

# ***A revitalização da indústria de defesa brasileira: análise da alternativa Cooperação Sul-americana/européia***

*The Revitalization of the Brazilian Defense Industry: analysis of the South-American/european cooperation alternative*

Renato Peixoto Dagnino\*  
Luiz Alberto Nascimento Campos Filho\*\*

No Brasil, assiste-se a formação de uma *policy network* que busca a revitalização da indústria de defesa. O foco do presente trabalho é analisar uma alternativa em discussão no interior dessa rede para revitalizar tal indústria por meio de uma cooperação entre os países sul-americanos e europeus. Apesar da informação sobre o setor ser escassa e controversa, foi possível realizar uma análise dos atores envolvidos, dos mercados, capacidades produtivas, dos principais benefícios e ameaças que apresenta essa cooperação. O artigo sinaliza a necessidade de melhor avaliar esses potenciais benefícios e os impactos de uma revitalização da indústria de defesa nacional.

*In Brazil there is a policy network which is working towards the revitalization of the defense industry. The focus of this article is to analyze an alternative under discussion within this network through a cooperation among South American and European countries. Even though information in this sector is scarce and controversial, the study carried out an analysis of the actors, markets, productive capabilities, main benefits and threats posed by this cooperation. The article indicates the need of a deeper assessment of these potential benefits and the impacts of the Brazilian defense industry revitalization.*

Palavras-chave: Análise de políticas. Policy networks. Cooperação. Indústria de defesa.

*Key words: Policy analysis. Policy networks. Cooperation. Defense industry.*

## ***Introdução***

Arranjos institucionais como o que aqui se aborda dependem de condições objetivas que, em conjunto com outras de caráter subjetivo, também situadas no âmbito de ação ou governabilidade dos atores que deles participam, conformam o que se denomina, no jargão da *Policy Analysis*, um “jogo”<sup>2</sup>.

A análise apresentada a seguir, organizada tendo com referência os principais atores que participam do “Jogo da Cooperação Sul-americana/européia no campo de

\* Professor titular do Departamento de Política Científica e Tecnológica da UNICAMP.

\*\* Professor adjunto (tempo integral) das Faculdades Ibmecc/RJ.

<sup>1</sup> Atores sociais são pessoas, grupos ou organizações que participam de algum jogo social; que possuem um projeto político, controlam algum recurso relevante, tem, acumulam (ou desacumulam) forças no seu decorrer e possuem, portanto, capacidade de produzir fatos capazes de viabilizar seu projeto.

<sup>2</sup> É possível caracterizar o agir social como um jogo, que pode ser de natureza cooperativa ou conflitiva, em que diferentes atores, com perspectivas que podem ser comuns ou divergentes, possuem recursos distribuídos segundo suas histórias de acumulação de forças em jogos anteriores. As regras do jogo podem se alterar segundo o interesse dos atores em função de jogadas e acumulações, reconfigurando as condições em que ele se desenvolverá. É mediante essas acumulações que eles podem ampliar, ou reduzir, sua capacidade de produzir novas jogadas e alterar a situação inicial.

material de defesa” (CSE), busca avaliar, a partir da consideração de seus interesses, recursos econômicos, políticos e cognitivos etc., as condições de viabilização desse arranjo. Essa opção metodológica justifica-se pela tendência mundial de que governos e sociedades estimulem o estabelecimento de *policy networks* entre atores públicos e privados (WALTERS; AYDELOTTE; MILLER, 2000; IRVIN; STANSBURY, 2004) que, mediante uma governança não-hierarquizada (CONSIDINE; LEWIS, 2003; CONTANDRIOPOULOS et al., 2004), devem participar do jogo social e assumir a elaboração das políticas públicas .

O processo decisório no campo de material de defesa é politizado, uma vez que o governo realiza grande parte das compras da produção e regulamenta as exportações das empresas. Neste caso, vários atores políticos, administrativos e econômicos serão mobilizados no processo de negociação. Naturalmente, o engajamento de cada ator varia muito em função da importância da questão para seu negócio. Sendo assim, a estrutura de governança original, hierárquica-burocrática, é alterada. Nesta nova estrutura de governança, a cooperação e o consenso são muito valorizados podendo ser conceitualizada como uma *policy network*. Em outras palavras, a *policy network* é um sistema de governança em que vários atores estabelecem múltiplas ligações que podem ser comunicações confidenciais, suporte político, colaboração estratégica, obrigação formal de reportar e consideração de interesses de outros autores no seu próprio processo decisório durante o processo de negociação (RAAB, 2004).

