

# Prontidão do Brasil para exportar produtos de Defesa: um estudo das relações entre empresas e instituições

## Brazil's Capacity to Export Defense Products: A Study of the Relationship Between Firms and Institutions

Rev. Bras. Est. Def. v. 12, e025019, 2025, p. 1–31  
ISSN 2358-3932

FLAVIO GESCA VERISSIMO DE PAULA  
ALVARO BRUNO CYRINO  
OCTAVIO AMORIM NETO

### INTRODUÇÃO

A indústria de defesa ocupa posição singular na estrutura econômica e estratégica das nações, sendo instrumento de soberania, vetor tecnológico e ator relevante na balança comercial. Nas economias emergentes, como a do Brasil, em que a demanda doméstica é historicamente insuficiente e irregular para garantir a sustentabilidade e a competitividade do setor, as exportações tornam-se cruciais (Dagnino e Campos Filho 2007; Silva 2020; Soares 2015). Contudo, o comércio internacional de produtos de defesa transcende a simples lógica de mercado, sendo profundamente influenciado por fatores políticos, institucionais e sociais (Gouvea 2015;

---

**Flavio Gesca Verissimo de Paula** é mestre em Gestão Empresarial pela Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas. É Diretor de Contratos em empresa privada brasileira no setor de defesa no Rio de Janeiro, Brasil. Contribuição na conceptualização do projeto, execução da pesquisa e elaboração do artigo. Orcid.org/0009-0002-7826-1887. E-mail: fgesca@gmail.com.

**Alvaro Bruno Cyrino** é doutor em Estratégia e Política de Empresas pela HEC-Paris. É professor da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape), Fundação Getúlio Vargas (FGV), Rio de Janeiro, Brasil. Contribuição na orientação científica da pesquisa, elaboração da discussão e conclusão, e revisão do artigo. Orcid.org/0000-0002-0823-5328. E-mail: alvaro.cyrino@fgv.br.

**Octavio Amorim Neto** é doutor em Ciência Política pela Universidade da Califórnia em San Diego. É professor titular da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape), Fundação Getúlio Vargas (FGV), Rio de Janeiro, Brasil. Contribuição na coorientação científica da pesquisa, elaboração da discussão e conclusão, e revisão do artigo. Orcid.org/0000-0002-3891-3361. E-mail: octavio.amorim.neto@fgv.br.

Magalhães 2016), os quais configuram o ambiente de não-mercado (Baron 1995).

Este ambiente, caracterizado pelas interações das empresas com governos, instituições públicas, reguladores, entidades de classe, mídia e sociedade (Baron 1995), é particularmente denso e determinante no setor de defesa. A natureza sensível dos produtos, a regulação, as implicações geopolíticas e a constante vigilância da opinião pública tornam a navegação neste ambiente um desafio central para as empresas (Heidenkamp et al. 2015). No Brasil, após bom desempenho nas décadas de 1970 e 1980 e colapso nos anos 1990, o setor busca recuperar importância, consolidando sua presença internacional (Magalhães 2016; Silva 2020). Entretanto, para competir globalmente, é fundamental compreender em profundidade o cenário institucional pela caracterização dos desafios e dinâmicas institucionais específicas que moldam o ambiente de não-mercado para as exportações da indústria de defesa brasileira. A partir desta análise, surge a questão central que orienta o presente trabalho: o Brasil está preparado para exportar os seus produtos de defesa?

Apesar do avanço da literatura sobre estratégias de não-mercado (Hillman e Hitt 1999; Lawton et al. 2013), ainda são escassos estudos que analisem o ambiente de não-mercado, particularmente em setores específicos, como o de defesa e em países emergentes. A maioria trata o tema de maneira superficial, deixando lacunas na compreensão das estruturas institucionais, processos decisórios e relações entre atores que definem o contexto das empresas exportadoras de produtos de defesa no Brasil. Preencher essa lacuna contribui para a melhor compreensão conceitual dos obstáculos e oportunidades da situação atual dessas empresas, bem como para o aprimoramento das estratégias de gestão das empresas do setor, das entidades de classe e dos formuladores de políticas públicas interessados em fortalecer a inserção internacional da indústria de defesa brasileira.

Portanto, este artigo tem como objetivo analisar em profundidade o ambiente de não-mercado no qual se inserem as exportações da indústria de defesa brasileira. Na segunda seção, resenha-se a bibliografia pertinente ao assunto, bem como descreve-se o ambiente institucional das exportações brasileiras a partir de dados numéricos e da análise de políticas e legislações. A terceira seção detalha a metodologia adotada: uma abordagem qualitativa, exploratória e descritiva, fundamentada na análise de conteúdo de entrevistas semiestruturadas com dez profissionais experientes do setor. A quarta seção analisa e sistematiza os dados das entrevistas. A quinta seção discute os principais achados, e a última apresenta a conclusão.

## REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

### Ambiente de não-mercado

A gestão estratégica evoluiu para reconhecer que a performance e a longevidade das organizações empresariais dependem de interações que vão além das fronteiras tradicionais do mercado. Baron (1995), no seu trabalho seminal, propôs um modelo integrado do ambiente de negócios com dois domínios interconectados: o ambiente de mercado e o ambiente de não-mercado. O primeiro envolve as interações voluntárias, primariamente de natureza econômica, com clientes, fornecedores e concorrentes, mediadas por preços, qualidade e contratos privados. O segundo, mais difuso e politizado, abrange as interações da empresa com governos, instituições, mídia e sociedade civil (Baron 1995; Lawton et al. 2013). Essas interações são profundamente moldadas pelas “instituições” — “regras do jogo” formais (leis e regulações) e informais (normas e valores sociais), que estruturam a interação humana e, conseqüentemente, a atividade econômica e política (North 1990).

A tese central de Baron (1995) é que a estratégia empresarial eficaz integra ações de mercado e não-mercado. Tratar este último como acessório pode comprometer o desempenho de empresas ou instituições públicas. As empresas enfrentam riscos significativos nesse ambiente — mudanças regulatórias, barreiras políticas e burocráticas, ausência de apoio político e governamental, litígios e perda de legitimidade social. Por outro lado, cria oportunidades estratégicas: a possibilidade de influenciar políticas públicas, obter subsídios, apoio e contratos governamentais, moldar padrões técnicos, formar alianças a fim de garantir a “licença social para operar” (Baron 1995; Bach e Allen 2010). A gestão estratégica da interação com o ambiente de não-mercado torna-se, assim, uma fonte potencial de vantagem competitiva sustentável.

Compreender o ambiente de não-mercado como fator endógeno e crucial ao desempenho organizacional é essencial. Embora instituições e temas relevantes pareçam exógenos à primeira vista, as empresas não são espectadoras passivas. Por estratégias de não-mercado — como representação de interesses e comunicação institucional, participação em associações de classe, construção de coalizões, engajamento comunitário, responsabilidade social, financiamento de campanhas, litígio estratégico ou autorregulação — as empresas podem ativamente influenciar regras do jogo, agenda pública e percepção dos *stakeholders*, influenciando o ambiente a seu favor (Baron 1995; Hillman e Hitt 1999; Oliver e Holzinger 2008). Exercer essa influência depende, contudo, dos recursos (financeiros, informacionais,

relacionais) e das capacidades organizacionais da empresa, bem como da permeabilidade e estrutura do ambiente institucional.

A saliência e complexidade do ambiente de não-mercado aumentam em setores como da indústria de defesa, marcado pela forte interpenetração entre Estado e mercado. O governo<sup>1</sup> atua no “tríplice” de cliente (comprador), *sponsor* (fomentador) e regulador (Heidenkamp et al. 2015). Como cliente, detém poder monopsonico, definindo requisitos e volumes de compra que impactam a viabilidade empresarial (Brick e Porto 2020). Como *sponsor*, direciona políticas industriais, financia P&D, subsidia a produção e promove exportações. Como regulador, controla acesso a tecnologias, licencia produção, estabelece padrões técnicos e de segurança, bem como autoriza ou veta exportações com base em critérios de segurança nacional e política externa. A natureza dual (militar e civil) de muitas tecnologias, longa maturação dos projetos, altos custos de Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), necessidade de sigilo, sensibilidade ética e vínculo com a soberania nacional e orientação geopolítica tornam o ambiente de não-mercado da defesa particularmente desafiador (Hartley 2006). A legitimidade — aceitação social e política das atividades da empresa — torna-se um ativo intangível fundamental, constantemente sob escrutínio.

Hillman et al. (2004) destacam fatores que intensificam a relevância do não-mercado: a forte dependência do governo, comum em empresas cujas receitas vêm de contratos públicos ou operações altamente reguladas. O tamanho e a idade da empresa afetam visibilidade, recursos (incluindo “capital político” e acesso a redes de influência) e reputação — ativo intangível construído ao longo do tempo (Baron 1995). A estrutura da indústria e sua importância estratégica percebida pelo Estado também moldam a dinâmica de não-mercado (Saha et al. 2023). Finalmente, as características institucionais de cada país (sistema político e legal, cultura política, nível de corrupção) definem as “regras do jogo” e os canais de influência disponíveis (Hillman et al. 2004).

