

DEFESA E DESENVOLVIMENTO NO GOVERNO LULA: UMA CONVERGÊNCIA POSSÍVEL?

Patricia Capelini Borelli¹
Alcides Eduardo dos Reis Peron²

RESUMO

O debate e as políticas relacionadas à Defesa Nacional ganharam considerável espaço na agenda política do governo Lula da Silva (2003-2010), especialmente em seu segundo mandato. Grande parte das iniciativas nessa área foi justificada a partir de discursos que buscavam associar a política de Defesa ao desenvolvimento econômico nacional, enfatizando os efeitos econômicos e sociais positivos dos investimentos em Defesa Nacional. Nessa lógica, diversas questões passaram e tem passado em branco, sem um esclarecimento adequado sobre como os resultados esperados serão ou podem ser alcançados. A partir disso, o presente capítulo tem como objetivo maior refletir sobre a maneira pela qual a política de Defesa tem sido pensada e formulada no país. Enquanto objetivo específico, buscaremos analisar a tentativa de associação entre Defesa e desenvolvimento, elemento tão presente nos discursos dos principais atores relacionados à área. Nota-se que esses discursos não são inéditos na história política do Brasil, no entanto, buscamos entender os motivos de seu retorno na segunda metade dos anos 2000.

Palavras-chave: Defesa Nacional. Política de Defesa. Desenvolvimento.

¹ Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), São Paulo - SP, Brasil. pati.borelli@gmail.com

² Universidade Anhembi Morumbi, São Paulo - SP, Brasil. dudperon@gmail.com

INTRODUÇÃO

O presente artigo é fruto de uma inquietação sobre o modo pelo qual a política de Defesa tem sido pensada e formulada no Brasil. Buscamos compreender a tentativa de associação entre defesa nacional e desenvolvimento econômico, um elemento bastante presente nos documentos oficiais e nos discursos dos principais atores relacionados a esse setor, principalmente a partir de meados dos anos 2000. O foco será sobre o governo de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010). Foi nesse período que uma série de iniciativas no setor da Defesa passou a ganhar força e espaço na agenda política do país, sendo grande parte delas justificadas pela ideia que vincula o desenvolvimento econômico a essa área.

Nota-se que esse tipo de discurso não é inédito. D'Araújo (2010, p. 54), por exemplo, aponta que o pensamento no meio militar de que “a soberania e a modernização seriam conquistadas com desenvolvimento econômico e com tecnologia” influenciou grande parte do projeto de industrialização brasileiro desde a década de 1920, sobretudo durante a ditadura civil-militar (1964-1985). Vale também lembrar o binômio “Segurança e Desenvolvimento” que orientou grande parte das políticas dos “governos militares” no Brasil. Entre 1970 e 1980, a indústria brasileira de materiais de defesa teve o seu momento de auge. Dentro do projeto “Brasil Potência”, o setor foi incluído na política econômica vigente a fim de promover a capacitação em novas tecnologias, via a dinamização da indústria de materiais de defesa. A dinamização ocorreria pela criação de novas empresas – estatais ou de capital misto – e pela reestruturação das, reestruturando as empresas já existentes. O projeto foi interrompido com a crise econômica ao final dos anos 1980 e os recursos dirigidos ao setor foram restringidos na década seguinte com a implementação do projeto neoliberal no país (FERREIRA; SARTI, 2011, p. 8-9, 18-20).

Questionamos, portanto, os motivos e o modo pelo qual um discurso semelhante voltou a ganhar espaço na agenda política brasileira a partir dos anos 2000, principalmente com a publicação da primeira versão da Estratégia Nacional de Defesa (END) no ano de 2008. Nesse contexto, buscamos debater neste trabalho, os argumentos que sustentam essa proposta de vínculo entre defesa e desenvolvimento, e como setores das Forças Armadas, do governo, do empresariado nacional, jornalistas e acadêmicos contribuíram para reacender esse debate.

O artigo se divide em quatro partes: inicialmente, apresentaremos os principais aspectos do governo Lula, com maior ênfase nas políticas para o âmbito econômico e social; em um segundo momento, nos concentraremos em analisar a política de defesa desse período e o modo como ela foi articulada com o projeto de desenvolvimento econômico do governo em questão. Buscamos explorar a ideia por trás do trinômio defesa-inovação-desenvolvimento, que sustentaria essa vinculação, e apontar para algumas fragilidades desse pensamento no caso brasileiro. Posteriormente, observamos que esse discurso é conveniente para interesses particulares de alguns setores da sociedade, que acabam reforçando a necessidade desse vínculo.

O GOVERNO LULA: ASPECTOS GERAIS

O governo Lula é, em geral, alvo de muitas controvérsias, uma vez que o período é marcado por dinâmicas de rupturas e continuidades. O presidente foi cofundador do Partido dos Trabalhadores (PT) – tradicionalmente de oposição –, pelo qual tentava as eleições desde 1989. A sua vitória nas urnas no final de 2002 pode ser compreendida como uma reação frente ao modelo neoliberal adotado por seus antecessores, sobretudo com Fernando Collor (1990-1992) e Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), que resultou em taxas crescentes de desemprego, crise cambial e inflação; mas também pela suavização e pragmatismo dos discursos e das propostas por parte do PT – que antes falavam em rupturas, em um tom mais radical e, a partir dos anos 2000, passaram a falar em mudanças e conciliação.

É possível dizer que a mudança no tom dos discursos do candidato Lula ajudou a atenuar a desconfiança em relação as suas propostas por parte do empresariado e do mercado financeiro. De acordo com Rubens Sawaya (2014, p. 141), a posição do novo governo foi de não enfrentamento em relação aos blocos de poder, ou seja, a não interferência em contratos previamente estabelecidos, a responsabilidade fiscal, as metas de inflação e a continuidade do câmbio flutuante. Concomitantemente, enfatizavam as propostas de retomada do crescimento econômico via desenvolvimento econômico e social, por meio de um “plano nacional de planejamento estratégico” de incentivo à produção, sem ignorar a necessidade de inclusão social e, com isso, propunham uma aliança entre trabalhadores e empresários.

A análise dos principais indicadores macroeconômicos e sociais aponta para um cenário nacional de fato positivo entre os

anos de 2003 e 2010, ainda que não excepcional. Nesse período, o PIB cresceu a taxa média de 4% ao ano, inclusive durante o período de crise que abalou o sistema econômico-financeiro mundial a partir de 2008 (GIAMBIAGI et al. 2011, p. 247-257). Esse desempenho pode ser interpretado por alguns fatores-chave, como: a atuação da China no comércio internacional; o incentivo ao crédito; e as políticas de transferência de renda. Entretanto, não é possível ignorar nesse processo a dinâmica de conciliação de interesses carregada pelo governo – mas, principalmente, pela figura do presidente Lula – ao longo de todo o mandato.

Nos primeiros anos de governo, a estabilização macroeconômica tomou conta da maior parte da agenda política nacional. Fazia-se necessário acalmar as incertezas dos agentes econômicos que viam com aversão à chegada de Lula à Presidência. Para tanto, uma série de medidas contracionistas foram anunciadas, visando: o combate à pressão inflacionária via elevação da taxa básica de juros; uma meta mais restritiva de superávit primário; e, para isso, corte nos gastos públicos (GIAMBIAGI, 2011, p. 206-207). A permanência desses preceitos ao longo dos oito anos – ainda que em maior ou menor grau – colabora para a interpretação do governo Lula como um governo de “continuidades”.