A efetividade das *policy networks* que “apostam” em uma área de política pública visando ao sucesso de um arranjo depende do modo em que se dá o intercâmbio de recursos que eles possuem, em função da posição que ocupam em contextos nacionais ou internacionais, dados pela distribuição existente de poder, relações de autoridade, interesses, dependências, hábitos, práticas, expectativas, preferências, normas consensualmente aceitas ou institucionalmente impostas. A análise dos interesses e recursos dos atores e o monitoramento de seu comportamento são um excelente indicador prospectivo de viabilidade da *policy network* e dos contornos que o arranjo tenderá a adquirir (BLOM-HANSEN, 1997).

A *policy network* da CSE estaria formada por três agrupamentos de atores ou, mais simplesmente, atores. O primeiro deles, já conformado como uma *policy network* com um projeto definido no âmbito nacional é o dos “partidários da revitalização da Indústria Brasileira de Defesa (IBD)” (empresários, burocratas, políticos etc.). A intenção do governo brasileiro de revitalizar a Indústria de Defesa parece estar bem clara. Como ilustração, selecionaram-se algumas citações de natureza não-acadêmica de atores politicamente influentes nos últimos dois anos que demonstram essa intenção,

---

<sup>3</sup> A diferença entre as *policy networks* e a forma de governança de tipo Corporativista, até há pouco predominante, estaria pautada pela mudança do caráter das relações entre Estado e sociedade. No lugar de uma situação hierarquizada em que o Estado organizava interesses privados e arbitrava conflitos entre grupos corporativos que quase não interagem, emerge uma configuração em que seus representantes interagem entre si e com burocratas estatais (em uma base igualitária) de modo a, legitimamente, estabelecer o rumo das políticas públicas sem cair numa desregulação maximizadora do papel do mercado.

“[...] planejamento das ações do setor de C&T da Defesa. Devemos desenvolver amplas parcerias nas áreas das “Tecnologias Duais” com a indústria nacional”(QUINTÃO, 2002); “[...] o equipamento deverá ser fabricado no Brasil, tanto quanto possível, dentro de um planejamento, a fim de evitar embargos internacionais ao cumprimento de sua missão de defesa”, (COSTA, 2003), e “[...] explorados caminhos de integração da América do Sul em indústria de defesa [...]”(VIEGAS FILHO et al., 2004). O IBD é o seu ator-chave e ao que parece o maior interessado no êxito do arranjo CSE. Sua intenção de penetrar no mercado de material de defesa (MD) de maior conteúdo tecnológico (os sistemas de armas ou *major weapons*) hoje importados pelas Forças Armadas (FA) brasileiras e dos demais países sul-americanos, os partidários da IBD parece apostar na tecnologia que pode vir a adquirir dos países europeus mediante a CSE.

Aos outros dois agrupamentos, formados por atores com interesses localizados no setor de defesa e com composição e natureza muito semelhantes, mas referidos aos dois conjuntos de países envolvidos, denominaremos “governos dos demais países da região” e “governos dos países da Europa”.

Presentes também no jogo, mas ocupando posições tendencialmente opostas à dos anteriores, é possível divisar dois outros atores com poder aparentemente crescente. Os “partidários da indústria de defesa norte-americana” (governo, empresas, militares), detentores de um enorme, e a todas vistas, crescente poder de dissuasão e retaliação (e legitimidade no cenário internacional) frente a possíveis competidores ou arranjos de colaboração que possam ameaçar sua fatia do MD. E os “críticos ao projeto de revitalização da IBD”, que, em conjunto com movimentos em nível de cada país da região (e até mesmo nos países da Europa) consideram a aquisição de MD pelos seus governos uma prioridade secundária quando comparada a outros projetos que visualizam, como possuindo maior impacto econômico e social. Esse ator, com motivações, estratégias e formas de atuação muito distintas (MARSH; RHODES, 1992)<sup>4</sup>, poderia igualmente produzir jogadas que dificultem a efetividade da *policy network* da CSE.

A seguir, apoiando-nos em avaliações que devido ao caráter deste trabalho não estão exaustivamente fundamentadas<sup>5</sup>, analisa-se cada um dos três atores que, para ganhar o jogo da CSE, terá que formar uma *policy network*. Em função da ordem adotada, só quando da apresentação do terceiro ator, o conjunto das características dos dois primeiros ficará esclarecido.

