

RESUMO

Planejamento de Defesa no Brasil e os impactos em sua indústria: comparando os períodos 1973-1984 e 2003-2014

Este trabalho utiliza modelos de políticas públicas para avaliar e comparar dois momentos distintos do planejamento de defesa no Brasil, com o objetivo de obter variáveis políticas que moldaram cada processo decisório e influenciaram o desenvolvimento da indústria de defesa no país. O primeiro momento é entre 1973 até 1984 e o segundo entre 2003 e 2014, cada um representando um novo paradigma para a indústria bélica brasileira. Dessa forma, estabelecido o planejamento de defesa brasileiro enquanto uma política pública de intervenção, poderemos sustentar o nosso argumento principal que não havia uma estratégia concisa para a indústria de defesa no primeiro momento e no segundo esta possui traços bastante difusos, ambas características devidas a interesses políticos. De forma geral, as dinâmicas no processo político do planejamento impactam diretamente o desenvolvimento da sua respectiva indústria. Dito isto, temos três questões principais para a nossa avaliação. Primeiro quão bem planejado é o atual planejamento para a indústria de defesa (2003-2014), comparado ao seu anterior (1973-1984)? Para obter uma resposta, iremos construir um modelo de intervenção que englobe estes dois momentos, tendo o planejamento como input, os projetos de armamentos como output e os produtos como outcomes. Segundo, o planejamento faz com que a indústria suba na “escada de produção” do mercado internacional de armamentos? Essa questão será respondida com a estrutura conceitual baseada no método de tipologias de instrumentos “carrots, sticks and sermons”, adicionada ao nosso modelo. Terceiro, como podem ser descritos os interesses políticos que moldam o planejamento de defesa? Nossa resposta será baseada na análise dos efeitos colaterais do modelo de intervenção, em conjunto com uma análise criada pela modelagem SWOT. Estas três respostas, como um todo, nos darão os fundamentos empíricos para a visualização do planejamento, seus objetivos materiais na indústria e os interesses políticos que os representam.

Palavras-chave: Planejamento de Defesa, Indústria de Defesa, Processo Decisório, Políticas Públicas.

ABSTRACT

This paper utilizes public policy models to evaluate and compare two distinct moments of defense planning in Brazil, with the objective to obtain political variables that shaped each decision process and influenced the development of its defense industry. The first moment is between 1973 till 1984 and the second is between 2003 and 2014, each one representing a new paradigm to the Brazilian arms industry. Hence, once established the Brazilian defense planning as a public policy of intervention, we can sustain our main argument that there was no concise strategy for its defense industry in the first moment and in the second moment its traces are very diffuse, both characteristics due to political interests. Therefore, the dynamics in the political process of defense planning directly impacted the development of its industry. Having said that, we have three main questions to our evaluation. First, how well planned is the current planning towards its defense industry (2003-2014), compared to its previous one (1973-1984)? To obtain a answer, we will build an intervention model

that encompasses these two moments, having planning as an input, the armament projects as an output and the defense products as outcomes. Second, does the planning moves its industry upwards in its “ladder of production” of the international armaments market? This question will be answered with the conceptual structure based on the typologies of “carrots, sticks and sermons” instruments, added to our model. Third, how can be described the political interests that shape defense planning? Our answer will be based on an analysis of the collateral effects of the intervention model, combined with a SWOT analysis. These three answers, as a whole, will give us the empirical bases to the visualization of planning, its material objectives towards its industry and the political interests represented in them.

Planejamento de Defesa no Brasil e os Impactos em sua Indústria: comparando os períodos 1973-1984 e 2003-2014

Giordano Bruno Antoniazzi Ronconi¹

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, ocorreram consideráveis desdobramentos no campo da defesa nacional brasileira e de sua respectiva base industrial. Com um discurso de uma nova coalizão política no governo, voltando-se para o desenvolvimento nacional, e um recém-criado Ministério da Defesa unificando, mesmo que vagarosamente, o pensamento estratégico em documentos cada vez mais completos, o papel da indústria de defesa começa a ser retomado como componente fundamental para a soberania do Estado brasileiro. O desenvolvimento de demandas por complexos produtos de defesa e a revitalização de antigos projetos considerados estratégicos mostra, mesmo que não claramente, um planejamento de defesa para o Brasil. Não obstante, com o cenário político e econômico atual, que de forma alguma se mostra superficial e conjuntural, muito do que veio se desenvolvendo na última década pode estar se encerrando em mais um ciclo de ascensão e queda, como no último período da ditadura militar, no qual se observava algo semelhante a um planejamento para a defesa.

Por isso, o objetivo deste trabalho é avaliar o planejamento de defesa brasileiro atual, comparando com o que se estabelecia de planejamento na segunda parte do regime militar. No seu sentido tradicional, o planejamento de defesa é o guarda-chuva de políticas e estratégias nacionais (o planejamento estratégico), do planejamento de operações e atividades militares e do desenvolvimento de programas de aquisições de defesa (DAVIS; FINCH, 1993). O planejamento estratégico produz os rumos sobre as metas, políticas e cenários estratégicos, orientando as questões fiscais e alocações materiais (tanto econômicas quanto de força) das Forças Armadas (planejamento operacional e tático). Dessa forma, o formato

¹ Mestrando em Estudos Estratégicos da Segurança e Defesa (PPGEST) na Universidade Federal Fluminense (UFF), sob orientação do Professor Luiz Pedone. Bolsista CAPES do programa Pró-Defesa. Contato: giordano.antoniazzi@gmail.com.

de um planejamento de defesa, no que tange à economia nacional, irá influenciar as formas de sua indústria de defesa.

Assim, por planejamento de defesa, entenderemos conceitualmente como a preparação futura dos fins políticos, meios militares e caminhos estratégicos. O planejamento de defesa faz sentido quando são contextualizadas as suas esferas políticas, estratégicas e históricas. Dessa forma, o seu arranjo como um todo determina “quem faz, como faz e por que faz”, isto é, contextualiza a aplicação prática da visão estratégica de um país (GRAY, 2014). Assim, mesmo sem um planejamento de defesa “formal”, é possível inferir o planejamento que um país faz para a sua defesa, pois ele é, em sua essência, uma dinâmica política.

Colocando dois períodos em comparação (2003-2014 e 1973-1984), podemos então obter algum padrão de planejamento de defesa brasileiro. Assim, as perguntas que nortearão este trabalho serão: quão bem planejado é o planejamento de defesa brasileiro? Tal planejamento faz com que o país ascenda na hierarquia de poder? Como podemos visualizar os interesses políticos no planejamento? Desse modo, na primeira seção, estabelecemos o planejamento de defesa como uma política pública e assim criamos um modelo geral de intervenção, comparando os dois períodos. Na segunda seção, analisamos se os incentivos que foram dados para que os objetivos estratégicos de ascensão de poder foram coerentes. Na terceira seção, analisamos brevemente a tomada de decisão feita dentro de dois tipos ideais de interesses políticos de defesa.

Conjugando tais discussões, é possível concluir nosso trabalho com o argumento de que lacunas no planejamento de defesa brasileiro estão levando a contradições estruturais. Entende-se que, assim como no período passado, as complexas relações políticas criadas, conjugadas com os dispersos focos estratégicos, podem fazer com que este ciclo comece a entrar em declínio. Compreendendo a utilidade da ideia de planejamento de defesa, podemos visualizar tanto as questões políticas que compõem a estratégia, quanto os arranjos econômicos e materiais que representam a indústria de defesa. Entendendo a forma da concepção de planejamento de defesa vigente, é possível prospectar sobre os possíveis desenvolvimentos e contradições existentes.