No entanto, a conjuntura internacional mais favorável a partir de meados dos anos 2000 foi de extrema importância ao permitir maior flexibilização dessa política macroeconômica. Nesse ponto, destaca-se o papel da China como principal polo importador das *commodities* brasileiras. As elevadas taxas de juros contribuíram igualmente para a grande entrada de divisas no país, ainda que voltados para investimentos não produtivos. O bom desempenho no comércio internacional e aumento no nível de reservas internacionais permitiu maior margem de manobra para o governo para voltar maior atenção para políticas sociais e para a questão do desenvolvimento. Políticas de incentivo ao crédito, ao consumo, ao investimento e à redistribuição de renda foram ampliadas, mas sem que, em contrapartida, fossem abandonadas as metas de inflação e as elevadas taxas de juros.

Não obstante, André Singer (2012) sugere que o governo Lula trabalhou em cima da fórmula “ordem e mudança”, enquanto Sawaya (2014, p. 141, grifo nosso) complementa que o governo do PT foi de “*composição* entre blocos de poder”. O presidente foi capaz de promover uma conciliação de interesses tradicionalmente conflitantes entre bancos,

trabalhadores, capital privado nacional e internacional, articulando-os em nome de grandes projetos nacionais – como o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) –, os quais, inclusive, tiveram importante papel em garantir o crescimento econômico após 2008 quando o quadro internacional favorável foi consideravelmente revertido (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007; MAGALHÃES, 2010; SAWAYA, 2014).

Essa dinâmica permitiu maior abertura para estimular o interesse político e o direcionamento de investimentos em setores que, tradicionalmente, não são priorizados, articulando-os por meio de discursos que enfatizam o compromisso com a questão social e a promoção do desenvolvimento. Não apenas o governo nesse período, mas os principais historiadores econômicos, como Caio Prado Júnior, Celso Furtado, dentre outros, tendem a compreender desenvolvimento econômico enquanto um processo histórico particular dos Estado-nação capitalistas, marcado pelo aumento da produtividade renda por habitante, melhoria das condições de vida, em concomitante com um processo de acumulação de capital e incorporação do progresso técnico – o que potencialmente promoveria transformações nos três níveis sociais: estrutural, institucional e cultural. Esse procedimento manifestar-se-ia como uma dinâmica auto-sustentável quando iniciado, uma vez que os mecanismos de mercado tenderiam a estimular o aumento do estoque de capital e de conhecimento técnico, no entanto sabe-se que ele pode variar de nação para nação, e mesmo regionalmente (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 01-08).

Ainda, a noção de desenvolvimento econômico assumida pelo governo Lula é um reflexo direto das perspectivas “cepalinas” concebidas a partir e ao longo das décadas de 1950 e 1960, marcada fundamentalmente por um diagnóstico de depreciação relativa dos termos de troca entre centro e periferia, por conta da excessiva acumulação do primeiro de capital, progresso técnico, e instrumentos militares. Nesse sentido, os processos industrializadores se confundiriam com procedimentos de desenvolvimento, em primeiro lugar, por estimularem um processo de endogenização do progresso tecnológico – reduzindo a dependência dos países centrais – e autonomia da acumulação de capital, em segundo lugar, por permitirem a transição de mão de obra agrícola para a operária, incorporando melhoria do padrão de acumulação e de vida das classes médias e urbanas (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 10). Assim, refletindo a posição autonomista do partido, as propostas sobre independência tecnológica, inserção nacional soberana e desenvolvimento pautado na

autonomia nacional, passaram a amarrar as justificativas para as políticas e iniciativas desse governo nos mais diversos setores. É por essa perspectiva que buscamos compreender a maior atenção direcionada para a área da Defesa Nacional nesse período.

Fazendo analogia com a ideia desenvolvida pelo economista Paul A. Samuelson para explicar os limites de possibilidade tecnológica da produção de uma economia, questionamos se o governo Lula não se encaixaria em um modelo de *guns and butter*. A proposta original – *guns or butter* – é uma simplificação utilizada para explicar o conceito de *trade off*, trabalhando as fronteiras de possibilidade de produção destinada aos setores civil, voltado para o consumo (manteiga) e militar (armas). O autor aponta que uma vez que os recursos – financeiros e tecnológicos – disponíveis em uma economia são limitados, para ampliar a produção manteiga é necessário restringir a produção de armas, e vice-versa (SAMUELSON; NORDHAUS, 2010, p. 13). Ao inserir os projetos para a área da Defesa no plano para o desenvolvimento econômico e para a questão social, a política de Defesa proposta pelo governo Lula parece afrontar a proposta de opção de alocação proposta por Samuelson, permitindo uma interpretação de complementaridade entre as duas esferas no sentido de *guns and butter*.

Essa vinculação entre defesa e desenvolvimento não é algo inédito na história. Esse processo foi determinante para a construção do discurso de amparo ao Complexo Militar Industrial (CMI) estadunidense no pós-Segunda Guerra. Em geral, ele se manifestava como um discurso econômico de produção de externalidades positivas a partir do gasto militar, como geração de emprego, aumento das exportações e, principalmente, de transbordamentos tecnológicos do setor militar para o setor civil, o denominado *Spin-off*. O *Spin-off* seria a transferência para as indústrias civis dos desenvolvimentos tecnológicos, ou inovações, obtidos na indústria militar nos períodos de paz apenas em situações em que a Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) industrial tenha sido, por várias décadas, pesadamente influenciada pelos militares (TREBILCOCK, 1969, p. 475-6). Observa-se que a ideia de *Spin-off* se fortaleceu com o surgimento do CMI, sendo sustentada por muito tempo como argumento para o alto gasto militar em P&D, nos EUA. Isso pode ser compreendido dentro do contexto da corrida armamentista da Guerra Fria, que evoluiu de uma busca por aumento de poder de destruição, para uma constante busca por uma liderança científico-tecnológica (KALDOR, 1982).

Desenvolveu-se, assim, uma racionalidade em torno da ideia do *Spin-off* que foi sustentada por muito tempo, quando passou a surgir trabalhos

que contestam o suposto de naturalidade do fenômeno, ou seja, de que ele ocorreria de forma automática na economia. Esse questionamento chega ao seu auge em meados dos anos 1980, quando os resultados do excessivo gasto militar nos EUA não se traduziram em benefícios econômicos de modo geral para o país.

No Brasil, essa vinculação entre defesa e desenvolvimento assumirá características particulares. Buscamos compreender melhor essa questão analisando as propostas de articulação entre a política de Defesa e as políticas voltadas para o desenvolvimento produtivo ao longo do governo Lula.

DEFESA E DESENVOLVIMENTO

A política de defesa do governo Lula é marcada por altos e baixos: se, num primeiro momento, sucessivas crises e incidentes provocaram a queda de três ministros num período de quatro anos, após 2007 o setor parece ter ganhado maior consistência que, inclusive, estimulou reformas e importantes iniciativas para a área. Observaremos que muito do que foi feito no âmbito da defesa nesse período teve como justificativa a tentativa de vincular o setor como importante componente do desenvolvimento econômico. Com isso em mente, pretendemos nesta seção expor os principais aspectos da política de defesa do governo Lula e explorar como ganharam força os argumentos e interesses que sustentam a ideia do trinômio defesa-inovação-desenvolvimento. Buscamos encaminhar o debate para a compreensão do por que e como a tentativa de vínculo entre defesa e desenvolvimento volta a ganhar espaço na agenda política nacional nesse período.