---

<sup>4</sup> Ele tende a se conformar como uma *policy community*, organizada em torno de valores e objetivos mais específicos e permanentes, visando a proporcionar serviços e soluções para problemas de interesse público. Ao contrário das *policy networks*, que aumentam seu poder atraindo atores de uma maneira pouco exigente, operando por inclusão, a *community* tenderia a operar por diferenciação e teria critérios mais estritos de entrada. Ela poderia transformar-se numa *epistemic community* em função de ser sua atuação fundamentada no recurso cognitivo que possui em grau mais elevado. Na medida em que seus integrantes possam transmitir confiança ao público, acerca da veracidade de sua crítica e aplicabilidade de suas propostas, ela pode adquirir uma conotação mais forte, de *policy advocacy coalition*, e tornar-se um ator muito influente na elaboração das políticas públicas.

<sup>5</sup> Por serem avaliações relativamente recentes, pelo seu fácil acesso e por compartilharem uma perspectiva brasileira, recomendamos consulta a Dagnino (2005).

Alguns dos “*educated guesses*” aqui formulados, devido inclusive ao sigilo que envolve o setor de defesa, teriam que ser respaldados mediante pesquisa sistemática e aprofundada. Ela teria que se iniciar pela concepção de critérios que expressem as demandas por material de defesa de cada país sul-americano e, “pelo lado da oferta”, as respectivas capacidades para a produção e P&D militar e pela sua operacionalização mediante indicadores passíveis de serem construídos, a partir de informação confiável e homogênea (comparável), acerca do conjunto dos países. Os indicadores “de demanda” teriam que estar baseados em elementos que vão desde as percepções de ameaça de cada país até as suas disponibilidades de recursos, passando pelas séries históricas de importação por tipo de armamento e fornecedor etc. Os “de oferta”, no potencial de produção e de P&D instalada, na série histórica de exportação por tipo de armamento e cliente etc. No que respeita aos países europeus, deveriam ser adotados procedimentos simétricos no sentido de revelar, focando a análise até chegar no nível de cada equipamento potencialmente alvo de esquemas co-desenvolvimento, produção conjunta etc., as oportunidades de cooperação.

### ***Análise dos atores da CSE***

#### *O primeiro ator (“partidários da revitalização da IBD”)*

O mercado de defesa sul-americano apresenta o Brasil como a figura central. O que é compatível com sua dimensão e importância relativas. Do lado da demanda, este país é o maior comprador. É, também o maior importador (US\$ 291 milhões anuais<sup>6</sup>), seguido da Venezuela (232), Colômbia (159), Peru (145), Chile (137) e Argentina (71). Embora apresente um dos menores indicadores de importação sobre gasto militar e sobre efetivo militar, do lado da oferta, é o maior produtor. A superioridade brasileira em relação aos demais países sul-americanos é ainda maior no que respeita às exportações. O País exporta (US\$ 85 milhões anuais)<sup>7</sup>, seguido da Argentina (35) e do Chile (23). Em função de seu tamanho e grau de industrialização, e por ter possuído, entre meados dos anos 1970 até o final da década de 1980, uma das maiores indústrias de defesa dos então países do Terceiro Mundo, o Brasil é também o detentor do maior potencial de P&D e produção militar.

Essa situação implica que a *policy network* da CSE terá que ter o Brasil como pólo (produtivo, de P&D e político). A maioria das atividades de absorção e reprojeto

<sup>6</sup> Salvo quando indicado, todas as cifras citadas estão expressas em dólares constantes de 1999. Este é o último ano para o qual se dispõe de informação confiável, divulgada em 2003 pela USACDA. As cifras que se referem às médias anuais correspondem ao período 1989-1999.

<sup>7</sup> Essa elevada participação não é atípica em relação ao resto do mundo. O mercado mundial de MD, atualmente superior aos US\$ 120 bilhões, distribui-se entre os EUA (56%), Inglaterra (14%), Rússia (7%), França (6%), Alemanha (3%), e China (2%). No mercado dos países “em desenvolvimento”, as participações são respectivamente de 42%, 22%, 11%, 7%, 2% e 3%. Ela é, adicionalmente, crescente: entre 1989 e 1999, cresceu de cerca de 22 para cerca de US\$ 32 bilhões.

tecnológico e de produção dos componentes, e boa parte das de montagem tenderia a ocorrer no Brasil, atuando nelas como parceiros os países com maior capacitação tecnológica e industrial, como a Argentina, o Chile, e talvez, o Peru.

Para os “partidários da revitalização da IBD”, a CSE apresenta-se como uma forma de amortizar os custos a ela associados mediante a venda, co-produção ou co-desenvolvimento de MD para o mercado dos demais países sul-americanos. Embora não seja uma condição indispensável, a CSE viria a facilitar a transformação desse projeto numa política do Estado brasileiro.