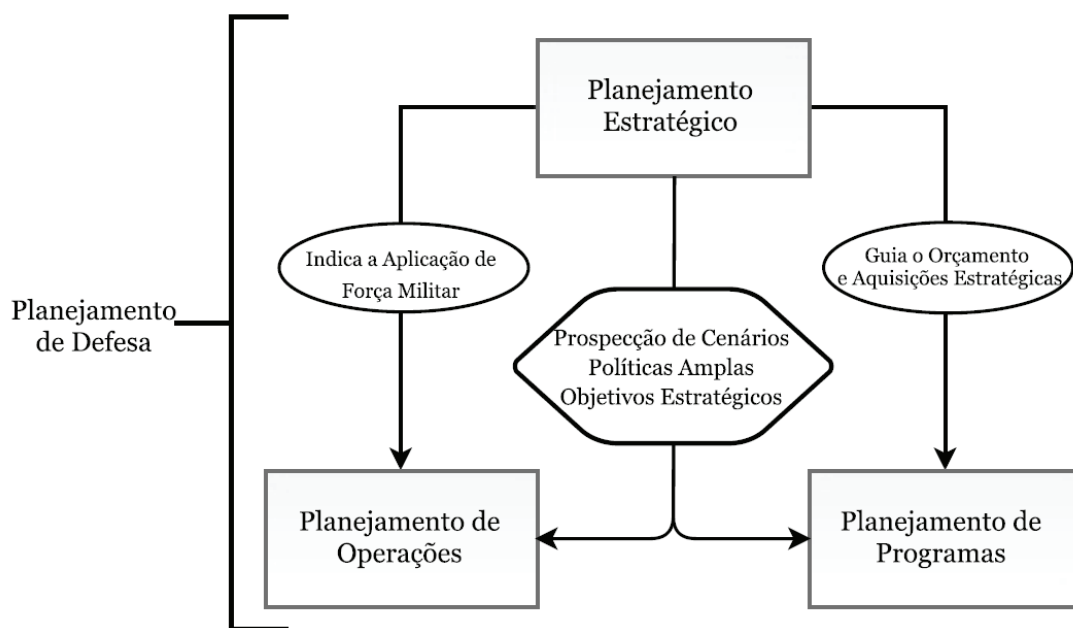
PLANEJAMENTO DE DEFESA COMO UMA POLÍTICA PÚBLICA DE INTERVENÇÃO

O planejamento de defesa se caracteriza na sua totalidade como a formulação da estratégia, a aplicação operacional dos meios militares e, conseqüentemente, dos programas de aquisições para adquirir tais capacidades materiais. É um processo que, uma vez entendidas suas partes, pode ser facilmente apreendido. No entanto, para compreender o desenvolvimento de cada uma e entender os seus desdobramentos nas dimensões da defesa nacional, a complexidade toma conta. Isso ocorre pelo fato de que o planejamento de defesa é em sua essência a aplicação da estratégia e sua formulação é fundamentalmente política. Logo, o planejamento não é política, é sobre política (GRAY, 2014, p. 41). Sua formulação segue uma concepção metodológica e processual conhecida, no entanto, os rumos que estes procedimentos tomam se dá pela mediação de interesses políticos e pela estrutura político-institucional.

O planejamento de defesa é um processo que abrange diferentes níveis da defesa nacional.

Ele pode ser entendido, como um relacionamento hierárquico dos planejamentos estratégico, operacional (ou militar) e de aquisição (ou de programas) (ZRNIĆ, 2008). O gerenciamento destes planejamentos, normalmente incumbido aos planejadores e gestores das organizações de defesa, é a forma de traduzir os objetivos e intenções políticas em parâmetros que podem guiar escolhas concretas de capacidades militares (SPIEGELEIRE, HOOFT, et al., 2009). Por capacidades, entende-se não só os armamentos e sistemas militares, mas também o seu perfil de emprego, sua aplicação em conjunto.

Figura 1 - Planejamento de Defesa Como Relacionamentos Entre os Tipos de Planejamentos Militares



Fonte: Elaborado pelo Autor

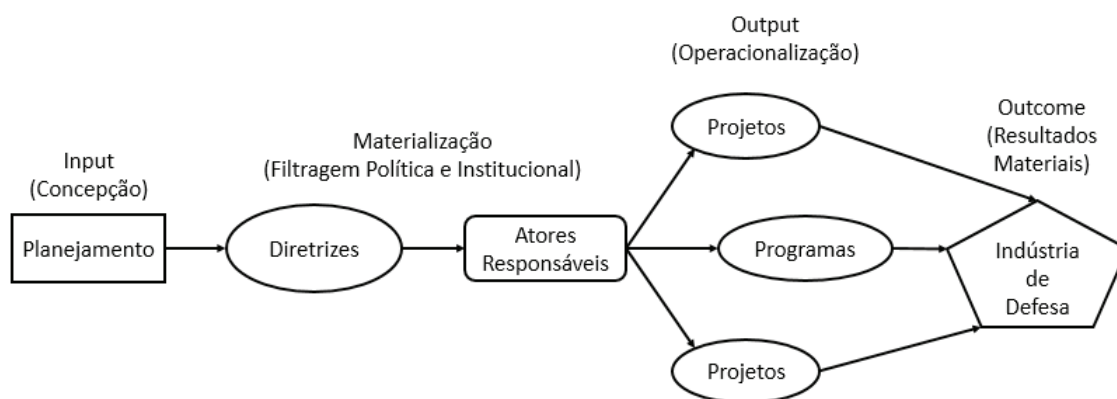
A política de defesa que se oficializa no planejamento acaba sendo inevitavelmente uma política de governo. Justamente pelo fato de que a concepção de interesse nacional se dá pela interpretação de ameaças frente à soberania do Estado, quem decide as prioridades são os atores governantes (RUDZIT; CASARÕES, 2015). Assim, a política de defesa deve sempre ser lembrada que, antes de compor a política de Estado (policy), esta é, em sua essência uma política de governo (politics). Ela não é neutra, desprovida de contradições e consensual. Por envolver diferentes atores, com interesses convergentes ou divergentes, ela envolve relações de poder, instituições políticas e barganha sobre definições de prioridades e meios. Justamente por se tratar de uma política de defesa, as disputas políticas centram-se na aplicação de poder. Da mesma forma, o planejamento também é oriundo do nível de politics, isto é, de governar e manter os objetivos futuros no presente (WILDAVSKY, 1973). Consequentemente, ele é inseparável do processo de decisão.

Desse modo, esta é uma das principais características de uma política de defesa: por possuir uma natureza política, esta é um acordo entre os interessados. Por ser uma política de governo, ela faz parte da elaboração da política de Estado, e “como qualquer política, provisória, temporária, seus objetivos tenderão a oscilar conforme o grau de diferença entre os

grupos e suas respectivas posições de força no cenário político” (PROENÇA JR. e DINIZ, 1998, p. 37). Qualquer política de defesa tem como necessidade os contínuos aperfeiçoamentos infra e interinstitucional, com os objetivos de melhorar o controle, os resultados e a interlocução com os mesmos objetivos da política externa. Tal aprimoramento é um processo sucessivo que vai se configurando com o de uma política de Estado, pois a institucionalização e o direcionamento de governança política conseguem sustentá-la no longo prazo. Com tais características de uma política de defesa, percebe-se que sua formulação requer, principalmente, o estabelecimento de prioridades e a garantia de continuidade na sua consecução. Ou seja, pelo fato de ser uma política de governo, ela também é uma política pública.

Colocamos inicialmente que o planejamento de defesa é a formulação das conexões entre o as concepções estratégicas do Estado com suas capacidades materiais de defesa presentes e futuras. Assim, está implícita a ideia de transformação da defesa por meio de ações diretas ou indiretas de planejamento. Com isso, a visão que o país tem de planejamento de defesa (de alteração e demanda de capacidades) direciona as diretrizes (formais ou informais) para as políticas voltadas à indústria de defesa. Na área de Políticas Públicas, poderíamos formular um modelo de intervenção que tem como input a “concepção de planejamento de defesa”, que precisa ser filtrada pelos ambientes políticos e institucionais, e os “projetos e programas” como output, gerando seus resultados, que representariam assim o aglomerado industrial da defesa, além de ser um resultado desta filtragem político-institucional. A despeito de ser uma forma simplificada, ela serve para o escopo e objetivos iniciais deste trabalho de contextualizar o processo como um todo.

Figura 2 – Modelo Geral de Intervenção

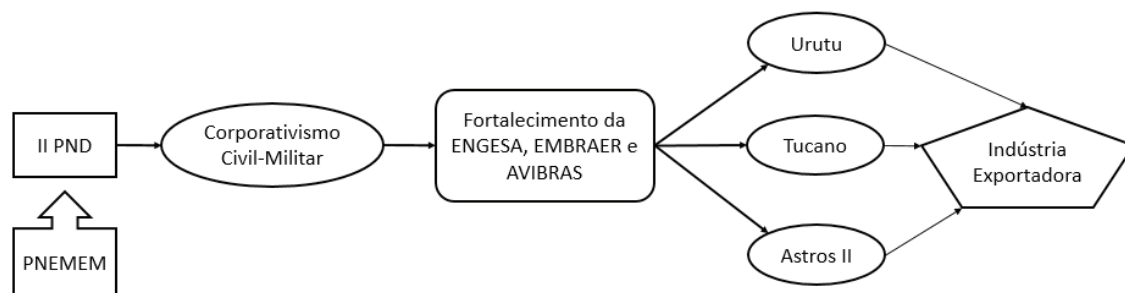


Fonte: Elaborado pelo Autor

O que é chamado no Input como “Planejamento” é o processo discutido da obtenção dos objetivos nacionais com a sua estrutura material atual: é onde as concepções estratégicas encontram a realidade e estabelecem o interesse político do Estado para a defesa nacional. Com o planejamento da defesa, diversas diretrizes emergem para o governo tomar medidas, especificamente as orientações para a indústria de defesa. A fim de alcançar os projetos estratégicos para a sua indústria, são delegadas as responsabilidades de gerenciá-los a atores específicos (instituições públicas ou privadas). Dependendo de quão bem este processo é feito, os resultados do projeto são não só o produto final, mas também as suas consequências institucionais e econômicas. Estas são de suma importância, uma vez que são responsáveis pelo desenvolvimento contínuo da indústria de armamentos.