Em linhas gerais, entre 2003 e 2007, as relações entre as Forças Armadas e os representantes da pasta da defesa foram (ou continuaram) marcadas por uma série de descompassos. Isso pode ser interpretado tanto pelo – ainda – excessivo grau de autonomia dos militares em questões políticas relacionadas à Defesa, como pelo desinteresse da sociedade civil e, conseqüentemente, despreparo dos representantes políticos em lidar com os assuntos concernentes às Forças Armadas (MARTINS FILHO, 2010; SAINT-PIERRE, 2010; ZAVERUCHA, 2005). Dentre os pontos de atrito entre os militares e os representantes da pasta, destacou-se o reajuste salarial dos militares e a demanda por reequipamento e modernização das Forças Armadas, o que se desenrolavam desde os governos anteriores.

No Programa de Governo apresentado em 2002, o PT sinalizava maior abertura para lidar com essas questões. Constava, entre as propostas,

discutir o papel a ser desempenhado pelos militares na sociedade e definir uma orientação para reequipar as Forças articulando com o redesenho da política de defesa nacional (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2002, p. 5). No entanto, as dificuldades no campo econômico e social, direcionaram a atenção do governo para questões consideradas de maior urgência, como a contenção da inflação e do desemprego, o combate à fome e estabilização das contas nacionais.

Isso não implica dizer, no entanto, que não houve iniciativas importantes no período entre 2003 e 2007. Grande parte dessas iniciativas resultou dos esforços por parte primeiro ministro da defesa do governo Lula – o diplomata José Viegas Filho –, sendo que muitas de suas propostas foram posteriormente retomadas e desenvolvidas pelos ministros que o sucederam: o vice-presidente José Alencar, o ex-governador da Bahia, Waldir Pires, e o ex-presidente do Supremo Tribunal Federal, Nelson Jobim. A atualização do documento Política de Defesa Nacional (PDN) é um exemplo disso. Publicado no ano de 2005, já sob a gestão Alencar, o documento resulta do ciclo de debates promovido pelo ministro Viegas entre 2003 e 2005 para revisar a primeira versão do documento (de 1996), e reflete muito o pensamento do diplomata para a área (SAINT-PIERRE; WINAND, 2010, p. 16).

A própria proposta de promover um ciclo de debates constitui um fator importante, visto que foram poucas as vezes que civis – representantes do meio acadêmico, políticos e empresários – e militares sentaram para discutir conjuntamente os rumos da defesa nacional no país. Não obstante, Nelson Jobim (2010), o quarto representante da pasta do governo Lula, caracteriza a gestão Viegas como um momento de *reformismo*, ainda que *moderado*. O *moderado* pode ser interpretado mais pela falta de respaldo político – principalmente presidencial – para o ministro Viegas poder avançar na agenda de reformas e garantir a posição de autoridade frente às Forças Armadas, do que pelo baixo esforço do próprio diplomata (MARTINS FILHO, 2010, p. 300).

As reformas e iniciativas mais significativas, no entanto, deram-se após a nomeação de Jobim para a pasta. Jobim foi considerado o primeiro nome de peso a assumir a Defesa desde a criação do ministério, no sentido de ser um grande articulador político. A gestão Jobim inicia com um objetivo bastante específico: solucionar a crise da aviação civil, que desencadeou uma crise no setor militar.

É possível dizer que essa crise forçou o direcionamento de maior atenção política para as questões de defesa, ainda que de modo indireto.

Inclusive, isso pode ser considerado como um fator explicativo para entender a nomeação de uma figura política forte como Jobim para a pasta. A impressão que fica é que a defesa nacional passou a ter mais força e legitimidade na agenda político a partir de então, contando também com maior respaldo por parte do presidente Lula. Dessa maneira, uma vez solucionada a questão da crise aérea, foi possível levar à frente uma série de reformas e iniciativas com o objetivo de reestruturar o setor de defesa do país. É importante ter em mente que propostas semelhantes já constavam na PDN formulada em 2005, mas que não foram levadas a diante talvez pela conjuntura política desfavorável da época.

O marco inicial no sentido de uma reestruturação se deu com a publicação da primeira versão da Estratégia Nacional de Defesa, em 2008, que foi reforçada com a chamada Lei da Nova Defesa, em 2010, e a proposta de elaboração do Livro Branco de Defesa Nacional, cuja primeira versão foi publicada em 2012, já no governo de Dilma Rousseff. O diagnóstico feito pelos idealizadores desses projetos para justificar a reestruturação foi de que as capacidades militares brasileiras estavam muito aquém do necessário para garantir a defesa de um país da proporção – geográfica, econômica e política – do Brasil, sendo necessária a atualização do pensamento e da capacidade material na área de defesa e segurança. A noção de segurança desenvolvida nesse processo ampliou a percepção acerca da necessidade de modernização e reestruturação das capacidades militares. E os documentos publicados refletiram, portanto, a consolidação dessa visão como uma política pública, já articulada com os demais setores do Estado para contribuir com o objetivo de gerar desenvolvimento e autonomia nacional, conforme estabelecido pelas propostas do PT.

Em linhas gerais, partiu-se da ideia de que a modernização dos meios militares poderia ter um papel bastante estratégico: tanto em termos de defesa nacional – dado que frente a um cenário incerto e adverso, o país deve estar preparado para lidar com mais diferentes tipos de ameaça, o que demanda uma atualização constante dos meios e dos instrumentos necessários às Forças Armadas; como em termos de desenvolvimento econômico – já que para estar preparado para a defesa, o setor demanda bens de alta tecnologia e constante inovação tecnológica – e, conseqüentemente, mão de obra qualificada –, o que serviria como incentivo para o progresso técnico, o que poderia ser escoado também para outros setores produtivos (a partir das chamadas tecnologias de uso

dual). Esse tipo de argumentação é encontrado já na PDN de 2005. De acordo com o documento,

4.13 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, 2005a).

Sendo assim,

6.9 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, 2005a).

Sumariamente, o argumento se insere na proposta de promoção da autonomia nacional já que, via a revitalização da indústria nacional de defesa, seria possível reduzir a dependência tecnológica em relação aos países centrais, reduzindo o risco de uma eventual restrição a tecnologias consideradas sensíveis. Ao mesmo tempo, contribuiria com o objetivo de promoção do desenvolvimento, já que a revitalização exigiria maior integração entre setores do governo, a indústria em geral e a academia, a fim de estimular a capacitação tecnológica no país ao ponto de se produzir tecnologias de modo autônomo (PERON, 2011, p. 14).

Haveria, assim, uma conexão entre defesa, inovação e desenvolvimento, cujo vínculo converge em um ponto específico: a revitalização da indústria de materiais de defesa. Não obstante, uma política industrial foi pensada especialmente para o setor militar. A Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID), aprovada também em 2005, pode ser compreendida como um esforço por parte do governo federal em incentivar o diálogo e interação entre a defesa nacional e outros setores envolvidos no objetivo de fortalecimento da chamada Base Industrial de Defesa. Dentre eles, destacamos o setor de pesquisa, ciência e tecnologia.

O documento estabelece um entendimento comum acerca de conceitos como Base Industrial de Defesa e os chamados produtos estratégicos de defesa. Em nome do reaparelhamento das Forças Armadas, a PNID proporciona incentivos à reestruturação da indústria brasileira de materiais de defesa, dentre eles: a redução da carga tributária sobre as empresas que compõem a BID; a diminuição progressiva da dependência externa por meio de incentivos à produção local; a melhoria na qualidade tecnológica dos produtos de Defesa; e a melhoria na capacidade de mobilização da BID (BRASIL, 2005b).

