

LUÍS FELIPE GIESTEIRA
WAGNER GOULART DE SOUZA

POLÍTICA DE DEFESA E A BASE INDUSTRIAL DE DEFESA NO BRASIL: UMA INTERPRETAÇÃO A PARTIR DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (2005-2022)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Escola Superior de Defesa, como exigência parcial para obtenção do título de Especialista em Altos Estudos em Defesa.

Orientador: Cel José Roberto Pinho de Andrade Lima

Brasília
2022

Este trabalho, nos termos de legislação que resguarda os direitos autorais, é considerado propriedade da ESCOLA SUPERIOR DE DEFESA (ESD). É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que sem propósitos comerciais e que seja feita a referência bibliográfica completa. Os conceitos expressos neste trabalho são de responsabilidade dos autores e não expressam qualquer orientação institucional da ESD.



LUÍS FELIPE GIESTEIRA



WAGNER GOULART DE SOUZA

**LUÍS FELIPE GIESTEIRA
WAGNER GOULART DE SOUZA**

**POLÍTICA DE DEFESA E A BASE INDUSTRIAL DE DEFESA NO BRASIL: UMA
INTERPRETAÇÃO A PARTIR DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS (2005-2022)**

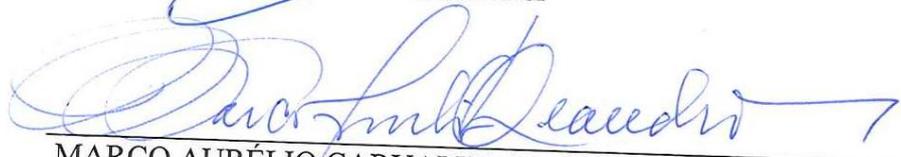
Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado à Escola Superior de Defesa,
como exigência parcial para obtenção do
título de Especialista em Altos Estudos
em Defesa.

Trabalho de Conclusão de Curso **APROVADO:**

Brasília, DF, 13 de OUTUBRO de 2022



JOSÉ ROBERTO PINHO DE ANDRADE LIMA - Cel EB (ESD)
Orientador



MARCO AURÉLIO CARVALHO LEANDRO – CF RM1 (ESD)
Membro 1



JULIO EDUARDO DA SILVA MENEZES – Prof. Dr. (ESD)
Membro 2

Política de Defesa e a Base Industrial de Defesa no Brasil: uma interpretação a partir do ciclo de políticas públicas (2005-2022)

Luís Felipe Giesteira ^{1a}
Wagner Goulart de Souza ^{2a}

RESUMO

Embora na maioria dos Estados democráticos seja comum apontar a dificuldade em compreender o que as Forças Armadas realmente fazem e como utilizam os recursos orçamentários que lhes são destinados, há uma escassez de estudos que apliquem a Análise de Políticas Públicas - área acadêmica especializada na avaliação e aprimoramento das ações governamentais - para a matéria. O presente estudo se propõe a compreender a política de defesa para além do formalismo e da excessiva abstração da teoria dos bens públicos. Em segundo lugar, aplica alguns conceitos e teorias da área e outros, com base na versão em seis etapas do modelo Ciclo de Políticas Públicas, na política brasileira para a chamada "Base Industrial de Defesa". Mostra-se que as lideranças da área foram hábeis no relacionamento com a esfera política e conseguiram colocar o tema na agenda decisória de alto nível. Além disso, apesar da instabilidade política da última década, a baixa coordenação formal entre as diferentes Forças, a modesta burocracia civil do Ministério da Defesa, a ausência de um sistema de monitoramento adequado das ações realizadas e a frustração orçamentária em grande parte do período, os dados disponíveis sugerem que foram alcançados resultados relevantes.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Defesa Nacional; Indústria de Defesa; Forças Armadas.

Defense Policy and the Defense Industrial Base in Brazil (2005-2022): an interpretation from the Public Policies cycle

ABSTRACT

Although in most democratic countries it is common to point out the difficulty in understanding what the Armed Forces actually do and how they use the budget resources allocated to them, there is scarcity of studies that apply Public Policy Analysis - an academic area specialized in evaluation and improvement of government actions - for the matter. The present study proposes to understand defense policy beyond the formalism and excessive abstraction of the theory of public goods. Second, it applies some concepts and theories in the area and others, based on the six-step version of the Public Policy Cycle model, on Brazilian policy for the so-called "defense industrial base." It is shown that the area's leaders were skillful in the relationship with the political sphere and managed to place the issue on the high-level decision-making agenda. Furthermore, despite the political instability of the last decade, the low formal coordination between the different Forces, the modest civilian bureaucracy of the Ministry of Defense, the absence of an adequate monitoring system of the actions carried out, and the budgetary frustration for a large part of the period, the available data suggest that relevant results have been achieved.

Keywords: Public Policy; National Defense; Industry of Defense; Armed Forces.

¹ Analista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

² Capitão de Mar e Guerra da Marinha do Brasil.

³ Trabalho de Conclusão do Curso de Altos Estudos em Defesa (CAED) da Escola Superior de Defesa (ESD), 2022.

1 INTRODUÇÃO

A análise de políticas públicas (APP) permite aos gestores e analistas dar vazão a uma ânsia comum contemporaneamente, que é a da transparência e da prestação de contas aos contribuintes e eleitores de uma forma razoavelmente comparável com outras políticas, ou seja, a empregos alternativos dos recursos públicos.

O problema de pesquisa a que este estudo se dedica é o da necessidade e pertinência de se analisar a política brasileira para a Base Industrial de Defesa (BID) da perspectiva da APP, em particular da perspectiva de um modelo simples, mas útil para especialistas e formuladores do ciclo de políticas públicas (CPP).

O tema é naturalmente relacionado com segurança, desenvolvimento e defesa, em particular com os dois últimos itens. Tanto a defesa, por intermédio da BID, promove desenvolvimento, quanto este contribui para uma defesa mais sustentável. A segurança também pode ser positivamente afetada, embora este aspecto não esteja particularmente bem articulado, salvo melhor juízo, no atual conjunto de políticas de defesa e de segurança pública brasileiras (LIMA; SILVA; RUDZIT, 2020).²

O objetivo geral do trabalho é compreender e analisar a política para a BID brasileira a partir do instrumental da análise de políticas públicas, em particular o modelo de ciclo de políticas públicas. O período considerado inicia-se com o primeiro documento de alto nível da defesa que destaca a BID em seus objetivos, a Política de Defesa Nacional de 2005, reafirmados na Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2008. É importante frisar que não se pretende “julgar” a política, embora também se discuta sua avaliação e monitoramento, mas fundamentalmente compreender como esta contribui para o Estado brasileiro.

São objetivos específicos deste trabalho: fazer uma revisão geral da literatura sobre políticas públicas (PP) com o foco em aderências ao caso da defesa brasileira; sugerir um marco geral de análise da problemática da política de defesa no Brasil; localizar dentro dessa problemática a especificidade da política para a BID brasileira; e oferecer dados coerentes com os objetivos desta para sua avaliação intermediária e finalística.

Para tanto, na seção 2, introduz-se a Análise de Políticas Públicas como área de pesquisa científica, destacando temas contumazes e relevantes para se refletir a defesa no Brasil. A inevitável dualidade e necessidade de interação entre o lado de disputa política e de máquina burocrática do Estado é abordada. Também se apresenta algumas hipóteses teóricas sobre como as PP são criadas e geridas, destacando a tendência à suboferta de bens públicos puros, como é

² Atualmente encontra-se em tramitação o Projeto de Lei Complementar 244/20, o qual busca ampliar alguns mecanismos da Lei 12.598/2012 para compras dedicadas à segurança pública.

o caso da defesa. Finalmente, delimita-se o modelo de ciclo de políticas públicas que será empregado na investigação.

A terceira seção parte da perspectiva dos especialistas acadêmicos em defesa, em particular dos economistas. É apresentado o paradoxo da tendência à suboferta *vis-à-vis* os elevados orçamentos, bem como delimitada a especificidade da política para a indústria de defesa, a qual pode ser compreendida como parte das atividades de preparo, mas que possui particularidades notáveis da perspectiva da análise de PP. Também é destacado o papel do uso do poder de compra e da promoção da P&D como elementos cruciais para a geração de resultados expressivos.

A seção 4 traça uma recuperação histórica resumida da evolução dos documentos de nível político e estratégicos de defesa, salientados como peça decisiva pelos analistas de PP da defesa, sublinhando a abordagem e importância que deram ao relacionamento direto entre a necessidade de capacitação material das forças armadas com o desenvolvimento e fortalecimento da indústria de defesa brasileira.

Na seção 5 é realizado um exercício de análise da política brasileira para a indústria de defesa partindo do modelo de CPP escolhido. Alguns dados inéditos sobre a implementação e alguns resultados atingidos são apresentados.

Metodologicamente, este trabalho se qualifica em primeiro lugar como pesquisa exploratória baseada em revisão da literatura sobre o tema em tela, buscando o diálogo entre dois campos distintos, quais sejam: a análise de políticas públicas e os estudos em defesa, em particular a economia da defesa. Em segundo lugar, é uma pesquisa documental, haja vista a recuperação dos principais atos nos quais se plasma a PP para a BID. Em terceiro lugar, aplica-se um modelo analítico específico do CPP a um conjunto de ações delimitado no tempo (2005 a 2022) e no espaço. Finalmente, na medida em que foram coletados dados, tem-se uma pesquisa empírica descritiva, a qual apoia o estudo e a consequente interpretação.

2 ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E O MODELO DO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

2.1 ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Os Estados podem ser vistos como estruturas duais (WEBER, 2011; SWEDBERG, AGEVALL, 2016; OLSEN, 2006; LAPUENTE, 2015). De um lado, correspondem a uma esfera política, na qual os diversos interesses de grupos se fazem representados e competem na busca por recursos e por regulação. Embora as eleições sejam um momento importante na

definição dessa disputa, esta acontece cotidianamente, já que a toda hora são tomadas medidas e decisões, por iniciativa de qualquer um dos poderes, que beneficiam desigualmente esses grupos de interesse. De outro lado, são grandes máquinas administrativas formadas idealmente por servidores concursados submetidos a regras baseadas na formalidade, no mérito, na eficiência e na transparência, de grosso modo designados como a burocracia pública. Estas cumprem funções essenciais como arrecadação de impostos, gestão da moeda e das reservas internacionais, provisão de bens públicos (que não seriam ofertados sem essa burocracia), regulação dos bancos, infraestrutura básica (sobretudo em regiões pobres) e políticas sociais, em uma lista não exaustiva.

