

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”
UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS
SAN TIAGO DANTAS – UNESP, UNICAMP E PUC-SP

JORGE MATHEUS OLIVEIRA RODRIGUES

A Autonomia de Interesses e os Interesses da Autonomia: a indústria de defesa brasileira nos
governos petistas

São Paulo
2019

JORGE MATHEUS OLIVEIRA RODRIGUES

A Autonomia de Interesses e os Interesses da Autonomia: a indústria de defesa brasileira nos governos petistas

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional”, na linha de pesquisa “Pensamento Estratégico, Defesa e Política Externa”.

Orientador: Héctor Luis Saint-Pierre

Co-orientador: Diego Lopes da Silva

São Paulo

2019

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”
Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais – Biblioteca
Graziela Helena Jackyman de Oliveira – CRB 8/8635

Rodrigues, Jorge Matheus Oliveira.

R696 A autonomia de interesses e os interesses da autonomia : a indústria de
defesa brasileira nos governos petistas / Jorge Matheus Oliveira
Rodrigues. – São Paulo, 2019.
130 f. : il. ; 30 cm.

Orientador: Héctor Luis Saint-Pierre.

Co-orientador: Diego Lopes da Silva.

Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) –
UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em Relações
Internacionais San Tiago Dantas, São Paulo, 2019.

1. Brasil – Defesa – Aspectos políticos – Séc. XXI. 2. Brasil – Defesa –
Aspectos econômicos – Séc. XXI. 3. Brasil – Relações exteriores – Séc. XXI.
4. Indústria bélica – Séc. XXI. I. Título.

CDD 355.033081

JORGE MATHEUS OLIVEIRA RODRIGUES

A Autonomia de Interesses e os Interesses da Autonomia: a indústria de defesa brasileira nos governos petistas

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (Unesp), da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), como exigência para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais, na área de concentração “Paz, Defesa e Segurança Internacional”, na linha de pesquisa “Pensamento Estratégico, Defesa e Política Externa”.

Orientador: Héctor Luis Saint-Pierre

Co-orientador: Diego Lopes da Silva

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Héctor Luis Saint-Pierre (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

Prof^a. Dra. Érica Cristina Alexandre Winand (Universidade Federal de Sergipe – UFS)

Prof. Dr. Samuel Alves Soares (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”)

São Paulo, 28 de Fevereiro de 2019.

À Luana.

AGRADECIMENTOS

Em quase dois anos nesse caminho, pisar no chão foi essencial. O percurso, nem sempre prazeroso, contou com tantos abraços que levarei comigo e os tapas que tanto me fizeram crescer. O agradecimento é questão de respeito a quem me fez como sou.

Agradeço a Luedji Luna, Gal Costa e Belchior que ao cantarem meu Nordeste me lembraram: conheço o meu lugar! De lá eu vim, atravessando o mar, aqui cheguei, desbravando o mundo. Carrego comigo o nome da Santa e a Rainha do Mar. Ao Mar, saudade diária e eterno sentimento de liberdade. No campo das Saudades agradeço a meus avós, que mesmo sem entender minhas escolhas me deram as condições de buscar meus objetivos. Seremos sempre até logo e nunca adeus. À minha mãe e a meu pai, a gratidão por me completarem. Eu te amo não basta. Finalmente, à Luana, por me motivar a lutar por um mundo melhor.

Minha trajetória ao longo desses dois anos não teria sido possível sem o apoio e sorriso daqueles que seguraram minha mão. A Renato Tavares eu agradeço por ter se mantido ao meu lado mesmo quando estivemos distantes. A você, o eterno carinho de irmão. Agradeço também a Julia Borba, Amanda Ferreira e Adriane Almeida pela acolhida nessas terras estranhas, pelas risadas e pelo carinho. A Camila de Assis, Marcel Artioli, João Paulo Nicolini e Ângelo Lira, agradeço pela cumplicidade intelectual e amizade conquistada. Seguirei com vocês, em admiração e carinho. A Layre e Caio pela recém construída amizade e admiração. À Marina. Agradecer não basta, a você eu devo tudo.

A Suzeley Kalil, Érica Winand, Samuel Soares e Lucas Pinheiro agradeço pela amizade surgida da admiração e a todo o apoio, institucional e pessoal, que me deram nessa jornada. Mesmo distante, levo comigo o sorriso amigo que lhes é característico. Serei eternamente grato ao GEDES, por me mostrar que outra Academia é possível. A Héctor Luis Saint-Pierre e a Diego Lopes da Silva, agradeço pela cuidadosa orientação e principalmente pela paciência em lidar com minha teimosia. A vocês devo as melhorias nesse trabalho e também o perdão por todas as vezes em que me recusei a seguir o caminho indicado. Na figura de ambos, agradeço à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, a CAPES, pelo financiamento dessa pesquisa.

Por fim, na figura de Rodrigo Marques, eterno pós-graduando da UERJ que se suicidou em Dezembro de 2017, deixo meu mais sincero e profundo agradecimento a todos os estudantes de pós-graduação do Brasil. A todos vocês, meu muito obrigado e minha sincera admiração pela batalha cotidiana que, de forma cruel, tolhe a vida de tantos ao longo do caminho. A vocês dedico este trabalho.

Enquanto os homens exercem seus podres poderes
índios, padres e bichas, negros e mulheres
E adolescentes fazem o carnaval
Queria querer cantar afinado com eles
Silenciar em respeito ao seu transe, num êxtase
Ser indecente mas tudo é muito mal.

Podres Poderes, *Caetano Veloso*.

RESUMO

Procuramos compreender o processo de constituição do binômio Desenvolvimento e Defesa no Brasil, questionando a centralidade adquirida pela indústria de defesa (ID) nesta construção. Embora reconhecendo que a associação entre estratégia de desenvolvimento e política de defesa não seja necessariamente inédita no Brasil, defendemos que nos moldes aqui observados, trata-se de fenômeno fruto de uma correlação específica de forças estabelecida nos governos petistas. Apresentamos três fatores a ser considerados em nossa análise. Primeiro, o respaldo fornecido por uma política econômica desenvolvimentista, com maior atuação do Estado no mercado que beneficiou a indústria de defesa. Segundo, a orientação da ID por uma política externa que almejava maior autonomia internacional lastreada em capacidade dissuasória. Por fim, tratamos da legitimidade da ID. A convergência dos interesses dos diferentes atores sociais envolvidos na política industrial de defesa brasileira justificava os vultuosos investimentos demandados. A convergência dos três fatores dava as bases para a conformação do binômio Desenvolvimento e Defesa em torno da ID.

Palavras-chave: Autonomia. Indústria de Defesa. Desenvolvimento e Defesa. Política Econômica. Política Externa. Grupos de Interesse.

ABSTRACT

The purpose of this work is to understand the process of constitution of the binomial Development and Defense in Brazil, questioning the centrality acquired by the defense industry in this construction. While recognizing that the association between development strategy and defense policy is not necessarily unprecedented in Brazil, we argue that in the ways observed here, this phenomenon is the result of a specific force correlation established during the Worker's Party's governments. We present here three factors that, in our understanding, should be considered for the analysis in question. The first concerns the support provided by a development-oriented economic policy, with greater State action in the market. In this scenario, the defense industry benefited from its insertion in a broader development policy. Secondly, by being encompassed in a broader foreign policy strategy that sought greater autonomy in the international scenario backed by greater deterrent capabilities, the defense industry had its development boosted. Finally, we address the matter of legitimacy. The convergence of the interests of the different social actors involved in the Brazilian defense industrial policy gave the sector the justifications necessary for the large investments demanded. By converging, the three factors provided the basis for the conformation of the Development and Defense binomial around ID.

Keywords: Autonomy. Defense Industry. Development and Defense. Economic policy. Foreign policy. Interest groups.

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es comprender el proceso de constitución del binomio Desarrollo y Defensa en Brasil, cuestionando el porqué de la centralidad adquirida por la industria de defensa (ID) en esta construcción. Aunque reconociendo que la asociación entre estrategia de desarrollo y política de defensa no es necesariamente inédita en Brasil, defendemos que en los moldes aquí observados este fenómeno es fruto de una correlación específica de fuerzas establecida en los gobiernos petistas. Se presentan aquí tres factores que, en nuestro entendimiento, deben ser considerados para el análisis en cuestión. El primero se refiere al respaldo proporcionado por una política económica de cuño desarrollista, con mayor actuación del Estado en el mercado. En ese escenario, la industria de defensa se beneficiaba en la medida en que se veía englobada una política de desarrollo más amplia. En segundo lugar, el encuadramiento de la ID en una estrategia de política exterior que anhelaba una mayor autonomía en el escenario internacional respaldado en mayores capacidades disuasorias daba un mayor impulso al sector. Por último, tratamos de la legitimidad de que gozaba la ID. La convergencia de los intereses de los diferentes actores sociales involucrados en la política industrial de defensa brasileña dada al sector las justificaciones necesarias para las enormes inversiones demandadas. Al converger, los tres factores daban las bases para la conformación del binomio Desarrollo y Defensa en torno a la ID.

Palabras clave: Autonomía. Industria de Defensa. Desarrollo y Defensa. Política Económica. Política externa. Grupos de Interés.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Gráfico 1 – Gastos Militares do Brasil, em valores constantes de 2014.....	49
Gráfico 2 – Investimentos em Defesa.....	49

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Ações Estratégicas para a PNID.....	25
Tabela 2 – Projetos prioritários previstos no PAED, por força singular.....	33
Tabela 3 – Maiores Empresas exportadoras de armamento, por valor de exportação (2014)....	39

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIMDE	Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança
AIAB	Associação Das Indústrias Aeroespaciais Do Brasil
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ARMSCOR	Corporação de Armamentos da África do Sul
ASA	Cúpula América do Sul-África
ASPA	Cúpula América do Sul-Países Árabes
BID	Base Industrial de Defesa
BITD	Base Industrial e Tecnológica de Defesa
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CDS	Conselho de Defesa Sul-Americano
CMID	Comissão Mista da Indústria de Defesa
COGESN	Coordenadoria-Geral do Programa de Desenvolvimento de Submarino com Propulsão Nuclear
COMDEFESA	Comitê da Indústria de Defesa
CPDOC	Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil
CTA	Centro Tecnológico da Aeronáutica
CT&I	Ciência, Tecnologia e Inovação
CTMSP	Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo
CUT	Central Única dos Trabalhadores
ED	Empresa de Defesa
EED	Empresa Estratégica de Defesa
EMBRAER	Empresa Brasileira de Aeronáutica
EMCFA	Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas
END	Estratégia Nacional de Defesa
FA ou FFAA	Forças Armadas
FAB	Força Aérea Brasileira
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FIESP	Federação das Indústrias do Estado de São Paulo
FINEP	Financiadora de Estudos e Projetos
GAAT-OMC	Acordo Geral de Tarifas e Comércio - Organização Mundial de Comércio
IBAS	Fórum Índia, Brasil e África do Sul
ICN	Itaguaí Construções Navais

ICT	Instituição Científica e Tecnológica
ID	Indústria de Defesa
IIRSA	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
IMBEL	Indústria de Material Bélico do Brasil
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
JDC	Comitê Conjunto de Defesa Brasil-África do Sul
LBDN	Livro Branco de Defesa Nacional
MB	Marinha do Brasil
MD	Ministério da Defesa
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MP	Medida Provisória
NUCLEP	Nuclebrás Equipamentos Pesados
ONU	Organização das Nações Unidas
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
PAED	Plano de Articulação e Equipamento de Defesa
P&D	Pesquisa e Desenvolvimento
PDN	Política de Defesa Nacional
PED	Produto Estratégico de Defesa
PIB	Produto Interno Bruto
PMDR	Países de Menor Desenvolvimento Relativo
PND	Política Nacional de Defesa
PNID	Política Nacional da Indústria de Defesa
PNM	Programa Nuclear da Marinha
PNR	Próprios Nacionais Residenciais
PPA	Planos Plurianuais da União
PRODE	Produto de Defesa
PROSUB	Programa de Desenvolvimento de Submarinos
PROTEGER	Sistema Integrado de Proteção de Estruturas Estratégicas Terrestres
PT	Partido dos Trabalhadores
RAM	Revolução nos Assuntos Militares
RETID	Regime Tributário Especial da Indústria de Defesa
SD	Sistema de Defesa

SEPROD	Secretaria de Produtos de Defesa
SGDO	Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações
SIMDE	Sindicato Nacional das Indústrias de Material de Defesa
SIPRI	Stockholm International Peace Research Institute
SISCOMIS	Sistema de Comunicações Militares por Satélite
SISDABRA	Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro
SISFROM	Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras
SisGAAz	Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul
SISLOGD	Sistema de Logística e Mobilização de Defesa
SISTED	Sistema de Comunicações Militares Seguras
TLE	Termos de Licitação Especial
UFEM	Unidade de Fabricação de Estruturas Metálicas
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
VANT	Veículo Aéreo Não Tripulado

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	15
2	O BINÔMIO DESENVOLVIMENTO E DEFESA	20
2.1	Os Documentos de Defesa.....	22
2.1.1	A Política de Defesa Nacional (PDN).....	22
2.1.2	A Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID).....	24
2.1.3	A Estratégia Nacional de Defesa: consolidando um discurso.....	25
2.1.4	A Revisão da Política e da Estratégia nacionais de Defesa.....	28
2.1.5	O Livro Branco de Defesa Nacional e o PAED: a cereja do bolo.....	31
2.2	Regimes Tributários e incentivos governamentais.....	35
2.3	Breves comentários sobre a Indústria de Defesa.....	38
2.4	Da Autonomia de Interesses aos Interesses da Autonomia.....	50
3	DESENVOLVIMENTO E INTERNACIONALIZAÇÃO.....	53
3.1	O governo Lula e o retorno do Estado.....	55
3.2	O governo Dilma: entre o industrialismo e a retração.....	59
3.3	Os impulsos à Internacionalização.....	65
3.4	Considerações Preliminares: o respaldo do novo desenvolvimentismo.....	68
4	AUTONOMIA ESTRATÉGICA E CAPACIDADE DISSUASÓRIA.....	70
4.1	O Míssil A-Darter: diversificação de parcerias e cooperação Sul-Sul.....	73
4.2	O PROSUB e a construção do poder naval.....	77
4.3	O FX-2 e a complexidade da transferência de tecnologia.....	80
4.4	O potencial subaproveitado da América do Sul.....	84
4.5	Considerações Preliminares: o enquadramento numa política externa ativa e ativa.....	89
5	OS INTERESSES DA AUTONOMIA.....	90
5.1	O discurso oficial: a visão do Executivo.....	91
5.1.1	O Itamaraty e a necessidade de exportar.....	97
5.1.2	O Ministério da Defesa e os Militares: da necessidade de reaparelhamento.....	102
5.2	Atores econômicos: a indústria de defesa em meio à busca por autonomia.....	108
5.3	Considerações Preliminares: a legitimidade.....	112
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	113
	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	116

1. INTRODUÇÃO

Em agosto de 2016, após dois anos de processo desgastante e turbulento, a presidenta Dilma Rousseff foi desligada da Presidência da República. Naquele momento, as forças políticas brasileiras que ocupavam o poder foram realocadas numa espécie de troca de guarda. Como resultado foram modificadas as diretrizes do governo. No campo econômico, Michel Temer, o novo presidente, foi responsável pela implementação de uma política de austeridade fiscal e de corte de gastos que só encontrava paralelo na onda neoliberal dos anos 1990. A aprovação do congelamento dos gastos públicos por um período de 20 anos foi considerada por diversos setores da sociedade como um golpe de morte para a Educação e a Saúde públicas já sucateadas por sucessivos descasos.

Já no campo diplomático, o novo governo inverteu a agenda adotada até então numa clara aproximação com as potências tradicionais, notadamente com os Estados Unidos. No âmbito sul-americano, a saída do governo brasileiro da UNASUL e a relançamento de um MERCOSUL “técnico” simbolizavam um afastamento dos preceitos prevalentes até então no relacionamento com a região. Nesse contexto, o posicionamento arredo da diplomacia brasileira em relação à crise venezuelana é sintomático. Também no governo Temer o Itamaraty passou a ser comandado por políticos de carreira das bases de sustentação de um governo que, desde de seu início, dava sinais de instabilidade. Assim, nomes como José Serra e Aloysio Nunes, ambos do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), foram responsáveis pela execução das diretrizes diplomáticas emitidas pelo governo.

O período foi, portanto, marcado por alterações consideráveis na vida política e econômica brasileira. Entretanto, em meio às mudanças implementadas desde de 2016 em diferentes setores da vida política nacional, uma área em específico chama atenção pela relativa continuidade, tanto nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) quanto no governo Temer, do Movimento Democrático Brasileiro (MDB): a indústria de defesa (ID). Chama atenção, no marco da mudança de rumos implementada pelo governo Temer, que este setor manteve, ao menos no discurso, o papel de destaque na Defesa Nacional. Os motivos para isso são ainda nebulosos. Pode-se afirmar, por exemplo, que havia no período uma convergência de interesses bem articulados em torno da ID – cujas raízes podem ser encontradas já no primeiro mandato do ex-presidente Lula da Silva. Ou ainda que os investimentos no setor correspondiam a uma demanda militar que se sobreporia a questões ideológicas governamentais e se justificaria pela necessidade de reequipamento das forças. Ainda é cedo para afirmar se se trata de uma realidade consolidada ou de mera conjuntura política.

De todo modo, sejam quais forem as motivações, a manutenção desta visão positiva quanto ao desenvolvimento da indústria de defesa brasileira se enquadra numa percepção geral que enxerga no progresso tecnológico aplicado ao campo militar uma resposta positiva e por vezes suficiente para as questões de Defesa Nacional e de Segurança Internacional. Na França, nos Estados Unidos ou na Índia e até mesmo em blocos de países, como a União Europeia e, em menor medida, o Conselho de Defesa Sul-Americano, há preocupação com o estabelecimento, manutenção e desenvolvimento de uma indústria de defesa, baseada em tecnologias de ponta e no progresso. Prevalece, em suma, a tese de que a autonomia no sistema internacional depende do domínio tecnológico no campo militar.

Nos últimos anos, tem sido recorrente a utilização do termo “autonomia estratégica” para designar a liberdade de ação de um país na condução de sua política externa. Em sua compreensão corrente, o termo é caracterizado por seus eixos componentes, dentre os quais, o desenvolvimento científico e tecnológico. Assim, à semelhança do que sucede no campo social, também na estratégia a tecnologia é fator condicionante da liberdade de ação. Entendemos que essa foi a característica marcante do pensamento estratégico brasileiro no período correspondente aos governos petistas (2003 a 2014).

De fato, se no campo estratégico o governo Temer deu continuidade, ao menos no discurso, a uma atitude positiva em relação ao desenvolvimento tecnológico militar, é no governo Lula que se encontram os fatores que deram impulso à retomada dos incentivos políticos e econômicos ao setor¹. A ascensão de Lula da Silva ao poder em 2003 trouxe uma série de mudanças à política brasileira, desde sua política econômica até as medidas de assistência social, a mudança se sentiu. De igual maneira, tanto no âmbito da Diplomacia, quanto da Defesa o governo Lula marcou uma inflexão². Com o advento do governo Lula da Silva, e a continuidade de suas premissas básicas com Dilma Rousseff na Presidência, a política externa brasileira reinterpreta seu tradicional *leitmotiv* autonomista como a capacidade de “poder dizer não”. A inserção internacional ativa proposta pelos governos petistas aliava-se à

¹ É interessante notar que a primazia que adquiria a indústria de defesa ainda no primeiro mandato do governo Lula acarretava numa aparente contradição com os preceitos constitucionais que vetavam o uso ofensivo do poder militar nacional (BRASIL, 2012a). Como veremos, houve uma tentativa, ao menos no âmbito diplomático, de garantir que os incentivos à ID não implicariam num posicionamento imperialista ou intervencionista por parte do governo brasileiro.

² As mudanças de curso da política externa já se vislumbravam no contexto das escolhas do quadro responsável por sua condução. Nas palavras de Vigevani e Cepaluni, “as diferenças ideológicas e de concepções de mundo, as mudanças objetivas, os traços particulares de personalidades dos presidentes FHC e Lula da Silva e suas interpretações divergentes dos eventos internacionais são elementos de mudanças, assim como a substituição dos formuladores e executores da política externa (os ministros, os secretários-gerais, entre outros), que claramente possuem atitudes e visões de mundo distintas” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 280).

busca pelo desenvolvimento nacional, outro elemento fundamental da política externa brasileira (CERVO, 2008a; 2008b).

No primeiro mandato de Lula da Silva havia indicações de que a ID adquiriria centralidade. Durante seu governo, isso se expressou por uma série de medidas e políticas que visavam reestruturar o setor, debilitado desde o final dos anos 1980. É emblemático deste processo a elaboração da Política Nacional da Indústria de Defesa (BRASIL, 2005a), que dava as bases para o desenvolvimento do setor. Mas é o binômio Desenvolvimento e Defesa que permite compreender a dinâmica que levou a ID à situação de primazia adquirida durante os governos petistas.

Se noutros momentos da história brasileira é possível vislumbrar associações similares – a correlação entre Segurança e Desenvolvimento na ditadura militar brasileira – isso não aconteceu nos mesmos moldes. Questionaremos o fato de que essa associação, conforme estabelecida nos documentos de defesa publicados nos governos petistas, teve por sustentáculo a indústria de defesa nacional, vista como ferramenta não apenas de conformação de uma capacidade dissuasória condizente aos objetivos internacionais do governo brasileiros mas também como mecanismo de fomento ao crescimento econômico. A compreensão deste processo é o objetivo do nosso trabalho. Defendemos a hipótese de que foram três os elementos que contribuíram com a visão positiva da ID e que serviu de sustentáculo ao binômio Desenvolvimento e Defesa.

Primeiramente, a partir do governo Lula da Silva retomou-se uma perspectiva econômica voltada ao desenvolvimentismo (CARVALHO, 2018; BRESSER-PEREIRA, 2012; BOITO JR.; BERRINGER, 2013), que tinha no Estado o ator fundamental para o desenvolvimento econômico nacional. Os investimentos públicos e os incentivos à produção empresarial foram aspectos centrais na política econômica brasileira do período (CARVALHO, 2018). Ademais, no marco da inserção internacional brasileira, optou-se pela internacionalização de suas empresas, com considerável suporte estatal (MAGALHÃES, 2018). Essa política econômica dava o respaldo necessário a uma indústria que, como no caso da ID, demandava fortes aportes governamentais para atuar num mercado marcado pelo oligopólio, do lado da oferta, e pelo monopsonio, do lado da demanda. Acreditamos que o desenvolvimento da indústria bélica observado entre 2003 e 2014 só foi possível por conta desta movimentação que, na prática, rompia parcialmente com os preceitos do consenso neoliberal dos anos 1990 e dava espaço para um maior intervencionismo do Estado na economia – algo que, para Armando Boito Jr., denomina-se “novo desenvolvimentismo” ou “neodesenvolvimentismo” (BOITO JR., 2018).

No âmbito da política externa, notadamente no campo da Defesa, o país buscou maior autonomia estratégica. A percepção de seu potencial – um país cujos contenciosos territoriais foram sanados ainda no século passado, com economia razoavelmente consolidada e vasto contingente populacional – levou à ideia de que o Brasil deveria participar mais ativamente das dinâmicas da política internacional (LIMA; HIRST, 2009; SARAIVA, 2010). Segundo Miriam Gomes Saraiva (2010, p. 2), “desde o início do século XX que podem ser identificados (sic) alusões em discursos ao destino de grandeza do Brasil, por diferentes motivos”. Assim, o governo brasileiro firmou acordos internacionais que envolviam, por exemplo, transferência tecnológica e produção conjunta com partilha de direitos de propriedade, como o PROSUB, desenvolvido em parceria com a França, e o A-Darter, míssil ar-ar produzido conjuntamente com África do Sul.

Completando a tríade que levou à consolidação do binômio Desenvolvimento e Defesa, os interesses dos diferentes atores sociais envolvidos na política industrial de defesa foram essenciais para a primazia dessa indústria. Concordamos com Dagnino (2010, p. 19) em que a viabilidade ou não de uma indústria de defesa nacional é uma questão de “*policy* (planejamento) e de *politics* (interesses e valores)”. Entendemos que houve uma coadunação de interesses dos atores sociais envolvidos na política industrial de defesa que deu impulso ao discurso da busca da autonomia estratégica pelo desenvolvimento tecnológico, com a produção de sistemas de armas³ com elevada participação nacional e/ou transferência tecnológica.

Nesse sentido, Dagnino (2010) chama atenção para a construção de um consenso quanto aos benefícios e importância da indústria de defesa para o país e à sua inserção internacional autônoma. Apregoava-se a necessidade de revitalização do setor – visto que nos anos 1990 o setor passou por uma severa crise – utilizando-se de argumentos econômicos que ressaltavam os efeitos positivos da indústria de defesa para o conjunto da economia. As partes interessadas nesse processo congregavam-se naquilo que o autor denominou de “Rede de Revitalização da Indústria de Defesa”⁴. Reunião de atores interessados – por questões ideológicas, projetos políticos ou por perspectiva de lucro – no fomento a um modelo de autonomia que, em seu âmbito estratégico, fosse baseada na indústria de defesa.

³ Para Kaldor (1986, p. 8, tradução nossa), os sistemas de armas incluíam “uma plataforma para as armas: barco, avião ou tanque; uma arma: canhão, míssil ou torpedo; e os meios de mando e comunicação”. Implicariam, ademais, a “existência de todo um elenco de cientistas que inventem as armas, operários que a construam, soldados que as utilizem e técnicos que as reparem”.

⁴ O termo revitalização faz alusão ao período considerado como auge da indústria de defesa brasileira que, a partir de 1970, gozou de relativa inserção no mercado internacional de armamentos e de considerável importância em termos de volume de exportação. Pode-se considerar os anos 1990, mais acuradamente o ano de 1993, como o final deste ciclo de vitalidade da indústria armamentista brasileira.

Para realizar este trabalho optamos pelo levantamento de discursos, leitura de trabalhos especializados na matéria, bem como pela análise das mídias digitais e jornais, a fim de compreender o desenrolar do processo e reconstruir os acontecimentos observados. A leitura atenta dos documentos de Defesa foi também essencial. Para cumprir os objetivos, conformamos o texto em quatro capítulos, para além desta introdução e das considerações finais. No primeiro capítulo analisamos a construção e institucionalização⁵ do binômio Desenvolvimento e Defesa, apontando o processo por meio do qual esta associação adquiriu caráter paradigmático no âmbito do pensamento estratégico brasileiro. Tomamos como base os documentos de Defesa Nacional dos governos em questão. A centralidade adquirida pela ID nos textos oficiais analisados reflete sua importância. Também esboçamos um breve panorama da ID e do mercado internacional de armamentos, analisando os argumentos comumente apresentados para justificar o desenvolvimento da ID. Por fim, apresentamos os três fatores que, acreditamos, levaram à consolidação do binômio em torno da ID.

No capítulo terceiro nos debruçamos sobre as opções de política econômica dos governos petistas e a retomada do papel do Estado como indutor do desenvolvimento e dos incentivos à internacionalização das empresas. A partir da análise das principais medidas adotadas, pudemos inferir que a política econômica do período estimulou o desenvolvimento da ID. No capítulo quatro, analisamos a política externa dos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff. Ressaltando os aspectos soberanistas, demos especial enfoque à busca por autonomia estratégica e o enquadramento da ID nesse contexto. Por fim, no quinto e último capítulo, consideramos os atores sociais envolvidos na política industrial militar do Brasil, tomando por foco os discursos da Presidência da República, do corpo diplomático brasileiro, dos militares e representantes do Ministério da Defesa, bem como do empresariado brasileiro atuante no setor armamentista. Entendemos que a convergência dos interesses desses atores fomentou a centralidade da ID na consolidação do binômio Desenvolvimento e Defesa.

O presente trabalho se insere num esforço de compreensão dos principais acontecimentos em termos de política externa nos governos petistas. No marco desta percepção e com o entendimento de que a política de defesa nacional ainda ocupa espaço módico nas discussões sobre o período nos propomos a discutir e questionar um dos pilares fundamentais da política externa do país: uma política de defesa lastreada numa ID nacional que dotasse o Brasil de capacidade dissuasória.

⁵ Ao longo deste trabalho fazemos referências constantes ao processo de institucionalização do binômio Desenvolvimento e Defesa. Pelo termo institucionalização entendemos o processo pelo qual uma ideia ou prática se consolida em letra legislativa ou documentos oficiais.

2. O BINÔMIO DESENVOLVIMENTO E DEFESA

A associação entre Defesa e Desenvolvimento não é necessariamente uma inovação no cenário político brasileiro. Durante o regime militar se observam períodos em que tal associação influenciava a adoção de políticas para ambos os setores. Brigagão (1986, p. 101, tradução nossa) chamava atenção para o fato de que “a maioria dos analistas políticos no Brasil aceitava e repetia os argumentos simplistas dos comerciantes de armamentos, deixando de considerar as implicações sociais, econômicas e políticas do desenvolvimento do setor armamentista”. No mesmo sentido, Mary Kaldor (1986, p. 141, tradução nossa) destaca que “tanto na Argentina como no Brasil a industrialização militar foi considerada pelos estamentos militares governantes como parte integrante do desenvolvimento industrial global”.

De fato, a partir dos anos 1970 era notável a perspectiva em geral positiva em relação à ID. Nesse período, por exemplo, se experimenta o que convencionou-se chamar “Era de Ouro” da ID brasileira. Os elevados níveis de exportação de armamentos corroboravam a percepção da indústria bélica como vetor do desenvolvimento nacional⁶. Por conseguinte, chamava atenção a inserção do País num mercado essencialmente oligopolista e restritivo quanto aos seus partícipes. No período, empresas como a Engesa, Embraer e Avibrás se destacavam pelo volume exportado⁷. A Engesa exportava basicamente carros de combate, à exemplo do Urutu, para Oriente Médio, África e América Latina (BASTOS, 2003, Apud AMARANTE, 2013, p. 13). A Avibrás desenvolveu o sistema de foguetes Astro II, de alta inserção mercadológica. De acordo com Amarante (2013, p. 17-18), “o sistema foi testado com sucesso em combate, tendo sido empregado em ação pelo Exército Iraquiano na Guerra Irã-Iraque (década de 1980) e nas Guerras do Golfo (1991 e 2003)”. A Embraer – Empresa Brasileira de Aeronáutica – teve o início de suas atividades marcados pelo desenvolvimento, “mediante licença da empresa italiana Aermacchi, dos jatos de treinamento e ataque ao solo Xavante” (MELO, 2015, p. 141).

Em suma, já naquela época havia uma certa convergência de percepções quanto à importância econômica e política da ID. Daí que os governos petistas se destaquem menos por seu ineditismo e mais pela retomada do binômio e as particularidades com que este se

⁶ Moraes (2010, p. 60), utilizando-se de dados fornecidos pelo SIPRI, afirma que “as exportações que, no período 1964-73, foram de US\$ 5 milhões, saltaram para US\$ 1,6 bilhão no período 1974-83 e para US\$ 2,3 bilhões no período 1984-93”.

⁷ Conforme Moraes (2012, p. 37), “a Engesa exportou 79% dos blindados Cascavel que produziu, 77% dos blindados Urutu e todas as unidades do blindado Jararaca. As vendas do sistema Astros II, da Avibras, até o final dos anos 1990, foram todas realizadas no mercado externo; apenas em 1999 o Exército Brasileiro adquiriu as primeiras unidades. Da aeronave Tucano, fabricada pela Embraer, 77% do total produzido foi exportado ou fabricado sob licença em outros países”.

apresentava. Após a crise do setor nos anos 1990, e com a ascensão de Lula da Silva à Presidência, a associação entre industrialização e defesa adquiriu caráter axiológico tanto no meio militar quanto no civil. Foram levadas à cabo iniciativas concretas para revitalizar o setor e a ID se consolidava como alicerce da associação entre Desenvolvimento e Defesa, o que reverberou não apenas no governo de Dilma Rousseff, mas também no governo de Michel Temer. Nesse novo contexto, chamavam atenção os aportes institucionais ao setor industrial de defesa, abordados neste capítulo, e a maior articulação de classe da ID estruturada em torno de interesses comuns, aspecto este abordado no capítulo quarto desta obra.

A consolidação do binômio Desenvolvimento e Defesa pode ter suas origens na percepção dos benefícios econômicos e em termos de desenvolvimento tecnológico que a ID possibilitaria ao país. Argumentava-se que as tecnologias advindas do setor seriam de caráter dual, tendo aplicação nos setores civil e militar. Baseando-se em trabalho de Mowery (2008), Ariela Leske (2013) destaca três canais por meio dos quais os investimentos em pesquisa e desenvolvimento (P&D) de defesa afetariam a economia:

- 1) a criação de centros de pesquisas e a capacitação profissional, juntamente com o desenvolvimento institucional; 2) efeitos spin-off⁸, principalmente em fases iniciais de pesquisa quando os interesses civis e militares não divergem tão significativamente; 3) os contratos que asseguram compras vultuosas por parte do governo (2013, p. 35).

Assim, o binômio passou justificar os investimentos e incentivos à ID. Os discursos políticos refletiam essa percepção, como no caso de artigo de Celso Amorim, já ministro da Defesa, onde se afirma que “vale enfatizar que só teremos segurança nesse campo [referindo-se especificamente à cibernética] se desenvolvermos *tecnologias nacionais*, tanto em hardware quanto em software [...]” (2013, p. 307, grifo nosso). Do mesmo modo, a leitura e análise dos documentos e regimes regulatórios relativos à defesa nacional evidencia o processo em questão. Neles encontramos de maneira cristalina o peso atribuído à ID.

Nesta seção buscamos compreender o processo de conformação do binômio Desenvolvimento e Defesa em torno da ID a partir da análise dos documentos oficiais de defesa nacional bem como dos regimes regulatórios, tributários e jurídicos tratados nas subseções seguintes. Em seguida, analisamos brevemente a ID e o mercado internacional de armamentos, tomando por lente as discussões provenientes da Economia de Defesa. Por fim, apresentamos os três fatores que, em nosso entendimento, levaram à consolidação da díade.

⁸ Por efeito *spin-off* entende-se o transbordamento dos investimentos militares para os demais setores da economia.

2.1 Os Documentos da Defesa

A ascensão do governo de Lula da Silva e a relativa continuidade de suas premissas básicas durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff acarretaram num maior destaque à Defesa Nacional na vida política brasileira. Nos primeiros anos de seu primeiro mandato, Lula da Silva realizou um ciclo de debate envolvendo militares, empresários, políticos, acadêmicos, dentre outros atores sociais para discutir problemáticas e soluções concernentes à Defesa. O resultado se encontra compilado em quatro volumes cujos títulos são indicativos dos temas abordados. O simbolismo de tal feito se dá por seu ineditismo e pelo consenso conformado no tratamento à ID e ao desenvolvimento tecnológico – o que levou Dagnino (2010) a cunhar o termo Rede de Revitalização da Indústria de Defesa.

Além disso, o governo brasileiro optou por apresentar as diretrizes políticas e estratégicas da Defesa Nacional a partir da publicação das mesmas em documentos oficiais e, a partir de 2012, comprometendo-se com sua revisão a cada quatro anos (BRASIL, 2010a). Assim, em 2005 era lançada a Política de Defesa Nacional (PDN), que atualizava documento precedente de 1996. No mesmo ano, foi lançada a Política Nacional de Indústria de Defesa (PNID). Em 2008 publicava a primeira versão da Estratégia Nacional de Defesa (END), e seguindo as diretrizes da Lei Complementar nº 136, passou-se à revisão quadrienal dos documentos o que resultou no lançamento das novas versões da END e da Política Nacional de Defesa (PND) em 2012 – agora com nova nomenclatura. No mesmo ano, em caráter inédito, o governo brasileiro publicou o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), documento robusto que tratava de forma minuciosa, talvez até redundante, de temas de interesse da defesa e que continha, em seu anexo, o Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED).

Tais documentos se encontram disponíveis ao público, representando importante fonte de informações e simbolizando as iniciativas governamentais de trazer a público as deliberações do setor. Nas subseções seguintes trabalhamos cada um dos documentos elencados com o objetivo de entender o processo de consolidação do binômio Desenvolvimento e Defesa.

2.1.1 A Política de Defesa Nacional (PDN)

No dia 30 de junho de 2005, o ministério da Defesa, sob comando de José Alencar, lançava o Decreto nº 5484, que aprovava a PDN do Brasil. O documento atualizava versão de 1996 de mesmo teor e pretendia-se “o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de defesa” cuja finalidade era “estabelecer objetivos e diretrizes para o preparo e

o emprego da capacitação nacional, com o envolvimento dos setores militar e civil, em todas as esferas do Poder Nacional” e tendo por premissas os princípios constitucionais e coadunando-se às diretrizes governamentais e de política externa (BRASIL, 2005b, s.p). No tocante ao desenvolvimento tecnológico e da ID o documento defende que

a persistência de entraves à paz mundial requer a atualização permanente e o reaparelhamento progressivo das nossas Forças Armadas, com ênfase no desenvolvimento da indústria de defesa, visando à redução da dependência tecnológica e à superação das restrições unilaterais de acesso a tecnologias sensíveis (BRASIL, 2005b, s.p).

No mesmo sentido, no ponto 6.9, afirma-se:

O fortalecimento da capacitação do País no campo da defesa é essencial e deve ser obtido com o envolvimento permanente dos setores governamental, industrial e acadêmico, voltados à produção científica e tecnológica e para a inovação. O desenvolvimento da indústria de defesa, incluindo o domínio de tecnologias de uso dual, é fundamental para alcançar o abastecimento seguro e previsível de materiais e serviços de defesa (BRASIL, 2005b, s.p).

Os trechos destacados ilustram o argumento deste trabalho. Havia no período uma visão de tal modo favorável ao desenvolvimento tecnológico que o alçava a uma posição central na formulação de políticas públicas. No âmbito das relações com a América do Sul, por exemplo, o ponto 6.10 defende a ideia de integração regional da ID, tendo por objetivo “medidas que propiciem o desenvolvimento mútuo, a ampliação dos mercados e a obtenção de *autonomia estratégica*” (BRASIL, 2005b, s.p, grifo nosso). No documento é patente a percepção de que a instabilidade regional afetaria a segurança brasileira e, nesse contexto, o desenvolvimento econômico e social sul-americano era percebido como peça fundamental à segurança (BRASIL, 2005b).

No mesmo sentido, ao discutir objetivos da Defesa Nacional, a PDN ressalta zonas de importância econômica, seja pela alta concentração industrial ou pela riqueza em recursos naturais – centros urbanos, floresta amazônica, Amazônia Azul etc. Adotava-se, então, uma visão que associava o desenvolvimento nacional à defesa do país não a partir do desenvolvimento da ID, mas a partir da necessidade de segurança – estabilidade – para a adoção de estratégias de desenvolvimento próprias. Com efeito, nesse documento a associação entre Desenvolvimento e Defesa ainda não estava dada nos termos em que se consolidaria a partir da END de 2008 – isto é, a Defesa como propulsora do Desenvolvimento (BRASIL, 2008a). Apesar da compreensão da importância da ID, os argumentos apresentados para o seu desenvolvimento apontam mais à questões estratégicas que econômicas. A PDN apresenta, portanto, uma compreensão relacional entre a defesa do país e o desenvolvimento econômico,

compreendendo que uma economia pujante serviria de motor para a defesa e um aparato defensivo adequado garantiria o desenvolvimento econômico.

2.1.2. A Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID)

No marco da percepção da importância da ID, em 2005 foi lançada a PNID através da Portaria Normativa nº 899 (BRASIL, 2005a) que estabelecia os objetivos geral e específicos bem como as diretrizes para implementação e consecução dos fins almejados. O documento pontuava aquilo que supostamente seria a Política Nacional de Indústria de Defesa, apresentando duas conceituações básicas: a de Base Industrial de Defesa (BID), entendida como “o conjunto das empresas estatais e privadas, bem como organizações civis e militares, que participem de uma ou mais das etapas de pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de produtos estratégicos de defesa”; e de Produto Estratégico de Defesa (PED), compreendido como os “bens e serviços que pelas peculiaridades de obtenção, produção, distribuição, armazenagem, manutenção ou emprego possam comprometer, direta ou indiretamente, a consecução de objetivos relacionados à segurança ou à defesa do País”.

O objetivo geral estabelecido no documento era o fortalecimento da indústria de defesa nacional, para o que eram definidos sete objetivos específicos, dentre os quais se destacam: 1. A conscientização da sociedade quanto à importância da BID e da necessidade de desenvolvimento nacional do setor; 2. “Diminuição progressiva da dependência externa de produtos estratégicos de defesa, desenvolvendo-os e produzindo-os internamente”; 3. “Redução da carga tributária incidente sobre a BID” (BRASIL, 2005a). Ademais, a Portaria 899 contava com três orientações para a implementação da PNID: 1) a base industrial já existente no país deveria ser preservada; 2) as ações estratégicas realizadas pelo governo deveriam ter caráter indutor, não retirando da indústria a “sua capacidade de empreendimento, sua iniciativa e seus próprios riscos”; 3) as empresas públicas do setor deviam atuar em complementaridade e não em competição com as do setor privado (BRASIL, 2005a). As duas últimas orientações indicam que não caberia ao Estado a condução do desenvolvimento da BID, mas sim seu incentivo, numa lógica de parceria entre entidades privadas e públicas.

