

PERCEPÇÕES SOBRE A BASE INDUSTRIAL DE DEFESA: UMA ANÁLISE COMPARATIVA A PARTIR DO LIVRO BRANCO DE DEFESA NACIONAL E DA ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA DE 2012 E DA MINUTA DE 2016

Autores e Filiação institucional¹: Bruno de Almeida², Danniell Garcia Barbosa de Figueiredo³, Gabriel Olegário⁴, João Leonardo Akihito Mitsuse⁵, Kelly Patrícia Ernst⁶, Lisiane Locatelli⁷

RESUMO:

O direcionamento das políticas nacionais de defesa brasileiras ocorre por meio da publicação, periódica, de documentos oficiais da Defesa Nacional que permeiam diversos temas relevantes, dentre eles a indústria nacional de defesa - fundamental para o desenvolvimento nacional brasileiro. Partindo dessa percepção, o presente artigo tem por objetivo comparar as percepções sobre a Base Industrial de Defesa, através da análise das versões de 2012 e da minuta de 2016 do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) e da Estratégia Nacional de Defesa (END). A metodologia utilizada foi a leitura dos documentos, associada à elaboração de tabelas comparativas e relatórios pelo Grupo de Estudos em Segurança e Defesa (GESED - UFSC), durante o ano de 2017. O presente artigo divide-se em três seções: a primeira e a segunda seção referem-se à análise documental do LBDN e da END nas versões de 2012 e da minuta de 2016, respectivamente; e a terceira seção refere-se à análise comparativa da BID baseada nos documentos supracitados. Por fim, concluiu-se que houve mudanças no direcionamento da BID relacionadas às áreas de orçamento, ao setor privado e à política de defesa, segundo os documentos de Defesa Nacional, e que a análise e compreensão desses direcionamentos constituem parte central para o entendimento das mudanças da política brasileira de defesa.

Palavras-chave: Base Industrial de Defesa; Livro Branco de Defesa Nacional; Estratégia Nacional de Defesa; Defesa Nacional; Brasil.

¹ Todos os autores mencionados participam do Grupo de Estudos em Segurança e Defesa da Universidade Federal de Santa Catarina (GESED-UFSC).

² Graduando do Curso de Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

³ Graduando do Curso de Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

⁴ Graduando do Curso de Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

⁵ Graduando do Curso de Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

⁶ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (PPGRI-UFSC). Bolsista da CAPES.

⁷ Graduanda do Curso de Graduação em Relações Internacionais da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC).

INTRODUÇÃO

Os documentos de Defesa Nacional brasileiros constituem um direcionamento das políticas nacionais, a fim de especificar diretrizes nacionais e posturas adotadas em relação aos mais diversos temas que permeiam o amplo espectro da política de defesa. Destacam-se três documentos na área, os quais são atualizados a cada quatro anos: o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN), a Política Nacional de Defesa (PND) e a Estratégia Nacional de Defesa (END). O presente artigo deter-se-á a respeito de dois deles: Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) e Estratégia Nacional de Defesa (END).

O Livro Branco de Defesa Nacional é o documento da política de defesa do Brasil responsável pela divulgação de informações pertinentes sobre tal política pública, formuladas e divulgadas para conhecimento das Forças Armadas do Brasil, para as Forças Armadas estrangeiras, para a sociedade civil nacional e também para a comunidade internacional (BRASIL, 2012a; 2016a). A Estratégia Nacional de Defesa, por sua vez, caracteriza-se pela adoção de uma orientação sistemática e pela implementação das medidas estabelecidas pelos Objetivos Nacionais de Defesa (OND), apresentados pelo documento da Política Nacional de Defesa (PND) – o qual não será abordado no presente trabalho (BRASIL, 2012b; 2016b). Além disso, “a Estratégia Nacional de Defesa é o vínculo entre o conceito e a política de independência nacional, de um lado, e as Forças Armadas para resguardar essa independência, de outro” (BRASIL, 2012b, p. 45). Dessa forma, os documentos de Defesa Nacional refletem o encadeamento de objetivos, visões, missões, capacidades e meios disponíveis de cada Força militar nacional – Exército, Marinha e Aeronáutica – evidenciando as pretensões domésticas em matéria de segurança e defesa nacional (BRASIL, 2012a; 2012b; 2016a; 2016b).

Dada a abrangência das temáticas e dimensões abordadas pelos documentos, o presente trabalho ater-se-á a uma esfera específica: a Base Industrial de Defesa (BID). A BID refere-se ao conjunto de empresas participantes no que tange aos produtos de defesa (BRASIL, 2012a). Assim, a BID é “formada pelo conjunto integrado de empresas públicas e privadas, e de organizações civis e militares [...]” (BRASIL, 2012b, p. 99), de modo que o Estado tem por responsabilidade projetar e produzir aquilo o que o setor privado não atende (BRASIL, 2016b). Nesse sentido, a BID apresenta-se como um componente fundamental para a política de defesa nacional, pois trata-se de uma ferramenta fundamental para o alcance da autonomia nacional em defesa.

Posto isso, o presente artigo tem por objetivo mapear, analisar e comparar a política de defesa nacional a respeito da Base Industrial de Defesa (BID), a partir do Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) e Estratégia Nacional de Defesa (END) divulgados nos anos de 2012 e de 2016⁸, com intuito de identificar o direcionamento atribuído à BID nos documentos supracitados. Visando alcançar o objetivo de pesquisa apresentado, a metodologia empregada foi de leitura dos documentos a respeito da BID, associada à pesquisa realizada pelo Grupo de Estudos em Segurança e Defesa (GESED-UFSC) no ano de 2017, a qual resultou na elaboração de tabelas comparativas e de relatórios sobre as versões de 2012 e de 2016 de cada documento, os quais serão publicados, em breve, no anuário do GESED.