Para exportadoras da indústria de defesa, a complexidade se amplia. Elas operam simultaneamente sob a jurisdição e influência do ambiente de não-mercado do seu país, dos países de destino e do contexto internacional. Embargos, regulações globais e restrições tecnológicas impostas por potências centrais configuram barreiras estruturais à inserção internacional (Stavrianakis 2011; 2025). A tecnologia militar, longe de ser neutra, expressa assimetrias que perpetuam dependências geopolíticas (Fritsch 2014; Hornborg 2021; Kaldor 1977). Essas assimetrias também se manifestam na adoção de doutrinas, padrões e lógicas de segurança formuladas por potências centrais — muitas vezes mimetizadas por países periféricos — e reforçam essa dinâmica de subordinação normativa. A retórica de

soberania frequentemente mobilizada para justificar investimentos convive com constrangimentos externos e securitizações econômicas, como apontam abordagens críticas da segurança internacional (Stavrianakis 2011; 2025). Assim, compreender o ambiente de não-mercado exige considerar disputas políticas que transcendem fronteiras e influenciam a prontidão exportadora brasileira.

Nesse contexto, a dependência do Estado de origem aumenta, pois ele viabiliza exportações via apoio diplomático (abrindo portas e construindo confiança Governo-a-Governo — G2G), garantias financeiras (cobrindo riscos não assumidos pelo mercado), promoção comercial e deferimento de licenças (atos de soberania ligados à política externa) (Sundaram e Black 1992; Gouvea 2015; Magalhães 2016). Falhas nesse suporte estatal podem inviabilizar negócios internacionais, mesmo com produtos tecnologicamente superiores ou economicamente competitivos.

Para analisar este ambiente, é útil o *framework* de Hillman et al. (2004), que observa estratégias empresariais de não-mercado com base em quatro dimensões: “Questões” (*issues* — assunto em debate e suas características e efeitos, principal fator motivador para a ação política empresarial), “Empresa” (*firm-level* — grau de dependência no governo, tamanho, idade, ativos intangíveis e outros fatores), “Indústria” (*industry-level* — importância estratégica em termos econômicos, sociais, políticos e geopolíticos); e “Fatores Institucionais” (cultura, valores, estrutura do Estado e sistema político e de governo).

A partir dos elementos teóricos aqui apresentados, este estudo busca compreender o ambiente de não-mercado das exportações de defesa no Brasil, bem como balizar uma discussão que examine o grau de preparo do país para exportar seus produtos de defesa.

### Ambiente institucional das exportações de defesa no Brasil

A história recente da indústria de defesa brasileira demonstra de forma explícita a manifestação do ambiente de não-mercado. Ao auge exportador dos anos 1970-80, com empresas como Engesa (blindados Urutu e Cascavel, tanque Osório), Avibras (sistema Astros) e Embraer (aviões como o Tucano) — resultado de uma política deliberada do regime militar: investimentos em P&D, concessão de créditos, proteção de mercado e diplomacia comercial (Conca 1998; Magalhães 2016) — seguiu-se o colapso nos anos 1990, simbolizado pela falência da Engesa, que refletiu fatores de não-mercado: fim da Guerra Irã-Iraque, mudanças geopolíticas e de demanda; redemocratização no Brasil, trazendo novas prioridades orçamentárias, distanciamento entre civis e militares, bem como redução do apoio

financeiro e político ao setor de defesa (Conca 1998; Dagnino e Campos Filho 2007; Silva 2020).

A partir do novo milênio, buscou-se reconstruir o arcabouço institucional de apoio à indústria de defesa e ampliar os instrumentos de financiamento e investimento público voltados ao setor (Magalhães 2016; Silva 2015). Além das políticas estratégicas, programas como a segunda fase do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC 2) passaram a contemplar projetos da Base Industrial de Defesa, reforçando o papel do Estado como indutor do desenvolvimento tecnológico e produtivo (Fuccille et al. 2017).

Documentos como a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END) (Brasil 2020a) reposicionaram a indústria na agenda estratégica nacional, vinculando-a à soberania e ao desenvolvimento. A END destaca a “capacidade de dissuasão” e “autonomia tecnológica”, reconhecendo a indústria como pilar essencial e as exportações como condição para a sua sustentabilidade (objetivo OND-III, ação AED-45). A Lei nº 12.598/2012 (Brasil 2012) criou um regime diferenciado para Empresas Estratégicas de Defesa (EED) e Produtos Estratégicos de Defesa (PED), com benefícios tributários (Regime Especial de Tributação para a Indústria de Defesa — Retid) e acesso a mecanismos de financiamento e garantia à exportação (Fundo de Garantia à Exportação — FGE / Seguro de Crédito à Exportação). Políticas subsequentes como a Política Nacional de Exportação e Importação de Produtos de Defesa (Pnei-Prode) (Brasil 2018) e a Política Nacional da Base Industrial de Defesa (PNBID) (Brasil 2022) tentaram detalhar competências e objetivos ao comércio exterior e fomento industrial.

A inclusão de projetos estratégicos no PAC 2 — como o Sisfron, blindados Guarani, Sistemas Astros 2020, SisGAAz, Prosub, Programa FX-2 e KC-390 — visou a modernizar as forças armadas e criar produtos exportáveis, com compromisso de investimento público e continuidade institucional.

Apesar desses avanços formais, o ambiente de não-mercado ainda enfrenta desafios estruturais e operacionais. A demanda doméstica inconsistente é o principal gargalo (Dagnino e Campos Filho 2007; Matos 2017; Silva 2019). O orçamento de defesa brasileiro, historicamente reduzido (aproximadamente 1,2% do PIB vs. média mundial de 2,2% e meta de 2% da END), é concentrado em despesas com pessoal (80%), restando pouco para investimento, P&D e aquisições (Brasil 2023; Nan et al. 2023; Silva 2019). Além da insuficiência, a imprevisibilidade orçamentária inviabiliza o planejamento, afeta a cadeia de suprimentos e a credibilidade das empresas e do Estado como parceiro (Matos 2017). Ademais, parte significativa dos recursos destinados a investimentos é direcionada a empresas estran-

geiras e não às nacionais, como ocorre em parte dos projetos estratégicos (Silva 2015). Nesse cenário, as exportações tornam-se vitais não apenas para crescimento do setor, mas para sobrevivência e manutenção de capacidades tecnológicas críticas (Dagnino e Campos Filho 2007; Silva 2020).

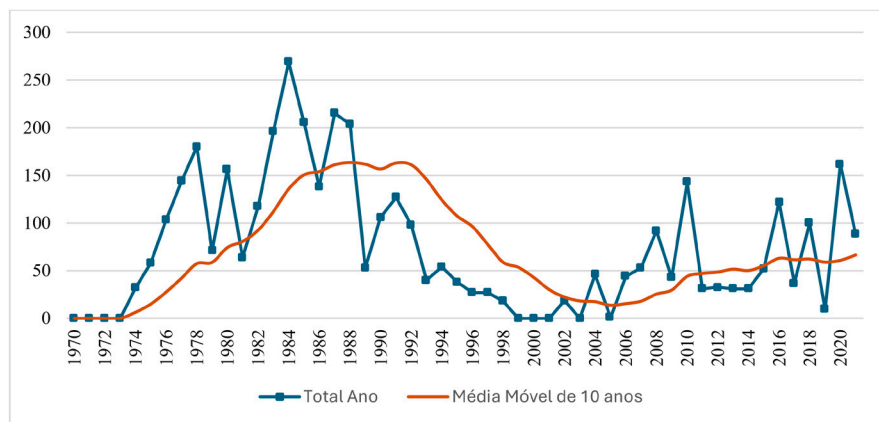


Gráfico 1 — Exportações brasileiras de armamentos convencionais (1970–2021) — Em Sipri TIV milhões.<sup>2</sup>

Fonte: Adaptado de Sipri (2022).

Embora relevante nos anos 80, a participação brasileira atual no mercado global é limitada: 24º lugar, com apenas 0,2%, concentrada em aeronaves (Tabela 1) (Sipri 2025). Os demais países sul-americanos têm uma participação insignificante.