O documento era vago e curto, possuindo pouco mais de uma página e atendo-se às linhas propositivas gerais. Assim, em 24 de abril de 2006 eram publicadas no Diário Oficial da União, através da Portaria Normativa nº 586 do Ministério da Defesa, as “Ações Estratégicas para a Política Nacional da Indústria de Defesa” (BRASIL, 2006), baseadas nos objetivos já

elencados pela PNID. As principais medidas previstas se encontram elencadas na tabela a seguir:

Tabela 1: Ações Estratégicas para a PNID

1	“Ampliar a atuação da Assessoria Parlamentar do Ministério da Defesa (MD) junto ao Congresso Nacional, nos assuntos de interesse da BID, buscando o apoio das empresas e entidades de classe ligadas à indústria de defesa”.
2	“Propor que a parcela do orçamento anual do MD destinada a investimentos para P&D seja considerada impositiva, com percentual fixo da arrecadação prevista, permitindo a sustentabilidade da indústria e o desenvolvimento dessa área voltada para P&D”.
3	“Propor dispositivo legal que estimule as aquisições internas de produtos de defesa como forma de incentivo ao desenvolvimento de novas tecnologias pela indústria nacional”.
4	“Propor dispositivo legal que promova a redução ou a isenção de tributos incidentes sobre os produtos estratégicos de defesa e sobre os insumos necessários a todo o ciclo de sua cadeia produtiva”.
5	“Propor dispositivo legal que imponha a alocação de um valor mínimo, ajustado anualmente, como dotação orçamentária de recursos para as FA, destinados à aquisição de produtos (materiais e serviços) estratégicos de defesa”.
6	“Estimular a realização de parcerias das indústrias nacionais com indústrias estrangeiras para desenvolvimento e produção conjunta de produtos de defesa com conteúdo tecnológico não disponível no País” bem como “buscar a adoção de contrapartidas de transferências tecnológicas nos acordos de compensação especialmente destinados à área de defesa”
7	“Incentivar a concessão de financiamentos para projetos de P&D de produtos de defesa” e também “apoiar políticas voltadas para ciência, tecnologia e inovação, intensificando a aliança da universidade com a empresa e o MD [Ministério da Defesa]”.
8	“Atuar junto aos demais órgãos do Governo para agilizar linhas de crédito para financiamentos, avais, garantias, dentre outros, para transações de produtos de defesa”.
9	“Propor a simplificação dos procedimentos de exportação de produtos de defesa, bem como da prestação de serviços a eles inerentes”.
10	“Propor a regulamentação do uso dos contratos das empresas da BID com as FA como garantia de operações financeiras junto aos bancos e às organizações oficiais de crédito”.

Tabela elaborada pelo autor com base na Portaria 586/MD (BRASIL, 2006)

Esse conjunto de diretrizes coadunam-se com demandas recorrentemente expressas por representantes da ID, visando o fomento à produtividade do setor. Sua consolidação em Portaria Normativa mostra a convergência de percepções entre os tomadores de decisão quanto à necessidade de apoio à BID, o que é reforçada pela previsão de uma série de incentivos fiscais e de marcos regulatórios para facilitar o progresso do setor – posteriormente implementados.

2.1.3 A Estratégia Nacional de Defesa: consolidando um discurso

A END (2008a) pode ser encarada como o documento que consolida o binômio Desenvolvimento e Defesa ao reconhecer que a “estratégia nacional de defesa é inseparável de estratégia nacional de desenvolvimento” (BRASIL, 2008a, p. 8). Na apresentação do documento, Nelson Jobim e Mangabeira Unger, respectivamente ministro da Defesa e Secretário de Assuntos Estratégicos, já afirmavam que o tema da Defesa é “intrinsecamente associado ao desenvolvimento nacional” (BRASIL, 2008a, p. 6).

Inicialmente, a associação é formulada de tal modo que o aparato da Defesa serviria como garantia das condições para o Desenvolvimento que, por sua vez, daria àquela os recursos necessários às suas atividades. Com efeito, o documento argumentava que “defendido, o Brasil terá como dizer não, quando tiver que dizer não. Terá capacidade para construir o seu próprio modelo de desenvolvimento” (BRASIL, 2008a, p. 8). Ainda no texto de Jobim e Unger, as referências à ID visam seu componente estratégico: “a reestruturação da indústria brasileira de material de defesa tem como propósito assegurar que o atendimento das necessidades de equipamento das Forças Armadas apoie-se em tecnologias sob domínio nacional” (BRASIL, 2008a, p. 6). Nas palavras de Amarante:

O desenvolvimento de tecnologia é, especialmente para a Estratégia Nacional de Defesa (END), um assunto-chave, tanto em nível doméstico quanto internacional. Em nível doméstico, desenvolver tecnologia é assegurar o bem-estar da população, a segurança e a confiança, por se saber que se tem a capacidade de preparar a sua própria defesa. Em nível internacional, é assegurar uma necessidade básica: sua própria existência e soberania, aliada ao crescimento de seu poder no concerto das nações (AMARANTE, 2013, p. 10).

O documento atribui importância à BID enquanto componente central da capacidade dissuasória brasileira. Tal importância é confirmada pelo fato de que sua reorganização é considerada como um dos três eixos estruturantes do documento, ao lado da organização e orientação das FA e da composição dos efetivos das forças. Em uma série de passagens do documento a ID será abordada nesses mesmos termos.

Ao abordar os objetivos estratégicos específicos de cada força a END reforça o peso adquirido pela ID uma vez que boa parte dos objetivos listados demanda maior desenvolvimento tecnológico. Nos objetivos da Força Aérea, por exemplo, afirma-se que “a indústria de material de defesa será orientada a dar a mais alta prioridade ao desenvolvimento das tecnologias necessárias, inclusive aquelas que viabilizem independência do sistema de sinal de GPS ou de qualquer outro sistema de sinal estrangeiro” (BRASIL, 2008a, p. 28). No mesmo sentido, as diretrizes de ação de Exército e Marinha, uma vez pautada na tríade

monitoramento/controle, mobilidade e presença, implicam na produção de blindados, fragatas, lanchas, cargueiros, dentre outros, que viabilizem tal linha de ação.

Além disso, são elencados três setores estratégicos prioritários no âmbito da END: espacial, cibernético e nuclear. Nestes campos, prevê-se o desenvolvimento autônomo ou por meio de parcerias internacionais que viabilizem a transferência de tecnologia, além da redução de custos. Assim, é incentivada, dentre outros, o desenvolvimento e produção de Veículos Lançadores de Satélites e dos próprios satélites, “a nacionalização completa e o desenvolvimento em escala industrial do ciclo do combustível [nuclear] e da tecnologia da construção de reatores [...]” (BRASIL, 2008a, p. 33), bem como o fomento à capacitação no setor cibernético.

Em suma, o documento previa a reorganização da BID tendo por foco a capacitação em setores de alto valor tecnológico agregado. Para tanto, advogava pela conformação de “regime legal, regulatório e tributário especial” e tomava para o Estado a função de prover o desenvolvimento tecnológico e produtivo do setor – seja por meio de compras diretas e incentivos à exportação, seja pelos procedimentos já mencionados de incentivos fiscais e tributários.

É interessante notar o reconhecimento de que “o futuro das capacitações tecnológicas nacionais de defesa depende mais da formação de recursos humanos do que do desenvolvimento de aparato industrial”, ressaltando “a primazia da política de formação de cientistas, em ciência aplicada e básica [...]” (BRASIL, 2005a, p. 35). Entretanto, se observou na prática que, notadamente a partir do governo Dilma, a estratégia adotada foi essencialmente de incentivos à indústria, sem que houvesse exigência de contrapartida e cobrança por investimentos produtivos.

Assim, na forma na qual a END apresenta a associação entre Desenvolvimento e Defesa a relação deixa de ser entre condicionantes para configurar-se de modo que a Defesa, através da ID, seria como promotora do Desenvolvimento. Para Dagnino (2010, p. 212), o documento era percebido pela Rede de Revitalização “como um passo decisivo, senão definitivo, para que o governo concedesse à ID tratamento que vinha reclamando”. Dessa forma, a BID deixa de ser encarada estritamente como ferramenta para a ampliação da capacidade dissuasória do país – e portanto, componente estratégico – e passa a ser vista também como ferramenta do desenvolvimento econômico, inseria numa política econômica mais ampla.

Sem negar o peso econômico da indústria de defesa, concordamos com Fracalossi de Moraes (2012) em que os produtos de defesa, notadamente os de alto teor tecnológico, têm um componente político-estratégico, dado sua importância enquanto potencial ganho estratégico,

bem como econômico, dado ser uma mercadoria como outra qualquer. Nossa crítica, entretanto, se dirige em direção análoga à de Dagnino (2010, 212) para quem, os argumentos de cunho econômico consolidados na END (2008a) pareciam refletir os interesses expressos nos eventos de 2003 e 2004, os quais funcionaram “como uma espécie de caixa de ressonância incestuosa”, reforçando argumentos já refutados⁹. Ou seja, os benefícios econômicos advindos da indústria de defesa e que apareciam como sustentáculo da Estratégia Nacional eram controversos. Com efeito, nos parece que a END passou a atrelar a ID ao desenvolvimento econômico para justificar os investimentos e incentivos ao setor e atender aos interesses da Rede de Revitalização.

Em entrevista ao Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas em 2013, Nelson Jobim insinuava que as iniciativas de aumento orçamentário e de reaparelhamento funcionaram como uma espécie de contrapartida ao fortalecimento da autoridade civil do MD e à imposição desta às forças (JOBIM, 2015, p. 11-14). Ao ser questionado sobre a interdependência entre o aumento orçamentário voltado, sobretudo, ao reaparelhamento, e a consolidação da autoridade civil, o ex-ministro da Defesa afirmou que “tinham que ser interdependentes, porque você não podia impor a autoridade civil sem [...] sem mostrar que aquilo estava crescendo [...] sem fazer um jogo político.” (JOBIM, 2015, p. 13).

Concordamos com Dagnino (2010) em que a END se descaracteriza enquanto documento normativo, balizador da Defesa Nacional. Isso não implica dizer que o documento é inócuo, sem importância. O fato de, aparentemente, representar os interesses dos atores envolvidos na política industrial de defesa brasileira faz da END de 2008 um marco ao coadunar as visões de atores influentes no processo de formulação da política em questão.

2.1.4 A Revisão da Política e da Estratégia nacionais de Defesa

Em 2012, obedecendo às diretrizes da Lei Complementar 136 (BRASIL, 2010a), o governo brasileiro, encabeçado pela presidente Dilma Rousseff e Celso Amorim como Ministro da Defesa, lançou as versões revisadas da PND e END (2012b) de forma conjunta, denotando

⁹ Para ele, “o texto parece menos um documento de Política Pública do que um agregado de listas contendo reivindicações dos stakeholders envolvidos, algumas claramente incompatíveis. Parece que os encarregados de sua elaboração confundiram o que deveria ser uma legítima e salutar consulta aos atores envolvidos com a área da defesa a ser entendida, assimilada, discutida, mediada e compatibilizada pelos primeiros com o que dela deveria resultar: uma Política de Defesa” (DAGNINO, 2010, p. 216).

continuidade entre eles: à PND caberia definir os objetivos gerais dos setores; na END estariam as diretrizes e planos de ação para a consecução de tais objetivos.

Da mesma forma que sua versão prévia, a PND (2012b, p. 11) se pretendia “o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de ações destinadas à defesa nacional coordenadas pelo Ministério da Defesa”, tendo por função estabelecer os “objetivos e orientações para o preparo e o emprego dos setores militar e civil [...] em prol da Defesa Nacional”. É interessante notar que, no tocante à inserção brasileira no sistema internacional, o documento se mostra fortemente relacionado às opções de política externa do período, dialogando de maneira ainda mais aprofundada com os preceitos traçados para a atuação internacional do país quando comparada com a versão de 2005, notadamente no tocante às relações com a América do Sul e demais países em desenvolvimento.

O documento apresentava ainda entendimento semelhante à END de 2008, quando da tratativa inicial da relação entre Desenvolvimento e Defesa. No texto da PND (2012b, p. 11), consta que “a defesa do País é inseparável do seu desenvolvimento, fornecendo-lhe o indispensável escudo”. Por essa perspectiva, a ID e o desenvolvimento tecnológico almejados pelo documento seriam valorizados pelo seu componente estratégico. Conforme o texto:

Os avanços da tecnologia da informação, a utilização de satélites, o sensoriamento eletrônico e outros aperfeiçoamentos tecnológicos trouxeram maior eficiência aos sistemas administrativos e militares, sobretudo nos países que dedicam maiores recursos financeiros à Defesa. Em consequência, criaram-se vulnerabilidades que poderão ser exploradas, com o objetivo de inviabilizar o uso dos nossos sistemas ou facilitar a interferência à distância. Para superar essas vulnerabilidades, é essencial o investimento do Estado em setores de tecnologia avançada (BRASIL, 2012b, p. 19).

Nesse contexto, afirmava-se:

A persistência de ameaças à paz mundial requer a atualização permanente e o aparelhamento das nossas Forças Armadas, com ênfase no apoio à ciência e tecnologia para o desenvolvimento da indústria nacional de defesa. Visa-se, com isso, à redução da dependência tecnológica e à superação das restrições unilaterais de acesso a tecnologias sensíveis (BRASIL, 2012b, p. 26).

Não obstante, mesmo que em menor intensidade, estava também presente a relação tal qual consolidada na END (2008a) que tinha na Defesa uma ferramenta promotora do desenvolvimento, notadamente no âmbito do domínio de tecnologias sensíveis. Assim, na PND (2012b, p. 19) consta que “para que o desenvolvimento e a autonomia nacionais sejam alcançados é essencial o domínio crescentemente autônomo de tecnologias sensíveis, principalmente nos estratégicos setores espacial, cibernético e nuclear”. Ademais, a PND

(2012b, p. 29-30) apresenta entre seus objetivos principais a importância adquirida pela ID e pelo desenvolvimento tecnológico no âmbito da política de defesa brasileira.

Em suma, o documento é muito mais robusto que sua versão de 2005 e dialoga mais proximamente com os preceitos de política externa da época. Concebia o binômio Desenvolvimento e Defesa a partir de seus dois prismas basilares: o estratégico, sendo a ID importante eminentemente pelo seu caráter dissuasório; e o econômico, com uma ID de caráter econômico e orçamentário, sem estar atrelada exclusivamente à estratégia de desenvolvimento nacional.

Por sua vez, a END de 2012 repete as linhas básicas do documento de 2008. Sobre o binômio Desenvolvimento e Defesa, o documento (2012b, p. 43-44) apresenta o entendimento inicial da versão anterior e simbolizado pela afirmação “defendido, o Brasil terá como dizer não, quando tiver que dizer não. Terá capacidade para construir seu próprio modelo de desenvolvimento¹⁰”. O documento traz também a BID como eixo estruturante e balizador de suas diretrizes. Afirma que “a defesa do Brasil requer a reorganização da Base Industrial de Defesa (BID)” e assimila em seu corpo textual, os conceitos apresentados nos documentos oficiais prévios¹¹ (2012b, p. 99). Para fomentar a capacitação tecnológica da ID brasileira, defendia-se: a) a criação de “regimes jurídico, regulatório e tributário especiais” que beneficiem o setor, subordinando “as considerações comerciais aos imperativos estratégicos” (2012b, p. 99); b) que a indústria bélica estatal tenha por objetivo “operar no teto tecnológico, desenvolvendo as tecnologias que as empresas privadas não possam alcançar ou obter, a curto ou médio prazo, de maneira rentável”; c) e que a BID fosse incentivada a competir no mercado internacional e exportar sua produção (BRASIL, 2012b, p. 60-61). Esta versão aglutinava a “formulação e a execução da política de obtenção de produtos de defesa”, nacionais ou internacionais, em torno da recém criada Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD), criada em 2010 (BRASIL, [s.d.]b). O texto, entretanto, admitia delegação de tais funções, abrindo espaço para desarticulação das decisões (BRASIL, 2012b, p. 61).

¹⁰ A existência de um tal modelo de desenvolvimento, entretanto, é questionável. Como veremos em seções próximas, o que havia era um conjunto de medidas adotadas que mais ou menos se assimilavam a uma corrente econômica específica.

¹¹ A BID, por exemplo, era tratada como “conjunto integrado de empresas públicas e privadas, e de organizações civis e militares, que realizem ou conduzam pesquisa, projeto, desenvolvimento, industrialização, produção, reparo, conservação, revisão, conversão, modernização ou manutenção de produtos de defesa (Prode) no País (2012b, p. 99). Embora mudança simples, a incorporação de tais conceitos pode ser indício de certa familiarização por parte dos tomadores de decisão em relação à indústria de defesa. Nesse sentido, vale destacar a publicação pelo MD de documento que visava estabelecer instruções à classificação de produtos e credenciamento de empresas de defesa (BRASIL, [s.d.]a).

A END advoga ainda que para garantir o progresso tecnológico num cenário de constrangimentos domésticos o país deve associar-se com outros Estados, privilegiando as parcerias que envolvessem transferências tecnológicas (BRASIL, 2012b, p. 61). Tais parcerias deveriam ser pautadas em “colaborações de defesa e de desenvolvimento”, sendo guiadas a partir de “duas ordens de motivações básicas”. A primeira, de ordem internacional, envolveria “trabalhar com o país parceiro em prol de um maior pluralismo de poder e de visão no mundo”, levando a uma maior representatividade e democratização dos organismos internacionais. A segunda ordem de motivações seria de cunho nacional concernindo “a ampliação das instituições que democratizem a economia de mercado e aprofundem a democracia, organizando o crescimento econômico socialmente incluyente” (BRASIL, 2012b, p. 62).

Tudo isso implicava essencial papel atribuído à ID, que passava ao centro do palco das políticas voltadas à Defesa Nacional. O novo texto da END não inovava em relação ao anterior, sendo mais próximo de uma cópia que de uma revisão, o que indicava a continuidade do consenso existente entre os atores envolvidos na elaboração da política de defesa brasileira em torno da importância da BID. Assim, dando continuidade ao discurso consolidado por seu predecessor, o documento de 2012 perpetuava a relação entre Desenvolvimento e Defesa, seja a partir dos incentivos à indústria de material bélico, seja a partir da inserção da indústria de defesa enquanto componente da estratégia de desenvolvimento nacional.

2.1.5. O Livro Branco de Defesa Nacional e o PAED: a cereja do bolo

No ano de 2012, junto à revisão da PND e da END, o governo brasileiro lançava o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN). O documento tinha por objetivo apresentar à sociedade uma discussão aprofundada sobre a temática, simbolizando, nas palavras da Presidenta Dilma Rousseff, um “marco de transparência nos assuntos de defesa”. Para Celso Amorim, o documento representava, além de um mecanismo de transparência, um instrumento para o fomento à cooperação sul-americana, bem como da construção de confiança mútua, tanto no âmbito da América do Sul quanto com os demais potenciais parceiros da comunidade internacional (BRASIL, 2012c, s.p). Dentre os tópicos discutidos, encontram-se: a estrutura organização do MD; o sistema educacional da Defesa; possibilidades de emprego; o ambiente estratégico internacional, com enfoque nos eixos regional e atlântico; etc. Contém ainda dois capítulos voltados à discussão da “transformação da defesa”, aí inclusos os programas de reaparelhamento, desenvolvimento tecnológico e a BID, abordando ainda questões voltadas à Economia de Defesa, como orçamento e gastos no setor.

Ao tratar da “transformação da defesa”, o LBDN se baseia na concepção de “Revolução nos Assuntos Militares”, a RAM. O documento faz referência nominal ao conceito e afirma “a efetividade de um processo de transformação é proporcional à capacidade de aquisição e aplicação de tecnologia de ponta nas fases de pesquisa e desenvolvimento de novos sistemas de armas e plataformas”. Afirma que “no caso do Brasil, a transformação da defesa, além de possibilitar maior capacitação de suas Forças Armadas, criará uma gama de oportunidades para o crescimento econômico” o que ocorreria a partir de três vias: o Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED); a modernização da gestão; e a reorganização da BID (BRASIL, 2012c, p. 191).

O documento privilegia o PAED e a reorganização da BID, limitando-se ao óbvio comentário de que a modernização da gestão implicaria “em mudança da cultura organizacional”, o que seria obtido “por meio de um planejamento estratégico que permita estabelecer uma visão de longo prazo, que traduza as diretrizes organizacionais em ações concretas através da elaboração e do gerenciamento de projetos” (BRASIL, 2012c, p. 209).

A inserção do PAED no LBDN corresponde, em nosso entendimento, à consolidação da percepção existente sobre a ID e a suposta “RAM” dela decorrente. O Plano, de acordo com o texto, “consubstancia, de forma coerente, os projetos estratégicos das Forças Armadas que visam a atender às demandas por novas capacidades da Defesa” para tanto, “os projetos deverão integrar a estrutura programática orçamentária dos sucessivos Planos Plurianuais da União (PPA) no horizonte temporal de 20 anos (2012 a 2031)” (BRASIL, 2012c, p.192). A previsibilidade orçamentária seria, portanto, fundamental para garantir a finalização dos projetos e para a manutenção do setor industrial de defesa. O documento discute os projetos não apenas no corpo textual, mas também no anexo, listando minuciosamente os principais projetos de cada uma das forças. A elaboração de uma lista prioritária de projetos corresponderia a noção de restrição orçamentária existe no setor.

Os projetos previstos no âmbito de cada força estão elencados na Tabela 02. Além destes, previam-se também projetos no âmbito da estrutura central do MD. Quatro deles sendo gerenciados no Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e dois sob tutela do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia: 1. Sistema de Comunicações Militares por Satélite (SISCOMIS); 2. Sistema de Comunicações Militares Seguras (SISTED); 3. Desenvolvimento do Sistema de Logística e Mobilização de Defesa (SISLOGD); 4. Modernização da Defesa Antiaérea das Estruturas Estratégicas; 5. Modernização do Sistema de Proteção da Amazônia; e 6. Cartografia da Amazônia (BRASIL, 2012c, p. 207).

Tabela 2: Projetos prioritários previstos no PAED, por força singular.

Marinha	Exército	Força Aérea
Recuperação da Capacitação Operacional	Recuperação da Capacidade Operacional.	Gestão Organizacional e Operacional do Comando da Aeronáutica.
Continuidade do Programa Nuclear da Marinha	Defesa Cibernética.	Recuperação da Capacidade Operacional.
Construção do Núcleo do Poder Naval	Implantação do Projeto Guarani.	Controle do Espaço Aéreo.
Desenvolvimento e implementação do Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz).	Continuidade e implementação do Sistema Integrado de Monitoramento de Fronteiras (SISFRON).	Capacitação Operacional da FAB.
A instalação do Complexo Naval da 2ª Esquadra e da 2ª Força de Fuzileiros da Esquadra.	Estabelecimento do Sistema Integrado de Proteção de Estruturas Estratégicas Terrestres (PROTEGER).	Capacitação Científico-Tecnológica da Aeronáutica.
A ampliação da presença da Marinha nas regiões Amazônica, no Centro-Oeste e em zonas de fronteiras.	Atualização do sistema de defesa antiaérea brasileiro, com vistas à atender as demandas do Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA).	Fortalecimento da Indústria Aeroespacial e de Defesa Brasileira.
“Ampliação de setores da MB vinculados aos órgãos do Sistema de Ensino Naval, de Apoio à Saúde e de Assistência Social, como também na construção de Próprios Nacionais Residenciais (PNR), para atender as necessidades decorrentes do aumento do efetivo da Força Naval”	Implementação do sistema de mísseis e foguetes Astro 2020.	Desenvolvimento e Construção de Engenheiros Aeroespaciais, passando pela produção de veículos lançadores até o estabelecimento de requisitos para desenvolvimento de satélites.
-	-	Proporcionar melhores condições ao capital humano do Comando da Aeronáutica.
-	-	Modernização dos Sistemas de Formação e Pós-Formação de Recursos Humanos.

Tabela elaborada pelo autor com base em dados disponibilizados pelo Livro Branco de Defesa Nacional (BRASIL, 2012c).

O valor estimado do PAED, para o período de 2012 a 2031 era de aproximadamente R\$ 557.733 bilhões, sendo que desse valor aproximadamente R\$ 5.851 bilhões eram referentes aos projetos da Administração Central, cerca de R\$ 211.682 bilhões voltados a projetos da Marinha, um valor aproximado de R\$ 208.030 bilhões em projetos do Exército e aproximadamente R\$

132.170 bilhões destinados às prioridades da Força Aérea (BRASIL, 2012c, p. 246-253). Tais valores eram estimados para um período de 20 anos e previa-se que a partir de tais investimentos ocorreriam externalidades nos campos político, social, econômico, militar e científico-tecnológico que beneficiariam a sociedade civil e a BID do Brasil (2012c, p. 208).

No que concerne à reorganização da BID, o documento apresenta o entendimento de que “uma indústria de defesa competitiva e consolidada gera empregos qualificados e incentiva o desenvolvimento tecnológico com encadeamentos produtivos para outros setores da indústria” (BRASIL, 2012c, p. 210). Relembrando a “Era de Ouro da Indústria de Defesa”, o LBDN ressalta, ademais, os efeitos positivos da ID, reforçando sua importância enquanto “segmento econômico”, e sua “relevante contribuição para a balança comercial e a abertura de novos mercados de produtos inovadores e de elevada qualidade” (2012c, p. 212). A justificativa da retomada era apresentada da seguinte maneira: “além da finalidade de prover artigos e sistemas necessários às Forças Armadas, funcionará [a BID] como indutora de inovações tecnológicas com aplicações civis, dado o caráter dual dos desenvolvimentos” (2012c, p. 214).

Enquanto iniciativas para revitalizar a ID, o LBDN destaca a criação da SEPROD, o lançamento da PNID, da END e sua inserção no Plano de Desenvolvimento Produtivo, no âmbito do Plano Brasil Maior, estratégia governamental de desenvolvimento econômico (BRASIL, 2012c, p. 214). Por outro lado, o documento apresenta algumas questões a serem tratadas no processo da consolidação da ID, quais sejam: o aumento dos investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação; a expansão de mercados, interno e externo, para garantir absorção da produtividade e renda; e o fortalecimento da cadeia produtiva no Brasil, notadamente do lado dos fornecedores (BRASIL, 2012c, p. 216).

Por fim, ao discutir questões orçamentárias e a gestão dos gastos em defesa, o texto traz o entendimento, recorrente na discussão orçamentária no setor, de que “o bom funcionamento do setor de Defesa, por sua vez, requer uma dotação de recursos orçamentários adequada, bem como uma gestão eficiente”. Segundo o documento, o orçamento de defesa seria regulado por três corpos legislativos¹², que consolidariam quatro regras gerais. Previa-se que o orçamento deveria contemplar as prioridades definidas na END, identificando as dotações de cada uma das forças. Além disso, a elaboração orçamentária deveria ser feita pelas forças, em parceria com o MD, cabendo às forças singulares a gestão dos recursos que lhes forem alocados (2012c, p. 219-220). O LBDN (2012c, p. 221) reforça o argumento de que “um eficiente sistema de Defesa Nacional requer investimentos de grande vulto e de longo prazo [...]”, considerando os

¹² Destacam-se a Lei Complementar nº 97/1999 e as alterações a esta impostas pelas Leis Complementares nº 117/2004 e 136/2010 (BRASIL, 2012c).

prazos de vida útil dos equipamentos militares e sua renovação periódica. O documento afirma, pois, que a dotação orçamentária da pasta deve estar pautada em: estabilidade, regularidade e previsibilidade.

Na seção destinada aos gastos em defesa discute-se a gestão do orçamento comparando os gastos brasileiros com os de outros países no sistema internacional¹³. Em seguida, propõe-se discutir os gastos do setor no âmbito doméstico, tendo em vista a alocação de recursos à pasta, bem como a representatividade de tais recursos em relação ao PIB. Busca-se, ademais, analisar a distribuição dos recursos uma vez que estes foram alocados – discriminando gastos com pessoal, investimentos etc. Os argumentos apresentados procuram justificar maiores recursos para a Defesa: “embora o orçamento de Defesa tenha se recuperado ligeiramente nos últimos sete anos, considera-se que ainda há muito a ser feito” (2012c, p. 233). Assim, o LBDN representa o cerne da consolidação da associação Desenvolvimento e Defesa. A partir de argumentos favoráveis ao aumento do orçamento e dos investimentos no setor, o LBDN consolida a ID como base do binômio.

2.2 Regimes Tributários e incentivos governamentais

Por seu caráter estratégico, a ID não se sujeita às normas da Organização Mundial de Comércio (OMC). Assim, o setor é passível de receber incentivos governamentais diretos, podendo estar sujeito a regimes regulatórios, tributários e fiscais especiais coerentes com os ímpetus existentes – ou não – pela sua revitalização. No Brasil, os incentivos à indústria de material bélico foram percebidos como fundamentais para o desenvolvimento do setor.

Um dos principais mecanismos de fomento foi a Lei nº 12.598 (BRASIL, 2012d), que, dentre outras medidas, instituía o Regime Especial para a Indústria de Defesa (RETID). Lançada em 21 de março de 2012, a lei era a conversão da Medida Provisória nº 544, de 2011, e, de modo geral, estabelecia “normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa” dispondo sobre “regras de incentivo à área estratégica de defesa”. No site do MD (BRASIL, [s.d.]c), a Lei 12.598 é considerada “um verdadeiro marco no modo como o país trata o papel da indústria de defesa”, desonerando empresas e diminuindo os custos produtivos das companhias consideradas como estratégicas e,

¹³ Vale destaque ao fato de que o texto do LBDN reconhece que os cálculos orçamentários sofrem variações de acordo com a metodologia adotada, variando de acordo com a inclusão de determinado elemento no computo final. Assim, aponta-se que a exclusão dos gastos previdenciários com inativos e dos gastos com pensionistas “representaria uma redução de 46% no orçamento de 2011 do Ministério da Defesa e valores similares para os anos anteriores” (2012c, p. 222).

por fim, fomentando o desenvolvimento tecnológico. Mais importante, a lei teve aprovação por unanimidade tanto no Câmara Federal quanto no Senado o que denota a importância com que era tratada pelos legisladores (BRASIL, [s.d.]). O texto alterava parcialmente a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010 (BRASIL, 2010b), funcionando, portanto, como um aglutinador da legislação tributária voltada à ID em suas mais diversas frentes, sendo considerado como um “desdobramento do Plano Brasil Maior, criado para aumentar a competitividade da indústria nacional, a partir do incentivo à inovação tecnológica” (BRASIL, [s.d.]).

Para priorizar a produção autóctone, o documento formula a noção de “Empresa Estratégica de Defesa”¹⁴ (EED) que prioriza nos processos licitatórios que envolva fornecimento ou desenvolvimento de Produto Estratégico de Defesa, reforçando o RETID: “o poder público poderá realizar procedimento licitatório: destinado exclusivamente à compra ou à contratação de PRODE ou SD produzido ou desenvolvido no País ou que utilize insumos nacionais ou com inovação desenvolvida no País” e “que assegure à empresa nacional produtora de PRODE ou à ICT, no percentual e nos termos fixados no edital e no contrato, a transferência do conhecimento tecnológico empregado ou a participação na cadeia produtiva” (BRASIL, 2012d).

No tocante aos incentivos ao setor, a Lei 12.598 (BRASIL, 2012d) estipula, em sua terceira seção, artigo 6º, que “as EED terão acesso a regimes especiais tributários e financiamentos para programas, projetos e ações relativos, respectivamente, aos bens e serviços de defesa nacional de que trata o inciso I do caput do art. 8º e a PED, nos termos da lei”. A tais empresas era estipulada isenção fiscal – PIS/Pasep-Importação, Cofins-Importação, IPI, dentre outros – em “caso de venda no mercado interno ou de importação” dos bens supracitados, bem como em outros casos especificados pelo texto legislativo. Os benefícios previstos em lei – notadamente no âmbito dos artigos 9º, 9º-A, 9º-B e 10º – poderiam “ser usufruídos em até 20 (vinte) anos contados da data de publicação desta Lei, nas aquisições e importações realizadas depois da habilitação das pessoas jurídicas beneficiadas pelo RETID”. Também estabelecia que “as operações de exportação de PRODE realizadas pelas EED poderão receber a cobertura de garantia do Seguro de Crédito à Exportação [...]”, o que se inseria na estratégia de fomento à exportação para a manutenção das vendas do setor.

Uma pequena lista de condicionantes para a fruição dos benefícios do RETID incluía: 1. “Credenciamento por órgão competente do Ministério da Defesa”; 2. “Prévia habilitação na Secretaria da Receita Federal do Brasil”; e “Regularidade fiscal em relação aos impostos e contribuições administradas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil” (BRASIL, 2012d).

¹⁴ Para uma definição acurada do que seriam as Empresas Estratégicas de Defesa ver BRASIL (2012d).

Esta lista se somava aos condicionantes já estabelecidos nas diretrizes para a adequar uma empresa para ser EED. De todo modo, as condicionantes parecem vagas, não necessariamente implicando exigências por parte do Estado quanto à atuação das empresas.

A Lei 12.598 foi posteriormente regulamentada e pontualmente alterada por outros textos legislativos e decretos governamentais. Dentre eles, destacam-se os decretos nº 7.970 de 2013 e nº 8.122 também de 2013. O Decreto nº 7.970 (BRASIL, 2013a) “regulamenta dispositivos da Lei nº 12.598, de 22 de março de 2012”, criando a Comissão Mista da Indústria de Defesa (CMID) para “assessorar o Ministro de Estado da Defesa em processos decisórios e em proposições de atos relacionados à indústria nacional de defesa”. A CMID tinha nas suas atribuições propor e coordenar “estudos relativos à política nacional da indústria de defesa”, promover a “integração entre o Ministério da Defesa e órgãos e entidades públicos e privados relacionadas à base industrial de defesa”, emitir parecer e propor ao MD “classificações de bens, serviços, obras ou informações [...] como Produto de Defesa – PRODE”, bem como “classificações de conjunto inter-relacionado ou interativo de Produto de Defesa como Sistema de Defesa – SD [...]”. Teria ainda as funções de “propor ao Ministro de Estado da Defesa a classificação de PRODE como Produto Estratégico de Defesa – PED”, assim como de propor ao MD “o credenciamento de Empresa de Defesa como Empresa Estratégica de Defesa”. Por fim, proporia “políticas e orientações sobre processos de aquisição, importação e financiamento” e apreciaria e emitiria pareceres acerca dos “Termos de Licitação Especial – TLE”.

O documento estabelece critérios de credenciamento e catalogação das Empresas de Defesa (ED), dos Produtos de Defesa (PRODE), das Empresas Estratégicas de Defesa (EED) e dos Produtos Estratégicos de Defesa (PED), elucidando aspectos burocráticos dos processos. Por fim, estipula as diretrizes para o processo de compra, contratação e desenvolvimento de produtos e sistemas de defesa, bem como de financiamento às EED.

Por sua vez, o Decreto nº 8.122 (BRASIL, 2013b) regulamentava o RETID. Em complementaridade à Lei 12.598, define as beneficiárias do Regime como a pessoa jurídica “que tenha, pelo menos, setenta por cento da sua receita total de venda de bens e serviços, no ano-calendário imediatamente anterior ao da habilitação, decorrente do somatório das vendas para”: 1. EED “credenciada, que produza ou desenvolva bens de defesa nacional definidos em ato do Ministro de Estado da Defesa ou que preste os serviços [...] empregados na manutenção, conservação, modernização, reparo, revisão, conversão ou industrialização dos referidos bens”; 2. O exterior; 3. O MD e entidades vinculadas. Estabelece-se que, em tal cálculo, ficam excluídas as despesas de impostos e contribuições incidentes sobre venda.

A publicação do Decreto nº 8.122 não mudou substancialmente a concessão de benefícios nem as isenções tributárias previstas. O documento nos parece mais um anexo, no qual é dado enfoque a uma questão mais específica do texto geral – a Lei 12.598 e o RETID. Por outro lado, o decreto simboliza as iniciativas governamentais de fomento ao setor com uma série de incentivos fiscais e tributários, priorizando a produção autóctone e auxiliando sua competitividade no mercado internacional.¹⁵ Somados, estes textos legislativos conformam o pilar de sustentação financeira e tributária da ID, simbolizando a prioridade dada ao setor no período aqui considerado. A incidência dos textos legislativos e tributários coadunava-se com a definição das prioridades em termos de Defesa Nacional elencadas pelos documentos de defesa. Assim, dava-se à ID as condições de atuar no desenvolvimento dos projetos nacionais e as bases para uma inserção internacional competitiva.

2.3 Breves comentários sobre a Indústria de Defesa

Comumente valorizada pela produção de recursos de poder, a ID é percebida como estratégica pois, presume-se, permitiria “reduzir a dependência de aquisições externas e gozar de certa autonomia no desenho estratégico da defesa” (SAINT-PIERRE; ZAGUE, 2014, p. 182, tradução nossa) através do desenvolvimento de um “parque científico-tecnológico” que permitisse, além da redução das dependências na aquisição, a capacitação na “manutenção e modernização do material de defesa” (ZAGUE, 2015, p. 2). No Brasil, os estudos e as políticas relativos ao setor lhe renderam um papel de destaque na formulação da política de defesa – e, não raro, na formulação da política econômica –, o que pode ser atribuído à percepção prevalente sobre as externalidades positivas da indústria de defesa, bem como aos supostos ganhos estratégicos advindos da produção de sistemas de armas¹⁶.

Segundo relatório da PwC (2018), em 2015 e 2017, anos recordes dos valores de acordos comerciais, foram negociados respectivamente 67 e 72 bilhões de dólares nos mercados aeroespacial e de defesa. Dados do Instituto Internacional de Pesquisa da Paz de Estocolmo (SIPRI, 2016a) nos permitem visualizar este cenário. Segundo a plataforma, no ano de 2014 os

¹⁵ Sua complementaridade técnica pode ser vislumbrada na emissão da Instrução Normativa nº 1454, de 2014, emitida pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (BRASIL, 2014a).

¹⁶ Ver, por exemplo, Mauro (2018), Arteaga (2017), Saint-Pierre e Zague (2014), bem como, no âmbito da oficialidade, os já analisados documentos de defesa brasileiro. Ademais, é particularmente interessante observar a atuação de grandes empresas de consultoria e auditoria na análise dos riscos e potencialidades da área, no marco do que ganham destaque os relatórios periodicamente elaborados pela Pricewaterhouse Coopers (PwC, 2018) e pela Deloitte (LINEBERGER; HUSSAIN, 2018) sobre os setores aeroespacial e de defesa. A atuação destas empresas é emblemática da importância adquirida internacionalmente pela indústria de defesa e se justifica, por sua vez, pelo alto valor que circula no mercado internacional de material de defesa.

gastos militares dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança somados contabilizaram cerca de 1 trilhão de dólares, havendo uma discrepância considerável entre os gastos militares estadunidenses e os dos demais países considerados¹⁷. Os valores são relativamente constantes entre 2003 e 2014, apresentando trajetória ascendente entre 2003 e 2008, e estabilizando-se na casa dos trilhões entre 2009 e 2014. No período em questão, Estados Unidos, Rússia,¹⁸ China,¹⁹ Reino Unido e França gastaram anualmente o valor médio de 970,376 bilhões de dólares.

Os números apresentados permitem confirmar o atrativo econômico do mercado internacional de armas. Entretanto, há outros aspectos a serem considerados. Fracalossi de Moraes (2011) destaca dois grupos de fatores que influenciam as transferências de armamentos, os econômicos e os políticos. Segundo o autor,

a característica mais importante do mercado internacional de armamentos é que, do ponto de vista do Estado, as transferências de equipamentos militares podem possuir objetivos e implicações tanto econômicas quanto políticas. Sob a perspectiva econômica, os armamentos podem ser considerados como produtos semelhantes a quaisquer outros, cujas exportações contribuem para o crescimento econômico, a geração de empregos, o ingresso de divisas etc. Sob a perspectiva política, diferentemente, os armamentos são considerados produtos estratégicos, podendo ser utilizados pelos governos como instrumentos a serviço de suas políticas externas (MORAES, 2011, p. 8).

Nesse cenário, salta aos olhos a complexidade inerente ao mercado internacional de material de defesa. Vale ressaltar que os fatores apresentados por Moraes (2011) refletem, em última análise, uma hierarquia entre os países definida por aqueles que têm acesso às tecnologias e são capacitados para desenvolver autonomamente seus próprios sistemas de armas e, por outro lado, aqueles que se veem desprovidos disto. Ora, se a uns cabe decidir sobre a transferência de suas próprias armas, a outros resta apenas ocupar o espaço de sujeito passivo e aguardar os resultados desta decisão. A tabela a seguir nos dá uma boa noção deste cenário.

Tabela 3: Maiores Empresas exportadoras de armamento, por valor de exportação (2014)

Empresa	País(es) de Origem	Valor de Exportação (em milhões de dólares a valores constantes de 2015)
Lockheed Martin	Estados Unidos	36.523
Boeing	Estados Unidos	28.334
BAE Systems	Reino Unido	23.903

¹⁷ Valores em dólares constantes de 2014.

¹⁸ À exceção dos anos 2013 e 2014, os dados referentes à Rússia são baseados em estimativas do SIPRI.

¹⁹ Os dados referentes à China são baseados em estimativas do SIPRI.

Raytheon	Estados Unidos	21.395
Northrop Grumman	Estados Unidos	19.683
General Dynamics	Estados Unidos	18.622
United Technologies Corp.	Estados Unidos	13.035
Airbus Groups	Trans-Europeia	12.133
L-3 Communications	Estados Unidos	9.822
Finmeccanica	Itália	8.817
Thales	França	7.194
Almaz-Antey	Rússia	6.424
Huntington Ingalls Industries	Estados Unidos	6.688
United Aircraft Corp.	Rússia	4.445
United Shipbuilding Corp.	Rússia	4.351

Tabela elaborada pelo autor com base em dados fornecidos pelo SIPRI (2016b). A Tabela não inclui dados relativos à China dada a ausência de dados consistentes.

