

REQUERIMENTO DE INFORMAÇÃO Nº DE 2026
(Do Sr. Luiz Philippe de Orleans e Bragança)

Solicita informações ao Ministro de Estado da Defesa sobre estado atual da implantação do Planejamento Baseado em Capacidades (PBC).

Senhor Presidente,

Com fundamento no art. 50, § 2º, da Constituição Federal, e nos arts. 115 e 116 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, encaminho o presente Requerimento de Informação ao Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Defesa, para que preste esclarecimentos formais e documentados sobre estado atual do processo de implantação da metodologia do Planejamento Baseado em Capacidades (PBC), definida como um *“conjunto de procedimentos voltados ao preparo das Forças Armadas, mediante a aquisição de capacidades adequadas ao atendimento dos interesses e necessidades militares de defesa do estado, em um horizonte temporal definido, observados cenários prospectivos tecnológicos”*¹.

Em razão da relevância do tema, associado à problemática da correta alocação de prioridades dos recursos destinados à Defesa Nacional, solicito que Vossa Excelência responda, ponto a ponto, aos seguintes questionamentos:

1. Como o Ministério da Defesa (MD) assegura que o PBC não se torne apenas uma adaptação formal de planejamentos tradicionais, mas um processo efetivamente integrado, com prioridades conjuntas e decisões vinculantes entre as Forças Singulares?

¹ Fonte: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/arquivos/arquivos-para-noticias/folder-a4-epbc-1.pdf>.



2. Quais mecanismos concretos existem para evitar a sobreposição de capacidades entre as Forças, especialmente em áreas como vigilância, transporte, mobilização estratégica, guerra cibernética e inteligência? Há exemplos identificados de redundâncias que estejam gerando ineficiência ou desperdício de recursos públicos?
3. Quais critérios objetivos orientam a priorização das capacidades quando os recursos são insuficientes para atender ao planejamento ideal? Como se decide quais capacidades serão postergadas, reduzidas ou descontinuadas?
4. O setor de Defesa dispõe de indicadores que permitam avaliar a efetiva geração de capacidades, além da mera contabilização dos meios adquiridos? Como se evita a falsa percepção de capacidade baseada apenas na existência física dos equipamentos?
5. Quais capacidades militares de defesa o Brasil corre o risco de perder nos próximos 5 a 10 anos, caso não haja recomposição ou modernização tempestiva? Existe um mapeamento público ou institucional dessas vulnerabilidades?
6. Qual é o nível atual de interoperabilidade entre a Marinha, o Exército e a Força Aérea? Existem limitações técnicas, doutrinárias ou tecnológicas que impeçam operações conjuntas plenamente integradas?
7. O modelo atual de desenvolvimento de capacidades de Defesa reduz ou amplia a dependência tecnológica externa? Existem setores críticos em que o Brasil permanece excessivamente vulnerável às ameaças internacionais?
8. Os planejamentos baseados em capacidades estão incorporando, de forma realista, os Custos de Ciclo de Vida (CCV) dos sistemas adquiridos? Há risco de termos meios modernos, porém financeiramente insustentáveis no médio prazo? Nossos projetos estratégicos em andamento apresentam sustentabilidade financeira?
9. Há resistência institucional à adoção plena do PBC? Como o Ministério da Defesa tem trabalhado para superar eventuais barreiras culturais ou corporativas entre as Forças?



10. De que forma o Parlamento pode acompanhar, com maior clareza e previsibilidade, o desenvolvimento das capacidades de defesa do país? Existem indicadores consolidados que permitam monitorar a evolução das capacidades estratégicas ao longo do tempo?
11. O PBC do Brasil está adequadamente preparado para responder a ameaças emergentes e assimétricas ou ainda permanece excessivamente ancorado em modelos tradicionais de conflito?
12. Qual o grau de aderência entre o planejamento estratégico das capacidades e a execução orçamentária efetiva dos últimos cinco anos? Há desalinhamentos recorrentes entre o planejado e o executado?

