

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

CC IM WILLIAM DE ARAUJO PINHEIRO JUNIOR

**BASE INDUSTRIAL DE DEFESA:
Desafios e Perspectivas da Vinculação Orçamentária de 2% do PIB**

Rio de Janeiro

2025

CC IM WILLIAM DE ARAUJO PINHEIRO JUNIOR

**BASE INDUSTRIAL DE DEFESA:
Desafios e Perspectivas da Vinculação Orçamentária de 2% do PIB**

Dissertação apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientador: CMG (IM) AMARAL

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2025

DECLARAÇÃO DA NÃO EXISTÊNCIA DE APROPRIAÇÃO INTELECTUAL IRREGULAR

Declaro que este trabalho acadêmico: a) corresponde ao resultado de investigação por mim desenvolvida, enquanto discente da Escola de Guerra Naval (EGN); b) é um trabalho original, ou seja, que não foi por mim anteriormente utilizado para fins acadêmicos ou quaisquer outros; c) é inédito, isto é, não foi ainda objeto de publicação; e d) é de minha integral e exclusiva autoria.

Declaro também que tenho ciência de que a utilização de ideias ou palavras de autoria de outrem, sem a devida identificação da fonte, e o uso de recursos de inteligência artificial no processo de escrita constituem grave falta ética, moral, legal e disciplinar. Ademais, assumo o compromisso de que este trabalho possa, a qualquer tempo, ser analisado para verificação de sua originalidade e ineditismo, por meio de ferramentas de detecção de similaridades ou por profissionais qualificados.

Os direitos morais e patrimoniais deste trabalho acadêmico, nos termos da Lei 9.610/1998, pertencem ao seu Autor, sendo vedado o uso comercial sem prévia autorização. É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que seja feita a referência bibliográfica completa.

Os conceitos e ideias expressas neste trabalho acadêmico são de responsabilidade do Autor e não retratam qualquer orientação institucional da EGN ou da Marinha do Brasil.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pelo dom da vida, pela saúde e pela resiliência que me sustentaram e permitiram perseverar nos momentos de aprendizado, conduzindo-me ao longo desta jornada.

Minha profunda gratidão à minha família, cujo apoio e presença foram essenciais nesta etapa. Em especial, à minha esposa, Ingrid, meu Norte e exemplo, cuja postura e caráter foram meu porto seguro. Sua presença, paciência e incentivo sustentaram cada passo, mesmo diante de adversidades significativas. Ao meu filho, Heitor, minha alegria e bem mais precioso, que, em cada instante de sua presença, transmite a força necessária para seguir em frente, sendo fonte diária de inspiração e lembrando-me do verdadeiro sentido de cada conquista.

Agradeço também à Escola de Guerra Naval e aos seus instrutores e professores, pelo conhecimento transmitido, pelo incentivo à reflexão crítica e pelo exemplo de dedicação acadêmica, que se tornaram pilares para o desenvolvimento deste trabalho. De modo especial, ao CMG (IM) AMARAL, pelas valiosas orientações que ampliaram minha visão sobre esta dissertação e contribuíram para o aprimoramento do estudo.

RESUMO

A vinculação do orçamento de defesa ao patamar de 2% do Produto Interno Bruto (PIB) vem sendo debatida como alternativa para romper o padrão histórico de subinvestimento e fortalecer a capacidade estratégica brasileira. Esta dissertação analisa em que medida essa vinculação, proposta pela Proposta de Emenda à Constituição nº 55/2023, pode atuar como instrumento de política de Estado para consolidar a Base Industrial de Defesa (BID) e garantir a continuidade de projetos estratégicos. A pesquisa, de abordagem qualitativa e exploratória, fundamenta-se em revisão bibliográfica especializada, análise documental e comparação com experiências internacionais, confrontando três eixos: teoria, objeto e realidade institucional brasileira. O referencial teórico aborda economia da defesa, limitações do gasto militar em tempos de paz, papel da BID como vetor de desenvolvimento, planejamento orçamentário e compatibilidade com a responsabilidade fiscal. O estudo da BID evidencia seu papel como infraestrutura crítica de soberania, dependente de previsibilidade orçamentária e de coordenação interinstitucional. A análise da realidade orçamentária brasileira revela entraves como contingenciamentos, fragmentação institucional e disputas políticas que comprometem a eficácia de medidas de vinculação. Conclui-se que o patamar de 2% do PIB, embora necessário para ampliar o investimento e fortalecer a BID, não é suficiente por si só, devendo ser acompanhado de mecanismos consistentes de governança, execução e articulação de longo prazo, de modo a transformar a política de defesa em política de Estado.

Palavras-chave: Defesa. Orçamento. PIB. Base Industrial de Defesa. Política de Estado.

ABSTRACT

DEFENSE INDUSTRIAL BASE:

Challenges and prospects of the 2% GDP budget allocation

The proposal to link the defense budget to 2% of the Gross Domestic Product (GDP) has been discussed as an alternative to breaking the historical pattern of underinvestment and strengthening Brazil's strategic capabilities. This dissertation analyzes the extent to which such linkage, as proposed by Constitutional Amendment Bill No. 55/2023, can serve as a state policy instrument to consolidate the Defense Industrial Base (DIB) and ensure the continuity of strategic projects. The research, of qualitative and exploratory nature, is based on a specialized literature review, documentary analysis, and comparison with international experiences, confronting three analytical axes: theory, object, and Brazilian institutional reality. The theoretical framework addresses defense economics, limitations of military spending in peacetime, the role of the DIB as a vector for development, budget planning, and compatibility with fiscal responsibility. The study of the DIB highlights its role as critical sovereignty infrastructure, dependent on budget predictability and interinstitutional coordination. The analysis of Brazil's budgetary reality reveals obstacles such as budget contingencies, institutional fragmentation, and political disputes that undermine the effectiveness of budget linkage measures. The study concludes that the 2% GDP target, although necessary to increase investment and strengthen the DIB, is not sufficient in itself and must be accompanied by consistent governance, execution, and long-term coordination mechanisms in order to transform defense policy into state policy.

Keywords: Defense. Budget. GDP. Defense Industrial Base. State Policy.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

FIGURA 1 - Gastos com defesa para a América Latina e o Caribe	54
FIGURA 2 - Ranking Mundial de Gastos Militares - América do Sul em % do PIB ...	55
FIGURA 3 - Maiores orçamentos por funções do Governo Federal em 2025	55
FIGURA 4 - Distribuição percentual das despesas do orçamento da Defesa	56
FIGURA 5 - Série histórica das despesas discricionárias MD (2014-2025)	56
FIGURA 6 - Ranking de gastos militares como percentual do PIB em 2023.....	57
FIGURA 7 - Fluxograma do Processo Legislativo no Congresso.....	58

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABDI	-	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
BID	-	Base Industrial de Defesa
CF	-	Constituição Federal
CN	-	Congresso Nacional
DAPA	-	<i>Defense Acquisition Program Administration</i>
EED	-	Empresas Estratégicas de Defesa
END	-	Estratégia Nacional de Defesa
FFAA	-	Forças Armadas
ID	-	Indústria de Defesa
IPEA	-	Instituto De Pesquisa Econômica Aplicada
LBDN	-	Livro Branco de Defesa Nacional
LC	-	Lei Complementar
LDO	-	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	-	Lei Orçamentária Anual
LRF	-	Lei de Responsabilidade Fiscal
MD	-	Ministério da Defesa
MPO	-	Ministério do Planejamento e Orçamento
OCDE	-	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PAED	-	Plano de Articulação e Equipamento de Defesa
PEC	-	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	-	Produto Interno Bruto
PND	-	Política Nacional de Defesa
PNID	-	Política Nacional de Inovação em Defesa
PPA	-	Plano Plurianual
RCL	-	Receita Corrente Líquida
SIPRI	-	<i>Stockholm International Peace Research Institute</i>

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	13
2.1	CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A ECONOMIA DE DEFESA.....	13
2.2	GASTOS MILITARES EM TEMPOS DE PAZ.....	14
2.3	A BID COMO VETOR DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO.....	16
2.4	PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E CONTINUIDADE ORÇAMENTÁRIA ...	18
2.5	RACIONALIDADE ECONÔMICA E CAPACIDADE FISCAL	19
2.6	CONSIDERAÇÕES PARCIAIS.....	20
3	BID: PILAR DA CAPACIDADE ESTRATÉGICA	22
3.1	O PAPEL DA BID NA CONSTRUÇÃO DA DEFESA NACIONAL.....	23
3.2	GOVERNANÇA E COORDENAÇÃO ESTRATÉGICA	24
3.2.1	Compromisso político e previsibilidade orçamentária.....	25
3.2.2	Governança, transparência e flexibilidade	25
3.3	A PEC COMO INSTRUMENTO DE COORDENAÇÃO INSTITUCIONAL	26
3.3.1	Integração institucional pela Vinculação.....	27
3.3.2	Arranjos e coordenação intersetorial	28
3.3.3	Desafios da coordenação institucional da BID no Brasil.....	29
3.3.4	Lições internacionais: o caso da Coreia do Sul	30
3.4	CONSOLIDAÇÃO DA BID: DESAFIOS E CAMINHOS	31
3.4.1	Dilema estratégico da BID: consumidora ou produtora?.....	32
3.4.2	Maturação dos mercados e o desafio da inovação.....	32
3.4.3	Gargalos estruturais e riscos para o crescimento da BID	33
3.4.4	Vinculação orçamentária como mecanismo de desenvolvimento.....	34
3.4.5	A BID e seu papel nacional: Externalidades e Perspectivas.....	35
4	INTRODUÇÃO À REALIDADE ORÇAMENTÁRIA BRASILEIRA	37
4.1	RAIO-X DO ORÇAMENTO DE DEFESA NO BRASIL.....	38
4.2	FRAGMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, INSTITUCIONAL E DECISÓRIA	39
4.3	LACUNAS DE IMPLEMENTAÇÃO	40
4.4	TEORIA X REALIDADE: A VINCULAÇÃO COMO PROPOSTA EM PAUTA.	41
4.4.1	Previsibilidade orçamentária e estabilidade macroeconômica.....	42
4.4.2	Percepção pública e legitimidade política do gasto em defesa.....	42

4.4.3	Base Industrial de Defesa e sustentabilidade estratégica.....	43
4.4.4	Continuidade institucional e implementação de políticas de defesa	43
4.5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	44
5	CONCLUSÃO.....	46
	REFERÊNCIAS	48
	ANEXO A - FIGURAS DO ORÇAMENTO E PROCESSO LEGISLATIVO	54

1 INTRODUÇÃO

O orçamento de defesa reflete, em última instância, a forma como uma nação compreende e prioriza sua soberania e inserção internacional. Em tempos de paz, no entanto, o financiamento da defesa tende a ocupar posição secundária na disputa por recursos públicos, sendo frequentemente afetado por contingenciamentos, causando descontinuidade administrativa e ausência de compromissos de longo prazo. Essa dinâmica compromete não apenas a prontidão operacional das Forças Armadas, mas também a sustentabilidade de setores críticos como a Base Industrial de Defesa (BID), cuja consolidação depende de planejamento estável e crível, além de uma articulação entre múltiplos atores institucionais.

No Brasil, o histórico subinvestimento em defesa associa-se a uma prática de contenção de gastos militares, fruto de uma percepção de ausência de ameaças externas imediatas. A proposta de vincular o orçamento da defesa ao patamar mínimo de 2% do PIB, nos moldes da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 55/2023, insere-se nesse contexto como tentativa de romper o ciclo de inércia e de fragilidade institucional que tem caracterizado o setor.

Diante desse cenário, a questão central que orienta este trabalho é: em que medida a vinculação do orçamento de defesa ao patamar de 2% do PIB constitui uma estratégia eficaz para induzir o fortalecimento da BID e, por conseguinte, transformar a política de defesa brasileira em ganho de capacidade operacional para as Forças Armadas (FFAA)?

Essa proposta, no entanto, levanta uma série de questões relevantes, que vão além da proposta acima: Quais são os mecanismos institucionais necessários para converter previsibilidade financeira em ganho de capacidade estratégica? Como conciliar a lógica da responsabilidade fiscal com a necessidade de investimentos sustentados em setores de maturação lenta e alto risco tecnológico?

Este trabalho tem como objetivo geral analisar a proposta de vinculação do orçamento de defesa ao patamar de 2% do PIB como instrumento de planejamento de longo prazo para o fortalecimento da BID e transformação da política de defesa em política de Estado. Parte-se da hipótese de que a vinculação orçamentária, embora necessária, apenas se traduz em capacidade estratégica quando articulada a arranjos de coordenação e execução duradouros. Assim, a análise proposta busca confrontar

teoria, objeto e realidade institucional brasileira a fim de verificar a viabilidade e os limites da proposta legislativa em exame.

Como objetivos intermediários, destacam-se: (i) compreender os fundamentos econômicos, institucionais e estratégicos que sustentam a vinculação orçamentária; (ii) examinar o papel da BID como eixo estruturante da soberania nacional; e (iii) confrontar a proposta normativa da PEC com os desafios da realidade orçamentária, fiscal e política brasileira.

A relevância do estudo reside em duas dimensões. A teórica, ao contribuir com a literatura sobre economia da defesa e políticas públicas estratégicas. E a prática, ao analisar um caso concreto de proposição legislativa com implicações estruturais, capaz de representar um ponto de inflexão na trajetória da política de defesa brasileira, elevando-a ao patamar de política pública estruturante.

O objeto de estudo desta pesquisa é a proposta de vinculação do orçamento de defesa a um percentual fixo do PIB como mecanismo de consolidação de uma política de Estado. A escolha por este objeto de pesquisa justifica-se por sua atualidade, complexidade e relevância estratégica. A investigação centra-se na relação entre essa proposta normativa, o funcionamento da Indústria de Defesa (ID) e os entraves orçamentários enfrentados pelo setor no Brasil.

Em um cenário internacional marcado pela reconfiguração das cadeias produtivas, pelo recrudescimento de rivalidades geopolíticas e valorização da autossuficiência em setores sensíveis, a consolidação de uma base industrial de defesa robusta tornou-se prioridade para diversos países. A PEC como instrumento, representa não apenas uma tentativa de majoração financeira, mas um arranjo político-institucional capaz de articular ambição estratégica e responsabilidade fiscal.

O desenho de pesquisa adotado baseia-se no confronto entre teoria e realidade e adota abordagem qualitativa e exploratória, com base em revisão bibliográfica especializada e análise documental. Foram utilizadas como referências fundamentais as diretrizes da Política Nacional de Defesa (PND), da Estratégia Nacional de Defesa (END), bem como obras de referência no campo da Economia da Defesa, como o Manual de Economia de Defesa VOL I e II (1995, 2007), além de estudiosos da área. A análise também incorpora documentos recentes sobre a Base Industrial de Defesa, a Política Nacional de Inovação em Defesa (PNID, 2020) e o Plano de Ação da Nova Indústria Brasil (2024–2026).