O artigo divide-se da seguinte forma: inicialmente, será realizado o mapeamento da Base Industrial de Defesa (BID) com base nos documentos de Defesa Nacional brasileiros - Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) e Estratégia Nacional de Defesa (END) divulgados no ano de 2012; em seguida, será realizado o mesmo procedimento, mas em relação à minuta do LBDN e END divulgados em 2016 e; por fim, a partir deste mapeamento, será realizada a

⁸ Cabe ressaltar que os documentos de 2016 referem-se a uma minuta, a qual está sob apreciação do Congresso Nacional.

comparação entre os documentos de 2012 e de 2016 a respeito do movimento da BID no âmbito da defesa nacional.

Ao realizar a comparação dos documentos perceberam-se alguns pontos destoantes em relação a BID. Inicialmente, questões orçamentárias são levantadas: ambos os documentos apresentam baixa distribuição de recursos para defesa e, em especial, para a Base Industrial de Defesa, com destaque para a redução orçamentária nos últimos anos devido às políticas de cortes de gastos no país. O problema se intensifica ao comparar com outros países, por exemplo, membros do BRICS, os quais apresentaram tendência ascendente de investimentos em defesa. Em seguida, apresenta-se uma preocupação com sutis mudanças dentro das diretrizes dos documentos em relação ao equilíbrio entre participação estatal e privada no âmbito da indústria de defesa, o que transparece uma tendência de diminuição de interferência estatal no segmento da defesa, permitindo a consolidação da participação privada. Por fim, ressalta-se a preocupação com a posição brasileira no que tange as suas parcerias estratégicas, pois os documentos que anteriormente abarcavam grande peso à concepção de autonomia e consolidação do Brasil como ator forte dentro de qualquer negociação ou parceria estratégica, passam a delinear o país como um Estado de tecnologia defasada e que se coloca na posição de cliente dos países mais capacitados tecnologicamente.

1. ANÁLISE DOCUMENTAL DA BID: 2012

Na primeira etapa de pesquisa, realiza-se o mapeamento da Base Industrial de Defesa (BID) com base nos documentos de Defesa Nacional brasileiros - Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) e Estratégia Nacional de Defesa (END) - divulgados no ano de 2012.

1.1 LIVRO BRANCO DE DEFESA NACIONAL (LBDN)

O Livro Branco de Defesa Nacional é um documento da Política de Defesa do Brasil responsável pela divulgação de informações pertinentes sobre tal política pública, as quais são formuladas e divulgadas para conhecimento das Forças Armadas do Brasil, para as Forças Armadas estrangeiras, para a sociedade civil nacional e também para a comunidade internacional.

O intento da produção do LBDN iniciou no governo de Fernando Henrique Cardoso, quando foi constituído em 1999 o Ministério da Defesa. A criação do Ministério da Defesa por FHC foi fundamental para a ampliação do diálogo civil-militar, bem como para a posterior elaboração conjunta dos documentos de defesa. Apesar desses movimentos iniciais na questão de defesa no Brasil, o governo FHC possuía um plano de governo mais voltado a sanar problemas econômicos do país e, por isso, a elaboração e publicação do LBDN ficou em segundo plano. O governo Lula (2003-2010), por possuir um plano de governo mais diversificado, com múltiplas frentes de atuação, e pressionado por outros países, deu frente a iniciativas mais assertivas em matéria de defesa. Porém, o LBDN apenas foi totalmente desenvolvido no governo Dilma, e divulgado em 2012. Como forma de manter a regularidade, manutenção e atualização dos informes contidos no LBDN o governo nacional decidiu que seriam necessárias publicações periódicas do documento, em um intervalo de tempo de quatro em quatro anos.

O Livro Branco de Defesa Nacional brasileiro, em sua primeira versão, evidencia já nas primeiras páginas as intenções do País em modernizar sua estrutura de defesa. A tônica do volume é pensar que “[...] uma estrutura de defesa adequada garante maior estabilidade para o

País e, assim, um ambiente propício para que o Estado brasileiro alcance os objetivos nacionais” (BRASIL, 2012a, p. 28), o que se materializa por meio da Base Industrial de Defesa (BID), tida como o nono dos objetivos de Defesa Nacional, com foco na obtenção de autonomia em tecnologias indispensáveis. Nesse sentido, a BID pode ser entendida como “[...] um conjunto de indústrias e empresas organizadas em conformidade com a legislação brasileira, que participam de uma ou mais das etapas da pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de produtos de defesa” (BRASIL, 2012a, p. 212).

A partir dessa definição, nota-se o quanto a BID brasileira potencializa não apenas a geração de empregos, mas também o incentivo à competição mercadológica, o desenvolvimento tecnológico e o encadeamento da industrialização para outros setores da economia, não necessariamente ligados à defesa nacional. Nesse sentido, é necessário destacar a correlação existente entre o desenvolvimento da BID e a autonomia orientada que o Estado brasileiro vem buscando, principalmente no que tange à sua independência tecnológica e científica (BRASIL, 2012a).

Ao longo do documento, a BID é mencionada por diversas vezes, mas adquire maior destaque na seção de Defesa e Desenvolvimento Industrial e em uma seção própria - objeto do presente trabalho - a partir da exposição de dados que corroboram as percepções existentes naquele momento. É visível que, com um desenvolvimento da BID, por exemplo, o potencial de expansão da participação brasileira na exportação de armas convencionais - 0,1% em 2011, ocupando a vigésima sétima posição entre os maiores exportadores; frente a 1,8% dos Países Baixos, décimo colocado - é relevante, principalmente quando considerada a “perspectiva de expansão da demanda por produtos estratégicos de defesa [...]” (BRASIL, 2012a, p. 219) para os anos subsequentes. Tal desenvolvimento se condiciona, no entanto, aos desafios de “aumentar os investimentos em pesquisa, desenvolvimento e inovação; expandir a participação nos mercados interno e externo; e fortalecer a cadeia de fornecedores no Brasil” (BRASIL, 2012a, p. 219).