Um atrativo adicional que, ainda que relacionado ao anterior, advém da cooperação com os potenciais parceiros europeus da IBD, é a aquisição de capacidade para a fabricação de sistemas de armas de maior intensidade tecnológica, hoje importados pelas FA brasileiras (e de outros países sul-americanos), mas que se situam além do patamar por ela alcançado<sup>8</sup>. Supondo que a “enferrujada” (MARSH; RHODES, 1992)<sup>9</sup> IBD possa, de fato, tirar proveito do principal recurso dos países europeus – a tecnologia para a produção desses equipamentos, teoricamente passível de ser adquirida mediante acordos de *offset* (WARWAR, 2004) –, os partidários de sua revitalização, poderiam realizar a promessa que vêm fazendo de desonerar a balança comercial brasileira via um efeito de substituição de importações<sup>10</sup>.

A CSE poderia implicar uma unificação das duas lógicas ou dinâmicas independentes - de importação e de produção interna – vigentes no setor de defesa brasileiro. Esta última, associada à das exportações, esteve orientada durante o período efetivo de existência da IBD pela busca de nichos de mercado de baixa intensidade tecnológica criados pela tendência à supersofisticação do armamento, produzido pelos países avançados nas décadas de 70 e 80, o que pesquisadores desses países denominaram “barroquização” (KALDOR, 1982). A dinâmica de importação se tem orientado pela necessidade de aprestamento, decidida pelas FA, situadas numa zona de média intensidade tecnológica não acessível à IDB; seja por razões ligadas ao nível de capacitação tecnológica da indústria brasileira em geral, seja pela pressão exercida pelos países líderes do mercado mundial.

<sup>8</sup> A informação disponibilizada pelo SIPRI e pela USACDA sobre os tipos, modelos, fabricantes e demais características do armamento importado pelas FA brasileiras (e de outros países sul-americanos) e do exportado pela IDB, não deixa lugar a dúvidas. Excluindo a denominação genérica comum – sistemas de armas – os itens importados e exportados são muito distintos.

<sup>9</sup> Ele tende a se conformar como uma *policy community*, organizada em torno de valores e objetivos mais específicos e permanentes, visando a proporcionar serviços e soluções para problemas de interesse público. Ao contrário das *policy networks*, que aumentam seu poder atraindo atores de uma maneira pouco exigente, operando por inclusão, a *community* tenderia a operar por diferenciação e teria critérios mais estritos de entrada. Ela poderia transformar-se numa *epistemic community* em função de ser sua atuação fundamentada no recurso cognitivo que possui em grau mais elevado. Na medida em que seus integrantes possam transmitir confiança ao público, acerca da veracidade de sua crítica e aplicabilidade de suas propostas, ela pode adquirir uma conotação mais forte, de *policy advocacy coalition*, e tornar-se um ator muito influente na elaboração das políticas públicas.

<sup>10</sup> Uma análise comparativa da evolução do gasto militar, da exportação e da importação de MD, entre 1978 e 1999, mostra claramente uma situação de “não-substituibilidade tecnológica”. De fato, mesmo até 1987, quando o final da guerra Irã – Iraque virtualmente pôs fim à IDB, o País importava sistemas de armas. O que pode ser interpretado como uma muito baixa elasticidade de substituição do material nacional pelo importado, associada a uma saturação tecnológica do cliente FA brasileiras em relação ao MD de baixa intensidade tecnológica produzido pela IDB (isso pode ser evidenciado pelas séries de exportação da Engesa, Embraer e Avibrás durante aquele período). Tal fato explicaria por que, embora contassem com recursos, elas não se interessaram em absorver a produção local até então orientada ao mercado externo, e continuaram importando os itens mais intensivos em tecnologia que nunca foram produzidos internamente.

O fato de que é razoável supor que o emprego, pelas FA sul-americanas, de equipamentos de maior intensidade tecnológica de produzidos mediante o CSE e não de fabricação norte-americana como hoje ocorre, caso efetivado, não venha a causar desvantagens de natureza operacional, e de que é provável que esses equipamentos possam ser adquiridos a um valor menor, é um ponto forte a ser considerado a favor da CSE. Cabe, por isso, indagar, por um lado, sobre o tamanho deste mercado e, por outro, sobre os custos e benefícios associados a sua conquista pela IBD.