A dissertação está organizada em três capítulos, além desta introdução e da conclusão. O Capítulo 2 apresenta a fundamentação teórica da pesquisa, estruturada em torno de cinco eixos: economia da defesa, crítica ao padrão de subinvestimento, base industrial como vetor de desenvolvimento, planejamento orçamentário e capacidade fiscal. O Capítulo 3 analisa a BID como eixo estruturante da capacidade estratégica brasileira, articulando sua consolidação à existência de mecanismos de financiamento contínuo, coordenação institucional e visão de longo prazo. O Capítulo 4 confronta o referencial teórico com a realidade orçamentária brasileira, examinando a dinâmica do gasto em defesa, os gargalos institucionais e os fatores que dificultam a transformação da vinculação em prática sustentável. Por fim, a conclusão sintetiza os achados da pesquisa, respondendo à pergunta central e apresentando suas implicações para o futuro da política de defesa no Brasil.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Neste trabalho, a fundamentação teórica é organizada em cinco eixos que permitem integrar os aspectos econômicos, institucionais e estratégicos do orçamento de defesa brasileiro. Inicialmente, investiga-se a evolução da economia de defesa, seguida pela crítica ao padrão histórico de subinvestimento em tempos de paz. A análise aprofunda-se no papel da BID como vetor de desenvolvimento, avançando para o exame do planejamento e da continuidade orçamentária frente às restrições fiscais. Por fim, discute-se a compatibilidade entre ambição estratégica e responsabilidade fiscal, compondo o alicerce teórico que sustentará o confronto empírico nos capítulos seguintes.

Cada um dos eixos será conectado ao diagnóstico da BID (Capítulo 3) e à análise da realidade político-orçamentária brasileira (Capítulo 4). Isso permitirá identificar convergências, desafios e caminhos da vinculação orçamentária, conforme delineado na PEC em análise.

2.1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS SOBRE A ECONOMIA DE DEFESA

A Economia de Defesa¹ busca entender como os Estados alocam recursos escassos para garantir sua segurança em tempos de paz, equilibrando com outras demandas públicas. Enquanto abordagem analítica, esse campo lida com uma tensão permanente entre eficiência fiscal e soberania, exigindo que decisões orçamentárias prevaleçam frente aos critérios econômicos e considerem aspectos estratégicos de médio e longo prazo. Hartley (2007) destacam que, em democracias consolidadas, o financiamento da defesa deve incorporar racionalidade econômica, restrições fiscais e objetivos geopolíticos, sobretudo em contextos de paz, quando a disputa por recursos públicos se acentua.

Battaglino (2013) observa que as decisões de investimento em defesa na América do Sul são marcadas por pressões institucionais, insegurança regional e mobilização política. Nesse cenário, observa-se que o Brasil mantém, nos últimos

¹ Economia de Defesa é o campo da economia que analisa a alocação de recursos públicos voltados à segurança e à defesa nacional, abordando os efeitos dos gastos militares sobre o desenvolvimento econômico e a eficiência do uso de recursos estatais. Referência: SANDLER, Todd; HARTLEY, Keith. The economics of defense. In: SANDLER, Todd; HARTLEY, Keith (org.). Handbook of Defense Economics: Volume 1 – Defense in a Globalized World. Amsterdam: Elsevier, 1995. p. 3-36.

anos, níveis de investimento em defesa proporcionalmente reduzidos, apesar de ser a principal potência regional em termos geográficos e econômicos em seu entorno estratégico. Essa constatação é reforçada por dados do *Stockholm International Peace Research Institute*², indicando que o país investe, em média, cerca de 1,1% do PIB em defesa, conforme ilustrado nas Figuras 1 e 2.

Nesse contexto, evidencia-se uma dicotomia no esforço orçamentário brasileiro em defesa. Em valores absolutos, o Brasil figura entre os países com maior gasto militar da América do Sul. Entretanto, quando analisado em percentual de PIB, o país apresenta níveis inferiores aos de vizinhos como Colômbia e Chile. A Figura 1 evidencia o gasto absoluto em defesa, enquanto a Figura 2 compara o esforço relativo de investimento, destacando que, mesmo com maior capacidade econômica, o Brasil mantém um padrão de alocação proporcionalmente reduzido (SIPRI, 2024).

Essa baixa alocação de recursos em relação ao PIB reforça a natureza da defesa como bem público, cuja provisão depende quase exclusivamente do Estado. Diferentemente de setores econômicos tradicionais, não há incentivos privados capazes de sustentar, por si só, a manutenção de capacidades estratégicas ou investimentos de longo prazo (Hartley, 2007). Assim, o padrão de gasto proporcionalmente reduzido nos últimos anos evidencia um risco estrutural: sem continuidade do esforço de defesa, a capacidade de dissuasão do país e a execução de projetos estratégicos ficam vulneráveis, justificando o debate sobre a vinculação do orçamento como medida de política de Estado.

2.2 GASTOS MILITARES EM TEMPOS DE PAZ

Sob uma perspectiva crítica, observa-se que o gasto militar em tempos de paz é frequentemente alvo de resistência social e disputas políticas marcadas por uma falsa dicotomia entre defesa e desenvolvimento (Moraes et al., 2012). Esse comportamento não é exclusivo da América Latina. Conforme analisa Fontanel (1995), períodos de paz tendem a gerar o chamado *peace dividend*³, em que governos

² A *SIPRI* é uma instituição independente, sediada em Estocolmo, que realiza pesquisas sobre conflitos, armamentos, controle de armas e desarmamento, sendo internacionalmente reconhecida por seus dados e análises sobre gastos militares e comércio internacional de armas. STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. About SIPRI. Disponível em: <https://www.sipri.org/about>. Acesso em: 7 ago. 2025.

³ *Peace dividend* refere-se aos benefícios econômicos e sociais obtidos pela redução dos gastos militares, especialmente após o fim de um conflito ou durante períodos de distensão internacional,

democráticos priorizam áreas sociais em detrimento dos investimentos militares, reforçando a percepção de que a segurança pode ser mantida com menor esforço orçamentário. Em sociedades com baixa percepção de ameaça, como o Brasil, consolida-se o imaginário de que a ausência de guerra justificaria a compressão dos investimentos estratégicos, um padrão identificado por Pion-Berlin e Trinkunas (2007) ao analisar os déficits estruturais de atenção à defesa na América Latina.

Essa postura reflete o que Ruy Barbosa criticava como uma forma de pacifismo unilateral, expressão que consiste na crença equivocada de que uma nação pode garantir a paz apenas por suas ações pacíficas e diplomáticas, mesmo que outros atores permaneçam armados e potencialmente hostis (Barbosa, 1896). Para o jurista, tal percepção ingênua conduz à imprevidência e à paralisia decisória, tornando o Estado incapaz de preparar-se de forma adequada para ameaças futuras. Sua advertência em Cartas de Inglaterra permanece atual:

“Deus nos dê por muitos anos paz com as nações que nos cercam. Mas, se ela se romper, é no oceano que veremos jogar a sorte da nossa honra. E essa partida não será decidida pelo azar, mas pela previdência. A nulificação de nossa Marinha é, portanto, um projeto e começo do suicídio.” (Barbosa, 1896, p. 127).

Essa lógica conecta-se diretamente à teoria da implementação de Pressman e Wildavsky (1973), que demonstra que grandes projetos públicos, sobretudo na área de defesa, enfrentam uma cadeia complexa de decisões interdependentes e sucessivos atrasos. Esse “*gap*” temporal amplia a distância entre intenção e resultado, comprometendo a eficácia das políticas de defesa quando não apoiadas por uma governança capaz de mitigar a inércia decisória.

A concepção estratégica da paz como construção ativa e não passiva ressoa na análise geopolítica de Meira Mattos (1980) e Golbery do Couto e Silva (1981). Ambos enfatizam que a vastidão e a vulnerabilidade das fronteiras brasileiras impõem uma postura de antecipação de riscos e presença militar contínua. Para esses autores, a defesa é parte estruturante do projeto nacional e a ausência de preparo representa vulnerabilidade estratégica.

possibilitando a realocação de recursos públicos para investimentos civis e desenvolvimento socioeconômico FONTANEL, Jacques. The Peace Dividend: Economic and Political Implications of Defense Cuts. In: HARTLEY, Keith; SANDLER, Todd (ed.). Handbook of Defense Economics: Volume 1 – Defense in a Globalized World. Amsterdam: Elsevier, 1995. cap. 19, p. 1201-1227

Dessa forma, a vinculação do orçamento à defesa adquire caráter estrutural. Ela deixa de ser mera resposta contábil e torna-se instrumento institucional para consolidar uma política de defesa sustentável e duradoura. Essa medida só se mostrará efetiva se apoiada por uma base produtiva nacional robusta, capaz de sustentar o esforço de defesa com autonomia e continuidade ao longo do tempo.

A articulação entre poder dissuasório e infraestrutura estratégica será explorada na próxima seção, dedicada ao papel da BID no desenvolvimento nacional.

2.3 A BID COMO VETOR DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A END define 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, 2020a p.41). Essa conceituação abrange empresas, universidades, centros de pesquisa e agências de fomento, configurando um ecossistema dinâmico e integrado de articulação entre Estado, indústria e academia. Conforme observa Dunne (1995), bases industriais de defesa constituem arranjos institucionais complexos que sustentam a capacidade estratégica de um país, integrando política de defesa e política industrial.

A BID distingue-se de outros setores produtivos por operar em mercados não concorrenciais, atender demandas de segurança nacional, lidar com tecnologias sensíveis e de uso dual⁴ e gerar *spin-offs*⁵ para setores civis. Estudos como os de Lichtenberg (1995) demonstram que a pesquisa e o desenvolvimento militar frequentemente originam *spillovers* tecnológicos⁶, que beneficiam segmentos industriais não militares, elevando a competitividade e a base tecnológica nacional.

⁴ Tecnologias de uso dual: são aquelas que possuem aplicações civis e militares simultâneas ou potenciais, podendo ser desenvolvidas em um contexto e posteriormente adaptadas para o outro. BITZINGER, Richard A. The Modern Defense Industry: Political, Economic, and Technological Issues. Santa Barbara: Praeger Security International, 2009.

⁵ Spin-off: transferência de tecnologias ou competências de um setor (militar) para outro (civil), originando novos produtos, empresas ou linhas de produção. ROTHWELL, Roy; ZEGVELD, Walter. Industrial innovation and public policy: preparing for the 1980s and the 1990s. London: Frances Pinter, 1981.

⁶ Spillover: Transbordamento tecnológico em que inovações de um setor (como defesa) geram efeitos positivos indiretos sobre outros setores. LICHTENBERG, Frank. The Output Contributions of Computer Equipment and Personnel: A Firm-Level Analysis. Journal of Productivity Analysis, v. 6, n. 3, p. 225-245, 1995.

Anualmente, a BID movimentada aproximadamente R\$ 200 bilhões, o que representa cerca de 4% do PIB, com um potencial de exportação de até US\$ 5 bilhões por ano. (BRASIL, 2025). Sua estrutura, entretanto, depende de forma estrutural da atuação estatal como comprador monopsonista⁷ (Hartley, 1995), o que reforça a necessidade de políticas de fomento e estratégias de aquisição capazes de assegurar estabilidade e previsibilidade.

A literatura especializada reconhece que, em setores de defesa, a inovação é majoritariamente induzida pelo Estado e não pelo mercado. Estimativas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) em seu boletim setorial de 2023, indicam que cada real aplicado na BID pode gerar um impacto até dez vezes superior no PIB, evidenciando seu efeito multiplicador sobre a economia e seu papel na dinamização de cadeias produtivas.

A consolidação da BID como vetor estratégico encontra respaldo na literatura internacional e em políticas públicas nacionais, como o Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED), o Plano Nacional de Inovação em Defesa (PNID) e a Nova Indústria Brasil, que buscam alinhar defesa e reindustrialização. Nesse sentido, a experiência da Coreia do Sul evidencia que a consolidação de uma BID exige políticas de longo prazo, previsibilidade orçamentária e integração entre governo, indústria e centros de pesquisa fatores apontados pelo Banco Mundial como determinantes para o fortalecimento de sua indústria de defesa e para o incremento das exportações de alto valor agregado e inovação tecnológica (World Bank, 2025).

Além de sustentar capacidades estratégicas, a BID pode atuar como vetor de desenvolvimento regional, estimulando cadeias produtivas de alta tecnologia e adensamento industrial (Braddon, 1995). Essa interdependência entre defesa e desenvolvimento reforça a necessidade de continuidade orçamentária, tema que será aprofundado na seção 2.4.

2.4 PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E CONTINUIDADE ORÇAMENTÁRIA

⁷ Monopsonista: situação de mercado caracterizada pela presença de um único comprador, o que lhe confere poder significativo para influenciar preços, quantidades adquiridas e condições contratuais. No setor de defesa, o Estado assume esse papel ao centralizar a demanda por produtos e serviços militares, afetando diretamente a estrutura e a dinâmica da Base Industrial de Defesa. HARTLEY, Keith. Industrial Policies in the Defense Sector. In: HARTLEY, Keith; SANDLER, Todd (eds.). Handbook of Defense Economics. Vol. 1 – Defense in a Globalized World. Amsterdam: Elsevier, 1995. cap. 16, p. 459-489.

Projetos de defesa caracterizam-se por alta complexidade técnica, longos ciclos de maturação e forte dependência de previsibilidade financeira. Sem continuidade orçamentária, compromete-se a aquisição de meios e capacidades e a coerência do planejamento estratégico do setor. A experiência brasileira demonstra que, embora existam instrumentos formais como o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), e orientações da PND e END, a execução das metas planejadas continua sujeita à instabilidade fiscal e a contingenciamentos recorrentes (Mendes, 2017).

A preocupação com a instabilidade orçamentária foi destacada publicamente pelas autoridades da área, especialmente pelo Ministro da Defesa em abril de 2025, ao alertar para o baixo esforço brasileiro em comparação aos vizinhos e para a necessidade de um modelo de financiamento contínuo. Nas palavras do Ministro:

[...] o orçamento do Uruguai: 2% do PIB é destinado à defesa; o da Colômbia, 3,4%. Nós somos o quinto país na América do Sul em defesa. Os 2% do Uruguai revelam o quanto o país se preocupa com defesa, enquanto 1% do nosso PIB, que é maior em termos absolutos, revela o quanto nós nos preocupamos com defesa. Precisamos de uma defesa imune a políticos, imune a mandatos, para cuidar da sociedade. (BRASIL, 2025).

A declaração evidencia que o percentual do PIB destinado à defesa reflete o grau de prioridade estratégica que um país atribui ao setor, e não apenas o volume absoluto de recursos. Nesse contexto, a PEC dos 2% surge como resposta normativa para garantir o ciclo completo de planejamento, aquisição e operação das capacidades estratégicas previstas na END.

A busca por estabilidade orçamentária em defesa não é uma preocupação exclusivamente brasileira. Experiências internacionais demonstram que países com compromissos institucionais sólidos, apoiados em metas orçamentárias claras e mecanismos plurianuais de financiamento, tendem a alcançar maior efetividade operacional em suas Forças Armadas. Barany (2012) observa que esses arranjos estáveis também favorecem o controle civil e a profissionalização militar, pois reduzem a dependência de negociações políticas anuais e oferecem previsibilidade de médio e longo prazo para os projetos estratégicos de defesa.

Ao vincular constitucionalmente um patamar mínimo de investimento em defesa, o Brasil se aproxima dessas boas práticas internacionais ao transformar a previsibilidade financeira em política de Estado. Resta analisar como essa vinculação

pode ser feita de forma responsável no plano fiscal, questão que será abordada na próxima seção.