O que se observa é que o mercado internacional de armamentos é marcado pelo oligopólio pelo lado da oferta, com as maiores empresas exportadoras concentradas em pouco mais de 5 países. Ainda assim, os poucos que consolidaram suas respectivas ID tiveram de se adaptar continuamente às mudanças do mercado (IKEGAMI, 2013; DAGNINO, 2010; KALDOR, 1986; MASSON, 2011; KRAUSE, 1992). Para Staphanie Neuman (2010), entretanto, o mercado internacional de armamentos é ainda mais concentrado do que o exposto pela tabela precedente. Para a autora, dadas as dimensões da indústria de defesa estadunidense, seria factível afirmar que o mercado internacional de material bélico é caracterizado pelo oligopólio com os EUA como o principal ator. Nesse contexto, defende autora, a ID seria utilizada como ferramenta de persuasão, uma vez que os demais países dependeriam das tecnologias desenvolvidas nos EUA para manterem as suas forças operacionais e atualizadas. Em suas palavras, “a indústria de defesa estadunidense provê aos tomadores de decisão do país uma potente ferramenta de política externa que penaliza comportamento não-cooperativo, recompensa a cooperação, promove estabilidade e persegue os interesses vitais do país” (NEUMAN, 2010, p. 130, tradução nossa). Quer o mercado internacional de armamentos seja marcado pelo oligopólio ou pelo monopólio, o fato é que apesar das possibilidades e atrativos econômicos de um mercado que movimenta valores na casa dos trilhões, o mercado de material bélico é altamente restritivo e de difícil atuação. Isso pode ser explicado por, ao menos, dois aspectos.

Por seus potenciais ganhos estratégicos, há um forte cerceamento por parte dos Estados que já dominam as tecnologias em questão. É do interesse daqueles atores já consolidados no mercado que este permaneça congelado e, por isso, se esforçam direta ou indiretamente para impedir a entrada de outros agentes. O cerceamento tecnológico passa, então, a ser estratégia recorrentemente implementada pelas potências militares para congelar virtualmente o poder no sistema internacional, particularmente quando se trata de tecnologias sensíveis. O acesso às tecnologias sensíveis, especialmente nos setores nuclear, aeroespacial e cibernético, é de tal forma dificultado que aos países que almejam adquirir tais tecnologias resta apenas o desenvolvimento autônomo como alternativa.

Entretanto, e esse é o segundo aspecto que gostaríamos de ressaltar, há uma limitação inerente ao desenvolvimento da ID que advém das dificuldades existentes para o domínio e a capacitação científico-tecnológica daquele que se proponha a desenvolvê-la (SAINT-PIERRE; ZAGUE, 2014, p. 182, tradução nossa). A capacitação tecnológica para dominar a produção de sofisticados sistemas de armas exige fortes investimentos em P&D, além da capacitação de recursos humanos aptos a lidar com a tecnologia em questão. De acordo com Renato Dagnino (2010, p. 42), “[...] a decisão de investir no segmento de produção de meios de defesa (ao invés de adquiri-los no exterior) depende da existência de um nível de demanda interno coerente com a escala de produção industrial mínima rentável” além de que “deve estar subordinada [...] à capacidade política do país para exportar esse tipo muito particular de produto [...]”.

Pelas características do mercado, a ID demanda uma ação robusta do Estado, uma vez feita a opção pelo seu desenvolvimento. Conforme Regiane de Melo, “o Estado participa direta e/ou indiretamente de toda a cadeia de produção de produtos de defesa, que vai desde pesquisa, concepção e produção até a manutenção do produto fabricado, bem como à sua eventual evolução” (MELO, 2015, p. 41), sendo responsável por e atuando na “concepção e construção de seu sistema de defesa” aí inclusos recursos “humanos, materiais, organizacionais e tecnológicos” (MELO, 2015, p. 46). Com efeito,

a ID depende da ação robusta do Estado ao exigir dele: 1) financiamento ou participação direta em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) de produtos e aquisição de tecnologia através da cooperação com outros Estados; 2) compra da produção da indústria de Defesa; 3) utilização da burocracia governamental para fortalecer as vendas ao exterior; e 4) criação de mecanismos para adequar os custos de produção ao preço da concorrência, bem como a aplicação de recursos públicos para financiar compradores externos (SAINT-PIERRE; ZAGUE, 2014, p. 182).

Sendo o Estado o principal comprador dos produtos desta indústria, “ao longo dos ciclos de vida das tecnologias e dos produtos delas resultantes há uma forte presença dos governos

nacionais que interferem com imposições regulatórias exercendo sua condição de principal patrocinador e usuário dos produtos, sejam eles tangíveis ou não” (LONGO, 2007, p. 121-122). Ou seja, dado o caráter monopsônico e face às demandas do setor em termos de investimento público, é o Estado que, em última instância, dará os contornos do que virá a ser a ID.

Em suma, a ID demanda uma forte participação estatal, com altos investimentos públicos em P&D, capacitação de recursos humanos e orçamento dedicado à aquisição dos equipamentos produzidos pela indústria nacional para garantir a continuidade das cadeias produtivas. Na ausência de capacidade estatal para absorver a produção nacional num nível que garanta a existência da indústria local, recorre-se à exportação. Nesse quadro, a ID exigirá a atuação do Estado para auxílio à exportação, abertura de mercados estrangeiros, negociação de acordos bilaterais etc. No caso brasileiro, os baixos níveis de recursos estatais destinados a investimentos em P&D e a pequena porcentagem do orçamento destinado à aquisição de sistemas de armas justificariam, a princípio, a opção pelas exportações²⁰.

Do exposto, é interessante ressaltar que há uma relação intrínseca entre o governo e indústria de defesa. Em seu trabalho seminal, Mary Kaldor (1986) reforça tal entendimento, destacando como a relação entre setores militares e o empresariado influencia na definição de quais sistemas de armas serão produzidos. Para a autora, os sistemas de armas implicariam na “existência de todo um elenco de cientistas que inventem as armas, operários que a construam, soldados que as utilizem e técnicos que as reparem” (1986, p. 8). Ariela Leske (2013, p. 33), por sua vez, ressalta que para o desenvolvimento da ID é necessário, além de garantir estímulos diretos ao setor, estabelecer redes de integração entre esta indústria e centros de ensino e pesquisa, os quais serão responsáveis pelo desenvolvimento científico e tecnológico essencial à ID.

Nas tentativas de compreender esse cenário é usual a utilização de alguns conceitos chave.²¹ Detenhamo-nos brevemente a dois deles: o primeiro, a Base Industrial de Defesa (BID), é recorrentemente utilizado na literatura especializada e em documentos oficiais

²⁰ Há de se atentar, entretanto, à real extensão da dependência da ID brasileira quanto às exportações, algo que demandaria uma análise da porcentagem da produção nacional absorvida pelo governo brasileiro e do montante destinado à exportação. Quando não embasada em evidências empíricas a afirmação de que a ID não tem sua produção absorvida pelo Estado e necessita, portanto, de incentivos à exportação, se conforma apenas como um subterfúgio para a atuação estatal em prol das vendas do setor armamentista, sob o risco de choques entre os impulsos à exportação e as diretrizes de política externa de um país.

²¹ As terminologias usadas para designar o complexo formado pela articulação entre o setor público e privado para a obtenção de tecnologia militar e desenvolvimento da indústria de defesa são variadas. Amarante (2012), por exemplo, refere-se ao *iceberg* científico-tecnológico de defesa. Há ainda aqueles que utilizam o conceito de Complexo Industrial Militar – conceito este popularizado por Eisenhower. Para Leske, isso se deve à “significativa dificuldade de caracterizar a indústria bélica em algum setor específico”, uma vez que esta “vai além do setor de armas e munições” (LESKE, 2013, p. 85).

brasileiros; o segundo, a Base Industrial e Tecnológica de Defesa, é comumente encontrando em textos de origem europeia, mormente francesa. Segundo a definição apresentada pelo governo brasileiro na PNID, a BID corresponde ao “conjunto das empresas estatais e privadas, bem como organizações civis e militares, que participem de uma ou mais das etapas de pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de produtos estratégicos de defesa” (BRASIL, 2005a). Essa passou a ser a compreensão corrente no país, presente também em estudos acadêmicos e no estamento militar. Por outro lado, a noção de Base Industrial e Tecnológica de Defesa tem sido utilizada mormente na França e, embora não apresente uma conceituação propriamente dita, tem por mérito ressaltar a importância do elemento tecnológico na política industrial de defesa de um país²² (MELO, 2015). Conforme Melo (2015, p. 35), os dois termos se referem “ao conjunto das empresas estatais e privadas, organizações civis e militares, inclusive centros e laboratórios de pesquisa, expertise e de testes, e universidades que participam do ciclo de produção de bens e serviços relacionados à defesa”. Em ambos os casos, estão dadas as bases para a compreensão da multiplicidade de atores envolvidos na política ID bem como da complexidade inerente ao processo de implementação de uma indústria de defesa sólida, capaz de atuar num mercado caracterizado pela alta competitividade.

As justificativas para o investimento na ID são variadas, representando as expectativas de governo, empresários, militares e demais partes interessadas em torno da ID. Os argumentos podem ser divididos em dois grupos: os de cunho estratégico e os de cunho econômico. Renato Dagnino (2010) destaca cinco conjuntos de argumentos apresentados de forma recorrente para justificar a revitalização da indústria de defesa²³. Em suas palavras,

Os dois primeiros têm a ver com o conceito efeito spin-off, isso é, com um efeito de transbordamento ou “espirramento” dos resultados tecnológicos e econômicos desencadeados pelo gasto militar no setor de defesa, para o setor civil da economia. Ou com a suposição de que a tecnologia desenvolvida para propósitos militares tem (ou poder ter) significativas aplicações para a produção civil, e que essas aplicações teriam um impacto positivo na capacitação tecnológica e em termos econômicos. O terceiro, inspirado no que é entendido como sendo a realidade dos grandes produtores de sistemas de armas, é o da obtenção de ganhos de comércio exterior por meio da exportação de MD [material de defesa] que a revitalização [da indústria de defesa] permitiria. O quarto, mais próximo à tradição latino-americana, é o da substituição de importações; isto é, a possibilidade de evitar a importação dos sistemas de armas demandados pelas FAs, o que reduziria a vulnerabilidade a bloqueios e embargos causada pela dependência de fontes não locais de suprimento e itens de reposição. O quinto, inspirado talvez na realidade de

²² Para Melo (2015, p. 36), “importante elemento distintivo do conceito de BITD, em relação ao de BID, é o destaque dado, pelo primeiro, ao fator tecnológico. Em BITD, a tecnologia é colocada em pé de igualdade com a produção industrial, e não subentendida, como no conceito de BID”.

²³ Para o autor, os argumentos apresentados comporiam a cultura institucional da Rede de Revitalização, algo que retomaremos mais adiante.

alguns países periféricos durante a Guerra Fria, ou no comportamento do que se tem denominado países “rebeldes”, é o das vantagens geopolíticas, de defesa dos interesses nacionais, de aumento da capacidade de barganha em relação às grandes potências, ou de projeção de poder em relação a países mais fracos, que a produção local de MD [material de defesa] proporcionaria (DAGNINO, 2010, p. 37).

No campo estratégico, os argumentos apresentados dizem respeito à ampliação do grau de autonomia estratégica advinda do desenvolvimento tecnológico e da ID. São recorrentes as declarações de que é fundamental a um país como o Brasil que seja dotado de aparato defensivo e dissuasório condizente com seu peso político e econômico no sistema internacional. Em resumo, trata-se da premissa de que embora a Constituição Nacional (BRASIL, 2012a) vete o uso ofensivo do aparato militar, isso não implica em abrir mão de sua capacidade defensiva.

Dado o caráter instável do sistema internacional, cabe a cada país – individualmente ou a partir de parcerias estabelecidas para este fim – garantir os recursos necessários para o exercício de sua soberania. Nas palavras de Dagnino (2010, p. 41-42), “toda nação tem direito de dissuadir o agressor, repeli-lo, se preciso for com o uso das suas Forças Armadas, tendo o governo o dever de prepara-las para isso, moral e materialmente”. E continua:

Dado seu objetivo precípua – a defesa do país – ela [a indústria de defesa] não terá porque apresentar qualquer outro benefício para seus cidadãos. Na verdade, tenderá a funcionar de maneira deficitária. Por isso a decisão de investir no segmento de produção de meios de defesa (em vez de adquiri-los no exterior) depende da existência de um nível de demanda interno coerente com a escala de produção industrial mínima rentável e deve ser subordinada, ademais, à capacidade política do país para exportar esse tipo muito particular de produto [...] (DAGNINO, 2010, p. 42).

Para o autor, os argumentos de cunho estratégicos deveriam bastar para a decisão de se estabelecer ou não uma indústria de defesa nacional. As questões econômicas, embora importantes, estariam relegadas a segundo plano e serviriam menos como justificativa para a implementação da indústria bélica e mais como uma tentativa de compensar os investimentos, públicos e privados, advindos desta escolha.

No campo econômico, as justificativas apresentadas dizem respeito às externalidades positivas do desenvolvimento da indústria de defesa. Os enfoques variam de acordo com os vieses interpretativos adotados, mas de modo geral pode-se afirmar que existe uma certa coerência nas abordagens – talvez por conta da relativa disseminação de visões positivas acerca do desenvolvimento de uma ID autóctone. Para Longo (2007, p. 135), por exemplo, “além das óbvias questões de defesa e segurança, os elevados gastos governamentais são parcialmente justificados pelos empregos civis de tecnologias geradas e pelo progresso tecnológico experimentado pelas empresas envolvidas”. Aqui optamos por seguir os argumentos elencados

por Dagnino (2010). De forma sintética, dizem respeito a: 1. efeito *spin-off*; 2. dualidade do material de defesa; 3. o papel dos produtos de defesa na balança comercial, englobando tanto os ganhos com sua exportação quanto os benefícios da substituição de importações.

A discussão acerca do efeito *spin-off* envolve a premissa de que os investimentos em P&D militar e os gastos militares em si teriam externalidades positivas, por um processo de derramamento, ao setor civil. Segundo Ariela Leske (2013, p. 60), o argumento relativo a esse derramamento teria suas origens no período do pós-II Guerra, tendo sido utilizado pelo “complexo da indústria de defesa” como justificativa para seu desenvolvimento. Tratava-se, em suma, de processo pelo qual “as inovações desenvolvidas inicialmente para fins militares transbordaram para a produção de bens e serviços de uso civil”. Por sua vez, em leitura daquilo que denomina de “paradigma do *spin-off*”, Dagnino afirma que

é bem conhecido fato de que durante a Segunda Guerra Mundial, em função de um investimento colossal de recursos materiais e humanos em atividades de P&D para a produção de MD [material de defesa], foram geradas importantes inovações. De fato, os programas militares que surgiram no final da guerra foram tão impactantes que passaram a ser visualizados como responsáveis pelo que ficou conhecido como o surgimento da *big science*. Essas inovações geraram, a partir da década de 1950, atrativas oportunidades de negócio para as empresas civis que haviam sido convertidas para a participação no esforço de guerra (DAGNINO, 2008, p. 116).

Entretanto, partindo de leitura do trabalho de Mary Kaldor, o autor afirma que a consolidação do paradigma se dava menos por seus benefícios econômicos comprovados e mais pela pressão das partes interessadas, notadamente de empresários e militares, que almejavam incluí-lo “na agenda das políticas públicas de natureza econômica, industrial e tecnológica que podiam beneficiá-los” (DAGNINO, 2008, p. 118), bem como da comunidade acadêmica. Em suas palavras,

O discurso dessas pessoas, e de outras que com elas se alinham, se refere invariavelmente aos exemplos do imediato pós-guerra, cuja aceitação como exemplos automáticos de *spin-off* é consensual. Muito poucos trabalhos de natureza acadêmica dedicaram-se a produzir novos exemplos arquetípicos que pudessem aumentar a credibilidade, seja da idéia (sic), seja do “paradigma” do *spin-off* (DAGNINO, 2008, p. 120).

Por certo, os argumentos apresentados são localizados e dizem respeito a um momento dado e a uma realidade social e política específica. Não há garantias de que as externalidades observadas em países como os Estados Unidos e a Rússia, onde a ID é historicamente partícipe da economia nacional como um todo, se reproduziriam em outros contextos. O mesmo pode ser dito da dualidade dos produtos de defesa. Fruto do “paradigma do *spin-off*”, o argumento que

defende os investimentos na indústria de defesa pela sua dualidade²⁴ enxerga nos produtos desta indústria um potencial uso civil, para além do militar que lhe seria típico. O argumento se baseia em análise histórica e leva em consideração desenvolvimentos que tiveram, à sua época, uma aplicabilidade tanto na guerra quanto na vida cotidiana da sociedade civil.

Embora representem exemplos importantes da dualidade supostamente inerente da tecnologia militar, não há garantias que as novas tecnologias desenvolvidas apresentem a mesma dualidade. Em outras palavras, a passagem do uso militar para o civil não é automática e exige uma adaptabilidade por parte do produto, da indústria e da sociedade²⁵. Ademais, é interessante observar que o desenvolvimento tecnológico industrial no âmbito civil tem sido tamanho que, por vezes, o que se observa é o movimento inverso, processo este denominado de *spin-in* (DAGNINO, 2008; DAGNINO, 2010). Nesse sentido, Neuman afirma que

À medida que o ritmo da inovação científico-tecnológica na economia civil aumentou, organizações militares dos principais países produtores de armas se voltaram para o setor comercial – nacional e estrangeiro – em busca de tecnologias de uso dual e descobertas científicas inovadoras. Ao fazê-lo, também respondem à pressão política do pós-Guerra Fria para economizar reduzindo os gastos militares (NEUMAN, 2010, p. 110, tradução nossa).

Assim, a dualidade pode ser considerada não apenas a partir do prisma militar, mas também a partir do enfoque do desenvolvimento tecnológico do setor civil e seu potencial uso militar (LONGO, 2007). De todo modo, qualquer que seja o enfoque não se trata de processo natural ou automático, mas de dinâmica que envolve adaptações e capacitações em diversas frentes.

Os argumentos relativos aos ganhos em comércio exterior e à substituição de importações são de mais fácil apreensão. Quanto aos ganhos em comércio exterior trata-se da inserção internacional da produção nacional. Ora, se considerada de forma simplificada, a balança comercial de um país seria beneficiada uma vez que o nível das exportações de armamentos aumentasse. Do mesmo modo, a substituição de importações serviria como incentivo para o desenvolvimento local das tecnologias outrora importadas e ocasionariam, por consequência, maior movimentação da economia nacional – a partir das cadeias produtivas, aquisição de recursos naturais, contratação de mão-de-obra etc.

²⁴ “Pode-se definir tecnologia de uso dual (ou duplo) como aquela tecnologia possível de ser utilizada para produzir ou melhorar bens ou serviços de uso civil ou militar. Na realidade, é difícil rotular o que é civil e o que é militar na produção de conhecimentos científicos ou tecnológicos” (LONGO, 2007, p. 122).

²⁵ É interessante revisitar, nesse sentido, a discussão de Mary Kaldor (1986a) acerca da adaptação das indústrias de material bélico aos mercados civis no marco do fim de conflitos e da necessidade de sustentação econômica.

Entretanto, ambos os casos esbarram, cada um com suas particularidades, em constrangimentos estruturais de cunho internacional e doméstico²⁶. Os ganhos em comércio exterior se deparam com o caráter oligopólico do mercado internacional de armamentos. A competitividade neste mercado e os obstáculos de acesso ao mesmo dificultam a amortização dos investimentos na indústria de defesa pelos ganhos em comércio exterior. Por isso, para Renato Dagnino (2010) a indústria de defesa é deficitária. Ou seja, a decisão de se investir ou não no setor não deve depender de perspectivas de ganhos econômicos.

A substituição de importações, por sua vez, demanda uma dupla discussão. Em primeiro lugar, o desenvolvimento do setor demanda a atuação incisiva do Estado. Daí que o orçamento público destinado à Defesa – entre investimentos em P&D, aquisições etc. – seja a força motriz da consolidação de uma ID robusta. Thomas Hone e Norman Friedman (2002, p. 33) advertem que não há garantias de que a ID “receberá o financiamento adequado para tornar-se uma capacidade operacional”. Uma vez tomada a decisão de se implementar uma ID nacional, é fundamental garantir o fluxo constante de recursos. No caso brasileiro, essa é ainda uma questão não resolvida, como corroboram os dados relativos ao gasto militar disponíveis no site do MD. Dos 76.874,2 milhões de reais destinados à pasta no ano de 2014, 72,3% foi destinado ao gasto com pessoal – o equivalente a 55.591,8 milhões de reais. Do restante, apenas 8.258,2 milhões foram destinados a Investimentos, que incluem aquisições de equipamentos militares, P&D militar etc. (BRASIL, 2018). Os números refletem as dificuldades existentes, no âmbito doméstico, para o desenvolvimento da ID.

O segundo aspecto se refere ao custo-benefício dos investimentos na indústria de defesa e ao custo de oportunidade de tais investimentos. Aquele diz respeito à avaliação de “uma alternativa sobre a qual já existe uma pré-decisão de *policy* (associada em geral a um imperativo de natureza política) que pode vir a ser de fato implementada”. Este “corresponde basicamente à comparação entre o benefício (ou impacto positivo) produzido por uma alternativa que demande o uso de um montante similar de recursos” – em resumo, se trata de considerar o que deixaríamos de ganhar por decidir (DAGNINO, 2010, p. 42). Segundo o autor,

A utilização desses critérios demanda indicadores como população, riqueza, cultura, percepção de ameaça, tamanho do efetivo militar, capacidade de aquisição, produção, P&D, importação e exportação de MD. Todos estes indicadores são variáveis de um modelo que deve ser construído para cada país e periodicamente utilizado nas suas dimensões qualitativas e quantitativas (DAGNINO, 2010, p. 43).

²⁶ Vale citar, por exemplo, o relativamente baixo nível de desenvolvimento tecnológico da indústria de defesa brasileira quando comparada aos países líderes do mercado internacional de armamentos (FERREIRA; SARTI, 2011; ANDRADE, 2016), o que implica numa limitação à participação brasileira neste mercado.

Do exposto, é possível inferir que as justificativas apresentadas, principalmente no âmbito econômico, não necessariamente se sustentam se transferidas para um cenário diferente daqueles em que foram elaboradas. Analisado o contexto brasileiro, por exemplo, é difícil sustentar que a indústria de defesa ocasionaria grande impacto em termos de desenvolvimento tecnológico para o conjunto da economia (DAGNINO, 2008; 2010).

Apesar do crescimento que o setor apresentou nos últimos anos, notadamente a partir da publicação da END (BRASIL, 2008a) e no marco dos incentivos públicos recebidos,²⁷ ainda existe um desnível tecnológico a ser superado, bem como questões de escala empresarial, estrutura financeira e adensamento de cadeia produtiva (FERREIRA; SARTI, 2011; ANDRADE, 2016). Nesse sentido, concordamos com Dagnino em que a decisão de estabelecer uma ID, principalmente para o Brasil, é uma decisão política. Entendemos que se por um lado Patrícia Matos tem razão ao afirmar que “considerando que os conflitos vêm se tornando cada vez mais onerosos e complexos diante dos avanços tecnológicos, observa-se que os fatores econômicos têm se tornado cada vez mais determinantes na construção do poder militar” (2015, p. 120), por outro, ressalta-se que tais considerações devem estar submetidas a decisões políticas.

De todo modo, observou-se nos últimos anos, notadamente a partir de 2003, muitas declarações utilizando de argumentos dos mais diversos com o intuito de justificar a revitalização da ID. A associação entre Desenvolvimento e Defesa em torno da ID é símbolo deste processo. O binômio passou a fazer parte dos documentos oficiais de Defesa, dando as bases para a elaboração de legislações e políticas públicas voltadas à ID e servindo como justificativa essencial para a revitalização do setor.

A materialidade deste argumento se expressa na análise dos gastos militares brasileiros no período aqui considerado. Ao considerarmos o dispêndio brasileiro para o setor torna-se evidente que o período referente aos governos petistas foi marcado por uma trajetória ascendente dos recursos destinados à área. O Gráfico 1 permite visualizar este argumento. O que se observa é uma linha ascendente que, apesar um leve declínio entre os anos 2010 e 2011, volta a crescer em ritmo relativamente estável já a partir de 2012.

²⁷ A partir da análise dos dados disponibilizados pela Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança (ABIMDE), Andrade (2016, p. 19) ressalta: “a associação divulgou, em uma apresentação realizada em 2014 sobre o setor, que as empresas associadas teriam obtido um faturamento de aproximadamente 4 bilhões de dólares em 2013 (Abimde, 2014). Ademais, a associação aponta que a BID seria constituída por quarenta empresas exportadoras e geraria, ao todo, um total de 30 mil empregos diretos e 120 mil empregos indiretos (Abimde, 2013)”.

Gráfico 1: Gastos Militares do Brasil, em valores constantes de 2014 (em milhões de dólares)

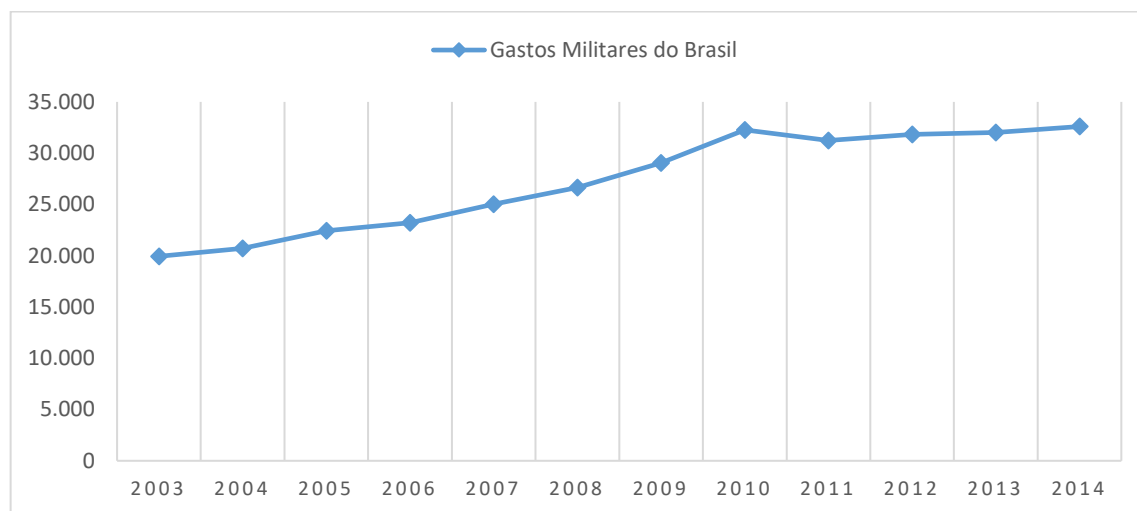


Gráfico elaborado pelo autor com base em dados do SIPRI (2016a)

Por certo, os dados demandam uma análise complementar sobre a alocação destes recursos, pelos elevados gastos com pessoal no Brasil. Dados disponível no MD referentes à alocação orçamentária mostram que os recursos destinados especificamente aos investimentos, que englobariam os gastos em desenvolvimento tecnológico, foram relativamente estáveis entre 2009 e 2014. Embora não apresentem a mesma trajetória vertiginosamente crescente que os gastos militares em geral, os investimentos em defesa no Brasil denotam a prioridade com que o reaparelhamento das forças foi tratada no período. É o que se evidencia no Gráfico 2.

Gráfico 2: Execução Orçamentária – Investimentos em Defesa no Brasil, em milhões de reais

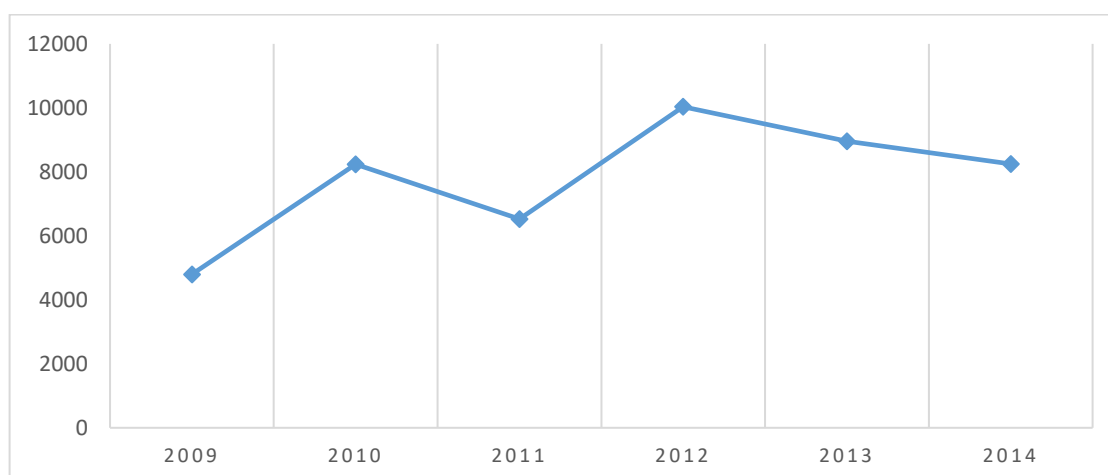


Gráfico elaborado pelo autor com base em dados disponíveis no Ministério da Defesa (BRASIL, 2018).

Apesar da centralidade da ID na formulação da política de defesa brasileira, a literatura especializada na área não mostra unanimidade quanto aos benefícios econômicos. Parece prevalecer discussões sobre o “pensar por analogia” ao qual Diego Lopes da Silva nos chama atenção. Baseando na leitura de autores como Celso Furtado, Michael Barnett e Alexander Wendt, o autor afirma que “o estabelecimento de paralelos ahistóricos (sic) entre a experiência de militarização na Periferia e no Centro está fadado a equívocos e à inobservância dos fatores críticos” (SILVA, 2018, p. 87). Ou seja, parece haver uma importação de concepções forâneas e, por vezes, anacrônicas que legitimam uma percepção excessivamente positiva da ID.

2.4. Da Autonomia de Interesses aos Interesses da Autonomia

Ao discutir a adoção de uma estratégia nacional para o desenvolvimento, Bresser-Pereira (2012) faz uma distinção interessante entre estratégias de curto prazo e de longo prazo. Às primeiras, o autor associa as políticas públicas adotadas pelo governo. Às últimas, atrela as leis e instituições propriamente ditas. No caso brasileiro, a conformação do binômio Desenvolvimento e Defesa a partir da primazia da indústria de defesa parece obedecer às duas lógicas. No curto prazo, as políticas públicas voltadas à indústria de defesa consolidavam a ligação da defesa à estratégia de desenvolvimento – vide a inserção do setor no Plano Brasil Maior. No longo prazo, a institucionalização do binômio em documentos oficiais e legislativos simbolizaria, ao menos em teoria, a perpetuação do consenso originário em torno da indústria de defesa.

Nesse contexto, fica evidente que o período que compreende os dois mandatos de Lula da Silva e o primeiro mandato de Dilma Rousseff foi caracterizado pelo fomento à indústria de defesa brasileira, no marco da retomada e da institucionalização do binômio Desenvolvimento e Defesa. Vale enfatizar que a associação, em si, não é problemática²⁸. O que criticamos aqui são os termos que prevaleceram, os quais, de acordo com Dagnino (2010), ecoavam argumentos defendidos pela Rede de Revitalização da Indústria de Defesa já em 2003. Ou seja, insistiam que o desenvolvimento da indústria nacional de material de defesa levaria, por

²⁸ Lembremos que, inicialmente, a Estratégia Nacional de Defesa (2008a, p. 8) trabalha o vínculo entre Defesa e Desenvolvimento a partir da percepção de que o desenvolvimento nacional daria as condições para a defesa nacional, impulsiona-a, e, por sua vez, a estratégia de defesa representaria o escudo para o desenvolvimento nacional. Isso se resume na seguinte frase: “defendido, o Brasil terá como dizer não, quando tiver que dizer não. Terá capacidade para construir seu próprio modelo de desenvolvimento”. Nesse sentido, nos parece plausível a associação em questão.

transbordamento, ao desenvolvimento econômico nacional. Nossa crítica se justifica uma vez que, conforme demonstrado na penúltima seção deste capítulo, não há elementos suficientes que comprovem que as externalidades positivas da ID observadas em outros contextos temporais e geográficos seriam transpostas automaticamente para o Brasil contemporâneo.

Assim, entendemos que foram três os fatores que, convergindo, levaram à consolidação da associação entre Desenvolvimento e Defesa nos termos dados e, por conseguinte, à primazia da indústria de defesa e do componente tecnológico na formulação da política de Defesa brasileira. O primeiro diz respeito à retomada de uma perspectiva desenvolvimentista na política econômica brasileira a partir do governo Lula (CARVALHO, 2018; BRESSER-PEREIRA, 2012; BOITO JR; BERRINGER, 2013). Não nos referimos aqui ao desenvolvimentismo conforme compreendido no período de 1930 a 1980. Adotamos uma concepção menos rígida do termo que diz respeito mais à retomada das funções do Estado como indutor do desenvolvimento que a um modelo econômico específico. A indústria de defesa se inseria nesse contexto na medida em que estava respaldada por sua inclusão no planejamento econômico do governo. Via-se também beneficiada pelo incentivo governamental à internacionalização de suas empresas e à exportação. Dependente do Estado, a ID se via então efetivamente respaldada pelas opções econômicas feitas no período (CARVALHO, 2018; MAGALHÃES, 2018; BOITO JR, 2018; BOITO JR; BERRINGER, 2013; SAINT-PIERRE; ZAGUE, 2014).

O segundo fator que leva à institucionalização do binômio em torno da indústria de material bélico concerne seu enquadramento na busca por uma inserção internacional autônoma. A indústria de defesa era elemento central da estratégia brasileira de busca por maior autonomia nas suas relações internacionais, garantindo ao país maior poder dissuasório e capacidade defensiva. Em outras palavras, a indústria de defesa era entendida como base para a autonomia no campo internacional, fomentando o desenvolvimento tecnológico e a produção de sistemas de armas nacionais.

Os dois fatores supracitados dizem respeito ao que denominamos aqui de “Autonomia de Interesses”. Ambos representam os ímpetus governamentais de garantir ao país uma maior autonomia decisória, tanto no âmbito doméstico quanto no internacional, que estivesse baseada no progresso econômico e tecnológico, bem como no desenvolvimento nacional das capacidades dissuasórias necessárias às pretensões políticas brasileiras. Representam, em suma, a necessidade então percebida de que ao Brasil fosse facultada a escolha e identificação independente de seus objetivos e interesses, bem como das estratégias a serem adotadas para se atingi-los.

Por outro lado, há de se considerar também que a institucionalização do binômio foi também possibilitada pela compatibilidade de interesses dos atores sociais envolvidos na política industrial de defesa brasileira, notadamente no âmbito do Poder Executivo – aí inclusas as burocracias diplomática e militar²⁹ – e do empresariado brasileiro. Nesse sentido, lembramos que “a Política de Defesa espelha negociações e disputas entre diferentes atores da política interna” o que, por sua vez, “a expõe a um certo grau de oscilação decorrente da alteração na disposição de atores internos ao país [...]” (SAINT-PIERRE, 2006, p. 7). Conforme Dagnino (2010) tais interesses agrupavam-se em torno do que o autor denomina de Rede de Revitalização da Indústria de Defesa. Este terceiro fator, por sua vez, representa aquilo que denominamos de “Interesses da Autonomia”. Trata-se aqui de considerar as diversas partes interessadas envolvidas no processo em questão e que, em última análise, legitimaram um determinado modelo autonomista que estava lastreado ao desenvolvimento tecnológico através da indústria de defesa.

Sendo assim, partindo deste entendimento e a fim de compreender as causas da primazia adquirida pela indústria de defesa a partir de 2003, passamos nos capítulos seguintes a análise de cada um dos fatores acima elencados.

²⁹ Englobando tanto o Ministério da Defesa quanto as Forças Armadas.

3. DESENVOLVIMENTO E INTERNACIONALIZAÇÃO

Se os anos 1990 foram marcados pela adesão ao Consenso de Washington e consequente aceitação dos preceitos neoliberais enquanto caminho natural para o crescimento econômico dos Estados, o início dos anos 2000 trouxe à América do Sul novos ares políticos, fazendo desvanecer percepção então vigente de que a liberalização comercial e a restrição orçamentária eram as únicas soluções possíveis para o desenvolvimento econômico.

No Brasil, a ascensão de Lula da Silva à Presidência em 2003 representou a articulação de um projeto político-econômico que teve em sua figura e na de seu partido, o Partido dos Trabalhadores (PT), sua ponta de lança política. Segundo Armando Boito Jr. e Tatiana Berringer (2013, 31), “a vitória da candidatura Lula da Silva na eleição presidencial de 2002 representou modificações importantes na política brasileira. Conforme os autores

Ocorreu, em primeiro lugar, uma mudança no interior do bloco no poder. A grande burguesia interna brasileira, fração da classe capitalista que mantém uma base própria de acumulação de capital e disputa posições com o capital financeiro internacional, ascendeu politicamente em prejuízo dos interesses desse capital internacional e de seus aliados internos. Em segundo lugar, essa mudança esteve e está vinculada a uma mudança mais ampla na política nacional. Isso porque a ascensão da grande burguesia interna só foi possível graças à constituição de uma frente política que reúne, além dessa fração burguesa, os principais setores das classes populares. O grande capital financeiro internacional e seus aliados internos, cujos interesses tinham guiado a ação do Estado brasileiro nos governos Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1993-1994) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), foram deslocados da situação de hegemonia incontestada que usufruíram na década de 1990 e passaram para o terreno da oposição ao governo. Essas mudanças políticas repercutiram na política econômica, na política social e na política externa do Estado brasileiro (BOITO JR.; BERRINGER, 2013, p. 31).

Em suma, havia uma correlação de forças na sociedade brasileira que possibilitava a implementação do novo projeto político, denominada por Boito Jr. e Berringer (2013, p. 31) “frente política neodesenvolvimentista”, que era conformada pela “grande burguesia interna”, pela “baixa classe média” bem como pelo “operariado urbano e o campesinato”. Incluiria ainda amplo setor social representado por desempregados, trabalhadores autônomos, “camponeses em situação de penúria”, dentre outros.

O uso da terminologia “neodesenvolvimentismo” suscita alguns questionamentos. De acordo com Bresser-Pereira (2012, p. 42), “o novo desenvolvimentismo é um conjunto de valores, ideias, instituições e políticas econômicas por meio das quais, no início do século XXI, os países de renda média procuram alcançar os países desenvolvidos”. Tratava-se, segundo o autor, não de uma nova teoria econômica, mas de uma “estratégia nacional de

desenvolvimento”, tomando por bases principais a macroeconomia keynesiana e a teoria econômica do desenvolvimento.

Bresser-Pereira, José Luis Oreiro e Nelson Marconi apresentavam tal abordagem como “uma forma de organizar o capitalismo e alcançar crescimento e estabilidade” que combinaria “mercados razoavelmente livres com uma intervenção moderada do Estado”. Os autores compreendiam que “quanto mais integrado estiver o Estado com o setor de negócios, ou quanto mais coesa for a coalizão de classes dirigentes orientada para o crescimento, tanto mais desenvolvimentista será o Estado” e, por conseguinte, “mais bem-sucedida será a industrialização e o *catching up* ou alcançamento (sic) dos níveis de renda dos países ricos” (BRESSER-PEREIRA; OREIRO; MARCONI, 2016, p. 03).

O novo desenvolvimentismo se diferenciaria do desenvolvimentismo clássico em alguns pontos (BRESSER-PEREIRA, 2012). Primeiro, por seu caráter não protecionista. Ao contrário do que acontecia em sua versão clássica, o novo desenvolvimentismo visa dar as condições de competição à indústria nacional sem assumir um modelo paternalista. Um segundo elemento diz respeito ao enfoque em uma taxa de câmbio competitiva, o que implica no reconhecimento de que “países que produzem bens usando recursos naturais baratos sofrem apreciação de longo prazo de sua taxa de câmbio” o que, por sua vez, “torna economicamente inviáveis outros setores de bens comercializáveis que usam tecnologia de ponta”. Em outras palavras, trata-se da atuação estatal para evitar a primarização econômica. Em terceiro lugar, embora reconheça a importância de uma política industrial, o novo desenvolvimentismo demanda uma “política macroeconômica competente”, com bases em “equilíbrio fiscal, taxas de juros moderadas e uma taxa de câmbio competitiva”. A política industrial e o apoio estatal às empresas estaria condicionado pelo caráter estratégico de suas atividades. Em quarto lugar, o novo desenvolvimentismo é refratário à noção de crescimento baseado na demanda e nos déficits públicos. A defesa do equilíbrio fiscal se dá “não em nome da ‘ortodoxia’”, mas pela percepção de que “o Estado é o instrumento de ação coletiva da nação por excelência”, o que exige o equilíbrio de suas finanças. Por fim, o novo desenvolvimentismo se mostra menos complacente com a inflação, focando no seu controle (BRESSER-PEREIRA, 2012, p. 45-50).

Não obstante, não houve uma corporificação absoluta da construção teórica proposta por Bresser-Pereira e outros autores na política econômica brasileira no período de 2003 a 2014. Assim sendo, ao falar na em uma perspectiva neodesenvolvimentista adotada nos governos petistas deve-se ter em mente a uma correlação de forças sociais que legitimava as opções de política econômica, bem como a retomada do papel do Estado no fomento ao crescimento. O

novo desenvolvimentismo é “o *desenvolvimentismo da época do capitalismo neoliberal*³⁰” (BOITO JR.; BERRINGER, 2013, p. 32, grifo dos autores). Tratava-se de uma condução controlada do crescimento econômico no marco do sistema capitalista. Nesse contexto analisaremos as opções de política econômicas do período.