Em relação aos marcos regulatórios trazidos pelo documento, destaca-se como o Brasil passou por várias modificações político-institucionais recentes à publicação. A aprovação da Lei nº 12.598, em 22 de março de 2012, teve a finalidade de regularizar os fluxos financeiros e burocráticos nas compras, contratações e desenvolvimento de produtos e sistemas de defesa e regramento da área de incentivo à defesa nacional. Sob seu jugo ficam todos os setores da defesa nacional como, por exemplo:

[...] órgãos de administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas e privadas, as sociedades de economia mista, os órgãos e as entidades públicas fabricantes de produtos de defesa, e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios” (BRASIL, 2012a, p. 214).

Seus efeitos mais concretos, no entanto, por conta da data de publicação, ainda não são avaliados aqui com clareza. Outro ponto de destaque refere-se ao caráter dual da sociedade no âmbito da BID. Percebe-se “uma maior participação da comunidade científica civil nos projetos militares, inclusive com a possibilidade de transferência de recursos orçamentários da defesa para infraestrutura de ciência e tecnologia civis” (BRASIL, 2012a, p. 219) sustentando uma ideia de transbordamento. No Brasil, essa característica dual foi símbolo de conquistas científicas e tecnológicas, visando sempre a maior participação da sociedade civil nos projetos militares, diretamente ligados aos processos de planejamento que envolvem o Estado brasileiro, os centros de pesquisa como as universidades e o setor financeiro representado pelo empresariado, havendo ainda incentivos primordiais do Estado ao desenvolvimento tecnológico (BRASIL, 2012a).

Quanto às menções ao orçamento, a comparação que se faz relevante é com os BRICS, bloco composto pelos países com economias emergentes. O Brasil, frente a todos os países, foi o sexto em incremento nos seus gastos com defesa na última década; todavia, se a comparação for em relação aos BRICS, o Brasil foi o país que menos aumentou percentualmente o seu orçamento em defesa. No mesmo período, em termos de comparação, o Brasil cresceu 19% enquanto a China cresceu 170%, deixando claro o abismo orçamentário existente mesmo entre os países emergentes (BRASIL, 2012a).

1.2 ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA (END)

De maneira geral, percebe-se, na END de 2012, uma preocupação com a clareza dos temas abordados. Devido ao grande enfoque na relação do desenvolvimento do País com os investimentos em Defesa Nacional, o documento propõe medidas de implementação extensas, bem estruturadas e completas, com uma atenção especial à proposição de datas para as conclusões de projetos, isto é, um projeto pré-definido, com um cronograma de conclusão. A clareza nas definições das diretrizes e dos eixos estruturantes também são características a se destacar, com o estabelecimento de três eixos principais: a organização das Forças Armadas, a composição dos efetivos das Forças Armadas e a organização da Base Industrial de Defesa (BRASIL, 2012b).

Os projetos estratégicos destacados na END de 2012 são o espacial, o cibernético e o nuclear. Para a área espacial tem-se a necessidade de projetar e fabricar satélites para a comunicação e integração das Forças Armadas brasileiras. O projeto cibernético consiste na formação do Comando de Defesa Cibernética das Forças Armadas, aprimoramento da segurança da informação e elaboração de um estudo para a criação da Escola Nacional de Defesa Cibernética. Enquanto no campo nuclear, destaca-se a necessidade de completar o programa de desenvolvimento do submarino a propulsão nuclear, de um maior aproveitamento das jazidas de urânio e de diversificar a matriz energética nacional, inserindo a matriz nuclear (BRASIL, 2012b).

A reorganização da Base Industrial de Defesa (BID), sendo um dos grandes eixos do documento de 2012, conta com diversas abordagens para uma capacitação do conjunto, com ênfase na conquista da “autonomia em tecnologias indispensáveis à defesa” (BRASIL, 2012b, p. 60). Para tal, foi proposta uma integração das BIDs dos países da América do Sul, além da busca por parcerias com outros países, de forma a eliminar, progressivamente, a dependência de serviços e produtos importados. Deve-se destacar que o objetivo das parcerias se direciona à uma associação estratégica, de modo a evidenciar que o Brasil não está se sujeitando à condição de um simples cliente ou comprador, mas coloca-se na condição de parceiro no desenvolvimento de tecnologias. Isso decorre da primeira diretriz definida na reorganização da BID de 2012, a qual fundamenta-se em priorizar o desenvolvimento de capacitações tecnológicas independentes. Além disso, mesmo que a produção da BID brasileira permaneça sem um aumento ou continuidade de uma clientela para a produção brasileira, na integração com o mercado internacional, se destaca a busca por uma maior competitividade com intuito de aumentar a escala de produção brasileira (BRASIL, 2012b). Nesse sentido, destacou-se a UNASUL como um órgão que poderia “[...] atenuar a tensão entre o requisito da independência em produção de defesa e a necessidade de compensar custo com escala, possibilitando o desenvolvimento da produção de defesa em conjunto com outros países da região” (BRASIL, 2012b, p. 61).

É necessário ainda destacar a segunda diretriz definida para a BID em 2012, relativa à subordinação das considerações comerciais aos imperativos estratégicos, os quais condicionam

a organização do regime legal, regulatório e tributário da BID em geral e, mais especificamente, das relações comerciais internacionais (BRASIL, 2012b). Quanto às regulamentações brasileiras sobre a BID, vale ressaltar a Lei nº 12.598, de 22 de março de 2012, a qual determina normas especiais para as contratações, compras e desenvolvimento de produtos e sistemas de defesa e dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de Defesa (BRASIL, 2012b). Ademais, foram definidas mais duas diretrizes: a) evitar que a BID se polarize entre pesquisa avançada e produção rotineira e, b) usar o desenvolvimento de tecnologias de defesa como foco para o desenvolvimento de capacitações operacionais (BRASIL, 2012b).