2.5 RACIONALIDADE ECONÔMICA E CAPACIDADE FISCAL

O desafio de compatibilizar ambição estratégica com responsabilidade fiscal surge ao propor a alocação de 2% do PIB para a defesa. Pesquisas do IPEA (2023) e de Moraes et al. (2020) indicam que essa harmonização exige integrar o orçamento de defesa a um arcabouço fiscal estruturado, com mecanismos que assegurem regularidade orçamentária e aderência às metas fiscais. Em um cenário de restrições orçamentárias, marcado por disputas intersetoriais e pelo novo arcabouço fiscal (Lei Complementar nº 200/2023), é fundamental demonstrar que o gasto em defesa pode ser sustentável e compatível com os resultados fiscais esperados.

Nikolaidou (2021) argumenta que os gastos de defesa devem ser inseridos em uma abordagem integrada: fiscal, de segurança nacional e industrial. Essa perspectiva permite conceber a defesa como investimento estratégico de longo prazo, cujos retornos se manifestam em capacidade produtiva e inovação tecnológica. Não se trata de inflar o orçamento, mas de estabilizar fluxos para garantir previsibilidade e eficiência ao longo do tempo.

Para que essa abordagem integrada produza resultados sustentáveis, é essencial adotar mecanismos operacionais que reforcem a regularidade orçamentária, como programações plurianuais, reservas técnicas e margens capazes de amortecer choques de receita, garantindo a continuidade de projetos estratégicos mesmo em cenários fiscais adversos.

A Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em editorial publicado em 2014, destacou que a execução de investimentos estratégicos de longo prazo depende, justamente, da combinação entre instrumentos institucionais e operacionais capazes de assegurar continuidade, mesmo em contextos de instabilidade fiscal. Essa lógica também é ressaltada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2023) e pela Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), que apontam a relevância de fluxos estáveis para a consolidação da Indústria de Defesa como vetor de desenvolvimento nacional.

Esse raciocínio está respaldado na literatura clássica em finanças públicas. Musgrave (1959) enfatizava que o orçamento deve cumprir funções de alocação,

estabilização e distribuição. Nesse contexto, o gasto em defesa, quando bem planejado, cumpre essas funções: aloca recursos para fins estratégicos, estabiliza a demanda agregada em setores de alta tecnologia e contribui para a distribuição regional de investimentos via descentralização da BID.

Além disso, há uma dimensão institucional a considerar. Bruneau (2013) reforça que a eficácia da defesa envolve não apenas critérios técnicos, mas também legitimidade democrática e *accountability*⁸. A fixação de um patamar mínimo de gastos transforma o orçamento em instrumento de governança e compromisso de Estado. Dessa forma, aspectos políticos, industriais e fiscais se conectam para sustentar a proposta de 2% do PIB para a defesa, criando um alicerce conceitual que será confrontado com a realidade orçamentária brasileira nos capítulos seguintes.

2.6 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

Neste capítulo, a fundamentação teórica propôs construir um alicerce para analisar a vinculação do orçamento de defesa ao patamar de 2% do PIB, proposta central desta pesquisa. Com base em cinco eixos interdependentes: economia da defesa, crítica ao subinvestimento em tempos de paz, BID como vetor de desenvolvimento, continuidade orçamentária e racionalidade fiscal, delineou-se um quadro integrado para sustentar a proposta de vinculação como política de Estado.

A seção 2.1 destacou a economia da defesa como campo de análise, cujos dilemas repousam na tensão entre eficiência alocativa e soberania estratégica, especialmente em contextos democráticos e de paz. Posteriormente, a seção 2.2 aprofundou o debate sobre a invisibilidade orçamentária da defesa em tempos de paz, mobilizando conceitos como pacifismo unilateral, lacuna temporal e imprevidência estratégica, que ajudam a explicar a histórica negligência do tema na América Latina.

A seção 2.3 demonstrou que a BID não é apenas um instrumento logístico, mas um pilar do desenvolvimento nacional, conectando autonomia tecnológica, soberania e dinamismo produtivo. Por sua vez, a seção 2.4 reforçou que, sem continuidade

⁸*Accountability* é o dever de agentes públicos prestarem contas de suas ações e decisões, assumindo responsabilidade por seus atos perante a sociedade e órgãos de controle, envolvendo transparência, justificativa e possibilidade de sanção. Trata-se de conceito central na governança democrática e na administração pública contemporânea PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (org.). *Democracy, Accountability, and Representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

orçamentária, o planejamento estratégico se fragmenta e perde efetividade, reiterando a importância de institucionalizar a estabilidade orçamentária da política de defesa.

Em síntese, a seção 2.5 apresentou argumentos econômicos e fiscais a favor da vinculação. Eles se apoiaram em autores clássicos como Musgrave e contemporâneos como Nikolaidou, além de marcos normativos recentes como o novo arcabouço fiscal. A defesa, como política pública estratégica, demanda recursos e um arcabouço institucional que assegure estabilidade, eficiência e legitimidade ao longo do tempo.

Nesse sentido, a vinculação do orçamento da defesa ao patamar de 2% do PIB representa mais que um instrumento de planejamento: é a afirmação de um compromisso duradouro com a soberania e a presença do Estado. Como adverte Celso Lafer (2001), a autonomia internacional dos Estados não se sustenta apenas na diplomacia, mas na capacidade de dissuasão concreta. Atribuir regularidade na alocação de recursos à defesa significa garantir os meios materiais que sustentam a existência política do país. Demonstrou-se que o piso de 2% é condição necessária, mas não suficiente, para consolidar uma política de defesa sustentável. Sua efetividade dependerá da capacidade estatal de planejar, coordenar e proteger esse compromisso ao longo do tempo.

A partir dessas premissas, o próximo capítulo abordará a Base Industrial de Defesa, explorando seu papel como infraestrutura crítica da soberania e as condições político-orçamentárias para sua consolidação no atual cenário brasileiro.

3 BID: PILAR DA CAPACIDADE ESTRATÉGICA

Segundo dados do IPEA (2023), a Base Industrial de Defesa brasileira é composta por cerca de 220 Empresas Estratégicas de Defesa (EED) credenciadas, com potencial expressivo para gerar emprego, renda e inovação tecnológica, além de ampliar a inserção internacional do país. Entretanto, o SIPRI (2024) indica que a participação brasileira nos gastos globais de defesa vem diminuindo de forma contínua na última década, sinalizando que, apesar do potencial industrial existente, há uma perda relativa de capacidade competitiva no cenário internacional.

Esse contraste entre potencial e tendência reforça a necessidade de um mecanismo estável de financiamento, capaz de converter a capacidade produtiva atual em uma base industrial plenamente consolidada e alinhada às demandas estratégicas de longo prazo. Conforme defende Hartley (2007), uma base industrial robusta confere aos Estados maior liberdade e ação, na medida em que reduz a dependência externa em momentos críticos e estimula o desenvolvimento tecnológico interno.

Nikolaidou (2021) acrescenta que, quando sustentada por políticas de financiamento previsíveis, a BID pode operar como amortecedor econômico em crises, preservando cadeias produtivas estratégicas. No mesmo sentido, Dunne e Tian (2015) argumentam que países que articulam planejamento de longo prazo e P&D setorial conseguem converter gastos militares em ganhos econômicos líquidos.

A Política Nacional de Defesa reconhece que a consolidação da BID é fator crítico de autonomia estratégica, por garantir a disponibilidade de meios para a defesa e o domínio de tecnologias sensíveis (BRASIL, 2020d). Tal reconhecimento reforça que o fortalecimento da BID é imperativo para a preservação da soberania e da capacidade de dissuasão do Estado brasileiro.

Este capítulo analisa como a BID articula vinculação orçamentária e soberania nacional, sustentando a capacidade estratégica brasileira. O texto se desdobra em quatro blocos analíticos: (i) o papel estratégico da BID frente ao ambiente externo; (ii) a análise da governança e da coordenação institucional; (iii) o diagnóstico dos principais gargalos e desafios enfrentados pelo setor; e (iv) o papel da ID na indução ao desenvolvimento nacional.

A estruturação entre esses blocos sustenta a hipótese de que vincular o orçamento da defesa a um patamar mínimo do PIB fortalece a BID e amplia a

capacidade do Estado de transformar a defesa em política pública de longo prazo, ancorada em estabilidade, inovação e autonomia estratégica. No próximo tópico (3.1), aprofunda-se o papel estratégico da BID, conectando seu desempenho à conjuntura internacional e às necessidades específicas do Brasil.

3.1 O PAPEL DA BID NA CONSTRUÇÃO DA DEFESA NACIONAL

Historicamente, a consolidação de uma infraestrutura produtiva de defesa no Brasil enfrentou oscilações entre avanços institucionais e ciclos de descontinuidade, comprometendo sua consolidação como política de Estado. Tal fenômeno pode ser observado nas palavras de Proença Jr. e Diniz (1998, p.37):

[...] embora a política de defesa deva ser considerada como parte da política do Estado, ela também é, como qualquer política, provisória, temporária, e seus objetivos tenderão a oscilar conforme o grau de diferença entre os grupos e suas respectivas posições de força no cenário político.

Esse entendimento reforça que a consolidação da BID exige compromisso de longo prazo por parte do Estado, superando visões restritas à racionalidade econômica imediata.

A consolidação de uma BID robusta enfrenta desafios além das questões tecnológicas e industriais. Analisando como pano de fundo a guerra na Ucrânia revela-se que a dependência de cadeias externas de suprimento pode paralisar a capacidade de resposta de um Estado, mesmo que este disponha de alianças ou compromissos diplomáticos. Galeotti (2023) destaca que a resposta europeia à agressão russa foi baseada na reativação de capacidades produtivas e no fortalecimento da indústria de defesa como contraponto à vulnerabilidade logística e estratégica.

No Brasil, as dificuldades assumem contornos institucionais e políticos. A cultura de pacifismo unilateral, mencionada por Ruy Barbosa e discutida na seção anterior, ainda persiste como obstáculo à formação de consenso sobre a centralidade da defesa. Soma-se a isso a competição por recursos em um ambiente fiscal restrito. Conforme Sandler e Hartley (1995) apontam, essa tensão caracteriza o clássico dilema entre “*guns and butter*”⁹, expressão consagrada na literatura econômica que

⁹ Guns and butter: conceito utilizado em economia de defesa para representar o trade-off entre segurança nacional e bem-estar social, sendo aplicado em modelos teóricos e análises empíricas sobre prioridades orçamentárias de Estados. Referência: SANDLER, Todd; HARTLEY, Keith. The

representa a escolha entre alocar recursos públicos para fins militares (*guns*) ou para demandas sociais, como saúde e educação (*butter*). Em contextos de restrição fiscal e baixa percepção de ameaça externa, esse trade-off penaliza os investimentos em defesa, agravando os ciclos de descontinuidade e comprometendo a consolidação da BID.

Esse dilema repercute diretamente na sustentabilidade dos programas estratégicos e na retenção de quadros técnicos especializados, minando a coordenação entre setores indispensável à manutenção de políticas de longo prazo. Nesse contexto, Moraes et al. (2020) e Brustolin (2018) complementam ao evidenciar que a persistente cultura de descontinuidade orçamentária e a fragilidade do planejamento estratégico no Brasil se somam a esses desafios, tornando ainda mais difícil consolidar setores críticos como a indústria de defesa.

Embora o Brasil tenha polos de excelência, a BID permanece fragmentada, com baixa articulação entre os setores militar, acadêmico e produtivo, agravada por ciclos orçamentários instáveis. Como assevera Mendes (2017), a ausência de compromissos vinculantes com o setor de defesa amplia a distância entre as necessidades estratégicas e os recursos disponíveis, gerando um ambiente desfavorável à inovação tecnológica e ao desenvolvimento sustentado.

Diante desse cenário, a próxima seção analisará como a integração entre planejamento orçamentário e estratégia de defesa pode reverter essa lógica, consolidando a BID como base sólida da soberania nacional.

3.2 GOVERNANÇA E COORDENAÇÃO ESTRATÉGICA

A análise a seguir foca na vinculação orçamentária como instrumento de planejamento de longo prazo, destacando sua relevância para a sustentabilidade dos projetos estratégicos, a segurança jurídica dos atores envolvidos e a maturação do ecossistema nacional de defesa. Primeiro, serão abordados os fundamentos político-institucionais da vinculação e sua compatibilidade com os marcos constitucionais e fiscais (3.2.1). Em seguida, examinar-se-á sua contribuição para o fortalecimento da governança pública, da transparência e da coordenação interinstitucional no setor (3.2.2).

economics of defense. In: SANDLER, Todd; HARTLEY, Keith (org.). Handbook of Defense Economics: Volume 1 – Defense in a Globalized World. Amsterdam: Elsevier, 1995. p. 3-36

3.2.1 Compromisso político e previsibilidade orçamentária

A vinculação orçamentária de 2% do PIB representa um compromisso político-institucional com a continuidade dos investimentos em defesa. Trata-se de uma âncora fiscal simbólica, concebida para proteger o orçamento da área contra a volatilidade dos ciclos eleitorais e das disputas interministeriais. O objetivo é conferir estabilidade aos fluxos orçamentários, criando condições para o planejamento de longo prazo, a sustentabilidade dos programas estratégicos e a consolidação da BID como setor estruturante da soberania nacional (BRASIL, 2020a). Nesse diapasão, a vinculação pode reforçar a coerência entre os instrumentos do ciclo orçamentário, conforme destaca Brustolin (2018), ao analisar os entraves da descontinuidade nos investimentos estratégicos.

O que se propõe não é o aumento arbitrário de gastos, mas a institucionalização de um piso estável, alinhado ao planejamento plurianual e à continuidade das políticas públicas. Esse arranjo é compatível com os preceitos estabelecidos pela Constituição Federal (CF), especialmente no artigo 165, que estrutura o ciclo orçamentário sob lógica de continuidade e transparência (Mendes, 2017). Tal previsibilidade é essencial para sustentar capacidades estratégicas ao longo do tempo, independentemente de conjunturas políticas ou crises, desde que fiscalmente compatível com os ciclos econômicos, como destacam Sandler e Hartley (1995).

3.2.2 Governança, transparência e flexibilidade

A adoção de regras de vinculação orçamentária encontra precedentes na Constituição Federal brasileira, que assegura percentuais mínimos em áreas como saúde e educação, como demonstram os artigos 198, §2º, e 212. Esses dispositivos atuam como mecanismos de blindagem, assegurando que políticas públicas essenciais não sejam vulneráveis a ciclos eleitorais ou contingenciamentos fiscais (Mendes, 2017). No setor de defesa, a proposta de vinculação ao PIB segue essa lógica, funcionando como um mecanismo de previsibilidade e proteção institucional do orçamento de longo prazo, especialmente relevante em setores de maturação lenta e elevada dependência de estabilidade institucional (Brustolin, 2018).

A vinculação, alinhada às recomendações da OCDE (2014), fortalece a governança estratégica ao estabelecer mecanismos estáveis de alocação que

favorecem a transparência e a coordenação intersetorial. Na pasta da defesa, ela fortalece a integração entre os instrumentos orçamentários (PPA, LDO e LOA) e os marcos estratégicos do setor (END e PND), criando um ambiente propício à coordenação intersetorial e à responsabilização pelos resultados (IPEA, 2022).

É importante destacar que a vinculação não dispensa critérios técnicos, meritocráticos e transparentes na execução do orçamento. Santos e Leske (2023), advertem que a eficácia depende de estruturas que transformem previsibilidade em eficiência alocativa, articulando planejamento militar e desenvolvimento nacional. As vinculações ao PIB possuem uma vantagem: são automaticamente proporcionais à atividade econômica. Em períodos de crescimento, ampliam o volume disponível para investimentos; em tempos de retração, acompanham a redução da arrecadação. Nikolaidou (2021) demonstra que esse modelo oferece um comportamento anticíclico que o torna compatível com os princípios da responsabilidade fiscal.