Segundo Boito Jr. e Tatiana Berringer (2013, p. 32), os governos petistas caracterizaram-se pela opção a algumas políticas sociais e econômicas que, embora não rompessem com o modelo neoliberal ainda vigente, não eram as estratégias adotadas na gestão de Fernando Henrique Cardoso. As medidas adotadas objetivavam o impulso à economia nacional e o fomento à competitividade do capital nacional – fator que unificava os diversos setores da burguesia interna (BOITO JR.; BERRINGER, 2013). Almejavam ainda a melhoria das condições sociais brasileiras das camadas mais pobres e marginalizadas, a partir de políticas de transferência de renda tais como o Bolsa Família.

Autores como Rodrigo Alves Teixeira e Eduardo Costa Pinto (2012) e Bresser-Pereira (2013) reconhecem que durante o governo Lula o Brasil se beneficiou da expansão da demanda por commodities nas relações comerciais com a China. Entretanto, para Laura Carvalho, “a sorte não basta para explicar o tipo e a qualidade do crescimento que tivemos” (CARVALHO, 2018, p. 13). Por certo, dificilmente se sustenta o argumento de que o crescimento econômico observado à época se deu apenas pela demanda chinesa e pela valorização do mercado internacional de commodities.

Com isso em mente, analisamos a política econômica implementada no governo Lula da Silva, observando a diferença entre seus dois mandatos e a guinada a políticas mais desenvolvimentistas a partir de 2006. Os tópicos seguintes versam, respectivamente, sobre a política econômica do governo Rousseff e sobre o reflexo em política externa da busca por desenvolvimento nos governos do Partido dos Trabalhadores.

3.1 O governo Lula e o retorno do Estado

São várias as interpretações das opções de política econômica que levaram ao considerável crescimento econômico experimentado pelo Brasil durante o governo Lula da Silva. Alves Teixeira e Costa Pinto, por exemplo, identificam dois fatores como responsáveis por tal fenômeno, quais sejam: o boom das commodities, que elevou os termos de troca do país;

³⁰ Nas palavras de Bresser-Pereira (2012, p. 50), “o novo desenvolvimentismo é mais favorável ao mercado como uma instituição eficiente e capaz de coordenar o sistema econômico do que o antigo desenvolvimentismo, embora sua perspectiva esteja muito distante da fé irracional no mercado manifestada pela ortodoxia convencional”.

e uma política de expansão do mercado interno, decorrente, para os autores, “de certa flexibilização da orientação contracionista da política econômica” (TEIXEIRA; PINTO, 2012, p. 926). Por sua vez, Laura Carvalho identifica a existência de três pilares que deram sustentação ao crescimento econômico, ao que denomina de Milagrinho brasileiro³¹. Para além das medidas de distribuição de renda, a autora ressalta como pilares da política econômica o “maior acesso ao crédito” bem como os “maiores investimentos públicos em infraestrutura física e social” (CARVALHO, 2018, p. 19).

O diagnóstico de Carvalho não difere drasticamente do proferido por Teixeira e Pinto. A ampliação do mercado interno apontada por estes autores se dá justamente pela facilitação do acesso ao crédito associada às medidas de distribuição de rendas destacadas por Carvalho. Entretanto, enquanto Teixeira e Pinto compreendem que foi o aumento do mercado interno a principal força motriz do crescimento econômico, para Carvalho esse processo se deu por conta dos investimentos públicos realizados.

A política econômica do governo Lula da Silva pode ser dividida em dois blocos seguindo a aproximação ou o afastamento da ortodoxia econômica³². Com Antonio Palocci à frente do Ministério da Fazenda, a política econômica lulista se mostrava ainda atrelada à ortodoxia vigente durante os anos FHC e, nos seus primeiros anos, não alterou a condução da economia, priorizando o controle das contas públicas e o controle inflacionário através da taxa de juros (CURADO, 2011; BRESSER-PEREIRA, 2013; ARANTES; LOPREATO, 2017; TEIXEIRA; PINTO, 2012). A manutenção do tripé econômico pode ser considerada como um aceno positivo do governo ao mercado, ainda inseguro quanto aos rumos da política econômica do governo. Seja como for, movido em parte pelo *boom* das commodities e pela ampliação do mercado interno (TEIXEIRA; PINTO, 2012), o governo Lula apresentou em seus primeiros anos um considerável crescimento econômico, embora ainda abaixo das expectativas das bases governistas (CARVALHO, 2018). Apenas em 2006, com a saída de Palocci da Fazenda, implementa-se uma política econômica mais heterodoxa, com papel mais ativo do Estado.

³¹ O uso do termo “Milagrinho” faz referência ao chamado milagre econômico brasileiro, vivenciado no final dos anos 1960 e início dos 1970. Sua origem é atribuída à Edmar Bacha, que fez uso do termo para qualificar o crescimento econômico vivenciado quando do governo Lula da Silva. O uso do termo no diminutivo relacionado ao governo Lula se deve à intensidade com que o crescimento foi vivenciado no respectivo período histórico. Conforme Laura Carvalho (2018, p. 22), “o chamado Milagre econômico do período 1968-1973 da ditadura militar teve taxas mais altas de crescimento do que as do Milagrinho [...]”. Entretanto, ainda conforme a autora, tais taxas vieram “acompanhadas pela ampliação das desigualdades”.

³² Por ortodoxia econômica nos referimos ao modelo, na prática, corporificou-se no Novo Consenso Econômico dos anos 1990, envolvendo uma política fiscal restritiva, priorizando o superávit das contas públicas, associada ao controle inflacionário por meio da taxa de juros – ou seja, uma política econômica baseada no tripé macroeconômico (ARANTES; LOPREATO, 2017; BRESSER-PEREIRA, 2013).

Neste trabalho, tomaremos por enfoque as políticas de facilitação de acesso ao crédito a os investimentos públicos realizados no período porque tais medidas representam de forma mais contundente a tendência neodesenvolvimentista prevalente nos governos petistas³³. Sua implementação condiz com o que entendemos pelo “retorno do Estado”.

A política de expansão do acesso ao crédito foi essencial ao impulso do mercado consumidor interno³⁴. Implementado pela Lei nº 10.820 (BRASIL, 2003a), “o crédito consignado possibilitou que aposentados, servidores públicos e uma parcela de trabalhadores [...] obtivessem acesso a crédito com taxas de juros relativamente mais baixas e prazos maiores” (CARVALHO, 2018, p. 26). Teixeira e Pinto (2012) consideram que a flexibilização do acesso ao crédito se dava no marco da inflexão observada no governo Lula a partir de 2006. Ou seja, trata-se de medida adotada a partir de uma guinada neodesenvolvimentista pautada numa política fiscal mais expansiva. Segundo os autores, entre 2003 e 2010, o crédito “expandiu-se de 26,1% do PIB para 45,2% do PIB” (TEIXEIRA; PINTO, 2012, p. 926-927).

Na crise de 2008, no intuito de incentivar ainda mais o consumo, o governo adotou uma série de medidas, “tais como reduções das alíquotas do IR e do IPI sobre carros novos, material de construção e eletrodomésticos, do IOF nas operações de crédito das pessoas físicas e da COFINS sobre motos” (TEIXEIRA; PINTO, 2012, p. 927). O governo brasileiro ainda atuou para diminuir a taxa básica de juros, a Selic, que influenciaria nos valores desses empréstimos. Assim, entre janeiro de 2009 e julho do mesmo ano a Selic passou de 13,75% ao ano (a.a.) a uma taxa de 8,75% a.a. (TEIXEIRA; PINTO, 2012, p. 927). Não obstante, essa explosão creditícia afetou os índices inflacionários (CURADO, 2011), neutralizando os efeitos positivos do aumento. De todo modo, as medidas facilitaram a demanda, provocando um ciclo virtuoso na economia. Com a expansão do crédito e a transferência de renda e valorização do salário mínimo, inseria-se no mercado uma parcela da população brasileira que, demandante de novos produtos e serviços, fazia movimentar a economia.

³³ Não negligenciamos, entretanto, a importância das políticas de transferência de renda. Ganha destaque, nesse sentido, a criação dos programas de transferência de renda, dos quais o Bolsa Família é um caso particularmente especial. Previsto na Lei Federal nº 10.836, de 9 de janeiro de 2004 (BRASIL, 2015a), o programa foi responsável pela injeção de R\$13 bilhões na economia brasileira “dada a baixa propensão a poupar destes beneficiados” (CURADO, 2011, p. 94). Associado a isso, o governo Lula implementou uma política de valorização do salário mínimo que teve por resultado a melhoria das condições sociais para uma parcela significativa da população brasileira (CURADO, 2011; CARVALHO, 2018). Com isso, reforçava-se a política de inclusão social e de distribuição de renda.

³⁴ Tendo sido tal expansão creditícia concomitante a um processo de aumento da renda e diminuição dos níveis de desemprego, o endividamento, no caso brasileiro, só viria a ser um problema quando da desaceleração da economia, a partir dos anos 2011 (CARVALHO, 2018). Assim, os resultados imediatos foram majoritariamente positivos, incrementando o aquecimento da economia brasileira do lado da demanda.

Os investimentos públicos do período foram realizados, principalmente, no âmbito do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), implementado em 2007 (CARVALHO, 2018; TEIXEIRA; PINTO, 2012; SINGER, 2015; ORAIR, 2016). Segundo o então presidente Lula, o PAC englobaria “um conjunto de medidas destinadas a desonerar e incentivar o investimento privado, aumentar o investimento público e aperfeiçoar a política fiscal” (CONGRESSO EM FOCO, 2007), dando, portanto, as bases para um dos pilares fundamentais do desenvolvimento econômico brasileiro. Sob o comando da então ministra da Casa Civil, Dilma Rousseff, e englobando eixos de infraestrutura social e urbana, logística e energética (BRASIL, [s.d.]), o programa foi lançado como uma vitória do governo e um marco importante para o crescimento econômico brasileiro. Em discurso de lançamento do programa, Lula da Silva afirmava:

No nosso primeiro governo, conseguimos implantar um modelo de desenvolvimento firmado na estabilidade, no crescimento do emprego e do salário, na diminuição da pobreza e na melhoria da distribuição de renda.

O desafio agora é acelerar o crescimento da economia, com a manutenção e ampliação destas e outras conquistas obtidas nos últimos anos. É hora, acima de tudo, de romper barreiras e superar limites. Por isso, estamos hoje aqui para lançar o programa de Aceleração do Crescimento (CONGRESSO EM FOCO, 2007).

O PAC foi uma resposta às críticas ao baixo crescimento econômico no primeiro mandato de Lula da Silva. Nas palavras de André Singer (2015, p. 46), com o lançamento do PAC, “o Estado desperta da letargia e busca meios para alavancar o crescimento”. Para Rodrigo Orair (2016, p. 21), “o PAC contribuiu ao deslanchar um conjunto de projetos na área de infraestrutura e ampliar substancialmente a margem de dedução. No ano de 2009, por exemplo, a margem de dedução de investimentos quase dobrou, de R\$ 15,6 bilhões para R\$ 28,5 bilhões”. Reforçando tal argumento, Laura Carvalho destaca que “o bloco de investimentos previstos no programa para os quatro anos seguintes destinou-se sobretudo à infraestrutura física e social”.

Ainda mais importante para nossa tese é o fato de que o PAC previa projetos diretamente ligados ao progresso da ID. Projetos como o PROSUB, o Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações (SGDO) e o Programa FX-2, foram incorporados. Ao todo, eram 16 empreendimentos previstos no campo da Defesa e que favoreciam a ID³⁵. Havia ainda dois outros projetos na área de C&T que fomentavam a capacitação tecnológica da ID, ainda que indiretamente: a produção de reator multipropósito brasileiro e a produção de concentrado de

³⁵ Apenas um dos projetos previstos no âmbito do PAC não dizia respeito à indústria de defesa. Tratava-se da implementação de infraestrutura básica nos municípios da região de Calha Norte, em Rondônia (BRASIL, [s.d.]).

urânio. Contabilizavam-se, assim 18 que projetos envolviam a ID³⁶ (BRASIL [s.d.]d). O discurso de Lula da Silva, em 2007, na inauguração do PAC deixava claro que o programa era “uma peça de uma grande engrenagem” que acabaria por se “ampliar e desdobrar em várias etapas”. Segundo Lula, o PAC faria parte “de um grande esforço de crescimento que pressupõe, igualmente, a aceleração da reforma política, a aceleração da reforma tributária e a aceleração do aperfeiçoamento do sistema previdenciário, para o qual, aliás, o PAC já traz medidas específicas” (CONGRESSO EM FOCO, 2007).

Assim, os investimentos públicos, notadamente a partir do segundo mandato de Lula da Silva, funcionaram como força motriz para o desenvolvimento econômico brasileiro³⁷. Mesmo durante a crise econômica de 2008, as medidas econômicas adotadas pela administração Lula tiveram efeito anticíclico, amortecendo os efeitos na crise no Brasil (ORAIR, 2016; CARVALHO, 2018). As medidas adotadas levaram em 2009 à recuperação da economia brasileira que, no segundo semestre desse ano, cresceu 2,3% (CARVALHO, 2018, p. 37).

Assim, as opções de política econômica do período, principalmente com a inflexão observada em 2006, evidenciam a retomada do papel de catalizador do desenvolvimento econômico nacional pelo Estado. Embora com outra roupagem, o governo Dilma, como mostraremos, seria marcado por uma atuação mais incisiva do Estado na economia.

3.2 O governo Dilma: entre o industrialismo e a retração

O primeiro governo Dilma foi marcado por uma agenda econômica que, para André Singer (2015), poderia ser caracterizada como um “ensaio desenvolvimentista”. Tomando emprestado o conceito de desenvolvimentismo cunhado por Ricardo Bielchowsky³⁸, Singer

³⁶ Isso sem contar com os 15 projetos previsto para o fortalecimento da indústria naval, que beneficiariam indiretamente a indústria de defesa (BRASIL [s.d.]d).

³⁷ Defendendo este argumento, Laura Carvalho (2018, p. 29-30) ressalta alguns dos elementos que justificam tal afirmação. Em primeiro lugar, os investimentos públicos “induzem outros investimentos e geram emprego e renda no conjunto da economia, gerando um “efeito multiplicador” maior quando comparados aos gastos governamentais. Além disso, os investimentos públicos em infraestrutura social e física “se distinguem de outros gastos públicos porque levam à acumulação de ativos fixos (rodovias, ferrovias etc.), que potencialmente aumentam o patrimônio líquido do setor público e geram receitas no futuro para o Estado”. Em outras palavras, os investimentos públicos implementados pelo governo brasileiro tiveram externalidades positivas para o conjunto da economia impulsionando, por exemplo, a geração de empregos e atuando na redução, mesmo que consequencial, dos gargalos estruturais do País.

³⁸ Em sua definição, o desenvolvimentismo seria “a ideologia de transformação da sociedade brasileira definida pelo projeto econômico que se compõe dos seguintes pontos fundamentais: a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro; b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional no Brasil através das forças espontâneas do mercado; por isso, é necessário que o Estado a planeje; c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando

ressalta que a “nova matriz econômica” teria por substrato o ímpeto pela industrialização, com valorização da produção nacional e incentivo à produtividade e aos investimentos privados. Nas palavras do autor,

A desobstrução de caminhos para a retomada industrial, os esforços pela industrialização integral do país, a crença no papel indispensável do Estado no planejamento, a descrença nas forças espontâneas do mercado, a decisão por parte do Estado dos setores que devem se expandir e o papel estatal no financiamento destes estiveram todos presentes no que se poderia também denominar de “plano Dilma” (SINGER, 2015, p. 41).

Na mesma linha, Bresser-Pereira (2013) reconhece que o governo Dilma, ao menos nos dois primeiros anos de seu mandato, foi responsável pela implementação de políticas macroeconômicas que, por um lado, buscavam diminuir a influência do mercado financeiro na economia nacional – notadamente do setor bancário – e, por outro, fortaleciam a indústria, incentivando sua competitividade a partir da desvalorização do real frente ao dólar³⁹.

Esse teor industrialista leva Laura Carvalho a associar o período à assimilação pelo governo da agenda econômica defendida pela Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP). Centrada no aproveitamento do mercado externo e nos investimentos, a Agenda FIESP envolveria “a redução de juros, a desvalorização do real, a contenção de gastos e investimentos públicos e uma política de desonerações tributárias cada vez mais ampla, além da expansão do crédito do BNDES e o represamento das tarifas de energia” (CARVALHO, 2018, p. 59). A autora converge, assim, com narrativa apresentada por André Singer em 2015, ao expor a atuação da FIESP, da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e da Força Sindical para levar ao governo os anseios do setor industrial brasileiro (SINGER, 2015, p. 55). Com efeito, em 2011, Paulo Skaf, então presidente da FIESP, Artur Henrique, presidente da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e Paulo Pereira da Silva, o Paulinha da Força, presidente da Força Sindical e deputado federal pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT) de São Paulo, em texto escrito a seis mãos e publicado pela Folha de SP, vieram a público expressar o posicionamento pró-indústria. O texto pontuava os avanços econômicos logrados nos anos anteriores ressaltando, por outro lado, o que chamava de “precoce encolhimento da participação da indústria de transformação no nosso PIB”⁴⁰. O cenário, afirmavam, era o seguinte:

recursos financeiros, e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada seja insuficiente” (BIELCHOWSKY, 1995, p. 07 Apud SINGER, 2015, p. 41).

³⁹ É importante que se diga que, para o autor, a desvalorização do câmbio imposta por Dilma – de 1,65 reais/dólar para 2,05 reais/dólar – não teria sido ainda suficiente (BRESSER-PEREIRA, 2013, p. 10).

⁴⁰ Segundo os autores do texto, a participação da indústria de transformação passou “de 27% em meados dos anos 80 para 16% atualmente” (SKAF, HENRIQUE, SILVA, 2011).

À crescente reprimarização da pauta de exportação soma-se o processo de substituição da produção doméstica por produtos e insumos industriais importados e a expressiva queda do conteúdo nacional na produção [...].

O Brasil, com sua legítima aspiração de assumir um papel de liderança global, não pode abrir mão de uma indústria forte.

Nossa história mostra que o desenvolvimento industrial foi responsável pela urbanização, pela integração da população ao consumo e pelo crescimento dos demais setores da economia. A produção e a exportação de commodities agrícolas e minerais, apesar do grande aumento recente, não geram emprego e renda suficientes.

Mesmo o setor de serviços, tão importante para a economia, tem parte significativa de seu dinamismo derivado da indústria (SKAF, HENRIQUE, SILVA, 2011, s.p.).

O texto em questão simboliza uma clara articulação entre empresariado e “classe operária”. Os autores representam, ao menos no âmbito da oficialidade, os interesses organizados de suas respectivas classes. O que se destaca é que estes setores, tidos por vezes como antagonistas, se colocam em torno de uma agenda comum.

Assim, se em Lula da Silva houve um certo nacionalismo econômico, baseado no incentivo estatal a setores da economia, com Rousseff os holofotes passam à indústria – algo que não necessariamente acontecia antes. Dado o relativo consenso existente em setores da sociedade, a administração de Dilma Rousseff intentou garantir as condições necessárias para o desenvolvimento industrial⁴¹. Seu governo pode ser considerado como uma vitória do setor empresarial no sentido de fazer valer seus interesses junto ao governo.

Em seu discurso de posse (BRASIL 2011a), a presidenta eleita anunciava o comprometimento com o desenvolvimento científico e tecnológico brasileiro, ressaltando o papel fundamental da tecnologia no desenvolvimento econômico brasileiro. Expressões como “revolução tecnológica” e “conhecimento e inovação como instrumento da produtividade” repetiam-se ao longo do texto, denotando a iniciativa governamental de requalificar o crescimento brasileiro. Segundo Rousseff, o PAC continuaria funcionando como “instrumento de coesão da ação governamental e coordenação voluntária dos investimentos estruturais dos estados e municípios” além de servir como “incentivo ao investimento privado”, com especial valorização aos fundos de investimento privado de longo prazo.

Para além da continuidade do PAC, Rousseff anunciava também o Plano Brasil Maior, cujo lançamento se deu ainda no início de seu mandato, em agosto de 2011 (SINGER, 2015). O Plano Brasil Maior (PBM) interessa a este trabalho pois, além de dar destaque à indústria,

⁴¹ Vale ressaltar, entretanto, que não houve uma ruptura em relação às políticas adotadas por seu predecessor.

incluía em suas políticas também a ID (BRASIL, [s.d.]c). Segundo informe do BNDES, o PBM previa a congregação e articulação dos “esforços de política industrial do Governo Federal para o período de 2011 a 2014, com foco no estímulo à inovação e à competitividade da indústria brasileira”. Sua implementação daria “continuidade aos avanços obtidos com a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE) (2003-2007) e com a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) (2008-2010)” (BRASIL, 2011b, p. 105). Nesse sentido, a inserção da ID no PBM representa mais que a simples priorização do setor, transparecendo a percepção do potencial positivo em termos de desenvolvimento tecnológico dele advindo.

Ainda na esteiras das medidas adotadas por Dilma Rousseff para impulsionar a indústria local destacam-se a ampliação do acesso ao crédito via BNDES, as desonerações tributárias, controle de preços, medidas protetivas da indústria nacional, dentre outras medidas de impulso à produtividade (SINGER, 2015; CARVALHO, 2018).

Em 2011, o governo brasileiro passou a intervir nos denominados preços administrados. Duas intervenções foram particularmente importantes no período: a atuação da Petrobras na administração dos preços de combustíveis e o controle da fatura de energia elétrica. Ambos casos de influência direta nos custos de produção e distribuição. No tocante ao preço dos combustíveis, Laura Carvalho pontua:

Em junho de 2012 [...] a Petrobras anunciou um ajuste de 7,83% no preço da gasolina na refinaria e, para anular o efeito inflacionário sobre o preço cobrado do consumidor final, o governo reduziu a zero a alíquota da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico (Cide), imposto incidente sobre a comercialização de gasolina e diesel (CARVALHO, 2018, p. 66).

Segundo a autora, a estratégia do governo tinha por objetivo assegurar o lucro da Petrobras e evitar a aceleração da inflação. Havia no governo a preocupação de que a alta internacional do preço do petróleo não fosse repassada ao cidadão via preço de combustível nos postos de gasolina. Entretanto, a medida atingia de forma ainda mais incisiva os setores produtivos que se viam aliviados por não arcar com o ônus que do aumento do combustível acarretaria na distribuição de seus produtos.

O governo também atuou no controle da tarifa de energia elétrica, implementada inicialmente por meio da Medida Provisória 579, de 11 de setembro 2012 (BRASIL, 2012e), que respondia a uma “reivindicação da indústria para reduzir os custos e ganhar competitividade em relação aos importados” (SINGER, 2015, p. 44). Ao anunciar as medidas, Rousseff previa que as tarifas fossem reduzidas em cerca de 16,2% para consumidores residenciais e de 28% para a indústrias. Prevvia-se ainda a extinção de encargos incidentes na conta de energia elétrica,

renovação as concessões das empresas que venceriam em 2015 e um aporte de 3,3 bilhões de reais por parte do governo federal em subsídios de contas de alguns consumidores (UOL, 2012).

Rodrigo Orair (2016) aponta para o fato de que o período entre 2005 e 2014 foi marcado, de modo geral, por uma política fiscal expansionista. Embora pareça à primeira vista contraditório, dados os cortes orçamentários prevalentes entre 2011 e 2014, Orair observa que o expansionismo fiscal apresentava características de estagnação, e até mesmo de retração, já a partir de 2011. Além disso, o tipo de política implementada por Lula da Silva diferia substancialmente das opções feitas por Dilma Rousseff. Enquanto no primeiro caso prevaleciam os investimentos públicos, notadamente no campo da infraestrutura, a política fiscal de Dilma foi eminentemente marcada por desonerações. Ou seja, o expansionismo se dava não pelo gasto público, mas pelo fato de o poder público abrir mão de receitas fiscais em benefício da indústria.⁴²

Segundo Laura Carvalho, as primeiras medidas de desoneração implementadas pelo governo já estavam previstas no Plano Brasil Maior. Segundo a autora, “o plano previa, entre outros pontos, a redução do IPI sobre máquinas e equipamentos, materiais de construção, caminhões e veículos” bem como “a concessão de créditos tributários para exportadores e a chamada desoneração da folha de pagamentos” (2018, p. 69). Podemos acrescentar a essa lista as isenções fiscais e incentivos dados à ID a partir de legislação específica para a área, a exemplo do RETID. Se é possível afirmar que a política de desonerações já estava prevista no PAC, em Lula da Silva, foi em Dilma Rousseff que tais medidas se tornaram instrumentos basilares de desenvolvimento econômico (CARVALHO, 2018; BRASIL [s.d.]d). Sendo assim, a instauração do RETID simboliza, em última análise, que a importância da ID seria dada também a partir das supostas externalidades positivas – uma vez que as desonerações fiscais visavam, ao fim, o crescimento econômico.

Fechando a tríade industrialista da política econômica de Dilma Rousseff, vale citar a adesão a medidas de incentivo ao crédito subsidiado. Laura Carvalho (2018) destaca que a expansão creditícia observada a partir de 2012 se deu de forma diferenciada em relação ao governo Lula. Em suas palavras,

⁴² Em matéria veiculada em 2015, na Folha de São Paulo, Leonardo Souza e Bruno Villas Bôas notificavam que, segundo dados da Receita Federal, os valores das desonerações tributárias estabelecidas desde 2011 pelo governo somavam o montante de 458 bilhões de reais. O valor não é inexpressivo. Comparação da própria reportagem demonstra que o valor corresponde ao custeio do programa Bolsa Família pelo período de 17 anos (SOUZA; BÔAS, 2015).

Enquanto o saldo das operações com recursos livres passou a cair em relação ao PIB, as operações com recursos direcionados⁴³ – essencialmente operações de crédito subsidiado feitas por bancos públicos – mantiveram o ritmo acelerado de expansão que prevaleceu após a crise de 2008-9 e passaram a ocupar uma parcela cada vez maior do crédito total (CARVALHO, 2018, p. 77).

Para a autora, essa expansão se deu, ao menos para o caso das empresas, a partir do aumento da oferta de crédito do BNDES a juros subsidiados e que, “por sua vez, foi viabilizada pelos aportes de recursos do Tesouro ao Banco” (CARVALHO, 2018, p. 77). Em 2014, os repasses ao BNDES para empréstimos subsidiados foram de 110,7 milhões de reais (VERSIANI; AMORA, 2015). Ao discutir a Nova Matriz Econômica do governo Dilma, André Singer (2015) destaca que, apesar da utilização do BNDES enquanto ferramenta para o crescimento econômico, foi apenas no governo Dilma que tal uso se tornou sistemático, tendo alcançado, segundo o autor, a cifra de 400 bilhões de reais em crédito subsidiado.

Esse uso rendeu críticas em relação aos critérios dos empréstimos concedidos não apenas no âmbito de projetos internacionais, mas também em relação ao subsídio às empresas nacionais. Muitas dessas empresas beneficiadas com empréstimos subsidiados pelo governo acabaram adentrando no setor armamentista brasileira, participando de projetos de desenvolvimento de sistemas de armas dos mais importantes. – é o caso, por exemplo, da Odebrecht.

De todo modo, a centralidade da indústria na política econômica de Rousseff leva Laura Carvalho a ressaltar que o período em questão trouxe mudanças relevantes na condução da economia brasileira. Para a autora, não era apenas uma questão de mudança de contexto econômico:

As mudanças que marcaram o primeiro governo Dilma tampouco se resumem a uma papel maior e distinto para esses incentivos [desonerações tributárias e expansão do crédito a empresa]: vários elementos da política econômica do período do Milagre foram abandonados e outros eixos passaram a nortear a estratégia de desenvolvimento (CARVALHO, 2018, p. 40).

Para esta autora, o governo Rousseff foi marcado por “uma estratégia baseada nos incentivos ao setor privado, tanto via política fiscal, quanto via política monetária e creditícia” (CARVALHO, 2018, p. 40). A priorização da indústria, notadamente por meio de desonerações, sem detrimento dos investimentos públicos se dá no marco de uma rigidez fiscal

⁴³ Crédito com recursos direcionados são aqueles subsidiados direcionados a determinados setores da economia, enquanto que o crédito com recursos livres, por oposição, é aquele não subsidiado e não voltado a setores específicos.

associada a fatores como crescentes gastos sociais e baixo crescimento econômico (ORAIR, 2016).

3.3 Os impulsos à Internacionalização

Os reflexos do novo desenvolvimentismo na política externa dos governos Lula e Dilma expressaram-se na valorizaram e fortalecimento dos grupos produtivos nacionais. Essas premissas, já presentes no Plano de Governo do PT apresentado na campanha eleitoral de 2002, ecoaram também em 2006 e 2010, no marco da reeleição de Lula da Silva e da eleição de Dilma Rousseff, respectivamente. No documento de 2003 jazia a crítica ao governo anterior, de Fernando Henrique Cardoso, e às políticas então adotadas:

O atual governo fracassou também porque vendeu a ilusão de que o Brasil poderia se erguer como Nação sem esforço exportador, sem políticas públicas capazes de levar as empresas e a comunidade científica e tecnológica a investir recursos e esforços em inovação, registro de patentes, desenvolvimento de marcas e produtos aptos a competir internacionalmente (PT, 2002, p. 08).

No marco desse entendimento, os incentivos à indústria e demais setores da economia brasileira – aí inclusa a ID – não se limitavam a incentivos fiscais ou investimentos governamentais. Ainda em 2003, na V Conferência Ministerial da Organização Mundial de Comércio (OMC) ocorrida em Cancun, o governo brasileiro e os demais países em desenvolvimento agiam no sentido de garantir a si próprios um acordo mais justo. Negociava-se, então, a Agenda de Desenvolvimento de Doha. Iniciada em 2001, a Rodada de Doha permearia a agenda diplomática brasileira ao longo dos dois mandatos de Lula da Silva – dividindo espaço apenas com temas relativos à integração sul-americana (AMORIM, 2015a).

Em análise crítica da política externa de Lula da Silva, Boito Jr (2018, p. 44) afirma que é justamente na luta por uma “nova geografia comercial” que residiria a conexão entre a política externa e a política econômica do governo Lula. Posteriormente, em trabalho escrito com Tatiana Berringer, Boito Jr. viria a atribuir aos interesses internos as opções políticas feitas no período. Para eles,

a burguesia interna brasileira uniu-se em torno de interesses comuns no plano internacional, que fundamentalmente foram: (i) o apoio do Estado para a conquista de novos mercados para exportação de seus produtos e para a realização de investimentos diretos no exterior; (ii) a prioridade para os seus produtos e serviços nas compras do Estado e das empresas estatais e (iii) uma maior proteção do Estado para o mercado interno (BOITO JR; BERRINGER, 2013, p. 34-35).

O fato é que os dois pilares da Rodada de Doha, o acesso aos mercados agrícolas dos países ricos e proteção aos setores de manufaturas dos países em desenvolvimento, mostram a atuação governamental para prover e impulsionar o crescimento econômico nacional. Entretanto, talvez mais importante no âmbito da inserção brasileira na economia internacional seja a opção feita pela internacionalização de suas empresas e pelo impulso à exportação de seus produtos. Segundo Armando Boito Jr. (2018, p. 40-41), uma vez no governo, Lula iniciou uma política de “caça aos dólares”, incentivando a exportação dos produtos nacionais e, por conseguinte, a internacionalização das empresas brasileiras. Os anseios exportadores se estenderam também ao governo Dilma Rousseff, o que fica evidente por seu discurso de posse, no qual afirma:

Valorizar nosso parque industrial e ampliar sua força exportadora será meta permanente. A competitividade de nossa agricultura e da pecuária, que faz do Brasil grande exportador de produtos de qualidade para todos os continentes, merecerá toda nossa atenção. Nos setores mais produtivos a internacionalização de nossas empresas já é uma realidade (BRASIL, 2011a, [s.p.]).

Sobre a expressão desses “intuitos internacionalizantes” respeito às relações brasileiras com a América do Sul e com alguns países africanos, Boito Jr. e Berringer afirmam que

O Estado brasileiro passou a apoiar e financiar grande parte das obras de infraestrutura regional através da IIRSA [Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana] e, ao mesmo tempo, impulsionou a internacionalização das empresas brasileiras para a América Latina via linha de crédito especial do BNDES. Com isso, de certa maneira, constituiu-se mais do que um processo de integração regional, mas um processo de cooperação política entre os diferentes projetos de desenvolvimento nacional na região que favoreceu a expansão do capitalismo brasileiro para a região (BOITO JR.; BERRINGER, 2013, p. 36).

O que nos interessa aqui é menos o elemento político e mais o econômico. Na cooperação política jazia o interesse brasileiro de conquistar novos mercados. Embora a IIRSA se insira no contexto de diversificação de parcerias e, principalmente, de aprofundamento das relações no âmbito sul-americano, sua implementação equivalia também aos interesses econômicos brasileiros de consolidar uma integração física que possibilitasse o escoamento dos produtos brasileiros. Segundo Ristoff (2011, p. 8), o governo Lula, sem abandonar iniciativas prévias de integração física, enfatizava “o financiamento regional bilateral da integração sul-americana na área de infra-estrutura (sic) através, principalmente, do BNDES”, que passou “a atuar cada vez mais incisivamente no sentido de sustentar o desenvolvimento nacional e a competitividade da economia brasileira”.

Com efeito, a América do Sul se conformou como um dos principais mercados visados pelo Brasil. Para Patrícia de Vasconcellos (2014, p. 2), a partir do governo Lula da Silva, as empresas brasileiras de construção civil funcionaram menos como simples agentes econômicos e mais como atores de uma diplomacia tríade⁴⁴, “que busca consolidar os interesses e a liderança política do Brasil no processo de integração sul-americana”. Para a autora, esse cenário se conformou pela convergência de interesses entre empresas e Estado. Assim, obras como a construção de linha de metrô em Caracas, na Venezuela, a ampliação de gasodutos na Argentina, a construção de um aeroporto no Equador, bem como de uma estrada na Bolívia e de um hidrelétrica no Peru, são marcos da atuação brasileira em prol da internacionalização de suas empresas (RISTOFF, 2011; CRUZ, 2011; LISSARDY, 2011).

A atuação do BNDES nesses negócios foi imprescindível. Conforme reportagem de Lisandra Paraguassú (2015), de 2007 a 2015 o banco brasileiro financiou 11,9 bilhões de dólares em obras de empresas brasileiras realizadas no exterior. Segundo Paraguassú, “as operações fazem parte do segmento ‘exportações de serviços’, em que as empresas brasileiras que vencem licitações no exterior levam junto o crédito barato para o país que contrata a obra”. Em 2011, a instituição previa que os montantes chegassem a 860 milhões de dólares para a América Latina e Caribe, sendo boa parte destinada à América do Sul (LISSARDY, 2011), a exemplo dos contratos da Andrade Gutierrez para a construção de corredor rodoviário em Gana e da empreiteira OAS para atuação em Honduras, e do contrato para a obra do Porto de Mariel, em Cuba (PARAGUASSÚ, 2015). De acordo com Diego Cruz (2011), as gigantes brasileiras da construção civil apresentaram um crescimento de 544% na participação nos mercados africanos e latino-americano, graças aos incentivos governamentais.

Dessa forma, o BNDES deu as bases para a atuação das empresas brasileiras fora do país. Portanto, enquadrava-se como instrumento do processo de internacionalização de empresas implementado pelo Brasil (CERVO, 2008a; 2008b; CARVALHO, 2018; VASCONCELLOS, 2014; RISTOFF, 2011). Amado Cervo (2008b) atribuiu ao caráter Logístico que o Estado brasileiro teria assumido em Lula da Silva a motivação para respaldar a internacionalização da economia brasileira. Para o autor, o Estado Logístico “fortalece o núcleo nacional, transferindo à sociedade responsabilidades empreendedoras e *ajudando-a a operar no exterior, para equilibrar os benefícios da interdependência mediante um tipo de inserção madura no mundo globalizado*” (CERVO, 2008b, p. 457, grifo nosso). Em suas palavras,

⁴⁴ A autora refere-se ao conceito de Susan Strange e que define a atuação diplomática a partir de três eixos: Estado-Estado; empresa-empresa; e Estado-empresa (VASCONCELOS, 2014).

[...] o ensaio do Estado logístico, uma assimilação do comportamento dos grandes pelo governo brasileiro, recuperou estratégias de desenvolvimento e conferiu à política exterior funções assertivas: a) o reforço da capacidade empresarial do país; b) a aplicação da ciência e da tecnologia assimiladas; c) a abertura dos mercados do Norte em contrapartida ao nacional; d) mecanismos de proteção diante de capitais especulativos; e) uma política de defesa nacional (2008b, p. 461).

O carro-chefe da “caça aos dólares” era justamente o agronegócio e os “produtos industriais de baixa densidade tecnológica”, responsáveis pela maior parte do volume das exportações brasileiras (BOITO JR., 2018). Entretanto, empresas como a Odebrecht, Camargo Correia, Andrade Gutierrez, dentre outras, se beneficiaram pela abertura de mercados e incentivos à exportação implementados pelos governos petistas. Atraídas pela perspectiva de aumento dos gastos governamentais no setor armamentista muitas destas empresas passaram a atuar no mercado de material bélico.

Em 2009, foi criada a Andrade Gutierrez Defesa e Segurança, para atuar no projeto Inova Aerodefesa. Além disso, em associação com a francesa Thales, a empresa brasileira criou a joint venture Genesys, com foco em vigilância e monitoramento, bem como em infraestrutura críticas⁴⁵. A Odebrecht, por sua vez, adentrou no mercado de material bélico a partir da criação da Odebrecht Defesa e Tecnologia, bem como da aquisição de empresas do setor, a exemplo da Mectron. A empresa atuou no desenvolvimento do PROSUB, bem como na execução do projeto do A-Darter, por meio da Mectron⁴⁶. Podemos citar também a entrada da Camargo Correia no mercado de material bélico. Todas as empresas citadas foram beneficiadas pelos repasses do BNDES. Em reportagem da revista Veja, são explicitados dados de relatório do Tribunal de Contas da União que aponta os valores dos repasses. Entre 2006 e 2016, a Odebrecht concentrou 81,8% dos repasses⁴⁷.

3.4 Considerações Preliminares: o respaldo do novo desenvolvimentismo

⁴⁵ Informações disponíveis em < <http://www.andradegutierrez.com.br/DefesaSeguranca.aspx> >.

⁴⁶ Com a crise instaurada na Odebrecht por conta das investigações da operação Lava Jato, a empresa foi levada a abrir mão de parcela de sua participação no setor. No site da empresa não há referência alguma às atividades no setor de Defesa. A Mectron, empresa que atingiu considerável domínio tecnológico no setor missilístico, foi negociada junto à israelense Elbit Systems. Não conseguimos auferir se as negociações foram efetivamente concluídas. Todavia, em agosto de 2016 a Odebrecht recebeu autorização do Conselho Administrativo de Defesa Econômica, o CADE, para venda da Mectron (COSTA, 2016). Tudo isso representa, em nosso entendimento, considerável perda para o Brasil em termos de domínio científico e tecnológico e de capacidade dissuasória.

⁴⁷ As cifras chamam atenção: “[...] a companhia que mais sacou recursos foi a construtora Andrade Gutierrez, com 3,7 bilhões de dólares (9,6% do total). A lista é seguida pela Queiroz Galvão, que usou 1,88 bilhão de dólares (5%); Camargo Corrêa, que obteve 632 milhões de dólares (1,6%), e OAS, com 393 milhões de dólares (1%). Todos os demais empréstimos feitos pelo BNDES nos últimos dez anos não ultrapassam o índice de 1% do total, somando apenas 433,4 milhões de dólares” (VEJA, 2016).

Por sua dependência dos gastos públicos, poder-se-ia afirmar que não haveria espaço para o crescimento da ID num cenário econômico de retração de gastos ou de medidas liberalizantes extremas. Assim, é compreensível que no Brasil dos anos 1990 a ID tenha sido preterida pelos governos – notadamente no marco da desindustrialização geral experimentada pelo país no período (OREIRO; FEIJÓ, 2010). Segundo Melo

Na década de 1990, o fim da Guerra Fria, a globalização econômica e a onda neoliberal questionaram o papel do Estado, inclusive no que diz respeito à BITD. Observou-se um progressivo desengajamento do Estado da BITD, que se manifestou pela diminuição das compras de equipamentos de defesa e das verbas de P&D militar, pela privatização das empresas e pela diversificação das atividades das empresas de defesa para o cenário civil. As indústrias de defesa passaram a inscrever-se gradativamente na lógica do mercado e perseguir, como suas congêneres civis, eficiência e competitividade (MELO, 2015, p. 48).

Com a mudança de perspectivas ocorrida nos anos 2000, a ID passa a contar, também no campo econômico, com uma conjuntura favorável ao seu desenvolvimento. David Magalhães corrobora com tal análise e afirma:

Já no primeiro mandato do Governo Lula era possível notar a existência de quadros adeptos de soluções desenvolvimentistas para a retomada do crescimento econômico, como é o caso de Carlos Lessa e Darc Costa, no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Roberto Amaral, no Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), e Dilma Rousseff, no Ministério de Minas e Energia (MAGALHÃES, 2018, p 35).