Tabela 1  
Maiores exportadores de armamentos convencionais, 2012–2023  
(Em Sipri TIV milhões)

Posição	País	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Total	%
1	EUA	8.947	7.724	9.505	9.743	9.426	11.409	9.255	10.534	10.024	10.960	15.351	11.102	123.980	36%
2	Rússia	8.304	7.782	5.341	5.751	6.676	6.356	6.871	5.100	3.523	2.402	2.510	1.329	61.946	18%
3	França	1.350	1.887	1.758	2.252	2.185	2.319	1.897	3.738	2.384	3.836	3.123	2.150	28.878	9%
4	China	1.534	2.076	1.323	1.819	2.449	1.624	1.365	1.604	635	1.358	2.280	2.982	21.050	6%
5	Alemanha	729	729	1.822	1.815	2.509	1.841	1.085	950	1.163	813	1.489	2.472	17.417	5%
Subtotal		20.864	20.198	19.749	21.380	23.245	23.549	20.473	21.926	17.729	19.369	24.753	20.035	253.271	74%
América do Sul															
24	Brasil	33	31	30	52	123	36	102	21	163	86	7	54	738	0,2%
55	Chile	—	—	20	—	—	—	—	—	—	—	8	—	28	0%
56	Colômbia	—	—	—	—	—	10	—	10	4	—	—	—	25	0%
70	Equador	—	—	6	—	—	—	2	—	—	—	—	—	8	0%
Total Mundial		27.845	27.225	26.995	28.075	30.794	31.140	27.040	26.750	24.194	26.263	33.871	29.683	339.874	100%

Fonte: Adaptado de Sipri (2025).

Entre os principais parceiros comerciais brasileiros na exportação de armamentos convencionais estão Indonésia, Portugal e Chile, bem como Afeganistão, Líbano e Nigéria com aquisições intermediadas pelos Estados Unidos. Aeronaves (EMB-314 Super Tucano e C-390 Millennium da Embraer) e artilharia pesada (sistema Astros da Avibrás) são os principais equipamentos exportados (Sipri 2025).

Tabela 2  
Exportações brasileiras — parceiros e armamentos, 2012–2023  
(Em Sipri TIV milhões)

Posição	País	Aeronaves	Artilharia pesada	Mísseis guiados	Veículos blindados	Total	%
1	Indonésia	72,0	59,9	—	—	131,9	21%
2	Afeganistão*	117,0	—	—	—	117,0	19%
3	Portugal	54,0	—	—	—	54,0	9%
4	Nigéria*	54,0	—	—	—	54,0	9%
5	Chile	45,0	—	—	—	45,0	7%
6	Líbano*	27,0	—	—	6,0	33,0	5%
7	Índia	31,2	—	—	—	31,2	5%
8	Filipinas	27,0	—	—	—	27,0	4%
9	Angola	27,0	—	—	—	27,0	4%
10	Turcomenistão	22,5	—	—	—	22,5	4%
11	Paquistão	—	—	20,0	—	20,0	3%
12	Outros	52	11	2	—	65	10%
Total		528,7	70,9	22,0	6,0	627,6	100%

\* Estes países tiveram aquisições intermediadas pelos Estados Unidos.

Fonte: Adaptado de Sipri (2025).

O comércio internacional de armas vai além de transações comerciais convencionais, exigindo interação com uma complexa rede de atores e processos institucionais (Gouvea 2015; Magalhães 2016; Silva 2015):

- a) Licenciamento: etapas (Negociação Preliminar — NegPrel — e Pedido de Exportação — PEx) com análise e aprovação do Ministério da Defesa (MD) e Ministério das Relações Exteriores (MRE), cujo poder de veto geopolítico é central (Magalhães 2016);
- b) Financiamento e garantias: bancos privados evitam o setor, devido a riscos elevados. Instituições estatais (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social — BNDES, Banco do Brasil — BB, Agência Brasileira Gestora de Fundos Garantidores e Garantias — ABGE, FGE) e coordenação da Câmara de Comércio

Exterior (Camex) são essenciais. A morosidade burocrática é o fator crítico (Gouvea 2015; Soares 2015). Recentemente, MD e BNDES firmaram protocolo de intenções para desenvolvimento do setor nacional de defesa (Brasil 2020b);

- c) Promoção Comercial: Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil), Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança (Abimde), Secretaria de Produtos de Defesa (Seprod) do MD, Embaixadas e Adidos atuam em prospecção, inteligência e feiras, mas há críticas quanto à sua efetividade;
- d) Outros atores relevantes: o Congresso, por meio da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (Creden), atua de forma limitada. Associações (Abimde, Sindicato Nacional das Indústrias de Materiais de Defesa — Simde) enfrentam desafios de coesão e diversidade interna. Sociedade civil e mídia afetam legitimidade e decisões políticas.

Embora o Estado desempenhe papel essencial nas exportações de defesa, empresas brasileiras apontam como principal obstáculo a limitada atuação governamental em comparação a outros países (Silva Filho et al. 2013). Destacam-se entraves institucionais como ausência de instrumentos adequados de crédito e garantias, além de dificuldades para participação em feiras internacionais. Observa-se, ainda, que a maior parte dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento é realizada com recursos próprios das empresas, havendo participação inferior de fontes públicas, como a Financiadora de Estudos e Projetos (Finep).

Apesar disso, reconhece-se a relevância de ações estatais voltadas à prospecção de compradores, apoio logístico, diplomacia intergovernamental e articulação entre forças armadas por meio de oficiais de ligação e adidos militares. Cerca de 75% das empresas atribuem importância ao papel dos adidos na busca por mercados externos; contudo, a principal fonte de informação para negócios internacionais ainda são os próprios profissionais das empresas, com participação secundária de embaixadas e adidos. Já as associações de classe são vistas como mais atuantes no mercado interno do que no externo (Silva Filho et al. 2013).

A fragmentação institucional e a falta de coordenação entre órgãos geram um ambiente percebido como burocrático, lento e imprevisível para as empresas exportadoras. Este estudo busca aprofundar a compreensão desse ambiente de não-mercado, explorando percepções e experiências de atores empresariais que nele navegam diariamente.

## METODOLOGIA

Para investigar as dinâmicas institucionais que moldam o ambiente de não-mercado nas exportações da indústria de defesa brasileira, adotou-se uma abordagem qualitativa, exploratória e descritiva (Babbie 2013), adequada à complexidade do fenômeno e à análise das percepções dos atores envolvidos (Flick 2009).

A coleta de dados primários ocorreu entre março e maio de 2023, por entrevistas semiestruturadas com dez profissionais experientes (média de 33 anos no setor, 15 em exportações) em cargos de gestão (diretores, gerentes, consultores) em sete empresas privadas da indústria de defesa brasileira, atuantes na exportação de armamentos convencionais, conforme o instituto Sipri (Bromley, Holtom e Simmel 2012). A seleção dos participantes foi não probabilística, por conveniência, buscando diversidade de perspectivas dentro do setor (no máximo dois por empresa, alcançando sete das dez categorias de armamentos convencionais). Adicionalmente, realizou-se uma entrevista com profissionais com conhecimento do protocolo de intenções entre MD e BNDES (Brasil 2020b).

As entrevistas, presenciais (oito) ou por videoconferência (duas), foram gravadas e transcritas integralmente, exceto em um caso com anotações detalhadas, por escolha do entrevistado.

O marco temporal (2012–2023) baseia-se na promulgação de marcos regulatórios (Lei nº 12.598/2012), consolidação da END e criação de estruturas no MD, além da atualidade dos dados.

A análise seguiu a técnica de análise de conteúdo temática (Bardin 2016). As transcrições foram lidas repetidamente para identificar trechos relevantes usando codificação mista: categorias sensibilizadoras baseadas em Hillman et al. (2004) — Questões, Empresa, Indústria e Fatores Institucionais — orientaram a análise inicial. Em seguida, categorias emergentes dos dados permitiram maior contextualização. Buscou-se identificar padrões, convergências, divergências e temas recorrentes sobre o ambiente de não mercado, os atores estatais e não-estatais, as barreiras e as oportunidades percebidas.

Foram adotados cuidados éticos para garantir anonimato e confidencialidade, assegurando que as falas refletissem experiências individuais e não posições institucionais.

## ANÁLISE DOS DADOS

Esta seção analisa os dados das entrevistas apresentados tematicamente, ilustrados por citações de entrevistados, e classificados, bem como resumidos, ao final no Quadro 1, conforme categorias de Hillman et al. (2004).

### Centralidade crítica das exportações

Todos os entrevistados enfatizaram que as exportações são vitais para a sobrevivência e sustentabilidade da indústria de defesa brasileira, convergindo com o indicado por outros estudos (Dagnino e Campos Filho 2007; Silva 2020). Mais que fonte adicional de receita, foram descritas como a espinha dorsal do setor diante da crônica insuficiência e irregularidade da demanda doméstica. A fragilidade do mercado interno foi apontada como a principal força motriz, que empurra as empresas à arena internacional, tornando a capacidade de exportar uma questão existencial.