Bitzinger (2003) observa que a efetividade de arranjos institucionais em setores sensíveis depende de mecanismos estáveis capazes de alinhar objetivos estratégicos e meios disponíveis, reforçando a necessidade de previsibilidade como base para a BID. Quando conjugada com uma governança técnica e uma política industrial robusta, a vinculação pode alavancar a BID como instrumento de desenvolvimento tecnológico e estratégico (Etzkowitz; Leydesdorff, 2000). A vinculação, portanto, não é um fim, mas um instrumento de racionalidade institucional, voltado a superar a fragmentação histórica que caracteriza a política de defesa no Brasil.

3.3 A PEC COMO INSTRUMENTO DE COORDENAÇÃO INSTITUCIONAL

A previsibilidade orçamentária é fundamental para superar a fragmentação das políticas públicas e construir arranjos institucionais sustentáveis. A proposta de vinculação orçamentária para o setor de defesa atua não apenas como instrumento financeiro, mas como elemento catalisador da integração entre diferentes esferas governamentais, industriais e acadêmicas, ao assegurar um patamar mínimo de investimentos.

Skaperdas (2003) analisa como, em ambientes com incentivos políticos e econômicos dispersos, a institucionalização de compromissos de longo prazo, como regras de vinculação, promove estruturas cooperativas mais estáveis e reduz os custos da fragmentação decisória. Nesse contexto, parâmetros vinculantes reforçam

o compromisso estratégico do Estado e favorecem a articulação entre os diferentes instrumentos de planejamento e orçamento.

3.3.1 Integração institucional pela vinculação

A coordenação entre diferentes atores do ecossistema de defesa é fundamental para consolidar políticas públicas sustentáveis nesse setor. Essa lógica encontra respaldo no modelo da trílice hélice¹⁰, formulado por Etzkowitz e Leydesdorff (2000), que propõe a interação sinérgica entre universidade, indústria e governo como arranjo institucional capaz de impulsionar a inovação em setores estratégicos. No campo da defesa, essa articulação adquire contornos ainda mais complexos, exigindo previsibilidade orçamentária, estabilidade normativa e integração entre as dimensões civil e militar.

A vinculação ao PIB atua como catalisadora da coordenação entre órgãos de defesa, setor produtivo e instituições de pesquisa, alinhando o planejamento plurianual aos ciclos tecnológicos da indústria de defesa através da previsibilidade fiscal. Além disso, contribui para mitigar a dispersão dos recursos e a irregularidade nos aportes financeiros, apontadas pelo IPEA (2022) como entraves recorrentes ao desenvolvimento da BID.

Skaperdas (2007) também sustenta essa lógica. Para ele, a organização institucional da segurança depende de contratos intertemporais estáveis, que reduzem o risco e alinham incentivos entre os agentes públicos e privados.

Nesse sentido, a vinculação funciona como mecanismo de redução de incertezas institucionais e de indução de compromisso entre os atores da cadeia produtiva de defesa, permitindo a consolidação da BID como ativo estratégico de longo prazo.

3.3.2 Arranjos e coordenação intersetorial

¹⁰ Trílice Hélice é um modelo de inovação baseado na sobreposição de funções entre universidade, indústria e governo, no qual as instituições acadêmicas passam a desempenhar papel empreendedor, o governo atua como catalisador e a indústria se envolve ativamente em processos de conhecimento e tecnologia. ETZKOWITZ, Henry. *The Triple Helix: University–Industry–Government Innovation in Action*. New York: Routledge, 2008.

A centralização do processo de *procurement*¹¹ em instituições com autonomia técnica e regras claras de financiamento é apontada como medida essencial para prevenir falhas contratuais e assegurar eficiência em setores de alta especificidade técnica, como o militar (Rogerson, 1995). No Brasil, contudo, o modelo de aquisição ainda se caracteriza por incertezas procedimentais, baixa previsibilidade e sobreposição de competências, fatores que limitam o potencial de gerar externalidades positivas para o tecido produtivo nacional.

Essas fragilidades se somam aos desafios comuns aos países em desenvolvimento, que precisam compatibilizar os gastos de defesa com restrições estruturais de financiamento e limitações institucionais. Como observam Deger e Sen (1995), a ausência de mecanismos sólidos de articulação entre ministérios, agências de fomento, empresas e universidades reduz significativamente a capacidade de internalizar e multiplicar os benefícios tecnológicos e econômicos da indústria de defesa.

Iniciativas como a Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID) e o Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED) já apontam nessa direção ao prever parcerias estratégicas e incentivar a pesquisa aplicada. No entanto, a eficácia desses instrumentos depende de sua plena institucionalização e da garantia de recursos estáveis, evitando a intermitência que compromete programas de longo prazo.

Assim, a vinculação orçamentária ao patamar de 2% do PIB pode ser compreendida como ferramenta de indução à coordenação institucional. Trata-se de uma política que garante recursos e viabiliza um ambiente institucional favorável à inovação, à sustentabilidade da BID e à autonomia nacional.

3.3.3 Desafios da coordenação institucional da BID no Brasil

Na análise de Winand e Saint-Pierre (2016), a articulação entre os atores envolvidos na formulação e implementação da política de defesa no Brasil enfrenta obstáculos estruturais que comprometem a efetividade da BID como instrumento de

¹¹ *Procurement* de defesa é o conjunto de processos institucionais e decisões políticas que governam a maneira como as forças armadas adquirem capacidades militares, incluindo critérios de desempenho, custo, riscos e impactos industriais. Referência: ROGERSON, William P. Incentive models of the defense procurement process. In: HARTLEY, Keith; SANDLER, Todd (org.). Handbook of Defense Economics: Volume 1 – Defense in a Globalized World. Amsterdam: Elsevier, 1995. p. 309-346.

desenvolvimento e autonomia estratégica. Como observa Dagnino (2008), a ausência de arranjos institucionais robustos e integrados tende a acentuar problemas como a fragmentação das políticas setoriais, a descontinuidade orçamentária e a baixa capacidade de coordenação entre ministérios e entes subnacionais.

Garfinkel & Skaperdas (2007) argumentam que a eficiência institucional em setores estratégicos depende de mecanismos intertemporais de compromisso e alinhamento de incentivos, capazes de sustentar decisões coletivas no tempo. Sem esses mecanismos, há dispersão de esforços, a sobreposição de competências e a erosão da capacidade estatal de induzir políticas de longo prazo.

Esse diagnóstico se aplica ao caso brasileiro, onde, embora o MD possua a atribuição formal de coordenar o planejamento estratégico, a execução orçamentária e a integração com a indústria, enfrenta desafios para exercer plenamente esse papel. Fatores como disputas orçamentárias, baixa priorização política e limitações institucionais reduzem sua capacidade de consolidar um arranjo centralizado, com autonomia técnica, capaz de articular de forma estável os diferentes atores. Não obstante, documentos como a PND e o PAED prevejam diretrizes para a integração setorial, sua execução é frequentemente condicionada por contingências fiscais e instabilidade decisória, resultando em um ecossistema fragmentado no qual a BID opera de forma reativa e com baixa sinergia entre seus componentes (Ambros, 2017). Conforme destaca Braddon (1995), políticas públicas de defesa bem estruturadas geram impactos regionais significativos, reforçando a importância de coordenação estratégica para a distribuição territorial equilibrada da indústria de defesa.

A eficácia do sistema de aquisições militares, segundo Rogerson (1995), está diretamente relacionada à presença de instituições com regras claras, capacidade técnica e fluxo de recursos previsível. Essas condições raramente são encontradas em países com elevada volatilidade fiscal e baixa institucionalização da defesa como política de Estado.

O desafio brasileiro não se resume à falta de recursos. Ele também inclui a carência de um modelo institucional robusto, capaz de coordenar atores, articular políticas e sustentar compromissos intertemporais. A vinculação orçamentária ao PIB pode representar uma âncora institucional para fortalecer os mecanismos de coordenação e planejamento. Isso conferiria à política de defesa a estabilidade exigida por sua natureza estratégica.

3.3.4 Lições internacionais: o caso da Coreia do Sul

A trajetória recente da Coreia do Sul constitui um dos exemplos mais bem-sucedidos de centralização institucional e planejamento estratégico aplicados à BID. Em 2006, o país promoveu uma reestruturação profunda na gestão das aquisições militares, integrando funções antes dispersas em diferentes instâncias decisórias, como o Ministério da Defesa Nacional, o Estado-Maior Conjunto e as forças singulares, em uma única entidade: a *Defense Acquisition Program Administration* (DAPA) (Silva; Matos, 2024).

De acordo com Paik (2024, apud Silva; Matos, 2024), a criação da DAPA foi acompanhada da promulgação da *Defense Acquisition Program Act*, estabelecendo um marco legal que consolidou competências relativas ao planejamento estratégico, execução orçamentária, pesquisa e desenvolvimento (P&D), aquisição de sistemas de defesa e coordenação de exportações.

A DAPA se consolidou como autoridade central responsável por supervisionar todo o ciclo de vida dos programas de defesa, desde a pesquisa preliminar até a entrega final dos sistemas às Forças Armadas. (Silva; Matos, 2024). Essa atuação inclui a definição de estratégias de aquisição, a gestão integrada de projetos, a aplicação de sistemas de controle de qualidade e a coordenação de contratos com a indústria privada, garantindo compatibilidade entre requisitos operacionais, prazos e orçamentos (Silva; Matos, 2024).

O caso sul-coreano demonstra que, em cenários de restrição orçamentária e elevada competição no mercado global de armamentos, a preservação e o fortalecimento da BID exigem estratégias proativas de inserção internacional. Conforme assinala Mazzucato (2021), Estados com setores de defesa sustentáveis participam ativamente das exportações de armamentos, utilizando-as como mecanismo de sustentação econômica e autonomia tecnológica. Na Coreia do Sul, essa diretriz foi incorporada como política de Estado, apoiada por instrumentos de financiamento, campanhas de marketing, participação em feiras internacionais e acordos de cooperação industrial e tecnológica (Silva; Matos, 2024).

Esse arranjo institucional está em consonância com o modelo conceitual do “tríplice industrial de defesa”, proposto por Heidenkamp et al. (2015), que define o governo como cliente, patrocinador e regulador da indústria de defesa. Ao desempenhar simultaneamente essas funções, o Estado sul-coreano assegura

previsibilidade na demanda interna, direciona investimentos estratégicos em P&D, concede incentivos fiscais e regula o setor para proteger ativos tecnológicos sensíveis.

Como resultado desse desenho institucional, a presença desse tripé confere à BID coreana a resiliência necessária para sustentar longos ciclos de desenvolvimento, altos custos de capital e oscilações na lucratividade características típicas do setor (Paik, 2024, apud Silva; Matos, 2024).

O Banco Mundial (2018) observa que a coordenação institucional promovida pela DAPA foi decisiva para alinhar investimentos em defesa a objetivos de longo prazo, como autonomia tecnológica e ampliação das exportações. O resultado foi expressivo: a Coreia passou a integrar o grupo dos dez maiores exportadores mundiais de armamentos e estabeleceu como meta alcançar a quarta posição global até 2027, ao mesmo tempo em que fortalece sua base científica e tecnológica.

O exemplo da Coreia do Sul evidencia que a combinação entre autoridade centralizada, mecanismos de coordenação intersetorial e políticas de exportação sustentadas pode transformar a BID em um vetor estruturante de poder nacional.

3.4 CONSOLIDAÇÃO DA BID: DESAFIOS E CAMINHOS

Esta seção aprofunda os aspectos internos da sustentabilidade da BID, com base nas análises sobre seu papel estratégico, entraves institucionais e desafios de coordenação intersetorial. Ela aborda gargalos históricos, dilemas industriais, desafios de inovação e oportunidades de incentivo ao desenvolvimento. Em particular, o tensionamento entre consumir recursos e gerar capacidades estratégicas, os limites impostos pela ausência de incentivos à inovação, os argumentos técnicos e institucionais que sustentam a proposta de vinculação orçamentária e os potenciais efeitos multiplicadores da BID na economia nacional serão examinados.

3.4.1 Dilema estratégico da BID: consumidora ou produtora?

A BID ocupa posição ambivalente no sistema de defesa: é simultaneamente consumidora de recursos públicos e produtora de meios estratégicos essenciais à soberania nacional. Essa tensão é visível em países de industrialização incompleta, onde a estrutura produtiva de defesa não é autossuficiente, mas depende do apoio estatal.

No caso brasileiro, a descontinuidade das políticas industriais voltadas à defesa expõe a BID a ciclos de expansão e retração desconectados de uma lógica estratégica de longo prazo. Autores como Dunne (1995) afirmam que a sustentabilidade do setor depende de manter um fluxo constante de investimentos, gerar demanda interna e construir conexões com mercados externos, reduzindo a vulnerabilidade à instabilidade fiscal. Bitzinger (2003) ressalta que a dependência de fornecedores externos limita a autonomia tecnológica e aumenta a vulnerabilidade geopolítica dos países, tornando-os suscetíveis a flutuações políticas e econômicas globais. Essa configuração restringe significativamente a capacidade nacional, tornando o Brasil vulnerável a crises e restrições externas.

Por outro lado, a escolha por uma BID robusta e autônoma implica enfrentar desafios complexos, como a demanda incerta e volátil por produtos de defesa, a necessidade de elevados investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação, além da construção e manutenção de uma base industrial e tecnológica capacitada (BRASIL, 2020a). Superar esses desafios requer planejamento estratégico consistente e políticas públicas coordenadas, capazes de oferecer suporte contínuo ao setor.

3.4.2 Maturação dos mercados e o desafio da inovação

Um dos principais desafios enfrentados pela BID reside na maturação tecnológica de setores complexos, como defesa cibernética, sistemas navais e aeroespaciais. A inovação, nesses domínios, não ocorre de forma espontânea, mas depende de longos ciclos de pesquisa, desenvolvimento e absorção tecnológica, sustentados por estabilidade institucional e mecanismos previsíveis de financiamento (Ambros, 2017).

Segundo Lichtenberg (1995), os efeitos de *spillovers* da inovação em defesa são relevantes para a economia. No entanto, sua concretização exige institucionalidade sólida, continuidade de investimentos e articulação entre o setor produtivo, a academia e o governo. Essa dinâmica é sensível em países em desenvolvimento, onde a incerteza orçamentária compromete ecossistemas inovadores de longo prazo.

Embora o Brasil tenha marcos como a PNID e PAED, sua implementação enfrenta entraves burocráticos, baixa coordenação interministerial e instabilidade

fiscal, fatores que dificultam o acesso das empresas da BID a crédito e investimentos de longo prazo, restringindo sua capacidade de inovar, escalar tecnologias críticas e consolidar cadeias produtivas autônomas. (Andrade, 2021)

3.4.3 Gargalos estruturais e riscos para o crescimento da BID

Os entraves estruturais da BID brasileira manifestam-se na fragilidade do financiamento público e na descontinuidade dos ciclos de investimento, comprometendo a relação entre o Estado e o setor produtivo. Rogerson (1995) argumenta que a previsibilidade do fluxo de recursos é condição para induzir investimentos privados e formar uma cadeia produtiva nacional eficiente. No Brasil, esse fluxo é interrompido com frequência, sem garantias plurianuais e suscetível a ciclos eleitorais e contingenciamentos discricionários (Andrade, 2021), o que afeta o planejamento de longo prazo, reduz a confiança dos agentes privados.