Embora as PP se vinculem ao segundo aspecto do Estado, carregam intrinsicamente as dicotomias, e assim as tensões e instabilidades, inerentes à organização estatal. Sua análise requer considerar instrumentos aplicáveis a qualquer campo de ação estatal, mas também considerar adequadamente, de um lado, as inevitáveis imbricações com a esfera política, típicas das democracias contemporâneas e, de outro, as particularidades de áreas específicas.

Os modelos existentes são um ponto de partida relevante porquê oferecem esquemas conceituais consagrados e facultam uma perspectiva comparada entre as diferentes PP. Não obstante, precisam ser adaptados cautelosamente e tendo em vista o conhecimento teórico mais amplo sobre a área enfocada:

Compreender as políticas públicas é uma arte e um ofício. É uma arte porquê requer discernimento, criatividade e imaginação para identificar os problemas da sociedade e descrevê-los, para elaborar políticas públicas que possam amenizá-los e depois para descobrir se essas políticas acabam melhorando ou piorando as coisas. É um ofício porquê essas tarefas geralmente exigem algum conhecimento de economia, ciência política, administração pública, sociologia, direito e estatística. A análise de políticas é realmente um subcampo aplicado de todas essas disciplinas acadêmicas tradicionais. (DYE, 2017, p.11, tradução nossa).

2.2. ALGUMAS DEFINIÇÕES

As PP são ações governamentais que compreendem, ainda quando mal justificadas e formuladas, objetivos ou metas e alguns meios e instrumentos, novamente ainda quando mal especificados e articulados, com os quais se espera atingi-las (HOWLETT; CASHORE, 2020). Os autores destacam como diferenciais relativamente às políticas de outras organizações o fato justamente de que as escolhas (mal justificadas, mal especificadas) e os aspectos relapsos provêm de grupos de interesse situados fora do aparato administrativo do Estado, em oposição ao que ocorre em corporações empresariais.

Com efeito, esse amalgamento passou a ser observado ao longo de todo o trajeto das PP. Arts e Tatenhove (2004) observam que mais recentemente a APP passou a focar condicionantes e imperfeições do processo de elaboração da PP, em detrimento da abordagem normativa, mais rigorosa e dominante até os anos 1980.

Easton (1953) oferece uma versão menos abstrata e mais atenta à perspectiva dos cientistas políticos das PP, ao qualificá-las como "a alocação autorizada da alocação de valores para toda a sociedade". Mais além, observa-a como sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente.

Jenkins (1978) atualiza tal perspectiva ao definir PP como um "conjunto de decisões inter-relacionadas tomadas por um ator ou grupo de atores políticos concernentes a um conjunto de objetivos e meios de atingi-los em uma situação específica na qual tais decisões devem, em princípio, estar sob o poder desses atores". Observa-se que o tema da governança, decisivo nos estudos contemporâneos (ARTS; TATENHOVE, 2004), aparece claramente delimitado. Outro aspecto relevante é a dispensa à existência de um plano prévio claramente enunciado: parte-se de um conjunto de decisões inter-relacionadas.

Esse traço é radicalizado na polêmica e frequentemente citada a definição de Thomas Dye (2017), para quem política pública é "o que quer que os governos escolham fazer ou não fazer". Apesar de sua simplicidade, essa perspectiva parece carregada de percepções teóricas importantes. Em primeiro lugar, que o sujeito das PP é o governo. Em segundo lugar, que este faz escolhas deliberadas, conscientes, mesmo quando escolhe nada fazer sobre um problema, inclusive desconsiderá-lo.

2.3 ECONOMIA E ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

A participação dos economistas no debate sobre políticas públicas é quase tão antiga quanto a própria APP. Um motivo essencial para isso é, em primeiro lugar, a importante contribuição de Samuelson (1954), ao delimitar um campo para a atuação do setor público na economia a partir de diferentes tipos de bens. Em segundo lugar, o debate sobre PP endogenamente se dirigiu a um tema caro aos economistas, o da definição de "racionalidade". De acordo com Herbert Simon (1955), a lógica decisória, seja a de agentes econômicos, seja a de agentes públicos, é baseada em "racionalidade procedimental" e em objetivos "satisfatórios" (e não "maximizadores"), e foi, para ambos os campos do conhecimento, uma descoberta decisiva.

A abordagem econômica é particularmente pertinente para compreender e delimitar a dinâmica provável de uma PP, elucidando como eleitores, políticos, burocratas e *stakeholders*

em geral se relacionam (WHEELAN, 2010; HOWLETT; CASHORE, 2020). A chamada economia do setor público, mesmo em seu formato tradicional, permite relevantes distinções analíticas (SAMUELSON, 1954; STIGLITZ, 2000).

Segundo essa teoria, existem bens privados, bens públicos, semipúblicos e meritórios. Cada PP se caracteriza por oferecer um tipo destes, sendo geralmente aceito que bens privados não devem ser ofertados pelo Estado, salvo na existência de falhas de mercado.

Os bens privados se caracterizam pelo consumo rival, pela possibilidade de exclusão, pela pouca assimetria de informação entre ofertante e comprador e por poucas externalidades. Mesmo quando as demais condições são satisfeitas, a existência de externalidades sugere que o Estado deve interferir, premiando a produção, caso as externalidades sejam positivas, ou punindo-a, no caso oposto, por exemplo, mediante taxaço ou regulaço. Caso sejam deixados apenas à livre iniciativa, bens com elevadas externalidades serão, do ponto de vista do “ótimo social”, subofertados ou superofertados, respectivamente.

Algumas externalidades são facilmente percebidas pela sociedade e isso se manifestará nas preferências dos eleitores. É o caso da saúde, da educação, da recreação e outras atividades. Em outros casos, isso não estará totalmente claro, pois o benefício é difuso, por exemplo, quando a produção do bem exige grande esforço de P&D, o qual gera desenvolvimento tecnológico. No primeiro caso, tem-se bens meritórios: embora o mercado não regule apropriadamente a oferta ótima, mas a “escolha pública”, a manifestação da vontade dos eleitores pela esfera política, promoverá o equilíbrio. No segundo, no entanto, dificilmente isso ocorrerá, pois a esfera política não corrigirá a falha do mercado. Embora alguns grupos se mobilizem em prol da oferta desse bem, possivelmente sem uma intervenção discricionária autônoma por parte do Estado, pensado como aparelho burocrático, haverá suboferta.

Bens públicos, por seu turno, encontram-se em uma categoria muito distinta. Por serem não rivais, ou seja, o fato de um indivíduo, ou grupo de indivíduos, o consumir, ou usufruir, não altera a quantidade do que os demais terão disponível, a soma das preferências individuais subestima a preferência coletiva (OLSON, 1999). A “não excludibilidade”, por outro lado, implica que o ofertante, ainda que o desejasse, não conseguiria discriminar entre um e outro indivíduo, ou grupos de indivíduos, no público para o qual tornasse disponível seu bem, impedindo o interesse empresarial em fornecê-lo.

Há poucos bens desse tipo, sendo a defesa considerada um exemplo emblemático. Bens públicos são tipicamente sujeitos a comportamentos do tipo carona (*free riding*). O comportamento carona ocorre quando ainda que um indivíduo considere algo valioso, sabe que este lhe será oferecido independentemente de pagar mais ou menos por ele. Posteriormente, os

teóricos da escolha pública aprofundaram essa percepção, observando que esta pode ser mitigada em pequenos grupos, mas não em grandes grupos, nos quais o voto individual é insignificante no estabelecimento da agenda governamental (OLSON, 1999). O resultado é que, mais do que bens com elevadas externalidades, ninguém se disporá a pagar pelos bens públicos espontaneamente, sendo simplesmente irracional agir de outra forma.

A Economia ofereceu diversas outras contribuições à APP, seja as abrigadas sob a teoria da “escolha pública”, seja as que escrutinam mais detidamente o processo decisório individual de políticos e burocratas, baseadas à hipótese da racionalidade limitada. Os diversos avanços decorrentes desses esforços são mais bem compreendidos nas diferentes etapas das PP, tipicamente encadeadas em ciclos de políticas públicas.

2.4 O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

O modelo do CPP distingue-se dos modelos teóricos listados por ser essencialmente um esquema compreensivo simples e de aplicação generalizada, sob o qual é possível abordar e encadear causal e temporalmente diferentes etapas ou aspectos das PP.

É indubitável que o CPP ganhou grande popularidade, inclusive fora do meio acadêmico. Há textos, palestras, vídeos e *podcasts* com explanações detalhadas quanto a aspectos específicos sobre os quais, por sua vez, há comumente mais de duas visões, algumas das quais antagônicas. Apesar da arraigada polêmica, no entanto, é surpreendente como essa ferramenta permanece como referência, e em um formato razoavelmente estável. O modelo descritivo-analítico do CPP vem se mantendo como um relevante aparato nessa direção (JAHN; WEGRICH, 2017). Em particular, a divisão em cinco estágios, quais sejam: formação da agenda, formulação, adoção, implementação e avaliação, formalizado por Howlett e Ramesh (2003), resiste ao teste do tempo.

A primeira etapa do ciclo é conhecida como “formação de agenda”, e diz respeito a como certos temas “entram na pauta”, e passam a ser considerados “problemas”. Usualmente se considerava que esses problemas já existem e são selecionados à medida que uma crise os evidencia ou que uma nova coligação política ascende. Nos anos 1960 alguns estudos sugeriram que na verdade as prioridades dos eleitores mudavam pouco em função de preferências ideológicas, relacionando-se mais ao nível de desenvolvimento de cada localidade, de modo que, caso o progresso fosse assegurado, a agenda de PP paulatinamente convergiria (HOWLETT; RAMESH, 2003). Sem negar essa perspectiva, nas últimas décadas consolidou-se a percepção de que os meios de comunicação e as comunidades de especialistas, inclusive as de burocratas, são capazes de influenciar decisivamente essa etapa. Um modelo particularmente

relevante é o de “janelas de oportunidade”, proposto por Kingdon (1984), segundo o qual em certas configurações objetivas, é possível mudar as pautas de interesse de eleitores e políticos, abrindo espaço para empreendedores públicos, semelhante aos inovadores.