O orçamento de defesa do governo brasileiro é bastante pequeno e ele é fundamentalmente consumido pelas obrigações que o governo tem, que são outras que não compra de material de defesa [...] 85% do orçamento de defesa brasileiro vai para salários, vai para *sustaining*, vai para outras coisas que não a compra de material de defesa. (Entrevistado 5 — Categoria: Questões)

O passado demonstra que as verbas alocadas para as três forças, além de não serem suficientes, sofrem ao longo do tempo contingenciamentos, sofrem redução de valores de contrato e com isso não há uma previsibilidade que dê ao empresário privado nacional a possibilidade de ter um planejamento sólido de sobrevivência somente com aqueles contratos. (Entrevistado 1 — Categoria: Questões)

Não dá para contar só com encomenda do governo para você estabelecer uma linha de produção. Você estabelece uma capacidade de P&D, de certificação. Mas uma linha de produção que tenha demanda regular, não, você faz um *batch*, um lote, e aí?" (Entrevistado 3 — Categoria: Questões)

Termos usados pelos entrevistados como “sobrevivência”, “vital”, “essencial” e “fundamental” enfatizam a importância das exportações, bem como destacam seu papel na diluição dos altos custos fixos de P&D e produção, viabilização do crescimento sustentável, manutenção do capital intelectual, geração de empregos qualificados, atração de divisas e demonstração concreta de capacidade tecnológica e competitividade no mercado global.

Para [as empresas] efetivamente crescerem e atingirem uma dimensão de empresas na faixa de 200, 250 milhões de dólares de faturamento ano, elas não poderão prescindir das exportações como sendo o carro chefe do seu faturamento. (Entrevistado 1 — Categoria: Questões)

Ou você exporta ou você vai morrer ou vai viver em estado vegetativo como muitas empresas aqui vivem, em estado semivivo, semi-morto. (Entrevistado 6 — Categoria: Questões)

Depois que o produto é entregue lá fora, esse produto fica em operação [...] Durante esses muitos anos, eles geram atividades de apoio ao cliente, de manutenção [...] isso tudo significa mais vendas, mais negócios, mais dinheiro entrando no país e mais empregos. (Entrevistado 5 — Categoria: Questões)

Essa centralidade das exportações, contudo, implica dependência estrutural do ambiente de não-mercado, particularmente da atuação do Estado brasileiro nos seus múltiplos papéis, como veremos a seguir.

### O papel multifacetado do Estado brasileiro

O Estado permeou todas as discussões sobre o ambiente de não-mercado, reconhecido como fomentador, comprador e regulador como teorizado por Heidenkamp et al. (2015). Contudo, a percepção dominante foi de uma atuação frequentemente marcada por insuficiências, inconsistências e falta de implementação efetiva, configurando um ambiente institucional complexo e adverso.

#### *O Estado como fomentador*

A função de fomentador das exportações foi amplamente reconhecida como necessária. A promoção comercial, via feiras internacionais (com apoio da ApexBrasil), missões comerciais e a atuação de adidos militares e embaixadas mostrou avanços, segundo entrevistados, mas ainda exige mais investimento, proatividade e profissionalização, especialmente no emprego de inteligência de mercado pelas embaixadas e aditâncias no exterior, conforme também evidenciado por Silva Filho et al. (2013).

Tem missões comerciais de ministérios ou Presidência da República, enfim, são missões que os empresários são convidados a mandar representantes e fazem *roadshow* em vários países. De novo, é ação *gov to gov*. (Entrevistado 3 — Categoria: Fatores Institucionais)

Houve uma orientação, uma conscientização de governo, mobilizada através das associações de classe, que levaram a gente passar a ter pavilhão brasileiro em algumas dessas feiras importantes. Hoje, com o apoio da Apex. (Entrevistado 4 — Categorias: Fatores Institucionais e Indústria)

A percepção que a gente tem é que vale a pena aumentar [o apoio pelo convênio da ApexBrasil]. Enfim, deixar de ser tímido e botar mais energia nesse processo, porque nossa presença ainda está muito acanhada. (Entrevistado 3 — Categoria: Indústria)

Algo que eu acho que a gente é muito tímido é a inteligência comercial, seria o adido, o embaixador visitando uma empresa concorrente [...] e trazer a informação para a sua indústria. (Entrevistado 2 — Categoria: Fatores Institucionais)

Contudo, o ponto mais crítico é a percepção de que, embora existam políticas formais (PND, END, PNBID) em apoio às exportações, essas não se traduzem em iniciativas concretas e mecanismos institucionais eficazes e ágeis, especialmente no apoio financeiro e garantias, considerada área mais sensível. Em linha com Silva Filho et al. (2013), persistem entraves econômicos e institucionais.

A questão é clara, se você não tem um plano, não adianta. Não é só uma política, política até tem, mas a política não virou plano. A política diz que a gente quer fazer assim, assado [...] Até você ir lá e fazer a prova dos nove [...] a gente sabe que não tem plano. (Entrevistado 1 — Categoria: Fatores Institucionais)

Qual é o plano da indústria do Brasil? [...] que tecnologias a gente quer desenvolver [...] ‘eu quero ter essa tecnologia aqui, então para isso eu tenho que ajudar a exportar, dar garantia, fazer um plano junto com a empresa... (Entrevistado 6 — Categoria: Fatores Institucionais)

### *O Estado como comprador*

O orçamento público limitado e irregular foi reiteradamente apontado como questão desfavorável fundamental, com consequências diretas na sustentabilidade da indústria de defesa.

Eu diria que o principal obstáculo no Brasil é a falta do poder de compra das Forças Armadas Brasileiras. [...] Precisa, como em outros países, ter orçamento determinativo e plurianual, e não autorizativo e anual como é hoje. Para ter certeza de que uma vez que um pro-

jeto é começado, ele vai ser terminado. (Entrevistado 7 — Categoria: Questões)

Esse obstáculo também é identificado por estudos anteriores (Matos 2017; Nan et al. 2023; Silva 2019); contudo, convém considerar que recursos adicionais só terão efeito se forem direcionados a investimentos na indústria nacional, e não absorvidos por despesas de custeio ou importações.

Apesar da limitação orçamentária, o Estado como comprador doméstico é crucial para as exportações, pois confere chancela de qualidade e operacionalidade em longo prazo, um selo indispensável para a credibilidade internacional.

[...] nenhum outro país costuma comprar produtos de Defesa, produtos bélicos, armamentos que não são utilizados pelo seu próprio país. Então o Estado começa com a chancela, com um selo atestando a qualidade do produto. (Entrevistado 2 — Categoria: Fatores Institucionais)

Não existe exportação de defesa sem que antes a própria força armada do país tenha comprado aquele produto ou chancelado em forma de uma certificação, passando, portanto, um selo de qualidade, confiança etc., e sabendo que aquilo estará no mercado nos próximos 20, 30 40 anos, ou seja, assistência técnica que tanto a Força do Brasil vai usar, como a que estiver no exterior. (Entrevistado 7 — Categoria: Fatores Institucionais)

A dificuldade em garantir essa demanda mínima e previsível foi associada à baixa consciência da sociedade sobre defesa e à limitada prioridade política sobre o tema.

A população brasileira não tem a percepção do benefício que pode trazer para o país. Na cultura brasileira que é um país com percepção muito pacifista, é algo negativo... (Entrevistado 5 — Categoria: Questões)

Existe uma falta de cultura por parte das autoridades governamentais executivas, legislativas e judiciário (sic), e aí por culpa delas mesmas porque não se interessam por um setor que é vital para o país. (Entrevistado 1 — Categoria: Fatores Institucionais)

#### *O Estado como regulador*

A função reguladora do Estado se destaca no controle das exportações. A obtenção de licenças (NegPrel e PEx e outras relativas à industrialização e logística) junto ao MD e MRE foi descrita como indispensável, porém

complexo, com múltiplos atores, critérios técnicos e políticos. Dificuldades regulatórias foram associadas à burocracia excessiva e, principalmente, à desarticulação entre as instituições do Estado, criando um ambiente lento e de difícil navegação.

Tem implicações geopolíticas, de comércio bilateral entre os países, tem as autorizações que são necessárias, tem política de comércio exterior do país que permite certas coisas e outras não, tem um amplo leque regulatório. Tanto que toda exportação de defesa tem que passar por um leque de instituições governamentais, senão não acontece. (Entrevistado 7 — Categoria: Fatores Institucionais)

Hoje, o sistema que existe, a gente chama de um arquipélago, são ilhas as instituições governamentais e o coitado do exportador fica navegando entre uma e outra, quase que num labirinto, e fica muito difícil ele sair desse labirinto. (Entrevistado 7 — Categorias: Questões e Fatores Institucionais)

Aceita-se, contudo, segundo os entrevistados, a legitimidade do controle estatal e a necessidade de alinhamento à política externa, como no caso de vetos a exportações para zonas de conflito (Categoria: Fatores Institucionais).

Cabe ao Estado definir políticas públicas para a defesa nacional, incluindo a indústria como um ativo estratégico. Contudo, apontou-se a ausência de uma política industrial voltada às particularidades do setor.