Outro gargalo relevante está na fragilidade dos mecanismos institucionais de coordenação. A dispersão de competências entre ministérios, a ausência de uma autoridade executiva unificada e a sobreposição de políticas setoriais geram ineficiências na formulação e execução das estratégias de defesa e inovação. Segundo o IPEA (2022), o setor de defesa brasileiro ainda é marcado por concentração regional, baixa integração tecnológica e dependência de compras governamentais descontínuas. Essa condição limita a formação de um ecossistema coeso, capaz de absorver inovação, escalar produção e competir internacionalmente.

Dunne (1995) reforça que a sustentabilidade de uma ID exige estabilidade política, comprometimento interinstitucional e um ambiente de financiamento tecnicamente orientado. Quando essas condições estão ausentes, a BID tende a assumir perfil reativo e vulnerável, incapaz de sustentar capacidades autóctones em períodos de baixa demanda.

No Brasil, entraves burocráticos, baixa articulação entre Defesa, Indústria e Ciência & Tecnologia e escassez de quadros técnicos especializados dificultam a implementação de instrumentos como o PAED e a PNID. Andrade (2021) destaca que, sem um fluxo orçamentário estável e transparente, os editais de inovação, as linhas de crédito e os incentivos fiscais não são suficientes para consolidar a BID como vetor de desenvolvimento.

Por fim, a ausência de uma estratégia de longo prazo para o setor resulta em baixa previsibilidade regulatória e institucional, desestimulando o ingresso de novos atores, como observa Ambros (2017).

Esses gargalos estruturais decorrem não apenas de limitações orçamentárias, mas da fragilidade dos compromissos intertemporais do Estado com o setor de defesa. Superar essas barreiras requer financiamento e um redesenho institucional que una planejamento, estabilidade normativa e coordenação executiva, permitindo que a BID opere de forma contínua, previsível e inovadora.

3.4.4 Vinculação orçamentária como mecanismo de desenvolvimento

A instabilidade orçamentária, destacada na subseção anterior como um dos principais gargalos da BID, fragiliza o planejamento estratégico, inibe a inovação e desestimula investimentos privados (IPEA, 2013). Nesse contexto, a vinculação do orçamento de defesa a 2% do PIB, proposta central deste trabalho, deve ser compreendida como um instrumento de sustentabilidade institucional capaz de superar os entraves mapeados e fortalecer a BID.

Segundo Rogerson (1995), a previsibilidade do fluxo de recursos é essencial para induzir investimentos privados e formar uma cadeia produtiva eficiente em setores com alta especificidade técnica, como o militar. Essa estabilidade orçamentária permite que fornecedores planejem a médio e longo prazo, desenvolvam capacidades tecnológicas e assumam riscos compatíveis com os retornos esperados, algo inviável em ambientes marcados por cortes discricionários ou contingenciamentos sistemáticos.

Experiências internacionais mostram que políticas industriais voltadas ao setor de defesa exigem mecanismos próprios de financiamento, governança e *accountability*. Hartley (2007) destaca os longos ciclos de aquisição, altos riscos tecnológicos e efeitos de aprendizado cumulativos. Nessas condições, a previsibilidade orçamentária funciona como âncora institucional que viabiliza estratégias duradouras, compatíveis com os objetivos de soberania e autonomia tecnológica.

A OCDE (2014) recomenda que países membros adotem práticas de orçamentação estratégica em áreas sensíveis, como infraestrutura e defesa, para garantir coerência entre metas de longo prazo e alocação de recursos. O princípio da

governança fiscal sustentável pressupõe controle de gastos e capacidade de planejar, executar e avaliar políticas com horizonte plurianual. Mendes (2017) afirma que a vinculação é um mecanismo legítimo de proteção institucional, voltado à salvaguarda de políticas públicas essenciais frente às pressões conjunturais do ciclo político. Embora aplicada aos setores de saúde e educação, sua extensão à defesa, pela natureza estratégica do tema, é justificável.

Mais que uma técnica fiscal, a vinculação é aqui tratada como política de Estado, capaz de conferir estabilidade à BID, previsibilidade aos investimentos em inovação e coerência entre os objetivos estratégicos e os mecanismos permanentes de financiamento. Com essa perspectiva, abre-se caminho para analisar, na próxima subseção, os efeitos econômicos e sociais indiretos dessa medida, especialmente no que se refere às externalidades positivas da BID para o desenvolvimento nacional.

3.4.5 A BID e seu papel nacional: Externalidades e Perspectivas

Diante dos gargalos estruturais identificados na subseção anterior, a PEC 55/2023 se apresenta como instrumento central para proporcionar estabilidade ao planejamento estratégico de longo prazo da BID. Essa condição é fundamental para que a indústria nacional de defesa supere fragilidades históricas e se consolide como pilar da soberania e da autonomia tecnológica do país.

Experiências internacionais mostram que a alocação e coordenação eficaz de recursos públicos são fatores decisivos para fortalecer a Base Industrial de Defesa e a sustentabilidade dos programas estratégicos. O caso da Coreia do Sul evidencia que a implementação de políticas governamentais estruturadas, combinadas com investimentos estáveis, podem impulsionar a modernização das capacidades militares e integrar o setor produtivo à inovação tecnológica, promovendo resultados positivos para a segurança nacional e o desenvolvimento econômico. Esses exemplos oferecem referências úteis para o Brasil na superação de desafios semelhantes.

Além disso, a articulação entre os marcos estratégicos e os instrumentos orçamentários vinculados ao PIB constitui um passo decisivo para transformar a política de defesa em política de Estado, capaz de resistir às oscilações políticas e econômicas que fragilizaram o setor. Essa integração reforça a governança pública, promove a continuidade dos projetos estratégicos e estimula a cooperação entre Estado, indústria e academia.

Por fim, consolidar a BID como vetor de desenvolvimento tecnológico, econômico e social requer não apenas estabilidade orçamentária e institucional, que se pretende com a PEC em comento, mas também o compromisso político de longo prazo que a enquadre como política de Estado. Essa dupla dimensão permite que a BID cumpra seu papel promovendo crescimento sustentável, geração de empregos qualificados e a inserção estratégica do Brasil no cenário internacional. Desta forma, o conjunto de argumentos desenvolvidos neste capítulo sustenta que a previsibilidade orçamentária, quando acompanhada de coordenação institucional e políticas industriais robustas, constitui a base indispensável para que a BID se afirme como elemento estruturante da soberania nacional.

Essa perspectiva abre a transição para o próximo capítulo, que abordará os desafios orçamentários e a dimensão política que envolve a vinculação, aprofundando a análise sobre sua viabilidade e o embate necessário para assegurar sua efetividade como política de Estado para a indústria de defesa nacional.

4 INTRODUÇÃO À REALIDADE ORÇAMENTÁRIA BRASILEIRA

A política orçamentária brasileira se estrutura a partir de uma arquitetura normativa que combina princípios constitucionais, instrumentos de planejamento plurianual e dispositivos de responsabilidade fiscal. No plano formal, esse conjunto formado pelo Plano Plurianual, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias e pela Lei Orçamentária Anual, associado às disposições da LC n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e, mais recentemente, da LC n.º 200/2023 (Novo Arcabouço Fiscal), foi concebido para garantir previsibilidade, estabilidade e alinhamento entre metas estratégicas e alocação de recursos públicos (Giacomoni, 2020).

Entretanto, a experiência nacional evidencia um descompasso persistente entre o desenho normativo e a execução efetiva. Estudos demonstram que contingenciamentos recorrentes, faseamento de despesas, postergação de pagamentos e fragmentação decisória, reduzem a capacidade de converter o montante para a pasta em entregas concretas, sobretudo em políticas que exigem horizonte de longo prazo (Pressman, Wildavsky, 1973).

No caso da defesa, análises recentes apontam que, embora o orçamento do MD figure entre as maiores funções de despesa da União, sua composição é fortemente concentrada em despesas obrigatórias¹² de pessoal e manutenção conforme ilustrado na Figura 4, restando parcela residual para investimentos em modernização, pesquisa e desenvolvimento.

Esse cenário é agravado por fatores políticos e institucionais. No presidencialismo de coalizão brasileiro, a disputa por recursos é moldada pela necessidade de manutenção de maiorias parlamentares e pela prevalência de agendas de maior apelo social e eleitoral, o que dificulta a priorização de setores com baixa visibilidade pública, como a defesa (Santos, 2011). A ausência de piso constitucional para o setor e a baixa saliência do tema no debate público contribuem para que a previsibilidade orçamentária seja exceção, não regra.

O presente capítulo examina essa realidade a partir de três movimentos analíticos: (i) apresentar um raio-X do orçamento de defesa, com dados recentes que evidenciam a estrutura e a trajetória dos gastos; (ii) discutir as dinâmicas políticas e

¹² Despesas obrigatórias correspondem às que possuem execução determinada por força de lei ou norma específica, como pagamentos de pessoal ativo e inativo, benefícios previdenciários e assistenciais, e transferências constitucionais e legais (BRASIL, 2024).

institucionais que moldam a disputa por recursos e criam barreiras à continuidade; e (iii) confrontar essa realidade com os pressupostos teóricos da vinculação orçamentária ao PIB, avaliando as condições necessárias para que a PEC dos 2% se traduza em mudança estrutural.

4.1 RAIO-X DO ORÇAMENTO DE DEFESA NO BRASIL

Conforme discutido anteriormente, o contraste entre o volume absoluto de gastos e o esforço proporcional destinado à defesa, adquire contornos ainda mais críticos quando se analisa a estrutura interna do orçamento do setor.

Embora a função Defesa ocupe posição relevante no ranking de despesas da União, a maior parte dos recursos permanece comprometida com pessoal e manutenção, deixando margem reduzida para investimentos estratégicos. Essa rigidez estrutural, associada à retração histórica dos investimentos e à volatilidade na execução, revela que o desafio não está apenas em ampliar o esforço orçamentário, mas em requalificar sua composição e assegurar estabilidade de fluxos.

Em 2025, o orçamento previsto para o Ministério da Defesa é de aproximadamente R\$ 128,1 bilhões (Figura 3), o que o posiciona como a quarta maior função orçamentária federal, ficando atrás apenas das áreas de Desenvolvimento Social, Saúde e Educação. A análise de sua composição, entretanto, revela uma forte concentração em Despesas Obrigatórias: cerca de 86,2% do total destina-se ao pagamento de pessoal e encargos sociais, 7% à manutenção e custeio das atividades operacionais e apenas 5,5% a investimentos. A Figura 4 apresenta de forma visual essa distribuição percentual, evidenciando a baixa participação dos investimentos no conjunto das despesas (BRASIL, 2025).

Essa estrutura evidencia que, embora o volume global seja expressivo, a margem efetiva para financiar modernização, aquisição de equipamentos e estímulo à inovação tecnológica na BID é reduzida.

Em perspectiva histórica, a situação é ainda mais preocupante: entre 2015 e 2025, os investimentos discricionários caíram 42% em termos reais, considerando valores corrigidos pelo IPCA, como ilustra a Figura 5 (BRASIL, 2025). Essa tendência indica que a compressão do investimento é um padrão estrutural, independentemente de governos ou conjunturas econômicas.

No plano internacional, o esforço orçamentário brasileiro em defesa também revela fragilidades. Dados do SIPRI indicam que, em 2023, o Brasil destinou 1,1% do PIB ao setor, ocupando a 146ª posição mundial, atrás de países vizinhos como Colômbia (2,9%) e Chile (1,6%). A posição relativa do Brasil é demonstrada pela Figura 6, evidenciando que, embora o Brasil possua maior capacidade econômica absoluta na região, destina proporcionalmente menos recursos à defesa.

O panorama traçado nesta seção demonstra que, apesar de seu peso nominal, o orçamento da defesa brasileira é rigidamente comprometido com despesas correntes¹³, sofre retração histórica nos investimentos e apresenta esforço relativo modesto no cenário internacional. Esses elementos, combinados à instabilidade na execução, configuram um ambiente em que a previsibilidade orçamentária e a requalificação da composição de gastos se tornam pré-condições para qualquer estratégia de fortalecimento da política de defesa e da BID.

4.2 FRAGMENTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA, INSTITUCIONAL E DECISÓRIA

A rigidez estrutural do orçamento de defesa brasileiro não decorre apenas da predominância das despesas obrigatórias. Ela está enraizada em um sistema político-orçamentário caracterizado pela fragmentação e pela dispersão decisória, que, segundo Tsebelis (2002), constitui um ambiente com múltiplos jogadores de veto. No caso brasileiro, esses atores vão desde os diversos órgãos do Executivo, como Ministério do Planejamento e Orçamento, Ministério da Fazenda e Casa Civil, até o Congresso Nacional e os órgãos de controle, todos com capacidade de influenciar ou bloquear decisões. Essa multiplicidade de instâncias de consentimento torna a aprovação de reformas estruturais e o planejamento de longo prazo especialmente difíceis (Santos, 2011).

Aprofundando essa análise, o conceito de sistemas policêntricos de Abrucio (2010) ajuda a compreender como esses centros de poder operam de forma autônoma e com baixa coordenação. Na defesa, isso se traduz na setorialização das demandas: cada Força mantém canais próprios de negociação orçamentária, reduzindo a capacidade do Ministério da Defesa de articular uma visão estratégica

¹³ Despesas correntes são aquelas destinadas à manutenção e funcionamento dos serviços públicos, não contribuindo diretamente para a formação ou aquisição de bens de capital, incluindo gastos com pessoal e encargos sociais, juros e outras despesas de custeio (BRASIL, 2025).

integrada. Esse arranjo favorece a sobreposição de funções, a duplicação de esforços e a ausência de mecanismos robustos de alinhamento interinstitucional.

Sob a ótica da economia política, Mancuso (2022) explica que tais atores competem por recursos dentro de um ambiente de disputas distributivas. Nesse contexto, a defesa, por apresentar baixa centralidade política, enfrenta um “custo político” reduzido para sofrer cortes orçamentários. Áreas com maior visibilidade midiática e apelo eleitoral, como saúde, educação e assistência social, tendem a ser priorizadas, enquanto os investimentos estratégicos em defesa permanecem vulneráveis a contingenciamentos e remanejamentos.

A fragmentação também se manifesta no processo legislativo, especialmente quando se trata de alterações constitucionais, como a PEC que pretende vincular o orçamento da defesa a 2% do PIB. Uma Proposta de Emenda Constitucional deve percorrer um rito legislativo extenso, conforme ilustrado na Figura 7, que envolve apreciação por comissões de Constituição e Justiça, criação de comissões especiais, votação em dois turnos em cada Casa do Congresso e a obtenção de três quintos dos votos favoráveis em cada etapa. Trata-se de um percurso que, pela sua complexidade e múltiplas instâncias de deliberação, constitui um obstáculo eminentemente político à sua aprovação (Santos, 2011).

Assim, a fragmentação em suas diversas formas reduz a capacidade do Estado de conduzir políticas de defesa como políticas de Estado. Ao dispersar recursos, multiplicar centros de decisão e expor a execução orçamentária a vetores externos, o sistema reforça um padrão de baixa previsibilidade, criando um ponto de transição para um segundo desafio: a capacidade de manter a execução das políticas aprovadas ao longo do tempo, tema da seção seguinte.