A seguir, tem-se a formulação da política. Trata-se de um estágio tipicamente vinculado à burocracia estatal, a quem cabe apresentar alternativas de como endereçar as pautas apontadas no estágio anterior. No entanto, essa atividade tem de ser realizada em articulação com grupos de interesse e influenciadores externos ao Estado, e com os decisores que terão de se comprometer com um ou uma combinação de tais alternativas. A tradução do desejo ou incômodo da “clientela” da PP raramente é direta, de forma que a delimitação clara e concisa dos objetivos é essencial (LASSANCE, 2022). Mas o aspecto central da formulação é a otimização do uso de instrumentos, os quais estão relacionados às especificidades da organização estatal e estão distribuídos em subsistemas, cada qual com estratos burocráticos regidos por “espírito de corpo” próprio e clientelas prioritárias amiúde não coincidentes (HOWLETT; RAMESH, 2003).

A adoção ou “tomada de decisão” tipicamente tem um conjunto de decisores políticos, nomeados ou diretamente eleitos, como atores centrais. Essas decisões podem ser consideradas como equivalentes às que tomam os agentes econômicos típicos, delimitando o racionalismo na análise da decisão política (HOWLETT; RAMESH, 2003). Cohen, March e Olsen (1972) apresentam uma versão particularmente exacerbada com o modelo da “lata de lixo”, sugerindo que as decisões políticas podem se aproximar da irracionalidade (HOWLETT; RAMESH, 2003).

A implementação é a etapa em que os burocratas se destacam como atores centrais, e da mesma forma os impactos de suas especificidades sobre o CPP como um todo. Dois autores em particular se destacam: Niskanen (1971), com sua hipótese sobre a maximização de poder e Ross (1973), com a teoria da agência. A combinação dessas perspectivas evidencia a burocracia, civil e militar, e seus subgrupos, como atores decisivos e proativos. Mais recentemente o debate evoluiu para o chamado “desenho de política” (*policy design*), em que um conjunto de atores, com seus interesses e recurso de poder e de instrumentos têm de ser otimizados (HOWLETT; CASHORE, 2020; LASSANCE, 2022).

A etapa de avaliação é tipicamente “positivista”, com metas quantificáveis, eventualmente condicionais e realizadas por órgão externo, as quais são comparadas com os resultados obtidos. A avaliação se diferencia do monitoramento, o qual gera indicadores intermediários, frequentemente endógenos (JANUZZI, 2011). A avaliação ganhou grande relevância recentemente com base na ascensão da “*big data*”, gerando as chamadas políticas

“baseadas em evidências” e “avaliações de impacto”, cada vez mais precisas, apoiadas em contrafactuais e apoiadas em algoritmos inteligentes.

Para o aproveitamento da cumulatividade típica das PP de longo prazo, o CPP não se encerra com a avaliação, mas sim na capacidade de utilizá-la criticamente. Esse processo, naturalmente, pode entrar em choque com a etapa formação de agenda, pensando-se de fato essa sucessão de etapas de forma circular e cíclica, como retroalimentação. No presente estudo será adotada uma versão modificada da supramencionada, de cinco etapas, com a adição de uma sexta etapa, nominada “manutenção e suporte”, a qual é, particularmente, interessante para “políticas de estado”, sendo decisiva, sobretudo, ao se ter em conta as obrigatórias trocas de governo. Essa versão foi desenvolvida por Paul Cairney (2020).

3 POLÍTICA DE DEFESA E POLÍTICA PARA A BASE INDUSTRIAL DE DEFESA

3.1 DEFESA E SEGURANÇA NACIONAL COMO POLÍTICAS PÚBLICAS

As políticas de defesa (PD), amiúde referidas como políticas de segurança nacional (LIMA; SILVA; RUDZIT, 2020), são de difícil adaptação às ferramentas analíticas da APP.³

Como mencionado, a defesa nacional é um bem público puro (SAMUELSON, 1954; OAKLAND, 1987; STIGLITZ, 2000), de modo que gera benefícios difusos (WILSON, 2019) e sem mecanismos institucionais compensatórios, que tenderá a ser sistematicamente subofertada. No entanto, há outras peculiaridades relevantes que caracterizam a defesa.

Um aspecto muito visível é a burocracia característica da área. Embora em muitos Estados as Forças Armadas (FA) empreguem também muitos civis, são os militares um tipo peculiar de servidor público, parte de uma organização altamente hierarquizada, com rotinas rígidas e ritualizadas, treinados longamente para uma tarefa específica cercada de forte simbolismo: a guerra (HUNTINGTON, 1962; SOMBART, 1912; CASTRO, 1989). Embora esses traços afastem inevitavelmente os militares da vida civil típica, por outro lado, o vínculo estreito com a alta cúpula decisória do poder executivo, cujo líder é Comandante-em-Chefe das FA, permite outro tipo de acesso às políticas públicas. O grau de institucionalização das presidências tende a reforçar a ética da responsabilidade ligada a seu comando.

³ A base de textos científicos Web of Science apresenta apenas 19 resultados para a busca "defense policy" e "public policy" em todos os anos abrangidos. O Google Scholar retorna um número bem maior – 19 mil – para a busca “"public policy" "defense policy". Em ambos os casos, no entanto nenhum artigo (no caso da segunda busca, até a quinta página entre os principais) utiliza conceitos de APP para tratar de PD. A situação mais comum é a de textos que avaliam o impacto dos gastos com defesa no orçamento geral, o maior ou menor apoio entre parlamentares ou avaliam documentos de defesa – geralmente do tipo “estratégia nacional” ou “livro branco”.

Relacionado a esse aspecto, a atividade militar é marcada por especialização, hermetismo e sigilo, de modo que a assimetria de informação, típica dos modelos de agente principal, é exacerbada. A combinação entre isolamento da carreira militar (HUNTINGTON, 1962) com o hermetismo das atividades típicas, tende a dificultar significativamente o alinhamento de incentivos (ROSS, 1973; BURGESS; RATTO, 2003).

Do ponto de vista do analista de PP, um problema daí derivado é a carência justamente de conhecimento especializado sobre o ofício do militar, frequentemente considerado pressuposto importante para análises substanciais e relevantes (PETERS, 2015; DYE, 2017). Taylor (2018), em particular, destaca esse ponto como crucial para a mitigação de problemas de agente principal. Ademais, a liderança civil proativa colabora para a diluição das divisões entre as forças, promovendo a interoperabilidade e o planejamento baseado em capacidades (TAYLOR, 2018). No entanto, não há solução fácil para implementar essa saída, mesmo quando o ministro da defesa é civil não é raro este optar por se dirigir diretamente aos militares, ainda que compreenda escassamente as peculiaridades da área. Em suas palavras, a falta de *expertise* civil em defesa é um problema global, que entrava o gerenciamento da defesa como um todo, para além da produção de políticas de defesa apropriadas e relevantes (TAYLOR, 2018).

Não obstante, seria incorreto estender para todo o leque de especialistas acadêmicos a quase total ausência de APP dedicadas à defesa. Há diversos trabalhos de cientistas políticos e de especialistas em relações internacionais, em muitas das vezes, no entanto, tratando da defesa de uma perspectiva externa e idealista. Uma exceção parcial são os economistas. Os economistas possuem mesmo um reputado periódico próprio, o “*Defense and Peace Economics*”, no qual desenvolvem conhecimento teórico e empírico sobre o tema. Também participam ativamente dos debates nos parlamentos e academias civis e militares de seus Estados, em especial nos Estados Unidos, no Reino Unido e na França.

Um motivo provável para essa peculiaridade dos economistas é que, contrariamente ao que sugere a teoria dos bens públicos e a do comportamento carona, na verdade os orçamentos de defesa são expressivos. Com efeito, apesar das características apontadas acima, é notável que os gastos militares correspondam a parte significativa dos orçamentos nacionais. Segundo Giesteira e Mattos (2022), modalmente o orçamento de defesa se situa entre 5 e 10% do total, amiúde sendo o primeiro ou segundo maior entre todas as pastas. Mais de trinta anos após o fim da Guerra Fria, os efetivos militares seguem perfazendo aproximadamente 20% de todos os servidores públicos (GIESTEIRA; MATOS, 2022). Nos Estados referidos, com gastos públicos substanciais de suas volumosas economias e com gastos com pessoal raramente

ultrapassando 60% do total, a defesa corresponde à mobilização anual de dezenas de bilhões de dólares.

A literatura existente sugere três hipóteses, não excludentes, para isso. Em primeiro lugar, o receio de intervenção. As relações entre burocratas e políticos é tipicamente instável. No caso da burocracia militar, conjuga-se o interesse quase nulo por parte dos eleitores com a essencialidade para a existência do Estado na forma do controle material dos meios de coerção mais substanciais (POGGI, 1990). Haveria, assim, uma sorte de “prêmio de risco” no equilíbrio entre essas duas forças (HUNTINGTON, 1962).

Em segundo lugar, há a rivalidade, a qual corresponde aproximadamente ao argumento anterior, pois os Estados gastam em defesa porque outros Estados gastam em defesa. Embora haja regras internacionais, estas são pouco confiáveis e não garantidas por um monopolista legítimo da violência, ao contrário, em última instância vige o Estado de natureza hobbesiano entre os Estados (MEARSHEIMER, 2001). Por mais que os políticos dependam de votos, as elites preferem até certo ponto “pagar por um seguro” do que se arriscar a uma guerra, sobretudo uma na qual se for derrotado (NATIONAL RESEARCH COUNCIL, 2010; HIRSCHLEIFER, 1995).

Em terceiro lugar, há a questão das aquisições militares e do P&D militar. Ademais de sua quantidade, os orçamentos de defesa tipicamente são direcionados a programas de compras de equipamentos caros associados a pesados investimentos em P&D, em contratos que podem chegar, no caso de Estados líderes, a centenas de bilhões. Inevitavelmente, muitos interesses importantes se mobilizam na esfera política na ânsia de influenciar o direcionamento desse gasto, conformando os chamados “complexos industrial-militares”.

