

RESUMO

Integração da Base Industrial de Defesa Sul-Americana: convergências estratégicas, identidades de defesa e interdependências

O objetivo deste artigo é fazer uma avaliação sobre as possibilidades de integração das indústrias de defesa da América do Sul e realizar proposições de políticas sobre o tema. Nesse sentido, o artigo buscará enumerar as possibilidades para: 1) Criação de redes horizontais entre as indústrias; 2) Parcerias tecnológicas com hibridização das relações nacionais-internacionais; 3) Imperativos estratégicos para a criação de soberanias para a indústria e; 4) Estabelecimento de redes de políticas para a construção de interdependências. A integração da base industrial de defesa sul-americana é um ponto complexo na agenda do CDS, no entanto, ela pode servir como um instrumento para alavancar o poder político, econômico e militar da região. Para que a integração obtenha sucesso, é necessário que os países participem do ciclo CADMID (Conceito, Avaliação, Fabricação, Demonstração, Em serviço, Disposição) para que haja ganhos mútuos pela integração das bases industriais. A consolidação da integração de defesa na América do Sul, além de trazer maior estabilidade à sub-região, visa atender a uma maior autonomia estratégica preconizada pela Estratégia Nacional de Defesa.

Palavras-chave: integração da base-industrial de defesa, américa do sul, convergência estratégica, ciclo CADMID.

ABSTRACT

Integration of South American Defense-Industrial Base: strategic convergences, defense identities and interdependencies

The purpose of this article is to make an assessment of the possibilities for integration of the defense industries of South America and conduct policy proposals on the subject. In this sense, the article will analyze a list the possibilities: 1) Creation of horizontal networks between industries; 2) Technological partnerships with hybridization of national-international relations; 3) strategic imperatives to create sovereignties for industry and; 4) Establishment of policy networks to build interdependencies. The integration of the industrial base of South American defense is a complex point in the CDS agenda; however it can serve as a tool to leverage the political, economic and military power in the region. For integration successful, it is necessary to participate in the CADMID cycle (Concept, Evaluation, Production, demonstration, In service, Disposal) so that there are mutual gains by integrating industrial bases. The consolidation of defense integration in South America, and bring greater stability to the sub-region, which aims to meet the greater strategic autonomy advocated by the National Defense Strategy.

Keywords: integration of defense industrial base, south america, strategic convergence, CADMID cycle.

Integração da Base Industrial de Defesa Sul-Americana: convergências estratégicas, identidades de defesa e interdependências

Antonio Henrique Lucena Silva¹

INTRODUÇÃO

A Estratégia Nacional de Defesa (2008) faz referência à integração da base industrial de defesa sul-americana. No mesmo ano é concertada a Unasul, que possui como precedente a Comunidade Sul-Americana de Nações. Esta última estrutura-se a partir de Conselhos para os temas de: Desenvolvimento Social, Educação, Ciência, Cultura, Tecnologia, Inovação, Saúde, Infraestrutura e Planejamento, Luta contra o Narcotráfico, Energético e de Defesa. A dimensão regional de segurança pode ser interpretada como uma forma de promover relações pacíficas e preditivas entre os seus membros, construindo segurança e comunidade através da cooperação (ADLER; BARNETT, 1998).

O último tema de Conselhos da UNASUL tem despertado atenções: o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). O estatuto do órgão, firmado em 11 de dezembro de 2008, coloca que um dos objetivos específicos do CDS é promover o intercâmbio e a cooperação no âmbito da indústria de defesa (UNASUR, 2012). O foco analítico desse artigo, na integração da indústria de defesa sul-americana, visa responder às seguintes questões: 1) Como a operacionalização da integração das indústrias pode ocorrer? 2) Em um contexto de forte assimetria entre países desenvolvidos e em desenvolvimento na produção de material militar, como as características regionais podem contribuir para o desenvolvimento de sistemas de armas comuns? O objetivo desse artigo reside numa análise das possibilidades e perspectivas da integração da base industrial de defesa sul-americana, em um contexto de globalização da indústria de defesa. Argumentamos que, na atual configuração do sistema internacional do setor na qual prevalece uma forte assimetria entre países desenvolvidos e em desenvolvimento na produção de material bélico, a integração das bases industriais de defesa sul-americana é uma necessidade para a construção de uma maior autonomia estratégica na região.

¹ Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense. Professor de Relações Internacionais da Faculdade Damas da Instrução Cristã. Áreas de atuação: Segurança Internacional, Política Internacional, Indústria de Defesa e Potências Emergentes.

O artigo está organizado da seguinte forma: na primeira seção tratamos de questões relativas às indústrias de defesa nos tempos hodiernos e elementos teóricos relativos à matéria. Na segunda seção, tratamos da Estratégia Nacional de Defesa, do Conselho de Defesa Sul-Americano e da relação do Brasil com os países adjacentes. Na terceira e última seção, tecemos as considerações finais acerca da importância da integração dos países em matéria de defesa.