O primeiro momento escolhido tem um fundo econômico e industrial muito específico, uma vez que é depois de 1973 que o “milagre econômico” brasileiro (1968-1973) termina e um grande movimento nacional de planejamento econômico é iniciado, com o fim de mobilizar os recursos públicos e privados para manter seu crescimento econômico. Além disso, neste momento, um novo presidente, Ernesto Geisel, é nomeado para comandar as decisões políticas, mudando a direção de assuntos externos do Brasil e, do nosso interesse, criando um amplo planejamento nacional (Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento, II PND²), que terá um impacto significativo na indústria de defesa. O II PND irá desencadear uma transformação na economia nacional e da estrutura industrial de defesa, com novos produtos de defesa nacional emergentes e acordos comerciais internacionais³, sustentados por planos nacionais de exportação (PNEMEM⁴). Desse modo, o setor industrial de armamentos, por já possuir uma base bem consolidada no período, seria afetado por essas medidas. Utilizando o nosso modelo geral, podemos ver uma imagem mais clara deste processo na Figura 3.

Figura 3 – Intervenção no Primeiro Momento



(Elaborado pelo Autor)

Em termos de condução do processo de decisão, no governo Geisel era mais centralizado do que de Médici, fazendo com que os processos políticos fossem decididos por um grupo específico:

Esse esquema básico vigente no Palácio do Planalto, a todos os níveis, e que se baseia no quarteto de assessoramento principal do presidente: os Chefes das Casas Civil e Militar, o Chefe do SNI e o Chefe da Secretaria de Planejamento. Depois de receber seus ministros e discutir densas agendas, a decisão logo se produz, o presidente solicita mais estudos aos

2 O II PND foi um plano econômico amplo que visava alterar o cenário de crise de pós-choque do petróleo no Brasil, alterando a formação de capital, portanto, transformando toda a economia e sua relação com o resto do mundo (CASTRO, 1985). Em 1973, o aumento repentino dos preços do petróleo agravou a situação da economia brasileira no longo prazo, juntamente com a pressão inflacionária do crescimento econômico anterior. Um plano desenvolvimentista vasto, com foco em empresas públicas e do setor financeiro, foi a forma considerada pelo regime militar para impulsionar a economia e alterar sua estrutura frágil.

3 Como “produto” da política externa neste período, o pragmatismo responsável mostra-se como o princípio guiador para as relações exteriores do Brasil, mudando suas orientações diplomáticas e, principalmente, comerciais. Foi um conceito que colocou ênfase nas relações com países em desenvolvimento e dissociou a relacionamento natural com grandes potências, abrindo espaço para novos acordos estratégicos, como o programa nuclear com a Alemanha (SOUTO MAIOR, 1996). Não obstante, essa nova política externa permitiu com que novas relações comerciais pudessem ser feitas na área militar. O mercado externo tornaria viável a produção de armamentos em larga escala e contribuiria com as metas do II PND (CERVO, 2008).

4 A lógica do PNEMEM sobre a exportação de armas sob licença governamental se dava no centro de decisões nacional, englobando Itamaraty e a Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional (AVILA, 2011).

próprios ministros, ou lhes pede que se dirijam a um dos membros do quarteto ou a mais de um deles. (GÓES, 1978, p. 25)

Assim, tanto a formulação do II PND quanto as políticas industriais e de exportação de material bélico passavam por este núcleo decisório. Os efeitos das decisões passavam no campo mais informal das relações entre os militares e civis, ao garantir o suporte às empresas favoritas devido aos relacionamentos mais clientelistas (LOPES, 1994). Foi com essa preferência por empresas privadas, através de diversos canais corporativos, que permitiu grande número de pequenas empresas para produzir localmente peças e apoiar o crescimento das empresas maiores, como Engesa, Avibrás e Embraer (MALDIFASSI; ABETTI, 1994). Este fluxo de recursos entre empresas de baixo para cima, também entendido como horizontalização, habilitou vários e importantes produtos como outputs deste processo, como o Urutu da Engesa, o Tucano da Embraer e o Astros II da Avibrás.

Logo, o que é chamado de relações civis-militares na figura refere-se à natureza intrínseca por trás das formulações de projetos específicos, ou seja, as afinidades entre os militares no governo e empresários⁵. Estas relações corporativistas e clientelistas foram os principais canais que permitiam as decisões do governo fluir para as instâncias onde ocorria o diálogo, suborno e demandas das agências governamentais de material bélico e as grandes empresas, como a Engesa (LOPES, 1994). O fluxo de recursos de um lado para o outro permitia assim não só uma estabilidade política neste setor industrial, como também guiava as oportunidades para as empresas aumentarem a escala de suas produções (exemplos são o desenvolvimento da família Sonda para a Aeronáutica brasileira e a venda dos Cascavéis para a Líbia). Esta relação corporativista está presente em todos os níveis da ditadura brasileira e deu a esta indústria características específicas das do resto do mundo, tais como produção de armamento de contra-insurgência, adaptado para os conflitos do Terceiro Mundo, e os incentivos cada vez maiores para os seus desenvolvimentos tecnológicos⁶, vinculado com seus altos retornos financeiros de exportações (DAGNINO, 1987).

Tendo em mente o alcance destas três características, vemos que uma lacuna operacional de médio porte, alcance e preço de sistemas militares foi preenchida pela indústria no Brasil no mercado internacional. Portanto, este mercado específico criou condições, mas também constrangimentos para o crescimento industrial: permitiu uma maior escala produtiva especializada e grandes exportações para vários países, mas criou uma nova dependência (além da tecnológica) de consumidores externos (CONCA, 1997). Esta tendência da criação de uma pesada dependência sobre a exportação de produtos de defesa é considerada como um efeito colateral principal, juntamente com a deterioração da economia nacional. Se considerarmos que as diretrizes do II PND produziram grandes contradições na estrutura econômica em geral, no setor da defesa não houveram exceções: aumento de dívidas, redução da demanda e financiamento e nenhuma infraestrutura institucional grande o suficiente para diminuir a dependência tecnológica de peças mais avançadas (DAGNINO, 1989). Por isso compreende-se que o resultado deste processo foi de obter uma indústria

5 Por exemplo, o presidente da empresa de veículos militares Engesa, José Whitaker, tinha estreitos laços com militares de alto nível que permitiram vários recursos do governo para ir para o desenvolvimento e aquisição de vários veículos blindados Urutu (VILAS, 2015).

6 Cabe também destacar neste período a importância das instituições militares como o Centro Tecnológico da Aeronáutica, o Instituto Militar de Engenharia e o Instituto de Pesquisa da Marinha em sustentar a política tecnológica do Estado e prover novas tecnologias para as empresas privadas (FRANKO-JONES, 1992).

exportadora de defesa: com a exportação, a escala poderia ser aumentada e as possibilidades de inovar e expandir para outros produtos também ocorreria.

Assim, podemos observar a inexistência de um planejamento de defesa formal ou qualquer outro documento sobre a ação ou planejamento estratégico no que diz respeito à implementação de sua indústria de defesa. O fluxo de recursos, os incentivos dados e a importância do crescimento industrial são claramente parte da dinâmica instigada pelo II PND, conjugados pelos interesses nacionais de exportação de material bélico (AVILA, 2011). Não obstante, as críticas sobre o II PND são importantes a considerar sobre seus efeitos de longo prazo, uma vez que criou um espaço para uma crise socioeconômica muito maior na década de 1980. Os constrangimentos corporativos institucionais dificultaram a sua plena aplicação, resultando em sua reversão completa (declínio industrial) no final do período (AGUIRRE; SADDI, 1997). A indústria de defesa acaba se inserindo neste processo geral.

Em resumo, a forte relação corporativista neste período possibilita um forte fluxo de recursos para empresas específicas, que aumentaram seu tamanho para representar o Brasil como um ator em ascensão no mercado de defesa. No entanto, a falta de um planejamento pleno⁷ inicialmente, criou uma tendência que, na próxima década se tornaria fatal: a dependência do mercado externo devido à falta de intenção⁸ de orientação por parte do Estado. No final da década de 1980, conturbada pela situação econômica, a transição política para o governo civil e da ascensão e queda de guerras (a mais importante, a guerra Irã-Iraque) criou um baque severo na área industrial de defesa brasileira. No entanto, no fim do governo Figueiredo, a situação fugira da estabilidade dos processos de decisão, pois se inseria dentro de um processo muito maior, que era a própria erosão do regime militar⁹. Uma vez que nunca houve um planejamento que englobasse o longo prazo, não haveria nenhuma nova reorientação dos objetivos políticos, caminhos estratégicos ou meios militares.