Poderíamos questionar, entretanto, em que medida a reprimarização econômica observada no governo Lula da Silva no marco do *boom* das commodities afetou o setor armamentista nacional⁴⁸. Os dados levantados nesta pesquisa nos permitem apenas afirmar que apesar do crescimento da participação do setor primário, notadamente agroexportador, como componente do PIB brasileiro, havia ainda um cenário propício ao desenvolvimento da ID. Não se trata, entretanto, de atribuir ao setor uma posição de centralidade na economia brasileira. Buscamos somente expor que, no período, a política econômica adotada em cada um dos governos deu respaldo ao desenvolvimento da ID. Assim, se nos governos Lula esse cenário era conformado especificamente por investimentos em infraestrutura física e social no primeiro governo Dilma o contexto benéfico à ID foi consagrado a partir das medidas industrialistas adotadas, notadamente no campos das desonerações fiscais.

⁴⁸ Para uma discussão mais aprofundada, ver Lopes da Silva (2018).

4. AUTONOMIA ESTRATÉGICA E CAPACIDADE DISSUASÓRIA

Em seu discurso de posse no Congresso Nacional, em 2003, Lula da Silva marcava posicionamento: “‘mudança’; esta é a palavra-chave, esta foi a grande mensagem da sociedade brasileira nas eleições de outubro. A esperança finalmente venceu o medo, e a sociedade brasileira decidiu que estava na hora de trilhar novos caminhos” (BRASIL, 2008b, p. 07). Reforçava-se, já nos primórdios de seu governo, as inflexões que se desenvolveriam no decorrer de seus dois mandatos, tendo efeitos remanescentes também no governo de sua sucessora.

Conforme Sebastião Velasco e Cruz e Ana Maria Stuart (2010, p. 71) as inflexões na política externa brasileira já eram vislumbradas antes mesmo da posse de Lula da Silva no cargo. Analisando o período imediatamente anterior à posse, os autores ressaltam o significado que adquiriu à época o envio de um emissário especial⁴⁹ do presidente eleito à Caracas, na Venezuela, para tratar diretamente com o presidente Hugo Chávez a crise política que ali se instaurava.

As alterações ficavam expressas também na escolha dos quadros dirigentes da burocracia diplomática. De 1995 até os anos 2002 a política externa de Cardoso foi conduzida por Luiz Felipe Lampreia e Celso Lafer. Ambos representavam setor do Itamaraty ao qual Miriam Gomes Saraiva (2013) daria o nome de institucionalistas pragmáticos – pela percepção de que a inserção internacional do país perpassaria pela participação nas instituições e regimes internacionais (CERVO, 2002). No governo Lula da Silva, foram nomeados Celso Amorim e Samuel Pinheiro Guimarães como ministro das Relações Exteriores e Secretário Geral do Itamaraty, respectivamente. Críticos da política externa de Lampreia e Lafer (CERVO, 2002), formavam o grupo chamado por Saraiva (2013) “autonomistas”, caracterizados pela defesa de uma projeção autônoma no cenário internacional.

Celso Amorim qualificaria sua própria política externa como ativa e altiva, fazendo referências às iniciativas tomadas para dotar o país de maior independência no sistema internacional. Segundo Amado Cervo,

o pensamento prevalecente durante o governo Lula conduz a uma inferência: as estruturas do capitalismo produzem benefícios unilaterais em favor dos mais fortes, como pensavam os cepalinos e os independentes, a menos que se estabeleça a união dos países emergentes, cujos governos, agrupados em coalizões (como o Mercosul), negociam reciprocidades reais nas relações com os países centrais ou travam o avanço da governança global, como pensa Celso Amorim, estrategista das relações internacionais pós-neoliberais (CERVO, 2008a, p. 25).

⁴⁹ Tratava-se de Marco Aurélio Garcia, filiado ao Partido dos Trabalhadores e que seria nomeado assessor especial da Presidência da República para Assuntos Internacionais durante os governos Lula da Silva e Dilma Rousseff.

Assim, “embora não tivesse havido ruptura significativa com paradigmas históricos da política externa do Brasil [...], houve uma mudança significativa na ênfase dada a certas opções abertas anteriormente a ela” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2016, p. 100). O governo Lula da Silva buscou uma estratégia de inserção internacional baseada na diversificação de parcerias sem negligenciar as linhas tradicionais da política externa do país.⁵⁰ Tal estratégia é definida pela “adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais” achando que tais relações reduziram as assimetrias nas relações com os países desenvolvidos, dando maior poder de barganha ao País (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 283).

Com a eleição de Dilma Rousseff, em 2012, a expectativa era de continuidade, entretanto, algumas nuances devem ser destacadas. No tocante à política externa, o perfil do governo Dilma apresentou uma retração, certa letargia em comparação à política externa “ativa e ativa” anterior. Para Amado Cervo e Antônio Calos Lessa (2014), o período foi definido pelo declínio do perfil internacional do Brasil, em comparação à política externa conduzida por Lula da Silva. Tratava-se da “continuidade lerda e obstruída” de iniciativas adotadas pelo governo anterior (CERVO; LESSA, 2014, p. 134).

Os governos petistas trouxeram nova roupagem a elementos já conhecidos da política externa brasileira. A política externa brasileira passava então a ser pautada pelos anseios autonomistas, tendo sido definida conceitualmente como “autonomia pela diversificação” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2016), estratégia que preconizava a diversificação das parcerias internacionais brasileiras como forma de redução da dependência. Quando da reeleição de Lula da Silva, observou-se “o aprofundamento da estratégia de autonomia pela diversificação”, num cenário em que “suas mudanças graduais se tornaram mais visíveis na formatação da política externa brasileira” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2016, p. 115). Assim, a partir de 2003 a política externa brasileira era guiada por um ímpeto de “reduzir assimetrias nas relações exteriores com as potências e, ao mesmo tempo, manter boas relações com os países em desenvolvimento, cooperando em organizações internacionais e reduzindo, assim, o poder dos países centrais” (2016, p. 104-105).

⁵⁰ Vigevani e Cepaluni (2016) chamam atenção para o fato de que o programa de governo petista implicava um maior distanciamento em relação aos países desenvolvidos. Entretanto, os autores pontuam que “[...] certo saudosismo em relação ‘à autonomia pela distância’ no governo precisou conviver com determinadas realidades, que em apenas em alguns aspectos sofreram mudanças em relação às existentes na administração Fernando Henrique Cardoso” (VIGEVANI; CEPALUNI, 2016, p. 107).

Esse movimento da política exterior ficava evidente quando na fala de Samuel Pinheiro Guimarães, secretário-geral do Itamaraty no período:

Na execução de sua política externa, e sempre orientado pelos princípios constitucionais, o Brasil, em um mundo profundamente desigual, arbitrário e violento, tem que reagir às iniciativas políticas das Grandes Potências e, muito especialmente, da Hiperpotência, os Estados Unidos; o Brasil tem que articular alianças políticas, econômicas e tecnológicas com os Estados da periferia do sistema internacional para promover e defender seus interesses; e o Brasil que transformar suas relações com as Grandes Potências, historicamente desequilibradas (GUIMARÃES, 2006 Apud VIGEVANI; CEPALUNI, 2016, p. 106).

Essa estratégia estava refletida nas coalizões estabelecidas em prol do desenvolvimento e no marco das negociações de liberalização do comércio – a exemplo do G-20 e das negociações no âmbito do MERCOSUL para acordo comercial com a União Europeia – bem como em iniciativas de articulação política no cenário internacional. Blocos tais como o IBAS – envolvendo Brasil, Índia e África do Sul – e o BRICS – formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – eram considerados símbolos da articulação dos países emergentes para fazer valer seus interesses face aos países desenvolvidos. Além disso, o esforço brasileiro pela conformação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) assim como o estabelecimento do Fórum América do Sul-África (ASA) e América do Sul-Países Árabes (ASPA) são simbólicos dessa estratégia. Tais iniciativas não se restringiam apenas ao âmbito diplomático, mas envolviam também arranjos cooperativos de Defesa. As opções feitas no período implicavam uma mudança quanto à visão de mundo prevalente no governo anterior e que tinha na adesão aos regimes e normas internacionais mecanismo primordial de inserção. Com Lula da Silva, a busca de autonomia no âmbito internacional vinha acompanhada da percepção da necessidade de capacidade dissuasória condizente com seus anseios.

Nesse contexto, a ID adquiria centralidade. Conforme Magalhães (2018), as iniciativas de revitalização da ID refletiam e legitimavam os interesses da política externa. Seguia-se, assim, a visão estabelecida ainda em seu discurso de posse de 2003 e presente também em seus programas de governos, a qual preconizava em diversas passagens a importância do desenvolvimento tecnológico para o país. “Na era do conhecimento em que vivemos”, dizia-se, “um país com as dimensões e potencialidades do Brasil não pode abrir mão de desenvolver *software*, máquinas inteligentes e bens industriais ou agroindustriais de alto valor agregado e elevado conteúdo tecnológico” (PT, 2002, p. 8). No tocante à Defesa Nacional, o Programa de Governo petista declarava que “as FFAA [Forças Armadas] encontram-se [...] com poucos recursos, não sendo capazes de oferecer a seus contingentes a formação e os meios compatíveis com as exigências da defesa nacional”. Nesse sentido, defendia-se:

É imperativo que o novo governo proponha ao Congresso Nacional um debate sobre o papel das FFAA no próximo período. A partir daí será possível definir, com clareza, uma orientação para o reequipamento material das Forças Armadas, coerente com o redesenho da política de defesa nacional. O governo Lula reforçará, modernizará e prestigiará as FFAA do País. A introdução permanente de novas tecnologias para a plena defesa do território nacional, do mar territorial e do espaço aéreo constitui um vetor fundamental para a soberania nacional (PT, 2002, p. 05).

Nesse contexto e no marco da diversificação de parcerias e dos intentos de ampliação da liberdade de ação nacional, chamam atenção as iniciativas do governo brasileiro para consolidar parcerias e projetos conjuntos – algumas tratadas como parcerias estratégicas – que, em si, denotavam o estímulo governamental a iniciativas que dotassem o país de maior capacidade dissuasória e, por conseguinte, ampliassem sua autonomia estratégica. Isso se justificava pelo entendimento de que “ser um país pacífico não significa ser um país passivo [...]” (AMORIM, 2013, p. 301).

A busca da autonomia estratégica – notadamente em seu componente tecnológico – consolidava-se como um dos elementos basilares da política externa dos governos do PT. No quadro em tela, dadas as dificuldades inerentes ao processo de desenvolvimento tecnológico militar autônomo, o Brasil optou pela cooperação internacional e da transferência de tecnologia como estratégia para a obtenção de tecnologias de defesa e para a produção de sistemas de armas. Três das iniciativas desenvolvidas no período foram emblemáticas: o desenvolvimento do míssil A-Darter, produzido em parceria com a África do Sul; o acordo de transferência de tecnologia com a Suécia no âmbito do Programa FX-2; o desenvolvimento do PROSUB, em parceria com a França. Cabem ainda alguns comentários em relação às iniciativas implementadas no âmbito do Conselho de Defesa Sul-Americano, o CDS. Embora tais iniciativas não tenham se materializado em termos de recursos materiais, sua presença nos planos de ação do Conselho representam a prioridade que a região adquiriu na política externa dos governos petistas.

4.1 O Míssil A-Darter: diversificação de parcerias e cooperação Sul-Sul

Dentre os casos mencionados, o acordo estabelecido com a África do Sul para o desenvolvimento e produção do míssil A-Darter é simbólico pela sua coadunação com as diretrizes mais amplas estabelecidas para a política externa brasileira durante os governos petistas. No âmbito das relações Sul-Sul, priorizadas na estratégia de diversificação de parcerias, a África do Sul se conformava como um parceiro importante não apenas por ser

também um país emergente, mas pela aproximação brasileira a países africanos no governo Lula da Silva. Assim, a atuação conjunta dos dois países no marco da Cúpula América do Sul-África (ASA) e do Fórum IBAS, envolvendo também a Índia, pode ser vista como amadurecimento das relações entre os países.

Conforme Paulo Visentini (2013), o interesse comum que Brasil e África do Sul demonstravam em seus respectivos entornos estratégicos servia de justificativa à percepção de que a região deveria ser defendida, sendo a soberania dos países neles garantida. Soma-se a isso a descoberta de recursos naturais estratégicos no Atlântico Sul – vide o pré-sal brasileiro – que dá à região ainda maior importância em termos comerciais e estratégicos. É nesse contexto que se insere a afirmação de Visentini. Segundo o autor, “o estabelecimento de alianças defensivas é esperado quando os Estados são potências regionais em diferentes regiões, mas com preocupações semelhantes [...]” (VISENTINI, 2013, p. 207). Assim, o acordo de cooperação para a produção de armamentos entre Brasil e África do Sul refletia não apenas uma opção política no marco de uma estratégia de política externa, mas a necessidade percebida pelos países de garantir a si uma inserção internacional autônoma.

O acordo se origina na assinatura de compromisso de cooperação em matéria de defesa assinado em junho de 2003, na Cidade do Cabo, entre o MD brasileiro e o Departamento de Defesa da África do Sul. O documento se baseava no “interesse comum na manutenção da paz e segurança internacional”, no ímpeto de incrementar as relações entre os países e na percepção das oportunidades de cooperação em defesa. A partir de sua assinatura criou-se do Comitê Conjunto de Defesa Brasil-África do Sul (JDC, por sua sigla em inglês) para gerenciar a cooperação em matéria de defesa entre os países em suas variadas vertentes⁵¹. As reuniões do JDC, entretanto, apenas foram realizadas anos depois, tendo a primeira edição ocorrido em 2013, já sob o governo Dilma Rousseff e com Celso Amorim à frente do MD (DEFESANET, 2013a), o que nos leva a crer que o Comitê não esteve efetivamente engajado no acordo de cooperação para produção do A-Darter.

Entretanto, já há ali alguns elementos indicativos dos intentos brasileiros e sul-africanos em estabelecer uma parceria que levasse a concretizar ganhos estratégicos no campo tecnológico e da produção de armamentos. Estava previsto pelo documento a cooperação técnica e em atividades de P&D, de aquisição de armamentos e de apoio logístico. A troca de experiências e realização de treinamentos conjuntos eram também antevistas no texto. O documento previa a sua própria complementaridade, a partir de acordos suplementares futuros

⁵¹ 60502000697201827 (protocolo). Data do Pedido: 09 de Abril de 2018.

que focassem em áreas temáticas específicas⁵². Assim, o acordo pode ser considerado a raiz normativa para o desenvolvimento do projeto A-Darter.

Todavia, o programa, em si, foi iniciado apenas em 2006. Neste ano, segundo Peterson Silva (2011, p. 24), o A-Darter⁵³ passa a ser desenvolvido “por meio da parceria entre a Força Aérea Brasileira (FAB), ao lado das empresas brasileiras do setor de defesa Mectron⁵⁴, Avibras⁵⁵ e Opto Eletrônica⁵⁶, e a agência do governo sul-africano ARMSCOR⁵⁷ [...], juntamente com a companhia estatal Denel”. Anteriormente, o míssil era desenvolvido individualmente pelo governo sul-africano (SILVA, 2011; CAMPBELL, 2010). Entre 2006 e 2014 – ano que encerra o recorte temporal deste trabalho – o projeto do A-Darter apresentou consideráveis avanços.

Perterson da Silva (2011) afirma que, uma vez concluído, o A-Darter será um dos mais avançados mísseis de sua categoria. Por conseguinte, a busca pelo domínio da tecnologia envolvida em sua produção representa a vontade brasileira em acompanhar os progressos internacionais na área. Ainda nas palavras de Silva,

o A-Darter poder [sic] ser visto, portanto, como um interessante canal para explorar tecnologias associadas, por exemplo, à detecção de infravermelho, a redes neurais de apoio à tomada de decisão, à simulação de ambientes dinâmicos, à óptica de alta precisão, ao controle de navegação, entre outras. São tecnologias que podem vir a ser aproveitadas tanto em outros projetos militares quanto em outros produtos civis nas pranchetas de engenheiros altamente especializados, dentro das empresas ou de centros tecnológicos. Essa dualidade civil-militar é uma característica bastante atual de várias empresas de alta base tecnológica no mundo, seja para escapar da sazonalidade das encomendas específicas de defesa, seja para dominar determinadas tecnologias para seus produtos estritamente civis (SILVA, 2011, p. 26-27).

O entendimento expresso por Silva se estendia aos setores governamentais que enxergavam no projeto uma possibilidade de inserção mercadológica e era visto como um exemplo positivo de integração entre as IDs dos dois países (BRASIL, [2015?]). Daí os vultuosos investimentos realizados no programa. Até 2015 foram investidos cerca de R\$ 300 milhões no programa, “sendo a metade desse valor diretamente em empresas nacionais”. Nesse

⁵² 60502000697201827 (protocolo). Data do Pedido: 09 de Abril de 2018.

⁵³ O A-Darter é um míssil ar-ar de quinta geração, guiado por ondas de infravermelho. O míssil apresenta uma alta capacidade de manobra, atingindo alvos num raio de até 12 quilômetros – é, portanto, um míssil de curto alcance (SILVA 2011; AMARANTE, 2013; BRASIL, [2015?]). Prevê-se que o míssil pese cerca de 90Kg, tendo 2,98 metros de comprimento e 166mm de diâmetro (PODER AÉREO, 2008). Seu financiamento, pelo lado brasileiro, é feito por meio de recursos do BNDES e da Financiadora de Estudos e Projetos, a FINEP (CAMPBELL, 2010).

⁵⁴ Trata-se de uma empresa que, à época, pertencia ao grupo Odebrecht.

⁵⁵ Responsável pela produção do motor do foguete (CAMPBELL, 2010).

⁵⁶ Responsável pela produção do *seeker head* do A-Darter, ou seja, da “ponta” do míssil na qual se encontra o sistema de guia por infravermelho (CAMPBELL, 2010).

⁵⁷ Trata-se da Corporação de Armamentos da África do Sul, no original, Armaments Corporation of South Africa.

momento, cerca de 90% do projeto se encontrava concluído (BRASIL; [2015?]). Ademais, segundo o site especializado, Poder Aéreo (2008), “cerca de 30 engenheiros brasileiros do CTA [Centro Tecnológico da Aeronáutica] e da FAB estão envolvidos no projeto e na transferência de tecnologia para o Brasil”. Os números expressos, em termos de valores investidos e equipe envolvida, podem ser tomados como símbolos da complexidade envolvida no projeto. Segundo Amarante (2013, p. 32), “a primeira fase de desenvolvimento do míssil pelo Brasil incluiu a absorção de tecnologia até se chegar ao nível da África do Sul, que estava mais à frente no desenvolvimento deste tipo de projeto”. Conforme o autor, este processo é fundamental uma vez que garante que as partes cooperadas estejam no mesmo nível de domínio tecnológico. Assim, em 2007 a FAB enviou sua primeira equipe de especialistas à África do Sul, seguido de equipes das empresas brasileiras participantes do projeto – Mectron, Avribrás e Opto Eletrônica (SILVA, 2011, p. 199).

Em 2010, o processo de desenvolvimento do projeto estava basicamente completo. A partir daí, o míssil entraria em sua fase de industrialização e seguiria para a produção (CAMPBELL, 2010). Em julho do mesmo ano, o míssil foi disparado pela primeira vez de uma aeronave Gripen, pela África do Sul. Tratava-se de teste de disparos que visava assegurar a operabilidade do armamento e seu enquadramento na plataforma escolhida – o Gripen (PODER AÉREO, 2010). Em 2011, segundo Silva, as principais preocupações dos atores envolvidos no programa eram:

A manutenção e o avanço dos conhecimentos adquiridos no A-Darter, as discussões sobre a integração dos subsistemas desenvolvidos pelas empresas brasileiras, os desafios postos por cerceamentos tecnológicos (há menções de ao menos três casos até o momento) e a defasagem entre o início do projeto na África do Sul e o envolvimento brasileiro, bem como as negociações envolvendo a comercialização (Marketing Agreement) do A-Darter no futuro (SILVA, 2011, p. 199-200).

De todo modo, o programa se desenvolveu de forma relativamente estável ao longo dos anos. As dificuldades que surgiram no decorrer do processo não impediram que, já em 2012, começassem as preparações para a produção do A-Darter. Informe publicado no site da Força Aérea indicava que as primeiras unidades seriam entregues a partir de 2015 (BRASIL, 2012f) mas houve um atraso na entrega. Em 2016, a previsão da entrega foi revista. À época, o A-Darter, segundo a Força Aérea, se encontrava 90% concluído (BRASIL, 2015b). Relatório publicado em 2017 pela sul-africana ARMSCOR reconhecia que o míssil seria entregue com um atraso de dois anos (DEFENCEWEB, 2017). De todo modo, em 2018 o A-Darter concluiu sua fase de testes estando, assim, pronto para a comercialização (VINHOLES, 2018).

O programa A-Darter é, portanto, um caso de sucesso de cooperação para a produção de armamentos. Seu desenvolvimento, na medida em que possibilitou ao país a assimilação das tecnologias envolvidas no processo, se inseria no contexto de uma política externa autonomista que visava a uma maior independência.

4.2 O PROSUB e a construção do poder naval

A autonomia pela diversificação de parcerias não implicava no abandono das relações historicamente mantidas com as grandes potências. O Brasil manteve com estes países relações relativamente estáveis, sendo que os Estados Unidos estiveram dentre os principais parceiros comerciais brasileiros. De igual forma, as relações entre Brasil e França tiveram expressão considerável no âmbito da cooperação em matéria de defesa.

No seguimento de seu segundo mandato, o governo Lula da Silva lançava o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB). Englobado pelo projeto de Construção do Núcleo do Poder Naval⁵⁸ e desenvolvido em parceria com a França, o PROSUB tinha por intuito “projetar e construir no Brasil quatro submarinos convencionais⁵⁹ e, por último um submarino movido a propulsão nuclear”, além de uma base naval e dois estaleiros para apoio das operações (BRASIL, [2015?], p. 15; LOPES, [s.d.]; BRASIL, [s.d.]). Iniciado em 2008, o projeto se estendeu pela maior parte de seu segundo mandato, passando por todo o primeiro mandato de Dilma Rousseff. Na verdade, a primeira unidade do PROSUB, um submarino convencional da classe Riachuelo, foi entregue apenas em 2018, no governo Michel Temer (GÓES, 2018). Ademais de responder a uma preocupação recorrente do governo brasileiro com a região denominada Amazônia Azul, correspondendo ao Atlântico Sul e às águas jurisdicionais brasileiras, pode-se dizer que o PROSUB, na medida em que visava produzir um submarino de propulsão nuclear, coadunava dois objetivos centrais da estratégia de defesa para a Marinha do Brasil (MB): o Programa Nuclear da Marinha (PNM) e o reaparelhamento da força.

A parceria com a França previa a transferência de tecnologia por parte do governo francês nas etapas do programa que não envolvessem a tecnologia nuclear. Esta viria a ser desenvolvida autonomamente por parte do Brasil, por meio do Programa Nuclear da Marinha

⁵⁸ Tal projeto englobava uma série de outros programas a serem desenvolvidos, segundo planejamento, de 2009 a 2047 (BRASIL, 2012c, p. 196).

⁵⁹ Trata-se de submarinos da classe Scorpène, modelo francês. Os quatro submarinos brasileiros são, além do Riachuelo, lançado em Dezembro deste ano, o Humaitá, o Tonelero e o Augostura, ambos baseados no modelo francês.

nas instalações do Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo⁶⁰ (BRASIL, [s.d.]; GÓES, 2018). Em resumo, o compartilhamento de tecnologia se daria no âmbito dos sistemas de combate e de controle, dos cascos dos submarinos e em alguns elementos da estrutura física do complexo naval (LOPES, [s.d.]). Nesse sentido, entre 2010 e 2012, uma equipe brasileira formada por cerca de 80 pessoas, entre engenheiros, especialistas, operários, esteve em capacitação na França para, no seu retorno, funcionar como uma caixa de reverberação do conhecimento adquirido (BRASIL, [2015?], p. 17; BRASIL, [s.d.]).

A construção dos cinco submarinos previstos é levada a cabo no município de Itaguaí, no estado do Rio de Janeiro. Para tanto, foi edificada na cidade uma grande estrutura, composta por galpões e oficinas, “de forma a assegurar que o país tenha uma estrutura adequada para a construção e a manutenção de submarinos” (BRASIL, [2015?], p. 14). Em reportagem sobre o desenvolvimento do PROSUB, Rodrigo Lopes afirma que

a escolha de Itaguaí, município de quase 126 mil habitantes, como toca dos submarinos brasileiros — os atuais têm como base Niterói — responde a uma posição geográfica estratégica. O Rio fica no centro da costa brasileira, o que facilita os deslocamentos de patrulha e a cobertura da força de submarinos a Norte e a Sul. Cortada pela BR-101 — Rio-Santos, Itaguaí está localizada entre a capital fluminense e São Paulo, dois polos de mão de obra. O local está a cerca de 35 quilômetros da Base Aérea de Santa Cruz, que opera os caças F-5 e AMX A1 (LOPES, [s.d.]).

A estrutura engloba: uma Unidade de Fabricação de Estruturas Metálicas (UFEM); um complexo de prédios que conformam o Estaleiro de Manutenção e a Base Naval; um complexo radiológico contendo duas docas secas, onde serão realizadas as trocas do combustível nuclear; e um elevador de navios utilizado para o lançamento dos submarinos ao mar (BRASIL, [s.d.]). Segundo a Marinha do Brasil, para esse empreendimento foi escolhida a Odebrecht, pela sua comprovada experiência em obras de construção civil ao redor do mundo. Assim, junto à francesa DCNS⁶¹ e sob comando da Coordenação-Geral da Programa de Desenvolvimento de

⁶⁰ Com efeito, o desenvolvimento e produção de toda a parte nuclear do PROSUB esteve, ao longo do processo, sob total responsabilidade brasileira. O país, a partir do Programa Nuclear da Marinha (PNM), adquiriu domínio sob o ciclo de produção do combustível nuclear e pôde, então, debruçar-se na concepção da parte nuclear do PROSUB, sendo responsável, por exemplo, pela produção de um protótipo de reator nuclear a ser incorporada na turbina do submarino nuclear previsto no âmbito do projeto (BRASIL, [2015?]). Com isso, o Brasil passa a dominar tecnologias de difícil acesso, consideradas sensíveis e, por consequência disso, submetidas a restrições diversas no mercado internacional. Vale ressaltar, entretanto, que o domínio do ciclo nuclear não foi resultado de iniciativas dos governos Lula da Silva. Por certo, desde de a década de 1970 que o Programa Nuclear da Marinha vem sendo desenvolvido com o objetivo de controle sobre o ciclo de enriquecimento de urânio para fins pacíficos.

⁶¹ A partir de 2017 a empresa passa a ser denominada de Naval Group (BRASIL, [s.d.]).

Submarino com Propulsão Nuclear (COGESN), a Odebrecht passou a conformar a equipe responsável pelo desenvolvimento dos submarinos brasileiros⁶² (BRASIL, [s.d.]e).

Por sua vez, a construção dos submarinos se encontra, desde sua concepção, sob responsabilidade da Itaguaí Construções Navais (ICN), uma sociedade de propósito específico estabelecida entre a francesa DCNS – atualmente Naval Group – e a Odebrecht (BRASIL, [s.d.]e; GÓES, 2018). A ICN foi criada em 2009 a partir de acordo entre Brasil e França sendo a “empresa responsável por receber e reter a tecnologia francesa assegurando que o país seja autônomo na construção de seus próprios projetos de submarinos e outros sistemas navais semelhantes” (ICN, [s.d.]). As especificidades do projeto são variáveis de acordo com o modelo em questão. O submarino nuclear, batizado em honra ao almirante Álvaro Alberto, possui 100 metros de comprimento e deslocamento de 6 mil toneladas. Sua principal vantagem em relação ao submarino convencional é sua velocidade e o maior período de tempo que pode permanecer submerso. Por sua vez, os quatro modelos convencionais – Riachuelo, Humaitá, Toneledo e Augustura – possuem 71 metros de comprimento e 2 mil toneladas de deslocamento (ICN, [s.d.]), sendo sua propulsão realizada por um motor diesel-elétrico.

Em 2011, foi dado início oficialmente à construção dos submarinos, com o corte simbólico de chapa de aço pela então presidenta, Dilma Rousseff (BRASIL, 2011c; BRASIL, [s.d.]e). Até então, as atividades estavam sendo realizadas na França. Segundo o site da Marinha do Brasil,

O passo seguinte foi a fabricação das cavernas (reforços estruturais da estrutura do casco) e das seções do casco resistente; a fabricação das estruturas internas (tanques, suportes e tubulações), que estão sendo executadas na Unidade de Fabricação de Estruturas Metálicas (UFEM), assim como, a equipagem das seções fabricadas na França (BRASIL, [s.d.]e).

Assim, o processo seguiu seu curso, envolvendo a transferência das seções S3 e S4 do submarino Riachuelo da França ao Brasil, bem como a produção na Nuclebrás Equipamentos Pesados (NUCLEP), já em território brasileiro, das demais seções. Em abril 2012 se deu o corte da primeira chapa nas instalações da NUCLEP – processo este apenas finalizado em 2015. Além disso, entre setembro de 2013 e dezembro de 2016 fabricou-se, na NUCLEP, todas as seções do casco resistente do submarino Humaitá. Posteriormente, as seções do Riachuelo e do Humaitá seriam transferidas à UFEM, para a fase de pré-outfitting – “que consiste na instalação de equipamentos, estruturas internas e tubulações” – o mesmo devendo acontecer com os outros dois submarinos (BRASIL, [s.d.]e).

⁶² O projeto geral contava ainda com a participação da Nuclebrás Equipamentos Pesados (NUCLEP), encarregada da mecânica pesada (BRASIL; [s.d.]e).

A construção do submarino nuclear “teve início em julho de 2012, no Escritório Técnico de Projeto da COGESN, localizado no complexo do Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo (CTMSP)”. Em agosto de 2013, teve início a elaboração do Projeto Preliminar, correspondendo à segunda fase do PROSUB em sua vertente nuclear, finalizada apenas em 2017. A partir daí as fases previstas envolviam “a elaboração dos contratos definitivos de aquisição do Pacote de Materiais e da Construção do SN-BR [submarino nuclear brasileiro]”, bem como a definição do “custo global para a obtenção do SN-BR”. A conclusão do projeto preliminar propiciaria, ainda, “as condições técnicas para o desenvolvimento da Fase C”, correspondendo ao Projeto de Detalhamento e que estava prevista para iniciar um ano antes da construção propriamente dita do submarino nuclear” – prevista para fevereiro de 2020, com conclusão em 2029 (BRASIL, [s.d.]e).

O desenvolvimento PROSUB é um exemplo interessante da complexidade das questões a serem tratadas pelo governo brasileiro em sua busca por maior capacidade dissuasória. Atualmente, o nível de nacionalização dos componentes do projeto ainda é baixo – algo na faixa dos 20% –, o que pode ser atribuído ao baixo teor tecnológico da ID (VILARDAGA, 2018). A opção pela transferência tecnológica se justificava no âmbito das boas relações mantidas entre Brasil e França no período referente aos governos petistas.

Entretanto, embora a transferência de tecnologia parece funcionar de forma fluida no âmbito da construção dos submarinos convencionais e da manutenção das cinco embarcações encomendadas, o mesmo não pode ser dito em relação ao submarino nuclear. Isso porque existe um empecilho inerente à transferência de tecnologias consideradas sensíveis que obriga os países interessados em tais tecnologias a arcar com os elevados custos do desenvolvimento autônomo. Assim, o desenvolvimento do submarino nuclear apenas foi exequível devido ao esforço brasileiro no âmbito do Programa Nuclear da Marinha.

Em 2018, passados dez anos desde que o projeto foi lançado, o governo brasileiro ainda se vê envolto com atrasos e instabilidades orçamentárias que ameaçam a conclusão do projeto. Apesar dos percalços, no período entre 2003 e 2014, pode-se dizer que, embora não de forma estável, o voluntarismo político do governo garantiu a continuidade do projeto. Assim, a percepção de que cabia ao país um maior desenvolvimento tecnológico militar que lhe garantisse maiores recursos materiais para sua defesa acabava dando as bases de sustentação a um projeto que, em outro contexto, talvez não se concretizasse.

4.3 O FX-2 e a complexidade da transferência de tecnologia

Um outro exemplo é o programa de reaparelhamento da Força Aérea Brasileira (FAB). Na esteira das iniciativas de reaparelhamento das FA brasileiras, surge novamente na cena política nacional a discussão sobre o programa de aquisição de novos aviões de caça pela FAB. O programa havia sido iniciado no governo Fernando Henrique Cardoso, sob a alcunha de Programa FX⁶³. Em resposta ao edital lançado em 2001, apresentam-se os russos Sukhoi e MiF-29; o francês Mirage; os estadunidenses F/A-18 e F-16; o sueco Gripen; e o modelo apresentado pelo consórcio Eurofighter, envolvendo Reino Unido, Alemanha, Itália e Espanha (AQUINO et al., 2015, p. 4). Desde o início a FAB demonstrou preferência pelo modelo sueco (FABRINI, 2017). De todo modo, ao final de seu mandato, FHC não firmou o contrato sob a justificativa de não tomar decisões cujos custos recairiam noutro governante (FABRINI, 2017).

Quando de sua retomada no governo Lula, o projeto foi rebatizado “FX-2”, refletindo a continuidade do programa estabelecido por seu predecessor. Enquadrado no programa de Capacitação Operacional da FAB no âmbito do PAED (BRASIL, 2012c), o Programa FX-2 no governo Lula chamam atenção menos por seus resultados concretos – uma vez que a firma do contrato não se deu neste governo – e mais pelas dinâmicas políticas envolvidas no processo. No dia 01 de outubro de 2008 a FAB anunciou os finalistas do processo: o caça francês Rafale, da Dassault, o estadunidense, F-18 Super Hornet, da Boeing, e o sueco Gripen-NG, da SAAB (VALOR ONLINE, 2008).

Sobre as negociações, o ex-ministro da Defesa brasileiro, Nelson Jobim (2015), declarava que, no caso do Sukhoi, as negociações se viam dificultadas pela barreira linguística, bem como pela falta de clareza da cadeia de comando russa. Segundo ele, as viagens e encontros realizados com o objetivo de negociar possíveis parcerias com o país acabavam sendo improdutivas. Não obstante, Jobim é categórico ao afirmar que a exclusão do modelo russo se deu pela negação do país em transferir a tecnologia envolvida na concepção e produção do caça. A declaração de Jobim reforça a importância que a transferência tecnológica assumia na definição do acordo em questão. Com efeito, o comunicado enviado pelo Comando da Aeronáutica na seleção dos três finalistas aclarava que a exclusão dos demais devia-se a consideração de “aspectos referentes às áreas operacional, logística, técnica, Compensação Comercial (offset) e transferência de tecnologia para a Indústria Nacional de Defesa” (VALOR ONLINE, 2008).

O projeto seria definido pela transferência tecnológica. Todavia, os desenvolvimentos no período levavam uma interpretação diferente. Em 2009, num cenário de boas relações com

⁶³ Os anseios de reaparelhamento, entretanto, remontam ao ano de 1994, ainda no governo de Itamar Franco (AQUINO et al., 2015).

o governo francês e no marco da visita do então presidente da França, Nicolas Sarkozy, ao Brasil, Lula da Silva anunciou o início das negociações para a compra de 36 caças do modelo francês, Rafale (MONTEIRO; MARIN, 2009). A decisão do presidente Lula contrariava as preferências da FAB que demonstravam maior interesse pelo modelo da SAAB (FABRINI, 2017).

A reportagem de Fábio Fabrini, veiculada no Estado de São Paulo, levanta uma questão interessante sobre a divergência entre as preferências da FAB e a opção do governo Lula da Silva. O jornalista refere-se à decisão fazendo alusão ao depoimento de Nelson Jobim. Segundo Fabrini (2017)

Jobim explicou que uma comissão da Aeronáutica entendeu entre 2009 e 2010 que os Gripen eram os modelos que mais atendiam às necessidades do Brasil. Porém, em sua gestão, a Defesa decidiu fazer uma reavaliação sobre o caso, levando em conta a estratégia nacional de defesa, que envolvia questões mais amplas, e indicou os caças franceses Rafale como melhor opção, embora eles fossem mais caros (FABRINI, 2017).

Reportagem do período que narrava a decisão de Lula de maneira esperançosa anunciava: “acabou o suspense que durou um ano e quatro meses”. Comunicado lançado pela Presidência da República associava a decisão ao compromisso assumido pelo presidente francês de adquirir 10 unidades do avião cargueiro produzido pela EMBRAER, o KC-390 (MONTEIRO; MARIN, 2009). Ademais, pode-se considerar que a parceria estabelecida no âmbito do PROSUB influenciou a decisão de Lula da Silva.

A declaração, como hoje se sabe, foi precipitada. O Comando da Aeronáutica, a fim de evitar constrangimentos com os fornecedores sueco e estadunidense, lançou nota afirmando que a decisão estava prevista apenas para o final de setembro de 2009 (MONTEIRO; MARIN, 2009). Nesse emaranhado de informações, que refletiam as divergências entre governo e militares, no dia 07 de setembro o governo brasileiro afirmou que apesar de iniciadas as negociações com o fornecedor francês, ainda havia a questão do preço a ser acertada (MONTEIRO; MARIN, 2009). Nesse cenário incerto as demais concorrentes atuaram para reverter o quadro. A SAAB, por exemplo, contou com lobby do rei da Suécia, Carl XVI Gustaf. Segundo o periódico Poder Aéreo, o rei teria conversado pessoalmente com Lula alegando interesse na associação entre as IDs dos dois países (LEO; LYRA, 2010). De igual maneira, em entrevista concedida ao CPDOC, da Fundação Getúlio Vargas (FGV), Nelson Jobim (2015) ressaltava comunicados recebidos pelo governo brasileiro de autoridades estadunidenses que tinha por objetivo uma resposta favorável à Boeing. Segundo o então ministro, as cartas foram

enviadas pela ex-secretária de Estado, Condoleezza Rice, e a secretária de Estado do governo Obama, Hillary Clinton.

As iniciativas sueca e estadunidense buscavam romper as desconfianças – ou intransigência – do governo brasileiro que via na Dassault, francesa, a única empresa com quem se estabeleceria um acordo seguro de transferência tecnológica. Como resposta, o fabricante francês chegou a reduzir em pouco mais de 11% o valor dos Rafale (LEO; LYRA, 2010). Assim, o cenário que ia se conformando era de favorecimento do modelo francês em detrimento dos demais concorrentes. Não obstante, sob as mesmas justificativas utilizadas por FHC, a decisão final foi adiada, sendo o projeto FX-2 apenas concluído no governo de Dilma Rousseff.

Em 2011, no governo Dilma, os Estados Unidos voltam às investidas prometendo transferências tecnológicas equiparáveis às oferecidas para países como Austrália, Reino Unido e Canadá. Uma vez cumprida a promessa feita durante audiência da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado por Christopher Chadwick, presidente da Boeing Military Aircraft, o Brasil passaria a posição equivalente aos principais parceiros estadunidenses (AGÊNCIA SENADO, 2011). As deliberações, entretanto, seriam ainda adiadas por três anos até que chegassem a uma conclusão.

Em 2012, Dilma Rousseff postergou para 2013 a decisão deste negócio bilionário. Àquela época, a empresa mais cotada e favorita para vencer o contrato era a Boeing, que havia estabelecido parcerias em outras frentes com o intuito de ganhar a simpatia brasileira (WINTER, 2012). Entretanto, os desenvolvimentos seguintes fizeram com que tanto Boeing quanto Dassault fossem excluídas do processo. Alguns fatores podem ser elencados como responsáveis pelo ocorrido. No tocante ao fornecedor francês, somado ao alto preço do caça, pode-se citar a insatisfação brasileira com a ausência de apoio do governo francês ao Acordo de Teerã sobre o programa nuclear iraniano (AMORIM, 2015b). No caso estadunidense, o escândalo de espionagem envolvendo a escuta de conversas telefônicas da ex-presidenta Dilma pela Agência Nacional de Segurança (NSA) levou à exclusão do Super Hornet da Boeing.

Assim, após 10 anos de negociações Dilma Rousseff opta, em 2013, pelo modelo sueco da SAAB. O anúncio foi feito por Celso Amorim, e pelo comandante da FAB, brigadeiro Juniti Saito. O pacote contendo 36 caças Gripen NG foi orçado inicialmente em 6 bilhões de dólares (SADI; NERY; GIELOW, 2013). O parecer da FAB que levou à opção pelo Gripen NG gerou constrangimentos dentro do governo, uma vez que tanto Lula quanto Jobim haviam reiteradamente demonstrado interesse pelo modelo francês (CATANHÊDE, 2010). Havia, ademais, restrições técnicas ao modelo sueco quando comparado aos demais caças. A capacidade de carga do Rafale e do F-18 eram de, respectivamente, 24,5 e 29 toneladas,

enquanto o Gripen carregava 14 toneladas. Isso significava, na prática, que os primeiros aviões teriam maior capacidade de carregar armamentos e maior autonomia de voo, uma vez que carregariam mais combustível (KAWAGUTI, 2013).

Nesse cenário, é válido questionar as motivações do governo brasileiro para a escolha em questão. Para Domínguez Avila, Deywisson de Souza e Marcos Aurélio Guedes,

Ao fim, o acordo sueco-brasileiro em relação ao Gripen NG obedeceu aos critérios da Estratégia Nacional de Defesa, ou seja, participação total no projeto; transferência completa de tecnologia; escolha independente de armamento; mais de 70% dos componentes a serem produzidos no Brasil e as plantas necessárias construídas; jatos a serem reparados no Brasil; e o treinamento de pilotos brasileiros (AVILA; SOUZA; GUEDES, 2017, p. 149).