2. INDÚSTRIA DE DEFESA: GLOBALIZAÇÃO, INTEGRAÇÃO E QUESTÕES TEÓRICAS

Geralmente, divide-se a indústria de defesa em três ou quatro camadas. Keith Krause (1995) define a primeira camada² de fornecedores de armas como os inovadores críticos que estão na fronteira tecnológica da produção de armas. Nesse grupo coloca os Estados Unidos e a antiga União Soviética. No segundo, estão os adaptadores e modificadores, que em sua maioria são os países europeus. O terceiro é composto pelos copiadores e os reprodutores das tecnologias existentes (nessa categoria está a maioria dos outros produtores de armas). Andrew Ross, de acordo com Bitzinger (2009), aceita a definição de Krause da primeira camada, mas ele coloca a China como um grande produtor de armas do mundo industrializado (junto com a França, Alemanha, Itália, Japão, Suécia e o Reino Unido) na categoria de produtores de segunda camada. Ross (BITZINGER, 2009) coloca ainda que a terceira camada é formada por novos países industrializados e nações pequenas (Brasil, Israel, Índia, Coreia do Sul e Taiwan). Por último, há uma quarta categoria de países que possuem capacidades limitadas de produção de armas (México e Nigéria). Por outro lado, Bitzinger (2009) define a primeira camada como sendo os Estados Unidos e os quatro grandes europeus (Grã-Bretanha, França, Alemanha e Itália). A segunda camada seria um grupo de países com as seguintes características: 1) Industrializados que possuem indústrias de defesa pequenas sofisticadas como Austrália, Canadá, a República Tcheca, Noruega, Japão e Suécia; 2) Países em desenvolvimento que possuem complexos militares industriais modestos como Argentina, Brasil, Indonésia, Irã, Israel, Cingapura, África do Sul, Coreia do Sul, Taiwan e Turquia; 3) Estados em desenvolvimento com grandes indústrias, cuja base industrial é ampla, mas possuem uma falta de pesquisa e desenvolvimento (P&D) independente, e com capacidades de produção de armas convencionais sofisticadas (China e Índia). A terceira camada seria formada por aqueles estados que possuem uma capacidade industrial muito limitada e uma produção de armas de baixa tecnologia, grupo de países que incluiria o Egito, o México e a Nigéria.

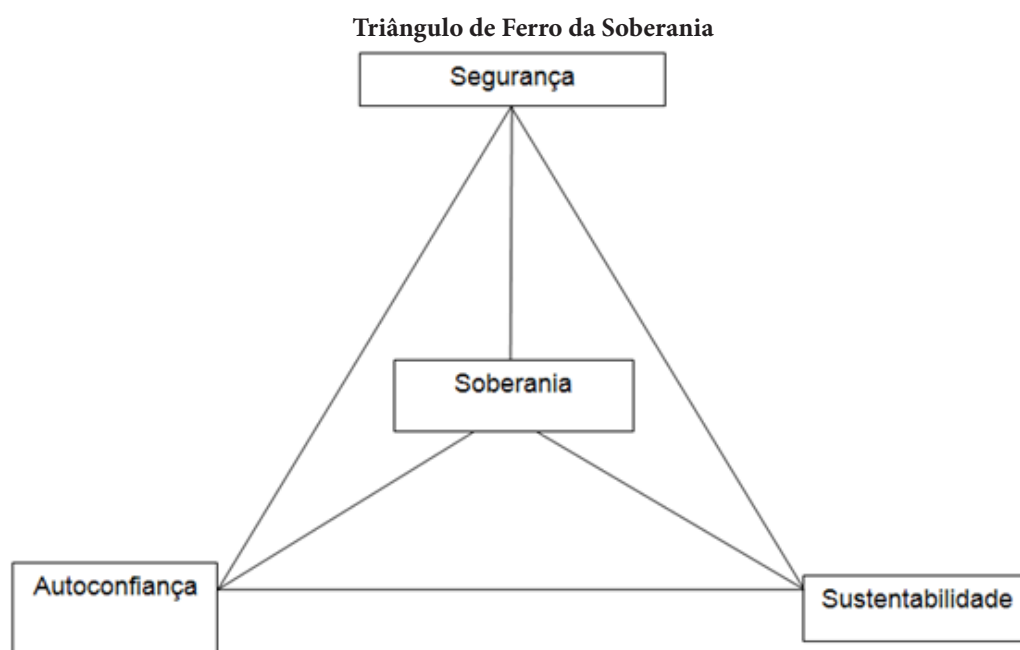
A problemática em torno da integração das indústrias de defesa é uma questão recorrente na literatura. Bitzinger (2003) argumenta que os países que integram a 2ª camada (como o Brasil) passaram por racionalizações e globalização da sua indústria de material bélico. Estados Unidos e Europa continuam sendo os maiores fabricantes de grandes sistemas de armas (major weapons systems). A indústria de defesa global apresenta algumas características distintas do período imediato pós-guerra fria e dos anos 1990 como: 1) menor: número declinante de fornecedores; 2) mais concentrada, poucas companhias detêm o fornecimento de produtos e; 3) mais integrada, devido ao processo de globalização a produção de armamentos tem se dado de forma transnacional. As características refletem o domínio europeu e americano (e em menor medida, russo) nas transferências internacionais de ar-

2 Tier, no original em inglês.

mas. Portanto, Bitzinger (2003) agrega que os países da 2º camada que buscam reativar a sua indústria de defesa, enfrentam um desafio: devido às crescentes demandas econômicas e tecnológicas para a produção de armas avançadas, é improvável que esses países consigam expandir quantitativamente ou qualitativamente a base industrial de defesa.