Não obstante, o presidente Lula, ainda em 2007, no momento em que anuncia a criação de um grupo para a formulação da END, aponta a necessidade de construção de um “PAC das Forças Armadas, um PAC da defesa”, fazendo um paralelo com o Programa de Aceleração do Crescimento, que direcionou um nível considerado de investimentos para a área de transportes, energia, habitação e saneamento. Ali, o presidente já estreitava o vínculo entre o setor da defesa e o compromisso do desenvolvimento e crescimento econômico. Esse o objetivo é reforçado pelo ministro Jobim que assume a proposta de integrar o projeto de defesa nacional com o projeto de desenvolvimento (MONTEIRO, 2007).

Ainda que não cite nenhuma vez a PDN, a END expõe e reforça um argumento semelhante, mas a partir de um tom mais assertivo. O documento de 2008 é bastante enfático ao ressaltar a relação entre defesa nacional, ciência e tecnologia, inovação e desenvolvimento, além de articular essa dinâmica ao objetivo de maior protagonismo internacional do Brasil, como uma nação soberana. Sobre esse aspecto ressaltamos o seguinte trecho:

Estratégia nacional de defesa é inseparável de estratégia nacional de desenvolvimento. Esta motiva aquela. Aquela fornece escudo para esta. Cada uma reforça as razões da outra. Em ambas, se desperta para a nacionalidade e constrói-se a Nação. Defendido, o Brasil terá como dizer não, quando tiver que dizer não. Terá capacidade para construir seu próprio modelo de desenvolvimento (BRASIL, 2008).

Não obstante, a reorganização da indústria de materiais de defesa é incluída no documento como um dos principais eixos norteadores da proposta de reestruturação da defesa nacional. Segundo o próprio ministro Jobim (2009),

A consolidação e o fortalecimento da indústria nacional de defesa são (...) essenciais tanto para consolidar a defesa brasileira e os valores institucionais da nossa democracia quanto para acelerar o desenvolvimento econômico e social brasileiro.

Como apontado, o principal objetivo da reorganização é a intenção de “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, 2008). Saint-Pierre (2010, p. 9) observa que, ainda que a END seja centrada na questão da Defesa, o documento se estende para abranger outros aspectos, como educação, economia, infraestrutura e ciência e tecnologia. Por esse caminho, é reforçada – assim como na PDN – a necessidade de articulação entre a defesa com outros setores-chaves para o desenvolvimento, como o meio acadêmico, empresarial e o setor de ciência e tecnologia para inovação.

Pela perspectiva apresentada nos documentos, a independência tecnológica passa a ser compreendida como um meio de superar as dificuldades, a lacuna entre as funções e os objetivos das Forças Armadas e os meios que essas dispõem para executá-los. Mais ainda, o setor, ao demandar concentração de esforços na área de ciência e tecnologia, serviria como ponto de partida para inovação e novas tecnologias que podem ser igualmente úteis para o setor civil. Como resume Carreiro da Silva (2015, p. 2015):

(...) todas as principais políticas que orientam o pensamento oficial da defesa nacional brasileira, o fomento à indústria nacional de defesa é visto como essencial para a defesa nacional, sendo inclusive um vetor de inovação tecnológica através do estabelecimento de tecnologias duais.

A indústria nacional de defesa seria, portanto, um fator-chave nessa dinâmica. Não obstante, o setor da indústria e empresários brasileiros passaram a direcionar maior atenção para a área da defesa ao longo dos anos do governo Lula, reforçando os argumentos expressos nos documentos oficiais. Conforme colocado por Rubens Barbosa, enquanto presidente do Conselho de Comércio Exterior da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP):

As grandes transformações por que passam a América do Sul e, em especial, o Brasil estão a exigir da sociedade, do governo e do setor privado uma nova atitude em relação ao desenvolvimento de uma indústria de material bélico autônoma e à altura dos desafios que o Brasil passou a enfrentar, com a perspectiva de um papel mais relevante no cenário mundial (BARBOSA, 2008, p. 3).

O estreitamento de laços entre o Brasil e os países vizinhos seria importante nesse processo, não somente na intenção de abrandar qualquer suspeita de corrida armamentista no continente, mas principalmente pelas possibilidades comerciais que se abririam a partir dessa maior integração. Ainda de acordo com Barbosa (2008, p. 3),

(...) o potencial é enorme. O fortalecimento da produção nacional não só poderá atender ao mercado interno, mas também ao sul-americano e de outras regiões em desenvolvimento. Além da fabricação de novos equipamentos, também o mercado de reposição poderia ser adequadamente explorado.

Argumento semelhante foi sustentado pelo empresário Marcelo Odebrecht (2010, p. 376), em ocasião do seminário “Segurança Internacional: perspectivas brasileiras”, cujas exposições deram origem a uma publicação com o mesmo nome:

O Brasil, líder regional incontestável da América do Sul, pode comandar a criação de um ‘parque tecnológico’ para a sua indústria de defesa e fazer nascer um ‘cluster regional’, capaz de reunir os interesses dos nossos vizinhos. (...) A construção desse cluster de defesa na América do Sul, ainda que com o necessário envolvimento do empresariado, deve ser liderado pelo Estado brasileiro, levando-se em consideração, obrigatoriamente, os interesses geopolíticos do país.

É possível perceber o reflexo desse pensamento no modo como foi conduzida a construção do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) em 2008, no âmbito da União de Nações Sul-Americanas, uma vez que ficou

determinado como um dos objetivos específicos do Conselho a cooperação no âmbito da indústria de defesa entre os países membros (UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS, 2008, p. 65-72). Vale notar que a criação do CDS estava prevista pela END e foi conduzida majoritariamente por um esforço do então ministro da defesa, Nelson Jobim.

Outro esforço em articular a defesa ao objetivo de desenvolvimento é a inclusão do chamado complexo da defesa como um dos programas mobilizadores em áreas estratégicas dentro do projeto de política industrial do governo Lula, a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), lançado também em 2008. Ainda que anterior à END, o projeto vislumbra como um de seus objetivos: “recuperar e o incentivar o crescimento da base industrial instalada, ampliando o fornecimento para as Forças Armadas brasileiras e exportações” (BRASIL, 2016). Os instrumentos para a execução desse objetivo ampliam a participação de outros órgãos e setores na esfera da defesa, como o Ministério da Ciência e Tecnologia, o Ministério da Educação, o Banco Nacional de Desenvolvimento, o SEBRAE, entre outros (BRASIL, 2016).

Nesse sentido, grandes projetos estratégicos foram retomados no período – como o programa FX-2 e o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (Prosub) – e podem ser compreendidos como uma tentativa de materializar essa maior articulação entre defesa, inovação e desenvolvimento por meio dos efeitos multiplicadores que os investimentos no setor militar poderiam ocasionar em pesquisa, ciência e tecnologia. Nota-se que muitos dos projetos propostos no período, em especial esses dois supracitados, não são inéditos e nem foram criados a partir da END. São programas antigos, mas que adquirem um novo significado – em um novo momento – a partir desse documento, já que passam a se alinhar com a proposta de desenvolvimento do governo Lula e com os interesses dos setores militar e empresarial.