Se você tem uma empresa de defesa, com projeto estratégico, ela tem que ser olhada [de maneira] diferenciada. Ela não pode ser colocada numa vala comum. (Entrevistado 10 — Categoria: Fatores Institucionais)

Está faltando plano, gente. Qual é o plano da indústria do Brasil? Não sei, não sei se o governo tem apetite para fazer um programa, projeto de Estado para a indústria, política industrial brasileira. O que a gente quer da vida, que tecnologias a gente quer desenvolver, que empresas a gente precisa ter, como a gente casa isso com as nossas seguranças? Segurança tecnológica. (Entrevistado 6 — Categoria: Fatores Institucionais)

#### O principal obstáculo institucional: a crise crônica de financiamento e garantias

Financiamento e garantias foram apontados como principal obstáculo no ambiente de não-mercado das exportações de defesa, também desta-

cados entre os principais por Silva Filho et al. (2013). A relutância do setor financeiro privado torna o suporte estatal — via recursos soberanos — indispensável.

Os bancos privados nacionais não operam por questão de imagem e os bancos estrangeiros por uma questão de estratégia do seu país, questão geopolítica. (Entrevistado 7 — Categoria: Questões)

O tratamento para esse tipo de coisa [garantia], tem que ser uma decisão de Estado. Isso não pode estar numa instituição que esteja atrelada a acordos multilaterais que vede esse tipo de operação. (Entrevistado 3 — Categoria: Questões)

Apesar da importância, os mecanismos estatais brasileiros são percebidos como desarticulados, morosos, excessivamente burocráticos e não institucionalizados, ao invés de um processo fluido e regular. A ausência de “legislação ou norma” clara e a necessidade de “reuniões multiministeriais” para cada caso ilustram essa disfunção.

Em primeiríssimo lugar [obstáculo] o fato de que as empresas têm dificuldade em apresentar linhas de financiamento competitivas [...] e a eterna dificuldade de apresentar garantias bancárias em curto prazo. Não existe dentro do Brasil ainda uma legislação ou norma. (Entrevistado 1 — Categoria: Fatores Institucionais)

Infelizmente, todos os grandes contratos de exportação é sempre a mesma coisa. “Estamos com uma baita oportunidade de exportação, preciso de financiamento e preciso de garantia bancária”, é sempre um parto, porque você sempre trata os casos de maneira isolada, não é algo processual, que entra numa fila, num processo claro e definido. (Entrevistado 2 — Categoria: Fatores Institucionais)

Hoje, tem que ter uma reunião multiministerial (sic) para aprovar uma garantia de exportação. Se você vai num país normal, a tua garantia demora mais ou menos de 15 a 20 dias para sair [...] é preciso mudar a legislação, para deixar de ser uma coisa que parece uma questão de exceção. (Entrevistado 6 — Categoria: Fatores Institucionais)

Sem regra e totalmente desarticulado. Então, você tem o MD [...] a Seprod [...] o Ministério da Economia, hoje Fazenda com a Camex, você tem o BNDES, você tem Banco do Brasil, mas não é claro onde ele acessa, como se integra, parece que ninguém fala com ninguém [...] Totalmente desarticulado, cada caso é um caso. (Entrevistado 1 — Categoria: Fatores Institucionais)

Essa falha institucional gera desvantagem competitiva frente a concorrentes internacionais com apoio governamental ágil, chegando a inviabilizar negócios e até levar empresas à falência.

Elas [empresas estrangeiras] já chegam não só com a proposta, mas com a garantia das garantias e uma linha de financiamento sugerida com o aval explícito dos seus governos [...] ‘Está aqui, nós do governo bancamos’, acabou. É uma concorrência um pouco forte. (Entrevistado 1 — Categoria: Fatores Institucionais)

Esse é um grande gargalo para a indústria de defesa brasileira [...] não tem cabimento uma empresa brasileira que consegue uma oportunidade [...] e não conseguir uma garantia bancária para poder concretizar o contrato, é um absurdo sem tamanho [...] empresas quebram por causa disso. (Entrevistado 5 — Categoria: Questões)

Apesar do cenário crítico, foram notados pelos entrevistados avanços institucionais recentes, como a mudança no estatuto do BNDES para desobstruir o financiamento para defesa, a inclusão do MD na Camex, o protocolo MD-BNDES para fomento do desenvolvimento tecnológico e das exportações do setor e a recriação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC) que pode favorecer a criação de políticas e planos para a indústria de defesa (Categoria: Fatores Institucionais). Ainda assim, a efetividade prática é vista com ceticismo ou aguarda resultados.

### Oportunidades no ambiente geopolítico e ativos da indústria

Apesar dos desafios, o ambiente apresenta oportunidades. A neutralidade geopolítica do Brasil e suas boas relações diplomáticas foram vistas como facilitadoras de acesso a mercados internacionais.

Diria que [a principal oportunidade] é a geopolítica brasileira. [...] não guerreamos com nenhum deles. [...] cria-se um ambiente [...] de que comprar com o Brasil não dá problema. (Entrevistado 7 — Categoria: Fatores Institucionais)

[...] o Brasil ser um país que não coloca imposições políticas quando ele autoriza a exportação. (Entrevistado 1 — Categoria: Fatores Institucionais)

A competitividade em nichos como aeronaves, artilharia de foguetes e radares, aliada à possibilidade de transferência de tecnologia e acordos de cooperação, foi vista como uma oportunidade. O capital intelectual das

empresas é um ativo relevante, embora, conforme apontado em entrevistas, a dependência tecnológica de componentes críticos importados permaneça uma vulnerabilidade.

Produtos que são realmente de boa qualidade, que são competitivos a nível de preços e prazos, que já têm alguns deles tradição de sucesso no mercado, de eficácia comprovada. (Entrevistado 3 — Categoria: Questões)

### Dinâmicas internas da indústria

A análise revela que, no nível empresarial, há uma postura mais reativa que proativa, com ações pontuais e pouco planejamento estratégico.

As empresas agem de uma maneira absolutamente amadora nesse sentido. Amadora e pontual. Vão atrás quando aperta o calo naquilo que lhe diz respeito. Reage muito mais por impulso [...] Desconhecem aquela estrofe da música do Vandrê “quem sabe faz a hora, não espera acontecer”. Elas não se antecipam. (Entrevistado 1 — Categoria: Empresa)

Na verdade, é o seguinte: a gente tenta entender a evolução desses mecanismos, mas a gente não faz nada para influenciar. A não ser, dizer que quando a gente precisou, não atendeu. (Entrevistado 3 — Categoria: Empresa)

Mesmo na questão crítica do financiamento e das garantias, profissionais com conhecimento sobre o protocolo MD-BNDES relataram não obter das empresas, mesmo quando estimuladas, informações relevantes que orientassem os objetivos do protocolo.

As empresas grandes não precisam, elas se viram, e as pequenas não têm noção. Elas acham que exportar defesa é como exportar parafuso, depois que eles veem o tamanho do rolo. (Entrevistado 7 — Categoria: Empresa)

A assimetria entre grandes e pequenas empresas leva a ações isoladas, com maiores recorrendo menos a soluções coletivas e menores se beneficiando sem contribuir (*free-riding*), o que enfraquece a atuação da ação setorial.

Mais do que as entidades de classe, as empresas maiores por si só já conseguem muito mais do que qualquer um [...]. Claro, [as empresas maiores] reivindicam para elas e a gente [empresas menores] acaba se beneficiando também. (Entrevistado 4 — Categorias: Empresa e Indústria)

No nível da indústria, predomina a percepção dominante de fragmentação e baixa coesão. O setor carece de articulação e influência política, como no agronegócio. A sua baixa representatividade econômica geral, particularmente em exportações, limita seu poder de barganha.

As empresas precisam também se coordenar melhor e fazer essa pressão, digamos assim, de uma maneira conjunta [...] Esquecer um pouco [...] pouca farinha meu pirão primeiro [...] Não é um setor unido. Não é que nem o agronegócio que o cara odeia o outro do lado, mas quando é para pleitear alguma coisa, estão todos juntos. (Entrevistado 1 — Categoria: Indústria)

As entidades de classe (Abimde e Simde), embora reconhecidas pela interlocução e promoção, receberam críticas. Reivindicou-se uma postura mais efetiva na defesa dos interesses do setor, especialmente nos gargalos. Mencionaram-se possíveis conflitos de interesse e priorização da demanda doméstica, em detrimento das exportações, conforme também identificado por Silva Filho et al. (2013).

Falta para as associações uma postura mais aguerrida. Eu acho que a associação hoje tem uma postura muito mais política de manter um bom relacionamento com o governo [...] sem enfiar o dedo na ferida ou sem ser eloquente ou reclamar de maneira mais firme. (Entrevistado 2 — Categoria: Indústria)

Dentro das entidades de classe existe aquela desconfiança de que a empresa que cedeu seu executivo para ser presidente no momento [...] está querendo puxar a brasa para sardinha dela... (Entrevistado 10 — Categoria: Indústria)

Apontou-se melhoria na atuação das entidades de classe na instrução dos órgãos governamentais sobre a indústria de defesa e o papel do Estado, diante da rotatividade constante e da necessidade recorrente de “catequização” (Categoria: Indústria).