O sistema industrial de defesa apresenta modificações da tradicional pirâmide hierárquica (KRAUSE, 1995) da produção de armas. O grau de interconexão e de complexidade tem sido crescente. De acordo com Neuman (2009) as distinções em 1º, 2º, 3º e 4º camadas estão erodindo devido à dependência, cada vez maior, de componentes fabricados nos Estados Unidos. O sistema hub-and-spoke descrito por Bitzinger (2003) seria da seguinte forma: os EUA são o hub (centro) e as indústrias de defesa ao redor do mundo seriam spokes que buscam se adaptar e criar estratégias de sobrevivência em um sistema dominado pelos americanos (NEUMAN, 2009, p.77). Seguindo essa linha, Neuman (2009) argumenta que os EUA estão adquirindo preponderância na fabricação de sistemas convencionais avançados de armas. Portanto, a quase dominância dos americanos no setor é um elemento que impõe grandes constrangimentos a outros Estados. O aumento da dependência de componentes³ americanos, assim como a escassa inovação tecnológica e o limitado acesso aos mercados, entre outros fatores, limitam a autonomia que outros países possam ter no desenvolvimento de material de emprego militar.

Nos Estados Unidos e outros países desenvolvidos, o contexto da indústria de defesa é diferente a de outros países industrializados. Países em desenvolvimento possuem indústrias de defesa e setores relacionados à produção de material militar ainda imaturos e muitas permanecem ligados ao setor público (Matthews; Maharani, 2009). Duas grandes razões ajudam a entender porque os países em desenvolvimento preferem manter empresas públicas ou incentivar o setor: 1) Imperativos estratégicos e 2) Status político-diplomático.



Fonte: Matthews & Maharani, 2009.

3 Componentes são materiais importantes para a produção de determinado sistema de arma. Dentro dessa categoria, podemos ilustrar esse tipo de material como motores, aviãoica, antenas para radares, sistemas de detecção para mísseis entre outros.

O principal imperativo estratégico para países em desenvolvimento reside na importância de manter uma relativa soberania das indústrias e, conseqüentemente, uma maior independência política nas suas ações. O ciclo virtuoso de autoconfiança, segurança e sustentabilidade levam a uma maior estabilidade e o reforço desse ciclo que acarreta uma maior soberania (ver triângulo de ferro da soberania, acima). A soberania continua sendo uma meta a ser atingida pelos países emergentes, principalmente devido à minimização de possíveis embargos às transferências de armas que possam ocorrer⁴.

Nos países em desenvolvimento, o investimento no setor de defesa é visto como uma manifestação importante do poder nacional, assim como eleva a percepção internacional do Estado. Países que integram operações de paz das Nações Unidas, que estão envolvidos em atividades de manutenção de paz e apoio da paz ganham um maior destaque na cena internacional. Nesse contexto, países em desenvolvimento buscam fazer incentivos para as suas indústrias de defesa que apoiem os programas e compromissos estabelecidos.

Os argumentos que defendem a industrialização militar residem na concepção de que a promoção de uma indústria de defesa local possui uma relação positiva com o crescimento econômico. Essa tese possui como principal defensor o economista Emile Benoit na década de 1970 (BALL, 1983). De acordo com Benoit (BALL, 1983), o aumento dos gastos militares traz benefícios tangíveis para economia oriunda da economia de defesa que seriam:

1. Empregos: uma economia de defesa expansiva gera emprego tanto na indústria como nas Forças Armadas sendo ambos setores de trabalho intensivos. Embora esse argumento apresente algumas falhas (DAGNINO, 2010), devido ao caráter transformativo que a guerra possui recentemente, a idéia que o setor de defesa emprega um alto número de indivíduos encontra ressonância nos países emergentes;
2. Capacitação: a produção de armas está associada com atividades de alta tecnologia dentre as quais a Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), engenharia e sistemas. Essas áreas requerem trabalhadores altamente capacitados em funções que produzam bens de alto valor agregado. No entanto, esses tipos de produção apenas beneficiam se o bem é produzido domesticamente (BLANTON, 1999).
3. Integração civil-militar: paradigmas convencionais colocam que o setor de defesa atua de forma distinta da economia comercial (DIFILIPO, 1990). Por outro lado, caso essa barreira possa ser removida, a economia pode se beneficiar da integração entre os setores militar e civil. Devido às tecnologias de informação e a transformação da natureza da guerra, a ênfase para aquisição de meios nos setores de comerciais de alta tecnologia é maior. Nesse sentido, há um ganho de escala para as duas áreas beneficiando subcontratantes do setor civil, para que haja menor custo dos produtos (dual-use technologies⁵). Em uma economia civil e militar integrada pode haver ganhos inovadores tanto do setor civil para o militar (spin-ons) como do militar para o civil (spin-offs).
4. Desenvolvimento de infraestruturas: alguns países como Índia, Paquistão, China

4 Vários países como África do Sul, Israel, Suécia entre outros, construíram as suas indústrias de defesa após terem sofrido embargos de armas de fornecedores. Para mais detalhes, ver: Bitzinger (2003).

5 Tecnologias de uso duplo. Tanto podem ser usadas para o setor civil como militar.

tiveram ressonâncias positivas devido à indução de infraestruturas relacionadas à defesa. Nesses países, as fábricas de material militar ficam distantes das áreas urbanas. O isolamento de fábricas de defesa das grandes populações obrigou os governos a edificarem uma estrutura que atendesse às demandas do setor como estradas, trilhos, aeroportos, hospitais, escolas, assim como unidades de teste dos produtos.