De certa forma, daí resulta um quarto e último motivo que ajuda a compreender os elevados gastos militares: a geração de externalidades. O potencial de propulsar o desenvolvimento tecnológico (e, assim, da inovação e competitividade) desses aparatos estatais, que além de encomendar muito, realizam diretamente P&D avançado, justificam que parte da comunidade científica e industrial olhe o orçamento militar como, também, uma política industrial e de CT&I, portanto, em última análise, benéfica para o Estado.

3.2 RELAÇÃO ENTRE POLÍTICA DE DEFESA E POLÍTICAS PARA A BASE INDUSTRIAL DE DEFESA

A supremacia tecnológica é um pilar essencial da disputa militar desde, ao menos, a II Guerra Mundial, sendo que Ruttan (2008) estende essa percepção a muito antes, às guerras de secessão e a franco-prussiana. Paalberg (2004) entende que o conhecimento é a fonte última do

poder. Mazzucato (2014) localiza nos grandes laboratórios ligados ao Departamento de Defesa estadunidense a P&D como a base da qual diversas inovações emanaram da chamada III Revolução Industrial. Weiss (2014) vai mais longe, ao afirmar que na verdade o Sistema Nacional de Segurança dos Estados Unidos da América liderou a grande parte das inovações radicais disruptivas ocorridas desde o final dos anos 1950. Samuels (1994) inverte a causalidade dessa relação, ao considerar que na verdade o poder industrial determina o poder militar. Hartley, Hussain e Smith (1987) indagam se a vitória sobre a Argentina teria sido possível sem uma robusta base de defesa britânica, em particular de fornecedores a montante.

No entanto, a grande parte dos Estados considera apenas secundariamente, ou desconsidera totalmente, o tema da tecnologia e da indústria em seus documentos de defesa. Isso ocorre por três motivos básicos: por não possuir indústria relevante, por serem de competências administrativas distintas ou o Estado está inserido em uma aliança militar que faz muito mais barata a aquisição de produtos do aliado militarmente mais proativo (ROGERSON, 1995; WULF, 1987).

Com efeito, muitas atividades referentes a absorção e geração de doutrina de um meio envolvem algum nível de P&D, ainda quando este seja produzido em outro Estado. Da mesma forma, pode-se adotar medidas para estimular empresas produtoras nacionais, ou ainda constituir empresas para seu fornecimento, sendo este caso bem aderente ao Brasil. Medidas desse tipo podem, ademais, serem tomadas em colaboração formal com outros órgãos públicos e semipúblicos dedicados às políticas de C&T e industrial, ou ainda, aproveitando medidas já existentes, eventualmente sugerindo adaptações que não implicam a operação direta de instrumentos típicos dessas PP. No entanto, é problemático delimitar suas fronteiras. Não apenas as estruturas de governança, há diferenças de objetivos e de *stakeholders*.

Por outro lado, a imbricação, ainda que parcial, entre essas três PP, é decisiva da perspectiva da defesa nacional, caso esta considere o controle da cadeia logística um fator essencial de sua efetividade. A importância crescente da performance dos equipamentos impõe uma pressão constante por inovação por parte do adquirente. No entanto, dada a elevada especificidade destes, é uma peculiaridade da defesa o papel da demanda na geração de inovação e no próprio processo de aprendizagem. Políticas de defesa que podem contar com produtores nacionais avançam para patamares distintos, mas além da existência de uma indústria capaz, é condição indispensável para que isso ocorra, contar com uma estrutura significativa de Institutos de Ciência e Tecnologia (ICT) própria, capaz de desenvolver cooperativamente os equipamentos que serão adquiridos. Sem isso, o elevado risco tecnológico, típico desses produtos, torna-se economicamente inaceitável para empresas privadas.

Por outro lado, uma regra dos contratos de aquisições de grandes equipamentos e sistemas de defesa é que as economias de escala permitem quedas de custo unitário essenciais para a lucratividade. Assim, aos elevados e incertos investimentos necessários ao P&D e à fabricação de lotes piloto, opõe-se à lucratividade excepcional na fase de fornecimento cadenciado, do que depende a manutenção de uma demanda volumosa e estável (ROGERSON, 1995).

Apenas um grupo muito limitado de Estados é de fato capaz de articular essas dimensões adequadamente: os EUA, a Rússia, a China, o Reino Unido, a França, e, crescentemente, a Coreia do Sul, a Índia e a Turquia. Todos combinam ao menos dois dos seguintes elementos: elevado orçamento de defesa; sistema de inovação avançado e diversificado; base industrial, sobretudo em química, metalmecânica, eletrônica e informática e aliança privilegiada com outra potência que disponha de políticas avançadas para sua base industrial de defesa.

Mesmo quando essas características existem, a governança desses “sistemas de PP” é sempre instável, sobretudo em Estados democráticos. Políticas de Defesa (PD) desse tipo dependem de: 1) a indústria de defesa e a comunidade científica envolvida contarem com grupo de interesse a apoiar a PD; 2) formação de *spin in* e *spin off* para outros segmentos a partir dos programas de P&D, aumentando a legitimidade social dos programas; 3) amplificação perceptível do poder nacional, apoiando a política externa.

Esses benefícios eventualmente confundem os analistas e defensores de políticas voltadas para a defesa (ALIC *et al.*, 1991). O fato de os desenvolvimentos industrial e tecnológico terem como subproduto o aumento da capacidade de defesa de um Estado, não se confunde, embora possa coexistir e ser com este sinérgico, com a dimensão ou o foco tecnológico e industrial que algumas PD adotam. Além do sentido de causalidade distinto, o arranjo institucional e os instrumentos acionados são distintos, e, evidentemente, também a governança.

Essa perspectiva é bem colocada por Brick (2016), partindo da dicotomia entre emprego e preparo, esse autor situa a política para indústria e ICT relevantes para a defesa. Seria mais correto utilizar a expressão “base logística de defesa” do que base industrial de defesa, já que o esforço para desenvolver esta, inclusive a malha de ICT associadas, subordina-se à provisão de meios em condições mais adequadas à segurança nacional. O cerne da política é otimizar a defesa a longo prazo. O fato de esta gerar externalidades, essencialmente econômicas, pode ser mencionado em sua divulgação e na busca de recursos, mas seria fonte de confusão fundamentá-la com base nisso ou, pior, tomar decisões com foco nessas externalidades e não na provisão de meios efetivos e adequados aos objetivos centrais da defesa.

Embora conceitualmente correta, essa percepção subestima a distância existente entre a letra fria da lei e a prática efetiva das PP, em especial em Estados democráticos. A evolução

das definições de PP observadas nas seções anteriores, as quais passaram a dar mais ênfase aos atores externos, ao contexto interveniente e ao aspecto mais descritivo e menos prescritivo, sugerem que, por mais que a PD seja reconhecida como basilar e única, a dinâmica caótica e matizada das disputas políticas a influenciam decisivamente. Mesmo as burocracias diretamente responsáveis pela execução e em alguma medida na proposição da PD acabam divididas frente a outros objetivos, agindo amiúde como os atores políticos externos. As lideranças industriais, em particular, por mais que estejam submetidas a um monopólio nas vendas às FA, possivelmente são mais adequadamente consideradas como tendo objetivos autônomos, essencialmente independentes dos adotados na PD. Neste caso, a denominação Base Industrial de Defesa (BID) parece mais aderente à realidade do que a de “base logística de defesa”.

4 A POLÍTICA DE DEFESA E A INDÚSTRIA DE DEFESA NO BRASIL

4.1. ANTES DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA (END)

Nunes e Svartman (2019), observam o intenso debate ocorrido entre os principais pensadores militares brasileiros entre o final dos anos 1980 e meados dos anos 1990, num contexto internacional marcado por grandes mudanças estruturais, tais como: o fim da guerra fria, a guerra do Iraque, o surgimento do conceito de novas ameaças, a globalização, a ascensão da “era da informação” e da “revolução nos assuntos militares”. Para o Brasil um risco substancial seria a delimitação de um papel policial e subalterno ao Estado, de força auxiliar das principais potências na América do Sul. Ainda que incipientemente endereçado, é visível a influência desse debate na elaboração da Política de Defesa Nacional (PDN) de 1996.

A PDN 1996 foi um marco no estabelecimento de um documento de alto nível orientador do fortalecimento do poder nacional. Em sua introdução, já estabelece o imperativo de conciliar as necessidades da defesa com o orçamento e a participação do setor industrial brasileiro, colocando o envolvimento do setor industrial como ação estratégica para o fortalecimento do poder nacional, sem que houvesse muito detalhamento desta ideia-força e nem houvesse uma diretriz específica voltada para o desenvolvimento da indústria de defesa. No entanto, após a edição da PDN 1996 não ocorreu o desdobramento desta política para documentos de nível estratégico e setorial. Vale ressaltar que ainda não existia o Ministério da Defesa (MD).

O ano de 1999, indiscutivelmente, representa um marco decisivo da política de defesa brasileira, com a edição da Lei Complementar n° 97, de 9 de junho de 1999, a qual dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas e define a

criação do ministério da defesa e a extinção dos ministérios militares por Força. Esta lei garante também sustentação orçamentária ao novo Ministério, para que consolidasse as necessidades orçamentárias das Forças, obedecendo-se as prioridades da PDN.

Portanto, após longos anos de percurso no caminho para este destino, já bem atrasado em relação ao movimento mundial, principalmente das potências mais desenvolvidas, foi criado o MD, que teve um simbolismo especial no objetivo de se aproximar mais a sociedade civil e militar, iniciando e dando força ao desenvolvimento de uma perspectiva de que assuntos de defesa não deveriam ser de exclusividade dos militares. A criação do MD, com a unificação das FA em uma única pasta, sob o comando civil, pavimentou o caminho para uma aproximação e contínuo ciclo de debates e formulação de políticas voltadas para a defesa nacional, que contou com a participação de militares, integrantes do governo federal, academia, diplomatas, jornalistas e outros setores da sociedade civil organizada. Foi uma mudança de paradigma no setor da defesa.