4.3 LACUNAS DE IMPLEMENTAÇÃO

Na seção anterior, o objeto de análise concentrou-se nos gargalos ligados à arquitetura decisória e à fragmentação orçamentária que antecedem a alocação de recursos; aqui, a atenção se volta para a etapa subsequente: a implementação efetiva das políticas e programas de defesa. Nesse estágio, os óbices previamente identificados se materializam em obstáculos concretos à continuidade e à eficácia da ação governamental, configurando o chamado *gap* temporal, identificado por Pressman e Wildavsky (1973) e aprofundado por Hill e Hupe (2022).

No contexto brasileiro, Lotta (2019) argumenta que este hiato se torna ainda mais acentuado, pois a dependência de contratos de longo prazo, cadeias de fornecimento especializadas e a necessidade de estabilidade de fluxo financeiro expõem as fragilidades da implementação. Por consequência, atrasos em licitações, renegociações contratuais e reordenamentos de prioridade atingem diretamente programas estruturantes do portfólio estratégico do Ministério da Defesa (BRASIL, 2025).

Além disso, a proposta de Emenda Constitucional que visa vincular 2% do PIB ao orçamento da defesa enfrenta um paradoxo: busca instituir previsibilidade orçamentária por via constitucional, mas opera em um ambiente de inconstância institucional. Nesse cenário, existe o risco de que a norma se torne inócua ou subvertida na implementação, por contornos legais, como a criação de exceções no novo arcabouço fiscal, ou pela prática de contingenciamentos para postergar a execução de despesas.

A realidade apresentada pela crítica institucional brasileira reforça que a efetividade dessa vinculação dependerá menos de seu texto jurídico e mais da capacidade de sustentar, ao longo do tempo, compromissos intertemporais entre governos, burocracias e setores estratégicos, como a Base Industrial de Defesa. Sem isso, instrumentos robustos podem sucumbir à lógica da improvisação e à fragmentação decisória, perpetuando o ciclo de descontinuidade que compromete a política de defesa no Brasil.

4.4 TEORIA X REALIDADE: A VINCULAÇÃO COMO PROPOSTA EM PAUTA

O percurso desenvolvido ao longo deste trabalho apresentou, no Capítulo 2, os fundamentos teóricos que sustentam a vinculação orçamentária como instrumento de estabilidade, previsibilidade e fortalecimento de setores estratégicos. No Capítulo 3, o foco deslocou-se para a Base Industrial de Defesa (BID), discutida como elemento estruturante e beneficiário potencial de um arranjo orçamentário robusto, ainda que não constitua o objeto central desta pesquisa. O Capítulo 4 trouxe à tona a realidade político-orçamentária brasileira, marcada por forte rigidez estrutural, fragmentação decisória e lacunas de implementação, fatores que condicionam a viabilidade e a eficácia da Proposta de Emenda à Constituição n.º 55/2023, que busca vincular 2% do Produto Interno Bruto (PIB) à defesa nacional.

A análise a seguir confronta os eixos analíticos do referencial teórico com as evidências empíricas obtidas na avaliação do contexto brasileiro, buscando identificar em que medida há convergência, divergência ou convergência parcial entre o modelo proposto pela teoria e as condições práticas para sua materialização. A partir desse enquadramento, as próximas subseções examinam cada um dos quatro eixos identificados, observando a correspondência, ou a distância, entre os pressupostos teóricos e a realidade político-orçamentária apresentada.

4.4.1 Previsibilidade orçamentária e estabilidade macroeconômica

A literatura clássica em finanças públicas, representada por Musgrave (1959), e estudos de Hartley e Sandler (2007) indicam que a vinculação de recursos a setores estratégicos favorece a estabilidade e a maturação de políticas de longo prazo. No plano normativo, a PEC n.º 55/2023 se insere nesse paradigma, buscando blindar a defesa contra cortes abruptos e assegurar fluxos regulares de investimento. Na prática, o orçamento do Ministério da Defesa, por ser composto, em média, por 87% de despesas obrigatórias, resta margem limitada para investimentos discricionários, o que, sem reestruturação da alocação interna, pode perpetuar a baixa capacidade de modernização e inovação no setor. Esse quadro é agravado por contingenciamentos frequentes, disputas distributivas e atuação de múltiplos atores com poder de veto, relativizando a previsibilidade pretendida. A convergência entre teoria e realidade, portanto, é parcial: há alinhamento conceitual, mas restrições institucionais e fiscais reduzem o alcance do instrumento.

4.4.2 Percepção pública e legitimidade política do gasto em defesa

Hartley (2007) e Pion-Berlin e Trinkunas (2007) destacam que a defesa, por ser um bem público não rival, exige legitimidade social para sustentar alocações permanentes de recursos. No Brasil, a função defesa apresenta baixa centralidade política, sendo frequentemente preterida em favor de áreas com maior apelo eleitoral, como saúde e assistência social. Essa percepção limita a formação de consenso e facilita cortes orçamentários, uma vez que tais ajustes tendem a ter baixo custo político. Aqui, a teoria diverge da realidade: embora a literatura aponte a legitimidade

como condição indispensável para estabilidade, o cenário brasileiro carece dessa base de apoio, o que pode fragilizar a efetividade da PEC.

4.4.3 Base Industrial de Defesa e sustentabilidade estratégica

A Base Industrial de Defesa (BID) exige financiamento contínuo, coordenação interinstitucional e estímulo à inovação para sustentar sua competitividade. Dunne (2015) ressalta que previsibilidade orçamentária associada a políticas industriais e tecnológicas é decisiva para que o setor de defesa contribua para o desenvolvimento econômico e a autonomia estratégica. Nesse sentido, a vinculação de 2% do PIB à defesa, prevista na PEC nº 55/2023, alinha-se a esse princípio ao criar condições para projetos de longo prazo e para a consolidação de competências críticas.

No contexto brasileiro, Ambros (2017) destaca que a BID apresenta elevada dependência de encomendas governamentais, baixa diversificação de mercados e gargalos tecnológicos em segmentos-chave, fatores que tornam a previsibilidade de recursos ainda mais relevante. Contudo, a realidade político-orçamentária marcada por fragmentação decisória, ausência de blindagem contra contingenciamentos e ciclos de improvisação, compromete a materialização dessa estabilidade (Giacomoni).

Assim, a convergência entre teoria e realidade, neste eixo, é apenas parcial. Embora a literatura sobre o tema sustente a importância da previsibilidade para o fortalecimento da BID, a experiência brasileira demonstra que, isoladamente, a vinculação orçamentária não é suficiente. Para que seu potencial seja plenamente aproveitado, é necessário integrá-la a mecanismos de governança, metas de desempenho e instrumentos de coordenação entre Defesa, Indústria e Ciência & Tecnologia.

4.4.4 Continuidade institucional e implementação de políticas de defesa

Estudos de Pressman e Wildavsky (1973) e Hill e Hupe (2022) apontam que a implementação eficaz de políticas públicas requer coordenação, estabilidade institucional e compromisso intertemporal. O conceito de *street-level bureaucrats* de Lotta (2019) complementa essa visão ao mostrar que atores na ponta podem reinterpretar ou reconfigurar políticas durante a execução, influenciando seus resultados.

No Brasil, a execução de projetos plurianuais de defesa é dificultada por contingenciamentos, mudanças frequentes de prioridades e lacunas de coordenação entre órgãos e níveis decisórios. Esses fatores comprometem contratos de longo prazo e elevam riscos de atrasos e descontinuidade.

Teoria e realidade convergem no diagnóstico de que a estabilidade é essencial, mas divergem quanto à capacidade do sistema atual de garanti-la. Sem reformas estruturais que reforcem a governança, blindem recursos e estabeleçam mecanismos de monitoramento, a vinculação prevista na PEC nº 55/2023 tende a enfrentar os mesmos entraves que historicamente limitam a efetividade das políticas de defesa no Brasil.

4.5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Capítulo 4 teve como objetivo confrontar os fundamentos teóricos da vinculação orçamentária da defesa ao patamar de 2% do PIB, consolidados no Capítulo 2, com o diagnóstico institucional e político da Base Industrial de Defesa (BID), discutido no Capítulo 3, à luz da realidade orçamentária brasileira. A análise percorreu os principais eixos de sustentação da proposta, destacando as tensões entre norma e prática, intenção e implementação, estabilidade desejada e instabilidade observada.

Do ponto de vista normativo, o orçamento de defesa brasileiro opera sob uma arquitetura formal que prevê planejamento plurianual, regras fiscais e coordenação estratégica. No entanto, a agenda da defesa enfrenta um regime de instabilidade crônica, pautado por contingenciamentos, ausência de blindagem e prioridades flutuantes. A PEC dos 2% surge como tentativa de reverter esse padrão, promovendo previsibilidade e continuidade. Contudo, o diagnóstico revelou que a vinculação constitucional, embora necessária, não é suficiente para garantir transformação institucional efetiva.

As subseções 4.4.2 a 4.4.4 evidenciaram que o sistema orçamentário brasileiro enfrenta múltiplos centros de decisão, conflitos interinstitucionais e pressões exógenas, comprometendo a capacidade do Estado de implementar políticas públicas de longo prazo. A proposta da vinculação esbarra em uma fragmentação estrutural do processo decisório e em uma cultura política que não vê na Defesa uma agenda pública prioritária. A baixa percepção de ameaça que permeia no imaginário social e

o frágil consenso social em torno da importância do setor dificultam a legitimação da PEC junto aos principais atores políticos.

Além disso, constatou-se que mesmo um eventual aumento no volume de recursos não resolveria, por si só, os gargalos estruturais da BID. Sem uma governança institucional robusta, critérios claros de alocação e articulação entre Defesa, Indústria e Ciência & Tecnologia, os recursos adicionais correm o risco de serem absorvidos por ineficiências históricas e discontinuidades.

Por fim, a equação analítica proposta, **Diagnóstico = f (Teoria, Objeto, Realidade)**, permitiu avaliar a aderência entre os fundamentos da vinculação e a realidade institucional. Em todos os eixos analisados, constatou-se que há convergências parciais: os princípios da vinculação fazem sentido, mas sua implementação exige mais que previsão legal, requer transformações políticas, culturais e gerenciais.

O Capítulo 4, portanto, cumpre seu papel ao estabelecer a dialética entre os pressupostos teóricos, em que a vinculação orçamentária da defesa é viável enquanto política de Estado, e a realidade dos fatos que orienta desde que inserida em um novo pacto institucional que a torne executável, legítima e adaptável ao contexto brasileiro. Com base neste diagnóstico, o próximo capítulo apresentará as conclusões finais da pesquisa, respondendo à pergunta central do trabalho e apontando as implicações do resultado da pesquisa, além de apresentar.

5 CONCLUSÃO

Esta dissertação teve como objetivo geral analisar em que medida a fixação de 2% do PIB para a defesa pode fortalecer a Base Industrial de Defesa (BID) e transformar a política de defesa brasileira em política de Estado. A questão central, se a destinação mínima de recursos à defesa é capaz de proporcionar estabilidade institucional, desenvolvimento industrial e soberania estratégica, guiou todo o percurso da pesquisa e encontra-se respondida nesta conclusão.

O desenvolvimento do trabalho demonstrou que as características da indústria de defesa brasileira, conciliadas à realidade orçamentária nacional valida parcialmente a hipótese apresentada. Constatou-se que, em contextos de baixa percepção de ameaça externa, o Estado tende a priorizar gastos civis em detrimento da defesa, comportamento associado ao clássico trade-off *guns x butter* e ao chamado *peace dividend*. Embora proporcione alívio fiscal imediato, essa postura contribui para vulnerabilidades estruturais e para a lentidão na modernização da Base Industrial de Defesa, reforçando a importância de mecanismos capazes de assegurar estabilidade ao setor.

O exame da BID evidenciou seu papel como vetor de desenvolvimento e infraestrutura crítica da soberania. Porém, sem a devida regularidade na alocação de recursos, projetos estratégicos perdem continuidade, os efeitos multiplicadores sobre inovação e sobre a economia nacional se enfraquecem, e toda a cadeia produtiva perde valor, comprometendo a articulação da tríplice hélice, governo, indústria e academia, que sustenta a geração de conhecimento e a consolidação de capacidades críticas para a segurança e o desenvolvimento do país.

Esse cenário, entretanto, não é inevitável, como demonstram experiências internacionais que a estabilidade dos investimentos, quando articulada com políticas industriais e tecnológicas consistentes, favorece a construção de autonomia estratégica e a elevação da competitividade. O caso da Coreia do Sul exemplifica esse caminho ao combinar previsibilidade orçamentária com coordenação institucional, resultando em um complexo de defesa robusto e integrado.

Dessa forma, a questão central do estudo encontra-se respondida: a fixação de 2% do PIB para a defesa configura-se como instrumento necessário à transformação da política de defesa em política de Estado, desde que acompanhada por mecanismos

de execução plurianual, coordenação institucional e integração com políticas industriais e tecnológicas.

A coordenação limitada entre os órgãos responsáveis, somada à influência de interesses setoriais na alocação de recursos e à rigidez fiscal, mantém a pasta da defesa vulnerável à descontinuidade. Os resultados esperados, do fortalecimento da Base Industrial de Defesa à transformação da política de defesa em política de Estado, só se concretizarão se essas barreiras estruturais forem efetivamente superadas.

As implicações práticas do estudo sugerem avanços possíveis no âmbito institucional e estratégico, condicionados à implementação efetiva da vinculação. A estabilização do orçamento de defesa fortalece o planejamento das FFAA, viabiliza a expansão da BID e sinaliza compromisso estatal com a soberania nacional.

Esta pesquisa, contudo, enfrentou limitações, como a dependência de dados públicos e o fato de a PEC dos 2% ainda estar em tramitação, o que restringe avaliações conclusivas de longo prazo. Para pesquisas futuras, sugere-se a análise de modelos alternativos de vinculação, como a utilização da Receita Corrente Líquida (RCL) como base de cálculo, à semelhança do que ocorre com saúde e educação, solução que poderia conferir maior previsibilidade fiscal à política de defesa. Sugere-se, ainda, investigar o potencial de aproveitamento dos superávits financeiros dos fundos vinculados às Forças Armadas (Fundo Naval, Fundo do Exército e Fundo Aeronáutico) como instrumento complementar de financiamento, o que demandará uma revisão normativa, mas que pode ampliar a autonomia operacional da Defesa sem pressionar o orçamento primário.

O desenvolvimento da pesquisa permitiu confirmar a pertinência do modelo teórico proposto, evidenciando que a defesa nacional não se sustenta apenas na retórica diplomática, mas na continuidade orçamentária e na existência concreta de meios que assegurem soberania e presença do Estado. A dialética entre teoria e realidade revelou avanços possíveis, condicionados à consolidação de mecanismos institucionais estáveis, que são a base de uma política de defesa efetivamente transformada em política de Estado.

REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, F. L. Para além da descentralização: os desafios da coordenação federativa no Brasil. In: Sonia Fleury. (Org.). **Democracia, Descentralização e Desenvolvimento: Brasil e Espanha**. 1ed. Rio de Janeiro: FGV Editora, 2006, v., p. 77-125.
- AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL (ABDI). **ABDI e Ministério da Defesa firmam acordo para fortalecimento da Base Industrial de Defesa**. Brasília: ABDI, 2024. Disponível em: <https://www.abdi.com.br/post/abdi-e-ministerio-da-defesa-firmam-acordo-para-fortalecimento-da-base-industrial-de-defesa>. Acesso em: 28 jun. 2025.
- AMBROS, Christiano Cruz. Indústria de defesa e desenvolvimento: controvérsias teóricas e implicações em política industrial. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 6, n. 11, p. 136-158, jan./jun. 2017.
- ANDRADE, Allan Domingos. **Orçamento militar e inovação na Base Industrial de Defesa brasileira**. 2021. Dissertação (Mestrado em Ciências Militares) – Escola Superior de Guerra, Rio de Janeiro, 2021.
- BARANY, Zoltan. **The Soldier and the Changing State: Building Democratic Armies in Africa, Asia, Europe, and the Americas**. Princeton: Princeton University Press, 2012.
- BARBOSA, Ruy. **Cartas de Inglaterra**. Rio de Janeiro: H. Garnier, 1896.
- BATTAGLINO, Jorge M. The determinants of military spending in Latin America. **Revista Fuerzas Armadas y Sociedad**, v. 27, n. 1, p. 5-29, 2013.
- BITZINGER, Richard A. **The Modern Defense Industry: Political, Economic, and Technological Issues**. Santa Barbara: Praeger Security International, 2009.
- BITZINGER, Richard A. **Towards a Brave New Arms Industry?**. Oxford: Oxford University Press, 2003.
- BRADDON, Derek. The regional impact of defense expenditure. In: HARTLEY, Keith; SANDLER, Todd (org.). **Handbook of Defense Economics: Volume 1**. Amsterdam: Elsevier, 1995. p. 491-521.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 ago. 2025.
- BRASIL. Lei n.º 15.080, de 30 de dezembro de 2024. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2025 e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 31 dez. 2024. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L15080.htm. Acesso em: 8 ago. 2025.

BRASIL. Lei n.º 15.121, de 10 de abril de 2025. Estima a receita e fixa a despesa da União para o exercício financeiro de 2025. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 11 abr. 2025. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2025/lei/L15121.htm. Acesso em: 8 ago. 2025.

BRASIL. Lei Complementar nº 200, de 30 de agosto de 2023. **Institui o Novo Regime Fiscal e dá outras providências**. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 161, n. 166, p. 1, 31 ago. 2023. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp200.htm. Acesso em: 12 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Empresas Estratégicas de Defesa – Dados Consolidados**. Brasília: SEPROD, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br>. Acesso em: 8 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa – END**. Brasília: Ministério da Defesa, 2020a.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Ministro da Defesa José Múcio fala sobre orçamento e prioridades estratégicas. Participação no evento do Grupo LIDE. São Paulo, 9 abr. 2025**. Disponível em: https://youtu.be/DJDGTI4-1vo?si=TcZ-Ev2SHM_CfGGe. Acesso em: 28 jun. 2025.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Plano de Articulação e Equipamento de Defesa – PAED**. Brasília: Ministério da Defesa, 2020b.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Plano Nacional de Inovação em Defesa – PNID**. Brasília: Ministério da Defesa, 2020c.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2020d.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Relatório de gestão: ano-base 2024**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/defesa-destaca-feitos-historicos-em-video-comemorativo-do-bicentenario-da-independencia-do-brasil/pt-br/aceso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao/relatorio-de-gestao-2024/arquivos/relatorio_gestao_md_2024_novo-1.pdf. Acesso em: 11 ago. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico de Orçamento – MTO 2025**. Brasília, DF: MPO, 2024.
BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento SIOP. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br>. Acesso em: 11 ago. 2025.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. **Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento SIOP**. Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://www.siop.planejamento.gov.br>. Acesso em: 11 ago. 2025.

BRASIL. **Plano Plurianual 2024-2027**. Brasília, DF: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/planejamento/plano-plurianual/paginas/paginas-ppa-2024-2027/lei-do-ppa>. Acesso em: 12 ago. 2025.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços. Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI). Resolução CNDI/MDIC nº 4, de 21 de fevereiro de 2024. Aprova o Plano de Ação da política de desenvolvimento industrial "Nova Indústria Brasil" para o período 2024 a 2026. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 fev. 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mdic/pt-br/composicao/se/cndi/plano-de-acao/nova-industria-brasil-plano-de-acao-2024-2026-1.pdf>. Acesso em: 8 ago. 2025.

BRUNEAU, Thomas C. Civil-Military Relations in Latin America: The Hedgehog and the Fox Revisited. **Revista Fuerzas Armadas y Sociedad**, v. 27, n. 1, p. 1-23, 2013.

BRUSTOLIN, Vitelio Marcos. **Dimensões e aplicações do Orçamento de Defesa do Brasil / Dimensions and executions of the Defense Budget of Brazil**. Mural Internacional, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1, p. 38–45, 2014. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/muralinternacional/article/view/7574>. Acesso em: 12 ago. 2025.

CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S.; YAMADA, E. M. K. **Exploring mid-level bureaucracy: a tentative typology**. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n. 26, p. 187-222, 2018. DOI: 10.1590/0103-335220182605.

DAGNINO, Renato Peixoto. **Em que a Economia de Defesa pode ajudar nas decisões sobre a revitalização da Indústria de Defesa brasileira?** Oikos (Rio de Janeiro), v. 1, p. 113-137, 2008.

DEGER, Saadet; SEN, Somnath. Military expenditure and developing countries. In: HARTLEY, Keith; SANDLER, Todd (org.). **Handbook of Defense Economics: Volume 1 – Defense in a Globalized World**. Amsterdam: Elsevier, 1995. p. 275-307.

DUNNE, J. Paul. The Defense Industrial Base. In: HARTLEY, Keith; SANDLER, Todd (eds.). **Handbook of Defense Economics**. Vol. 1 – Defense in a Globalized World. Amsterdam: Elsevier, 1995. cap. 14, p. 399-430.

DUNNE, J. Paul; TIAN, Nan. **Military expenditure and economic growth: a survey**. **Economics of Peace and Security Journal**, v. 10, n. 1, p. 5-11, 2015.

ETZKOWITZ, Henry; LEYDESDORFF, Loet. **The Triple Helix – University-Industry-Government Innovation in Action**. New York: Routledge, 2008.

FONTANEL, Jacques. The Peace Dividend: Economic and Political Implications of Defense Cuts. In: HARTLEY, Keith; SANDLER, Todd (ed.). **Handbook of Defense**

Economics: Volume 1 – Defense in a Globalized World. Amsterdam: Elsevier, 1995. cap. 19, p. 1201-1227.

GALEOTTI, Mark. **The Weaponisation of Everything: A Field Guide to the New Way of War.** New Haven: Yale University Press, 2023.

GARFINKEL, Michelle R.; SKAPERDAS, Stergios. Economics of conflict: An overview. In: HARTLEY, Keith; SANDLER, Todd (org.). **Handbook of Defense Economics: Volume 2 – Defense in a Globalized World.** Amsterdam: Elsevier, 2007. p. 649-709.

GIACOMONI, James. **Orçamento público.** 17. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

GOLBERY DO COUTO E SILVA. **Geopolítica do Brasil.** Rio de Janeiro: José Olympio, 1981.

HARTLEY, Keith. **The arms industry, procurement and industrial policies.** In: HARTLEY, Keith; SANDLER, Todd (ed.). **Handbook of Defense Economics: Defense in a Globalized World.** Amsterdam: Elsevier, 2007. v. 2, p. 1139-1176.

HARTLEY, Keith. **The economics of defence policy: a new perspective.** London: Routledge, 2007.

HARTLEY, Keith. Industrial Policies in the Defense Sector. In: HARTLEY, Keith; SANDLER, Todd (eds.). **Handbook of Defense Economics.** Vol. 1 – Defense in a Globalized World. Amsterdam: Elsevier, 1995. cap. 16, p. 459-489.

HEIDENKAMP, H; LOUTH, J; TAYLOR, T (2015). **The defence industrial triptych: government as a customer, sponsor and regulator of defence industry.** Routledge. Disponível em: <https://www.routledge.com/The-Defence-Industrial-Triptych-Government-as-a-Customer-Sponsor-and-Regulator/Heidenkamp-Louth-Taylor/p/book/9781138023581>.

HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing Public Policy: An Introduction to the Study of Operational Governance.** 4. ed. Thousand Oaks: Sage, 2022.

IPEA. **Indústria de Defesa e Segurança no Brasil.** In: **BNDES Setorial 38,** p. 155-210, 2022.

IPEA. **Panorama sobre a indústria de defesa e segurança no Brasil.** BNDES Setorial, n. 38, p. 5-46, 2023.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa.** São Paulo: Perspectiva, 2001.

LICHTENBERG, Frank R. Economics of Defense R&D. In: HARTLEY, Keith; SANDLER, Todd (eds.). **Handbook of Defense Economics.** Vol. 1 – Defense in a Globalized World. Amsterdam: Elsevier, 1995. cap. 15, p. 431-457.

MANCUSO, W. P.; PRADO, J. F. V. **Lobbying empresarial no Congresso Nacional: a ação política das confederações patronais brasileiras**. Anuario Iebs, v. 37, p. 237-256, 2022.

MAZZUCATO, M (2021). **Missão economia: um guia para mudar o capitalismo**. Tradução de André Fontenelle. Portfolio-Penguin, 2021.

MEIRA MATTOS, Carlos de. **Geopolítica e poder no Brasil**. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1980.

MENDES, Conrado Hübner. Constitucionalismo e orçamento público. **Revista de Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 274, p. 55–86, maio/ago. 2017.

MORAES, Gustavo Inácio de; TERNUS, Carlos Henrique; PINTO, Guilherme P. **Economia da defesa: notas para uma pesquisa integrada**. **Análise Econômica**, v. 38, n. 76, 2020.

MORAES, Rodrigo Fracalossi de; SILVA FILHO, Edison Benedito da. **Dos “dividendos da paz” à guerra contra o terror: gastos militares mundiais nas duas décadas após o fim da Guerra Fria – 1991-2009**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. 60 p.

MUSGRAVE, Richard A. **The theory of public finance: a study in public economy**. New York: McGraw-Hill, 1959.

NIKOLAIDOU, Eftychia. **Defense spending and economic growth in a fiscal policy framework: evidence from the EU**. **Defence and Peace Economics**, v. 32, n. 3, p. 297-313, 2021.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Budgeting for the future: strategic governance of capital investment**. OECD Journal on Budgeting, v. 14, n. 1, p. 9-45, 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/budget-14-5jxrmdmn4d8p>. Acesso em: 12 ago. 2025.

PION-BERLIN, David; TRINKUNAS, Harold. **Civilian Praetorianism and Military Spending in Latin America**. **Armed Forces & Society**, v. 33, n. 1, p. 40-64, 2007.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aaron. **Implementation**. 3. ed. Berkeley: University of California Press, 1973.

PROENÇA JR., Domício; DINIZ, Eugênio. **Política de defesa no Brasil: uma análise crítica**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard (org.). **Democracy, Accountability, and Representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

ROGERSON, William P. Incentive models of the defense procurement process. In: HARTLEY, Keith; SANDLER, Todd (org.). **Handbook of Defense Economics**:

Volume 1 – Defense in a Globalized World. Amsterdam: Elsevier, 1995. p. 309-346.

ROTHWELL, Roy; ZEGVELD, Walter. **Industrial innovation and public policy: preparing for the 1980s and the 1990s.** London: Frances Pinter, 1981.

SANDLER, Todd; HARTLEY, Keith. The economics of defense. In: SANDLER, Todd; HARTLEY, Keith (org.). **Handbook of Defense Economics: Volume 1 – Defense in a Globalized World.** Amsterdam: Elsevier, 1995. p. 3-36.

SANTOS, Fabiano; ALMEIDA, A. S. **Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão.** 1. ed. Curitiba: Appris, 2011. 216 p.

SANTOS, Thauan; LESKE, Ariela Diniz Cordeiro. **Inovação e Políticas na Indústria de Defesa Brasileira.** Revista Brasileira de Estudos de Defesa, v. 9, n. 1, p. 143-165, 2023.

SILVA, Mauro Santos da; MATOS, Patrícia de Oliveira. **Exportações e Base Industrial de Defesa: um estudo sobre a inserção internacional da Coreia do Sul no setor de defesa.** *Revista Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Bogotá, v. 20, n. 1, p. 31-49, jan/jun. 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.18359/ries.7570>. Acesso em: 11 ago. 2025.

SKAPERDAS, Stergios. An economic approach to analyzing civil wars. **Economics of Governance**, v. 9, n. 1, p. 25-44, 2007.

SKAPERDAS, Stergios. Restraining the genuine Homo Economicus: Why the economy cannot be divorced from its governance. **Economics and Politics**, v. 15, n. 2, p. 135-162, 2003.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). **Military expenditure by country as percentage of GDP – 2024.** Disponível em: <https://www.sipri.org/databases/milex>. Acesso em: 2 ago. 2025.

TSEBELIS, George. **Veto players: how political institutions work.** Princeton: Princeton University Press, 2002

WINAND, Érica; SAINT-PIERRE, Héctor Luis. **Política de defesa no Brasil: uma análise crítica.** História (São Paulo), v. 36, e124, 2017.

WORLD BANK. **Korea's Policy Coordination: Past and Present.** [S. l.]: World Bank, 2018. Disponível em: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/585021542107615960/koreas-policy-coordination-past-and-present>. Acesso em: 9 jul. 2025.

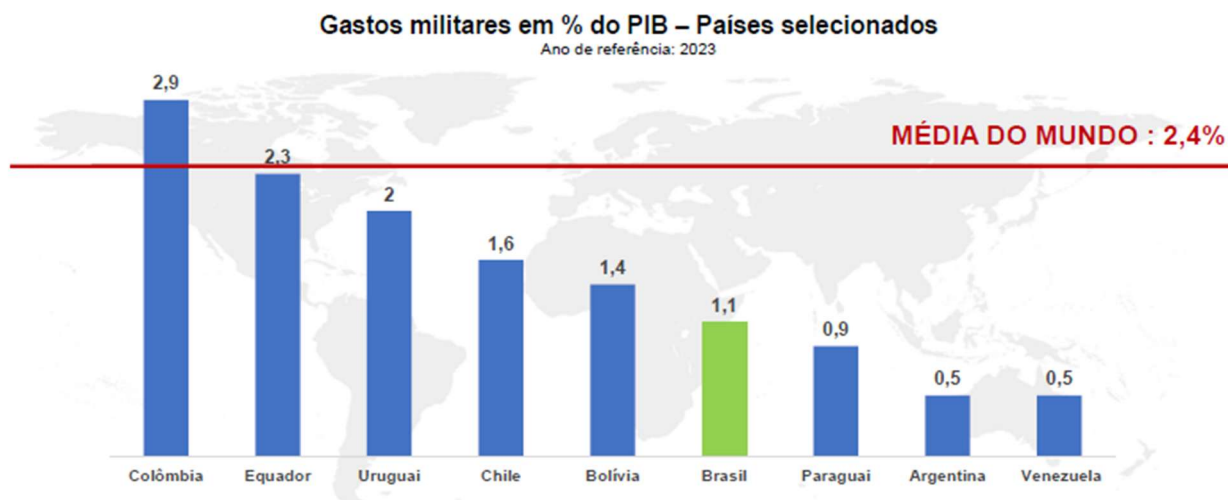
ANEXO A - Figuras Sobre Orçamento E Processo Legislativo

Figura 1 - Gastos com defesa para a América Latina e o Caribe.