Ao componente estatal da BID, além de auxiliar na conquista de uma maior clientela estrangeira, estabeleceu-se a responsabilidade de produzir:

[...] o que o setor privado não possa projetar e fabricar, a curto e médio prazo, de maneira rentável. Atuará, portanto, no teto, e não no piso tecnológico. Manterá estreito vínculo com os centros avançados de pesquisa das próprias Forças Armadas e das instituições acadêmicas brasileiras” (BRASIL, 2012b, p. 101).

Considerando a importância da formação de recursos humanos para o futuro das capacidades tecnológicas nacionais, o documento destacou a necessidade de políticas para a formação de cientistas, em ciência aplicada e básica, nos setores espacial, cibernético e nuclear. Percebe-se o emprego dual (militar e civil) na reorganização da BID e uma integração das Forças Armadas em seu estabelecimento. Nesse sentido, projetos de interesse comum a mais de uma Força teriam seus esforços de pesquisa integrados por um polo integrador. Quanto ao acesso de informações e a relação civil-militar, ficou determinado que:

[...] serão estimuladas iniciativas conjuntas entre organizações de pesquisa das Forças Armadas, instituições acadêmicas nacionais e empresas privadas brasileiras. O objetivo será fomentar o desenvolvimento de um complexo militar universitário-empresarial capaz de atuar na fronteira de tecnologias que terão quase sempre utilidade dual, militar e civil. (BRASIL, 2012b, p. 105).

2. ANÁLISE DOCUMENTAL DA BID: 2016

Na segunda etapa de pesquisa, realiza-se o mapeamento da Base Industrial de Defesa (BID) com base na minuta dos documentos de Defesa Nacional brasileiros - Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) e Estratégia Nacional de Defesa (END) - divulgados no ano de 2016 (em apreciação pelo Congresso Nacional Brasileiro)⁹.

2.1 LIVRO BRANCO DE DEFESA NACIONAL (LBDN)

A minuta do Livro Branco de Defesa Nacional de 2016, disponibilizada para consulta pública em março de 2017, constitui a primeira atualização formal do documento, apresentando as novas propostas relacionadas à política brasileira de defesa e dando novas delimitações e definições à Base Industrial de Defesa. Nesse sentido, ao trazer o conceito de BID, o documento rompe com a conceituação adotada em 2012, definindo-a como:

A Base Industrial de Defesa (BID) é o conjunto de organizações estatais e privadas, civis e militares, que realizam ou conduzam pesquisas, projetos, desenvolvimento,

⁹ Na data de abril de 2018.

industrialização, produção, reparo, conservação, revisão, conversão, modernização ou manutenção de produto de defesa no País (BRASIL, 2016a, p.150-151).

Além de abordar o papel das empresas privadas como relevante na construção da BID, a minuta também expõe a importância da participação da indústria de defesa no Produto Interno Bruto (PIB) do País, por ser constituída de produtos de alto valor agregado, dando ênfase ao papel que ela pode ter no crescimento econômico do País (BRASIL, 2016a).

Para institucionalizar o papel que a BID pode alçar no avanço econômico, a minuta de 2016 evidencia a adição de iniciativas para o desenvolvimento industrial da defesa no âmbito interno, destacando-se dentre elas a adoção de marcos regulatórios para o fortalecimento da indústria de defesa. Nesse escopo, encontram-se a Lei nº 12.598, de 22 de março de 2012; e os Decretos nº 7.970 e 8.122 (2013). A Lei nº 12.598, promulgada pela então presidente da república Dilma Rousseff, “estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa e dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa” (BRASIL, 2012a).

A Lei nº 12.598 também é apresentada no documento de 2012; entretanto, só é apresentada como um marco regulatório da política industrial de defesa a partir de 2016. A partir disso, são reforçadas, também, as transformações pelas quais a defesa nacional vem passando, através dos projetos estratégicos que visam potencializar e operacionalizar o contingente militar brasileiro por meio do investimento em capacitação científica e tecnológica na área de defesa e da transferência de tecnologia de potências militares mundiais. Nesse escopo, destaca-se o Projeto H-XBR, que:

[...] tem por objeto a produção, a industrialização, o desenvolvimento e o fornecimento, inicialmente na França e depois no Brasil, de 50 helicópteros de médio porte para as Forças Armadas (FFAA), aproveitando as possibilidades decorrentes do acordo de cooperação celebrado entre o Brasil e a França, tendo por objetivo a implantação de uma linha de produção das aeronaves H225M, ancorada em um processo de transferência de tecnologias e desenvolvimento da Indústria Nacional de Defesa (BRASIL, 2016a, p. 150).

O Plano Brasil Maior, projeto que visava aumentar a capacidade e a competitividade da indústria nacional, recebeu destaque no âmbito de defesa no documento elaborado em 2012, mas não consta na versão de 2016. Além disso, a versão de 2016 também omite os principais objetivos da BID dentro do escopo de cada documento de defesa – Política Nacional de Defesa (PND), Estratégia Nacional de Defesa (END), Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID) e Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Também não são apresentados os principais segmentos e produtos que compõem a BID (BRASIL, 2016a).

A possível construção de uma base industrial de defesa sul-americana, pautada no fortalecimento da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), também perde força no documento lançado em 2016: no que tange às instituições regionais e à cooperação regional em matéria de defesa, o foco muda para a Organização dos Estados Americanos (OEA), denotando uma mudança de perspectiva não só da política de defesa, mas também da política externa brasileira (BRASIL, 2016a).

2.2 ESTRATÉGIA NACIONAL DE DEFESA (END)

O documento da minuta da END de 2016 se apresenta como um documento enxuto, direto, sem comprometimento com especificidades de datas ou projetos menores. Percebe-se uma exposição de diretrizes, objetivos e planos de ação que são apresentados rapidamente sem

grande aprofundamento, destacando a necessidade de associar o investimento na defesa como uma propagação do desenvolvimento, e reiterando conforme nos documentos anteriores o andamento dos grandes projetos estratégicos relacionados de cada força armada (BRASIL, 2016b).