A primeira questão pode ser abordada mediante um dimensionamento aproximado do mercado potencial da IBD. Descontada a parcela de MD adquirido pelo Brasil, o mercado sul-americano (US\$ 800 milhões em 1999) é de US\$ 500 milhões. Deste valor, mais de 60% (US\$ 300 milhões) correspondem a compras dos EUA. Supondo, realisticamente, que este valor não venha a diminuir, o mercado que o MD, produzido mediante uma CSE, teria que disputar com os demais produtores mundiais seria de US\$ 200 milhões. Assumindo que dois terços do mercado sul-americano de MD corresponda a sistema de armas, esta parcela seria de US\$ 130 milhões. Supondo que um terço desse valor corresponda à fatia de sistema de armas de “tecnologia intermediária” passíveis de serem produzidas pela IBD, no âmbito de uma CSE, chegaríamos a US\$ 43 milhões. Supondo, otimisticamente, que, em função da CSE, nenhum dos grandes fabricantes europeus venha a disputar este mercado potencial, qual seria a parcela passível de ser conquistada numa pugna com países como a China, Coréia do Sul, etc.? Será que, coincidentemente, ela não seria mais ou menos o que a IDB vem exportando, segundo o SIPRI nos últimos dez anos: US\$ 26 milhões por ano. Em outras palavras: até que ponto a CSE se justifica quando pensada como parte do projeto dos “partidários da revitalização da IBD”?

Sobre a segunda questão, um outro assunto que incide numa avaliação das chances da CSE é o relativo às vantagens que seriam oferecidas pelos “governos dos países da Europa” aos “partidários da revitalização da IBD” que poderiam tornar atrativa a CSE quando comparadas com o contencioso que ela poderia criar com os EUA. A esse respeito vale ressaltar, por um lado, que a distinção técnica entre armas convencionais e armas de destruição em massa, que até agora indicava uma distinção política estabelecida pelos EUA, para pautar sua relação com os países capazes de fabricá-las, parece estar em vias de se tornar obsoleta. Por outro lado, que esse contencioso seria, seguramente, maior e mais provável do que o potencialmente associado a um esquema de cooperação da IBD com países europeus que não envolvesse outros países sul-americanos.

Um grande número de eventos em que ocorreram ações coercitivas dos grandes exportadores de armamentos poderiam ser citados. Entre os mais conhecidos e antigos estão a certificação de aviões da Embraer, o caso tanque Osório da Engesa e o da Órbita. Como mostram os despachos expedidos, mais recentemente, pelo Departamento de Defesa dos EUA, a tecnologia anti-radar não foi disponibilizada para o Brasil por questões de “segurança nacional” norte-americana, pois ela “excede o nível de *“capability”*”

aprovado para o país” e as de antenas espirais e *channel switches* porque “capacitariam o Brasil para a produção de mísseis anti-radiação que introduziriam um potencial de combate na América Latina que contrariava os interesses de segurança nacional norte-americanos”.

Esses exemplos mostram o quão condicionadas estão as iniciativas nacionais, em relação às tecnologias sensíveis, aos interesses norte-americanos e, cada vez mais, a dispositivos de controle internacionalmente aceitos. Essa situação obriga os tomadores de decisão envolvidos com o setor a avaliar o custo de oportunidade das iniciativas de produção de MD que demandem a importação (ou o desenvolvimento) de tecnologias sensíveis.

Uma última questão refere-se à efetiva capacidade para absorver a tecnologia que estaria sendo disponibilizada no âmbito da CSE. A julgar pelas iniciativas que têm realizado as FA brasileiras, no sentido de envolver a comunidade de pesquisa em seus projetos de desenvolvimento científico e tecnológico, é percebida a necessidade de uma urgente capacitação tanto das FA e da IBD como da própria comunidade de pesquisa nessa direção<sup>11</sup>.

### *O segundo ator (“governos dos demais países da região” América do Sul)*

O mercado sul-americano de MD corresponde a 2% do total mundial. Nele, a Venezuela, depois do Brasil, é o maior comprador. Ao contrastar a importação de países como a Colômbia, que parece ter motivo de ordem interna para tanto, e Peru e Equador, que parecem ter motivos de ordem externa, torna-se difícil explicar o comportamento da Venezuela. O fato de ela não ter propriamente um inimigo externo nem conflitos internos graves (pelo menos na época), mas ter, sim, consideráveis divisas advindas da venda de petróleo, é o que parece explicar seu elevado nível de importação (também o maior em relação ao seu gasto militar e ao seu efetivo militar). O caso do Chile é também interessante e anômalo. O fato de que é estabelecido em lei que um porcentual da receita de exportação de cobre deverá ser alocado para as Forças Armadas, faz com que ele apresente o segundo maior valor de importação sobre efetivo militar.

A cooperação com países da Europa, no campo de MD, ocorreu no passado em função de considerações, muitas vezes de tipo estratégico, de natureza centrípeta e centrífuga. Os casos do Peru, do Brasil, da Argentina e da Venezuela ilustram o papel que desempenharam para a aquisição e a produção de MD, a intenção de afastar-se da órbita de influência dos EUA, no campo militar, e de aproveitar vantagens surgidas da competição entre países e empresas líderes.