JUSTIFICAÇÃO

O cenário de segurança global atravessa uma transformação sem precedentes. O mundo experimenta novos conflitos decorrentes de um quadro de agravamento das tensões geopolíticas, com reflexo em todo o Globo. Essa conjuntura tem estimulado o debate mundial sobre gastos com Defesa, que se intensificou, passando a reverberar também no Brasil. A recente intervenção militar dos Estados Unidos da América (EUA) na Venezuela, próxima às nossas fronteiras, fato inédito a longo tempo, vem despertando maior atenção da sociedade quanto a um maior cuidado com as capacidades militares da Nação e uma maior alocação orçamentária às Forças Armadas, visto ser entendimento geral que temos vulnerabilidades nessa área².

Os conflitos contemporâneos e a rápida evolução tecnológica sugerem que o Brasil não dispõe mais do luxo de planejar sua soberania para daqui a duas décadas; a necessidade de capacidades militares concretas é para o agora. Contudo, essa urgência colide frontalmente com uma barreira histórica: um orçamento de Defesa asfixiado por gastos com pessoal e uma realidade fiscal que não admite desperdícios.

²<https://www.poder360.com.br/poder-pesquisas/apos-venezuela-58-dizem-temer-algo-parecido-no-brasil-diz-quaest/>.



Nesse tabuleiro, o investimento em Defesa não é uma escolha, mas uma imposição. A questão central, portanto, não é se devemos investir, mas *como* fazê-lo com a maior razão custo-benefício possível. O Brasil não é uma superpotência que pode se dar ao luxo de errar em projetos de retorno questionável.

Nesse contexto, o **Planejamento Baseado em Capacidades (PBC)** representa uma mudança de paradigma na estratégia de Defesa. O PBC surgiu como uma resposta à incerteza do cenário pós-Guerra Fria, substituindo o modelo focado em ameaças específicas por um modelo focado no "que" precisamos fazer, independentemente de "quem" seja o adversário. Até o fim da década de 1980, o planejamento militar era majoritariamente baseado em ameaças (*Threat-Based Planning*), com um inimigo claramente determinado (por exemplo, a antiga URSS) dotado de capacidades mensuráveis. A dinâmica era, se o adversário possui X blindados, precisaremos, em tese, de $X + 1$ blindados para vencer o adversário. Tratava-se de um modelo reativo e rígido, que tendia a falhar quando o cenário geopolítico se torna volátil ou o inimigo é assimétrico.

Com a queda do Muro de Berlim, o "inimigo explícito" desapareceu. O Departamento de Defesa dos Estados Unidos da América (EUA) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) perceberam que não podiam mais prever exatamente onde ou contra quem lutariam. Surgiram os modelos de cenários, onde foi buscado um planejamento que englobasse múltiplos eventos hipotéticos, contudo a infinidade de variáveis existentes tendia a tornar os modelos iniciais logisticamente insustentáveis.

O conceito moderno de PBC, consolidado no início do século XXI e impulsionado pela *Quadrennial Defense Review* (QDR) de 2001 dos EUA, estabeleceu uma ruptura paradigmática: a Defesa não deve planejar "o que" comprar, mas sim "que efeito" deseja produzir no teatro de operações. Nessa metodologia, a Capacidade é definida como a aptidão de atingir um efeito operacional desejado sob condições específicas e padrões de desempenho estabelecidos. Portanto, a aquisição de uma plataforma — seja um navio de guerra, um blindado sobre rodas ou uma aeronave de caça — não é o fim em si, mas o meio para materializar uma capacidade.