Mais que inserir-se nos preceitos da END, a parceria com a Suécia foi fruto do acaso e da articulação de interesses brasileiros. Do acaso, pois o processo foi eivado de alterações conjunturais que fizeram com que as diferentes partes envolvidas fossem preteridas ou preferidas com o passar do tempo. De interesses, pois o que estava em jogo era a visão nacional de que era fundamental à autonomia do país que este estivesse dotado de capacidade dissuasória condizente com seus anseios internacionais. Ademais, havia ainda a previsão de atuação conjunta na exportação dos Gripen. Com efeito, o acordo previa que parte dos caças fossem produzidas no país que, ademais, funcionaria como polo exportador para o mercado regional a partir de memorando firmado entre EMBRAER e SAAB (SILVEIRA, 2014).

Ao fim, prevaleciam as potencialidades de uma parceria com um membro relativamente neutro no jogo geopolítico internacional e que se enquadrava na estratégia de política externa dos governos petistas.

4.4 O potencial subaproveitado da América do Sul

Em relação à América do Sul, o governo Lula atuou no sentido de consolidar a região para além de um simples polo comercial. De acordo com Thiago Galvão (2009), esse movimento era fruto de um processo histórico que envolvia a ressignificação da região para além de um espaço geográfico e que teve por base a criação intelectual do conceito de América do Sul, seu uso e instrumentalização diplomático e a posterior institucionalização do mesmo. Segundo o autor,

a definição do projeto América do Sul dentro da chancelaria brasileira funcionaria, ao mesmo tempo, como resgate das tradições perpetuadas na evolução do relacionamento do Brasil com o restante do continente, bem como reação às novas imposições da ordem internacional do século XXI, na

perspectiva de tornar a América do Sul uma referência para as gerações política e diplomática vindouras (GALVÃO, 2009, p. 77).

A percepção da importância de seu entorno geográfico fez com que o governo brasileiro aprofundasse o processo, já em voga no governo de FHC, de aproximação com a região. Particularmente interessante foram os esforços levados a cabo no segundo mandato do governo Lula da Silva e que culminaram na criação da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL). Instituída em 2008, a UNASUL pode ser considerada como a pedra angular da construção de uma identidade sul-americana. Implicava, ademais, na conformação de um bloco regional pautado por interesses regionais e que funcionava como uma espécie de barreira à histórica ingerência estadunidense. Esse movimento se confirma quando tomamos em consideração a conformação, no âmbito da UNASUL, do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS).

O CDS foi resultado do engajamento pessoal do então ministro da Defesa brasileiro, Nelson Jobim, para angariar apoio dos demais países sul-americanos para a implementação deste que seria o primeiro arranjo de defesa regional. Nascimento (2013, p. 12) destaca que a criação do Conselho foi inspirada pelo pensamento autonomista brasileiro e se confirmou em “movimento de natureza estratégica que se relaciona à inserção internacional do Brasil”. Por sua vez, para Maria Celina D’Araujo (2010, p. 93) seria “uma manifestação do Brasil para alavancar sua liderança regional e mundial impondo-se como um poder assimétrico no âmbito da América do Sul”, podendo ainda ser interpretado como uma tentativa de fortalecer a ID, impondo-se como fornecedor regional de material bélico.

O CDS tinha como um de seus eixos basilares a conformação de uma BID sul-americana (ABDUL-HAK, 2013). Em seu texto constitutivo, no artigo 5, alínea F, pontua-se como objetivo específico do organismo a promoção do “intercâmbio e a cooperação no âmbito da indústria de defesa” (UNASUL, 2008, p. 3). A inserção da integração da ID em suas diretrizes gerais coadunava-se com a necessidade de superação das desconfianças existentes então no concernente às aquisições de armamentos e a uma suposta corrida armamentista na região. Assim sendo, é justo afirmar que, ao menos no âmbito do CDS, a busca autonomia tecnológica estava coadunada com a consolidação da autonomia política dos países membros. Havia uma preocupação inerente aos processos de reestruturação da BID regional em relação às dinâmicas prevalentes entre os países. A discussão não se restringia às questões técnicas e operacionais relativas ao desenvolvimento tecnológico, mas enquadrava-se numa concepção autonomista de política externa. Nas palavras de Regiane de Melo,

Na América do Sul, o Conselho de Defesa Sul-Americano lançou o embrião de uma futura integração das indústrias de defesa da região. A ideia é que a busca nacional de maior autonomia e capacitação da BITD de um país, o que

constitui, em essência, um projeto de poder duro, venha associada a objetivos similares de outros países, gerando sinergias e vínculos diversos (MELO, 2015, p. 61).

Todavia, a discussão aqui se dá no campo das potencialidades. Ainda que a reestruturação da BID sul-americana fosse prevista nos documentos de Defesa Nacional e correspondesse a anseios políticos brasileiros, os avanços dos projetos não foram significativos, ao menos até 2014. Os projetos lançados correspondiam a uma visão positiva das potencialidades da ID, resumida por Regiane de Melo:

Cooperações na produção de armamentos, integrações entre empresas de defesa e a consolidação de mercado regional de produtos de defesa, além de contribuírem para a preservação (caso da Europa) e aumento (caso da América do Sul) do poder duro de cada país e da região, possibilitam dirimir desconfianças e evitar a corrida armamentista. Geram vínculos entre as Forças Armadas e as indústrias de defesa e fomentam o espírito de defesa comum (MELO, 2015, p. 61).

Os avanços observados foram eminentemente de cunho processual. As medidas adotadas consensualmente pelos países para o campo da ID são facilmente visualizáveis nos Planos de Trabalho do Conselho. Da análise dos documentos, depreende-se que a agenda de trabalho obedecia a uma lógica dual: por um lado, buscava-se a reestruturação da ID regional com vistas a dotar os países sul-americanos de melhores condições de inserção internacional; por outro, tinha-se em mente a necessidade de dirimir as desconfianças historicamente construídas na região.

Assim, era visível nos Planos de Ação para os anos de 2009 e 2010 agendas de trabalho que encaminhavam o desenvolvimento e a integração da BID regional. Em 2009 estava expresso no Plano de Ação a iniciativa de promoção e incentivo da cooperação bilateral ou multilateral entre os países membros para a produção conjunta de material bélico (UNASUL, 2009). Em 2010, a agenda de trabalho do Conselho propunha desenvolver uma metodologia própria para auferir os gastos militares dos países membros, sendo o Chile o país responsável pelo projeto. Prevvia-se ainda que o Equador ficasse responsável pela realização de um diagnóstico da ID regional, considerando o teor tecnológico nela empregado. Talvez mais importante seja o projeto de responsabilidade argentina “para promover a complementariedade, a pesquisa, a cooperação técnica e a transferência de tecnologia” entre os países da região e que previa a conformação de um Centro de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico e Cooperação Industrial do Conselho (UNASUL, 2009; UNASUL 2010).

A continuidade e implementação dos projetos no âmbito do CDS se deu, majoritariamente, durante o primeiro mandato de Dilma Rousseff, com maior coordenação em

torno de projetos comuns. Entretanto, o período correspondente ao segundo mandato de Lula da Silva pode ser tomado como aquele em que se intentou construir uma plataforma adequada e consensual à ID sul-americana. A partir de 2011, passam a ser citados projetos específicos de sistemas de armas a serem produzidos conjuntamente pelos membros do Conselho.

Em 2012, a agenda de trabalho previa a conformação de um grupo de especialistas para elaborar, num prazo de seis meses, um relatório sobre a factibilidade de produção de um avião de treinamento básico sul-americano. O projeto teria como responsável o governo argentino, sendo Chile, Equador, Peru, Brasil e Venezuela os países corresponsáveis (UNASUL, 2012). Em 2013, no quadro da 8ª Reunião da Instância Executiva do Conselho, “houve o anúncio do cronograma para o desenvolvimento e produção da aeronave de treinamento básico” à época nomeada de UNASUL I”. O desenvolvimento da aeronave esteve a cabo da Fábrica Argentina de Aviones (FAdeA) (ZAGUE, 2015, p. 6).

Em 2014 o projeto ainda estava em fase de prospecção de financiamento. Do lado brasileiro, antevia-se que o financiamento fosse realizado pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Para sua execução esperava-se a conformação de um consórcio entre empresas dos países participante, dentre elas, quatro brasileiras: Novaer, Akaer, Flight Technologies e Avionics. Em Córdoba, na Argentina, o coronel Ricardo Roquetti, representante do MD brasileiro no grupo técnico e no consórcio responsável pelo UNASUL I, afirmava: “entramos na fase pré-contratual e estamos encerrando os requisitos técnicos, logísticos e industriais do sistema. Depois disso poderemos realizar o contrato de desenvolvimento” (BRASIL, 2014b). Por fim, após 2014 o projeto enfrentou uma série de dificuldades relativas à instabilidade política e econômica brasileira, bem como, num outro momento, às diferentes prioridades dos grupos políticos que chegaram ao poder nos países sul-americanos⁶⁴.

Um segundo projeto apresentou, até 2014, avanços relativamente importantes no tocante à definição dos requisitos para sua produção. Trata-se do veículo aéreo não tripulado sul-americano, o VANT UNASUL. Sob responsabilidade brasileira e corresponsabilidade de Argentina, Chile e Venezuela (UNASUL, 2013), o VANT UNASUL refletia o empenho regional em acompanhar o progresso tecnológico militar mundial. As utilidades de um veículo aéreo não tripulado são inúmeras numa região marcada por fronteiras porosas e formações geográficas que dificultam o acesso às instituições governamentais – tal como polícias e forças

⁶⁴ Para uma discussão mais aprofundada dos desenvolvimentos referentes à produção do UNASUL I ver Zague (2018).

armadas. Sua utilização em atividades de patrulhamento aéreo, vigilância de fronteiras, bem como nas tradicionais atividades de defesa representaria um ganho estratégico para a região.

Em 2013, os representantes dos países definiram que o modelo sul-americano seria de uma plataforma de porte mediano para ser utilizado em atividades de vigilância – não carregando, portanto, armamentos. Em setembro de 2014, realizava-se em Brasília encontro de representantes dos MDs dos países da UNASUL para discutir os itens que seriam incorporados ao VANT. O objetivo era definir os requisitos operacionais do produto, tais como o tipo de sensores de carga útil, o tipo de comunicação do VANT com a estação de controle etc. (BRASIL, 2014c). Três meses depois, em dezembro de 2014, a equipe responsável concluiu a definição dos requisitos técnicos (BRASIL, 2014d). Segundo matéria veiculada na página do MD,

[...] o VANT Unasul terá um sistema de controle em solo tão flexível que possibilitará a realização de voos de longa distância, passando o controle de uma estação de solo para outra sem a necessidade de interromper a missão quando sair do limite de alcance do sinal. De acordo com o coordenador do Grupo de Trabalho, graças a essa característica, as polícias de países vizinhos poderiam vir a realizar operações conjuntas para coibir ilícitos como o tráfico de drogas (BRASIL, 2014d).

Estabeleceu-se ainda que os sensores e a parte eletrônica do VANT deveriam estar aptas a operar em regiões extremas, cobrindo toda a diversidade geográfica e climática da América do Sul. Nas palavras do coronel Geraldo Branco, então representante do Departamento de Ciência e Tecnologia Industrial do MD, “para atender a todos os países, ele terá que ser capaz de operar tanto na Amazônia, quente, úmida e baixa, como em regiões altas e frias, como são nos países Andinos”. Por fim, estava previsto que no ano de 2015 o projeto do VANT UNASUL adentrasse na etapa de definição do modelo empresarial a ser adotado para sua produção e, posteriormente, na fase de definição requisitos logísticos e industriais (BRASIL, 2014d).

Os dois projetos apresentados, o UNASUL I e o VANT UNASUL, representariam consideráveis ganhos estratégicos e políticos aos países da região pela ampliação da escala de mercado, beneficiando a indústria e garantindo maior absorção da produção; cooperação em matéria tecnológica reduzindo os custos envolvidos no processo; maior articulação em termos de exportação de armamentos, a partir de esforços diplomáticos coordenados.

Em ambos os casos, entretanto, o que se observa é que apesar dos benefícios as ações no âmbito do Conselho têm sido negligenciadas pelos governos sul-americanos. No período analisado nesta pesquisa, apesar dos impulsos no tocante às definições operacionais, os projetos não apresentaram avanços, não chegando sequer à fase de definição dos modelos empresariais. A morosidade se deve, entre outros aspectos, à histórica aversão dos principais países da região,

como Argentina e Brasil, a relações, bilaterais ou multilaterais, que demandassem algum grau de comprometimento, de cessão de soberania.

Nesse contexto, se tomarmos em consideração que “o caráter estratégico do segmento de plataforma aeronáutica militar – assim, como de toda BID – faz com que a nacionalidade da estrutura patrimonial e de governança seja um elemento fundamental na análise das empresas que compõem esse segmento industrial” (FERREIRA, 2016, p. 466), tem-se um cenário em que a cooperação para a produção de armamentos se vê embargada ou limitada pela refusa dos países em ceder soberania. Assim, apesar das potenciais externalidades positivas da cooperação regional na matéria ainda existem barreiras estruturais a serem superadas.

4.5 Considerações Preliminares: o enquadramento numa política externa ativa e ativa

As iniciativas brasileiras no período são emblemáticas do ímpeto autonomista dos governos de Lula da Silva e Dilma Rousseff. Com efeito, os projetos discutidos nesta seção representam uma perspectiva de política externa objetivava conquistar maior autonomia na inserção internacional brasileira. Tal autonomia teria sua garantia na capacidade dissuasória. É com base nisso que afirmamos que a política externa autonomista abria espaço para o desenvolvimento da ID.

O enquadramento da ID na estratégia brasileira de política externa abria espaço para a associação entre Desenvolvimento e Defesa uma vez que dava argumentos contundentes que, em última instância, impendiam seu questionamento. Na seção seguinte, mostraremos como a convergência de interesses dos atores domésticos envolvidos no processo de formulação da política de defesa brasileira contribuiu para legitimar esse cenário.

5. OS INTERESSES DA AUTONOMIA

É no trabalho de Mary Kaldor (1986) que as relações entre os diferentes atores sociais interessados no desenvolvimento tecnológico militar se fazem mais evidentes. Ao analisar o que denomina “arsenal barroco” e seus efeitos sociais e econômicos, a autora toma evidência o jogo de interesses envolvidos no processo. Em suas palavras,

Sem embargo, pode-se afirmar que a direção do progresso tecnológico está contida nos limites definidos pela persistência de instituições militar e indústrias. A estabilidade dos contratantes principais e de seus clientes contribuiu para preservar as tradições acerca do tipo de equipamento militar que se considera apropriado [...] *Em tempos de paz, na ausência de uma necessidade extrema imposta pela guerra, as decisões sobre o que constitua um avanço técnico são necessariamente subjetivas. Tendem a ser tomadas por pessoas que constroem e utilizam os sistemas de armas, pessoas cujas ideias estão necessariamente determinadas por sua experiência institucional e por seu interesse em sobreviver* (KALDOR, 1986, p. 14, tradução nossa, grifo nosso).

É com base em tal premissa que nos chama atenção o elevado grau de consenso em torno da revitalização da indústria de defesa brasileira. Ao referir-se aos debates sobre Defesa Nacional de 2003 e 2004 Renato Dagnino (2010), afirma que havia considerável grau de consenso sobre os efeitos positivos do desenvolvimento da ID, ainda que esta percepção não necessariamente estivesse embasada em elementos empíricos. Este consenso quase absoluto levou Dagnino a identificar a conformação, já naquela época, de uma rede atuante em prol da ID, ao que denomina Rede de Revitalização da Indústria de Defesa. Em última instância, o cenário apresentado pelo autor reflete o processo de formulação de políticas públicas num sistema democrático. É natural que os atores sociais, organizados ou não, atuem para influenciar a tomada de decisão. É esse o cenário vigente na formulação da política externa e da política de defesa.

Poder-se-ia afirmar que uma vez que a atividade militar tende a ser definida por uma perspectiva de rivalidade (PYE, 1961), a justificativa apresentada pela ID tomaria por base padrões comparativos para fundamentar os investimentos realizados no setor. Mas este não é o cenário vigente no Brasil. Na ausência de inimigos e ameaças concretas ao Brasil, torna-se premente, portanto, buscar compreender o posicionamento dos atores políticos quanto à temática a fim de melhor apropriarmos-nos do processo em questão. Neste capítulo analisamos os discursos dos atores envolvidos na formulação da política externa e de defesa no Brasil, dando especial enfoque aos presidentes da República no período de 2003 a 2014, aos militares, diplomatas e ministros responsáveis pela condução da política externa e de defesa desses governos, bem como do empresariado brasileiro atuante no setor armamentista.

5.1 O discurso oficial: a visão do Executivo

Demonstrando uma visão do sistema internacional que coadunava-se com as tradições autonomistas da diplomacia brasileira, em setembro de 2004 na cidade de Nova York, em seu discurso no marco da 59ª Assembleia Geral da ONU, Lula da Silva declarava: “barreiras protecionistas e outros obstáculos ao equilíbrio comercial, agravados pela concentração dos investimentos do conhecimento e da tecnologia, sucederam ao domínio colonial” (BRASIL, 2008b, p. 34). O peso do discurso se dá justamente ali onde evidencia a percepção presidencial de que o domínio tecnológico, dentre outros fatores, consolidaria uma hierarquia de poder no sistema internacional que refletiria a lógica da dominação colonial. Ora, a proposição de maior autonomia nas relações internacionais brasileiras demandaria o desenvolvimento tecnológico que retirasse os grilhões da dependência. Talvez por isso, entre 2003 e 2014, os governos do PT demonstraram interesse em capacitar tecnologicamente o país. Reconhecendo as limitações brasileiras também no campo do poder militar, os governos de Lula e Dilma atuaram de forma incisiva para estimular o desenvolvimento tecnológico militar brasileiro e, por conseguinte, da ID.

Com efeito, o Executivo Federal adotou a ideia germinada na Rede de Revitalização da Indústria de Defesa. A ideia de revitalização da ID adquiriu nos meios governamentais caráter axiomático. Por motivações econômicas, políticas e estratégicas viu-se na ID uma ferramenta para desenvolver o potencial brasileiro a partir das externalidades positivas do setor respeito ao domínio tecnológico. Nas declarações do Executivo o verdadeiro reflexo dessa percepção positiva sobre a tecnologia e a ID. Em 10 de abril de 2003, em cerimônia de apresentação de oficiais-gerais recém-promovidos, Lula professava:

Sabemos todos as dificuldades que temos de enfrentar, e estamos enfrentando, para relançar a economia brasileira sobre bases responsáveis e verdadeiramente capazes de conduzir à superação da exclusão social, os sacrifícios que a situação econômica impõe ao Orçamento Público e a herança que recebemos de falta de atualização dos nossos equipamentos de defesa, em alguns casos, em níveis próximos à obsolescência (BRASIL, 2003b).

A mensagem era clara: era preciso tratar da questão orçamentária, enfrentando a necessidade de reaparelhamento das forças ao mesmo tempo em que lutava contra a desigualdade. Em outras palavras, na percepção do governo que a discussão orçamentária deveria perpassar a discussão do orçamento de defesa e a parcela deste que seria destinada a

investimentos – sejam em inovações tecnológicas, seja na aquisição de novos sistemas de armas.

Alguns dias depois, Lula voltava a reforçar o peso do desenvolvimento tecnológico como ferramenta da consolidação da soberania brasileira. Na abertura de seminário intitulado “Brasil-China: um salto necessário” o então presidente, ao ressaltar a abertura, na China da primeira fábrica da EMBRAER fora do Brasil, chamava atenção para as relações desenvolvidas com o país asiático: “a cooperação em ciência e tecnologia é decisiva para esse objetivo. O Brasil deseja que trabalhemos juntos para habilitar nossos países a trilharem o caminho do desenvolvimento efetivamente sustentável, assentado na capacitação própria e soberana” (BRASIL, 2003c).

Em março de 2007, Lula visitou o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), onde inspecionaria o desenvolvimento do satélite CBERS-2B, em parceria com a China. À época, segundo informes do MD, era evidente o ânimo do ex-presidente em relação ao projeto (BRASIL, 2007a). No INPE, Lula da Silva destacava a importância de ampliar e transpor o desenvolvimento tecnológico ali observado para os demais setores da sociedade. Em discurso entusiástico Lula associava desenvolvimento tecnológico, educação e hierarquia do sistema internacional. Para ele

[...] na medida em que nós não fizemos as lições que outros fizeram, nós somos um país dividido entre gente que participa do Brasil de ponta, do Brasil tecnológico, do Brasil avançado, como todos vocês participam, e, ao mesmo tempo, nós temos um País em que o estoque de pessoas que ficaram marginalizadas começa a causar preocupação e começa a causar incertezas na sociedade brasileira. O desafio que está colocado para nós, agora, depois de visitar o Inpe e provar que nós somos capazes de fazer isso, e mais que isso, é saber o que vai acontecer com o Brasil no dia 7 de setembro de 2022, quando nós estaremos completando 200 anos de Independência (BRASIL, 2007b).

Lula colocava em evidência, dessa forma, o projeto de país que se pretendia. Um Brasil que, sem abrir mão da inclusão social, demandava investimentos em C&T que possibilitassem, no campo da defesa, a consolidação de um aparato dissuasório condizente com seus objetivos internacionais. Em ao menos dois contextos este anseio fica particularmente evidente.

No dia 23 de dezembro de 2008, em discurso que marcava o lançamento do PROSUB, Lula ressaltava a importância da cooperação em matéria tecnológica no marco da parceria com a França. Em sua compreensão, “unir capacidades em matéria de pesquisa, conhecimento e inovação tecnológica é igualmente decisivo para protegermos a vasta riqueza e excepcionais potencialidades de nosso patrimônio natural” (DEFESANET, 2008). E continua:

Nosso programa de cooperação na área de defesa é indissociável do caráter estratégico da nossa parceria. Isso permitirá ao Brasil dar o salto tecnológico

necessário para reestruturar suas Forças Armadas e colocar em vigor a nova estratégia de defesa do Brasil. Um exemplo é o acordo assinado hoje para a construção conjunta de submarinos convencionais, assim como para desenvolver e concluir o submarino brasileiro a propulsão nuclear. Nossa Marinha terá tecnologia de última geração para melhor patrulhar a extensa costa brasileira. Vamos aumentar substancialmente a capacidade brasileira de produzir helicópteros com tecnologia avançada.

A cooperação espacial é outro campo onde estamos unindo nossos conhecimentos e competências. A Agência Espacial Brasileira e o Centro Nacional de Estudos Espaciais da França promoverão um maior intercâmbio de informações e experiências (DEFESANET, 2008).

Lula expressava, assim, a visão corrente em seu governo acerca da importância do domínio tecnológico para o projeto de país então vislumbrado. Para ele, era preciso que o Brasil assumisse a “grandeza que Deus lhe deu quando criou o mundo, e que os nossos diplomatas nos deram quando fizeram a divisão do espaço geográfico aqui no século passado” (DEFESANET, 2008). Em seu discurso, coroava-se a importância da tecnologia, também em sua vertente militar.

Eu sempre tive a convicção de que tem três possibilidades de um país se transformar numa potência e ser respeitado no mundo inteiro. Uma delas é a capacidade tecnológica do país, a quantidade de dinheiro que ele seja capaz de produzir, o seu PIB, a quantidade de reservas minerais. Agora, uma que é inexorável, é a capacidade militar que tem um país. Não a capacidade militar pensando em atacar quem quer que seja, mas a capacidade militar pensando em se defender (DEFESANET, 2008).

Essa visão, recorrente em seu governo, viria a se expressar ainda na discussão do reaparelhamento da Força Aérea. Dando seguimento à parceria estratégica com a França o governo Lula buscou ainda fechar com aquele país o acordo referente ao Programa FX-2, já abordado. Assim, em setembro de 2009 Lula dava como certa a escolha dos caças Rafale para reaparelhamento da FAB. Para ele, “um país do tamanho do Brasil não pode comprar um produto de outro país se esse país não passar a tecnologia”, ao que acrescentava a compreensão de que “os franceses são o único país importante que está disposto a discutir conosco a transferência de tecnologia” (AFP, 2009).

O governo de sua sucessora, Dilma Rousseff, deu continuidade aos posicionamentos otimistas quanto ao desenvolvimento tecnológico e à sua aplicação na área de defesa. Na Presidência, Dilma se mostrou favorável à ID. No dia 16 de julho de 2011, em cerimônia que marcava o início da construção do primeiro submarino do PROSUB (o Riachuelo), Rousseff afirmava: hoje é um momento especial. O Brasil dá mais um passo em direção à afirmação cada vez maior da sua condição de país desenvolvido, de país com uma indústria sofisticada e, portanto, de país que é capaz de absorver, dominar e utilizar tecnologias avançadas” (BRASIL,

2011c). Para a ex-mandatária, a importância do PROSUB iria além do reaparelhamento da Marinha do Brasil. Em suas palavras,

Ele [o PROSUB] é um programa, também, que tem por objetivo adquirir conhecimento. Conhecimento é um valor fundamental para a afirmação da soberania do nosso país. É também um programa para assimilar tecnologia, como eu já disse, das mais avançadas. É um programa para fortalecer a indústria nacional de defesa do país, um programa de capacitar e qualificar profissionais. Sobretudo, é um programa que nos dá orgulho de ver que nesses últimos dois anos e meio, desde 2008, nós conseguimos trilhar este caminho e, agora, damos o primeiro passo em direção da construção do primeiro submarino. E, através desse primeiro passo, nosso objetivo é chegar aos quatro submarinos mais convencionais, com propulsão a diesel, para desembocarmos na produção de submarino com propulsão nuclear (BRASIL, 2011c).

Na cerimônia de inauguração da primeira etapa do Estaleiro de Construção de Submarinos em dezembro de 2014, Rousseff declarava: “há um segundo objetivo estratégico para os investimentos que estamos realizando aqui: fazer de nossa indústria da defesa um vetor de inovação, de incorporação tecnológica e de expansão da indústria do nosso país” (DEFESANET, 2014a). Esta se inseria numa série de outras declarações que denotavam a visão de seu governo quanto à ID.

Ainda em dezembro de 2014, no tradicional almoço de fim de ano fornecido a autoridades militares, a mandatária ressaltou a associação existente entre defesa e desenvolvimento, destacando os incentivos dados por seu governo para fortalecer as FA brasileiras, e chegou a afirmar que “uma nova geração industrial de defesa está nascendo no Brasil”. Mais cedo, no mesmo dia, em solenidade em que recebeu os novos oficiais-generais das três forças, Dilma Rousseff havia destacado os investimentos de seus governo que atendiam às necessidades das forças. Em suas palavras, isso se refletia “na modernização dos meios operativos dos três Comandos, bem como na valorização da carreira militar” (BRASIL, 2014e).

Nos dias 11 e 12 de dezembro de 2012, Dilma Rousseff expressou, reiteradas vezes, a importância da parceria Brasil-França no tocante à cooperação tecnológica entre as partes. A primeira, num jantar fornecido pelo presidente francês, François Hollande, Rousseff ilustrava a densidade da cooperação entre os países: “temos uma agenda que se destaca por sua densidade e abrangência, que reflete o interesse recíproco em levar adiante ações em áreas tão importantes como as de comércio e investimentos, educação, ciência, e tecnologia, inovação, defesa, espaço, energia”. A segunda vez, em seminário empresarial para discutir a parceria estratégica entre os países, afirmava “nós queremos uma economia flexível, capaz de gerar inovação, capaz de, junto com a sua sociedade, gerar ciência, gerar tecnologia para o país” (BRASIL, 2012g; BRASIL, 2012h).

O consenso existente entre Lula da Silva e Dilma Rousseff acabou se expressando, também, em algumas medidas governamentais. Quando, por exemplo, a Política Nacional da Indústria de Defesa (2005a) ressalta como meta a ser cumprida pelo governo a “conscientização da sociedade” quanto à importância da indústria de defesa já se está evidenciando os resultados de um pensamento corrente. Pensamento este que tem na própria implementação da PNID um símbolo de sua primazia. Do mesmo modo, tanto a criação da Comissão Militar da Indústria de Defesa, em 2005, quanto da Secretaria de Produtos de Defesa, em 2010, e da Comissão Mista da Indústria de Defesa, em 2013, representam uma preocupação governamental com a temática.

As falas dos ex-presidentes são fundamentais para compreender o fenômeno aqui observado. É evidente em seu discurso que a implementação ID nacional e o desenvolvimento tecnológico eram objetivos contumazes do governo. Isso pode ser atribuído, ao menos no campo da Presidência, a um projeto político que visava alçar o Brasil à condição de país desenvolvido. Todavia, apesar do consenso apresentado no âmbito da Presidência da República, há outra questão a ser considerada: o papel que jogam as duas burocracias responsáveis pela condução da política externa brasileira.

Segundo Érica Winand (2016), a política externa brasileira é marcada pela ausência de diálogo entre as duas esferas burocráticas responsáveis pela execução da Diplomacia e da Estratégia. Nas palavras da autora, “parece que ambas as esferas definiram historicamente seus campos de atuação, impondo limites uma à outra” (2016, p. 203-204). Para Raymond Aron (2002), são dois os atores principais na condução da política externa de um Estado: o diplomata e o soldado. A proposição do autor faz referência às duas atividades burocráticas que, combinadas, conformariam o que se entende por Política Externa: a Diplomacia e a Estratégia⁶⁵.

Saint-Pierre (2007, s/p), por sua vez, ressalta a predominância do que chama de uma “posição epistemológica ptolemaica⁶⁶” nos estudos de Defesa latino-americanos, o autor propõe que esta seja substituída por uma perspectiva “copernicana” que, para ele, consistiria em “ver os temas da Defesa desde outra perspectiva, a saber, na sua natureza específica que é internacional, já que o sentido da Defesa não é outro que o ambiente internacional no qual o país se encontra”. De forma análoga, Samuel Soares (2015, p. 11) defende que a ontologia da

⁶⁵ Em sua definição, por Estratégia se entenderia “o comportamento relacionado com o conjunto das operações militares”, enquanto Diplomacia diria respeito à “condução do intercâmbio com outras unidades políticas” (ARON, 2002, p. 72).

⁶⁶ “Esta posição, dominante nesses debates, é absolutamente compreensível e justificada na América Latina. Ela consiste em pensar a Defesa Nacional centrada em considerações domésticas, como se ela fosse uma questão interna aos Estados. Justifica-se: na história de nossa região, os militares tiveram uma participação decisiva na formação das novas nações e, conservando uma antidemocrática autonomia dentro do Estado, intervieram sempre que assim o acharam oportuno no cenário político e nos destinos nacionais, obscurecendo a história demasiado recente do continente com sangrentas ditaduras” (SAINT-PIERRE, 2007, s/p).

Defesa é o externo: “a Defesa deve estar configurada na perspectiva da externalização, ou de uma nova ontologia da Defesa, que a encare, antes de mais nada, como ações que são tomadas para fora da esfera nacional e que envolvem, por certo, os estudos estratégicos e a questão da guerra”. Com isso, tanto Saint-Pierre quanto Soares expressam o entendimento, ainda relativamente marginal no Brasil, de que a Defesa é, de fato, parte componente da política externa. Assim, tanto o diplomata quanto o soldado representariam instrumentos da política externa, utilizados em conformidade com as diretrizes governamentais e as necessidades da situação.

Portanto, aceita a premissa aroniana de que as relações internacionais se desenvolvem à sombra da guerra os temas referentes à Defesa não podem ser negligenciados nas considerações da Política Externa. Todavia, parece ser justamente esse o cenário observado no Brasil. Referindo-se ao governo de FHC, (WINAND, 2016, p. 217) afirma que o período foi pautado por um diálogo “disperso e inconsistente” onde ficava evidente a seleção, por parte do Itamaraty, dos temas a serem abordados junto aos militares. Isso remete a uma monopolização da política externa brasileira por parte dos agentes diplomáticos, o que pode ser confirmado pelas queixas da caserna quanto à “barreira que o Itamaraty cria aos militares no caso do debate da política externa”, embora não haja queixas semelhantes de diplomatas quanto ao distanciamento com os militares (WINAND, 2016, p. 210). Para Saint-Pierre (2007, s/p), “pela falta de uma Política Externa nacional ou ignorando-a, elas [a Diplomacia e a Defesa] parecem obedecer ao interesse corporativo das respectivas burocracias do Estado (Forças Armadas e Itamaraty) ou simplesmente aos desígnios dos que se encontram no seu comando”.

Além disso, no Brasil existe uma relação de desigualdade entre o aparato militar e o diplomático. Isso é caracterizado, conforme Alsina Jr., pela preponderância da diplomacia sobre as Forças Armadas que resulta, segundo o autor, “da conjunção de uma identidade nacional conciliatória com a persistência de um arranjo de polaridade específico em que falta à potência regional capacidade efetiva de projeção multidimensional de poder” (ALSINA JR., 2009, p. 182). O que o autor denomina de preponderância da diplomacia pode ser considerado mais um reflexo do monopólio exercido pelo Itamaraty nos assuntos de política externa (WINAND, 2016).

Entretanto, no que diz respeito ao desenvolvimento tecnológico e à produção de armamentos, o quadro é diferente. Conforme David Magalhães,

Dado o caráter eminentemente político do comércio internacional de armas, a indústria de defesa depende duplamente do Estado: precisa da licença da chancelaria para exportar e, sendo a maioria de seus clientes entidades públicas estrangeiras (forças armadas e polícias), necessita, por vezes, da

intermediação política do Governo para fechar negócios. Assim sendo, a revitalização e a internacionalização da indústria bélica brasileira encontram-se condicionadas à compatibilidade de percepções e à coordenação de agendas entre defesa e diplomacia (MAGALHÃES, 2018, p. 20).

Com efeito, entre 2003 e 2014 parecia haver uma convergência entre diplomatas, funcionários do MD e militares quanto à importância do desenvolvimento tecnológico militar. A atuação diplomática brasileira passou, então, a incentivar cada vez as exportações dos materiais de defesa produzidos no Brasil (MAGALHÃES, 2018). Essa mudança de perspectivas do Itamaraty – de um discurso pacifista ao incentivo à exportação de produtos de defesa brasileiros – e a convergência de interesses de diplomatas e militares justificam uma análise mais detida destes dois instrumentos da política externa.

5.1.1 O Itamaraty e a necessidade de exportar

Em prefácio escrito para a obra de Regiane de Melo, o embaixador brasileiro, José Maurício Bustami (2017, p. 17), afirmava: “dediquei parte substancial de minha carreira a projetos que visavam à construção de um sistema integrado de defesa, sugerindo linhas de ação que, além das questões geopolíticas, levassem em conta o desenvolvimento dos meios para implementá-las [...]”. À época embaixador do Brasil em Paris, Bustami reverberava o consenso existente quanto à importância do setor armamentista para o país – seja por seu peso político ou econômico. Em seu entendimento “o complexo industrial e tecnológico de defesa” constituiria “fonte de autonomia estratégica”, sendo “indispensável ao próprio sonho de desenvolvimento nacional e à emergência do Brasil como ator-chave no plano mundial” (BUSTAMI, 2015, p. 17).

Mais interessante que a defesa repetida e insistente da ID, que fazia uso dos já conhecidos argumentos quanto a sua dualidade e externalidades positivas para o restante da sociedade, o embaixador associa tais políticas a um suposto anseio da sociedade brasileira quanto à condução da política externa do país. Para ele, “esse sempre me pareceu um exemplo de interpretação acertada de um anseio que a sociedade brasileira tem em relação à ação do Estado e da política externa em particular” que, em sua compreensão, demandava a “criação de ferramentas e condições para que o enorme potencial de desenvolvimento do país possa se materializar” (BUSTAMI, 2015, p. 18).

No seu Prefácio de 2015, Bustami se inseria numa já consolidada tradição da política externa brasileira: a defesa de uma inserção internacional autônoma baseada num potencial dissuasório condizente e, portanto, que contasse com os investimentos necessários na

consolidação de uma base industrial de defesa que atendesse às demandas das Forças Armadas brasileiras.

No texto da obra de Regiane de Melo, é proposto um estudo comparativo entre a BID brasileira e seu correlato francês. De forma análoga a Bustami, Melo⁶⁷ esboça um quadro favorável ao desenvolvimento da ID. Recorrendo a já conhecida linha argumentativa que justifica a implementação de uma indústria de defesa pelo caráter instável e incerto do sistema internacional, a autora afirma:

A emergência do Brasil trouxe ao país o desafio de superar sua própria condição de emergente e, assim, construir-se como potência, dotada de todos os instrumentos militares, tecnológicos e industriais indispensáveis a essa condição. Do ponto de vista estratégico, a primeira condição para ser crível internacionalmente, garantindo sua autonomia e capacidade de influir na construção de um mundo multipolar cooperativo, é a superação de suas principais vulnerabilidades.

No campo da defesa, as vulnerabilidades brasileiras manifestam-se, sobretudo, por um déficit considerável de meios operacionais e materiais militares para defender o país de eventuais agressões e para proteger seu patrimônio, que é um dos mais ricos do planeta [...]. Esses ativos estratégicos não estão a salvo de cobiça no futuro (MELO, 2015, p. 25).

Dessa forma, uma vez que se trata em última instância da imposição da vontade de um sobre outrem, reduz-se a concepção de dissuasão à posse ou não dos meios materiais produzidos pela ID. Esse movimento leva a um reducionismo da política de defesa restringindo a própria liberdade de ação de um país. Ora, se se compreende que a capacidade dissuasória de um Estado é definida estritamente em termos dos equipamentos militares que possui, ignora-se então toda a construção teórica em torno das guerras assimétricas e dos custos impostos por combatentes vistos como inferiores. Como explicar, por essa linha, a derrota dos Estados Unidos no Vietnã?

Em 2003, no marco do ciclo de debates levado a cabo pelo governo Lula, o embaixador Ronaldo Sardenberg dava a tônica ao discurso autonomista. Sardenberg, que já havia ocupado o cargo de Ministro da Ciência e Tecnologia durante o governo FHC, defendia que “a capacitação científica e tecnológica deve ser entendida como elemento chave tanto na política internacional e na diplomacia, quanto na defesa nacional”. Para ele, “as atividades no campo da ciência, tecnologia e inovação (CT&I) contribuem fortemente para o crescimento econômico e o bem-estar da sociedade, assim como para a segurança e para a estabilidade do País” (SARDENBERG, 2004, p. 213-214). A defesa do embaixador refletia a atmosfera favorável à revitalização da ID. Ainda assim, o embaixador enxerga também um risco:

⁶⁷ Atualmente, Regiane Melo é ministra de segunda classe da carreira diplomática do Itamaraty.

A estonteante rapidez da acumulação do conhecimento científico e de sua aplicação tecnológica é um traço que marca a vida internacional. Mas as mudanças não são neutras: assumem distintas modalidades – benéficas ou perniciosas –, e afetam as nações de maneira diferenciada. *Preocupa, em particular, o risco de que, com a revolução tecnológica, se criem novas formas de exclusão e se acentuem as atuais assimetrias e, assim, aumentem ainda mais as distâncias entre os países* (SARDENBERG, 2004, p. 214, grifo nosso).

O reconhecimento da não neutralidade do desenvolvimento tecnológico é algo que destoa do senso comum na matéria. A percepção da hierarquia conformada entre os que têm e os que não têm pode ser enquadrada numa tradição diplomática brasileira de reconhecimento das assimetrias sistêmicas. Entretanto, há outro ponto relativo à não neutralidade das novas tecnologias. No campo da defesa isso diz respeito ao entendimento de que a racionalidade tecnológica solucionaria os problemas da guerra ao acarretar, automaticamente, em ganhos estratégicos.

Sem embargo, domínio tecnológico segue associado à soberania nacional e à capacidade de inserção internacional autônoma. Para Sardenberg o domínio da tecnologia e do conhecimento, em si, simboliza poder. Em seu entendimento, na nova realidade que se configura “a geração e o acesso ao conhecimento básico e aplicado [...] assegurarão a sobrevivência em longo prazo e a soberania” (SARDENBERG, 2004, p. 2018-220).

O pensamento de Sardenberg é reforçado pelo embaixador Sebastião do Rego Barros⁶⁸ que, no mesmo debate, chamava atenção para as “transformações sem precedentes no campo econômico e social [...] impulsionadas primordialmente pela adoção de novas tecnologias e descobertas científicas” (BARROS, 2004, p. 247). De forma análoga a Sardenberg, o embaixador ressaltava a necessidade de que se atingisse um nível de domínio científico e tecnológico que garantisse ao Brasil as condições de atuação nesse mundo de constantes mudanças. Em suas palavras,

o custo de desenvolvimento de novos produtos tecnológicos é assustadoramente alto, principalmente no campo da segurança e defesa. Mas, ao mesmo tempo, sabemos que a pesquisa e o desenvolvimento (P&D) são vitais para o país. *Sem autonomia tecnológica não há autonomia decisória*, o que condena a nação a depender cronicamente de fontes de aprovisionamento externo, não só de bens, mas, o que é mais grave, de saber (BARROS, 2004, p. 250, grifo nosso).

O autor lembrava a situação enfrentada pela Argentina na Guerra das Malvinas, em que se viu prejudicada pelo bloqueio dos países desenvolvidos ao “acesso a peças de reposição, estoques de munição e novos armamentos” o que “acabou por gerar virtual paralisia do seu

⁶⁸ À época, ocupava a diretoria geral da Agência Nacional do Petróleo.

sistema de defesa”. A lição apreendida, para o embaixador, diria respeito à necessidade de “fomentar senão a autonomia absoluta dos sistemas nacionais de segurança e defesa”, ao menos “a capacidade endógena de produção de saber e de bens” (BARROS, 2004, p. 250).