<sup>11</sup> Entre os muitos pontos que têm sido levantados reiteradamente e há muito tempo pelos críticos do envolvimento dos países sul-americanos com a produção de MD (armamentos, na linguagem por eles utilizada), está o do uso inconveniente do limitado potencial científico e tecnológico que possuem. Apoiados nos estudos realizados nos países avançados e em suas próprias pesquisas, eles têm mostrado que, com maior razão na América do Sul, o uso deste recurso cognitivo, assim como outros de natureza cognitiva, econômica e política, teria conseqüências prejudiciais.

Em relação ao Peru, a preferência demonstrada pela antiga URSS, vis-à-vis os EUA, no plano da aquisição de sistemas de armas, poderia ter levado, como parecia ser a intenção dos militares daquele país, ao estabelecimento de acordos para a transferência de tecnologia e de instalações para a produção local. No caso brasileiro, são conhecidas as implicações que, no plano da produção de sistemas de armas, determinou a preferência demonstrada pelos países da Europa frente aos EUA como parceiros para *joint ventures* envolvendo *offsets* tecnológicos. A opção de apoiar-se em projetistas alemães, feita quando da implantação da indústria de defesa argentina, parece ter favorecido a sua rota de maior autonomia tecnológica e produtiva. No caso da Venezuela, o ambiente de alinhamento em relação aos EUA até há pouco vigente, conjugado à relativa abundância de recursos públicos marcados para a defesa, parece ter sido importante para determinar o significativo volume de MD norte-americano que importa.

O escasso grau de autonomia que têm apresentado recentemente os países da Europa, em relação aos EUA, no campo estratégico-militar, não parece ter passado despercebido dos militares e dos respectivos governos sul-americanos. Não obstante, a CSE parece constituir-se, a depender das condições em que ela se verifique e da possibilidade de que antigas rivalidades e desconfianças inter-regionais sejam amenizadas, numa boa oportunidade para que suas FA adquiriram o MD que desejam a um preço menor do que o praticado no mercado internacional. E, ademais, de auferir vantagens adicionais no campo da produção e da P&D mediante acordos de *offset*.

### *O terceiro ator ("governos dos países da Europa")*

O setor de defesa europeu concentra-se em quatro grandes empresas - BAE Systems, Thales, EADS e Finmeccanica que venderam US\$ 40 bilhões em 2003 (as quatro maiores norte-americanas venderam US\$ 93 bilhões) e que estão entre as 10 maiores mundiais.

Para este ator, o principal atrativo da CSE parece ser a oportunidade de fortalecer sua posição no mercado sul-americano. Para avaliar essa atratividade, é conveniente levar em conta duas questões. A primeira, das barreiras à entrada, relaciona-se ao franco predomínio dos EUA nesse mercado: durante o período de 1989 a 1999, 40%, em média, desse mercado<sup>12</sup>. Entre 1997 e 99, quando a importação caiu de US\$ 1,5 para US\$ 0,8 bilhão, o valor exportado pelos EUA não caiu, o que elevou sua fatia de mercado para mais de 60%.

A segunda tem a ver com o tamanho desse mercado. No ano de 1999, descontando – realisticamente - a parcela de MD importada dos EUA, ele era de um pouco mais de

<sup>12</sup> Essa elevada participação não é atípica em relação ao resto do mundo. O mercado mundial de MD, atualmente superior aos US\$ 120 bilhões, distribui-se entre os EUA (56%), Inglaterra (14%), Rússia (7%), França (6%), Alemanha (3%), e China (2%). No mercado dos países "em desenvolvimento", as participações são respectivamente de 42%, 22%, 11%, 7%, 2% e 3%. Ela é, adicionalmente, crescente: entre 1989 e 1999, cresceu de cerca de 22 para cerca de US\$ 32 bilhões.



US\$ 300 milhões. Se a importação de sistema de armas fabricados por outros países, pela América do Sul, for de dois terços deste valor, esta parcela seria de US\$ 200 milhões. Supondo agora que um terço desse valor corresponda à fatia de sistema de armas de “tecnologia intermediária” passíveis de serem produzidos em países da América do Sul mediante a CSE, chegaríamos a US\$ 100 milhões; um mercado cerca de 400 vezes menor daquele que possuem as quatro maiores empresas européias.