O cenário observado, desde a primeira edição da PDN, em 1996, é de uma crescente importância da indústria de defesa no direcionamento político-estratégico de Estado, por meio da elaboração de suas políticas e estratégias nacionais de defesa. Assim, em 2005, foi aprovada uma nova PDN, com forte característica de abarcar toda a sociedade no assunto defesa nacional, de forma ampla. Já em sua introdução a nova versão estabelece claramente dois elementos peculiares: a busca de autonomia tecnológica e o incentivo ao desenvolvimento das empresas da indústria de defesa nacional, inclusive por intermédio de exportações e exploração da dualidade. Dentro deste contexto, é inserida a orientação política de reaparelhamento das forças armadas, e por intermédio de suas orientações estratégicas e diretrizes a relação entre este reaparelhamento com a necessidade de envolvimento dos setores governamental, industrial e acadêmico, fazendo alusão à “tríplice hélice”, no sentido de desenvolver e estimular a pesquisa científica-tecnológica e fortalecer a capacidade industrial do Estado nas áreas de interesse da defesa. A PDN 2005 foi uma retomada da atuação política do Estado no sentido de desenvolvimento e fortalecimento da base industrial de defesa brasileira.

4.2 APÓS A END

Em alinhamento estratégico de Estado, foi aprovada em 2008 a Estratégia Nacional de Defesa. Este documento foi um marco fundamental para consolidar a ideia de que o setor estratégico de defesa era uma obrigação de todo o povo brasileiro, fato é que o documento foi elaborado no âmbito de um comitê interministerial, contando com ampla participação de especialistas representantes de diversos órgãos e instituições, públicos e privados.

Tendo como pilar de formulação sistemática de que a END seria indissociável da Estratégia Nacional de Desenvolvimento, a indústria de defesa brasileira ganha importância neste momento histórico, sendo o tema central de um dos três eixos estruturantes deste documento, tendo como base e propósito político assegurar o reaparelhamento das Forças Armadas apoiado em desenvolvimento de tecnologias nacionais (BRASIL, 2008). Ao fazermos um extrato de sua formulação sistemática e medidas de implementação observa-se esforço inédito de explicitar diretrizes para a formulação de regime jurídico, regulatório e tributário especiais para as empresas nacionais, em conjunto com os Ministérios da Fazenda, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Ciência e Tecnologia e também da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Coerentemente, propugna-se o incentivo e desenvolvimento de tecnologias próprias nacionais, independentes, contando com a busca por parcerias com Estados estratégicos no concerto multilateral das nações, absorvendo e retendo tecnologias de valor agregado estratégico indispensáveis para o setor de defesa brasileiro.

Dentro deste contexto, e com forte entusiasmo geral no âmbito político-estratégico, acadêmico e do setor industrial brasileiro, a END, em suas disposições finais, percorreu uma relação de tarefas e de responsabilidades interministeriais no sentido de elaboração e implementação de diversas políticas e legislação que embasariam e concretizariam as diretrizes emanadas, ou seja, tratava-se de uma retomada real de apoio político ao desenvolvimento da indústria de defesa brasileira, como projeto de Estado, embora tardia, na história da implementação de PP voltadas para o fortalecimento e desenvolvimento da BID, dentro de um contexto de perspectiva de retomada de desenvolvimento brasileiro. Articulada com a nova perspectiva, a END determinava a alteração do regimento estrutural do Ministério da Defesa, contemplando a criação de uma Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD), cujo secretário seria nomeado pelo Presidente da República por indicação do Ministro, a fim de executar todas as diretrizes emanadas pela END e fazer frente aos tamanhos desafios impostos no sentido de desenvolver e fortalecer a indústria de defesa brasileira (BRASIL, 2008).

Dando prosseguimento às diretrizes da END, em 2010 foi criada a SEPROD, com uma estrutura enxuta dado os tamanhos desafios impostos ao novo elemento regimental do MD, cabendo-lhe reorganizar a BID, a fim de assegurar as necessidades de equipamentos das Forças Armadas, apoiada em tecnologias de domínio nacional e, preferencialmente, de uso dual (BRASIL, 2008). Dentre sua ampla gama de tarefas, a SEPROD é responsável por estudar e formular marcos referenciais e regulatórios de cunho estratégico no tocante a políticas nacionais e setoriais de defesa voltadas para o desenvolvimento e fortalecimento permanente da BID,

particularmente no que diz respeito ao desenvolvimento da Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I), na certificação de produtos de defesa, no setor de economia da Defesa e na gestão de conhecimento produzidos e adquiridos nessas áreas, a fim de atender às necessidades de preparo, prontidão e capacitação material das Forças Armadas (BRASIL, 2019).

De forma bastante coerente com o que sugere a literatura internacional, para a qual a efetividade da capacidade dos órgãos de defesa em internalizarem a capacidade tecnológica na qual se baseiam os sistemas de defesa relevantes depende da centralização do poder de compra e da definição dos projetos de P&D das ICT militares, à SEPROD foi atribuído papel central nessas áreas. Assim, apesar de não dispor de instrumentos diretos, foi mentora da Política de Ciência, Tecnologia e Inovação de Defesa; Política Nacional da Base Industrial de Defesa (PNBID); Política Nacional de Compensação Tecnológica, Industrial e Comercial de Defesa (PComTIC Defesa); e Política Nacional de Exportação e Importação de Produtos de Defesa, dentre outros normativos voltados para o desenvolvimento da BID. Um marco importante neste processo foi a Lei 12.598/2012, conhecida como “Lei da BID”, implementando diversos mecanismos de incentivo à área estratégica de defesa, em especial a instituição do Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa (RETID).

Seguindo o ciclo estratégico de implementação e revisão de documentos de alto nível voltados para a defesa nacional, nos anos de 2012, 2016 e 2020 a PDN e a END foram reeditadas, seguindo uma mesma linha anterior de pensamento, além do lançamento do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), a partir de 2012, externando para o mundo um amadurecimento do Estado brasileiro em sua visão de defesa, desenvolvendo PP pautadas no desenvolvimento científico-tecnológico e fortalecimento da BID, dentro de um CPP responsável e em permanente evolução.

5 A POLÍTICA PARA BID NO CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

5.1 DEFINIÇÃO DA AGENDA

A BID brasileira passa a ser preocupação sistemática das autoridades brasileiras quase coincidentemente com a ascensão do projeto “Brasil potência” em meados dos anos 1970 (MORAES, 2019; CONCA, 1997), mas não se pode falar de uma política específica para a BID durante o período desenvolvimentista, prevalecendo a perspectiva de que a industrialização naturalmente ampliaria o poder nacional e a autonomia tecnológica (McCANN, 2009).

A coincidência entre um período de transição política desafiador, a reconfiguração da ordem global e o advento da revolução industrial de base microeletrônica nos anos 1990, em

boa medida mantiveram latente a percepção de que para o Brasil possuir um sistema de defesa coerente com seu porte geopolítico, as capacidades tecnológica e industrial eram decisivas. A bem-sucedida transição para o MD, em 1999, fornece uma base institucional mínima para a retomada de ações estruturantes, voltadas para o desenvolvimento da defesa brasileira.

No entanto, é apenas na segunda metade da década dos anos 2000 que se reúnem condições necessárias e suficientes para a retomada e aprofundamento da percepção nascida nos anos 1970. São estas: 1) a retomada da política industrial, com a necessidade de escolher setores prioritários; 2) a consolidação de uma política de CT&I proativa, que eleva a inovação tecnológica a importante vetor de desenvolvimento; 3) a retomada do crescimento econômico em taxas mais robustas e a consequente percepção de que o Estado poderia ampliar seu papel internacional com segurança e aumento da arrecadação; 4) a adoção de uma política externa mais afirmativa, buscando elevação do status internacional do Estado; e 5) a descoberta do pré-sal, dando materialidade a um aumento de recursos disponíveis e da necessidade de proteger uma fonte sem barreiras naturais robustas.

Essa conjunção de elementos criou uma “janela de oportunidade” (KINGDON, 1984), permitindo que a coalização de defesa (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1988) formada entre indústria de defesa, Secretaria de Assuntos Estratégicos, o MD e as FA, além de alguns extratos desenvolvimentistas da FINEP, e em menor medida do BNDES, conseguissem apresentar convincentemente a ideia de que o apoio à indústria de defesa nacional garantiria uma defesa mais robusta e ao mesmo tempo colaboraria para o desenvolvimento nacional pelo canal tecnológico.

O cenário, neste momento histórico, revelou-se, assim, favorável para a formulação de uma agenda visando a futura implementação de uma PP voltada para o setor de defesa, baseado no desenvolvimento científico-tecnológico e de incentivo à BID.

5.2 FORMULAÇÃO

Embora as PDN de 1996 e 2005 destaquem a importância do desenvolvimento científico-tecnológico e da articulação com o setor industrial nacional, para a defesa nacional é apenas a END 2008 que expressa mais claramente “como”, com que intensidade e com quais instrumentos, ainda que genericamente definidos, isso será realizado. No entanto, a END não contém uma política específica para a BID. Esta aparece com mais clareza apenas no LBDN e, em particular, no Plano de Articulação e Equipamentos de Defesa (PAED). Isso se deve ao fato essencial de que o uso do poder de compra é o elemento essencial das políticas para a BID

internacionalmente. Assim, a formulação do conceito de “Projetos Estratégicos” (PE) é decisiva.

Observa-se, por outro lado, uma ambiguidade na definição de BID, objeto da política (entendida ainda como “conjunto articulado de ações”). De acordo com a definição utilizada no sítio eletrônico do MD, BID é “o conjunto das empresas estatais ou privadas que participam de uma ou mais etapas de pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de produtos estratégicos de defesa – bens e serviços que, por suas peculiaridades, possam contribuir para a consecução de objetivos relacionados à segurança ou à defesa do país.”. Destaque-se a expressão “de uma ou mais etapas”, sugerindo que a cadeia produtiva é objeto de atenção dessa PP, o que de resto está de acordo com suas congêneres em países como os Estados Unidos, a França e a Rússia. Por outro lado, essa definição exclui os ICT.

Já a Portaria Normativa nº 15/MD, de 4 de abril de 2018, e, mais significativamente a PNBID de 2022 (BRASIL, 2022), definem a BID, com pequenas diferenças formais, como “conjunto de órgãos e entidades, públicas e privadas, civis e militares, regidas pelo ordenamento jurídico brasileiro, que realizem ou conduzam pesquisas, projetos, desenvolvimento, industrialização, produção, reparo, conservação, revisão, conversão, modernização, manutenção, integração, desativação ou término de bens e serviços de defesa”.