A integração dos setores da economia de defesa pode atuar de forma relevante para gerar sinergias da indústria de defesa na América do Sul. Essas medidas também atuam como ponto fundamental na construção de medidas de confiança (confidence-building measures) com o intuito de fortalecer a estabilidade na América do Sul.

3. ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA E A INTEGRAÇÃO SUL-AMERICANA

A Estratégia Nacional de Defesa (END) é publicada pelo Brasil no ano de 2008. Eliézer Rizzo de Oliveira (2009) coloca que a END é um documento que estabelece novas orientações para a Defesa Nacional. O texto, ainda de acordo com o autor (OLIVEIRA, 2009), constitui uma virada política que o Presidente da República operou em um contexto difícil para as Forças Armadas⁶. O documento estabelece como diretrizes (para a Defesa Nacional): 1) A estruturação do potencial estratégico em torno de capacidades; 2) A (re)organização das Forças Armadas; 3) A distribuição territorial dos contingentes militares; 4) Capacidades e habilidades militares; 5) Missão do Brasil; 6) O estabelecimento de uma hipótese de emprego das Forças Armadas e, por último, 7) A cooperação militar e integração na América do Sul. O 7º tópico será objeto da nossa análise a seguir.

No documento, há um especial destaque para a integração da base industrial de defesa sul-americana. Defesa e desenvolvimento caminham de forma conjunta na END (BRASIL, 2008) quando o documento coloca que: “Como consequência de sua situação geopolítica, é importante para o Brasil que se aprofunde repetido o processo de desenvolvimento integrado e harmônico da América do Sul, o que se estende, naturalmente, à área de defesa e segurança regionais” (BRASIL, 2008, p.9).

Outra parte importante do texto propugna a integração da indústria de defesa no nível regional: “A integração regional da indústria de defesa, a exemplo do Mercosul, deve ser objeto de medidas que propiciem o desenvolvimento mútuo, a ampliação dos mercados e a obtenção de autonomia estratégica” (BRASIL, 2008, p.17). Em outras palavras, uma das diretrizes estratégicas da Política de Defesa Nacional⁷ consistia em “contribuir ativamente para o fortalecimento, a expansão e a consolidação da integração regional com ênfase no desenvolvimento de base industrial de defesa” (BRASIL, 2008, p.9).

O antigo Ministro da Defesa, José Viegas (in OLIVEIRA, 2009), destaca que o Brasil busca convergências no setor da indústria de defesa. Nesse sentido ele argumenta que:

“Neste caso, parto da premissa de que, quando se trata de modernizar material de

6 O momento difícil a que Oliveira (2009) se refere é a interferência do Presidente na crise dos controladores de voo, em que houve um enfraquecimento do Ministro da Defesa Waldir Pires e ficou desacreditado entre os militares.

7 A Política de Defesa Nacional foi publicada em 2005, no entanto, a Estratégia de Defesa Nacional não faz menção direta ao documento anterior.

emprego militar, é claramente salutar que os governos da América do Sul atuem em conjunto, tanto como compradores e importadores quanto como produtores e exportadores. Agindo dessa forma, os países do subcontinente – com suas respectivas indústrias – serão capazes de alcançar coerência e escala econômicas propícias a um aproveitamento mais racional dos recursos disponíveis. Ademais, há que se ter presente o fato de que a integração de indústrias de defesa constitui uma medida adicional de reforço de confiança mútua” (OLIVEIRA, 2009, p.3)8.

A indústria de defesa contribuirá para a integração regional, que comporta com destaque uma instituição recentemente criada que é o Conselho de Defesa Sul-americano:

“Essa integração não somente contribuirá para a defesa do Brasil, como possibilitará fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa. Afastará a sombra de conflitos dentro da região. Com todos os países avança-se rumo à construção da unidade sul-americana. O Conselho de Defesa Sul-Americano, em debate na região, criará mecanismo consultivo que permitirá prevenir conflitos e fomentar a cooperação militar regional e a integração das bases industriais de defesa, sem que dele participe país alheio à região” (BRASIL, 2008, p.17).

A proposta do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS) é lançada pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva em março, em plena crise diplomática entre Equador e Colômbia. O conflito mostrou a necessidade de se criar um órgão comum de defesa sul-americano. O CDS que vinha sendo discutido é implementado em 2009.

A criação da instituição para abordar os assuntos de segurança da região motivou a desconfiança entre os vizinhos sobre as reais intenções do Brasil. Essa suspeita surge a partir da inferência de que a segurança regional seria uma estratégia para ocupar o espaço vazio, pela ausência de um mecanismo de segurança interamericana eficaz, dado que o TIAR (Tratado Interamericano de Assistência Recíproca), firmado em 1948, ainda remanescente da Guerra Fria, não atende plenamente às novas dimensões de segurança da região. O Conselho viria suplantando essa lacuna transformando-se em uma OTAN regional com estrutura e capacidade militar própria. Como o Brasil possui o maior gasto militar da região (SIPRI, 2012), o peso geopolítico do país influenciaria as decisões da organização ao seu favor.