É por esse sentido que propomos pensar a política de defesa desse governo pela perspectiva do “guns and butter”. No limite, o que tem sido proposto é um modelo de maior participação do Estado como promotor e facilitador da reorganização e capacitação tecnológica da indústria via proteção e auxílio econômico para a produção de materiais de defesa de modo autônomo, com a expectativa de que seja estimulada uma dinâmica de inovação e progresso técnico no país, com o intuito de favorecer os demais setores produtivos (PERON, 2011, p.16; SAINT-PIERRE; WINAND, 2010, p. 18).

A FRAGILIDADE DO VÍNCULO E AS LIMITAÇÕES DO ARGUMENTO APRESENTADO

Embora o argumento utilizado para vincular defesa e desenvolvimento tenha sido reforçado por diversos representantes de diferentes setores – militares, acadêmicos e políticos –, julgamos ser importante questionar a viabilidade das propostas apresentadas, levando em consideração, principalmente, as condições econômicas e sociais do Brasil. Existem trabalhos que apontam para a fragilidade dessa argumentação em um país de industrialização tardia, com o Brasil. Dagnino (2010) e Peron (2011), por exemplo, demonstram que a ideia de desenvolvimento econômico via inovação tecnológica promovida pelo setor da defesa tem como base a experiência de países já desenvolvidos – que também já é questionada –, não sendo possível a simples importação de conceitos e pressupostos para impulsionar essa dinâmica no país.

Conforme colocado pelos autores, a revitalização da indústria de defesa exigiria um grande esforço de modernização – no sentido de torná-la mais competitiva internacionalmente, tecnologicamente atualizada, diversificada e com elevada dinâmica de inovação e de exportação – e os adeptos dessa ideia parecem não compreender as peculiaridades da economia brasileira, principalmente no que diz respeito à questão produtiva e a dinâmica de inovação no país. Mesmo no caso de transferência de tecnologia do exterior, os resultados que são esperados desse processo – como a melhora da produtividade, qualificação da mão de obra e geração de um impulso para a inovação e capacidade tecnológica – encontrariam dificuldades de se sustentar em um país de industrialização tardia, sem uma cultura ou projeto de investimento em ciência e tecnologia e altamente dependente de importação de bens de capital.

Discutindo especificamente a questão do *spin-off* e a produção de tecnologia de uso dual, Peron (2011, p. 114) nos provoca uma série de questionamentos sobre essa perspectiva.

Há uma base industrial com mão de obra qualificada e o mínimo de laboratórios realizando P&D disponíveis nesses países? Quem controla a produção de tecnologia nesses países, e há um livre acesso a informações e know-how nas tecnologias transferidas? Há uma capacidade de absorção dessas tecnologias e reprodução?

Nos documentos produzidos ao longo do governo Lula, assim como nos discursos dos principais atores envolvidos no campo da defesa, podemos identificar um tom de determinismo – ou racionalidade econômica – que explicaria o modo como o gasto no setor militar poderia angariar progresso técnico e desenvolvimento econômico. No entanto, não são apresentados maiores detalhes ou uma avaliação criteriosa de como esse processo deve ser incorporado no país, sobretudo considerando as dificuldades encontradas aqui no campo produtivo.

Ainda de acordo com Peron (2011, p. 132), a argumentação se coloca como uma espécie de fetiche que é apresentado ao público de maneira coerente, sendo omitidas “as peculiaridades da formação econômica tardia e da produção tecnológica defasada brasileira”. Não surpreende, portanto, que a END seja interpretada como um documento demasiado ambicioso e com dificuldades de implementação, quando considerada a realidade do país (LIMA, 2015, p. 202; ROCHA, 2011, p. 46). D’Araújo (2010, p. 57) apresenta uma interpretação semelhante. Especificamente sobre a END, a autora considera que “as ambições (...) entram em contradição com a pouca capacidade de investimento do Estado brasileiro e lhe dão, aliás, um caráter fantasioso, posto que o país está muito aquém das possibilidades de concretizá-las”.

Ademais, o país ainda depende muito de importação. Ainda que haja a transferência da tecnologia de armamentos – um dos pontos bastante enfatizados pelos documentos e discursos dos atores envolvidos no governo Lula –, persistem barreiras que impedem tanto a transferência total dessa tecnologia (patentes), como empecilhos domésticos no sentido de incorporar a inovação que foi importada para o processo produtivo no país. Dagnino (2010, p. 79) ainda aponta que, mesmo no auge da indústria brasileira de defesa – entre os anos 1970 e 1980 –, o Brasil não deixou de importar, já que a indústria local não produzia – ou não tinha capacidade para produzir – produtos de com a complexidade tecnológica necessária para as Forças Armadas.

Há ainda que se levar em consideração a estrutura e as características do mercado global de armamentos, consideravelmente distinto dos demais segmentos de mercado uma vez que os produtos em questão são carregados de tecnologias sensíveis, cuja comercialização pode ter impactos no âmbito político-estratégico. Nesse sentido, a produção nacional – sobretudo dessas tecnologias consideradas sensíveis – estaria suscetível a coerções internacionais, principalmente por parte

dos grandes produtores. Dagnino (2010, p. 55) chama atenção, assim, para o custo de oportunidade de pensar o desenvolvimento econômico pautado na produção de armas em vez de projetos alternativos, fora do campo militar. O trabalho de Duarte (2012) corrobora com esse entendimento, demonstrando historicamente que não é observado um vínculo causal entre inovação tecnológica militar e desenvolvimento econômico. Na perspectiva desse autor,

(...) a decisão pela modernização das forças armadas não deve ser sujeita a critérios de desenvolvimento econômico, bem como que iniciativas de ganho de produtividade ou inovação tecnológica do parque industrial civil brasileiro não devem obedecer a critérios e necessidades de organizações militares. Embora se reconheça que riqueza e segurança sejam objetivos nacionais de mútuo benefício de seus resultados (...), os seus respectivos processos de provimento são díspares e sujeitos a critérios e procedimentos específicos (DUARTE, 2012, p. 30).

Sendo assim, questionamos se os resultados esperados dos projetos de outras iniciativas na área da defesa durante o governo Lula não foram pensados e formulados em um momento de euforia, possibilitado principalmente por uma conjuntura econômica favorável e pela articulação de interesses entre os diversos atores atuantes nessa área. Por mais válido que tenha sido o esforço de direcionar uma atenção política maior ao âmbito da defesa, normalmente ocupado pelos militares, julgamos ser necessário considerar a possibilidade de uma revisão sobre os objetivos pensados para a área, sobretudo no sentido de garantir maior adequação à realidade e às necessidades do país.

ATORES, INTERESSES E A DEFESA NACIONAL: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

A defesa nacional é, historicamente, um tema de baixa prioridade na agenda política do país e para a sociedade em geral. O Brasil não é diretamente ameaçado por fatores externos, poucas vezes participou em conflitos armados e nem está situado em uma zona de intenso conflito interestatal. Não obstante, persiste a maior percepção de ameaças no plano doméstico, que influenciam na orientação das nossas Forças Armadas para questões internas.