Aos projetos estratégicos dá-se o mesmo destaque que no documento anterior, delimitando a já sólida divisão entre setor espacial para a Força Aérea, o cibernético para o Exército e o nuclear para a Marinha. Nota-se um aprofundamento nas atribuições e planos de cada setor estratégico. No setor espacial, evidenciam-se os planos de prover uma estrutura aeroespacial para as Forças Armadas; beneficiar as comunicações, a meteorologia, a observação da terra, navegação e o monitoramento do espaço para benefício da sociedade brasileira. Enquanto dentro do sistema Cibernético, reforça-se que as capacitações deverão atender tanto o espectro militar quanto o civil, a importância do setor facilitar a interoperabilidade das forças para um trabalho mais integrado, a maior segurança cibernética em todas as instâncias do Estado, fomento a pesquisa da área, intensificação de parcerias estratégicas e intercâmbio com Forças Armadas de outros países, especialmente aqueles que constituem o entorno estratégico. E, por fim, o setor nuclear apresenta a promoção do desenvolvimento da tecnologia nuclear para fins pacíficos, a conclusão do submarino movido a energia nuclear, alcance da independência do desenvolvimento do ciclo do combustível nuclear em escala industrial, diversificar a matriz energética mesmo através de parcerias com outros países e incrementar a capacidade de utilizar a energia nuclear em amplo espectro assim como de prover as defesas radiológica e nuclear (BRASIL, 2016b).

A END em sua minuta da nova versão continua dando grande destaque em relação à BID. No documento de 2016, contudo, algumas definições devem ser ressaltadas. Inicialmente, nota-se que o Estado continua a atribuir o seu trabalho como um complemento ao trabalho do setor privado, a partir do trecho (que cabe ressaltar se tratar do mesmo trecho encontrado no documento de 2012): “O componente estatal da Base Industrial de Defesa deverá, em princípio, projetar e produzir o que o setor privado não pode fazê-lo de forma rentável no curto e no médio prazo (...)” (BRASIL, 2016b, p. 21). Posteriormente, elenca-se que cabe ao Estado utilizar o seu poder de compra para garantir condições de sustentabilidade e de aprimoramento da BID em si (BRASIL, 2016b).

Dentro da discussão da BID, ademais, discute-se sobre a autonomia nacional, visto que se ressalta o incentivo ao desenvolvimento da BID para uso dual (militar e civil), corroborando com o ideal de desenvolvimento e defesa. Tem-se também um espaço dedicado a explicitar o direcionamento que, idealmente, deve ser adotado nas compras estatais, as quais devem prezar pelo uso de produtos tanto na esfera da defesa quanto no âmbito da segurança pública (BRASIL, 2016b).

Por fim, o posicionamento da minuta do documento de 2016 em relação às empresas pode ser percebido como uma forma de “aprimorar os mecanismos de financiamento para a Base Industrial de Defesa” (BRASIL, 2016b, p. 41), sem especificar a origem do financiamento. Ademais, o setor privado adquire relevância para a BID, visto que se almeja “aprimorar o modelo de integração da tríade Governo / Academia / Empresa” (BRASIL, 2016b, p. 42), o que demonstra o compromisso do Estado com a integração dos estudos de segurança e defesa da academia, em conjunto com a real aplicação dentro das forças e o destacado espaço das empresas privadas na produção e execução do desenvolvimento dentro da Indústria de Defesa brasileira (BRASIL, 2016b).

3. COMPARAÇÃO DA BID A PARTIR DOS DOCUMENTOS DE 2012 E 2016

Na terceira etapa de pesquisa, realiza-se a comparação dos documentos de Defesa Nacional brasileiros - Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) e Estratégia Nacional de Defesa (END) - da Base Industrial de Defesa (BID), divulgados nos anos de 2012 e 2016, respectivamente. Destaca-se que esses documentos percebem a BID como peça fundamental para o alcance dos objetivos nacionais propostos pela política de defesa brasileira. Desse modo, a análise comparativa da BID a partir dos documentos de Defesa Nacional se dará em três esferas: orçamento; setor privado e política de defesa.

3.1 ORÇAMENTO

A criação e sustentação das estruturas de defesa nacional ancoram-se, primordialmente, no planejamento estratégico de defesa - setor que tem se visto obrigado a evoluir em decorrência de restrições de natureza financeira, tecnológica, industrial e humana. No Brasil, um dos empecilhos mais perceptíveis ao desenvolvimento pleno da Base Industrial de Defesa diz respeito às restrições orçamentárias (BRICK; SANCHES; GOMES, 2017). Os investimentos em defesa brasileiros ainda carecem de certa estabilidade, pois Pagliari (2015, p. 13) assinala que:

O Brasil reduz os investimentos no início da década de 1990, mas ainda no final daquela década retoma um certo crescimento, o qual passa a ser mais significativo de 2008 a 2014, coincidindo com o aumento total do PIB. Contudo, [...] em 2015 [...] já há um decréscimo significativo passando do montante de US\$ 32660 milhões para US\$ 24584 milhões, em decorrência da queda no PIB. Não se pode considerar, portanto, que o Brasil possui uma política de aumento constante nos investimentos militares. O que se verifica, de fato, é que costumeiramente sofrem contingenciamento na primeira crise mais significativa.