Outro aspecto no que concerne à criação do Conselho é que os países da sub-região encararam a posição brasileira como uma manifestação da influência da indústria de defesa brasileira. Nessa linha de raciocínio, o Conselho buscava privilegiar o desenvolvimento tecnológico da produção de armamentos de última geração e, para outros, ele visaria dar ganhos de escala ao mercado regional da indústria bélica do Brasil. A reativação da indústria de armas com a importação de tecnologias de ponta para a industrialização de helicópteros EC-725⁹ e submarinos do tipo Scorpénne¹⁰ teria levado o Brasil a assinar uma aliança estratégica com a França. Segundo o Governo do Brasil (Nelson Jobim), o Conselho de De-

8 A cita corresponde à primeira edição Estratégia de Nacional de Defesa havendo sendo o texto alterado em versões posteriores.

9 Fiesp apresenta programa de industrialização do Helicóptero EC-725. Disponível em: <http://sinditextilsp.org.br/index.php/materias/item/592-fiesp-apresenta-programa-deindustrializa%C3%A7%C3%A3o-do-helic%C3%B3ptero-ec-725> Acesso em 01 de dezembro de 2011.

10 Para maiores detalhes ver: <http://www.defesanet.com.br/prosub/noticia/3899/PROSUB---Soldada-a-Ultima-Juncao-do-primeiro-Scorpene-> Acesso em 01 de dezembro de 2011.

fesa Sul-Americano, cuja criação ocorreu no dia 9 de março de 2009, não será uma OTAN do Sul, mas sim um fórum conjunto para discutir as questões regionais e sub-regionais no campo da defesa. Também promoverá a integração das bases industriais de defesa, traçando políticas regionais na região sobre a indústria de defesa, com integração até de empresas ou fazendo espécies de joint ventures, evitando a concorrência predatória na região (CARMO, 2008). Daniel Flesmes (2010) coloca que o argumento mais convincente para a criação do CDS é, principalmente, excluir os Estados Unidos (e o México) dos assuntos de segurança da América do Sul, substituindo assim os mecanismos de resolução de conflitos da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Iniciativas para a integração da BID estão em curso. O COMDEFESA (2012) ressalta que alguns movimentos, sejam de caráter público ou privado, estão em curso. A organização destaca (COMDEFESA, 2012) o programa da Embraer e seu avião cargueiro/reabastecedor KC-390 que envolve parcerias da Argentina, Colômbia e Chile. Em contrapartida, esses países encomendaram, respectivamente, 6 (Fábrica Argentina de Aviones), 12 (Companhia Aeronáutica Estatal Colombiana) e 6 (Enaer) aeronaves. A Fuerza Aérea Colombiana é operadora das aeronaves EMB-312 Super Tucano desde 2005 (COMDEFESA, 2012). A modernização das aeronaves está sendo realizada pelos próprios colombianos, devido ao contrato inicial ter englobado ações de contrapartidas (offset) como transferência de tecnologia e conhecimentos (know-how) capacitando a indústria aeronáutica colombiana e certificando-a a realizar a tarefa dos EMB-312.

Além do setor aeroespacial, outros segmentos de defesa podem ser beneficiados. Fernando Vilela (2009) expõe que alguns países sul-americanos possuem indústrias com nível histórico e tecnologia respeitável. Na indústria naval os estaleiros argentinos Domecq García, Talleres Navales Dársena Norte e Astilleros Río Santiago; o chileno Astilleros y Maestranzas da Armada e o peruano Servicios Industriales de la Marina e em armas leves a FAMAE (Fábricas y Maestranzas del Ejército) chilena podem ser incorporadas em projetos futuros. Brasil e Colômbia também estudam o desenvolvimento de navios de patrulha e lanchas fluviais. Essa última categoria de embarcação foi adquirida pelo Brasil (lote inicial de 4) da empresa colombiana Cotecmar¹¹.

Com relação à Argentina, as relações políticas adquiriram um novo contexto. Para Resende-Santos (2002) as relações entre a Argentina e o Brasil passaram por um período de substancial modificação. Na década de 1970 a cooperação em segurança, restrita a questão militar-organizacional e estratégica, vai adquirindo um estabelecimento pacífico da conjuntura no Cone Sul. Na década de 1980 os acordos de Itaipu-Corpus e o nuclear não foram importantes apenas para pôr fim à disputa militarizada dos dois países, mas também, para estabelecer as primeiras bases de um arranjo institucional que se transformou em um dos regimes de segurança mais duráveis do mundo (RESENDE-SANTOS, 2002). Apesar dos avanços e recuos na relação bilateral, o Brasil necessita de um sócio estratégico forte com quem possa construir poder internacional num contexto de integração (CANDEAS, 2005). Nesse sentido, instituições como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) adquiriram um caráter de organismo regional de segurança (FAWCETT, 2008). Durante a década 1980,

11 Para maiores detalhes ver a nota do Ministério da Defesa do Brasil: "Brasil e Colômbia fortalecem cooperação bilateral com ênfase na proteção da Amazônia". Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/noticias/arquivos/2012/05/04/brasil-e-colombia-fortalecem-cooperacao-bilateral-com-ênfase-na-protecao-da-amazonia/print> Acesso em 01 de dezembro de 2012.

