumpriram, ao longo desse período, as condições mínimas para que fosse possível uma expansão da BID.

Como elemento central de tudo isso está a incapacidade do Estado brasileiro de realizar transformações estruturais no setor de Defesa. Isso se deve, em alguma medida, a um histórico de equilíbrio nas relações entre civis e militares, o que continua gerando fatores impeditivos para os objetivos da END, entre os quais a revitalização da indústria de defesa.

Inevitavelmente, para que o país desenvolva uma indústria de defesa mais equilibrada e competitiva internacionalmente, não basta apenas redigir documentos de planejamento que estejam em total desconexão com a realidade. É preciso que diversos órgãos de Estado vislumbrem a necessidade de aumentar nossa autonomia no setor para que, em última instância, possamos garantir minimamente nossa soberania. Para tanto, porém, a END se propunha a ser um passo inicial. O problema é que, 15 anos depois, aparentemente não passamos dos primeiros passos, o que fica claro diante de episódios como o pedido de recuperação judicial da Avibras, em março de 2022, e que ainda está em vigor.

Diante de todas as inconsistências e limitações discutidas neste artigo, uma hipótese interessante para debates futuros é que o papel da END talvez não esteja bem delimitado nos estudos sobre ela. Ao invés de perceber o documento como início de um processo de planejamento e reestruturação da Defesa Nacional, sua aprovação possivelmente esteja mais relacionada com processos e intenções anteriores, o que significaria que a END seria o final de um processo de aumento da transparência — e não o início de uma grande reestruturação, como normalmente se imagina. Nesse caso, a Estratégia também seria resultado de um movimento de revitalização da indústria de defesa ocorrida na primeira década do século XXI e descrito por Dagnino (2010). Havia, até a primeira versão da END, um contexto economicamente e politicamente favorável, que de certa forma foi coroado pela END. O documento possivelmente refletiu as ambições do período, com um olhar sobre o que vinha acontecendo, mas sem ter força política suficiente de moldar o futuro. Depois de sua aprovação, e principalmente a partir da crise político-econômica que afetou o país poucos anos depois

de sua publicação, o documento perdeu relevância, não tendo sido capaz de representar o início de um período de grandes mudanças.

Passados 15 anos da Estratégia Nacional de Defesa, ainda há grande carência de uma visão de longo prazo, de estruturas burocráticas adequadas, e de vontade política para verdadeiramente transformar o aparato de defesa brasileiro.

REFERÊNCIAS

ABIMDE. Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança. 2023. *Empresas de Defesa e Empresas Estratégicas de Defesa*. abimde.org.br/pt-br/associado/empresas-estrategica-de-defesa.

Agência Brasil. 2014. *Amorim defende 2% do PIB para Ministério da Defesa*. agencia-brasil.etc.com.br/politica/noticia/2014-05/amorim-defende-2-do-pib-para-ministerio-da-defesa.

Agência Brasil. 2023. *José Múcio defende aumento do orçamento da Defesa para 2% do PIB: segundo o ministro, atualmente o montante está em 1,3%*. agenciabrasil.etc.com.br/geral/noticia/2023-04/jose-mucio-defende-aumento-do-orcamento-da-defesa-para-2-do-pib.

Almeida, Paulo Roberto. 2010. “A Arte de NÃO Fazer a Guerra: Novos Comentários à Estratégia Nacional de Defesa”. *Revista de Geopolítica* 1, no. 2.

Amarante, José Carlos Albano. 2012. *A Base Industrial de Defesa Brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA.

Barbieri, Marcos José. 2022. “Base Industrial de Defesa Brasileira nas décadas de 2000 e 2010: conceitos e análises”. *Revista Brasileira de Estudos Estratégicos* 14, no. 28.

Biddle, Stephen. 2006. *Military Power Explaining Victory and Defeat in Modern Battle*. Princeton: Princeton University Press.

Bitzinger, Richard. 2015. New ways of thinking about the global arms industry: Dealing with limited autarky. *Australian Strategic Policy Institute*. www.files.ethz.ch/isn/194689/SI98_Global_arms_industry.pdf.

Brasil. 2022. Decreto nº 11.169, de 10 de agosto de 2022. www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11169.htm.

Brasil. 2008. *Estratégia Nacional de Defesa*.

Brasil. 2012. *Estratégia Nacional de Defesa*.

Brasil. 2016. *Estratégia Nacional de Defesa*.

Brasil. 2020. *Estratégia Nacional de Defesa*.

Brasil. 2021. *Guia de Empresas e Produtos de Defesa: sua empresa e seu produto para o mundo*. www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/seprod/servicos-e-informacoes/catalogos/guia2021.pdf.

Brasil. 2018. *Portaria Normativa nº 86/GM-MD, de 13 de dezembro de 2018*. www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/55442911/do1-2018-12-17-portaria-normativa-n-86-gm-md-de-13-de-dezembro-de-2018-55442698.