Apesar dessas diferenças, é notável como aspectos observados, tanto nas políticas como no debate acadêmico dos países avançados, tais como associação com a logística, a relevância da CT&I associada e a percepção do sistema produtivo mais geral, estão presentes nessas definições. Faltam-lhe, no entanto, tanto instrumentos claros e plausivelmente capazes de atingi-los, tais como a definição de prioridades para o P&D militar e maior clareza sobre como os fornecedores em elos a montante nas cadeias de suprimentos serão abrangidos.

Do ponto de vista formal, ao que tudo indica, houve uma forte regressão após o PAED 2012. Não há metas quantificadas, prazos, nem definição de recursos claros, embora algumas FA façam isso, atendendo solicitação do TCU, em seus relatórios de gestão anuais. Talvez o Plano Estratégico Setorial de Defesa apresente estas metas, mas ainda está em fase de elaboração, portanto não será detalhado neste trabalho.

5.3 ADOÇÃO

Os textos originais da END e do LBDN, em suas diversas versões, sublinham a importância da colaboração de outros órgãos para a efetivação do objetivo de desenvolvimento da BID. Isso é compreensível porque na verdade o Brasil não possui os elementos típicos de Estados com estratégias bem-sucedidas de desenvolvimento da BID, de modo que fatores

intervenientes decisivos para a obtenção de resultados dependem crucialmente das ações de outras pastas. Os exemplos abaixo ajudam a compreender essa grave limitação do sistema de governança da política para a BID:

- a) o Fundo de Garantia à Exportação (FGE), do qual exportações de grandes sistemas de armas dependem crucialmente, mas cuja gestão e aperfeiçoamento depende dos órgãos ligados à política econômica e de comércio exterior;
- b) apesar de a Indústria de Defesa constar entre as prioridades do Plano Brasil Maior (BRASIL, 2011), a BID sequer foi elencada como setor com desoneração da folha, na longa lista de beneficiados, que incluiu dezenas de setores;
- c) o acesso à FINEP foi bem sucedido, com significativos recursos tendo sido alocados em empresas e PE da defesa, sem, no entanto, mecanismos formais terem sido estruturados, em particular associando financiamentos a contratos, de modo a articular o par P&D e uso do poder compra, amplamente destacado na literatura especializada.

No entanto, a maior dificuldade de envolvimento com outras pastas sem dúvida ocorreu com o Ministério da Fazenda. Os PE nunca contaram com as verbas suplementares determinadas pela END, caso isso tivesse acontecido, o orçamento com a defesa teria atingido 1,8% do PIB a partir do patamar de 2012 (GIESTEIRA; BORNE; COUTO, 2020), ao contrário, este caiu quase continuamente desde então. Apesar da preservação do decisivo conceito de PE, o conjunto por este englobado tem sido bastante alterado ao longo das versões difundidas pelos diferentes documentos de nível estratégico das Forças.

O único instrumento relevante de apoio à BID dependente fundamentalmente de outra pasta, cuja implementação contou com apoio da área fazendária, é o RETID. Por meio dele, houve aumento da competitividade das empresas nacionais vis-à-vis seus pares estrangeiros, mas ainda insuficiente para dar viabilidade a grandes projetos transformadores.

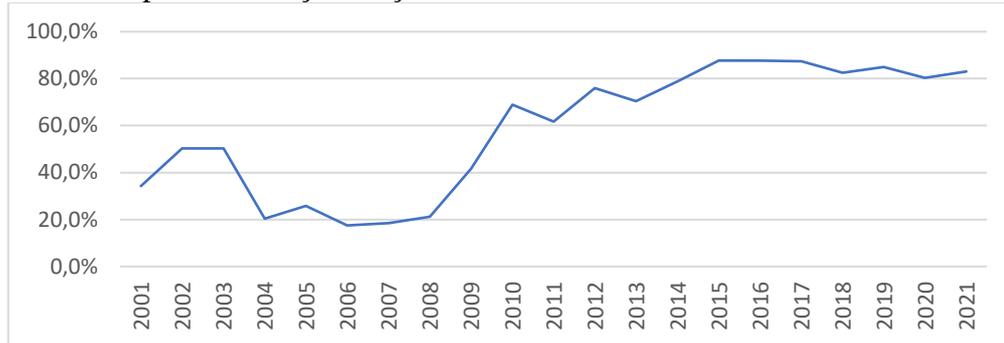
5.4 IMPLEMENTAÇÃO

A implementação da política voltada para BID, compreendida de forma ampla, desde os marcos estabelecidos pela END, pode ser compreendida a partir de 3 vertentes: a organizacional, a demanda e o direcionamento de P&D.

Quanto à primeira, houve poucos avanços sólidos, embora muitos aprimoramentos marginais tenham ocorrido, dos quais o mais significativo é a criação do Conselho Superior de Governança, reunindo a cúpula das FA e do gabinete ministerial. No entanto, essa mudança é muito distante da centralização de todas as compras e PE na SEPROD, como explicitamente definido na END 2008.

No que diz respeito à demanda, não é trivial saber quais dentre as quase cem ações orçamentárias do MD, que mostram a efetiva alocação de recursos para aquisições, foram destinadas aos projetos estratégicos. No entanto, em estudo recente, utilizando dados do Sistema Integrado do Orçamento Público (SIOP), estima-se que mais de 80% dos gastos com investimento e aproximadamente 1/3 do gasto discricionário total do MD têm sido destinados a PE, desde 2009. O gráfico 1 abaixo permite observar este comportamento.

Gráfico 1 - Despesas com ações orçamentárias de PE como % dos investimentos do MD

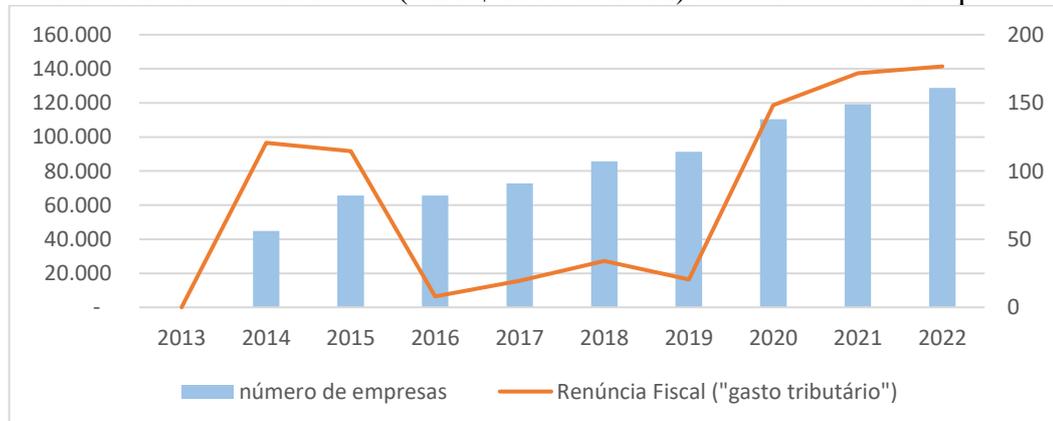


Fonte: elaborado pelo autor (2022)

Em outro estudo, Giesteira, Ferreira e Matos (2021) observaram elevada coerência entre as metas do Plano Plurianual (PPA) 2016-19, relativamente aos documentos articuladores da defesa então vigentes. Mais de 80% das iniciativas previstas podiam ser associadas aos PE nesse período. Também foi observada taxa de atingimento das metas significativa, exceto nos programas de interesse da defesa, mas cuja governança se encontra fora desta, o espacial e o nuclear.

Outro dado importante de implementação é o de evolução de renúncia fiscal, resultado do benefício do RETID, e o de credenciamento de Empresas de Defesa beneficiadas pela Lei 12.598/12, do qual depende o acesso ao RETID.

Gráfico 2 - Renúncia Fiscal (em R\$ 1000 de 2022) e Acumulado de Empresas

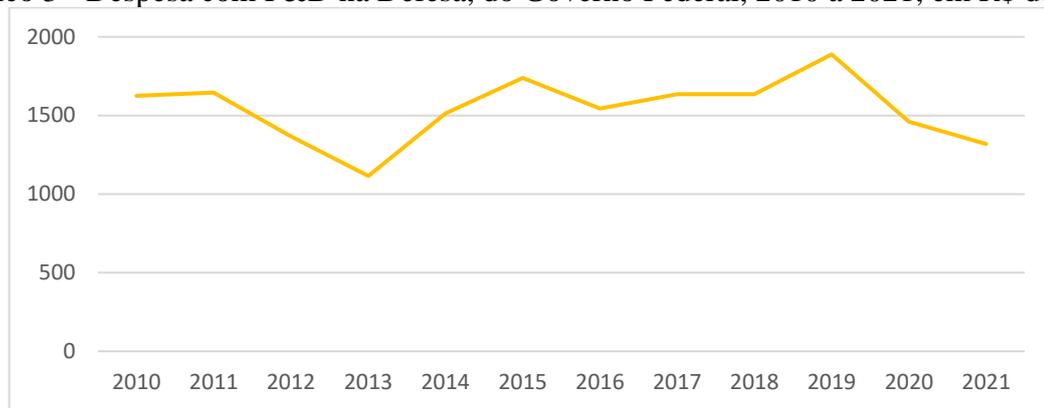


Fonte: SEPROD

Apesar de essas renúncias não poderem ser consideradas um indicador de efetividade, a complexa governança da política para a BID, muito dependente de ações fora de sua competência direta, sugere que o colegiado responsável pela aplicação do RETID, a Comissão Mista da Indústria de Defesa, vem funcionando adequadamente.

No que diz respeito às atividades de P&D, indispensável ao sucesso dos grandes programas, observa-se que o Brasil é um investidor significativo para os padrões internacionais, tendo diretamente (ou seja, sem considerar o gasto induzido nas empresas) mais de R\$ 1,3 bilhão. É o que mostra o gráfico 3, abaixo.

Gráfico 3 - Despesa com P&D na Defesa, do Governo Federal, 2010 a 2021, em R\$ de 2021



Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Estatísticas Fiscais do Governo Central (2022)

Trata-se de um patamar significativo sob diferentes critérios, ambos demonstrando elevado comprometimento com a busca por autonomia tecnológica e desenvolvimento da BID. Em primeiro lugar, dada a modéstia do orçamento da defesa brasileira e o percentual elevado de gastos com pessoal na área (na faixa de 80%), é proporcionalmente uma parte expressiva do gasto discricionário. Em segundo lugar, Giesteira e Matos (2022) estimaram que o gasto com P&D militar brasileiro provavelmente é o oitavo ou nono maior globalmente, se aferido por US\$ corrigidos pela paridade do poder de compra.