A intervenção militar na atividade política do país é outro fator que contribui para isso. Foi construída aqui uma relação civil-militar cuja principal característica é o distanciamento e a desconfiança entre as partes. Como consequência, a sociedade civil – o que inclui os representantes políticos – pouco se interessa ou compreende os assuntos que concernem à defesa nacional e às atividades militares que, por sua vez, ficaram praticamente restritos à instituição castrense. É o que Oliveira (2005, p. 80) chama de paradoxo da defesa nacional: dado o tamanho político e geográfico do Brasil, “faltam aos dirigentes políticos e à opinião pública o conhecimento e a valorização da Defesa Nacional, inclusive sobre fatores propriamente militares”. No plano político, em especial, esse aspecto é ainda mais grave uma vez que a área é tida como um setor de baixo retorno eleitoral. De acordo com esse mesmo autor: “Por não influenciar no prestígio e nos votos, a temática militar não suscita o interesse dos partidos, cuja atenção está concentrada em temas mais elevados e urgentes” (OLIVEIRA, 2005, p. 101). Como resultado, persiste o reduzido envolvimento e fiscalização por parte dos representantes eleitos sobre questões relacionadas ao tema.

Talvez seja possível afirmar que a crise da aviação civil e a conseqüente crise militar desempenharam um papel importante no sentido de demandar maior atenção política para a questão da defesa. Não obstante, foi nomeada para a pasta uma figura de postura pragmática e com elevada capacidade de articulação política, que contou com respaldo praticamente irrestrito da Presidência da República para comandar uma série de reformas no setor. As iniciativas que se desdobraram a partir de então, no entanto, não são suficientemente justificadas por esses fatores. Interpretamos a tentativa de vincular a defesa como setor estratégico para o desenvolvimento como possível explicação desse novo momento da defesa nacional, dado o compromisso do governo Lula com o objetivo de desenvolvimento econômico e social. Nessas circunstâncias, os projetos para a área ganharam maior visibilidade no campo político ao serem direcionados também para esse fim, como um elemento funcional para o desenvolvimento econômico.

Essa dinâmica foi reforçada por dois movimentos: a ampliação do espaço de participação de diversos atores em discussões e nos processos decisórios direcionados à área de defesa; mas, sobretudo, pela convergência entre os discursos de grupos centrais para o setor, principalmente entre as Forças Armadas e os representantes da indústria nacional de materiais de defesa, cujos interesses particulares casavam com essa proposta

e sustentavam o esforço de conciliar segurança, modernização dos instrumentos militares e desenvolvimento econômico. Nesse sentido, a observação de Peron (2011, p. 12) é bastante pertinente ao notar que

(...) ambos os documentos [PDN e END] carregam em suas diretrizes e nos conceitos de segurança e defesa a essência “estratégica” ao permitir a convergência dos interesses militares e civis ao aludir à necessidade da revitalização da indústria de defesa, e principalmente da criação de uma dinâmica própria para a promoção de novas tecnologias para o cumprimento dos objetivos de segurança (...)

Pelo lado das Forças Armadas, a conjuntura era favorável para reverter o quadro de descaso construído pelas autoridades políticas em relação ao setor militar desde a redemocratização. Além da questão salarial que foi ponto de atrito diversas vezes entre os governos Cardoso (1994-2002) e Lula, a insatisfação com os materiais de defesa cada vez mais obsoletos era uma demanda bastante pontuada por representantes das Forças e foi reforçada quando o país passou a desempenhar um papel de maior destaque regional e internacional. Segundo o general Augusto Heleno, ainda em 2007,

Temos pleiteado o reequipamento e reaparelhamento do nosso Exército há muito tempo. Esse é um desejo antigo nosso. À medida que o tempo vai passando, a situação vai ficando mais crítica (...). Flagrantemente, nós estamos ficando pra trás. Precisamos atualizar a estatura do País com sua capacidade de defesa, que está defasada.

No mesmo ano, em audiência pública na Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, o comandante da Marinha, Julio Soares de Moura Neto, afirmou que “o poder naval brasileiro poderá desaparecer até 2025, se até lá não houver novos investimentos em equipamentos” (PODER..., 2007). Os discursos do setor militar encontraram também respaldo na política externa do governo Lula, marcada por discursos valorizando a autonomia e o maior protagonismo brasileiro no sistema internacional. A observar pela fala do general Heleno apontada anteriormente, frente à aspiração de maior protagonismo internacional do país, defendia-se a necessidade de atualização da capacidade militar

brasileira. Não obstante, diversos trabalhos de acadêmicos buscaram explorar esse renovado interesse no âmbito da defesa a partir dessa linha mais assertiva da diplomacia brasileira adotada no período (OKADO, 2012; LIMA, 2010; LIMA, 2015).

Esse caldo de cultura estabelecido pela convergência dos interesses entre diversos setores foi ainda favorável para os grupos industriais, já que toda a discussão incluía de algum modo a necessidade de revitalizar a produção nacional de materiais de defesa. A exemplo da fala do ministro Mangabeira Unger, um dos mentores da END: “o que não é viável para uma indústria de defesa séria é que as empresas de defesa sejam tratadas como empresas quaisquer, quando estamos lidando com a produção de tecnologias indispensáveis à segurança do país” (ROSAS, 2008). Não obstante, parte considerável dos grandes grupos empresariais brasileiros e seus representantes passou a apoiar essa revitalização.

A sinalização do governo no sentido de estimular o setor por meio de subsídios e incentivos fiscais atraiu o empresariado nacional que, por sua vez, ampliou consideravelmente a sua atuação no campo da defesa. Os representantes do setor industrial e empresarial passaram a reforçar a ideia da defesa como vetor de desenvolvimento, defendendo a necessidade de reconstruir e fortalecer a indústria nacional de defesa. Por exemplo, em entrevista pelo jornalista Roberto Godoy, o presidente da Associação Brasileira da Indústria de Materiais de Defesa – Frederico Aguiar – comenta:

Para se ter uma indústria de defesa forte, em qualquer país, é imprescindível a atuação do Estado. Um enorme passo no Brasil foi dado com a criação da Estratégia Nacional de Defesa – END, que é um documento de Estado de longo prazo; diretrizes e prioridades para a defesa, entre outros, a transferência de tecnologia e domínio completo de nossos sistemas de defesa. Na prática, isso significa a adequação fiscal e tributária, política de desenvolvimento tecnológico, estímulos à inovação tecnológica, legislação sobre salvaguardas e responsabilidades civis na guarda de informações sensíveis; orçamento impositivo – aquele protegido de cortes ou do contingenciamento – para programas de alto conteúdo tecnológico, com garantias de disponibilidade orçamentária (AGUIAR, 2010).

Vale também lembrar que a própria Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) instituiu, em 2007, um departamento dedicado exclusivamente para a indústria de defesa – o Comdefesa – e que, até o ano de 2012, havia entrado para o ramo grandes conglomerados nacionais como: Odebrecht, OAS, Queiroz Galvão, Andrade Gutierrez (FARIELLO, 2012). A Embraer, embora já inserida no setor, criou em 2010 uma unidade especializada na área de defesa e segurança. A ideia de que a indústria de defesa desempenha um papel estratégico no incentivo à inovação, à geração de empregos, à pesquisa científica e ao desenvolvimento de tecnologias duais – dentre outros motivos – abriu considerável espaço para a manifestação dos interesses particulares do setor industrial, que acabaram reforçando e sustentando o discurso da defesa como vetor estratégico para o desenvolvimento econômico.

É importante ressaltar que nossa intenção não é questionar a necessidade de fomentar ou reestruturar a indústria nacional de defesa ou a necessidade de reaparelhamento das Forças Armadas; mas, sim, chamar atenção para o fato de que um determinado discurso tem ganhado força o suficiente para influenciar em políticas públicas, sem passar por critérios mais rigorosos de avaliação para verificar se o que se propõe é factível ou de fato necessário para a realidade do país (DAGNINO, 2010, p. 19). É por esse sentido que propomos como discussão final refletir sobre a maneira como a política de defesa tem sido pensada e conduzida no Brasil.