Esse exercício, apesar de sua precariedade, serve para situar, com algum realismo, a questão da atratividade do mercado sul-americano para os países europeus. Para elaborá-lo um pouco mais se haveria que conjeturar sobre as bases econômicas em que se efetivariam os negócios no âmbito da CSE, avaliando a capacidade de barganha do primeiro ator (e em menor medida do segundo) em relação ao terceiro e da análise dos benefícios potencializáveis por este negócio, para ambas as partes, relativas à participação em outros setores econômicos.

No plano geopolítico, a CSE, que parece ser uma oportunidade econômica e política atrativa para este ator, uma vez que permitiria a obtenção de um recurso que ultrapassa a esfera militar, sabidamente importante para alavancar outras influências no plano político e outras vantagens no plano econômico, teria que ser avaliada em função do risco de incorrer em sanções norte-americanas.

Um quadro como o que se esboçou, contendo variáveis de natureza econômica, tecnológica, política etc., teria que ser conjunta e cuidadosamente analisado pelas grandes empresas européias. O fato de que apenas a EADS - uma entidade franco-teuto-hispânica (as outras três possuem identidades claramente nacionais: britânica, francesa e italiana) – possui experiência significativa na esfera da cooperação, dá uma primeira idéia das dificuldades que a CSE viria a enfrentar pelo lado europeu.

Até que ponto o arranjo CSE é suficientemente atrativo e factível para essas empresas, é algo difícil de precisar dada a multiplicidade de variáveis envolvidas. Algumas delas, relativas ao ator sob análise, mas que interessam também aos demais, relaciona-se à situação do setor de defesa europeu e a sua capacidade de desempenhar, no âmbito da CSE, o papel que dele se espera.

A diminuição dos orçamentos de defesa europeus que vem ocorrendo desde o final da Guerra Fria, aliada ao acirramento do nível de concorrência vigente no setor, tem tornado o ambiente empresarial mais incerto<sup>13</sup>. Na verdade, nenhum país europeu possui, hoje, um orçamento grande e constante o suficiente para a manutenção dos tradicionais “*national champions*” do setor. A pressão das empresas para que os governos se tornem compradores mais confiáveis adotando um sistema de aquisições planejado e conjunto, e que estabeleçam uma política européia de defesa e segurança tem sido crescente.

<sup>13</sup> Entre os sintomas de mudanças identificados podem ser destacados: custo crescente dos programas, cortes nas despesas militares, crescimento dos competidores e dos mercados asiáticos, redução do apoio governamental, pressão pela obtenção de retornos imediatos do investimento na área aeroespacial, maior exigência dos clientes para o atendimento a requisitos específicos.

Essa conjuntura tem desafiado as empresas a aumentar sua capacitação tecnológica e competitividade. Isso tem se verificado em alguns setores, como o de mísseis (MBDA – BAE e EADS), helicópteros (Finmeccanica e GKN com a Agusta Westland e a EADS Helicópteros), e atividades espaciais (Astrium MBDA – BAE e EADS), mas não em outros, também intensivos em tecnologia, como os de veículos blindados, construção naval e aeronaves militares.

O limitado orçamento de P&D dos países europeus que têm abortado a implementação dos projetos de co-desenvolvimento e co-produção que, periodicamente, chegam às manchetes da imprensa especializada, é uma dificuldade adicional no que respeita à capacidade deste ator em atuar de forma positiva no âmbito da CSE. A ele se adicionam as dificuldades que têm encontrado para estabelecer parcerias como o Projeto da Fragata, o do Veículo blindado (diferido pela diferença de opiniões da França em relação à Grã-Bretanha e Alemanha), o Projeto A400M no segmento aeronáutico (que se encontra em negociação há mais de 15 anos). Algo semelhante pode ser dito em relação à dificuldade de se estabelecerem compras conjuntas na capacidade tecnológica dos fabricantes europeus de armamentos.

Essa situação tem levado à busca de cooperação com empresas norte-americanas como forma de facilitar o acesso a novas tecnologias (*network centric warfare*, *UCAV* etc.) e ao maior mercado mundial<sup>14</sup>. O que nem sempre tem sido aceito pelos EUA que alegam que a transferência de tecnologias sensíveis para países da Europa, devido ao seu relacionamento com “*grey countries*”, contraria sua disposição de “manter a paz mundial”. Do lado europeu, as iniciativas de conglomerados norte-americanos visando a adquirir empresas do setor de defesa tendem a ser interpretadas como inconvenientes devido ao risco de que venham a diminuir a capacidade de influência dos governos (e da sociedade) neste setor<sup>15</sup>.