Brasil. 2005. *Portaria Normativa nº 899/MD, de 19 de julho de 2005*. www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/industria-de-defesa/base-industrial-de-defesa/arquivos/pnid_politica_nacional_da_industria_de_defesa.pdf.

Brick, Eduardo Siqueira. 2022. “Política Industrial e Tecnológica para a Defesa Nacional”. *Position Paper. A Fiesp e o Futuro da Indústria Brasileira*. Fiesp. defesa.uff.br/wp-content/uploads/sites/342/2023/04/Politica-Industrial-e-Tecnologica-para-Defesa.pdf

Conca, Ken. 1997. *Manufacturing Insecurity: The Rise and Fall of Brazil's Military-Industrial Complex*. Lynne Rienner Publishers.

Cortinhas, Juliano da Silva, and Giovanni Hideki Chinaglia Okado. 2015. Transformação de Defesa? Exame do Primeiro Ciclo de Atualização dos Principais Documentos da Defesa Nacional. *Revista Brasileira de Estudos Estratégicos* 7, no. 13: 67–102.

Cortinhas, Juliano S., and Marina G. Vitelli, 2020. Limitações das reformas para o controle civil sobre as forças armadas nos governos do PT (2003-2016). *Revista Brasileira de Estudos de Defesa* 7, no. 2: 187–216.

Dagnino, Renato. 2010. *A Indústria de defesa no governo Lula*. Editora Expressão Popular.

Da Silva, Lauri. 2018. “Regime Especial de Tributação para a Indústria de Defesa – RETID: uma análise sobre a sua aplicabilidade no Fomento a Indústria Aeroespacial Brasileira”. Dissertação (Mestrado) — Universidade da Força Aérea.

De Negri, Fernanda. 2021. *Políticas públicas para ciência e tecnologia no Brasil: cenário e evolução recente*. Brasília: IPEA.

Desch, Michael C. 2001. *Civilian Control of the Military: the changing security environment*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Dunne, John Paul. 1995. “The Defense Industrial Base”. In *Handbook of defense economics*, v. 1, edited by Keith Hartley, and Todd Sandler. Elsevier Science B. V.: 399–430.

DW. Deutsche Welle. 2022. *Alemanha coordena com Eslovênia envio de tanques à Ucrânia* (Abr.). www.dw.com/pt-br/alemanha-coordena-com-eslov%C3%AAnia-envio-de-tanques-%C3%A0-ucr%C3%A2nia/a-61550233#:~:text=Plano%20do%20governo%20alem%C3%A3o%20%C3%A9,Ucr%C3%A2nia%2C%20segundo%20ag%C3%AAncias%20de%20not%C3%ADcias.

FGV. 2023. *FGV é credenciada como Empresa Estratégica de Defesa*. portal.fgv.br/noticias/fgv-e-credenciada-empresa-estrategica-defesa

França. 2022. *DGA Key Figures*. www.defense.gouv.fr/sites/default/files/dga/022_chiffres_cles_DGA_num_uk.pdf

França. 2023. *Présentation de la Direction générale de l'armement*. www.defense.gouv.fr/dga/nous-connaître/presentation-direction-generale-larmement.

IISS. International Institute for Security Studies. 2024. *The Military Balance: the annual assessment of global military capabilities and defence economics*. Londres: Routledge.

Krause, Keith. 2006. *Arms and the State: Patterns of Military Production and Trade*. Cambridge: Cambridge University Press.

Leske, Ariela. 2013. *Inovação e Políticas na Indústria de Defesa Brasileira*. Tese (Doutorado) — UFRJ. defesa.uff.br/wp-content/uploads/sites/342/2021/01/ariela_leske.pdf.

Magalhães, David Almstadter Mattar de. 2016. *A Política Brasileira de Exportação de armas no contexto da Revitalização da Base Industrial de Defesa*. Tese (Doutorado) — PUC-SP. repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/17444.

Mearsheimer, John J. 2001. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: Norton & Company.

NATO. North Atlantic Treaty Organization. 2023. *Defence Expenditures of NATO Countries (2014-2023)*. www.nato.int/cps/en/natohq/news_216897.htm.

Neuman, Stephanie. 2006. “Defense Industries and Global Dependency”. *Orbis* 50, no. 3.

Oliveira, Eliezer R. 2009. “A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e Transformação das forças armadas”. *Interesse Nacional*: 71– 83 (Abr./Jun.).

Oliveira, Ana, Suzeley Kalil, and Nilton Turbino. 2023. “A (re)militarização do Ministério da Defesa no Brasil (2016-2021)”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 38, no. 111.

Proença Jr., Domício. “Guns and Butter? Arms Industry, Technology and Democracy in Brazil”. *Bulletin of Peace Proposals* 21, no. 1.

Saint-Pierre, Hector, and Érica Winand. 2008. “A construção tardia do Ministério da Defesa como chave para compreender as particularidades do setor no Brasil”. In *La administración de la defensa em América Latina II. Análisis nacionales v. 2*, edited by Isidro Sepúlveda e Sonia Alda. Madrid: Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado.