A despeito de parecer positiva, a situação para as empresas de armamentos brasileiras, ela tem em sua essência uma grande complexidade: frente à uma situação financeira cada vez mais agravante e com menos demandas por parte do Estado, aumentava-se a dependência de compradores externos. É na verdade esta contradição que irá desestruturar o complexo militar-industrial brasileiro durante a década de 1980, com seu coeficiente de dependência de exportação aumentando drasticamente neste período (DAGNINO, 1989). No momento em que ocorre a transição para um regime democrático, em meio a uma situação econômica nacional bastante vulnerável, e os conflitos no Oriente Médio cessam, fica explícita não só a queda produtiva das empresas como Engesa e Avibrás, mas também sua dificuldade de solvência. A incapacidade de continuar um planejamento de defesa, isto é, de tomar uma decisão de ampla aceitação, nesta transição institucional é aumentada quando os dados

7 Evidenciando não só a informalidade no processo, como também a falta de um documento de planejamento de defesa que incorpore as visões políticas entendidas como estratégicas.

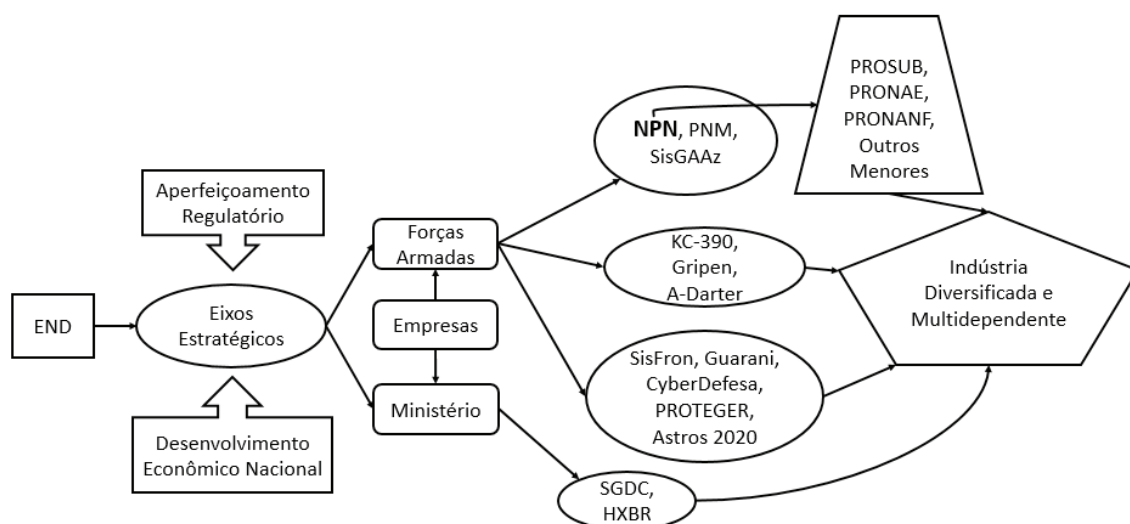
8 É de acordo com Conca (1997) a rigidez do arranjo institucional criado, cujos atores não se veem incentivados a alterar o desenvolvimento do quadro, afinal estava ocorrendo uma rentabilidade que satisfazia tanto os empresários quanto os agentes do governo (LOPES, 1994).

9 Cabe destacar que neste período o ambiente externo estava paradoxalmente desfavorável para o país como um todo, mas bastante positivo para manter uma expansão no setor de armamentos. O agravamento da crise da dívida brasileira e o avanço conservador do governo Reagan no mundo balizava as instituições do regime militar brasileiro e corroía paulatinamente a situação financeira das empresas. Não obstante, a instabilidade no mundo, especificamente no Oriente Médio, abriria oportunidades de expansão de negócios em armamentos, como de fato aconteceu.

(valor e quantidade vendida) sobre esta indústria começam a ser paulatinamente desmascarados pela sociedade (LOPES, 1994).

Temos assim uma contextualização do primeiro momento, no qual as contradições estruturais, criadas pelas lacunas existentes do planejamento de defesa (não houve uma formalização concreta dos objetivos políticos e estratégicos, permeando assim a informalidade das relações políticas e institucionais), fizeram com que a rápida ascensão da indústria de armamentos também sucumbisse na mesma velocidade. No entanto, no segundo período, mais recente, vemos que há um documento que engloba muito do que foi colocado conceitualmente como um planejamento de defesa. A Estratégia Nacional de Defesa, oriunda de um longo processo de formulação conceitual¹⁰, dá as concepções gerais de planejamento. No entanto, como será detalhado, ao especificar e operacionalizar suas ações, ela sucumbe a contradições. Dentro do nosso modelo geral, esse momento pode ser visualizado abaixo:

Figura 4 – Intervenção no Segundo Momento



Fonte: Elaborado pelo Autor

De acordo com a END, há três principais eixos dependentes com o desenvolvimento econômico nacional. A área espacial, cibernética e nuclear são setores estratégicos para o Brasil, pois estes liderariam a reorganização de suas capacidades tecnológicas e produtivas de sua indústria de defesa. Além disso, eles representam as diretrizes para as Forças Armadas se especializarem, ou seja, obterem capacidades específicas em cada área. Assim, isso seria uma direção geral para uma divisão de trabalho em termos de condução de projetos e investimentos em setores. Mesmo com uma secretaria específica para a aquisição de defesa (a Secretaria de Produtos de Defesa, SEPROD, criada após a elaboração da END), há uma “delegação” de liberdade de escolha para as forças de elaborar quaisquer projetos “estratég-

¹⁰ As origens da END podem ser rastreadas desde a década de 1990, na qual o processo de redemocratização gradualmente criou as condições para a criação de um Ministério da Defesa e uma Política Nacional de Defesa emergirem (PROENÇA JR. e DINIZ, 1998). A primeira versão da END foi lançada em 2008, um produto de vários anos de uma “semi-aberta” discussão entre governo e sociedade (WINAND e SAINT-PIERRE, 2010). Há uma forte ênfase de que a defesa deve caminhar junto com o desenvolvimento nacional, uma concepção nova da visão antiga de Segurança e Desenvolvimento, pois incluía o planejamento de defesa com o planejamento neodesenvolvimentista iniciado pelo novo pacto político liderado pelo Partido dos Trabalhadores em 2003.

gicos” que estas considerem como importante¹¹.

Estes eixos estratégicos são apoiados tanto por programas que visem o desenvolvimento econômico nacional¹², tais como o PAC, quanto pelo aperfeiçoamento na regulação de aquisição de equipamento: com planos de equipamento e articulação, a criação da Seprod e o estabelecimento da lei 12.598 (visando apoiar fiscalmente empresas consideradas estratégicas), a política geral para a indústria de defesa fica mais formalizada e institucionalizada (SILVA, 2015). A END colocou assim como responsáveis as Forças Armadas com a maioria da elaboração e desenvolvimento dos projetos¹³ e alguns ministérios (Defesa e Comunicações) com outros específicos.

A Marinha desenvolveu sete projetos estratégicos, cada um tendo diferentes subprojetos com mesma “importância estratégica” dada. Um dos mais relacionados com a indústria geral é a construção do Núcleo de Poder Naval (NPN), que se coloca a adquirir, modernizar e desenvolver diversos meios navais. Em março de 2013, foi inaugurada uma importante parte do programa de desenvolvimento de submarinos (Prosub), a Unidade de Fabricação de Estruturas Metálicas, que fabrica componentes importantes para o submarino nuclear. No entanto, mesmo se evidenciarmos os desenvolvimentos positivos do programa do submarino nuclear (PNM, o Programa Nuclear da Marinha, e Prosub), as possibilidades de um desenvolvimento da base industrial imaginada pela totalidade dos projetos propostos não ficam evidentes. Enquanto nestes projetos citados há a forte presença do Estado em mobilizar empresas como a Odebrecht para a construção de estaleiros, em outros de mesma importância estratégica não há um caráter de aquisição e desenvolvimento de longo prazo. Esta não tão clara relação entre os projetos gerais e a indústria impossibilita o fluxo de recursos e uma contínua institucionalização, além de sofrer maiores consequências com a atual recessão econômica sofrida no país: o corte de recursos e as participações empresariais sobre escrutínio do poder público balizam tais projetos no futuro.

No entanto, olhando os projetos da Força Aérea, percebe-se um foco no desenvolvimento de uma aeronave de transporte (KC-390), que faz parte de um relacionamento entre governo (Força Aérea) e a indústria de defesa, representada pela Embraer. O desenvolvimento do KC-390 a partir de 2009 perpassou pelas fases de design, com a construção de dois protótipos para a condução de testes de voo para obter as certificações em 2012 (MINISTÉRIO DA DEFESA, 2014), e vem desde então mostrando-se como um projeto de grande sucesso nacional em termos de planejamento e relação interinstitucional. Além disso, há outra dinâmica ocorrendo no projeto F-X2, com forte ênfase na cooperação estratégica com a sueca Saab para adquirir o Gripen (um investimento de aproximadamente cinco bilhões de dólares¹⁴). Outro projeto de grandes valores econômicos é o desenvolvimento de mísseis de quinta geração A-Darter com a África do Sul entre Denel e as brasileiras Avi-

11 Obviamente há aqui a continua autonomia dos militares em assuntos de defesa, mesmo após a criação do Ministério da Defesa, algo já identificado por diversos autores (ZAUERUCHA e REZENDE, 2009; WINAND e SAINT-PIERRE, 2010).