O governo Lula, principalmente em seu segundo mandato, parece ter inaugurado um novo momento da defesa nacional, em que foram produzidos importantes (ainda que incipientes) documentos norteadores para a área, sendo retomados os incentivos para implementação de projetos estratégicos das Forças Armadas. Uma justificativa levantada para compreender isso é o fato de que o governo Lula como um todo se pautou em um projeto de desenvolvimento econômico e que, a partir de uma conjuntura bastante favorável, foi capaz de conciliar interesses e direcionar investimentos para diversos setores que há tempos estavam parados. Assim, a partir do episódio da crise aérea – que obrigou maior atenção política para a área –, as reformas no setor passaram a ser justificadas e sustentadas pela tentativa de vincular a defesa ao desenvolvimento.

Observamos que o conceito por trás desse vínculo apresenta algumas fragilidades, principalmente porque o argumento sustentado parece não considerar as especificidades econômicas e sociais brasileiras. No entanto, não é possível ignorar que essa ideia ganhou força

considerável e atribuímos essa força à convergência entre os interesses de grupos que possuem grande influência no setor, principalmente as Forças Armadas e os representantes e entusiastas da indústria nacional de defesa.

Não obstante, grande parte do que é proposto pelos documentos publicado no período entre 2003 e 2010 corresponde diretamente aos interesses desses atores, mas as justificativas dadas para os grandes projetos são marcadas por discursos superficiais, que não necessariamente trazem explicações de como essas iniciativas trarão impactos positivos a sociedade civil. Por exemplo, não estão especificados nos documentos os mecanismos como será fomentada a área de pesquisa, ciência e tecnologia no país para que seja possível absorver a tecnologia transferida e gerar os transbordamentos esperados; ou como o desenvolvimento da tecnologia nuclear – a partir do projeto do submarino – pode beneficiar outros setores não diretamente relacionados à defesa, como a medicina e a biologia.

Podemos concluir que, a proposta do governo Lula, em vincular desenvolvimento econômico e defesa, ainda que não explícita sob a forma de um programa específico, foi o que catalisou os investimentos em grandes programas da área, como o FX-2, o Prosub e os investimentos no setor aeroespacial, que dão margem para o desenvolvimento de parcerias estratégicas, como o satélite Sino-Brasileiro. Em geral, esse discurso foi bastante positivo por materializar investimentos em diversos setores. No entanto, poucos estudos têm sido desenvolvidos até então para analisar os reais impactos desses investimentos, seja para sua capacidade de geração de empregos, novas tecnologias e oportunidades de negócios para o setor civil, capacitação de cadeias produtivas, e fundamentalmente, dividendos estratégicos ao país. A esse respeito, no âmbito governamental, notamos somente algum esforço por parte do IPEA.

A intenção de ampliar o envolvimento da sociedade com a área da defesa nacional foi afirmada, por diversas vezes, como um dos objetivos do governo Lula para o setor. Contudo, nos parece que esse objetivo tem avançado timidamente. Ainda que o campo esteja mais aberto para a participação de novos atores e setores, os processos decisórios e os agentes que de fato são escutados pelas autoridades políticas continuam bastante restritos, inclusive para membros da academia que pesquisam segurança e defesa. Isso se manifesta pela própria redação da END, que,

apesar de emular consultas populares, continua organizando-se dentro dos muros das instituições militares do país, resgatando conceitos e perspectivas particularistas acerca da defesa e da segurança.

O vínculo com o desenvolvimento pode ser uma ponte para a maior participação da sociedade na área da defesa, desde que principiado em pluralidade e transparência. Essa é a própria essência da noção de desenvolvimento, a capacidade de permitir o crescimento econômico a partir da conciliação de múltiplos interesses, incluindo, a partir da participação cognitiva e decisória, de setores que estiveram historicamente marginalizados desses processos.

DEFENSE AND DEVELOPMENT IN BRAZIL UNDER LULA DA SILVA'S GOVERNMENT: A POSSIBLE CONVERGENCE?

ABSTRACT

The debate and the policies concerning National Defense gained considerable attention in Brazilian political agenda under the government of Lula da Silva (2003-2010), especially during his second term. The majority of the initiatives in this area were justified by speeches that sought to associate Defense policy and national economic development, emphasizing the positive economic and social effects of investments in National Defense. In this logic, several initiatives have been considered without a proper explanation on how the expected results will be or can be achieved. Considering this, the main objective of this chapter is to question how National Defense policy has been conceived and formulated in Brazil, while our specific purpose is to analyze the association attempt between defense and economic development – a key-element present in the discourses of the main actors related to the area. These speeches are not unprecedented in the political history of Brazil. However, we seek to understand the reasons for its return in the second half of the 2000s.

Key-Words: Brazilian National Defense. National Defense Policy. Development.

REFERÊNCIAS

- A CRONOLOGIA da crise. *O Globo*, 06 jul. 2007. Seção Economia. Atualizado em 04 mar. 2012. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/economia/a-cronologia-da-crise-4177100>>. Acesso em: 20 abr. 2016.
- AGUIAR, F. 'País pode crescer 10 vezes no mercado de defesa'. *Estadão*, São Paulo, 5 de jun. 2010. Entrevista concedida a Roberto Godoy. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,pais-pode-crescer-10-vezes-no-mercado-de-defesa-imp-,561805>>. Acesso em: 15 jun. 2016.
- ANDERSON, Perry. O Brasil de Lula. *Novos Estudos*, n. 91, p. 23–52, nov. 2011.
- BARBOSA, Rubens. Uma política para a indústria bélica. *Noticiário do Exército*, Brasília, DF., p. 3, 30 jul. 2008. Disponível em <http://www.eb.mil.br/c/document_library/get_file?uuid=78861ade-f37a-481d-86e8-ef65b125307c&groupId=16541>. Acesso em: 12 jun. 2016.
- BORELLI, Patricia C. *Sobre poder dizer não: uma análise das inflexões na Política de Defesa no governo Lula da Silva (2003-2010)*. Dissertação (Mestrado)-Instituto de Estudos Estratégicos; Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, 2016.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. *Política de desenvolvimento produtivo: complexo de defesa*. Brasília, DF, 2016. Disponível em <<http://www.desenvolvimento.gov.br/pdp/index.php/sitio/conteudo/setor/37>>. Acesso em: 03 ago. 2016.
- BRASI. Ministério da Defesa. *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, DF, 2012.
- BRASIL. Decreto nº 6.703 de 18 de dezembro de 2008. Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 19 dez. 2008. Seção 1, p. 4. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2008/decreto-6703-18-dezembro-2008-584917-publicacaooriginal-107779-pe.html>>. Acesso em 30 mar. 2016.
- BRASIL. Decreto nº 5.484 de 30 de junho de 2005. Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF, 1 jul. 2005a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em: 26 abr. 2016.
- BRASIL. Ministério da Defesa. *Portaria Normativa n. 899*, de 19 de Julho de 2005.

Aprova a Política Nacional da Indústria de Defesa - PNID. Brasília, DF, 2005b. Disponível em <<http://www.defesa.gov.br/component/content/article/145-forcas-armadas/estado-maior-conjunto-das-forcas-armadas/doutrina-militar/13188-publicacoes>>. Acesso em: 26 abr. de 2016.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *O Conceito Histórico de Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, dez. 2006. (Texto para Discussão, 157). Disponível em <<http://www.bresserpereira.org.br/papers/2008/08.18.ConceitoHist%C3%B3ricoDesenvolvimento.31.5.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2017.