Partindo disso, verifica-se que o investimento brasileiro no setor de defesa para exportação em 2012 foi de apenas 0,1% - isso significa que há alto potencial de expansão da indústria de defesa. Todavia, o País não investiu significativamente nesse segmento, visto que possui um baixo crescimento (19%) quando comparado, por exemplo, com a China (crescimento de 170%) (BRASIL, 2012a). Atendo-se, mais especificamente, aos dados apresentados nas seções de Economia de Defesa pelo Livro Branco, em suas duas versões, é possível perceber o quanto a postura de investimentos brasileira não tem acompanhado a do restante dos BRICS ali apresentados. Enquanto China, Rússia e Índia, que possuíam gastos em defesa, respectivamente e em bilhões de dólares, de US\$ 143; US\$ 71,9 e US\$ 48,9 em 2011 (BRASIL, 2012a) alcançaram os valores de US\$ 214, 49; US\$ 91, 08 e US\$ 51,12 em 2015 (BRASIL, 2016a), o Brasil teve esse valor reduzido de US\$ 35, 4 bi em 2011 para US\$ 31,95 bi em 2015. Com isso, o país passa de décimo a décimo primeiro na relação de países que mais investem em Defesa, sendo ultrapassado pela Coreia do Sul.

Da mesma forma, em relação à proporção do PIB investido em defesa, o Brasil passa de 1,5% (BRASIL, 2012a) para 1,4% (BRASIL, 2016a), caindo da oitava para a nona posição entre os que mais investem, e permanecendo distante dos demais países dos BRICS, com exceção da África do Sul. Os gastos brasileiros em proporção aos de defesa mundial, ainda, passam de 2% (BRASIL, 2012a) para 1,8% (BRASIL, 2016a). Essa discrepância se deve, em parte, às restrições orçamentárias impostas aos setores brasileiros como resultado da conjuntura econômica desfavorável nos últimos anos. Entretanto, além da escassez de recursos, pode-se averiguar uma duplicidade de esforços no que tange ao desenvolvimento de projetos comuns,

por exemplo, entre as Forças Armadas, bem como a ausência de interoperabilidade para implementação desses projetos, de modo que isso contribui para o baixo desenvolvimento da indústria nacional de defesa (BRASIL, 2016a; 2016b).

Tendo em vista o crescimento do PIB brasileiro que, em valores correntes, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), passa de R\$ 3.886 bilhões em 2010 para 6.267 bilhões em 2016¹⁰, compara-se que os gastos em defesa não têm acompanhado proporcionalmente o crescimento do país. Nesse sentido, segundos dados da Fundação Getúlio Vargas (FGV)¹¹, nota-se que o montante total destinado à Defesa Nacional, em valores absolutos (em bilhões de reais), teve significativo incremento, passando de R\$ 52 em 2010, para R\$ 70 em 2017. Entretanto, houve diminuição quanto ao percentual do montante destinado aos investimentos no setor, o qual passou de 28,71% em 2010 (aproximadamente R\$ 15 bi) para 13,93% em 2017 (aproximadamente R\$ 10 bi). Em contrapartida, percebe-se que as despesas com pessoal e encargos sociais tiveram aumentos substantivos: de 48,04% em 2010 (aproximadamente R\$ 25 bi) para 67,74% em 2017 (aproximadamente R\$ 48 bi). Esses dados, portanto, permitem o questionamento acerca das garantias brasileiras em questões de defesa contra ameaças internas e externas, visto que, embora haja incremento no valor total destinado ao setor de defesa, também houve substantivo aumento quanto às despesas com departamento pessoal, o que implica redução nos investimentos em defesa propriamente ditos.

Em contrapartida, Brick, Sanches e Gomes (2017, p. 13) afirmam que “restrições orçamentárias obrigam a uma busca permanente por uma maior eficiência na alocação dos recursos financeiros”. Desse modo, apesar do baixo percentual orçamentário destinado à Defesa Nacional - o qual não representa um baixo valor absoluto - percebe-se que é possível investir no desenvolvimento da BID, através da interoperabilidade e esforços conjuntos entre as Forças Armadas e entre setor público e privado, a fim de alcançar o potencial de expansão da indústria nacional de defesa.

Por fim, faz-se necessário uma maior aproximação com a sociedade civil, a fim de informar de que forma os recursos são empregados em defesa e segurança. Do mesmo modo que permanece destacada nos documentos a ideia do Iceberg da BID (BRASIL, 2016a), cuja base se encontra nas Universidades, passando por Centros de Pesquisa e Desenvolvimento, Empresas de Engenharia, Empresas Industriais e Empresas de Serviços para chegar ao topo dos produtos de defesa, também deve ser crescente a transparência nesses processos e resultados, evidenciando a relevância de se investir no setor de defesa como área imprescindível para o desenvolvimento econômico e social, transbordamento tecnológico entre as áreas, proteção dos recursos naturais, e sobrevivência e soberania estatais.

3.2 SETOR PRIVADO

As organizações públicas ou privadas do setor de defesa - ao contrário daquelas que não abarcam esse setor - empregam recursos e tempo para o desenvolvimento de produtos pautados nas dinâmicas da paz e da guerra. Contudo, as restrições orçamentárias alteram essa relação de modo que se faz necessária uma avaliação quanto às capacidades e limitações dos setores público e privado para o desenvolvimento de produtos de defesa (BRICK; SANCHES; GOMES, 2017).

¹⁰ Dados retirados do site do IBGE. Disponível em: <<https://brasilemsintese.ibge.gov.br/contas-nacionais/pib-valores-correntes.html>>. Acesso em 27 abr. 2018.

¹¹ Dados retirados do site da Fundação Getúlio Vargas – Diretoria de Análise de Políticas Públicas (FGV-DAPP). Disponível em: <http://dapp.fgv.br/mosaico/geologia>. Acesso em: 01 mai. 2018.