Siga Brasil. 2023. *Orçamento*. www12.senado.leg.br/orcamento/sigabrasil.

WSJ. Wall Street Journal. 2023. *America is Running Out of Ammo*. (Jul.). www.wsj.com/articles/american-munitions-shortage-ukraine-joe-biden-pentagon-defense-military-congress-4e6d6576.

Wezeman, Pieter, Justine Gadon, and Siemon Wezeman. 2023. “Trend in International Arms Transfers, 2022”. *SIPRI Fact Sheet* (March). www.sipri.org/publications/2023/sipri-fact-sheets/trends-international-arms-transfers-2022.

A ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA COMO FOMENTADORA DE MUDANÇAS NAS POLÍTICAS PARA A INDÚSTRIA DO SETOR

RESUMO

O artigo discute o desempenho da Estratégia Nacional de Defesa (END) como norteadora das políticas desenvolvidas para fomentar a indústria de defesa brasileira, 15 anos após a publicação de sua primeira versão. A hipótese do texto é que a END propiciou alguns avanços importantes, mas há limitações mais relevantes do que tais avanços puderam significar. Diversas melhorias previstas no documento não se traduziram até hoje. O tema será abordado a partir de uma análise do conjunto de aprimoramentos decorrentes do documento para, então, mirar as limitações estruturais que, por não terem sido solucionadas, minimizam a relevância de tais avanços. Na conclusão, trataremos da necessidade de promover mudanças estruturais no aparato de defesa brasileiro, pois as condições atuais limitam os efeitos positivos da END. Sugeriremos, ainda, uma reinterpretação do papel da END no debate sobre defesa no Brasil.

Palavras-chave: Estratégia Nacional de Defesa; Base Industrial de Defesa; Fomento à BID; Políticas Industriais no Brasil

ABSTRACT

The article discusses the consequences of the National Strategy of Defense (END) to the policies developed to promote the Brazilian defense industry, 15 years after the publication of its first version. The hypothesis is that the END promoted important advances, but there remain limitations that are more relevant than these progresses. Several improvements proposed in the document have not been fulfilled yet. The analysis will start from the advances achieved by the document and then we will look into the structural limitations that, since they were not addressed, minimize the relevance of such advances. In the conclusion, we will address the necessity to promote structural changes in the Brazilian defense apparatus, especially because the current conditions limit the positive effects of END. We will also suggest a reinterpretation of END's role in the debate about defense in Brazil.

Keywords: National Strategy of Defense; Industrial Defense Base; Promotion of BID; Industrial Policies in Brazil

Recebido em 12/01/2023. Aceito para publicação em 16/08/2024.

NOTAS

1. Os textos da Política Nacional de Defesa, da Estratégia Nacional de Defesa e do Livro Branco de Defesa Nacional de 2020 foram aprovados, pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo nº 61, de 23 de março de 2024. www.in.gov.br/en/web/dou/-/decreto-legislativo-561809669.
2. Toda a comparação com aparatos de defesa de outros países é limitada, mas a comparação com a França é interessante porque se trata de um país que opera militarmente no Atlântico Sul e tem economia de tamanho semelhante à brasileira. Além disso, comparar a estrutura brasileira com a de outros países em desenvolvimento, com dificuldades semelhantes às brasileiras, não traria contribuição para o argumento deste artigo. Desejamos focar em países em que os processos de racionalização da defesa já foram feitos, de modo a apontar para casos de sucesso.
3. Aqui cabe uma nota importante: nosso objetivo, ao apresentar dados de França, não é defender que a estrutura de defesa do Brasil deva ser aumentada em dezenas de milhares de servidores nos próximos anos, mas que ela precisa ser racionalizada, de modo que haja um grande aumento da relevância do Ministério da Defesa em relação às forças armadas, como vem sendo realizado em diversos países do mundo. A França é uma potência nuclear, com histórico imperialista global e ameaças perceptíveis, elementos que não condizem com o caso brasileiro.
4. Essa é a primeira etapa do processo burocrático para exportar um armamento e acontece quando uma indústria brasileira pede autorização para negociar com agentes de outro país. Em caso positivo, a autorização possui duração de dois anos (podendo ser revogada a qualquer momento), e caso o outro país queira fechar o acordo, o Itamaraty precisa novamente conceder a autorização para exportação.
5. TIV significa *trend-indicator value* e é uma unidade de medida desenvolvida pelo Sipri para medição do volume de transferências de armamentos. Em função das mecânicas próprias do setor de defesa, vendas internacionais de armamentos possuem grande variação de preço, havendo diferenças relevantes entre acordos, mesmo que envolvam o mesmo sistema. Dessa forma, ao invés de utilizar uma moeda específica, o TIV propõe medir a capacidade militar transferida.
6. Mesmo diante de seu poderio econômico e do grande orçamento de defesa, porém, é importante ressaltar que os EUA têm estado preocupados com a escassez de munições após os envios de equipamentos para a Ucrânia, o que demonstra a dificuldade de manter indústrias de defesa equilibradas por quaisquer países (WSJ 2023)