12 Que até recentemente se configurava por três “motores” do desenvolvimento: mercado interno de consumo de massa; demanda nacional e mundial pelos recursos naturais; e perspectivas favoráveis à demanda estatal e privada por investimentos em infraestrutura (BIELSCHOWSKY, 2012).

13 Este trabalho não visa analisar todos os projetos estratégicos atuais. Para isso, ver Silva (2015).

14 “Senado aprova financiamento de US\$ 4,5 bi para comprar caças Gripen”. Valor Econômico, 05/08/2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/politica/4166574/senado-aprova-financiamento-de-us-45-bi-para-comprar-cacas-gripen>>. Acesso em: 13 de junho de 2016.

brás, Mectron e Optoeletrônica (aproximadamente 300 milhões de reais¹⁵). São projetos de longa duração, visando à transferência de tecnologia em seus contratos, mas com questionamentos sobre a efetividade de fato da aquisição plena de novas capacidades tecnológicas e do desenvolvimento de instituições nacionais de C&T.

No caso do Exército, percebe-se que, a despeito de uma caracterização estratégica inicial, alguns projetos são rapidamente alcançados em seus estágios finais (como o Centro de Defesa Cibernética), enquanto outros “hibernam” sem qualquer vinculação com seus prazos ou recursos previamente estabelecidos (SILVA, 2015). Ainda de acordo com o autor, projetos como o Guarani foram desenvolvidos dentro do domínio institucional da Força, com mínima presença de outros atores. Não obstante, cabe destacar o projeto Astros 2020 que, uma vez inserido no PAC em 2011, ao permitir a recuperação financeira da Avibras, auxiliou a empresa a aumentar dez vezes a sua receita nos anos seguintes, voltando-se em grande parte para a exportação (DRUMMOND, 2016). Percebe-se assim também uma dispersão de recursos e prioridades nos projetos, criando dinâmicas políticas e industriais semelhantes às do primeiro período analisado.

A END deu as direções e responsabilidades para o desenvolvimento da base industrial de defesa. No entanto, com os objetivos e diretrizes pouco claros, percebe-se uma difusão de intenções estratégicas pelas preferências das Forças Armadas. Adiciona-se ainda as responsabilidades dadas para o Ministério da Defesa e relacionadas com os projetos H-XBR e do Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações (custo de aproximadamente 1.7 bilhão de reais). Com isso, cria-se um complexo output com numerosos projetos considerados estratégicos para o país. A despeito de ter como resultado uma gama variada de produtos de defesa, aumentando as capacidades brasileiras, não parece se consolidar um processo constante de desenvolvimento institucional da base industrial de defesa. Em outras palavras, objetiva-se a adquirir o produto, com o máximo de transferência tecnológica que for possível conseguir, mas não é colocada uma ênfase de desenvolvimento institucional em sua estratégia industrial (de criação e relacionamento de instituições, que promovam a aquisição do produto dentro de um sistema nacional de inovação em seu setor de defesa). Como o Brasil se situa desde 2015 em grandes dificuldades econômicas, com diversas restrições fiscais sendo colocadas, tais problemas se tornam muito mais evidentes, pois mostram a presença e autonomia das Forças Armadas em controlar (e induzir) a agenda estratégica pelos gastos em defesa, criando ineficiências orçamentárias e de planejamento (ZAUERUCHA; REZENDE, 2009).

Como resultado, percebe-se que a concepção de planejamento de defesa no segundo momento leva ao desenvolvimento de uma indústria de defesa diversificada, porém multidependente. Diversificada, pois numerosas empresas (grandes ou pequenas) participam dos projetos em vigor e com isso desenvolvem sua capacidade produtiva para o mercado interno e externo: aumentam-se assim as capacidades militares do país em várias áreas. Multidependente, pois tal diversificação implica a sustentação plena de todos os projetos: criou-se uma teia de prioridades, na qual se uma cai, afeta-se todo o resto. Assim, a despeito do segundo momento haver preenchido algumas lacunas na concepção de planejamento de defesa, ele ainda possui problemas que acabam levando a certas contradições estruturais. Como no atual cenário não há a possibilidade de sustentar política e fiscalmente todos

15 “Míssil A-Darter está quase pronto”. Tecnologia & Defesa, 02/02/2015. Disponível em <<http://tecnodefesa.com.br/missil-a-darter-esta-quase-pronto/>>. Acesso em 13 de junho de 2016.

os projetos estratégicos, a tentativa de priorizar alguns tem como efeito natural a pressão pela redução de demanda interna no setor industrial de defesa, forçando as empresas a aumentarem a dependência externa para sobreviverem.

Ocorreu uma evolução na concepção de planejamento de defesa de um momento para o outro? Sim, pois há premissas estratégicas claras do que se almeja obter em termos de capacidades militares. No entanto, não se incorporou plenamente a ideia de planejamento de defesa, pois os objetivos mais operacionais para a indústria de defesa ficaram vagos e difusos. As lacunas institucionais existentes no planejamento de defesa criaram contradições estruturais, pois a delegação de objetivos específicos para cada Força resultou num grande portfólio de projetos, cada um considerado como estratégico. Com a recessão econômica atual e a falta de uma direção política coerente, há uma paralisação total em qualquer avanço do planejamento proposto e com isso, um possível desmoronamento industrial do setor.

O PLANEJAMENTO DE DEFESA COMO PROJETO DE PODER

A indústria de defesa, por possuir capacidades produtivas e inovadoras que representam a possibilidade de emprego militar futuro do Estado, se configura como uma faceta de poder potencial de um país¹⁶. Por ela se situar dentro de uma hierarquia de poder criada estruturalmente, sua capacidade de produção de armamentos e o seu nível tecnológico possuem padrões relacionados com a estrutura internacional¹⁷ (KRAUSE, 1992). Além disso, a consonância de fatores, tais como a estratégia de desenvolvimento empregada pelo governo, a orientação e estabilidade do pacto político e a própria percepção de ameaças por parte do Estado, são fundamentais para que haja um desenvolvimento industrial e tecnológico na defesa (TALIAFERRO, 2009). Ou seja, os interesses internos conjugam-se com os fatores externos, moldando-se a posição da indústria no cálculo de ação de um planejamento de defesa como uma “Grande Estratégia” (GRAY, 2014). Em termos de hierarquia internacional de produtores de armamentos, essa tendência de aquisição de capacidades de autonomia por meio de inovações e difusões pode ser simplificada na Tabela 1¹⁸. A subida ou descida de cada etapa envolve assim as dinâmicas políticas supracitadas e a análise e classificação empírica dentro desta hierarquia permite inferir a atual estrutura internacional.

Tabela 1: A Escada de Produção da Autonomia Industrial

Etapa	Função
1.	Revisão e serviço das armas importadas

16 Logo, o aumento do poder potencial implica consequências futuras de aumento do poder real, transformando-se assim como um elemento-chave para questões dissuasórias, uma vez que se altera as percepções securitárias entre os Estados (MEARSHEIMER, 1985). Dessa forma, desenvolver a indústria de defesa e suas capacidades produtivas e tecnológicas (seus sistemas nacionais de inovação) aumenta a posição de poder do Estado no sistema internacional (LOBELL, 2009; TAYLOR, 2012).

17 Assim, qualquer dinâmica industrial do setor está sustentada na própria dinâmica política internacional. Assim, acordos de cooperação sobre o assunto, assim como a transferência de tecnologia, envolvem tanto a restrição oriunda do constrangimento estrutural quanto das percepções securitárias de ganhos relativos entre os Estados (LONGO, 2007).