Como uma dinâmica institucional favorável localizada, mencionou-se o apoio político-legislativo em regiões com alta concentração da indústria, em que a pressão eleitoral e a importância econômica incentivam parlamentares a defender o setor, como em São José dos Campos — SP.

[...] se eu estivesse em São José dos Campos, é possível que consiga uma emenda parlamentar, dois, três parlamentares que aloquem orçamento num projeto de desenvolvimento de uma indústria que quer inovar. Por quê? Porque tem uma potência industrial ali, uma potência tecnológica e porque é um eleitorado exigente. Então, se você investir ali, você fica naquela área. Então, você conseguir uma

emenda parlamentar para a indústria, você tem que ter um projeto, e o projeto tem que ser um projeto de desenvolvimento e tem que ser bom para o Brasil. (Entrevistado 9 — Categoria: Fatores Institucionais)

As percepções analisadas nesta seção são sintetizadas no Quadro 1, com base no *framework* de Hillman et al. (2004), categorizando fatores favoráveis, desfavoráveis e outros.

**Quadro 1**  
Resumo da análise do ambiente de não-mercado das exportações de produtos de defesa no Brasil

<b>Categoria</b>	<b>Considerações desfavoráveis</b>	<b>Considerações favoráveis</b>	<b>Outras considerações</b>
Questões	Dificuldade na obtenção de financiamento e garantias	Produtos competitivos	Papel das exportações: - sustentação da indústria - viabilização do crescimento - projeção geopolítica - ganho de escala
	Orçamento público pequeno e irregular	Capital intelectual	
	Dificuldades regulatórias	—	
	Baixa conscientização da sociedade sobre defesa nacional	—	
	Dependência de tecnologias estrangeiras	—	
Empresa	A maioria das empresas não atuam proativamente no ambiente de não-mercado	—	Existência de assimetria de conhecimento entre empresas maiores e menores quanto à atuação no ambiente de não-mercado
	Ações são feitas sem planejamento estruturado e sem visão clara de prioridades	—	—
Indústria	A indústria de defesa brasileira não se integra para buscar coletivamente os interesses da classe	Apoio obtido no convênio entre a ApexBrasil e a Abimde para as atividades de promoção comercial	Apoio da ApexBrasil ainda é modesto e os recursos financeiros destinados a esta finalidade deveriam aumentar
	A indústria de defesa tem pouca representatividade econômica, especialmente nas exportações	Trabalho feito pelas entidades de classe para orientação dos órgãos governamentais sobre a indústria de defesa brasileira e o papel do Estado	Empresas menores usufruírem dos resultados das estratégias de não-mercado de empresas maiores
	As entidades de classe deveriam ter uma postura mais firme e com mais efetividade na representação da classe	—	—
	Possibilidade de representantes das entidades de classe terem seus interesses empresariais/individuais em conflito com os da classe	—	—

Categoria	Considerações desfavoráveis	Considerações favoráveis	Outras considerações
Fatores institucionais	Falta de planos e regulamentações para implementação efetiva das políticas públicas para indústria de defesa	Recente recriação do MDIC	Papel do Estado: - fomentador - comprador - regulador
	Necessidade de melhoria do apoio dos adidos militares e das embaixadas	Apoio crescente do Estado à promoção comercial nos últimos anos	Atitude passiva e subordinação a vetos governamentais sobre exportações
	Necessidade de melhoria no planejamento de acordos industriais entre países, de modo a levar em consideração os interesses das empresas e da indústria	Alteração do regulamento do BNDES que desobstruiu o financiamento das atividades de defesa	Apoio político é mais favorável a regiões com maior concentração da indústria
	Processos ineficientes para a obtenção de financiamento e garantias com as instituições do Estado	Protocolo de intenções entre o Ministério da Defesa e o BNDES	—
	Assuntos da defesa são pouco conhecidos pelas autoridades do Estado e isso dificulta a formulação de políticas públicas	Inserção do MD na Camex	—
	Desarticulação das instituições de Estado	Neutralidade geopolítica e relações diplomáticas amistosas	—

Fonte: Elaborado pelos autores (2023).

## DISCUSSÃO

Esta seção discute os achados à luz da teoria, identificando convergências, divergências, nuances e hipóteses para pesquisas futuras.

A elevada dependência do Estado, percebida pelas empresas, confirma que setores com alta intervenção governamental e mercados domésticos restritos tornam o ambiente de não-mercado particularmente saliente (Baron 1995; Hillman et al. 2004). Os múltiplos papéis do Estado identificados — cliente, fomentador e regulador — ecoam o “tríptico” de Heidenkamp et al. (2015).

A dependência de recursos soberanos nas exportações, especialmente nos setores politicamente sensíveis, reforça a literatura sobre apoio estatal (Sundaram e Black 1992; Gouvea 2015; Magalhães 2016). A neutralidade geopolítica do Brasil como um ativo também reforça a relevância de variáveis geopolíticas no comércio de defesa, em que pese sua inserção em uma ordem internacional marcada por relações imperiais e assimétricas que moldam as possibilidades de atuação dos países exportadores (Stavrianakis 2011; 2025).

No nível da indústria, a observação de que empresas menores podem beneficiar-se dos esforços de não-mercado das maiores sem contribuir igualmente (*free-riding*) confirma um desafio clássico da ação coletiva e da assimetria entre empresas, bem documentado na literatura (Olson 1965; Hillman et al. 2004).

A menção ao apoio legislativo em regiões com maior concentração industrial (como São José dos Campos — SP) converge com a teoria que as-

socia importância econômica local e empregos ao fortalecimento de redes políticas e influência decisória (Hillman e Hitt 1999).

Embora a dependência do Estado tenha sido confirmada, a natureza desta dependência e a resposta das empresas no Brasil apresentam nuances específicas, listadas a seguir junto a algumas considerações.

A dificuldade em obter financiamento e garantias foi quase unanimemente apontada como principal obstáculo, vista como falha sistêmica e desarticulada do Estado. A gravidade da falha brasileira (burocracia, lentidão, desinstitucionalização) mostra que não basta haver políticas, a sua implementação é crucial. A execução institucional eficaz se mostra tão ou mais determinante que o apoio formal, adicionando complexidade à análise do ambiente de não-mercado.

Apesar da alta dependência percebida, as empresas demonstram postura reativa e pouco estruturada, contrariando a expectativa teórica de um engajamento no não-mercado mais proativo (Baron 1995; Hillman et al. 2004). Essa aparente contradição, um dos achados mais intrigantes, sugere que fatores contextuais modulam significativamente a resposta estratégica das empresas à dependência do ambiente de não-mercado.

A dificuldade de ação coletiva, esperada na teoria, é acentuada pela falta de coesão, assimetrias e críticas às entidades setoriais, limitando a influência política. Isso reforça a importância de analisar a governança de representação formal e dinâmicas internas da indústria como parte do ambiente de não-mercado.

Além de reputação e experiência, o setor de defesa mobiliza ativos específicos, como o ideal patriótico e o capital intelectual, que reforçam vínculos institucionais e justificam uma ampliação da teoria dos intangíveis (Baron 1995). O “ideal patriótico” pode alinhar valores com as instituições militares, facilitando relacionamentos. O “capital intelectual” (conhecimento técnico e de engenharia) é estratégico tanto no mercado quanto no não-mercado (para demonstrar capacidade ao Estado, por exemplo).

A significativa atenção dos entrevistados aos vetos políticos a exportações (como no caso da Ucrânia), contrasta com a menor ênfase nas estratégias para influenciar essas decisões na literatura revisada. Embora a dimensão política seja reconhecida, faltam análises aprofundadas sobre a influência em decisões geopolíticas, apontando uma possível lacuna teórica ou necessidade de aplicação contextual.

As nuances e aparentes paradoxos observados levantam questões importantes e sugerem questões que merecem investigação futura e podem informar discussões práticas. A primeira delas: por que a baixa proatividade das empresas face aos desafios no ambiente de não-mercado? A resposta

envolve múltiplos fatores que extrapolam este artigo, mas aparecem na literatura e nas entrevistas, sugerindo hipóteses para estudos posteriores.

Uma possível explicação está na sobrecarga e foco na sobrevivência. Especialmente nas menores empresas, os desafios operacionais diários (como a burocracia estatal e a busca por contratos em curto prazo) consomem recursos (tempo, pessoal, expertise), dificultando a dedicação em planejamento e ação em longo prazo no não-mercado. A urgência da sobrevivência pode suplantam estratégias de influência sustentadas, essenciais na relação neste ambiente.

Outra possível explicação para o comportamento passivo das empresas é a sensação de “impotência aprendida” (“*learned helplessness*”), resultante de repetidas experiências negativas com a ineficácia estatal ou pelo fato de a indústria militar estar inserida em cadeias globais assimétricas que impõem limites à sua autonomia estratégica e tecnológica (Fritsch 2014; Hornborg 2021; Kaldor 1977). Isso desestimula ações proativas de influência, favorecendo uma adaptação passiva ou reatividade pontual diante de problemas agudos (Martinko e Gardner 1982).