Posto isso, percebe-se que as minutas de 2016 dão maior destaque à participação do setor privado na produção e desenvolvimento de produtos de defesa e de segurança pública, ao fornecer entendimentos complementares a já estabelecida diretriz da posição do Estado brasileiro como apoiador no segmento, isto é, “projetar e produzir o que o setor privado não [for capaz de] [...] fazê-lo de forma rentável no curto e no médio prazo” (BRASIL, 2016b, p. 21). Isso alça o Estado como responsável por garantir condições de sustentabilidade e de aprimoramento da BID através do financiamento tecnológico do setor privado. A postura do Estado brasileiro quanto à participação do setor privado é evidenciada nas minutas de 2016 pela crescente relevância dada não apenas ao setor privado, mas também à integração governo/academia/empresa, presente na já citada analogia do Iceberg, da mesma forma que na própria terminologia da definição da BID trazida no Livro Branco, que passa de “[...] um conjunto de indústrias e empresas organizadas em conformidade com a legislação brasileira [...]” (BRASIL, 2012a, p. 212) para “[um] conjunto de organizações estatais e privadas, civis e militares [...]” (BRASIL, 2016a, p. 150).

Esta necessidade de delimitar mais especificamente o papel atuante do Estado e do setor privado na parte de projetos e produção, no âmbito das minutas de 2016, indica a possibilidade de que o setor privado produza, de forma exclusiva, o arcabouço de produtos da BID. Por mais que no presente momento possa não parecer uma alteração de elevado impacto, a mera possibilidade de uma grande mudança do papel estatal no âmbito da defesa deve ser cuidadosamente colocada, para que os recursos nela envolvidos se aloquem de um modo eficiente. De forma sucinta, pode-se verificar que a recorrência dos novos trechos, que permitam melhor delimitação de atuação dos setores produtivos no que tange a indústria de defesa, estão deixando cada vez mais claro o papel do Estado como apoiador à atuação do setor privado, isso possibilita, principalmente no longo prazo, uma diminuição da atuação central estatal neste segmento.

Ademais, quanto a perspectivas de financiamento, a AED-60 da minuta de 2016 assinala a necessidade de “aprimorar os mecanismos de financiamento para a Base Industrial de Defesa” (BRASIL, 2016b, p. 41), o que corrobora o argumento apresentado sobre a possibilidade de abertura e repasse da responsabilidade estatal para o setor privado dentro da produção e dos projetos da indústria de defesa. Deve-se mencionar que a mera possibilidade dessa interpretação não deveria levar a um tom alarmista. Nota-se, contudo, uma ausência de características como autonomia e nacionalidade, recorrentemente afirmadas na mesma seção da END de 2012.

Tendo isso em vista, essas sutis modificações apresentadas no documento de 2012 e ganhando maior recorrência nas minutas de 2016 podem representar brechas a serem exploradas no futuro, visto que corroboram com a percepção de crescimento do poder privado dentro das atribuições estatais.

3.3 POLÍTICA DE DEFESA

Os documentos de Defesa Nacional apontam a Base Industrial de Defesa (BID) como um dos principais eixos para o aprimoramento do setor de defesa brasileiro, com ênfase na conquista da autonomia e independência nacional tecnológica (BRASIL, 2012b). Segundo Brick, Sanches e Gomes (2017), o Brasil é um país cuja Base Industrial de Defesa apresenta potencial de desenvolvimento, mas para isso, requer-se um conhecimento sobre a capacidade industrial nacional atual e potencial, bem como sobre a capacidade industrial e tecnológica de possíveis parceiros estratégicos. Em um contexto de enfraquecimento da UNASUL, por exemplo, a definição de tais parceiros estratégicos tende a ser essencial.

Por isso, faz-se necessário averiguar a capacidade industrial nacional a fim de incrementá-la. Igualmente, parcerias estratégicas no setor de defesa com outros países são importantes para o desenvolvimento interno e progressiva redução da dependência tecnológica externa, bem como do incremento da competitividade brasileira em produtos de defesa. Os documentos ressaltam a relevância desses aspectos; no entanto, as minutas dos documentos de 2016 apontam um novo direcionamento: o Brasil passa a se inserir nas parcerias estratégicas dentro do papel de consumidor de tecnologia e produtos de defesa, assinalando uma nova percepção quanto ao caminho para alcançar a diminuição da dependência da importação de tecnologia e produtos de defesa, diferindo fortemente da versão apresentada em 2012, onde afirmava-se que:

[A fim] de reorganizar a Base Industrial de Defesa, buscar-se-ão parcerias com outros países, com o objetivo de desenvolver a capacitação tecnológica nacional, de modo a reduzir progressivamente a compra de serviços e de produtos acabados no exterior. A esses interlocutores estrangeiros, o Brasil deixará sempre claro que pretende ser parceiro, não cliente ou comprador. O País está mais interessado em parcerias que fortaleçam suas capacitações independentes [...] (BRASIL, 2012b, p. 101).

Percebe-se, nesse primeiro momento, que no documento de 2012 havia uma clara declaração de intenção de realizar parcerias que fossem vantajosas ao Brasil, ressaltando a condição de parceiro estratégico para fortalecimento das suas capacitações independentes. A reiteração do pressuposto de independência e da negação da posição de mero comprador em um documento que tem como função a transparência com a população e com outros países é significativamente simbólica - demonstra o desejo de afirmação nacional no setor internacional e reconhecimento de capacidades do Estado. Contudo, ao analisar o documento de 2016, a mesma ênfase não é percebida. Pontua-se que:

Considerando o contexto da globalização nas áreas comercial e industrial, a busca por parcerias estratégicas com outros países deve ser uma prioridade, que demanda ação coordenada de diversos órgãos governamentais e de entes privados, com o propósito de alcançar e consolidar a capacidade de desenvolver e fabricar produtos de defesa, minimizando-se a dependência da importação de componentes críticos, de produtos e de serviços” (BRASIL, 2016b, p. 21).