Não obstante, é notável a estabilidade à qual se segue a queda do indicador nos últimos dois anos. Observando-o como indicador de implementação da política para a BID de forma mais direta, porém, ressalta o provável descasamento entre a alocação desses recursos e as supostas prioridades setoriais, ou mesmo, por exemplo, o máximo efeito difusor entre as empresas da BID. Há poucas informações que permitam confirmar isso, exceto a inexistência de mecanismos formais de *enforcement* da atribuição de coordenação do investimento em P&D pela SEPROD, prevista na END.

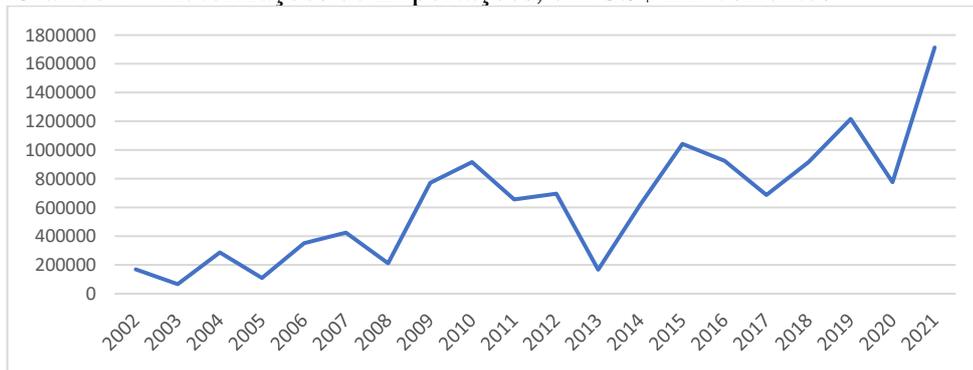
5.5 AVALIAÇÃO

A política para a BID brasileira não dispõe de mecanismos de avaliação sistemáticos. No entanto, seria possível definir metas genéricas, a partir dos objetivos para a BID e de autonomia tecnológica inscritos nos documentos estratégicos, ou no PAED de 2012 como referência, que explicita metas, prazos e recursos para um prazo de mais de 20 anos.

Como mencionado, alguns PPA também desdobraram alguns desses objetivos em metas quantificáveis. O PPA 2016-19, em particular, trouxe métricas interessantes e bastante aderentes ao que rezam a PND e a END, então em vigência. Giesteira, Borne e Couto (2020) observaram, ademais, trajetória favorável na maior parte dos indicadores.

Outro dado interessante é o de autorizações de exportações de produtos fiscalizados pelo MD. É possível montar uma série relativamente longa para esse dado, conforme demonstrado no gráfico 4 abaixo.

Gráfico 4 - Autorizações de Exportações, em US\$ mil correntes

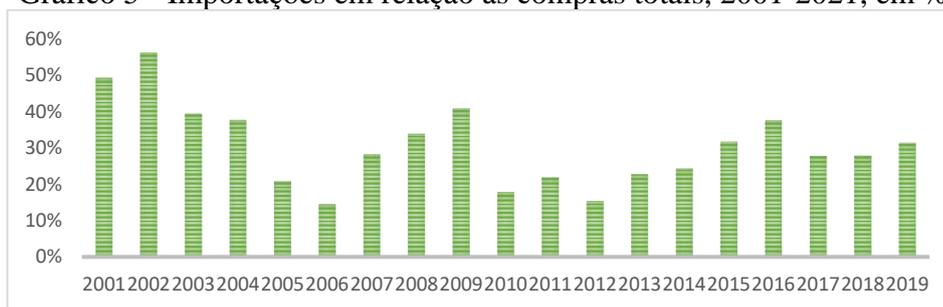


Fonte: SEPROD

Trata-se de uma evolução expressiva, em particular em um contexto de suposta perda de competitividade da indústria brasileira. Mais além, o dado sugere uma correlação notável entre a edição da PDN 2005 e o desempenho exportador, o qual poderia ser confirmado com comparações de dados sobre o desenvolvimento conjunto de programas ou mobilização de incentivos e a existência de benefícios, tais como o RETID, às empresas que solicitaram autorizações de exportações. Por outro lado, as autorizações não são um dado comparável internacionalmente e não é possível garantir que estas se materializem, dependendo precisamente de instrumentos como o já mencionado FGE, na subseção 5.3.

Ainda no âmbito do uso do poder de compra, Giesteira e Matos (2022) destacam a taxa de importação relativamente baixa das aquisições brasileiras, mesmo ao se considerar apenas os PE. O gráfico 5 abaixo evidencia a participação das importações no total das aquisições do MD, a qual não é particularmente alta para um setor tipicamente globalizado e de alta tecnologia.

Gráfico 5 - Importações em relação às compras totais, 2001-2021, em %



Fonte: Giesteira e Matos (2022)

A observação apenas dos Projetos Estratégicos é restrita, por indisponibilidade dos dados, ao período recente. Como esperado, dado o elevado nível de sofisticação tecnológica, a taxa de importação é maior. O gráfico 6, a seguir, permite observá-la.

Gráfico 6 - Aquisições realizadas no âmbito dos PE, em R\$ correntes



Fonte: Giesteira e Matos (2022)

Apesar do número de observações ser pequeno, possivelmente há uma evolução menos favorável, com um forte crescimento de 2015 em diante. A taxa de importação é superior ao das compras totais do MD, como esperado, mas em desacordo com o que seria desejável para o aumento da autonomia tecnológica. Apesar de, como visto, algumas definições de BID incorporarem empresas a montante nas cadeias produtivas, dados de uso de componentes importados poderiam melhorar em muito a avaliação dessa PP.

5.6 MANUTENÇÃO E SUPORTE

A PNBID vem sendo continuamente apreciada nos últimos anos, culminando com sua atualização em 2022 (BRASIL, 2022). O fato de as ações que, como observado, já vinham ocorrendo, há muitos anos passarem a compor um documento claro e coerente com mais de 15 anos de experiência de políticas para a BID “de facto” é relevante. A edição de um conjunto de normas de obtenção conjunta reforça a impressão de que há evolução. Por outro lado, a postergação de avançar no essencial, consagrado na literatura internacional, que é coordenar

adequadamente uso do poder de compra e priorização no significativo investimento em P&D, preferencialmente de forma interativa com as empresas da BID, não parece ter sido superada.

A falta de mecanismos formais de estabelecimento de metas quantificáveis se combina com esse aspecto negativo, e até certo ponto surpreendente, haja vista os bons resultados logrados até 2019 (apesar da frustração orçamentária), no sentido de desvalorizar esta última e decisiva etapa do CPP, e esta é a que melhor plasma o conceito de aprendizagem institucional.

6 CONCLUSÃO

O modelo de CPP é uma ferramenta útil para contextualizar e avaliar a política para a BID, em particular por evidenciar diferentes estágios e destacar a interação entre determinantes políticos e técnico-administrativos. Estes interagem desde a formação da agenda, mas se estendem pelas diversas etapas do ciclo. Mesmo que bem-sucedida, uma PP pode perder legitimidade por fatores fora de seu controle e a dependência de outros órgãos, aspecto crucial na PP para a BID, e é afetada por isso. Embora difíceis de endereçar, o fato de esta política se distinguir da política de defesa de forma mais geral, a qual padece da tendência à suboferta de bens públicos, ao potencialmente gerar externalidades e estimular o engajamento de empresários e cientistas, sugere que uma gestão específica desse aspecto é crucial.

A política para a BID brasileira surge com o aproveitamento de uma “janela de oportunidade” na segunda metade da década dos anos 2000 e apresentou como característica notável objetivos ousados, apesar de o Brasil não apresentar condições iniciais comparáveis às dos países que adotam políticas semelhantes. Foi também notável sua continuidade e, apesar da frustração orçamentária, observou-se um elevado comprometimento do gasto com os projetos estratégicos.

Também sugerem uma boa implementação da PP a gestão apropriada do RETID e o elevado investimento em P&D do MD como um todo, o que reverteu em alguns resultados expressivos como o avanço consistente de alguns PE e o aumento das exportações.

Os aspectos negativos se concentram na adoção, na implementação e na avaliação da política em tela. Apesar das sinergias potenciais de articular adequadamente compras e P&D, como estabelecido na literatura especializada, e esboçado com clareza na END, ao propor centralizar as principais ações na SEPROD, não se observa grandes avanços, ao menos formais e nítidos, em quase quinze anos. Na avaliação, a falta de um conjunto de metas quantificáveis, com prazo e planejamento orçamentário, ainda que corrigível, possibilitaria, tanto aperfeiçoar a gestão, como promover suporte consistente.

Ademais, na medida em que o desenvolvimento da BID tende a gerar externalidades relevantes e criar clientelas, entre empresários e cientistas, que faltam ao restante da política de defesa, avanços desse tipo aumentariam o apelo político e conseqüentemente o orçamento desta. É paradoxal a falta de avanços consistentes quanto a isso, na medida em que os dados existentes sugerem que, de forma geral, as ações postas em marcha, após 2008, obtiveram vários resultados significativos.

REFERÊNCIAS

ALIC, J *et al.* **Beyond Spinoff**: military and commercial technologies in a changing world. Harvard: Harvard University Press, 1991.

ARTS, Bas; TATENHOVE, Jan Van. Policy and Power: a conceptual framework between the ‘old’ and ‘new’ policy idioms. **Policy Sciences**, Houghton, n.37, p. 339–356, 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: STF, 2022. Disponível em: <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999**. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília, DF: Presidência da República, 1999. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp97.htm. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. **Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012**. Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa; dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa; altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112598.htm. Acesso em: 26 set. 2002.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2008. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/Estado_e_defesa/END-PNDa_Optimized.pdf. Acesso em: 04 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. Livro Branco de Defesa Nacional. **Plano de Articulação e Equipamentos da Defesa**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>. Acesso em: 26 set. 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2012. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/Estado_e_defesa/END-PNDa_Optimized.pdf. Acesso em: 04 maio 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. Secretaria de Produtos de Defesa. **Plano de Ações Estratégicas da SEPROD 2019-2022**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2019.