A fala do embaixador marca as contradições existentes no discurso sobre o desenvolvimento da ID. Apesar de reconhecer os elevados custos e, por consequência, as dificuldades inerentes ao desenvolvimento do setor por entender que o domínio da tecnologia permite a autonomia decisória. Além de inverter a fórmula – uma vez que a busca da autonomia tecnológica depende de uma decisão política – o diplomata, sem aportar dados que o sustentem, apresenta o desenvolvimento tecnológico como necessário, de forma dogmática e dificultando o seu questionamento. Partindo dessa visão, defendia que, “na medida do possível, os esforços de P&D das Forças Armadas” deveriam estar atrelados a “metas mais amplas e comuns do sistema produtivo civil”. Ou seja, “a pesquisa científica e tecnológica financiada pelo Ministério da Defesa tem de gerar o maior número possível de *‘spin-offs’* para o aparato industrial da nação” (BARROS, 2004, p. 250).

Ainda assim, João Paulo Alsina Jr. (2009, p. 183) afirma que “deve-se ter presente que não há uma relação necessária entre uma política externa baseada em valores de conciliação/moderação e a fragilidade militar do País”, pelo que defendia a articulação entre a diplomacia e a defesa como base para uma atuação internacional robusta e assertiva. Mesmo reconhecendo que “no caso de uma potência regional periférica como o Brasil, em que prevalecem sérias disparidades sociais, o aumento das margens de autonomia e de soberania não poderá estar centrado apenas no incremento do poder militar”, Alsina Jr. ressalta que a tal vertente do poder, “é imprescindível para que o desenvolvimento nacional possa seguir seu curso sem interferências externas cerceadoras. Da mesma forma, ele é crucial para ampliar as possibilidades de atuação internacional brasileira (2009, p. 187). Em artigo publicado um ano antes, Alsina Jr. afirmava “o poder militar continua a ser fundamental para a mensuração do poder no plano das relações internacionais. Embora a capacidade de o poder militar servir de suporte em outras áreas de barganha (sua fungibilidade) seja limitada, ela de forma alguma pode ser considerada igual a zero”. Defendia que “as Forças Armadas brasileiras precisam possuir alta prontidão operacional de modo que estejam prontas a dar resposta imediata a contingências que atentem contra a soberania e os interesses brasileiros. Da mesma forma, a alta prontidão justifica-se como fator dissuasório e de projeção internacional do Estado” (ALSINA JR., 2008).

No âmbito da diplomacia brasileira proliferava uma visão positiva quanto ao desenvolvimento tecnológico militar brasileiro que se justificava, na maioria dos casos, pela

defesa de maior grau de autonomia política e pela preservação da soberania nacional. Embora não exaustiva, a apresentação dos argumentos defendidos por diplomatas de carreira, em diferentes posições na hierarquia diplomática, evidenciam tal argumento. Miriam Gomes Saraiva apoia esta conclusão ao destacar a ascensão de um quadro que identifica como “autonomista” aos postos de comando do Itamaraty. Em suas palavras,

a corrente autonomista ascendeu aos cargos de destaque dentro da diplomacia brasileira e consolidou-se como grupo com o mandato de Lula nas figuras do chanceler Celso Amorim e do secretário-geral Samuel Pinheiro Guimarães. Seu primeiro traço –e mais marcante- é a defesa de uma projeção mais autônoma e ativa do Brasil na política internacional. A convicção demonstrada pelos regimes internacionais é menor, dando destaque para um comportamento mais ativo com vistas a modificá-los em favor dos países do Sul ou em benefício próprio (SARAIVA, 2010, p. 05).

Assim, os anseios autonomistas existentes nos governos petistas legitimavam, também a partir do corpo diplomático, os incentivos à ID e ao desenvolvimento tecnológico como ferramentas de ascensão na hierarquia internacional. Nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff essa visão positiva levou a um afrouxamento das medidas implementadas para controle das exportações. Resultado de uma série de fatores que não envolvem apenas o grupamento diplomático brasileiro (MAGALHÃES, 2018), este fenômeno viria de encontro ao discurso pacifista apregoado pela casa de Rio Branco.

Em junho de 2015, reportagem de Gil Alessi no *El País* mostrava este paradoxo. Baseando-se em relatório da *Small Arms Survey*, Alessi ressalta a alta posição ocupada pelo Brasil no *ranking* dos maiores exportadores de armas leves – categoria que envolve pistolas, metralhadoras, granadas, munições etc. A contradição entre discurso pacifista e mediador e o alto volume de exportação de armas leves é evidenciada pelo quarto lugar ocupado pelo Brasil no *ranking* dos maiores exportadores, atrás apenas de Estados Unidos, Itália e Alemanha (ALESSI, 2015). Em nota enviada ao jornal pelo Itamaraty, parcialmente reproduzida na matéria, a diplomacia brasileira afirma não haver nenhuma contradição aparente: “o Brasil tem advogado consistentemente a adoção de medidas para o controle de transferências internacionais de armamentos”, respeitando os direitos soberanos dos países de produzir, importar ou adquirir armamentos e exigindo do país importador “certificado de usuário final, objetivando assegurar que o comprador será o destinatário dos produtos” (ALESSI, 2015).

Embora o relatório apresentado por Alessi diga respeito às armas leves, David Magalhães (2018) discute de forma esmiuçada a política de exportação de armamentos brasileira – tanto pelo seu marco legal, quanto pelo seu funcionamento na prática. O autor nos remete à produção e exportação pela brasileira, Avibrás, das bombas cluster cujo uso tem sido

recorrente, por exemplo (MAGALHÃES, 2018). O caso é significativo pois a venda de bombas de fragmentação é vetado pelo acordo de Oslo, convenção internacional da qual o Brasil não é signatário (LOPES, 2018a).

Conforme abordamos nas seções precedentes, a ID demanda forte atuação estatal não apenas do lado da demanda e dos incentivos fiscais e tributários, mas também dos incentivos à exportação. Assim, a atuação da estrutura diplomática ao redor do mundo adquire caráter lobista, almejando fechar contratos que garantam o escoamento da produção nacional (MAGALHÃES, 2018; SAINT-PIERRE; ZAGUE, 2014; MORAES, 2012; MORAES, 2011).

No marco da visão autonomista que prevalecia no Itamaraty durante os governos petistas, a ID era alçada à posição de destaque. Não bastassem as diretrizes do Executivo, a visão presente em parte da diplomacia brasileira parecia entender a ID e o desenvolvimento tecnológico como instrumentos essenciais à ascensão brasileira na hierarquia internacional. Esse pensamento parece ser ainda mais premente no âmbito da burocracia estatal responsável pela atividade estratégica, para utilizarmos a definição de Aron (2002).

5.1.2 O Ministério da Defesa e os Militares: da necessidade de reaparelhamento

Em 1961, em artigo publicado no *European Journal of Sociology*, Lucian Pye discutia o processo por meio do qual as Forças Armadas dos países periféricos se mostravam como focos de modernização, forças motrizes que incentivavam a mudança e o progresso. Em primeiro lugar, Pye (1961) destaca que pelo fato de que por muitas vezes as instituições nos países periféricos são implementadas por emulação daquelas existentes nos países desenvolvidos, haveria uma tendência de que aquelas também imitassem o pensamento e o modo de vida vigentes nos países centrais. Este mimetismo institucional seria particularmente evidente nas FA, onde se via nitidamente a adoção por sociedades pré-industriais de modelos de forças das sociedades já industrializadas. Nas palavras do autor, “quase que todos os países dos novos países adotaram o modelo de Forças Armadas existente na Segunda Guerra Mundial”. Para ele, “ao fazê-lo, tais países optavam pela criação de uma forma de organização que é típica e particular das mais altamente industrializadas civilizações já conhecidas [...]. Assim, nas Forças Armadas dos novos países estava presente o espírito do rápido desenvolvimento tecnológico” (PYE, 1961, p. 85, tradução nossa).

Essa importação de valores fazia com que as FA dos países periféricos estivessem particularmente inclinadas à mudança e ao progresso tecnológico⁶⁹. Nas palavras de Pye (1961, p. 86, tradução nossa), “a revolução em tecnologia militar fez dos líderes das Forças Armadas de países recém-emergentes extremamente sensíveis ao subdesenvolvimento de suas respectivas sociedades”. Nesse cenário, “chamados a performar papéis básicos de sociedades avançadas, os oficiais mais politicamente conscientes não ignoravam a necessidade de mudanças substanciais em suas próprias sociedades”. Assim, consolida-se a percepção auto-arrogada da função modernizadora das FA.

No Brasil, o processo narrado por Pye é relativamente conhecido. Durante a Ditadura Militar instaurada em 1964, os diferentes governos trabalharam para atingir um nível de desenvolvimento econômico e modernização condizentes com a posição que entendiam que o Brasil deveria ocupar entre as demais nações. O governo Médici, por exemplo, foi marcado pela atuação do Estado no sentido de garantir maior desenvolvimento econômico e atingir maiores índices de industrialização. O período ficou conhecido como Milagre Econômico e, segundo Cíntia Vieira Souto (SOUTO, 2003, p. 19) caracterizava-se por

[...] uma política de desenvolvimento acelerado (expansão do mercado interno, modernização dos sistema de crédito, estabelecimento de uma nova política de exportação), aliada a fatores conjunturais favoráveis: maciça entrada de capital estrangeiro; fortalecimento do setor estatal, nas áreas relegadas pelo capital privado devido à baixa rentabilidade; e o apoio à indústria nacional (SOUTO, 2003, p. 21).

O resultado destas medidas foi um crescimento econômico robusto, consistente com o projeto de “Brasil Grande Potência”. Foram justamente os avanços no campo econômico que “conferiram legitimidade ao governo, seduzindo a classe média e dificultando qualquer oposição consistente” (SOUTO, 2003, p. 19). O período Médici é, portanto, emblemático dos ímpetus modernizadores existente entre os militares brasileiros.

Com o fim da Ditadura, nos 1980, se observa uma retração da atuação direta dos militares que deixam de funcionar como principal força motriz da modernização do país. Na época, com a adesão brasileira aos preceitos neoliberais apregoados no marco do Consenso de

⁶⁹ Lucian Pye cita três características de tais forças que levavam a esse cenário: 1. Por serem voltadas à atividade combatente, o sentimento de rivalidade fazia com que suas ações fossem sempre vistas em perspectiva comparativa às Forças Armadas adversárias; 2. Por não lidarem cotidianamente com questões que demandassem sua atuação, as Forças Armadas seriam menos propensas a considerar o progresso no marco das possibilidades existentes em suas respectivas sociedades, ou seja, “em suas tradições, todo problema poderia ser resolvido se as ordens adequadas fossem dadas”; e 3. Havia um afastamento entre militares e sociedade civil que os tornavam menos sensíveis às questões cotidianas dos demais setores sociais (PYE, 1961, p. 87-88, tradução nossa).

Washington, a percepção vigente entre os militares era a de que esses preceitos prejudicaram o desenvolvimento da ID.

Segundo o vice-chefe do Estado Maior das Forças Armadas (EMFA), Ércio Braga, no período “as Forças Armadas eram o alvo escolhido pela escalada neoliberal comandada do Exterior, que sempre contou com zelosos agentes recrutados entre as pessoas que exerciam cargos elevados no Governo e no empresariado” (BRAGA, 2004 Apud. MAGALHÃES, 2018, p. 110). De forma análoga, o brigadeiro Sergio Xavier Ferolla afirmava que essas políticas

conduziram o País à deprimente dependência do capital internacional e à alienação espoliativa de grande parte do estratégico patrimônio, arduamente edificado pelo povo brasileiro [...]. Dentro de suas limitadas possibilidades, as Forças Armadas desenvolvem esforços em busca da capacitação do País no campo científico [...], gerando tecnologias e transferindo-as às empresas nacionais (FEROLLA, 2002, p 33-48, Apud MAGALHÃES, 2018, p. 110).

Os sentimentos expressos pelos dois militares condizem com a percepção positiva do estamento militar em relação à importância do progresso tecnológico como balizador da autonomia decisória e, por conseguinte, da garantia da soberania nacional. Ao analisarem as motivações que levam à aquisição de armas, Domínguez Avila, Deywisson de Souza e Marcos Aurélio Guedes afirmam:

Os países receptores comprem [e/ou produzem] armas por uma série de motivos, dentre os quais salvaguardar a soberania de Estado contra ameaças internas e externas; utilizar-se das armas como símbolo de poder, prestígio, influência e de ambições regionais/globais; conter descontentamentos e evitar insubordinação entre os militares; fortalecimento dos laços com as superpotências [que eventualmente forneçam os armamentos]; implementar uma política externa independência e equidistante; e manter uma balança de poder regional favorável (AVILA; SOUZA; GUEDES, 2017, p. 140-141, tradução nossa).

Dentre as razões destacadas é particularmente interessante notar que a aquisição de armamentos é considerada instrumento para arrefecer os descontentamentos e eventuais insubordinações nos estamentos militares. O uso da dinâmica aquisição/produção de armamentos como estratégia para fortalecer o controle civil sobre as FA parece ter sido expediente parcialmente adotado no Brasil, notadamente a partir do segundo mandato de Lula da Silva. De todo modo, entendemos, em conformidade com Magalhães, que havia uma convergência entre “um notável traço nacionalista figura na política externa de Lula” e a “tradicional visão das Forças Armadas sobre o papel que o Brasil deve exercer no mundo” (MAGALHÃES, 2018, p. 113), que facilitava a univocidade em torno da revitalização da ID.

No debate sobre Defesa Nacional, o general José Carlos Albano do Amarante, à época presidente da estatal Indústria de Material Bélico do Brasil (IMBEL), entendia que a conjuntura

vigente no sistema internacional na virada do novo milênio “sinaliza para conflitos localizados” com previsão de uma menor demanda por produtos de defesa. Entretanto, era justamente esse cenário de aparente não hostilidade o que ensejaria “aos países desenvolvidos uma oportunidade única para estabelecer-se uma política de estratificação do poder” (AMARANTE, 2004, p. 28). Reconhecendo as dificuldades de implementação de uma tal política, Amarante compreendia que, “considerando o esgotamento do segundo ciclo industrial militar e uma fase de recursos orçamentários escassos” esta frente de implementação de um projeto de revitalização tenderia a ser discreta, “beneficiando apenas os materiais estritamente necessários para garantir um aprestamento operacional mínimo aceitável e focalizando mudanças e adaptações na Base Industrial de Defesa”. Em suas palavras,

o novo ciclo industrial militar deve ter, como pilares de sustentação, a empresa estatal revigorada – IMBEL e EMGEPRON –, uma política de apoio à exportação implementada pela Comissão Militar da Indústria de Defesa do Ministério da Defesa e a participação do capital estrangeiro, mediante, principalmente, o mecanismo de joint-ventures em empresas nacionais novas ou remanescentes do segundo ciclo. Esta oportunidade ensejaria ao Brasil um acesso mais rápido a tecnologias disponíveis – não precisaríamos reinventar certas rodas – e proporcionaria maior robustez à empresa nacional de defesa.

O objetivo é capacitar a Base Industrial Mínima de Defesa a atender a atual demanda operacional de núcleos de modernidade e de forças de deslocamento rápido, mantendo uma incipiente capacidade de fabricação de material de emprego militar, mesmo que apresente baixo agregado tecnológico (AMARANTE, 2004, p. 30).

A atuação de Amarante em prol da ID se manteve ao longo do período referente ao governo Lula e de Rousseff. Posteriormente, já na reserva, Amarante escreveu dois textos, veiculados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), em que discutia a situação da BID brasileira e os processos de obtenção de tecnologias militares. No primeiro caso, partia da BID, entendida por ele como todas as instituições e atores relacionados ao processo de produção de sistemas de armas e desenvolvimento de tecnologias militares⁷⁰, e buscava compreender o posicionamento brasileiro num mercado caracterizado pelo rápido avanço tecnológico, notadamente no campo da eletrônica, nos marcos dos avanços em robótica, automação, sistêmica e cibernética. As preocupações do autor resumem-se no que se segue:

Se a tendência da guerra é tornar-se cada vez mais complexa e tecnológica, precisamos nos arguir sobre a estrutura produtora da tecnologia militar. Como ela, nos tempos contemporâneos, disponibiliza-se para o homem? Como os exércitos foram mobilizados desde a Antiguidade? De fato, com base na

⁷⁰ Nas palavras de Amarante (2012, p. 11), “uma ID sozinha não possui condições para estabelecer a capacitação nacional de abastecimento de produtos e serviços militares. Na realidade, essa capacitação somente será atingida na sua plenitude se toda a infraestrutura de Ciência, Tecnologia e Inovação (C, T&I) for devidamente estabelecida, ativada e trabalhada integralmente”.

evolução da tecnologia militar de impacto, o homem tem mantido as condições de combate, ao longo do tempo, mediante a construção de um iceberg operante e efetivo (AMARANTE, 2012, p. 11).

Nesse contexto, o que se impunha na visão de Amarante era a necessidade de uma visão estratégica que coadunasse os diversos atores sociais envolvidos na política industrial de defesa em torno de um projeto de revitalização. Um ano depois, em texto também publicado no IPEA, Amarante (2013) buscava na história ensinamentos que pudessem guiar os projetos brasileiros e garantir a obtenção de tecnologia militar porque: “no campo militar, as últimas décadas foram marcadas por uma crescente importância da tecnologia na definição de um conflito armado”, o que, para ele, levaria a um cenário no qual “a caracterização de um Estado como potência militar exija um alto desenvolvimento tecnológico, em suporte à sua Base Industrial de Defesa (BID)” (AMARANTE, 2013, p. 7).

No mesmo sentido, a atuação de Celso Amorim enquanto ministro da Defesa é emblemática pela ênfase dada à ID. Em 09 de março de 2012, em aula magna realizada para os Cursos de Altos Estudos Militares das Forças Armadas e da Escola Superior de Guerra⁷¹, o ministro Amorim discutia a necessidade de investimentos governamentais na produção e aquisição de novos sistemas de armas para as FA e declarava que

Ao expandir nosso poder brando por meio da cooperação, a política de defesa coincide com a política externa na promoção de um ordenamento global que favorece o entendimento em detrimento do conflito. Mas não tenhamos ilusões: o poder brando não é suficiente para garantir que o Brasil tenha sempre sua voz ouvida e respeitada e faça frente a eventuais ameaças, atuais ou potenciais (AMORIM, 2012, p. 13).

Um ano depois, em outubro de 2013, em evento, realizado na Base Aérea de Brasília, em que estiveram presentes cerca de 70 empresas do setor armamentista, o ministro declarava:

O avanço da indústria de defesa brasileira é básico para assegurar uma autonomia mínima de uma área vital para que a sociedade possa viver tranquila (sic). Tanto na segurança pública em grandes eventos, como para nos proteger em possíveis conflitos ou até mesmo nas missões de paz nas quais o Brasil participa (BRASIL, 2013d, [s.p.]).

Em ambos os casos é evidente o favorecimento por parte do ministro da linha discursiva que tinha na ID o mecanismo essencial para garantia da soberania brasileira. Esse discurso ecoaria também entre membros das FA, que ansiavam para si os instrumentos que julgavam necessários para o exercício de suas funções. De todo modo, na gestão de Nelson Jobim no

⁷¹ A aula magna em questão foi publicada no volume 18 da Revista da Escola de Guerra Naval.

Ministério da Defesa a pasta já atuava de forma mais veemente em prol da revitalização⁷². Em entrevista ao CPDOC da FGV Jobim explicita o processo por meio do qual o tema adquiriu evidência nos âmbitos ministerial e governamental. Em suas palavras,

Então, aí você tinha uma estrutura lógica de olha, “nós precisamos disso por isso”, e não porque precisa ter. E aí o presidente Lula compreendeu claramente isso e nós aumentamos enormemente os planos... os projetos militares. E aí outra coisa que foi também fundamental, foi mostrar que aquilo que eu chamava... que nós chamamos de indústria de defesa, ela era dual e que, então, aqui me importava em vantagens militares e vantagens civis, de uso civil e militar. E aí passou a ser a política de que esses objetos aqui estavam ligados ao desenvolvimento do país. E aí se criou a regra da transferência de tecnologia: nós só comprávamos se tivesse transferência de tecnologia e construção no país (JOBIM, 2015, p. 12).

Guiados por perspectivas de ganhos mútuos, a atuação entre os setores se dava de maneira positiva, com frequentes encontros de empresários da ID com altos representantes das FA. Nesse sentido, caso ilustrativo é o jantar fornecido pela FIESP no dia 31 de outubro de 2013 em homenagem às FA. Na ocasião, além do presidente da FIESP, Paulo Skaf, e de Celso Amorim, estiveram presentes: o presidente do COMDEFESA/FIESP, Jairo Cândido; o comandante da Marinha, almirante de esquadra Moura Neto; o comandante do Exército, general Enzo Peri; o comandante da Aeronáutica, tenente-brigadeiro-do-ar Juniti Saito; o chefe do Estado Maior (EMCFA), general de Exército José Carlos De Nardi, e o, secretário-geral do Ministério da Defesa, Ari Matos (DEFESANET, 2013b).

Este relacionamento, por vezes, toma rumos escusos, levando a acusações, por vezes infundadas e por vezes comprovadas, quanto aos critérios que levaram a uma dada decisão de compra/produção de armamentos. É o caso, por exemplo, do já conhecido processo movido contra o ex-presidente Lula no caso do suposto tráfico de influência nas decisões do Programa FX-2. Citamos também caso mais recente em que o general da reserva Hamilton Mourão, atual vice-presidente da República, é acusado por coronel da reserva do Exército brasileiro de exercer influência em processo licitatório (ROSSI; BETIM, 2018).

⁷² Nos atemos aqui aos discursos dos comandantes pois, dada a estrutura hierárquica das Forças Armadas e o *ethos* conformado na caserna, é justo afirmar que os respectivos Comandos representavam os objetivos dos demais membros da corporação. Poder-se-ia questionar, ainda, o porquê de sequer considerarmos as falas dos comandantes, uma vez que a autoridade reconhecida constitucionalmente na matéria seria a do ministro da Defesa e, acima dele, a Presidência da República. Entretanto, o incipiente controle civil dos militares ainda vigente no Brasil justifica a consideração também dos discursos provenientes da caserna. É sintomático, por exemplo, que ao solicitarmos informações através da Lei de Acesso à Informação ao Ministério da Defesa, notadamente no concernente às negociações de desenvolvimento e aquisição de sistemas de armas, nos deparemos com resposta padrão que afirma que “a informação solicitada não constitui área de competência da administração central do MD”. Automaticamente, a solicitação é encaminhada ao Comando de uma das Forças. Foi esse o caso específico quando da solicitação de informações sobre as negociações do programa FX-2. 60502001606201871 (protocolo). Data do Pedido: 26 de Agosto de 2018.

Dito isto, vale revisitar também os discursos dos comandantes das FA. Figura central no processo decisório do Programa FX-2, o tenente-brigadeiro-do-ar, Juniti Saito, em reportagem de Marcelo Brandão para a Agência Brasil, ressaltava o projeto elucidando o peso que a transferência tecnológica teve para a decisão final – algo já expresso recorrentemente por ministros e pelos próprios mandatários petistas. Na ocasião, o tenente-brigadeiro declarava: “quando terminar o desenvolvimento nós teremos propriedade intelectual desse avião, teremos acesso a tudo” (BRANDÃO, 2013). Ainda sobre o desenvolvimento do Gripen, em audiência da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE) do Senado, Saito apresentava a perspectiva de que fossem gerados cerca de 2 a 3 mil empregos diretos, além de 22 mil empregos indiretos (DEFESANET, 2014b). Assim, Saito expressava não apenas a convergência da visão da FAB com as do Executivo no tocante à necessidade de transferência tecnológica para a capacitação nacional, mas também demonstrava alinhamento nos argumentos apresentados para justificar os investimentos no projeto.

Da mesma forma, em 2006 o então comandante da Marinha do Brasil, o almirante Roberto de Guimarães Carvalho, chamava atenção para a importância do Programa Nuclear da Marinha: “apesar do insucesso dessas tentativas, pelo menos até agora, é importante realçar que o Programa Nuclear da Marinha permitiu ao Brasil dominar a tecnologia de enriquecimento de urânio, conhecimento este restrito a apenas oito países” (DEFESANET, 2006).

Por fim, em dezembro de 2009 no marco da firma de contrato do Exército brasileiro com a Iveco relativo ao projeto de Viatura Blindada de Transporte de Pessoal – Média de Rodas (VBTP-MR), o comandante do Exército, general Enzo Peri assegurou que esse projeto estaria “alinhado com o segundo eixo estruturante da Estratégia Nacional de Defesa por inserir-se na reorganização da indústria nacional de defesa, assegurando que o atendimento das necessidades de equipamento das Forças Armadas se apoie (sic) em tecnologias sob domínio nacional” (DEFESANET, 2009).

Esses casos simbolizam a percepção existente entre as forças em diferentes momentos dos governos petistas que reverberavam a primazia dada pelo governo ao desenvolvimento tecnológico. As falas dos ministros Jobim e Amorim, bem como dos três comandantes das forças singulares nos permite afirmar que havia certo consenso entre o MD e as FA.

5.2 Atores econômicos: a indústria de defesa em meio à busca por autonomia

Em 2007, a Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) oficializou em sua estrutura organizativa um setorial voltado para a ID (DRUMOND, 2013). A área, batizada

de COMDEFESA, agregaria todo o parque industrial produtor de material bélico no estado de São Paulo. A conformação desse comitê simboliza o reconhecimento pela FIESP das potencialidades econômicas do setor. Desde sua criação, o COMDEFESA/FIESP atuou junto a atores governamentais, militares e diplomatas com o objetivo de promover os interesses da ID do estado de São Paulo. Foram diversos os encontros nesse sentido, mantidos com Celso Amorim, bem como com os comandantes das forças singulares (FIESP, [s.d.]).

De forma análoga, a Associação Brasileira de Indústrias de Material de Defesa e Segurança, a ABIMDE, funciona há mais de três décadas como ferramenta de pressão da ID. Agregando indústrias de todas as regiões do Brasil, a ABIMDE atua “na disseminação do valor da indústria brasileira, por meio de contatos e relacionamentos com todas as esferas governamentais – federal, estaduais e municipais – apresentando os anseios e desafios dos empresários” (ABIMDE, [s.d.]).

Juntas, o COMDEFESA/FIESP e a ABIMDE são as maiores “associações de classe” da indústria de material de defesa brasileira. No Brasil, “a indústria armamentista e seus poderosos aliados políticos forjaram um universo político paralelo altamente insulado de contra as influências ou julgamentos externos através da evocação da segurança nacional” (FEINSTEIN, 2011, p. xxvii Apud AVILA; SOUZA; GUEDES, 2017, p. 139, tradução nossa). Isso fica evidente a partir da assertiva de David Magalhães em entrevista ao jornal Gaúcha Zero Hora:

As empresas e outros atores da sociedade desempenharam papel importante no processo de revitalização da indústria de armas, após a crise que sofreu nos anos 1990. E continuam fazendo lobby para que o Estado ajude essa indústria a ampliar seu mercado externo. Há dois clientes de produtos de defesa: as Forças Armadas do próprio país e as estrangeiras. Como o orçamento de defesa do Brasil é baixo, as empresas, para poder produzir em escala, dependem das exportações, logo, precisam do governo. *O lobby que fazem é forte. Se depender das empresas, o critério para a venda é só financeiro, o que pode trazer problemas humanitários* (LOPES, 2018b, grifo nosso).

A participação empresarial em eventos promovidos pelos governos petistas para discutir temas correlatos à Defesa Nacional é observada já nos primeiros anos do primeiro mandato de Lula da Silva. Entre 2003 e 2004, representantes da indústria de defesa atenderam aos debates promovidos pelo governo federal com o objetivo de fazer conhecida sua visão acerca da importância da indústria para a Defesa Nacional. Jairo Cândido⁷³, diretor do grupo Inbrafiltro

⁷³ Cândido foi diretor titular do COMDEFESA/FIESP até o seu falecimento, em 2017. Seu histórico profissional é simbólico da fluidez existente nos relacionamentos entre representantes das indústrias de defesa e segurança e setores governamentais. Além de vice-presidente da Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa (ABIMDE), Jairo Candido foi também “secretário de Planejamento da Prefeitura de Guarulhos, assessor do governador André Franco Montoro, secretário de Finanças da Prefeitura de Mauá e diretor do Departamento de Dados da Prefeitura de São Bernardo do Campo” (FIESP, 2017).

e do COMDEFESA/FIESP, afirmava: “não há como negar que a indústria de defesa é considerada, em qualquer nação moderna, um setor altamente estratégico e diretamente relacionado com a soberania do Estado e com a autodeterminação de um povo”. Sua defesa ao setor se estendia até configurar-se quase que num documento normativo, definindo ações para o governo. Em suas palavras, “para desenvolver-se, essa indústria necessita de uma direta e concreta participação estatal, não somente pelo emprego que é dado a seus produtos [...], mas também para que esses produtos possam receber o apoio necessário à sua fabricação, promoção e comercialização” (CÂNDIDO, 2004, p. 57).

Reconhecendo as dificuldades em justificar os investimentos em tecnologia militar numa sociedade como a brasileira, eivada por desigualdade, Jairo Cândido se aproxima dos argumentos apresentados pelos militares: “sabemos”, afirmava Cândido, “que considerar as necessidades de segurança do País é tarefa difícil, mas é bom ressaltar que as Forças Armadas têm desempenhado um papel importantíssimo e, sobretudo, inovador, tanto no setor de pesquisa, como no fortalecimento da capacitação nacional no campo da defesa”. Apelando às funções no campo social exercidas pelas forças afirmava-se ainda que, até mesmo por isso, “o fortalecimento impõe-se, pois não é dado a ninguém ignorar todo o serviço de assistência por elas prestado, especialmente às populações carentes das regiões ribeirinhas e às populações isoladas” (CÂNDIDO, 2004, p. 58).

O discurso de Jairo Cândido aponta dois tipos de argumento. O primeiro diz respeito à atuação das FA em atividades sociais que além de representarem um evidente desvio de função, não demandam os vultuosos recursos destinados à P&D militar. O segundo grupo se relaciona à dotação de recursos para que as FA exerçam sua função: a Defesa Nacional. Apenas aqui faz sentido falar em “alto valor agregado” dos produtos de defesa, conforme Cândido. Para garantir a soberania nacional, justificavam-se os gastos militares, ao menos no campo dos investimentos em novos sistemas de armas. Por sua maior plausibilidade, tomaremos por enfoque essa linha de argumentativa, presente nos discursos de Cândido e outros representantes da ID.

Em 24 de setembro de 2014, Sérgio Vaquelli, diretor titular adjunto do COMDEFESA/FIESP, participava de encontro com alunos da Escola de Guerra Naval (EGN) da Marinha do Brasil. O evento foi sediado pela FIESP e teve como participantes, além de Vaquelli, o vice-almirante Carlos Afonso Pierantoni Gambôa e o diretor da Odebrecht Defesa e Tecnologia, Oswaldo Oliva. Na ocasião, a declaração de Vaquelli se apropriava dos potenciais riscos e das tensões existentes no âmbito regional (América do Sul) e global para fundamentar a revitalização:

Temos disputas de fronteiras entre Venezuela, Colômbia e Peru; há tensão na fronteira do Uruguai e a Argentina; disputa por soberania entre Chile e Argentina; ameaças de fronteiras terrestres, por narcotráfico; no Peru, temos o Cendeiro Luminoso; e há a imigração ilegal. Enfim, temos esses conflitos que não podemos fechar os olhos. Isso faz parte de nosso dia a dia e é uma ameaça para nós (FIESP, 2014).

Embora de difícil sustentação, o argumento de que a eclosão de um conflito de grades proporções no entorno regional a partir dos focos de tensões existentes ameaça o Brasil é recorrentemente utilizado para embasar os intentos armamentistas brasileiros. Dando seguimento à sua defesa do setor, Vaquelli destaca que “a importância atual do Brasil no cenário mundial é incompatível com a atual indústria de defesa” e buscava ressignificar os gastos militares pela sua importância: “em defesa não se gasta, se investe” (FIESP, 2014).

O vice-presidente da ABIMDE, o vice-almirante Gambôa, após enaltecer o trabalho profissionalizante realizado pela Marinha reiterou as palavras de Vaquelli acerca da ID. Gambôa tinha um posicionamento mais crítico ao governo, fincando sua posição enquanto representante da maior associação da indústria de defesa no país. Em suas palavras,

a situação da indústria é muito difícil. Muitas vezes, a gente não entende o empresário e o acha apenas como um cara rico. Tudo que estamos vendo nessa sala é feito pela indústria. O empresário é alguém que trabalha para pagar impostos e para ter lucro. E não é feio ter lucro. Posso dizer que 99% dos empresários não são vilões, muitas vezes o vilão é o governo que contingencia o orçamento e inviabiliza as compras (FIESP, 2014).

Apresentando a organização da empresa, bem como seus produtos e projetos, Oswaldo Oliva, diretor da Odebrecht Defesa e Tecnologia declarava que a Odebrecht iria trabalhar “no reaparelhamento das Forças Armadas” nos nichos em que tivesse “domínio das tecnologias”. Advogava ainda em favor do desenvolvimento do PROSUB, mostrando evidente entusiasmo com as possibilidades advindas do projeto também no campo da capacitação tecnológica (FIESP, 2014).

Ao analisar os discursos dos representantes do setor de defesa brasileiro observamos a conformação de uma agenda propositiva. Intentava-se, então, construir uma narrativa que legitimasse os investimentos necessários à revitalização da ID brasileira. Essa visão é bem resumida por Jairo Cândido em entrevista concedida a Cosme Degenar Drumond, veiculada pelo Sindicato Nacional das Indústrias de Material de Defesa (SIMDE). Na ocasião, Cândido afirmava que

Hoje, no Brasil, o quadro é diferente. A verdade é que as Forças Armadas sempre receberam avaliações altas e significativas da sociedade; são a segunda instituição mais bem avaliada pelos brasileiros. Portanto, estávamos certos na FIESP quando entendemos que esse pilar precisava ser reforçado. Por outro lado, a soberania nacional é exercida com conhecimento, suporte tecnológico

e equipamentos produzidos no país. Dentro dessa lógica, a indústria de defesa haveria de crescer. Chegou-se então à máxima: “O Brasil não compra mais; está aberto à transferência de tecnologia”. É apenas uma máxima, mas é algo que desejamos (DRUMOND, 2013).

No marco deste entendimento, a ID manteve contatos com membros do governo, da diplomacia e das FA. Segundo Magalhães (2018, p. 21), este contato visava desburocratizar e dinamizar a política de controle a exportações, dando maiores condições para o fluxo de exportações e o consequente domínio de uma maior fatia do mercado internacional.

De todo modo, a articulação da indústria de defesa em torno de associações como a ABIMDE e o COMDEFESA/FIESP deram ao setor um peso considerável no que diz respeito à disputa de narrativas e à influência nos processos decisórios. Essa articulação contribuiu para a consolidação do binômio Desenvolvimento e Defesa em torno da ID, algo que, em nosso entendimento, não necessariamente ocorreria sem um fator legitimador.

5.3 Considerações Preliminares: a legitimidade

Até o momento, vínhamos falando de Desenvolvimento e Autonomia como elementos perenes da política externa brasileira. Isso não implica, entretanto, que haveria um consenso absoluto em torno das formas pelas quais tais objetivos viriam a ser alcançados. Neste capítulo, com a consideração dos interesses que giravam em torno da revitalização da ID tivemos por intuito mostrar que, em política externa, à tradição agregam-se as nuances da conjuntura. Sem almejar estabelecer relações de causalidade ou afirmar que uma decisão foi tomada pela ingerência de um determinado ator social, elencamos aqui a visão das diversas partes interessadas no processos de revitalização da ID.

Foi justamente a visão positiva em relação à ID que deu as bases de legitimidade para a revitalização do setor, bem como, de maneira consequencial, para as demandas do empresariado brasileiro. Lastreada em tal legitimidade, a ID garantia a si uma posição central na formulação da política de defesa brasileira.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Uma das discussões da área de Relações Internacionais no Brasil diz respeito às continuidades e mudanças na condução da política externa brasileira. Na eleição de Luís Inácio Lula da Silva à Presidência a discussão foi retomada. A dúvida pairava sobre os novos rumos que adotaria na condução das relações internacionais brasileiras e se estes representariam uma ruptura com a tradição do país em política exterior. Pela oposição ao projeto político do governo de Fernando Henrique Cardoso, imaginava-se que Lula da Silva romperia com os preceitos da política externa deste período, imprimindo à mesma a ideologia de seu partido – o Partido dos Trabalhadores. Entretanto, Lula da Silva não alterou, na essência, os objetivos historicamente almejados pela política externa brasileira, sendo mais uma questão de forma que de conteúdo. Em outras palavras, as mudanças implementadas no período diziam respeito mais às estratégias adotadas e menos a uma transformação estrutural na política externa do país – o que não implica que foram menos significativas.

Se tomamos por vetores de política exterior do país a busca por autonomia e por maior desenvolvimento (CERVO, 2008a; 2008b; VIGEVANI; CEPALUNI, 2016), a análise das continuidades e rupturas recaem sobre as nuances das estratégias pelas quais tais objetivos foram perseguidos ao longo dos diferentes governos brasileiros. Por conseguinte, cada governo imprime à política externa do país elementos que correspondem aos posicionamentos do grupo no poder, sem, entretanto, negligenciar questões estruturais de ordem internacional ou elementos historicamente arraigados à tradição de política externa do Brasil – a exemplo do respeito à autodeterminação dos povos e do princípio de não-intervenção ou até mesmo a busca por desenvolvimento e autonomia aqui elencados. Não obstante, concordamos com Armando Boito Jr. e Tatiana Berringer (2013, p. 34) quando afirmam que “a política externa de um Estado decorre das características do bloco no poder que controlam esse Estado”.

Assim, as divergências em política externa entre o governo Fernando Henrique e os de Lula da Silva e Dilma Rousseff dizem respeito, em última instância, ao projeto político vigente em cada um dos períodos considerados que representariam, mesmo que parcialmente, os interesses que os apoiariam. Tanto a busca por maior desenvolvimento quanto os anseios por uma inserção internacional autônoma encontravam embasamento e materialidade nos interesses dos diversos atores sociais inseridos no processo de formulação de política externa. Depreende-se, então, que se é verdade que a política externa brasileira é marcada por objetivos perenes, dotando-a de certa previsibilidade no longo prazo, é verdade também que no passar dos governos tais objetivos são perseguidos de forma nuançada, correspondendo a mudanças de conjuntura e a variações ideológicas de cunho partidário. Por conseguinte, mesmo sendo

possível afirmar, conforme Vigevani e Cepaluni (2007), que a autonomia foi uma constante na história diplomática brasileira, o governo Lula chama atenção pela forma como foi tratada.

No marco da diversificação de parcerias e guiados pelos anseios de uma inserção internacional lastreada num maior grau de autonomia, os governos petistas, notadamente o governo Lula, se lançaram rumo à construção das condições para a concretização deste cenário. No bojo das medidas implementadas pelo governo, um fator em específico chama atenção pela centralidade adquirida: a indústria de defesa como ferramenta para alcançar a autonomia desejada. Com efeito, marcados mais pela continuidade que por rupturas, os governos petistas alçaram a ID a uma posição de destaque nas discussões sobre autonomia, sendo responsáveis pela revitalização do setor. E foi justamente a partir desta percepção que nos colocamos a pensar o tipo de autonomia almejada por Lula da Silva e Dilma Rousseff em seus respectivos governos, questionando a posição da ID nesta dinâmica e buscando as raízes do processo que levaram a tal configuração.

Desde de 2003 costurou-se no país um panorama positivo à ID, o que culminou na institucionalização do binômio Desenvolvimento e Defesa. Concretado nos documentos de defesa, a associação em questão, tendo por substrato a ID, ligava uma suposta estratégia de desenvolvimento nacional à política de defesa nacional. Assim, desde a PDN lançada em 2005 até o LBDN de 2012, a posição da ID se fortalecia. Esse cenário se justifica pela convergência de três fatores que podem ser resumidos da seguinte forma: o respaldo, o enquadramento e a legitimidade.

O respaldo à ID foi dado por uma política econômica de cunho desenvolvimentista que priorizava uma atuação mais incisiva do Estado na economia. Como mostramos no capítulo dois, vultuosos investimentos públicos em infraestrutura física e social realizados durante o governo Lula da Silva e a política de desonerações fiscais implementada por Dilma Rousseff levaram a um cenário favorável ao desenvolvimento da indústria de defesa. Somado a isso, os incentivos governamentais à internacionalização das empresas brasileiras foram uma saída para o escoamento da produção nacional não absorvida pelo governo. Nesse contexto, a inserção da ID na política econômica petista dava as bases necessárias ao desenvolvimento deste setor, tão demandante do aporte estatal.

O enquadramento, por sua vez, diz respeito à inserção da ID numa estratégia de política externa que se pretendia ativa e ativa, visando a uma inserção internacional baseada num maior grau de independência. A continuidade, mesmo que retraída, das diretrizes implementadas por Lula da Silva no governo de Dilma Rousseff, garantiram relativa continuidade às medidas tomadas. No marco dos intentos autonomistas do período, foram estabelecidos acordos de

cooperação internacional para produção de armamentos, bem como tratados de transferência tecnológica que, em última instância, alocavam a indústria de material bélico no âmbito da estratégia de política externa dos governos petistas.