D'ARAÚJO, Maria Celina. *Militares, democracia e desenvolvimento: Brasil e América do Sul*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

DAGNINO, Renato. *A indústria de defesa no governo Lula*. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

DEGER, Saadet. Military Expenditure, Spin-Off and Economic Development. *Journal of Development Economics*, n. 13, 1983.

DUARTE, Érico Esteves. *Tecnologia militar e desenvolvimento econômico: uma análise histórica*. Brasília: IPEA, 2012.

FARIELLO, Danilo. Superbêlicas verde-amarelas. *DefesaNet*, 15 jul. 2012. Disponível em: <<http://www.defesanel.com.br/defesa/noticia/6770>>. Acesso em: 08 jun. 2016.

FERREIRA, Marcos J. B.; SARTI, Fernando. *Diagnóstico: base industrial de defesa brasileira*. Campinas: ABDI, mar. 2011. 54p.

FILGUEIRAS, Luiz; GONÇALVES, Reinaldo. *A economia política do Governo Lula*. São Paulo: Contraponto, 2007.

GIELOW, Igor; MARRA, Lívia. Sucessão de erros provocou o maior acidente aéreo da história do país. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 03 out. 2006. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u126635.shtml>>. Acesso em: 27 abr. 2016.

GIAMBIAGI, Fabio et al. (Org.) *Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2010*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GIAMBIAGI, Fabio. Rompendo com a ruptura: o governo Lula. In: GIAMBIAGI, Fabio et al. (Org.) *Economia Brasileira Contemporânea: 1945-2010*. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. p. 197-237.

HELENO, Augusto. Amazônia é prioridade militar. *Em Tempo*, 11 nov. 2007. Entrevista concedida a Márcio Noronha. Disponível em: <http://cp.eceme.ensino.eb.br/docs/informativos/Brasil-FormaEReformaDoEstado/Amazonia_prioridade_militar.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2016.

JOBIM, Nelson. Política de Defesa do Governo Lula. *Portal do Ministério da Defesa*, Brasília, DF, 15 dez. 2010. Palestra do Ministro da Defesa, Nelson Jobim, na Secretaria de Assuntos Estratégicos. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/noticias/3604-16122010-defesa-palestra-do-ministro-nelson-jobim-na-sae-qpolitica-de-defesa-do-governo-lulaq>>. Acesso em: 25 abr. 2016.

JOBIM, Nelson. Defesa, democracia e desenvolvimento. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 13 abr. 2009. Seção Opinião Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniaofz1304200908.htm>>. Acesso em: 17 jul. 2016.

KALDOR, Mary. *The baroque arsenal*. Deutsch: Londres, 1982.

KENNEDY, Gavin. *The military in the third world*. Londres: Duckworth, 1974.

LIMA, M. R. S. Diplomacia, defesa e a definição política dos interesses internacionais. In: ALSINA JR, João Paulo Soares; JOBIM, Nelson A.; ETCHEGOYEN, S. W. (Ed.). *Segurança internacional: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

LIMA, Raphael. C. A articulação entre política externa e política de defesa no Brasil: uma grande estratégia inconclusa. 2015. 259f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)- Programa "San Tiago Dantas" (UNESP, UNICAMP, PUC-SP), São Paulo, 2015.

MAGALHÃES, João Paulo de A. Estratégias e modelos de desenvolvimento. In: OS ANOS Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

MARTINS FILHO, João Roberto. Tensões militares no governo Lula (2003-2009): a pré-história do acordo com a França. *Revista Brasileira de Ciência Política*, v. 4, p. 283-306, 2010.

MONTEIRO, Tânia. Em cerimônia, Lula anuncia PAC das Forças Armadas. *Estadão*, São Paulo, 06 set. 2007. Disponível em: <<http://politica.estadao.com.br/noti>

cias/geral,em-cerimonia-lula-anuncia-pac-das-forcas-armadas,47603>. Acesso em: 12 jun. 2016.

ODEBRECHT, Marcelo. *É viável a formação de um cluster de indústrias de defesa na América do Sul?* In: ALSINA JR, João Paulo Soares; JOBIM, Nelson A.; ETCHEGOYEN, S. W. (Ed.). *Segurança internacional: perspectivas brasileiras*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 371-376.

OKADO, Giovanni H. C. *Política externa e política de defesa: uma epifania pendente*. 2012. 128f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais)-Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2012.

OLIVEIRA, Eliézer R. *Democracia e Defesa Nacional: a criação do Ministério da Defesa na presidência de FHC*. Barueri, SP: Manole, 2005.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. *Programa de governo 2002: um Brasil para todos*. 2002. Disponível em: <<http://www2.fpa.org.br/uploads/programagoverno.pdf>>. Acesso em: 03 maio 2016.

PERON, Alcides Eduardo dos R. *O programa FX-2 da FAB: um estudo acerca da possibilidade de ocorrência dos eventos visados*. Dissertação (Mestrado)-Instituto de Geociências. Campinas, Universidade Estadual de Campinas, 2011.

PODER naval pode desaparecer, alerta comandante da Marinha. *Direito do Estado*, 17 ago. 2007. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com.br/noticias/poder-naval-pode-desaparecer-alerta-comandante-da-marinha>>. Acesso em: 15 jun. 2016.

ROCHA, Antônio Jorge Ramalho. *Militares e política no Brasil*. Brasília, DF: IPEA, 2011.

ROSAS, Rafael. Mangabeira defende incentivos para instalação de empresas bélicas. *Valor Econômico*, São Paulo, 02 set. 2008. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/arquivo/592545/mangabeira-defende-incentivos-para-instalacao-de-empresas-belic>>. Acesso em: 06 jun. 2016.

SAINT-PIERRE, Héctor. L. A defesa na política externa: dos fundamentos a uma análise do caso brasileiro. *Análise de Conjuntura OPSA*, n. 08, ago. 2010.

SAINT-PIERRE, Héctor. L.; WINAND, Érica. A fragilidade da condução política da defesa no Brasil. *História (São Paulo)*, v. 29, n. 2, p. 3-29, 2010. (Dossiê: história e militarismo).

SAMUELSON, Paul A; NORDHAUS, William D. *Economics*. 19. ed. Nova Deli: Tata McGraw Hill Education, 2010.

SAWAYA, Rubens. R. Poder econômico, desenvolvimento e neoliberalismo no Brasil. *Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política*, p. 124–149, out. 2014.

SINGER, André. *Os sentidos do Lulismo: reforma gradual e pacto conservador*. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SILVA, M. C. A indústria de defesa na economia e política externa do Brasil Contemporâneo. *Cadernos do Tempo Presente*, n. 21, p. 31–45, 2015.

TREBILCOCK, C. “Spin-Off” in British Economic History: Armaments and Industry, 1760-1914. *The Economic History Review*, v. 22, n. 3, p. 474–490, Dec. 1969.

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS. *Estatuto do Conselho de Defesa Sul-Americano*. Santiago, 11 dez. 2008.

ZAVERUCHA, J. A fragilidade do Ministério da Defesa brasileiro. *Rev. Sociol. Polit.*, Curitiba, n.25, p. 107–121, nov. 2005.

Recebido em: 17/02/2017

Aceito em: 22/08/2017