1990 até o ano 2000, a integração entre o Brasil e a Argentina ocorria através de exercícios conjuntos entre as Forças Armadas (LUCENA SILVA; FLOR, 2011). No ano de 2007, os países celebraram o Mecanismo de Cooperação e Coordenação Bilateral Brasil-Argentina¹² que coloca, em seu 3º artigo, a área de Defesa e Segurança como prioritária. A cooperação científica e tecnológica entre Brasil e Argentina rende frutos como o veículo aerotransportável Gaúcho 4x4.

O Conselho de Defesa Sul-Americano aprovou o Plano de Ação 2012¹³ cujo programa destaca-se pelo comprometimento com a indústria regional de defesa e o desenvolvimento de tecnologias próprias para a região. No último Plano de Ação aprovado pelo CDS, o de 2013, foram aprovados 4 Eixos cujo Eixo 3 trata da indústria e tecnologia de defesa. De acordo com o Ministério da Defesa do Brasil¹⁴, todas as sugestões brasileiras foram aprovadas pela instituição consistem em:

“Entre as propostas brasileiras aprovadas pelo Conselho figuram iniciativas relevantes, como a criação de um grupo de especialistas, ao qual caberá a elaboração de um projeto de fabricação de um sistema de veículos aéreos não tripulados. A partir de requisitos comuns definidos pelos países participantes, a idéia é produzir um vant¹⁵ regional.

Outra iniciativa aprovada deverá ter impacto direto no objetivo de fortalecer a indústria sul-americana de defesa. Trata-se da instituição de um fórum com o intuito de estabelecer mecanismos e normas especiais para compras e desenvolvimento de produtos e sistemas militares na região. Um seminário sobre o tema foi marcado para o terceiro trimestre de 2013. Na ocasião, deverá ser discutido o estabelecimento de um regime preferencial para aquisição de material militar entre as nações da Unasul” (DEFESANET, 2012, p.1).

Apesar dessas iniciativas, países na região sul-americana têm optado, com frequência, pela aquisição de caças, carros de combate, fragatas entre outros veículos de Estados tradicionalmente produtores de armas. Exemplos nesse sentido vão do Chile, pela opção por caças F-16 americanos e tanques Leopard da Alemanha, a Venezuela por aviões Sukhoi russos. Ainda nesse sentido, o recente acordo do Peru com a Coreia do Sul para a fabricação de partes do treinador KT-1¹⁶ em território peruano desbancando da concorrência o Super Tucano, oferecido pelo Brasil, colocam em evidência as possíveis deficiências da integração de políticas para o setor de defesa na América do Sul.

Para que a integração das indústrias de defesa sul-americana tenha êxito, é crucial levar em conta uma abordagem multinível para entender como as redes de tecnologia e produções de defesa são organizadas (SMIT, 2006). Esses tipos de redes são necessários para traçar a

12 A íntegra do texto está disponível em: www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2008/01284.pdf. Acesso em 1 de dezembro de 2012.

13 O documento foi aprovado em 11 de novembro de 2011.

14 Para maiores detalhes ver: Plano de ação para 2013 mostra evolução do Conselho de Defesa Sul-Americano, diz Amorim. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/index.php/ultimas-noticias/8536-04-12-2012-defesa-plano-de-acao-para-2013-mostra-evolucao-do-conselho-de-defesa-sul-americano-diz-amorim> Acesso em 04 de dezembro de 2012.

15 Veículo Aéreo não Tripulado, nota do autor.

16 Para maiores detalhes ver: “Ministério da Defesa do Peru informa a compra de 20 turboélices KT-1” <http://www.aereo.jor.br/2012/11/07/ministerio-da-defesa-do-peru-informa-compra-de-20-turboelices-kt-1/> Acesso em 25 de novembro de 2012.

policy network (DAGNINO; FILHO, 2007). Os atores envolvidos no processo (ou seja, os atores corporativos ou coletivos, em vez de indivíduos) são interdependentes sendo que esses atores estão ligados lateral (ou horizontalmente) em vez de verticalmente (SMIT, 2006). Estas redes, portanto, lidam com arranjos interorganizacionais e interações. As interações normalmente têm as características de negociação, dessa forma não existe um centro de decisão ou de poder central, mas vários desses centros. As interações entre os atores são caracterizadas pela troca que Callon (apud SMIT, 2006) tem caracterizado com intermediários, que incluem dinheiro (recursos), artefatos, conhecimentos, matérias-primas, informações, questões estratégicas militares, entre outros aspectos. Esses intermediários são “recombinados” por atores da rede (policynetwork) de maneiras diferentes. A principal característica de redes é: a existência de um padrão relativamente estável de interações entre atores-redes que mostram resiliência (SMIT, 2006).