BRASIL. Ministério da Defesa. Secretaria de Produtos de Defesa. **Política de Compensação Tecnológica, Industrial e Comercial de Defesa - PComTIC Defesa**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. Secretaria de Produtos de Defesa. **Política Nacional da Base Industrial de Defesa – PNBID**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2022.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Portaria GM-MD n° 4070, de 05 de outubro de 2021**. Aprova a Diretriz de Obtenção Conjunta de Produtos de Defesa (PRODE) e de Sistemas de Defesa (SD) para a administração central do Ministério da Defesa e para as Forças Singulares. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2021.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Indústria de Defesa**. Base Industrial de Defesa. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2022. Disponível em: [https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/industria-de-defesa/base-industrial-de-defesa#:~:text=Denomina%2Dse%20Base%20Industrial%20de,contribuir%20para%20a%20consecu%C3%A7%C3%A3o%20](https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/industria-de-defesa/base-industrial-de-defesa#:~:text=Denomina%2Dse%20Base%20Industrial%20de,contribuir%20para%20a%20consecu%C3%A7%C3%A3o%20.). Acesso em: 8 set. 2022.

BRASIL. **Plano Brasil Maior** (Decreto 7540, de 2 de agosto de 2011). Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/decreto/d7540.htm. Acesso em 03 outubro 2022.

BRASIL. **Política de Defesa Nacional**. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/publicacoes-oficiais/catalogo/fhc/politica-de-defesa-nacional-1996.pdf>. Acesso em: 09 maio 2022.

BRASIL. **Política de Defesa Nacional**. Brasília, DF: Presidência da República, 2005. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/d5484.htm. Acesso em: 09 maio 2022.

BRASIL. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, DF: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/Estado_e_defesa/END-PNDa_Optimized.pdf. Acesso em: 04 maio 2022.

BRICK, Eduardo. Logística de Defesa: uma subárea do conhecimento de importância estratégica para as ciências de gestão. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**. Campina Grande, v. 12, n. 2, p. 301-331, maio-ago/2016.

BURGESS, Simon; RATTO, Marisa. The Role of Incentives in the Public Sector: issues and evidence. **Oxford Review of Economic Policy**. Oxford, v. 19, n. 2, p. 285–300, jun. 2003.

CAIRNEY, Paul. **Understanding Public Policy Theories and Issues**. London: Bloomsbury Academic, 2020.

CASTRO, Celso. **O Espírito Militar**: um antropólogo na caserna. São Paulo: Jorge Zahar, 1989.

COHEN, Michael D.; MARCH, James G.; OLSEN, Johan P. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**. Ithaca, v. 17, n. 1, p. 1-25, mar. 1972.

CONCA, Ken. **Manufacturing Insecurity**: the rise and fall of Brazil's military-industrial complex. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1997.

DYE, T. **Understanding Public Policy**. New York: Pearson, 2017.

EASTON, David. **The Political System**. New York: Knopf, 1953.

GIESTEIRA, Luís Felipe; BORNE, Thiago; COUTO, Leandro. Regras orçamentárias e programas estratégicos: decifrando a lógica do orçamento do ministério da defesa. In: COUTO, Leandro. **Governança Orçamentária no Brasil**. Brasília, DF, IPEA, 2020.

GIESTEIRA, Luís Felipe; FERREIRA, Thiago B.; MATOS, Patrícia de O. **A defesa nacional e os programas estratégicos de defesa no PPA 2016-2019**. Textos para Discussão - CEPAL/IPEA, n. 2672, Brasília, DF, IPEA, 2021.

GIESTEIRA, Luís Felipe; MATOS, Patrícia de O. Compras Públicas em Defesa. In: RAUEN, André T. (org.). **Compras públicas para inovação no Brasil**: novas possibilidades legais. Brasília, DF, IPEA, 2022.

HARTLEY, Keith; HUSSAIN, Farooq; SMITH, Ron. The UK Defence Industrial Base. **The Political Quarterly**. [S.l.], v. 58, n. 1, jan. 1987.

HIRSCHLEIFER, J. Theorizing About Conflict. In: HARTLEY, K.; SANDLER, T. (Org.). **Handbook of Defense Economics**. 1. ed. [S.l.]: Elsevier B.V., 1995.

HOWLETT, Michael; CASHORE, Benjamin. Public policy: definitions and approaches In: CAPANO, Giliberto; HOWLETT, Michael. **A Modern Guide to Public Policy**. Cheltenham: Edward Elgar, 2020.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. **Studying Public Policy**: policy cycles and policy subsystems. Toronto: Oxford University Press, 2003.

HUNTINGTON, Samuel P. **The Soldier and the State**: the theory and politics of civil-military relations. Cambridge: The Belknap Press, 1962.

JAHN, Werner; WEGRICH, Kai. Theories of the Policy Cycle. In: FISHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. **Handbook of Public Policy Analysis – Theory, Politics and Methods**. New York: Routledge, 2017.

JANUZZI, Paulo M. Monitoramento Analítico como Ferramenta para Aprimoramento da Gestão de Programas Sociais. **Revista Brasileira de Monitoramento e Avaliação**, [S.l.], v. 1, p.36-65, 2011.

JENKINS, William. **Policy Analysis: a political and organizational perspective**. New York: St. Martin's Press, 1978.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives, and public policies**. Ann Arbor: University of Michigan; 1984.

LAPUENTE, Victor. Bureaucracy. *In*: GANDHI, Jennifer; RUIZ-RUFINO, Rúben (orgs.). **The Routledge Handbook of Comparative Political Institutions**. Abington: Routledge, 2015.

LASSANCE, Antônio. **Análise "ex ante" de políticas públicas: fundamentos teórico-conceituais e orientações metodológicas para a sua aplicação**. Brasília: IPEA, 2022.

LIMA, Raphael C.; SILVA, Peterson F. ; RUDZIT, Gunther . No power vacuum: national security neglect and the defence sector in Brazil. **Defence Studies**, [S.l.], v. 1, p. 1-23, 2020.

MAZZUCATO, Mariana. **O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2014.

McCANN, Frank D. **Soldados da Pátria**. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

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

MORAES, Rodrigo Fracalossi de. **Our weapons, our problem: arms exports, democracy and civil society in Brazil and the UK**. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). University of Oxford, Oxford, 2019.

NATIONAL RESEARCH COUNCIL. **Choosing the Nation's Fiscal Future**. Washington, DC: The National Academies Press, 2010.

NISKANEN, Willian A. **Bureaucracy and Representative Government**. Chicago: Aldine-Atherton, 1971.

NUNES, R.C.; SVARTMAN, E.M. Dilemas da Grande Estratégia das Forças Armadas do Brasil nos anos 1980 e 1990: o debate interno em um sistema internacional em transição. **Revista Debates**, Porto Alegre, RS, v. 13, n. 2, p. 171-194, maio-ago. 2019. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/debates/article/view/89392>. Acesso em: 26 set. 2022.

OAKLAND, William A. Theory of public goods. *In*: AUERBACH, Alan .J.; ELDSTEIN, Maurice (ed.), **Handbook of Public Economics**. Amsterdam: Elsevier, 1987.

OLSEN, Johan P. Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. **Journal of Public Administration Research and Theory**. [S.l.], v. 16, n. 1, jan. 2006. Disponível em: <https://academic.oup.com/jpart/article/16/1/1/886936>. Acesso em: 26 set. 2022.

OLSON, Mancur. **A Lógica da Ação Coletiva**. São Paulo: Edusp, 1999.

PAARLBERG, Richard. Knowledge as Power: Science, Military Dominance, and U.S. Security. **International Security**, [S.l.], v. 29, n. 1, p. 122–151, 2004.

PETERS, B. Guy. **Advanced Introduction to Public Policy**. London: Edward Elgar, 2015.

POGGI, Gianfranco. **The State - Its Nature, Development, and Prospects**. Stanford: Stanford University Press, 1990.

ROGERSON, William P. Incentive models of the defense procurement process. *In*: HARTLEY, Keith.; SANDLER, Todd (Org.). **Handbook on Defense Economics**. 1. ed. [S.l.]: Elsevier B.V., 1995.

ROSS, Stephen A. The economic theory of agency: The principal's problem. **American Economic Review**. [S.l.], v. 62, n. 2, p. 134-139, 1973.

RUTTAN, Vernon. **Is War Necessary for Economic Growth? Military Procurement and Technology Development**. New York: Oxford Academic, 2008.

SABATIER, Paul. A; JENKINS-SMITH, Henry. An Advocacy Coalition Model of Policy Change and the Role of Policy Orientated Learning Therein. **Policy Sciences**. [S.l.], n. 21, p. 129–168, 1988.

SAMUELS, Richard. **“Rich nation, strong army”**: national security and the technological transformation of Japan. Ithaca: Cornell University Press, 1994.

SAMUELSON, Paul A. The Pure Theory of Public Expenditure. **The Review of Economics and Statistics**. [S.l.], v. 36, n. 4. nov. 1954.

SIMON, Herbert A. A behavioral model of rational choice. *The quarterly journal of economics*, v. 69, n. 1, p. 99-118, 1955.

SOMBART, Werner. **Krieg und Kapitalismus**. Berlin: Duncker & Humblot, 1912.

STIGLITZ, George. **Economics of The Public Sector**. New York: W.W. Norton, 2000.

SWEDBERG, Richard; AGEVALL, Ola. **The Max Weber Dictionary**: key words and central concepts. Stanford, CA: Stanford University Press, 2016.

TAYLOR, Trevor. Defense as Policy. *In*: GALBREATH, David J.; DENI, John R. **Routledge Handbook Of Defence Studies**. London: Routledge, 2018.

WEBER, Max. **Ciência e Política**: duas vocações. São Paulo: Cultrix. 2011.

WEISS, Linda. **America Inc.? Innovation and Enterprise in the National Security State**. Cornell: Cornell University Press, 2014.

WILSON, James K. **Bureaucracy**: what government agencies do and why they do it. New York: Basic Books, 2019.

WHEELAN, Charles. **Introduction to Public Policy**. New York: W. W. Norton & Company, 2010.

WULF, Herbert. Arms production in the Third World. *In: SIPRI Yearbook 1985*, pp. 329-343. Stockholm: SIPRI, 1987.