Para que um equipamento se transforme em potência militar real, ele precisa estar integrado a um ecossistema de prontidão. Sem a harmonização dos fatores do acrônimo **DOPEMAIL**, a plataforma torna-se um "ativo vazio", gerando a ilusão de poder sem efetividade real:

- Doutrina: define o "como" operar. É o conjunto de princípios e táticas que orientam o emprego dos meios. Sem doutrina, a plataforma mais moderna é subutilizada por falta de parâmetros de combate.
- Organização: refere-se à estrutura das unidades. É o desenho organizacional necessário para que o comando e controle fluam e a logística sustente a operação.
- Pessoal: trata-se do capital humano quantitativo e qualitativo. Envolve o recrutamento, a seleção e a gestão da carreira daqueles que operarão e manterão os sistemas.
- Material: aqui se insere a Plataforma. Consiste no hardware e no software (sistemas de armas, sensores, munições). No PBC, o material é especificado para atender aos requisitos da capacidade, e não o contrário.
- Adestramento (ou Educação): é o treinamento contínuo que transforma conhecimento em reflexo operacional. Garante que o pessoal saiba extrair o desempenho máximo do material sob estresse de combate.
- Infraestrutura: compreende as instalações físicas necessárias para o suporte, desde bases navais e hangares até laboratórios de manutenção e redes de dados.
- Interoperabilidade: a capacidade de operar de forma conjunta entre as Forças Singulares e com agências civis ou aliadas. É a garantia de que os sistemas de comunicação e os protocolos de combate são compatíveis.

Os EUA e a Austrália foram os pioneiros na formalização de guias práticos de PBC, utilizando modelos matemáticos e jogos de guerra para definir o *mix* de capacidades necessário. A OTAN, em sequência, adotou o PBC para garantir a interoperabilidade entre as nações aliadas, permitindo que diferentes



países contribuíssem com capacidades específicas para uma força tarefa comum.

O PBC apresenta as seguintes vantagens: permite justificar os investimentos em Defesa com base em evidências; auxilia a tomada de decisão pela alta gestão embasada em dados técnicos priorizados; estabelece estrutura de planejamento que possibilita a gestão mais efetiva dos recursos e a participação de todas as partes envolvidas; aprimora a capacidade de planejamento conjunto das Forças Armadas; aprimora a eficiência do planejamento em ambiente de incerteza; aprimora a inteligência estratégica de Defesa; desenvolve ações preparatórias no presente em resposta a múltiplas situações futuras; e estimula a inovação para a Base Industrial de Defesa.

No Brasil, o tema PBC foi introduzido pela Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2008 que estabeleceu que o Brasil deveria estruturar seu potencial estratégico em torno de Capacidades e não de inimigos específicos. Em 2013, o MD promoveu, na Escola Superior de Guerra, o primeiro Seminário para debater o PBC no Brasil. Na sequência, em 2016, o MD instituiu um Grupo de Trabalho (GT-PBC), no âmbito do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) para instituir a metodologia nas Forças Armadas. Por fim, em 2018, foi criada na estrutura do MD um ente específico, a Assessoria de Planejamento Baseado em Capacidades (APBC) com o propósito de conduzir, conjuntamente com as Forças e outros entes do MD, o desenvolvimento da metodologia e sua posterior implantação. Contudo, não se tem notícia de nenhum avanço substantivo no assunto desde aquela ocasião.

A escassez de recursos para a Defesa, embora problemática, pode não ser o principal entrave do setor. É evidente que o dilema "Canhões versus Manteiga"³ no Brasil é crônico e historicamente desfavorável à área militar. Nesse contexto, torna-se imperativo buscar alternativas que transcendam a recorrente proposta da "PEC dos 2%" como única solução.

A trajetória mais sustentável consiste em priorizar a eficiência interna das Forças Armadas. Isso exige a racionalização de estruturas, a redução de

³ A expressão "canhões versus manteiga", cunhada por *Paul Samuelson*, vencedor do Prêmio Nobel de Economia de 1970, representa o conflito de escolha que um Estado enfrenta ao alocar seus recursos entre Defesa ("canhões") e bens de consumo/bem-estar social ("manteiga").



sobreposições administrativas, a profissionalização do efetivo, o desinvestimento em ativos obsoletos e o fortalecimento das atividades-fim por meio de um núcleo organizacional enxuto e adaptável. Paralelamente, ao conferir transparência a essas iniciativas e aos riscos envolvidos, deve-se focar na otimização dos recursos previsíveis, preparando as Forças para expandirem suas capacidades com eficácia conforme a evolução econômica do país. Tal visão alinha-se ao atual estágio de desenvolvimento nacional e à responsabilidade fiscal exigida na gestão pública moderna.