Por fim, a legitimidade de que gozava o setor na política nacional funcionou para tornar axiológicos os argumentos em defesa do setor. Dada a convergência de percepções positivas no âmbito governamental, diplomático, militar e, por certo, no empresariado, a decisão de revitalizar a ID estava dada. Desde o ciclo de debates realizado pelo Ministério da Defesa em 2003, a concepção prevalente era de que seria fundamental para o Brasil dotar-se de uma ID capacitada tecnologicamente e que pudesse produzir domesticamente os produtos e sistemas de que necessitassem as Forças Armadas de um país que se pretendia grande potência.

Somados, os três fatores – respaldo, enquadramento e legitimidade – contribuíram de forma fundamental para a consolidação do binômio Desenvolvimento e Defesa em torno da ID e, por consequência, para uma concepção de autonomia que se refletia, no âmbito estratégico, estritamente a partir do setor. O respaldo de uma política econômica neodesenvolvimentista dava à ID o substrato necessário para sua consolidação. A inserção do setor num plano de desenvolvimento econômico mais amplo garantia, ao menos parcialmente, a continuidade dos principais projetos então em desenvolvimento. A ID encontrava-se ainda enquadrada numa estratégia de política externa que visava, sobretudo, uma inserção internacional lastreada num maior grau de autonomia. Assim, a promessa de que uma ID nacional acarretaria num maior potencial dissuasório por meio do desenvolvimento e produção de sistemas de armas autóctones garantia ao setor uma posição de destaque nos planejamentos de política externa. Coroando esse processo, por um movimento harmônico e casual ou a partir da atuação propositada das partes interessadas, a ID era legitimada pelos atores sociais que nela viam atendidos os seus interesses. Na Presidência, nos setores diplomáticos e militares, a ID era percebida como ferramenta fundamental para a ampliação do grau de liberdade de ação brasileiro, garantindo, por conseguinte, uma inserção internacional independente – nos limites dos constrangimentos sistêmicos a um país periférico. O setor industrial, por sua vez, via-se em face de um potencial exponencial de lucratividade e de desenvolvimento.

Tais são as causas que levam à consolidação da associação entre Desenvolvimento e Defesa em torno da ID. Em que medida a convergência destes fatores foi obra do acaso ou fruto da atuação de um grupo específico, guiado por interesses próprios, resta a ser questionado. O que constatamos é que essa convergência foi responsável pela consolidação da ID numa posição central na política brasileira, influenciando no modelo de autonomia almejado durante os governos petistas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

60502000697201827 (protocolo). Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica (COMAER). Resumo: Informações sobre a produção conjunta do míssil A-Darter. Data de Abertura: 09 de Abril de 2018. Data de Resposta: 27 de Abril de 2018.

60502001606201871 (protocolo). Ministério da Defesa. Comando da Aeronáutica (COMAER). Resumo: Informações relativas ao programa FX-2. Data de Abertura: 26 de Agosto de 2018. Data de Resposta: 17 de Setembro de 2019.

ABDUL-HAK, Ana Patrícia Neves Tanaka. **O Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS): objetivos e interesses**. Brasília, Fundação Alexandre de Gusmão, 2013.

ABIMDE. **Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança**. [s.d.]. Disponível em: <http://www.abimde.org.br/>. Acesso em 07 de Janeiro de 2019.

AFP – Agence France-Presse. **Lula expressa preferência por avião francês Rafale para renovar frota**. G1, 03 de Setembro de 2009. Disponível em: <http://g1.globo.com/Noticias/Mundo/0,,MUL1291408-5602,00-LULA+EXPRESSA+PREFERENCIA+POR+AVIAO+FRANCES+RAFALE+PARA+RENOVAR+FROTA.html>. Acesso em 03 de Janeiro de 2019.

AGÊNCIA SENADO. Caças: **EUA propõem transferência de tecnologia semelhante à oferecida a seus “maiores aliados”**. 18 de Agosto de 2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2011/08/18/cacas-eua-propoe-transferencia-de-tecnologia-semelhante-a-oferecida-a-seus-maiores-aliados>. Acesso em 27 de Dezembro de 2018.

ALESSI, Gil. **Brasil, entre a diplomacia da paz e o destaque na exportação de armas**. El País, 01 de Junho de 2015. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2015/06/01/politica/1433176411_490477.html. Acesso em 07 de Janeiro de 2019.

ALSINA JR. João Paulo S. **O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea**. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 52, n.2, 2009.

_____. **Dez Mitos sobre Defesa Nacional no Brasil**. Revista Interesse Nacional, ano 1, n. 3, 2008.

AMARANTE, José C. A. **Indústria Brasileira de Defesa: uma questão de soberania e de autodeterminação**. In: PINTO, Almeida; ROCHA. Antônio Jorge Ramalho da; SILVA, Doring Pinho (org.). As Forças Armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do País. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.

_____. **A Base Industrial de Defesa Brasileira**. Rio de Janeiro: IPEA – Texto para Discussão 1758, 2012.

_____. **Processos de obtenção de tecnologia militar**. Rio de Janeiro: IPEA – Texto para Discussão 1877, 2013.

AMORIM, Celso. **A Política de Defesa de um País Pacífico**. Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, v.18 n. 1, 2012.

_____. **Segurança Internacional: novos desafios para o Brasil**. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 31, n.1, jan/jun 2013.

_____. **Teerã, Ramalá e Doha**. Memórias da política externa ativa e ativa. São Paulo: Benvirá, 2015a.

_____. **Grande Estratégia: Política Externa e Defesa em um mundo em transformação**. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, vol. 4, n. 7, 2015b.

ANDRADE GUTIERREZ. **Andrade Gutierrez Defesa e Segurança**. [s.d.]. Disponível em: <http://www.andradegutierrez.com.br/DefesaeSeguranca.aspx>. Acesso em 23 de Junho de 2018.

ANDRADE, Israel de Oliveira. **Base Industrial de Defesa: contextualização histórica, conjuntura atual e perspectivas futuras**. In: IPEA; ABDI (org.). Mapeamento da Base Industrial de Defesa. Brasília: ABDI - Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial: Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.

AQUINO, Edson Tomaz de; EVANGELISTA, Apoena B.; SANTOS, Bruna F. dos; ANDRADE; Joana M. B.; RODRIGUES, Jorge M. Oliveira; NUNES, Luiz F. M. **Relações Brasil-Suécia: Reaparelhamento e Transferência Tecnológica no Âmbito da Força Aérea Brasileira**. XII Congresso Acadêmico sobre Defesa Nacional, 2015. Disponível em: <file:///C:/Users/jorge/Documents/XII%20CADN/revistacadn/artigos/index.html>.

ARANTES, Flávio; LOPREATO, Francisco L. C. **O novo consenso em macroeconomia no Brasil: a política fiscal do plano real ao segundo governo Lula**. Revista de Economia Contemporânea, 21(3), 2017.

ARON, Raymon. **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

ARTEAGA, Félix. **La autonomía estratégica y la defensa europea**. Real Instituto Elcano, 11 de Outubro de 2017.

AVILA, Carlos F. D.; SOUZA, Deywisson Ronaldo de; GUEDES, Marco Aurélio. **Arms Transfer Policy and International Security: the case of Brazilian-Swedish Co-operation**. Contexto Internacional, vol. 39, n. 1, 2017.

BARROS, Sebastião do Rego. **O papel da Ciência e Tecnologia na defesa da Soberania Nacional**. In: PINTO, Almeida; ROCHA. Antônio Jorge Ramalho da; SILVA, Doring Pinho (org.). As Forças Armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do País. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.

BOITO Jr., Armando. **Reforma e Crise Política no Brasil**. Os conflitos de classe nos governos do PT. Campinas: Editora Unicamp; São Paulo: Editora Unesp, 2018.

_____. BERRINGER, Tatiana. **Brasil: classes sociais, neodesenvolvimentismo e política externa nos governos Lula e Dilma.** Revista de Sociologia e Política, v. 21, n. 47, 2013.

BRANDÃO, Marcelo. **Transferência de tecnologia pesou na escolha de caças suecos.** EBC, 18 de Dezembro de 2013. Disponível em: <http://www.ebc.com.br/noticias/economia/2013/12/transferencia-de-tecnologia-pesou-na-escolha-de-cacas-suecos>. Acesso em 10 de Janeiro de 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Constituição da República Federativa do Brasil.** 35ª Edição. Centro de Documentação e Informação. Brasília: Edições Câmara, 2012a.

_____. DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO (DOU). **Portaria Normativa nº 586 /MD.** 24 de Abril 2006. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/diarios/553165/pg-9-secao-1-diario-oficial-da-uniao-dou-de-25-04-2006>. Acesso em 13 de Agosto de 2018.

_____. Governo do Brasil. **Leia íntegra do discurso de posse de Dilma Rousseff no Congresso.** 01 de Janeiro de 2011a. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/governo/2011/01/leia-integra-do-discurso-de-posse-de-dilma-rousseff-no-congresso>. Acesso em 21 de Novembro de 2018.

_____. _____. **Brasil contribui em produção de aeronave sul-americana.** 16 de Junho de 2014b. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/noticias/seguranca-e-justica/2014/06/brasil-contribui-em-producao-de-aeronave-sul-americana>. Acesso em 30 de Dezembro de 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. BNDES. **Relatório Anual 2011.** 2011b. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Hotsites/Relatorio_Anual_2011/Capitulos/atuacao_institucional/o_bndes_politicas_publicas/plano_brasil_maior.html. Acesso em 18 de Janeiro de 2019.

_____. _____. _____. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de apresentação dos novos Oficiais-Generais promovidos em 31 de março de 2003.** 10 de Abril de 2003b. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/10-04-2003-discurso-do-pr-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-apresentacao-dos-novos-oficiais-generais.pdf/view>. Acesso em 04 de Janeiro de 2019.

_____. _____. _____. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na solenidade de abertura do Seminário “Brasil – China: Um salto necessário”.** 30 de Abril de 2003c. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/1o-mandato/2003/30-04-2003-discurso-presidente-rep-luiz-inacio-lula-da-silva-solen-abertura-sem-brasil-china-1.pdf/view>. Acesso em 04 de Janeiro de 2019.

_____. _____. _____. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante a cerimônia de início da construção dos submarinos S-BR no Brasil.** 16 de Julho de 2011c. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma>

rousseff-durante-cerimonia-de-inicio-da-construcao-dos-submarinos-s-br-no-brasil. Acesso em 31 de Dezembro de 2018.

_____. _____. _____. **CBERS-2B será lançado em setembro. 14 de Março de 2007a.**

Disponível em: http://www.cbbers.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=987. Acesso em 04 de Janeiro de 2019.

_____. _____. _____. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na cerimônia de lançamento do programa “Espaço e Sociedade”.** 13 de Março de 2007b.

Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/13-03-2007-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cerimonia-de-lancamento-do-programa-201cespaco-e-sociedade201d/view>. Acesso em 04 de Janeiro de 2019.

_____. _____. _____. **Brinde da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante jantar de Estado oferecido pelo Presidente da França e senhora.** 11 de Dezembro de 2012g.

Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/brinde-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-jantar-de-estado-oferecido-pelo-presidente-da-franca-e-senhora-paris-franca>. Acesso em 04 de Janeiro de 2019.

_____. _____. _____. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante**

Seminário Empresarial: Desafios e Oportunidades de uma Parceria Estratégica. 12 de Dezembro de 2012h. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discorso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-seminario-empresarial-desafios-e-oportunidades-de-uma-parceria-estrategica-paris-franca>. Acesso em 04 de Janeiro de 2019.

_____. _____. Casa Civil. **Lei Complementar nº 136.** 25 de Agosto de 2010a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp136.htm. Acesso em 05 de Agosto de 2018.

_____. _____. _____. **Lei nº 10.820.** 17 de Dezembro 2003a. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2003/L10.820.htm. Acesso em 21 de Janeiro de 2019.

_____. _____. **Medida Provisória nº 579.** 11 de Setembro de 2012e. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Mpv/579.htm. Acesso em 28 de Novembro de 2018.

_____. _____. _____. **Lei nº 12.249.** 11 de Junho de 2010b. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12249.htm. Acesso em 22 de Agosto de 2018.

_____. _____. _____. **Lei nº 12.598.** 21 de Março de 2012d. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12598.htm. Acesso em 22 de Agosto de 2018.

_____. _____. _____. **Decreto nº 7.970.** 28 de Março de 2013a. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d7970.htm. Acesso em 24 de Agosto de 2018.

_____. _____. _____. **Decreto nº 8.122**. 16 de Outubro de 2013b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8122.htm. Acesso em 24 de Agosto de 2018.

_____. _____. _____. **Lei nº 12.783**. 11 de Janeiro de 2013c. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12783.htm. Acesso em 28 de Novembro de 2018.

_____. Receita Federal. Secretaria da Receita Federal. **Instrução Normativa nº 1454**. 25 de Fevereiro de 2014a. Disponível em: <http://normas.receita.fazenda.gov.br/sijut2consulta/link.action?visao=anotado&idAto=50304>. Acesso em 24 de Agosto de 2018.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social. **Bolsa Família – O que é?**. 01 de Julho de 2015a. Disponível em: <http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia/o-que-e>. Acesso em 09 de Novembro de 2018.

_____. Ministério do Planejamento. **Programa de Aceleração do Crescimento – PAC**. [s.d.]d. Disponível em: <http://www.pac.gov.br/>. Acesso de 14 de Novembro de 2018.

_____. Ministro da Defesa. **Instruções para Classificação de Produtos e Credenciamento de Empresas de Defesa**. [s.d.]a. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/industria_defesa/cmdid/instrucoes_siscaped.pdf. Acesso em 29 de Julho de 2018.

_____. _____. Força Aérea Brasileira. **Celso Amorim defende a indústria de defesa nacional em evento sobre o setor**. 07 de Outubro de 2013d. Disponível em: <http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/16547/DEFESA-%E2%80%93-Celso-Amorim->. Acesso em 10 de Outubro de 2019.

_____. _____. **Países da Unasul se reúnem para definir projeto de Vant regional**. 02 de Setembro de 2014c. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/13610-paises-da-unasul-se-reunem-para-definir-projeto-de-vant-regional>. Acesso em 30 de Dezembro de 2018.

_____. _____. **Países da Unasul concluem definição de requisitos técnicos de VANT regional**. 02 de Dezembro de 2014d. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/noticias/14411-paises-da-unasul-concluem-definicao-de-requisitos-tecnicos-de-vant-regional>. Acesso em 30 de Dezembro de 2018.

_____. _____. **Em almoço com oficiais gerais, presidenta Dilma destaca que defesa e desenvolvimento caminham juntos**. 16 de Dezembro de 2014e. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/14535-em-almoco-com-oficiais-gerais-presidenta-dilma-destaca-que-defesa-e-desenvolvimento-caminham-juntos>. Acesso em 04 de Janeiro de 2019.

_____. _____. **Execução Orçamentária dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social do Ministério da Defesa**. 30 de Novembro 2018 (última atualização). Disponível em:

https://www.defesa.gov.br/arquivos/orcamento_financas/consolidado-2000-a-2018-v-ascom-dot-atualizadas-e-empenhadas-2018.pdf. Acesso em 19 de Dezembro de 2018.

_____. _____. **Competências da Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD)**. [s.d.].b. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/anistia/2-uncategorised/14965-competencias-da-secretaria-de-produtos-de-defesa-seprod>. Acesso em 15 de Agosto de 2018.

_____. _____. **Lei de Fomento à Base Industrial de Defesa**. [s.d.].c. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/industria-de-defesa/lei-de-fomento-a-base-industrial-de-defesa>. Acesso em 22 de Agosto de 2018.

_____. _____. **Portaria Normativa nº 899/MD**. 19 de Junho de 2005a.

_____. _____. **Política de Defesa Nacional**. 2005b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm. Acesso em 03 de Agosto de 2018.

_____. _____. **Estratégia Nacional de Defesa**. 2008a.

_____. _____. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. 2012b.

_____. _____. **Livro Branco de Defesa Nacional**. 2012c.

_____. _____. Força Aérea Brasileira. **Brasil prepara produção de novo míssil para caças**. 13 de Dezembro de 2012f. Disponível em: <http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/13773/TECNOLOGIA%20-%20Brasil%20prepara%20produ%C3%A7%C3%A3o%20de%20novo%20m%C3%ADssil%20para%20ca%C3%A7as>. Acesso em 01 de Janeiro de 2019.

_____. _____. _____. **Novo míssil da FAB está 90% concluído**. 02 de Fevereiro de 2015b. Disponível em: <http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/21345/CONSTRUINDO%20O%20FUTURO%20-%20Novo%20m%C3%ADssil%20da%20FAB%20est%C3%A1%2090%20conclu%C3%ADdo>. Acesso em 01 de Janeiro de 2019.

_____. _____. **Projetos Estratégicos**. [2015?]. Disponível em: http://www.defesa.gov.br/arquivos/industria_defesa/projetos_estrategicos/projetos_estrategicos_portugues.pdf. Acesso em 22 de Junho de 2018.

_____. _____. Marinha do Brasil. **Programa de Desenvolvimento de Submarinos**. [s.d.].e. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/prosub/>. Acesso em 31 de Dezembro de 2018.

_____. Ministério das Relações Exteriores. **Discursos Selecionados do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva**. Brasília: Funag, 2008b.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Do antigo ao novo desenvolvimentismo na América Latina**. In: PRADO, Luiz Carlos Delorme (org). **Desenvolvimento econômico e Crise: ensaios em comemoração aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares**. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2012.

_____. **O Governo Dilma frente ao “tripé macroeconômico” e à direita liberal e dependente.** Novos Estudos CEBRAP, n. 95. Março de 2013.

_____; OREIRO, José Luis; MARCONI, Nelson. **Macroeconomia Desenvolvimentista.** Teoria e política econômica do novo desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: Campus, 2016.

BRIGAGÃO, Clóvis. **The Brazilian Arms Industry.** Journal of International Affairs, vol. 40, n. 1, 1986.

BUSTAMI, José Maurício. **Prefácio.** In: MELO, Regiane. Indústria de Defesa e Desenvolvimento Estratégico: estudo comparado França-Brasil. Brasília: Funag, 2015.

CAMPBELL, Keith. **\$130m A-Darter missile to be produced in both South Africa and Brazil.** Creamer Media's, 9 de Julho de 2010. Disponível em: <http://www.engineeringnews.co.za/print-version/missile-to-be-produced-in-both-south-africa-and-brazil-2010-07-09>. Acesso em 01 de Janeiro de 2019.

CARVALHO, Laura. **Valsa brasileira: do boom ao caos econômico.** São Paulo: Todavia, 2018.

CATANHÊDE, Eliane. **Contrariando Lula e Jobim, FAB opta por caças suecos.** Folha de S. Paulo, 05 de Janeiro de 2010. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0501201002.htm>. Acesso em 30 de Janeiro de 2019.

CERVO, Amado Luiz. **Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso.** Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 45, n. 1, 2002.

_____. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros.** São Paulo: Editora Saraiva, 2008a.

_____. **Do projeto desenvolvimentista à globalização.** In: CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. 3ª Edição Ampliada. Brasília: Editora UNB, 2008b.

CONGRESSO EM FOCO. **Leia o discurso de Lula no lançamento do PAC.** 22 de Janeiro de 2007. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/especial/noticias/leia-o-discurso-de-lula-no-lancamento-do-pac/>. Acesso 14 de Novembro de 2018.

COSTA, Breno. **Com queda da Odebrecht, Elbit, fabricante israelense de Drones, tenta decolar no Brasil.** 17 de Agosto de 2016. Disponível em: <https://theintercept.com/2016/08/17/com-queda-da-odebrecht-elbit-fabricante-israelense-de-drones-tenta-decolar-no-brasil/>. Acesso em 23 de Junho de 2018.

CRUZ, Diego. **Construtoras brasileiras se expandem pela América Latina.** 06 de Outubro de 2011. Disponível em: <https://www.pstu.org.br/construtoras-brasileiras-se-expandem-pela-america-latina/>. Acesso em 11 de Dezembro de 2018.

CURADO, Marcelo. **Uma avaliação da economia brasileira no Governo Lula.** Economia & Tecnologia, Ano 07, Volume Especial, 2011.

DAGNINO, Renato. **Em que a Economia de Defesa pode ajudar na decisão sobre a revitalização da Indústria de Defesa brasileira?** Revista de economia heterodoxa, n. 9, ano. VII, 2008.

_____. **A Indústria de Defesa no Governo Lula.** São Paulo: Expressão Popular, 2010.

DANESE, Sérgio. **A Escola da Liderança:** ensaios sobre a política externa e a inserção internacional do Brasil. Rio de Janeiro: Editora Record, 2009.

D'ARAUJO, Maria Celina. **Militares, Democracia e Desenvolvimento:** Brasil e América do Sul. Rio de Janeiro, Editora FGV, 2010.

DEFENCEWEB. **Míssil A-Darter será entregue com dois anos de atraso.** Poder Aéreo, 31 de Outubro de 2017. Disponível em: <https://www.aereo.jor.br/2017/10/31/missil-darter-sera-entregue-com-dois-anos-de-atraso/>. Acesso em 01 de Janeiro de 2019.

DEFESANET. **Almirante Roberto de Guimarães Carvalho, Comandante da Marinha:** A Marinha do Brasil e a questão dos submarinos. 11 de Dezembro de 2006. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/prosub/noticia/17299/Almirante-Roberto-de-Guimaraes-Carvalho--Comandante-da-Marinha--A-Marinha-do-Brasil-e-a-questao-dos-submarinos/>. Acesso em 10 de Janeiro de 2019.

_____. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia de assinatura de atos.** 23 de Dezembro de 2008. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/prosub/noticia/1929/Discurso-do-Presidente-da-Republica--Luiz-Inacio-Lula-da-Silva--durante-cerimonia-de-assinatura-de-atos/>. Acesso em 03 de Janeiro de 2019.

_____. **Discurso do Cmt do Exército Gen Ex Enzo Martins Peri.** 18 de Dezembro de 2009. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/guarani/noticia/5609/Discurso-do-Cmt-do-Exercito-Gen-Ex-Enzo-Martins-Peri/>. Acesso em 10 de Janeiro de 2019.

_____. **Brasil e África do Sul iniciam diálogo conjunto de defesa.** 05 de Março de 2013a. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/9946/Brasil-e-Africa-do-Sul-iniciam-dialogo-conjunto-de-defesa/>. Acesso em 01 de Janeiro de 2019.

_____. **FIESP – COMDEFESA – Homenageam [sic] Forças Armadas.** 01 de Novembro de 2013b. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/defesa/noticia/12886/FIESP-%C3%A2%E2%82%AC%E2%80%9C-COMDEFESA-%C3%A2%E2%82%AC%E2%80%9C-Homenageam-Forcas-Armadas/>. Acesso 10 de Janeiro de 2019.

_____. **Dilma - Reafirmo meu apoio ao PROSUB.** 13 de Dezembro de 2014a. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/prosub/noticia/17726/Dilma---Reafirmo-meu-apoio-ao-PROSUB/>. Acesso em 04 de Janeiro de 2019.

_____. **SAITO - Montagem de caças criará mais de 2 mil empregos.** 27 de Fevereiro de 2014b. Disponível em: <http://www.defesanet.com.br/gripenbrazil/noticia/14374/SAITO---Montagem-de-cacas-criara-mais-de-2-mil-empregos/>. Acesso em 10 de Janeiro de 2019.

DRUMOND, Cosme Degenar. **Jairo Cândido (COMDEFESA) – “O panorama agora é outro”**. Sindicato Nacional das Indústrias de Materiais de Defesa (SIMDE), 18 de Abril de 2013. Disponível em: <http://www.fiesp.com.br/simde/noticias/jairo-candido-comdefesa-o-panorama-agora-e-outro/>. Acesso em 09 de Janeiro de 2019.

FABRINI, Fábio. **FAB queria caças suecos desde 2002, diz FHC testemunha de Lula**. O Estado de São Paulo, 12 de Setembro de 2017. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/fab-queria-cacas-suecos-desde-2002-diz-fhc-testemunha-de-lula/>. Acesso em 22 de Junho de 2018.

FERREIRA, Marcos J. Barbieri. **Plataforma Aeronáutica Militar**. In: IPEA; ABDI (org.). Mapeamento da Base Industrial de Defesa. Brasília: ABDI - Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial: Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.

_____; SARTI, Fernando. **Diagnóstico: Base Industrial de Defesa Brasileira**. Campinas: ABDI, NEIT-IE-UNICAMP, 2011.

FIESP. **COMDEFESA**. [s.d.]. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/?temas=industria-da-defesa>. Acesso em 07 de Janeiro de 2019.

_____. **Skaf participa em Mauá de homenagem a Jairo Cândido**. 27 de Outubro de 2017. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/noticias/skaf-participa-em-maua-de-homenagem-jairo-candido/>. Acesso 09 de Janeiro de 2019.

_____. **‘Em defesa não se gasta; investe-se’, afirmou diretor do Comdefesa**. 24 de Setembro de 2014. Disponível em: <https://www.fiesp.com.br/noticias/em-defesa-nao-se-gasta-se-investe-afirmou-diretor-do-comdefesa-em-encontros-com-alunos-da-escola-de-guerra-naval/>. Acesso em 09 de Janeiro de 2019.

GALVÃO, Thiago Gehre. **América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008)**. Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 52, n. 2, 2009.

GÓES, Francisco. **Dez anos depois de lançado, Prosub tenta entrar em nova fase**. Valor Econômico, 22 de Fevereiro de 2018. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/5333251/dez-anos-depois-de-lancado-prosub-tenta-entrar-em-nova-fase>. Acesso em 22 de Junho de 2018.

HONE, Thomas C.; FRIEDMAN, Norman. **Harnessing New Technologies**. In: BINNENDIJK, Hans (ed.). Transforming America’s Military. Washington: National Defense University Press, 2002.

ICN. **Itaguaí Construção Naval**. [s.d.]. Disponível em < <http://www.icnavais.com/> >. Acesso em 31 de Dezembro de 2018.

IKEGAMI, Masako. **The end of a “National” Defense Industry?** Impacts of globalization on the Swedish defence Industry. Scandinavian Journal of History, vol. 38, n. 4, 2013.

JOBIM, Nelson Azevedo. **Nelson Jobim IV (depoimento, 2013)**. Rio de Janeiro, CPDOC/Fundação Getúlio Vargas, 2015. (FGV), (2h 30min).

KALDOR, Mary. **El Arsenal Barroco**. Madrid: Editora Siglo XXI de España, 1986.

KAWAGUTI, Luis. **Caça sueco é versátil mas tem menos capacidade ofensiva**. BBC Brasil, 18 de Dezembro de 2013. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/12/131208_cacas_analise_1k. Acesso em 27 de Dezembro de 2018.

KRAUSE, Keith. **Arms and the State: patterns of military production and trade**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

LEO, Sergio; LYRA, Paulo de Tarso. **Em meio ao lobby do rei da Suécia, franceses baixam preço de caça**. Poder Aéreo, 25 de Março de 2010. Disponível em: <https://www.aereo.jor.br/2010/03/25/em-meio-ao-lobby-do-rei-da-suecia-franceses-baixam-preco-de-caca/>. Acesso em 27 de Dezembro de 2018.

LESKE, Ariela Diniz Cordeiro. **Inovação e Políticas na Indústria de Defesa Brasileira**. Tese de Doutorado. Universidade Federal do Rio de Janeiro. Instituto de Economia. Rio de Janeiro, 2013.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Mônica. **Brasil como país intermediário e poder regional**. In: HURRELL et al. Os Brics e a Ordem Global. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

LINEBERGER, Robin S.; HUSSAIN, Aijaz. **2018 Global aerospace and defense industry financial performance study**. Deloitte, 2018. Disponível em: <https://www2.deloitte.com/us/en/pages/manufacturing/articles/gx-mnfg-aerospace-and-defense-financial-performance.html>. Acesso em 10 de Dezembro de 2018.

LISSARDY, Gerardo. **BNDES impulsiona maior presença brasileira na América Latina**. BBC, 09 de Novembro de 2011. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/noticias/2011/11/111109_mundo_bndes_mdb. Acesso em 11 de Dezembro de 2018.

LONGO, Waldimir Pirró e. **Tecnologia Militar: conceituação, importância e cerceamento**. Revista Tensões Mundiais. Fortaleza, vol. 3, n. 5, 2007.

LOPES, Rodrigo. **O Berço dos Submarinos Brasileiros**. GaúchaZH, [s.d.]. Disponível em: <https://especiais.zh.clicrbs.com.br/especiais/submarino-riachuelo/index.html>. Acesso em 31 de Dezembro de 2018.

_____. **Constrangimento: documentos revelam que Brasil negociou venda de armas a países em guerra ou assolados pelo terrorismo**. GaúchaZH, 03 de Agosto de 2018a. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/mundo/noticia/2018/08/constrangimento-documentos-revelam-que-brasil-negociou-venda-de-armas-a-paises-em-guerra-ou-assolados-pelo-terrorismo-cjke2moht00bi01piamjgklhs.html>. Acesso em 07 de Janeiro de 2019.

_____. **“A sociedade não sabe quem controla a venda de armas brasileiras para o Exterior”, afirma pesquisador**. GaúchaZH, 03 de Agosto de 2018b. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/mundo/noticia/2018/08/a-sociedade-nao-sabe-quem-controla->

a-venda-de-armas-brasileiras-para-o-exterior-afirma-pesquisador-cjke3n2pq00bu01piksnnyudae.html. Acesso em 07 de Janeiro de 2019.

MAGALHÃES, David Almstadter Mattar de. **A Política Brasileira de Exportações de Armas no contexto de revitalização da Base Industrial de Defesa**. São Paulo: Cultura Acadêmica Digital, 2018.

MASSON, Hélène. **Défense et Armement**: des leaders industriels mondiaux sous contrainte. *Géoéconomie*, nº 57, 2011.

MAURO, Frédéric. **Autonomie Stratégique** : le nouveau Graal de la Défense Européenne. Les Rapports du GRIP, 2018.

MELO, Regiane. **Indústria de Defesa e Desenvolvimento Estratégico**: estudo comparado França-Brasil. Brasília: Funag, 2015.

MORAES, Rodrigo Fracalossi de. Texto para Discussão 1596. **O Mercado Internacional de Equipamentos Militares**: negócios e política externa. Brasília: IPEA, 2011.

_____. Texto para Discussão 1715. **A Inserção Externa da Indústria Brasileira de Defesa**: 1975-2010. Brasília: IPEA, 2012.

MONTEIRO, Tânia; MARIN, Denise Chrispim. **Lula confirma compra de de 36 caças franceses**. O Estado de S. Paulo, 08 de Setembro de 2009. Disponível em: <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,lula-confirma-compra-de-de-36-cacas-franceses,431073>. Acesso em 22 de Junho de 2018.

NEUMAN, Stephanie G. **Power, Influence, and Hierarchy**: defense industries in a unipolar world. *Defence and Peace Economics*, 21:1, 2010.

ORAIR, Rodrigo. Texto para Discussão 2215. **Investimento Público no Brasil: trajetória e relações com o regime fiscal**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

OREIRO, José Luis; FEIJÓ, Carmem A. **Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro**. *Revista de Economia Política*, vol. 30, n. 2, 2010.

PARAGUASSÚ, Lisandra. **BNDES emprestou US\$ 11,9 bi para projetos de empreiteiras no exterior**. O Estado de S. Paulo, 02 de Junho de 2015. Disponível em: <https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,bndes-emprestou-us-11-9-bi-para-projetos-de-empreiteiras-no-exterior,1699298>. Acesso em 11 de Dezembro de 2018.

PODER AÉREO. **A-Darter, o próximo míssil ar-ar da FAB**. 23 de Agosto de 2008. Disponível em: <http://www.aereo.jor.br/2008/08/23/a-darter-o-proximo-missil-ar-ar-da-fab/>. Acesso em 01 de Janeiro de 2019.

_____. **A-Darter é disparado com sucesso por Gripen da África do Sul**. 20 de Julho de 2010. Disponível em: <http://www.aereo.jor.br/2010/07/20/a-darter-e-disparado-com-sucesso-por-gripen-da-africa-do-sul/>. Acesso em 01 de Janeiro de 2019.

PT – Partido dos Trabalhadores. **Programa de Governo 2002 Coligação Lula Presidente.** Um Brasil para Todos. Resoluções de Encontros e Congressos & Programas de Governo, Partido dos Trabalhadores/Fundação Perseu Abramo, 2002.

PwC. Pricewaterhouse Coopers. **PwC Deals – Global Aerospace and Defense Deals Insights Year-End 2017.** 2018. Disponível em: <https://www.pwc.fr/fr/assets/files/pdf/2018/04/pwc-aerospace-defense-industry-mergers-acquisitions-q4-2017.pdf>. Acesso em 09 de Dezembro de 2018.

PYE, Lucian W. **Armies in the process of political modernization.** European Journal of Sociology, vol. 2, n. 1, 1961.

RISTOFF, Taís. **A internacionalização das empresas brasileiras no governo Lula: o BNDES como instrumento de política externa.** Anais do XXVI Simpósio Nacional de História (ANPUH). São Paulo, Julho 2011

ROSSI, Mariana; BETIM, Felipe. **Coronel da reserva acusa general Mourão de favorecer empresa em contrato do Exército.** São Paulo/Rio de Janeiro: El País, 08 de Agosto de 2018. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/04/27/politica/1524850092_104085.html. Acesso em 10 de Janeiro de 2019.

SADI, Andréia; NERY, Natuza; GIELLOW, Igor. **Após mais de dez anos, Dilma escolhe caças suecos para a FAB.** Folha de SP, 18 de Dezembro de 2013. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/poder/2013/12/1387333-dilma-decidiu-pela-aquisicao-de-cacas-suecos-para-a-fab.shtml>. Acesso em 27 de Dezembro de 2018.

SAINT-PIERRE, Héctor Luis. **A “revolução copernicana” nos estudos da Defesa.** Jornal UNESP, Junho de 2007. Disponível em: <http://www.unesp.br/aci/jornal/223/opiniaio.php>. Acesso em 19 de Abril de 2018.

_____. **Política de Defesa e Relações Internacionais no Brasil:** o destino das paralelas. Encontro da Latin Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico March 15-18, 2006.

_____; ZAGUE, José Augusto. **La Industria de la Defensa y la Autonomía Estratégica:** el caso de Brasil. In: Patria. Análisis Politico de la Defensa. Revista de Análisis Politico de la Defensa del Ministerio de Defensa Nacional del Ecuador, n.2, vol.1, 2014.

SARAIVA, Miriam Gomes. **A diplomacia brasileira e as visões sobre a inserção externa do Brasil:** institucionalismo pragmático x autonomistas. Real Instituto Elcano, 2010.

SARAIVA, Miriam Gomes. **Continuidade e Mudança na Política Externa Brasileira:** as especificidades do comportamento externo brasileiro de 2003 a 2010. Relações Internacionais, p. 63-78, 2013.

SARDENBERG, Ronaldo. **O papel da C&T na defesa da Soberania.** In: PINTO, Almeida; ROCHA. Antônio Jorge Ramalho da; SILVA, Doring Pinho (org.). As Forças Armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do País. Brasília: Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação, 2004.

SILVA, Diego Lopes da. **Armas, Capital e Dependência: Um Estudo sobre a Militarização na América do Sul**. Tese de Doutorado. UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas. São Paulo, 2018.

SILVA, Peterson Ferreira da. **A Cooperação Internacional em programas de produtos de Defesa e seus atores: o caso Brasil e África do Sul no desenvolvimento do míssil A-Darte**. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, 2011.

SILVEIRA, Virgínia. **Saab e Embraer vão vender juntas o caça Gripen NG**. Valor Econômico, 05 de Novembro de 2014. Disponível em: <https://www.valor.com.br/empresas/3768302/saab-e-embraer-vao-vender-juntas-o-caca-gripen-ng>. Acesso em 27 de Dezembro de 2018.

SIPRI – Stockholm International Peace Research Institute. **Military expenditure by country**, in constant (2014) US\$ m. 2016a.

_____. **The SIPRI Top 100 arms-producing and military services companies in the world (excluding China)**. 2016b.

SKAF, Paulo; HENRIQUE, Artur; SILVA, Paulo Pereira da. **Um acordo pela indústria brasileira**. Folha de S. Paulo, 26 de Maio de 2011. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2605201107.htm>. Acesso em 22 de Novembro de 2018.

SOARES, Samuel Alves. **Por uma Nova Ontologia da Defesa**. Revista Brasileira de Estudos de Defesa, vol. 2, n. 2, 2015.

SOUTO, Cíntia Vieira Souto. **O projeto político-econômico interno e a diplomacia do interesse nacional**. In: A diplomacia do interesse nacional – a política do Governo Médici. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

SOUZA, Leonardo; BÔAS, Bruno Villas. **Dilma deu R\$ 458 bilhões em desonerações**. 06 de Setembro de 2015. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/09/1678317-dilma-deu-r-458-bilhoes-em-desoneracoes.shtml>. Acesso em 28 de Novembro de 2018.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. **A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico**. Economia e Sociedade, vol. 21, Número Especial, 2012.

UOL. **Conta de luz será 16,2% a 28% menor, mas Dilma diz que pode cair mais em março**. São Paulo, 11 de Setembro de 2012. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2012/09/11/conta-de-luz-sera-162-a-28-menor-mas-dilma-diz-que-pode-cair-mais-em-marco.htm?cmpid=copiaecola>. Acesso em 18 de Janeiro de 2019.

UNASUL. Conselho de Defesa Sul-Americano. **Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano da UNASUL**. Santiago - Chile, 2008.

_____. _____. Centro de Estudos Estratégicos de Defesa. **Plan de Ação 2009-2010**. Santiago - Chile, 2009. Disponível em: <http://ceed.unasursg.org/Portugues/09-Downloads/Port-PA/PA-CDS-2009-10-PORT.pdf>. Acesso em 22/06/2018.

_____. _____. Centro de Estudos Estratégicos de Defesa. **Plano de Ação 2010-2011**. 2010. Disponível em: <http://ceed.unasursg.org/Portugues/09-Downloads/Port-PA/PA-CDS-2010-11-PORT.pdf>. Acesso em 22/06/2018.

_____. _____. _____. **Plan de Acción 2013 – CDS**, 2013. Disponível em: <http://www.ceedcgs.org.ar/Espanol/09-Downloads/Esp-PA/Plan-de-Accion-2013.pdf>. Acesso em 12/01/2017.

VALOR ONLINE. **FAB seleciona três finalistas para concorrência de compra de caças**. G1 Notícias, 01 de Outubro de 2008. Disponível em: http://g1.globo.com/Noticias/Economia_Negocios/0,,MUL781215-9356,00.html. Acesso em 22 de Junho de 2018.

VASCONCELLOS, Patrícia Mara Cabral de. **As Construtoras Brasileiras e o Processo de Integração Regional na América do Sul**. Polis [Online], vol. 39, 2014.

VEJA. **Odebrecht concentra 82% dos repasses do BNDES no exterior em 10 anos**. 02 de Junho de 2016. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/odebrecht-concentra-82-dos-repasses-do-bndes-no-exterior-em-10-anos/>. Acesso em 14 de Dezembro de 2018.

VELASCO E CRUZ, Sebastião C.; STUART, Ana Maria. Mudança de Rumo: a política externa do governo Lula. In: VELASCO E CRUZ, Sebastião C. **O Brasil no mundo: ensaios de análise política e prospectiva**. São Paulo: Editora UNESP: Programa San Tiago Dantas de Pós Graduação em Relações Internacionais da Unesp, Unicamp e PUC-SP, 2010.

VERSIANI, Isabel; AMORA, Dimmi. **Empréstimos subsidiados do BNDES custam R\$ 184 bilhões à União**. 09 de Agosto de 2015. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2015/08/1666394-emprestimos-subsidiados-do-bndes-custam-r-184-bilhoes-a-uniao.shtml>. Acesso em 02 de Dezembro de 2018.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. **A Política Externa Brasileira**. A busca por autonomia, de Sarney a Lula. São Paulo: Editora Unesp, 2016.

_____. **A Política Externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação**. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 29, no 2, p. 273-335, julho/dezembro 2007.

VILARDAGA, Vicente. **A nova geração de submarinos brasileiros**. Isto É, 23 de Novembro de 2018. Disponível em: https://istoe.com.br/a-nova-geracao-de-submarinos-brasileiros/?fbclid=IwAR1JIS0vuoN1SKt0a9DgA3RG82_fPHftugwUFe2sdA4RhLtXZLRU0b_a5qw#.W_0bZ0gISrk.facebook. Acesso em 31 de Dezembro de 2018.

VINHOLES, Thiago. **Futuro míssil da FAB, A-Darter conclui fase de testes**. Airway, 03 de Outubro de 2018. Disponível em: <https://airway.uol.com.br/futuro-missil-da-fab-a-darter-conclui-fase-de-testes/>. Acesso em 01 de Janeiro de 2019.

VISENTINI, Paulo Fagundes. **A Geopolítica Brasil-África**: a dimensão do Atlântico Sul. In: MONTEIRO, A. D.; WINAND, E.C.A.; GOLDONI, L.R.F. *Pensamento Brasileiro em Defesa*. VI ENABED. São Cristóvão: Editora UFS, 2013.

WINAND, Érica C. A. **Diplomacia e Defesa na gestão Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**: história e conjuntura na análise das relações com a Argentina. São Paulo: Editora Unesp, 2016.

WINTER, Brian. **Brasil adia decisão sobre caças para 2013; Boeing cresce**. Reuters, 24 de Setembro de 2012. Disponível em: <https://br.reuters.com/article/topNews/idBRSPE88N06120120924>. Acesso em 27 de Dezembro de 2018.