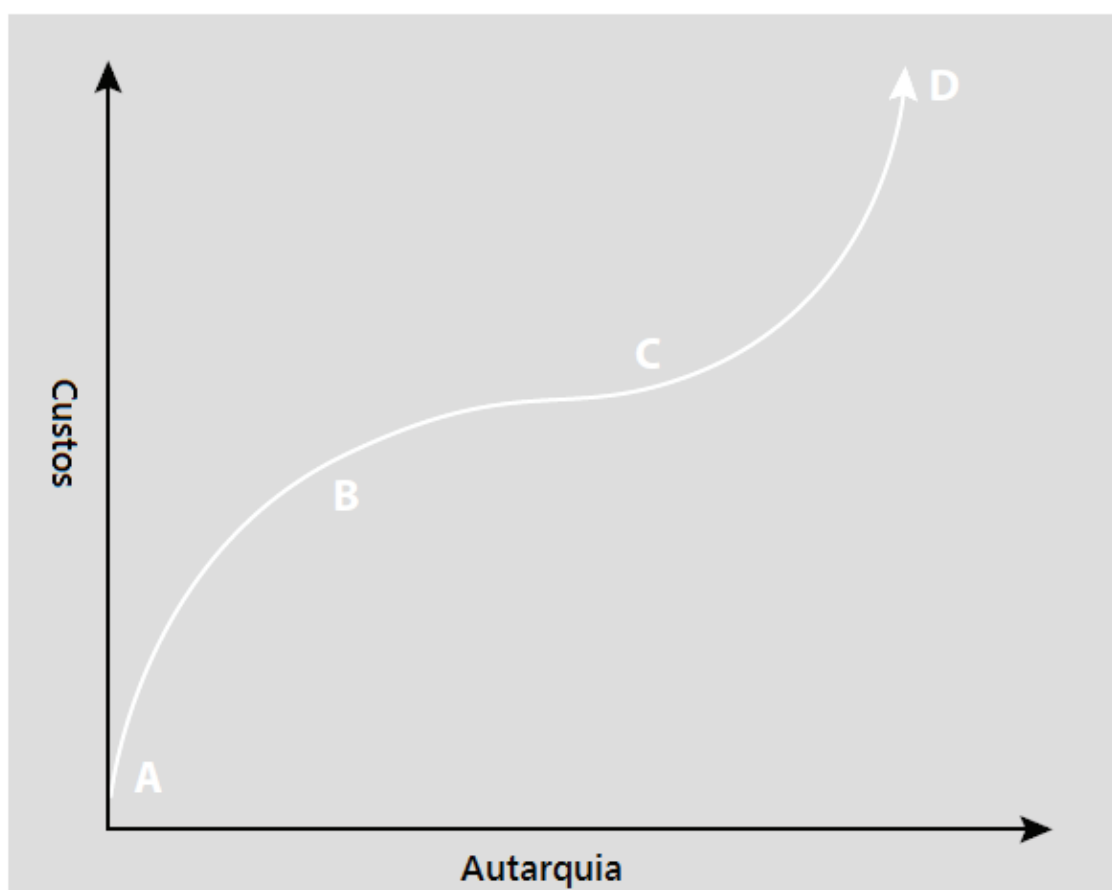
18 Há outros modelos com mais fases que diferenciam as formas de coprodução e codesenvolvimento, indicando uma crescente autonomia em P&D (KRAUSE, 1992). Além disso, pode-se argumentar que, devido à complexidade atual dos produtos de defesa, haveria escadas paralelas para um único sistema: uma para as plataformas dos sistemas, outra para somente os armamentos, outra para os subsistemas eletrônicos, etc (BRAUER, 1998). Além destas considerações, o que a tabela não indica é o grau de recursos que se destina a cada fase: a variação de custos é a principal barreira econômica para um Estado alcançar a autarquia.

2.	Montagem licenciada das armas estrangeiras
3.	Fabricação de componentes pouco complexos (opção de montagem final)
4.	Crescimento no design e produção local de componentes, com montagem final no local
5.	P&D e produção independentes

Fonte: Traduzido de Katz (1984)

Para ilustrar tal ideia, a figura 5 indica as diferentes fases: entre A (total dependência) e B (manutenção e montagem local de componentes importados) há custos iniciais grandes, devido à necessidade de construir fábricas e redes industriais para o setor. De B para C, há uma maturação do complexo industrial criado, na qual surgem esforços para o codesenvolvimento e produção licenciada de armas sofisticadas, enquanto se produz autonomamente sistemas de armamentos intermediários. No entanto, é na tentativa de alcançar D (autonomia de produção e de P&D) que surgem custos referentes ao desenvolvimento pleno de um sistema complexo, envolvendo um esforço estatal para a inovação (MAZZUCATO, 2014).

Figura 5 – a Curva de Produção da Autonomia



Fonte: Adaptado de Bitzinger (2003)

É nesta dinâmica que se ilustra as diferentes fases de escalar pela autonomia produtiva, onde em alguns momentos a capacidade econômica toma precedência sobre as ações políticas e em outros o reverso ocorre. Isso se dá pelo fato de que, para uma indústria específica crescer e inovar, não só incentivos financeiros acionam essa dinâmica, mas também a

construção de redes institucionais (sistemas nacionais ou setoriais de inovação) que promovam a pesquisa e o desenvolvimento de novos produtos (FREEMAN, 1995). Como as instituições são produto de disputas e representações políticas, elas compõem junto com a informação e a coerção uma parte dos instrumentos de políticas do Estado (FIANI, 2011).

Estes policy instruments contextualizam nossa avaliação, por isso, utilizaremos uma abordagem considerada minimalista na área de políticas públicas, que é o método de “carrots, sticks and sermons” para visualizar e comparar estes dois momentos: haveriam três tipos fundamentais de policy instruments, no qual o Estado canaliza seus recursos por meio de regulações formais ou informais (sticks), subsídios (carrots) e programas de informação (sermons) (VEDUNG, 1998). Assim, ao compreender os instrumentos políticos usados, é possível compreender a organização usada pelo governo, isto é, sua estratégia de governança institucional (FIANI, 2011). Sumarizando cada momento na tabela 2, discutiremos uma contextualização de cada.

Tabela 2 – Comparando os Policy Instruments nos Dois Momentos

Primeiro Momento (1973-1984)		
Carrots	Sticks	Sermons
Subsídios PNEMEM	Relações corporativistas Visão de Mobilização Industrial	Pragmatismo político
Segundo Momento (2003-2014)		
Carrots	Sticks	Sermons
Incentivos Econômicos (ex.: PAC) Legislação Específica	Instituições Macroeconômicas Políticas Anticíclicas	Brasil como um ator internacional Amazônia Verde e Azul (significados estratégicos)

No primeiro momento, estão presentes alguns instrumentos já mencionados: sua nova orientação política (interna e externa) e preferências corporativistas. O segundo ponto se configura em conjunto com a filosofia vigente de Mobilização Industrial como um instrumento de coerção, pois o regime militar via como fundamental fortalecer as relações com a indústria nacional para manter a infraestrutura nacional sólida em tempos de instabilidade (BRIGAGÃO, 1987). Além disso, sua configuração como instrumento de coerção se dá também pelo fato de que se permitia ou proibia atores específicos (empresários) de participar dentro do complexo militar-industrial (VILAS, 2015).

Claro que a falta de transparência e as relações informais privadas no regime militar dificultam uma plena visualização. É possível inferir, no entanto, que estes componentes supracitados existiram e mobilizaram uma larga soma de recursos econômicos para P&D, produção e exportação, afinal ocorreu um crescimento exponencial de empresas públicas e privadas tais como Embraer, Avibrás e Engesa (DAGNINO, 1989). A percepção de interdependência destes instrumentos no período mostra uma organização centralizada do processo de canalização dos recursos, não só pela razão de ser uma ditadura autoritária, mas também porque havia os objetivos gerais de “autonomia na defesa a qualquer custo” (GONÇALVES e MIYAMOTO, 1993). Conseguiu-se assim alavancar maior autonomia em termos de capacidades com amplos custos políticos e econômicos.

No segundo momento, há legislações como a Lei 12.598, sancionada pela presidenta Dilma Rousseff em 2012, que moldam o papel da indústria da defesa com a economia nacional.

Além de estabelecer um regime de imposto específico para o setor (Retid), que alivia fisicamente as empresas, reduz-se o custo das empresas produtoras consideradas estratégicas pelo MD, criando incentivos para o desenvolvimento de tecnologias essenciais. Vinte e seis empresas e produtos estratégicos de defesa já foram acolhidos em 2013 pela nova legislação (BRASIL, 2015). Novas legislações e agências de suporte ao crédito e subvenções econômicas como a Finep são os principais instrumentos políticos neste momento, além da inclusão de alguns programas dentro do Plano de Aceleração do Crescimento (SILVA, 2015).

Além disso, as diversas informações dadas pelo governo, por meio de interlocutores do Ministério da Defesa, enfatizam as futuras demandas necessárias para a modernização na região: o discurso da Amazônia Verde indica a necessidade de proteger as fronteiras territoriais do tráfico de drogas e outras atividades ilegais, demandando demandas por tecnologias de sistemas de vigilância (FILHO; BARROS, et al., 2013); o discurso da Amazônia Azul demanda pela Marinha por diferentes produtos que a permitam se constituir como um poder naval regional (WIESEBRON, 2013). Ao analisar as diferentes informações que aparecem em tais retóricas, consegue-se achar uma ampla demanda por diferentes capacidades. No entanto, o que colocamos como instituições macroeconômicas, são um pesado fator coercitivo tanto na economia nacional quanto no setor específico da indústria de defesa. Compreendidas como “tripé macroeconômico”¹⁹, elas impedem com que haja uma maior industrialização no setor. Com a crise de 2008, tais efeitos tiveram profundas implicações na indústria brasileira e, consequentemente, no setor de defesa.