O orçamento de defesa não é elástico; as necessidades sempre superarão a disponibilidade financeira. Logo, as decisões sobre manutenção, redução ou postergação de projetos revelam a verdadeira estratégia de Estado. O ponto central é assegurar que tais escolhas baseiem-se em critérios técnicos e transparentes, e não em pressões conjunturais ou corporativas.

Nesse sentido, o Planejamento Baseado em Capacidades (PBC), por sua aptidão para fortalecer a governança, constitui ferramenta indispensável. Em um país de recursos limitados e território vasto, a atuação independente das Forças Singulares pode resultar em duplicidade de estruturas e aquisições redundantes. O PBC atua justamente para identificar lacunas e eliminar essas ineficiências.

Muitos planejamentos falham não por erro conceitual, mas pelo desalinhamento com a realidade orçamentária anual. A fragilidade na governança manifesta-se quando o planejado não é executado, tornando essencial a busca por coerência entre a ambição estratégica e a execução fiscal. O PBC exige que o planejamento transcenda interesses individuais, focando nas necessidades conjuntas do Estado. Afinal, a posse de equipamentos não se traduz automaticamente em capacidade operacional; sem pessoal treinado, doutrina atualizada e interoperabilidade, o meio militar não gera efeito real. É preciso evitar a "ilusão contábil", onde o inventário de plataformas substitui a análise da efetividade.

A autonomia estratégica depende da capacidade de manter e operar meios sem restrições externas, evitando vulnerabilidades geopolíticas e riscos cambiais. Embora programas estratégicos sejam frequentemente avaliados



pelo custo de aquisição, seu maior impacto financeiro reside no ciclo de vida. Sem um planejamento adequado de operação e manutenção, corre-se o risco de adquirir meios modernos que se tornem financeiramente insustentáveis.

Ademais, os conflitos contemporâneos exigem atuação conjunta. A interoperabilidade de sistemas de comando, controle e comunicações é o verdadeiro teste de maturidade do PBC. Essa mudança de lógica — do foco em meios para o foco em capacidades — pode enfrentar resistências culturais. Avaliar como o Ministério da Defesa exerce sua autoridade para harmonizar prioridades e evitar decisões fragmentadas é crucial para o sucesso dessa transição.

Por fim, sem indicadores consolidados, o controle parlamentar permanece reativo. O Congresso Nacional necessita de instrumentos que permitam acompanhar a evolução das capacidades estratégicas com previsibilidade. Diante da rápida evolução tecnológica em domínios como o cibernético, o espacial e o de sistemas autônomos, o planejamento deve evitar modelos anacrônicos. O objetivo final deve ser preparar o Brasil para os conflitos do futuro, assegurando que a estratégia nacional não permaneça ancorada em paradigmas do passado.

Nesse sentido, submetemos o presente Requerimento com o objetivo precípuo de subsidiar a formação de um juízo técnico e detalhado no âmbito do Parlamento. É imperativo que o debate sobre a condução da Política Nacional de Defesa transcenda a mera reivindicação orçamentária e enfrente, com transparência, a definição de prioridades estratégicas reais. Buscamos, com estes questionamentos, formular soluções concretas que assegurem a eficácia na aplicação do gasto público, garantindo que cada centavo investido reverta efetivamente em dissuasão e segurança para a sociedade brasileira. A Defesa da Pátria contra ameaças externas exige profissionalismo e gestão rigorosa, não admitindo que recursos escassos sejam drenados por distorções administrativas ou interesses alheios à missão constitucional das Forças Armadas.

Sala das Sessões, de de 2026.



**DEPUTADO LUIZ PHILIPPE DE ORLEANS E BRAGANÇA
PL/SP**

Apresentação: 08/07/2026 15:55:21.757 - Mesa

RIC n.2162/2026



Para verificar a assinatura, acesse <https://infoleg-autenticidade-assinatura.camara.leg.br/CD262411062000>
Assinado eletronicamente pelo(a) Dep. Luiz Philippe de Orleans e Bragança