A dificuldade de formular estratégias favoráveis de não-mercado pode refletir uma lacuna nas competências gerenciais específicas. Habilidades como negociação política, análise institucional e comunicação estratégica, distintas do ambiente de mercado, podem ainda estar subdesenvolvidas nas empresas que buscam maior inserção em mercados internacionais.

Outra questão identificada é: por que a fragmentação setorial dificulta soluções para o crescimento das exportações? Uma possível explicação está na heterogeneidade de interesses entre os atores. Diferenças de porte, foco doméstico vs. exportação, segmentos e dependência tecnológica dificultam a formação de uma agenda comum e coesa — como apontado na possível priorização da demanda doméstica pelas associações, em detrimento das pautas de exportação cruciais para parte do setor.

Outra possível causa é o “efeito carona”. A assimetria de poder e mobilização entre grandes e pequenas empresas pode levar as maiores a optarem por estratégias individuais, avaliando que os custos da ação coletiva superam os benefícios, deixando as menores com representação limitada ou contando com os esforços alheios.

Uma terceira explicação envolve a governança das entidades de classe. Formas de eleição, mecanismos de decisão e níveis de transparência podem afetar a representatividade e a confiança, dificultando o engajamento coletivo. Tais estruturas podem reforçar conflitos de interesse e limitar a construção de uma atuação unificada na defesa de pautas setoriais.

Finalmente, questiona-se: o que explica a falha percebida na implementação do apoio financeiro e garantias? Apesar da retórica oficial (p. ex.

PND, END, PNEI-Prode e PNBID) sobre a importância estratégica da indústria de defesa e das exportações, a falta de pressão política articulada — tanto da sociedade quanto do setor industrial — sugere baixa prioridade na alocação de recursos, atenção gerencial e vontade política para superar gargalos institucionais crônicos no apoio financeiro e garantias.

Além da baixa saliência e dos recursos limitados, a complexidade das exportações de defesa — operações de alto valor, longa maturação e de risco elevado (político, comercial, tecnológico) — dificulta o envolvimento da iniciativa privada e desafia a criação e operação de mecanismos financeiros estatais que combinem agilidade, eficiência e segurança fiscal. Isso exige capacidades técnicas e institucionais especializadas, possivelmente ainda frágeis no Estado brasileiro.

Adicionalmente, a fragmentação e falta de coordenação entre órgãos (MD, MRE, Fazenda/Economia, BNDES, BB, ABGF, Camex) criam um ambiente descrito como um “arquipélago” de difícil navegação, com competências sobrepostas, lacunas, ausência de visão integrada e sem instância coordenadora efetiva.

Essas hipóteses oferecem um roteiro para pesquisas futuras sobre capacidades gerenciais, governança setorial e decisões estatais na indústria de defesa.

## CONCLUSÃO

Este artigo investigou o ambiente de não-mercado das exportações da indústria de defesa brasileira, questionando: o Brasil está pronto para exportar seus produtos de defesa? Constatou-se uma dependência crítica das exportações diante da demanda doméstica insuficiente e um Estado multifuncional (comprador, fomentador e regulador), porém percebido como insuficiente e fragmentado, indicando uma resposta segmentada e condicional.

O cenário revelado é desafiador, marcado por forte dependência das exportações e atuação estatal considerada insuficiente. Avanços recentes, contudo, indicam a melhoria do potencial exportador: posição geopolítica favorável, competitividade em nichos, melhoria na promoção comercial, atuação das associações de classe e movimentos institucionais — como a recente recriação do MDIC, cujo impacto sobre a indústria de defesa parece ser promissor.

Por outro lado, predominam obstáculos institucionais que limitam a inserção internacional do setor. A dependência das exportações expõe as empresas a um Estado fragmentado e pouco eficaz, especialmente no financiamento e garantias. Soma-se a isso a baixa proatividade e a fragmentação

da ação coletiva empresarial. A “prontidão” do Brasil para exportar produtos de defesa parece mais uma aspiração ou potencial do que um compromisso sólido e sustentável.

Este estudo contribui para os estudos de defesa ao caracterizar empiricamente um ambiente pouco explorado: o das exportações da indústria de defesa brasileira. Ao confrontar teoria e evidências, o estudo confirma premissas gerais e revela nuances locais relevantes para entender os desafios à retomada das exportações: gargalos financeiros, orçamento instável, baixa proatividade frente à alta dependência e o papel de ativos intangíveis específicos do setor.

As implicações práticas e gerenciais apontam um caminho para a “prontidão”: empresas devem fortalecer capacidades de gestão do ambiente de não-mercado, superando a reatividade e promovendo coesão e proatividade coletiva para articular demandas concretas. Para formuladores de políticas públicas, é urgente enfrentar o gargalo do financiamento e garantias com mecanismos institucionais ágeis e coordenados, superando o hiato entre políticas declaradas e a prática percebida, bem como a fragmentação do “arquipélago” institucional.

Por fim, este estudo reconhece limitações. A abordagem qualitativa não permite generalizações e a amostra por conveniência pode não captar toda a diversidade do setor. O foco em armamentos convencionais e no Brasil limita a aplicabilidade em outros contextos. Tais limites, contudo, abrem caminhos para pesquisas futuras sobre causas da baixa proatividade, da fragmentação setorial e das falhas institucionais, bem como aprofundamento do efeito das assimetrias globais do setor sobre as ações no ambiente de não-mercado. Estudos comparativos, análises de outros segmentos ou das visões das instituições estatais e associativas também são indicados. Em síntese, embora o Brasil possua ativos e potencial, sua “prontidão” para exportar produtos de defesa de forma sustentável e competitiva, sob a ótica do ambiente institucional, depende criticamente da superação dos desafios estruturais identificados e da implementação de um ecossistema de apoio eficaz.

## REFERÊNCIAS

ApexBrasil. 2015. *4 setores iniciam projetos de exportação com a ApexBrasil*. portal. apexbrasil.com.br/noticia/4-SETORES-INICIAM-PROJETOS-DE-EXPORTACAO-COM-A-APEXBRASIL/.

Babbie, Earl R. 2013. *The practice of social research*. 13. ed. Wadsworth Cengage Learning.

Bach, David, e David B. Allen. 2010. “What Every CEO Needs to Know About Nonmarket Strategy.” *MIT Sloan Management Review* 51, no. 3: 41–8.

Bardin, Laurence. 2016. *Análise de Conteúdo*. Edições 70.

Baron, David P. 1995. “Integrated Strategy: Market and Nonmarket Components.” *California Management Review* 37, no. 2: 47–65.

Brasil. 2012. Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012. Estabelece normas especiais para compras, contratações e desenvolvimento de produtos e sistemas de defesa; [...]. *DOU*. [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2012/Lei/L12598.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12598.htm).

Brasil. 2018. Decreto nº 9.607, de 12 de dezembro de 2018. Institui a Política Nacional de Exportação e Importação de Produtos de Defesa (PNEI-PRODE). *DOU*. [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/d9607.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/d9607.htm).

Brasil. 2020a. Ministério da Defesa, *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*. [www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy\\_of\\_estado-e-defesa/politica-nacional-de-defesa](http://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/politica-nacional-de-defesa).

Brasil. 2020b. Agência BNDES de notícias, *Protocolo de Intenções MD e BNDES de 20 de fevereiro, 2020*. [agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/BNDES-e-Ministerio-da-Defesa-firmam-acordo-para-desenvolvimento-do-setor-nacional-de-defesa/](http://agenciadenoticias.bndes.gov.br/detalhe/noticia/BNDES-e-Ministerio-da-Defesa-firmam-acordo-para-desenvolvimento-do-setor-nacional-de-defesa/).

Brasil. 2022. Decreto nº 11.169, de 10 de agosto de 2022a. Institui a Política Nacional da Base Industrial de Defesa — PNBID. *DOU*. [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/D11169.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/D11169.htm).

Brasil. Ministério da Defesa. 2023. *Orçamento e Finanças*. [www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/orcamento-e-financas-1](http://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/orcamento-e-financas-1).

Brick, Eduardo S., e Henrique Porto. 2020. “O papel do Estado e a interação entre empresas, Institutos de Ciência e Tecnologia e Instituições de Ensino Superior para inovação e capacitação industrial e tecnológica para defesa no Brasil”. *Naval War College Journal* 26, no. 1: 254–303.

Bromley, Mark, Paul Holtom e Verena Simmel. 2012. “Measuring International Arms Transfers”. *Sipri Fact Sheet*. [www.sipri.org/sites/default/files/files/FS/SIPRIFS1212.pdf](http://www.sipri.org/sites/default/files/files/FS/SIPRIFS1212.pdf).