Se voltarmos à ideia de governança institucional, percebemos que houve dois tipos de centralizações: no primeiro momento o que poderíamos chamar de “autoritária direta” e no segundo momento algo semelhante à “consensual indireta”. Na centralização “autoritária e direta” do primeiro momento, decidia-se no topo do processo decisório a canalização de recursos para os setores industriais militares, logo, diretamente com os empresários. A subida na “escada de produção” ocorria, porém, quando era necessário um ajuste nas transformações domésticas e internacionais, para superar a estagnação tecnológica e as quedas na produção. Este mesmo arranjo institucional acentuou o declínio da indústria de defesa na década de 1980 (CONCA, 1997). Na centralização “consensual indireta”, harmonizava-se os interesses dos tomadores de decisão em documentos formais, porém bastante gerais (END) e permitia-se com que o fluxo de recursos se seguiu pela complexa e diversa filtragem político-institucional. As complexas teias institucionais criadas, necessárias para a próxima etapa de autonomia na curva de produção, possuem diversas lacunas não previstas pelo planejamento inicial e podem balizar a tentativa de aumentar o seu poder potencial.

PLANEJAMENTO DE DEFESA E INTERESSES POLÍTICOS

Como visto, diferentes instrumentos foram utilizados pelo governo para moldar a indústria de defesa e aumentar suas capacidades de poder potencial. No entanto, é importante avaliar os interesses políticos que compõem não só estes instrumentos, mas também os que estão presentes (ou ausentes) no planejamento de defesa, isto é, na própria estratégia brasileira. Como representar os motivos dos grupos nestes dois momentos? O argumento de Renato Dagnino é de que o debate da indústria de defesa atual e de sua revitalização se

¹⁹ Compostas pelas intenções governamentais de manter metas de inflação, superávits primários e taxas de câmbio flutuantes. O objetivo do tripé é estabilizar a economia por meio do controle da inflação, no entanto, restringe os investimentos do governo e da indústria nacional (CONTI, 2015).

divide em dois grandes grupos de interesse, incluindo diversos atores (empresários, militares, burocratas): o racionalista, que tem como retórica a “modernização” da indústria de defesa, pelo aumento da P&D e gastos de produção de acordo com argumentos técnicos; o incrementalista, que procura manter a estrutura institucional, mas defende mais recursos econômicos para a o reequipamento e preservação dos salários (DAGNINO, 2009). Não obstante, o autor também coloca que, devido a crescente transparência e diálogo público, haveria um terceiro grupo emergindo que visa a alteração do processo organizacional.

Outra contribuição aos tipos de “empreendedorismo militar” é a divisão analítica proposta por Kristina Mani de “industrializadores” e “construtores nacionais”. O primeiro tipo seria os militares determinados a diminuir a dependência de investimento externo e construir uma infraestrutura nacional para a produção de armamentos, enquanto o segundo seria os que promovem o desenvolvimento social para avançar na redistribuição econômica e coesão social (MANI, 2011). Para ela, a conjugação dos conceitos Prioridades Militares Estratégicas (Defesa Nacional ou Desenvolvimento Social) com Oportunidades de Coalizão (Amplas ou Estritas) daria os tipos de empreendedores militares na América Latina e a sua força política de colocar em ação os seus interesses.

Tabela 3 – Tipos de Empreendedorismo Militar

Oportunidades de Coalizão	Prioridades Militares Estratégicas	
	Defesa Nacional	Desenvolvimento Social
Amplas	Industrializantes com forte viabilidade política (ex.: Brasil, 1937 - 1990)	Construtores nacionais com forte viabilidade política (ex.: Cuba, 1989 - atual)
Estritas	Industrializantes com tênue viabilidade política (ex.: Argentina, 1941 - 1990)	Construtores nacionais com tênue viabilidade política (ex.: Equador, 1972 - atual)

Traduzido de Mani, 2011.

Utilizando estas discussões sobre a mentalidade de grupo que permeia o processo político do planejamento de defesa, definimos dois tipos de interesses políticos distintos: um que visa à modernização e o outro que almeja à transformação. Ambos os tipos possuem o caráter racionalista indicado por Dagnino: todos colocam seus argumentos sob um ponto de vista “técnico”, quando, uma vez bem analisado, seus interesses são de fato políticos²⁰. O primeiro tipo possui o caráter incrementalista proposto por Dagnino, assim como também é um empreendedor militar do tipo “industrializador” de acordo com Mani. Ou seja, a modernização seria uma retórica para manter os arranjos institucionais vigentes e exigir maiores recursos econômicos para fluírem em sua esfera de influência. Já o segundo tipo representa o “construtor nacional” de Mani e o terceiro grupo de Dagnino, de interesses de mudanças no processo organizacional. Em outras palavras, seria o interesse de provocar alterações nos arranjos político-institucionais, para que assim um desenvolvimento diferenciado da defesa ocorre. Assim, para visualizar a presença destes interesses, é interessante contextualizar, por meio da tabela 4, os dois momentos em termos de ambientes externos e internos.

20 O que na verdade não deveria ser nenhuma surpresa pois, o planejamento de defesa, em sua essência, não possui nada de técnico: por ser o desenvolvimento e aplicação da estratégia, ele é inerentemente político (GRAY, 2014).

Tabela 4 – Contextualizando os Ambientes dos Dois Momentos

	Primeiro Momento (1973-1984)		Segundo Momento (2003-2014)	
	Ambiente Interno		Ambiente Interno	
	Útil	Prejudicial	Útil	Prejudicial
Origens Internas	Forças: um fluxo “coeso” dos recursos	Fraquezas: Fortes laços corporativistas	Forças: evolução institucional e estratégia coesa para a defesa	Fraquezas: Difusão de “recursos estratégicos” devido à autonomia das FFAA
Origens Externas	Oportunidades: Mercados Externos e ascensão Terceiro Mundo	Ameaças: Barreiras Tecnológicas e produtivas	Oportunidades: Multipolarização internacional	Ameaças: Crise e recessão internacional

O que podemos analisar no primeiro momento é que nenhuma estratégia concisa é colocada para o planejamento de defesa (implicando que não há planejamento de defesa formal). Como colocado anteriormente, as relações corporativistas aumentaram a institucionalização de um tipo de indústria de defesa exportadora na década de 1970. Não obstante, durante toda década de 1980, a menor coordenação de recursos e a manutenção da demanda interna e estrutura exportadora colapsou a indústria nos anos 1990. Em resumo os interesses da visão modernizadora suprimiram qualquer objetivo de transformação no período e explica a sua rigidez e colapso no fim da década de 1980.

No segundo momento, uma ampla estratégia de planejamento é colocada, deixando que, se não todos, boa parte dos projetos como primários (estratégicos). Houve maior debate público, uma vez que vários documentos foram criados por meio de diálogos entre as Forças Armadas, o governo e parte da sociedade civil. No entanto, apesar destas tendências para uma visão e transformação, os interesses modernizadores ainda se apresentam como muito presentes no planejamento do segundo momento, uma vez que o arranjo político-institucional pouco mudou desde 2003.

CONCLUSÕES

Este trabalho visou compreender os problemas do planejamento de defesa brasileiro e suas consequentes contradições na indústria por meio de uma comparação entre o recente período e a segunda parte da ditadura militar. Como se procurou mostrar, o conceito de planejamento de defesa, a despeito de grande utilidade analítica, é pouco trabalhado no Brasil. Utilizando a conceituação proposta, se ocorreu um planejamento nestes dois períodos, ele foi insuficiente e contraditório. Insuficiente, pois faltam vários componentes que caracterizariam um pleno planejamento de defesa, isto é, a consonância dos objetivos políticos, caminhos estratégicos e meios militares dentro de um contexto nacional e internacional. Além disso, é contraditório, pois o arranjo político-institucional vigente possibilita uma rápida ascensão e queda na base industrial de defesa.

O planejamento de defesa é basicamente um sinônimo de grande estratégia, afinal, conforme indica Gray (2014), é a colocação prática das capacidades de um Estado dentro das visões de curto, médio e longo prazo. A despeito de parecer evidente, deve-se sempre ter em mente a concepção clausewitziana que quando se trata de assuntos estratégicos, se trata

de política. Assim, o planejamento de defesa não se trata somente de uma preparação para a guerra (afinal esta não é política, ela é sobre política), mas principalmente no que a defesa nacional deve ser no futuro, tendo em mente sua realidade presente. Por isso é importante compreender a sua formulação, os instrumentos que a procuram aplicar e os interesses políticos por trás dela.

O processo de decisão que permeia todo o planejamento de defesa e influi no desenvolvimento da indústria de defesa é consequentemente político. As influências políticas e seus tipos acabam sendo de grande interesse para contextualizar os resultados no setor produtivo. Por isso é importante compreender de forma sistemática as distintas influências (estruturais, organizacionais e burocráticas) no processo de decisão. Ou seja, da mesma forma que questões internacionais estruturam determinados rumos de planejamento de defesa, a organização institucional interna e as distintas visões burocráticas filtram o manejo de recursos no processo.