Portanto, a formação de redes sociotécnicas na América do Sul para o desenvolvimento de tecnologia militar, como colocado no Plano de Ação do CDS/UNASUL para 2013, precisa considerar a perspectiva acima mencionada. A inclusão de diversos atores interdependentes na rede coloca a coordenação entre os Estados para a governança do setor de defesa em torno de um projeto comum de interesse dos países. O projeto do VANT regional pode ser um ponto de partida interessante. Convém ressaltar que a integração da base industrial europeia obteve um salto qualitativo importante através de um projeto comum: o desenvolvimento do caça Eurofighter Typhoon envolvendo empresas como BAE Systems, EADS, Alenia Aeronáutica e países do Reino Unido, Alemanha, Itália e Espanha (EADS, 2012).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A indústria de defesa no pós-Guerra Fria vivenciou um período de racionalizações, reajustamentos e globalização (BUZAN; HERRING, 1998). Países emergentes possuem em comum deficiência em muitos níveis, incluindo o sistema nacional de ciência e tecnologia, produção avançada de armamentos, colocando muitas barreiras para o desenvolvimento, absorção e exploração da tecnologia para o uso militar. A América do Sul está em via de pavimentar um caminho para a construção de um regime de segurança na região, como afirmaram Buzan e Herring (1998), sendo esse movimento importante para se controlar a dinâmica armamentista na região. Devido ao seu caráter de acomodar as divergências entre os vizinhos, a UNASUL (especialmente o Conselho de Defesa Sul-Americano), além de atuar como controlador de armamentos opera como um elemento catalisador para a integração da indústria de defesa na região.

Cooperação em matéria de defesa, como no desenvolvimento do Eurofighter Typhoon, tem sido uma solução para enfrentar problemas de elevação de custos, déficits em P&D, assim como maximizar a integração de setor de defesa com esferas da área civil, como Universidades.

Não menos importante, a construção de “identidades de defesa” nas vertentes platina, andina e, principalmente, a amazônica é um elemento fulcral para a integração da base industrial de defesa sul-americana. O estabelecimento de identidades de defesa comuns é um mecanismo eficiente para se desenvolver e produzir equipamentos, aviões, carros de combate entre outros materiais para finalidades militares que atendem às nossas realidades.

Essa identificação requer que os países sejam integrados no ciclo CADMID (Concept, Assessment, Manufacture, Demonstration, In-Service, Disposal) ¹⁷ para que haja ganhos mútuos pela integração das bases industriais. Portanto, a organização de redes sociotécnicas que envolvam o processo supracitado é necessária, no que concerne o desenvolvimento de tecnologias, para o setor militar, devido à criação de interdependências dos países participantes e gera ganhos reais e perceptíveis, facilitando, dessa forma, a integração do setor de defesa. O estabelecimento de policy networks via diplomacia militar para a integração das redes é necessária para dar maior celeridade na associação das bases industriais do Brasil com os vizinhos. A consolidação da integração de defesa na América do Sul, além de trazer maior estabilidade à sub-região, visa atender a uma maior autonomia estratégica preconizada pela Estratégia Nacional de Defesa.

Recentes projetos que visam o desenvolvimento conjunto como o veículo Gaúcho (Brasil-Argentina), lanchas fluviais (Brasil-Colômbia), manutenção e modernização do avião de ataque leve Super Tucano (Brasil-Colômbia) e o desenvolvimento de um VANT regional, como estabelecido pelo Plano de Ação 2013 do CDS, contribuem para a formação de redes de integração entre as indústrias. É ilustrativo que projetos de cooperação multinacionais como o Eurofighter Typhoon, Joint Striker Fighter (JSF), para mencionar apenas o setor aeroespacial, foram acompanhadas da formação de grandes conglomerados de defesa como a EADS européia para o caso do primeiro e a consolidação da Lockheed Martin como principal ator no segundo¹⁸. A realidade sul-americana é que apenas o Brasil possui uma base industrial, civil e de defesa, consolidada em diversos segmentos como aeroespacial, automotiva e naval (ABIMDE, 2012). O desafio é o de integrar os vizinhos criando interdependências, ou seja, todos os atores do processo são igualmente importantes para o ciclo CADMID do desenvolvimento militar. Os ganhos oriundos da cooperação precisam ser perceptíveis a todos e a comunidade de material bélico pode ser um fator relevante para ganhos em escalas no nível regional, quiçá internacional. A cooperação tecnológica em matéria de defesa, através de assistência oficial de desenvolvimento, é um passo notável para transferência de tecnologia que pode ser dado por uma cooperação multinacional ou binacional (como no caso de Brasil e Argentina). A assistência governamental para o desenvolvimento de tecnologias adquire diversas formas, como a construção de centros de treinamento, a provisão de assistência financeira e oferta de serviços que lidam com tecnologia. Nessa última questão o peso brasileiro para que a integração avance é fundamental.

A elevação das capacidades, habilidades e conhecimentos dos países sul-americanos para aplicação no setor militar pode ser a resultante do fortalecimento da base industrial de defesa regional. A integração da base industrial de defesa sul-americana é um mecanismo importante para assegurar a paz e prosperidade na região, articulando seus próprios interesses e promovendo maior autonomia estratégica para os Estados dela participantes.

17 Ciclo de desenvolvimento de produtos para o setor de defesa que envolve desde a concepção até sua entrada em serviço nas Forças Armadas.