Conca, Ken. 1998. “Between Global Markets and Domestic Politics: Brazil’s Military-Industrial Collapse.” *Review of International Studies* 24, no. 4: 499–513.

Dagnino, Renato P. e Luiz Antonio Nascimento Campos Filho. 2007. “Análise sobre a Viabilidade de Revitalização da Indústria de Defesa Brasileira.” *Brazilian Business Review* 4, no. 3: 191–207.

Flick, Uwe. 2009. *Introdução à pesquisa qualitativa*. 3. ed. Artmed.

Fritsch, Stefan. 2014. “Conceptualizing the Ambivalent Role of Technology in International Relations: Between Systemic Change and Continuity.” *The Global Politics of Science and Technology* 1.

Fuccille, Alexandre, Marcelo Passini Mariano, Haroldo Ramanzini Júnior e Rafael Augusto Ribeiro de Almeida. 2017. “O governo Dilma Rousseff e a América do Sul: a atuação brasileira na UNASUL (2011- 2014).” *Colombia Internacional* 92: 43–72.

Gouvea, Raul. 2015. “Brazil’s New Defense Paradigm.” *Defense & Security Analysis* 31, no. 2: 137–51.

Hartley, Keith. 2006. *The Economics of Defence Policy*. Routledge.

Heidenkamp, Henrik, John Louth e Trevor Taylor. 2015. *The Defence Industrial Triptych: Government as a Customer, Sponsor and Regulator of Defence Industry*. Routledge.

Hillman, Amy J., e Michael A. Hitt. 1999. “Corporate Political Strategy Formulation: A Model of Approach, Participation, and Strategy Decisions.” *Academy of Management Review* 24, no. 4: 825–42.

Hillman, Amy J., Gerald D. Keim e Douglas Schuler. 2004. “Corporate Political Activity: A Review and Research Agenda.” *Journal of Management* 30, no. 6: 837–57.

Hornborg, A. 2021. “Machines as manifestations of global systems: Steps toward a sociometabolic ontology of technology.” *Anthropological Theory* 21, no. 2: 206–27.

Kaldor, M. H. 1977. “The Significance of Military Technology.” *Bulletin of Peace Proposals* 8, no. 2: 121–23.

Lawton, Thomas C., Steven McGuire e Tazeeb Rajwani. 2013. “Corporate Political Activity: A Literature Review and Research Agenda.” *International Journal of Management Reviews* 15, no. 1: 86–105.

Magalhães, Diego A. M. 2016. *A política brasileira de exportação de armas no contexto da revitalização da base industrial de defesa*. Tese — Doutorado — Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

Martinko, M. J. e W. L. Gardner. 1982. “Learned Helplessness: An Alternative Explanation on Performance Deficits.” *Academy of Management Review* 7, no. 2: 195–204.

Matos, Patrícia de Oliveira, Julie Maryne Fingolo, e Raphael Augusto Schneider. 2017. “Orçamento Público e Defesa Nacional: Uma Análise do Orçamento de Defesa Brasileiro no Período de 2000 a 2016.” *Revista da Escola de Guerra Naval* 23, no. 1: 211–44.

Nan, Tian et al. 2023. “Trends in World Military Expenditure”. SIPRI. [www.sipri.org/sites/default/files/2023-04/2304\\_fs\\_milex\\_2022.pdf](http://www.sipri.org/sites/default/files/2023-04/2304_fs_milex_2022.pdf).

North, Douglass C. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.

Oliver, Christine, e Ingo Holzinger. 2008. “The Effectiveness of Strategic Political Management: A Dynamic Capabilities Framework.” *Academy of Management Review* 33, no. 2: 496–520.

Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Harvard University Press.

Saha, Amrita, Vikrant Shirodkar e Thomas C. Lawton. 2023. “Bimodal Lobbying and Trade Policy Outcomes: Evidence from Corporate Political Activity under Uncertainty in India.” *Journal of International Business Policy* 6: 24–46.

Silva, Diego Lopes da. 2020. “Brazil: Reassessing Brazil’s arms industry.” In *The Economics of the Global Defence Industry*, editado por J. Brömmelhörster e W.-C. Hoch. Routledge.

Silva, Peterson Ferreira da. 2015. *A política industrial de defesa no Brasil (1999-2014): intersetorialidade e dinâmica de seus principais atores*. Tese — Doutorado — Universidade de São Paulo.

Silva, Ronaldo Quintanilha da. 2019. “Orçamento da Defesa Nacional de 2010 a 2018: Análises e Perspectivas.” *Revista Brasileira de Política e Orçamento — RBPO* 9, no. 1: 74–96.

Silva Filho, Edison Benedito da et al. 2013. *Base industrial de defesa brasileira: características das firmas e percepção dos empresários do setor*. Nota Técnica IPEA n. 10. Ipea.

Sipri. 2025. *Arms Transfers Database*. Stockholm International Peace Research Institute.

Soares, Rodrigo L. B. 2015. "A Base Industrial de Defesa Brasileira e a Política Externa." *Cadernos de Política Exterior* 1, no. 1: 47–62.

Stavrianakis, A. 2011. "Small Arms Control and the Reproduction of Imperial Relations." *Contemporary Security Policy* 32, no. 1: 193–214.

Stavrianakis, A. 2025. "The Arms Trade and the Transformation of Global Order: A Revitalized Research Agenda." *Global Studies Quarterly* 5, no. 2: ksaf033.

Sundaram, Anant K. e J. Stewart Black. 1992. "The Environment and Internal Organization of Multinational Enterprises." *Academy of Management Review* 17, no. 4: 729–57.

## NOTAS

1. O governo, no contexto da indústria de defesa, atua de forma integrada com o setor militar, especialmente na definição de capacidades estratégicas e projetos prioritários. As forças armadas, em grande medida, estabelecem os requisitos operacionais e tecnológicos que orientam as decisões de investimento e aquisição. Cabe ao governo avaliar a viabilidade política, econômica e industrial desses projetos, articulando os interesses militares com os objetivos nacionais mais amplos (Heidenkamp et al. 2015).
2. TIV (Trend-Indicator Value): indicador desenvolvido pelo instituto Sipri para medir volume de transferências internacionais de armamentos convencionais. Não representa valor monetário; portanto, não deve ser relacionado a Produto Interno Bruto ou gastos militares absolutos. É utilizado para demonstrações como tendências temporais e comparações entre fornecedores ou países ([www.sipri.org/databases/armstransfers/sources-and-methods#TIV-tables](http://www.sipri.org/databases/armstransfers/sources-and-methods#TIV-tables)).

## PRONTIDÃO DO BRASIL PARA EXPORTAR PRODUTOS DE DEFESA: UM ESTUDO DAS RELAÇÕES ENTRE EMPRESAS E INSTITUIÇÕES

### RESUMO

Dada a importância das exportações para a sustentabilidade da indústria de defesa brasileira frente à insuficiência da demanda doméstica, este artigo analisa o ambiente de não-mercado em que essas exportações ocorrem, sob a perspectiva institucional. Com abordagem qualitativa, exploratório-descritiva, baseada em entrevistas com profissionais experientes do setor, os resultados indicam uma dependência crítica das exportações e um ambiente institucional complexo. A atuação do Estado (comprador, fomentador, regulador) é percebida como fragmentada e insuficiente, com destaque para o principal obstáculo identificado: a obtenção de financiamento e garantias em condições competitivas. Observa-se, ainda, baixa proatividade estratégica e fragmentação na ação coletiva dentro do setor. Conclui-se que, sob a perspectiva institucional, a prontidão do Brasil para exportar produtos de defesa representa mais um potencial do que uma realidade consolidada, condicionada à superação de desafios estruturais, especialmente financeiros e de implementação das políticas declaradas. O estudo contribui ao caracterizar esse ambiente específico e destaca implicações para a estratégia corporativa e para políticas públicas.

**Palavras-chave:** Estratégia de Não-Mercado; Indústria de Defesa Brasileira; Exportação; Ambiente Institucional.

### ABSTRACT

Given the importance of exports for the sustainability of Brazil's defense industry owing to insufficient domestic demand, this article analyzes the non-market environment in which those exports occur. Using a qualitative, exploratory-descriptive approach based on structured interviews with experienced professionals in the sector, we find a critical dependence on exports and a complex institutional environment. Interviewees perceive the state's role (customer, sponsor, regulator) as fragmented and insufficient and emphasize the following obstacles: obtaining competitive financing and guarantees under competitive conditions. Low strategic proactivity and fragmentation in collective action are also highlighted. We conclude that, from an institutional perspective, Brazil's capacity to export defense products constitutes more a potential to be explored than a well-established fact, conditioned on the improvement of financing mechanisms and the implementation of the declared government policies. Our work contributes to a deeper understanding of Brazil's institutional setting and highlights implications for corporate strategy and public policy.

**Keywords:** Nonmarket Strategy; Brazilian Defense Industry; Exports; Institutional Environment.

Recebido em 30/07/2025. Aceito para publicação em 17/11/2025.