Desse modo, percebe-se a utilidade de compreender a relação entre estratégia, relações civis-militares e aquisições dentro do conceito de planejamento de defesa, pois evidencia o estado atual e as possibilidades futuras de suas capacidades e de sua base industrial de defesa. De forma mais geral, trata-se também de como orientar seus interesses políticos e recursos econômicos para aumentar suas capacidades de poder militar. No entanto, como indicado, tal processo de forma alguma é linear e sem contradições.

REFERÊNCIAS

- AGUIRRE, B. M. B.; SADDI, F. D. C (1997), “Uma alternativa de interpretação do II PND”, *Revista de Economia Política*, vol. 17, n. 4: 78-97.
- AVILA, C. F. D. O. (2011), “Brasil, a Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar –PNEMEM– e o comércio internacional de armas: um estudo de caso”, *Tempo*, v. 16, n. 30: 221-241.
- BIELSCHOWSKY, R. (2012), “Estratégia de Desenvolvimento e as Três Frentes de Expansão do Brasil: um desenho conceitual”, *Economia e Sociedade*, v.21: 729-747.
- BRASIL (2012), *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, Ministério da Defesa.
- BRASIL (2012), *Lei de fomento à Base Industrial de Defesa*. Acesso em: 29 dez. 2015. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/index.php/industria-de-defesa/lei-de-fomento-a-base-industrial-de-defesa>>.
- BRAUER, J. (1998), *The Arms Industry in Developing Nations: History and Post-Cold War Assessment*, London. Conference on Military Expenditures in Developing and Emerging Nations.
- BRIGAGÃO, C. (1987), “O Mercado de Segurança”, in OLIVEIRA, E. R. D. (org.) *Militares: Pensamento e Ação Política*, Campinas, Papirus.
- CASTRO, A. B. & S. F. E. P (1985), *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*. São Paulo, Paz e Terra.
- CERVO, A. L. (2008), *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Pau-

lo, Saraiva.

CONCA, K. (1997), *Manufacturing Insecurity: The Rise and Fall of Brazil's Military-Industrial Complex*. Boulder, Lynne Rienner Publishers.

CONTI, B. D. (2015), "Um tripé estático e um país que tenta movimentar-se", *Revista Política Social e Desenvolvimento*, ano 3.

DAGNINO, R. (1987), "A Indústria de Armamentos Brasileira: sua Importância para a Avaliação da Relação Militares-Estado e Sociedade" in OLIVEIRA, E. R. D. (org.) *Militares: Pensamento e Ação Política*, São Paulo, Papirus.

DAGNINO, R. (2009), "A Política de Defesa Brasileira: Nem racionalismo, nem incrementalismo", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, Vol. 24, n. 70: 61-74.

DAGNINO, R. P. (1989), *A indústria de armamentos brasileira: uma tentativa de avaliação*. Campinas, UNICAMP.

DAVIS, P. K.; FINCH, L. (1993), *Defense Planning for the Post-Cold War Era: Giving Meaning to Flexibility, Adaptiveness, and Robustness of Capability*. Santa Monica, RAND.

DRUMMOND, C. (2016), "A Avibras não sabe o que é crise", *Carta Capital*. Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/revista/890/tiros-na-crise>>. Acesso em: 12 jun. 2016.

FIANI, R. (2011), *Cooperação e Conflito: Instituições e Desenvolvimento Econômico*. Rio de Janeiro, Elsevier.

FILHO, S. L. S. C.; BARROS, D. C.; CASTRO, B. H. R.; FONSECA, P. V. R.; GORNSZTEJN, J. (2013), "Panorama sobre a indústria de defesa e segurança no Brasil", *BNDES Setorial*, vol. 38: 373-408.

FRANKO-JONES, P. (1992), *The Brazilian Defense Industry*. Boulder, Westview Press,.

FREEMAN, C. (1995), "The 'National System of Innovation' in historical perspective", *Cambridge Journal of Economics*, vo. 40, n. 6: p. 5-24.

GÓES, W. D. (1978), *O Brasil do General Geisel*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.

GONÇALVES, W. D. S.; MIYAMOTO, S. (1993), "Os Militares na Política Externa Brasileira: 1964-1984", *Estudos Históricos*, vol. 6, n. 12: 211-246.

GRAY, C. S. (2014), *Strategy and Defence Planning: Meeting the Challenge of Uncertainty*. Oxford, Oxford University Press.

KRAUSE, K. (1992), *Arms and the State: Patterns of Military Production and Trade*. Cambridge, Cambridge University Press.

LOBELL, S. E. (2009), "Threat Assessment, the State, and Foreign Policy: a Neoclassical Realist Model" in LOBELL, S. E.; RIPSAN, N. M.; TALIAFERRO, J. W. (orgs.) *Neoclassical Realism, the State and Foreign Policy*. Cambridge, Cambridge University Press.

LONGO, W. P. E. (2007), "Tecnologia militar: conceituação, importância e cerceamento", *Tensões Mundiais*, v. 3, n. 5.

LOPES, R. (1994), *Rede de Intrigas*. Rio de Janeiro, Record.

- MALDIFASSI, J. O.; ABETTI, P. A. (1994), *Defense Industries in Latin American Countries: Argentina, Brazil and Chile*. London, Praeger.
- MANI, K. (2011), "Military Entrepreneurs: Patterns in Latin America", *Latin American Politics and Society*, v. 53, n. 3: 25-55.
- MAZZUCATO, M. (2014), *O Estado Empreendedor*. São Paulo, Schwarcz.
- MEARSHEIMER, J. J. (1985), *Conventional Deterrence*. Ithaca, Cornell University Press.
- MINISTÉRIO DA DEFESA. (2014), *Projetos estratégicos da FAB*. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/industria-de-defesa/paed/projetos-estrategicos/projetos-estrategicos-da-forca-aerea-brasileira>>. Acesso em: 28 November 2015.
- PROENÇA JR., D.; DINIZ, E. (1998), *Política de Defesa no Brasil: uma Análise Crítica*. Brasília, Universidade Brasília.
- RUDZIT, G.; CASARÕES, G. S. P. E. (2015), "Política de Defesa é uma Política de Governo", *Revista Brasileira de Estudos da Defesa*, v. 2, n. 1: 33-52.
- SILVA, P. F. D. (2015), *A Política Industrial de Defesa no Brasil (1999-2014): Intersetorialidade e Dinâmica de seus Principais Atores*. São Paulo, PPGRI-USP.
- SKOLNIKOFF, E. B. (1993), *The elusive transformation: science, technology, and the evolution of international politics*. Princeton, Princeton University Press.
- SOUTO MAIOR, S. A. (1996), "O "Pragmatismo Responsável"" in ALBUQUERQUE, J. A. (org.) *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira – Crescimento, Modernização E Política Externa* (Vol. 1). São Paulo, Cultura Editores Associados.
- SPIEGELEIRE, S. D.; HOOFT, P.; CULPEPPER, C.; WILLEMS, R. (2009), *Closing The Loop: Towards Strategic Defence Management*. Hague, The Hague Centre for Strategic Studies.
- TALIAFERRO, J. W. (2009), "Neoclassical realism and resource extraction: State Building for Future War" in LOBELL, S. E.; RIPSAN, N. M.; TALIAFERRO, J. W. (orgs.), *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*. Cambridge, Cambridge University Press.
- TAYLOR, M. Z. (2012), "Toward an International Relations Theory of National Innovation Rates", *Security Studies*, v.21: 113-152.
- VEDUNG, E. (1998), "Policy Instruments: Typologies and Theories" in BEMELSMANS-VIDEC, M.-L.; RIST, R. C.; VEDUNG, E. (orgs.) *Carrots, Sticks & Sermons: Policy Instruments and Their Evaluation*. New Brunswick, Transaction Publishers.
- VILAS, H. F. A. (2015), *A Crise da Indústria Bélica Brasileira nas Décadas de 1980 e 1990*. Rio de Janeiro, Multifoco.
- WIESEBRON, M. (2013), "Amazônia Azul: Pensando a Defesa do Território Marítimo Brasileiro", *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, v.2, n.3: 107-131.
- WILDAVSKY, A. (1973), "If Planning is Everything, Maybe it's Nothing", *Policy Sciences*, v. 4: 127-153.
- WINAND, É.; SAINT-PIERRE, H. (2010), "A fragilidade da condução política da defesa no

Brasil”, *História*, v.29, n.2: 3-29.

ZAVERUCHA, J.; REZENDE, F. D. C. (2009), “How the Military Competes for Expenditure in Brazilian Democracy: Arguments for an Outlier”, *International Political Science Review*, Vol. 30, No. 4: 407–429.

ZRNIĆ, B. (2008), “The New Trends in Defence Planning and Their Impact on the Defence Planning Systems in Transitional Countries”. *Vojno Delo*, vol. 1: 25-47.



UNIVERSIDADE
FEDERAL
DE PERNAMBUCO



CENTRO DE FILOSOFIA E
CIÊNCIAS HUMANAS

Departamento de
Ciência Política

Programa de Pós-Graduação
em Ciência Política



CAPES