	Defence Spending (current USDm)			Defence Spending per capita (current USD)			Defence Spending % of GDP		
	2021	2022	2023	2021	2022	2023	2021	2022	2023
Latin America and the Caribbean									
Antigua and Barbuda	7	8	8	75	83	80	0.47	0.47	0.42
Argentina	2,588	3,352	2,940	56	72	63	0.53	0.53	0.47
Bahamas	95	94	106	270	266	297	0.83	0.73	0.77
Barbados	40	42	44	134	140	144	0.83	0.75	0.70
Belize	20	23	28	49	57	67	0.84	0.78	0.88
Bolivia	476	481	473	40	40	39	1.17	1.09	1.01
Brazil	21,528	22,558	24,249	101	104	111	1.30	1.17	1.14
Chile	4,041	3,672	4,362	221	199	235	1.28	1.22	1.27
Colombia	5,220	5,029	5,412	104	103	110	1.65	1.48	1.50
Costa Rica	430	418	493	84	80	94	0.68	0.62	0.58
Cuba	n.k.	n.k.	n.k.	n.k.	n.k.	n.k.	n.k.	n.k.	n.k.
Dominican Republic	582	761	894	55	71	83	0.62	0.67	0.74
Ecuador	1,593	1,581	1,666	93	91	95	1.51	1.38	1.41
El Salvador	248	257	251	38	39	38	0.84	0.79	0.71
Guatemala	340	408	412	19	23	23	0.39	0.43	0.40
Guyana	77	89	97	97	112	123	1.00	0.61	0.59
Haiti	37	14	19	3	1	2	0.18	0.07	0.07
Honduras	350	379	426	37	40	45	1.24	1.20	1.25
Jamaica	216	231	232	77	82	82	1.47	1.36	1.24
Mexico	6,713	5,777	7,834	52	45	60	0.51	0.39	0.43
Nicaragua	77	84	95	12	13	15	0.54	0.53	0.55
Panama	830	847	903	211	195	205	1.23	1.11	1.10
Paraguay	280	279	300	38	38	40	0.70	0.67	0.68
Peru	1,818	1,821	1,917	56	56	59	0.80	0.75	0.72
Suriname	n.k.	n.k.	n.k.	n.k.	n.k.	n.k.	n.k.	n.k.	n.k.
Trinidad and Tobago	491	481	512	402	343	364	2.05	1.60	1.84
Uruguay	517	556	573	152	163	168	0.84	0.78	0.75
Venezuela	n.k.	n.k.	n.k.	n.k.	n.k.	n.k.	n.k.	n.k.	n.k.
Total**	48,612	49,243	54,246	99	98	106	0.94	0.85	0.85

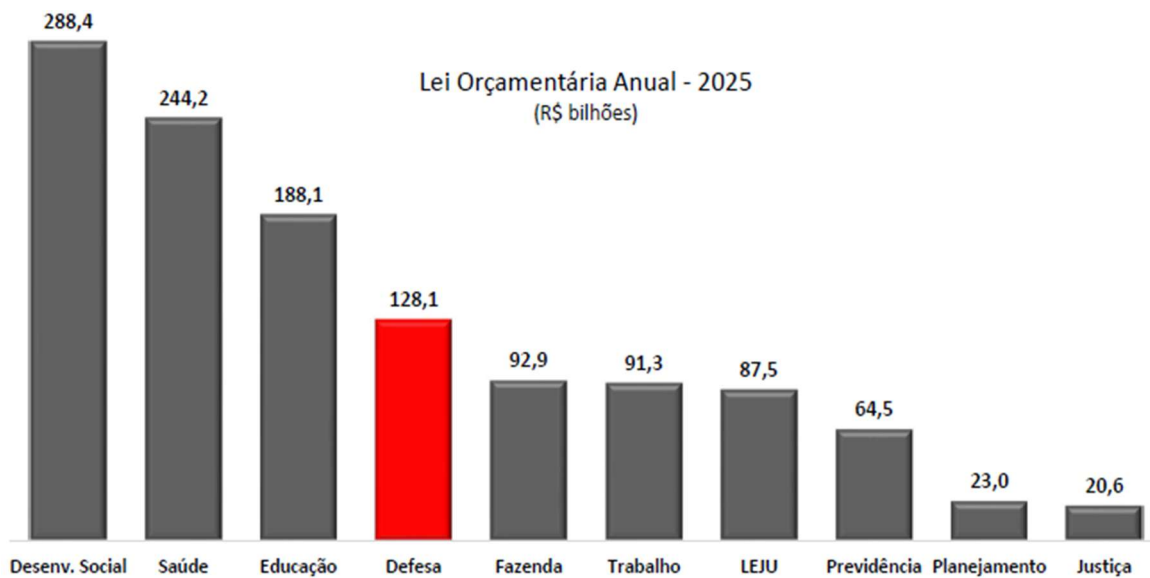
Fonte: Military Balance - 2024

Figura 2 - Ranking Mundial de Gastos Militares - América do Sul em % do PIB



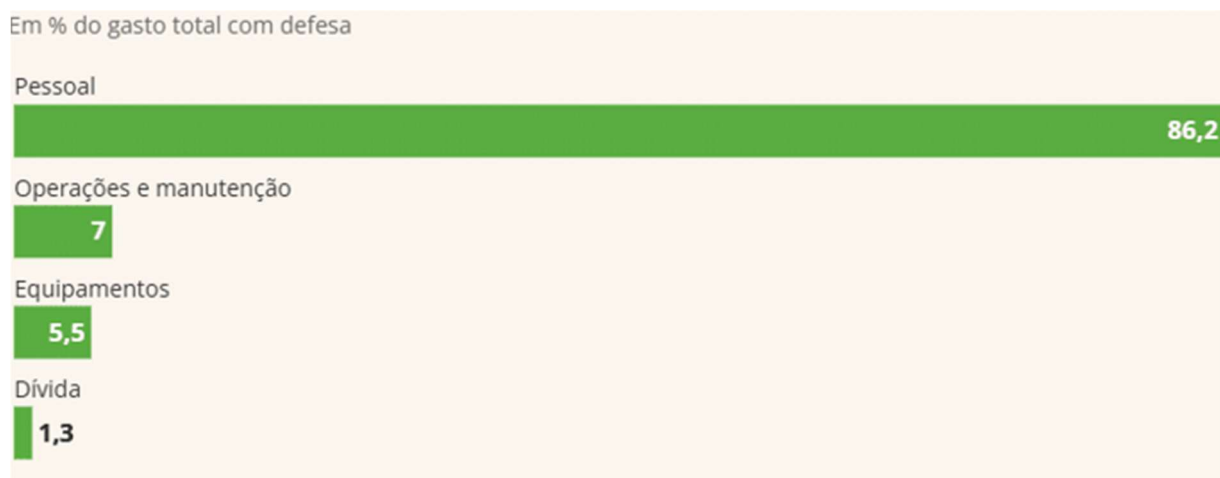
Fonte: Banco Mundial – Databank – Military expenditure (% of GDP)
Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS>
Acesso em: 11 ago. 2025

Figura 3 - Maiores orçamentos por funções do Governo Federal em 2025



Fonte: Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento (SIOP), 2025.

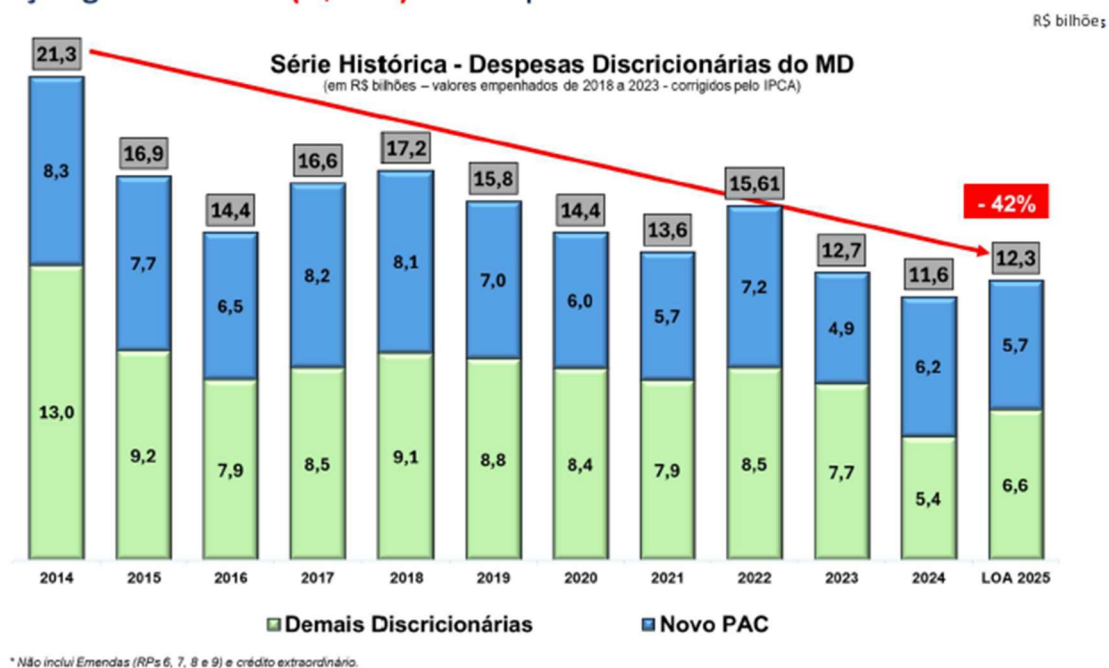
Figura 4 - Distribuição percentual das despesas do orçamento de defesa brasileiro.



Fonte: Ministério da Defesa; Portal da Transparência, 2025.






















Figura 5 - Série histórica das despesas discricionárias MD (2014–2025),

Redução global de **42% (R\$ 9 bi)** nas despesas discricionárias:



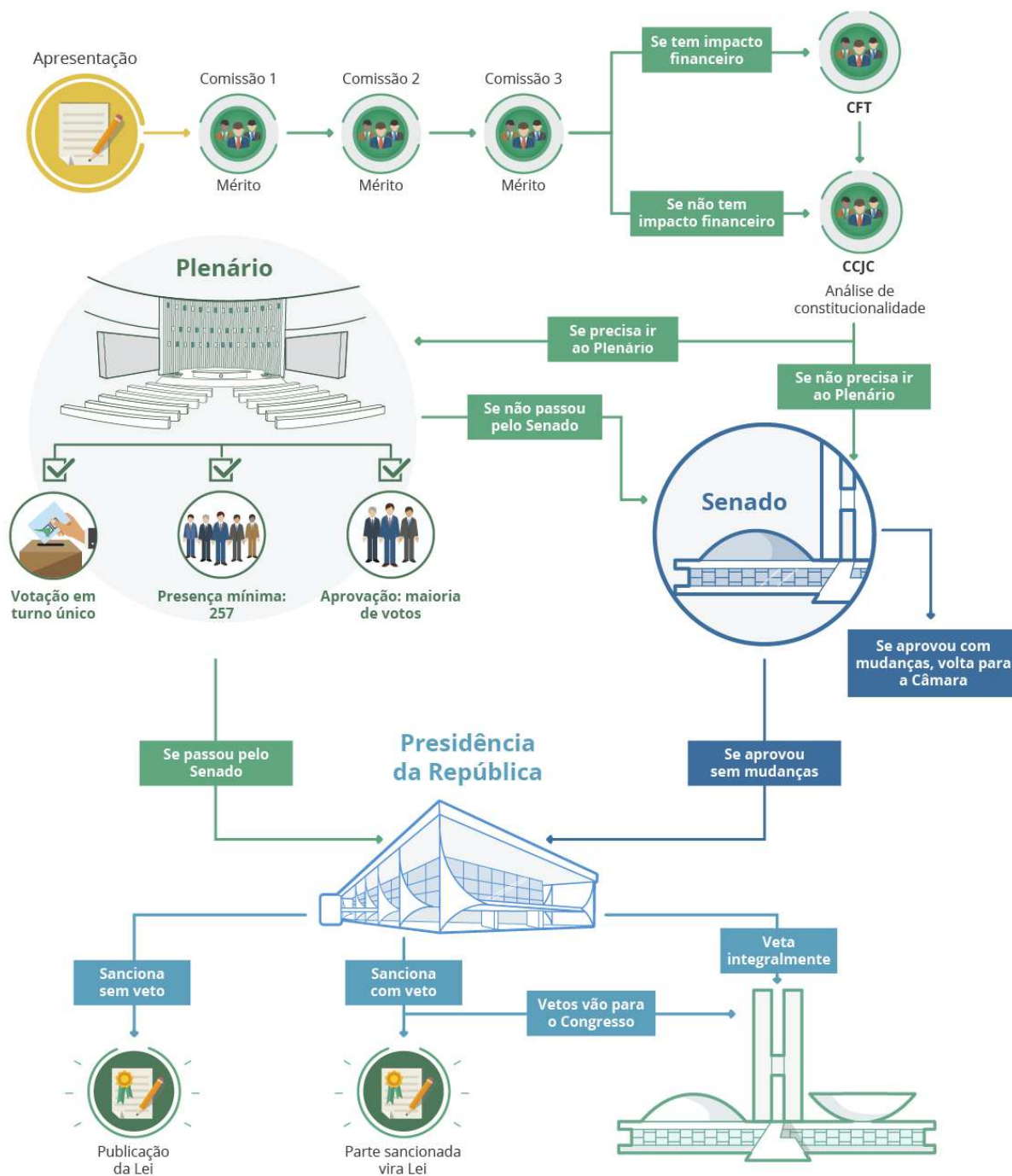
Fonte: Ministério da Defesa. *Relatório de Gestão 2024*. Disponível em: https://www.gov.br/defesa-destaca-feitos-historicos-em-video-comemorativo-do-bicentenario-da-independencia-do-brasil/pt-br/acesso-a-informacao/transparencia-e-prestacao-de-contas/relatorio-de-gestao/relatorio-de-gestao-2024/arquivos/relatorio_gestao_md_2024_novo-1.pdf. Acesso em: 11 ago. 2025.

Figura 6 – Ranking de gastos militares como percentual do PIB em 2023.

Pos.	País		% do PIB	Pos.	País		% do PIB
1.	Ucrânia		36,7%	59.	Reino Unido		2,3%
2.	Líbano		8,9%	69.	França		2,1%
3.	Argélia		8,2%	74.	Uruguai		2,0%
7.	Rússia		5,9%	78.	Dinamarca		2,0%
20.	Polônia		3,8%	145.	Peru		1,1%
26.	Estados Unidos		3,4%	146.	Brasil		1,1%
34.	Colômbia		2,9%	147.	Nepal		1,1%
49.	Finlândia		2,4%	192.	Irlanda		0,2%
55.	Equador		2,3%	193.	Ilhas Maurício		0,2%
				194.	Haiti		0,1%

Fonte: Stockholm International Peace Research Institute – SIPRI. *Military expenditure by country as percentage of gross domestic product, 2023*. Disponível em: <https://www.sipri.org/databases/milex>. Acesso em: 11 ago. 2025.

Figura 7 - Fluxograma do Processo Legislativo no Congresso Nacional



Fonte: Câmara dos Deputados. *Entenda o processo legislativo*.
 Disponível em: <https://www.camara.leg.br/entenda-o-processo-legislativo/>.
 Acesso em: 11 ago. 2025.