Afirma-se ainda que “tais parcerias deverão ter como premissa o fortalecimento das capacitações autônomas nacionais. A Estratégia considera, portanto, que parte substancial do desenvolvimento, da produção e da manutenção seja realizada no Brasil” (BRASIL, 2016b, p. 21). Dessa forma, ressalta-se a atenuação de uma afirmação de consolidação da posição do Brasil de forma igualitária aos seus parceiros - um recurso utilizado de forma clara no documento de 2012 que, ao ser ignorado na atualização de 2016, leva ao entendimento de diminuição do papel brasileiro dentro das parcerias estabelecidas. Enquanto deixava-se claro que o Brasil não deveria ser interpretado como um “cliente ou comprador” (BRASIL, 2012b, p. 101) nos documentos de 2012, o entendimento possibilitado pelos documentos de 2016 leva à interpretação de uma posição secundária atribuída ao país em relação à independência tecnológica. Ademais,

O Estado deve utilizar seu poder de compra para garantir condições mínimas de sustentabilidade e de aprimoramento das capacitações da BID, de tal sorte que a cadeia de produção seja relativamente independente da política de exportação e de comercialização de produtos duais” (BRASIL, 2016b, p. 22).

A função do Estado, desta vez, é ressaltada como comprador, e seguido da AED-59 que explicita: “Privilegiar aquisições governamentais conjuntas de interesse da defesa, e estender

as prerrogativas da Base Industrial de Defesa para os produtos ou sistemas destinados à segurança pública” (BRASIL, 2016b, p. 41). Logo, reduz-se a percepção de independência nacional em relação ao documento anterior - fato talvez acentuado pela ausência de termos de consolidação a respeito da ideia de independência e autonomia - uma ideia apresentada em 2012 que perde sua continuidade no documento seguinte, o que sugere uma interpretação de enfraquecimento da autonomia estatal, ou mesmo da mudança do objetivo de consolidar uma posição de destaque no cenário internacional.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise dos documentos de defesa brasileiros permite a percepção de rompimentos e continuidades, justificando a própria validade da atualização constante desses documentos. Tais transições poderiam ser compreendidas sob diversos aspectos, desde uma mudança na posição internacional do Brasil, retraindo-se um pouco em suas pretensões de grande potência, à mudanças de percepções internas, frutos das reorganizações políticas e político-empresariais pelas quais o país tem passado. O que coube a este breve artigo observar é como os posicionamentos e as estratégias para alcançar os objetivos do país se manifestam através da escolha de quais e de como transmitir informações, especialmente no tocante à Base Industrial de Defesa.

As seções um e dois trouxeram um breve mapeamento descritivo-analítico de como a BID é percebida individualmente em cada um dos documentos. Tal divisão, assim como a introdução feita anteriormente a ela, serviu tanto para perceber os aspectos gerais e tendências dos documentos quanto para constituir uma organização informacional que facilite análises futuras, conforme novas atualizações sejam lançadas. Destas seções, se destacaram as definições próprias, os marcos regulatórios e a estruturação do tema dentro dos documentos. A seção três, por sua vez, constituiu o foco do artigo, evidenciando as percepções dentro de três ramos principais - orçamento, setor privado e política de defesa - definidos a partir da análise das duas versões dos documentos brasileiros.

Em relação ao orçamento para defesa, tanto os dados apresentados em 2012 como os de 2016 manifestam uma baixa distribuição de recursos para a área no Brasil. Percebe-se, no entanto, que durante esse intervalo temporal houve cortes orçamentários, os quais afetaram, dentre outros setores, também a indústria brasileira de defesa. Da mesma forma, a discrepância na execução orçamentária percebida com relação aos principais membros dos BRICS configura uma possível tendência de longo prazo. Pensar em qualquer tipo de alteração em relação a isso envolve maior transparência na relação civil-militar, para que uma percepção de ganhos duais da indústria de defesa seja capaz de justificar aumentos de investimento.

Quanto ao setor privado, foram percebidas sutis modificações na maneira como este setor é referido, as quais indicam uma maior participação privada no desenvolvimento da BID. A transição de uma postura colaborativa equânime para uma redução da interferência estatal é uma prospecção, cujos rumos podem ser apontados, mas os efeitos ainda não são claros. A longo prazo, a tendência brasileira pode ser a de seguir o fluxo das principais potências globais no sentido de privatização da indústria de defesa.

Por sua vez, na política de defesa em si, é perceptível, através da não adoção de posicionamentos direcionados à uma maior busca por autonomia e total independência tecnológico-produtiva brasileira, uma mudança de postura que dá margem à manutenção da dependência externa, rompendo com o objetivo anterior de buscar superação, consolidando o Brasil como consumidor em Indústria de Defesa, apesar de não se limitar a isso.

A partir da análise realizada, torna-se possível identificar, como futuros desafios para a política brasileira de defesa e para a Base Industrial de Defesa, a necessidade da elaboração de estratégias para melhor estruturar o direcionamento dos recursos voltados à área, de modo a fomentar a produção industrial do setor, tanto no âmbito estatal quanto no âmbito privado. Proveniente disso, é importante que haja um melhor entendimento do papel que as empresas privadas detêm na produção industrial de defesa - os marcos institucionais de regulamentação do setor e que incentivam a produção industrial de defesa - devem estar em pleno funcionamento para que a economia de defesa brasileira possa ser parte fundamental no desenvolvimento brasileiro.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Minuta do Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília: Ministério da Defesa, 2016a.

_____. **Minuta da Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2016b.

_____. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012a.

_____. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília: Ministério da Defesa, 2012b.

BRICK, E. S.; SANCHES, E. S.; GOMES, M. G. F. M.. Avaliação de capacidades operacionais de combate: conceituação, taxonomia e praxis. **Revista Brasileira de Estudos Estratégicos**, v. 9, 2017, pp. 11-43.

PAGLIARI, Graciela de C. Forças Armadas e sua importância para a região austral do Prata. In: FREIRE, Maria Raquel; PINTO, Danielle J Ayres; CHAVES, Daniel (Orgs.). **Fronteiras contemporâneas comparadas: relações internacionais e segurança regional no Brasil e na União Europeia**. 1ed. Macapá: UNIFAP, 2016, pp. 178-199.