18 O projeto é capitaneado pela Lockheed Martin dos Estados Unidos, mas inclui a britânica BAE Systems, e as americanas Northrop Grumman, Pratt & Whitney e a General Electric/Rolls Royce (britânica).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABIMDE. (2012), “Associadas”. Disponível em: <http://www.abimde.org.br> .Acessado em 10 Julho de 2013.
- Adler, Emmanuel; Barnett, Michael. (1998), *Security Communities*. Nova Iorque, Cambridge University Press.
- Ball, Nicole. (1983), “Defense and Development: A Critique of Benoit Study,” *Economic Development and Cultural Change*, 31, no. 3: 507-24.
- Bitzinger, Richard. (2003), *Toward a brave new arms industry?*. International Institute for Strategic Studies. Oxford, Oxford University Press.
- Bitzinger, Richard. (2009), *Introduction: Challenges Facing the Global Arms Industry in the 21st Century*, in R. Bitzinger (Ed.). *The Modern Defense Industry: Political, Economic and Technological Issues*. Santa Bárbara, Praeger Security International.
- Blanton, Shannon. (1999), “Examining the impact of arms transfers on human development,” *Journal of Third World Studies*, 16, no. 2.
- Brasil (2008), *Estratégia Nacional de Defesa*. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf Acessado em 4 de dezembro de 2013.
- Buzan, Barry; Herring, Eric. (1998), *The arms dynamic in world politics*. Londres, Lyenne Rienner Publishers.
- Candeas, Alessandro. (2005), “Relações Brasil-Argentina: uma análise dos avanços e recuos,” *Revista Brasileira de Política Internacional*, 48, no. 1: 178-213.
- Carmo, Maria. Jobim propõe Conselho de Defesa Sul-Americano. Última modificação 01, 2008. Disponível em: http://www.bbc.co.uk/portuguese/reporterbbc/story/2008/02/080223_brasilargentinadefesaebc.shtml Acesso 1 de Dezembro de 2012.
- Comdefesa. (2012), “Integração sul-americana em defesa: Perspectivas e desafios.” Disponível em <http://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/integracao-sul-americana-em-defesa-perspectivas-e-desafios/> . Acessado em 01 de agosto de 2013.
- Dagnino, Renato; Filho, Luiz Alberto Nascimento. (2007), “A revitalização da indústria de defesa brasileira: análise da alternativa Cooperação Sul-americana/ europeia,” *Vértices*, 9, no. 3.
- Dagnino, Renato. (2010). *A Indústria de Defesa no governo Lula*. Campinas, Expressão Popular.
- DEFESANET. (2012), “Plano de ação para 2013 mostra evolução do Conselho de Defesa Sul-Americano, diz Amorim”. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/geopolitica/noticia/8885/Plano-de-acao-para-2013-mostra-evolucao-do-Conselho-de-Defesa-Sul-Americano--diz-Amorim/> Acesso em 04 de dezembro de 2012.
- Difilipo, Anthony. (1990), *From Industry to Arms: The Political Economy of High Technology*. Nova Iorque, Greenwood Press.

EADS - European Aeronautic Defense and Space Company. (2012), 100,000 flying hours for Eurofighter Typhoon.. Accessed 10 de julho de 2013. Disponível em: http://www.eads.com/eads/int/en/news/press.20110125_ef_100000.html.

Fawcett, Louise. (2008), "Regional Institutions". in P. Williams (ed.) *Securities Studies: An Introduction*. Nova Iorque, Routledge.

Flemes, Daniel. (2010), "Brazil: Strategic Options in the Changing World Order," in D. Flammes (ed.). *Regional Leadership in the Global System: Ideias, Strategies and Interests of Regional Powers*. Farnham, Ashgate Publishing Limited.

Krause, Keith. (1995), *Arms and State: Patterns of Military Production and Trade*. Cambridge, Cambridge University Press.

Lucena Silva, Antonio Henrique; Flor, Cláudio Rogério de Andrade. (2011), "Unasul, Conselho de Defesa-Sul Americano e Cooperação: Lições da cooperação militar entre as Marinhas de Brasil, Argentina e Uruguai," *Revista da Escola de Guerra Naval*, 17, no. 2: 49-63.

Matthews, Ron; Maharani, Curie. (2009), "The Defense Iron Triangle Revisited," in R. Bitzinger (ed.) *The Modern Defense Industry: Political, Economic and Technological Issues*. Santa Bárbara, Praeger Security International.

Neuman, Stephanie. (2009), "Power, Influence and Hierarchy: Defense Industries in a Unipolar World", in R. Bitzinger (ed.). *The Modern Defense Industry: Political, Economic and Technological Issues*. Santa Bárbara, Praeger Security International, 2009.

Oliveira, Eliézer Rizzo de. (2009), "A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e Transformação das Forças Armadas", *Interesse Nacional*. Disponível em: http://internet-ant.esg.br/enee/leitura_complementar.pdf Acessado em 4 de dezembro de 2013.

Resende-Santos, João. (2002), "The Origins of Security Cooperation in the Southern Cone", *Latin American Politics and Society*, 44, no. 4: 86-126.

SIPRI. (2012), *SIPRI Yearbook 2012: Armaments, Disarmament and International Security*, Londres, Oxford University Press.

Smit, Wim. (2006), "Military Technologies and Politics," in R. Goodin & C. Tilly (org). *Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Nova Iorque, Oxford University Press.

UNASUR. (2012), "Estatuto del Consejo de Defensa Suramericano de la Unasur". Disponível em: http://www.unasurcds.org/index.php?option=com_content&view=article&id=78&Itemid=188&lang=pt Acesso em 2 de novembro de 2012.

Vilela, Fernando de Sousa. (2009), "Integração das Indústrias de Defesa na América do Sul", *Revista da Escola de Guerra Naval*, no. 14: 155-72.



UNIVERSIDADE
FEDERAL
DE PERNAMBUCO



Departamento de
Ciência Política

Programa de Pós-Graduação
em Ciência Política