## Conclusões

A viabilização da CSE depende, fundamentalmente, da capacidade do ator “partidários da revitalização da IBD” em promover uma *policy network* baseada em avaliações responsáveis e argumentos convincentes – até agora não disponibilizados à sociedade - que a tornem aceitável para os quatro outros atores envolvidos no jogo. Isso passa pela demonstração, entre outras coisas, de que os potenciais benefícios de natureza

<sup>14</sup> Exemplos significativos são os acordos envolvendo a Airbus, Lockheed Martin, Boeing e BAE para o desenvolvimento de uma nova aeronave de reabastecimento militar, o da Thales com a Raytheon para um radar militar, o da EADS com a Northrop Grumman para defesa eletrônica e aeronaves não tripuladas.

<sup>15</sup> A Alemanha propôs, recentemente, uma limitação de 25% nos investimentos estrangeiros nas empresas alemãs do setor de defesa, após a compra da HDW, (líder mundial na construção de submarinos convencionais), pela One Equity Partners (empresa de investimentos norte-americana). A Inglaterra não tem demonstrado interesse na aquisição pela Carlyle do controle do seu laboratório de pesquisa avançada recém privatizado (Qinetiq). A aquisição da MTU Aero Engines da Daimler Chrysler por cinco fundos de investimento, sendo quatro norte-americanos, parece estar sendo protelada.

comercial e tecnológica que aufeririam (supondo que tenham capacidade para fazê-lo) possuem um custo de oportunidade pelo menos comparável ao de outros projetos de interesse nacional visualizados por muitos como possuindo impacto econômico-social superior. E de que as implicações eventualmente positivas de seu projeto em termos da defesa do País e da projeção de poder na América do Sul compensam o risco aparentemente cada vez maior de incorrer em sanções norte-americanas.

No que respeita ao terceiro ator “governos dos países da Europa”, essa última questão parece ser a mais importante. Além disso, o mercado sul-americano, além de fortemente dominado pelos EUA, é relativamente pequeno. E parecem existir problemas comerciais e tecnológicos suficientemente difíceis de serem resolvidos de forma conjunta pelo setor de defesa europeu (alguns que, inclusive, dependem da boa vontade dos EUA) para que a CSE possa receber atenção significativa. Não obstante, na medida em que arranjos mais abrangentes, envolvendo a cooperação entre a Europa e a América do Sul, em assuntos de defesa, possam vir a se materializar e se converter numa prioridade, a CSE poderá vir a se transformar num empreendimento politicamente importante.

O segundo ator - “governos de outros países sul-americanos” -, coerentemente com sua menor importância relativa no jogo, parece se encontrar numa posição de indiferença. Embora a CSE não apresente nenhuma ameaça considerável e não implique alocação de recursos especialmente escassos, podendo inclusive representar uma oportunidade de economizar na compra de MD e de aumentar sua capacidade produtiva e de pesquisa, ela não parece ser atrativa a ponto de motivar iniciativas importantes<sup>16</sup>.

## ***Agradecimentos***

Os autores agradecem ao CNPq pelo financiamento desta pesquisa (477.606/04-0 (Edital Universal 19/2004).

## ***Referências***

BLOM-HANSEN, J. A ‘New Institucional’ Perspective on Policy Networks. *Public Administration*, v. 75, p. 669-693, winter, 1997.

CONTANDRIOPOULS, D. et al. Governance Structures and Political Processes in a Public System: Lessons from Quebec. *Public Administration*, v. 82, n. 3, p. 627-655, 2004.

---

<sup>16</sup> Há indícios de que a Venezuela possa vir a desempenhar um papel ativo na conformação da CSE ou de algum arranjo de natureza bilateral envolvendo a IBD. Sobretudo, se uma alteração na política externa norte-americana vier a limitar a venda de MD para aquele país.

CONSIDINE, M.; LEWIS, J. M. Bureaucracy, Network, or Enterprise? Comparing Models of Governance in Australia, Britain, the Netherlands, and New Zealand. *Public Administration Review*, v. 63, n. 2, p. 131-140, mar./apr., 2003.

COSTA, D. O Brasil diante dos desafios internacionais de segurança e defesa. *Ciclo de Debates sobre a Atualização do Pensamento Brasileiro em material de Defesa e Segurança*. 3 rodada. 8-9 nov. 2003.

DAGNINO, R. Sobre a revitalização da indústria de defesa brasileira. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br>>. Acesso em: 20 mar. 2005.

IRVIN, R. A.; STANBSURY, J. Citizen Participation in Decision Making: Is It Worth the Effort?. *Public Administration Review*, v. 64, n. 1, p. 55-65, jan./fev., 2004.

KALDOR, M. *The Baroque Arsenal*. London: Andre Deutsch. 1982.

MARSCH, D.; RHODES, R. A. W. Policy communities and issue networks: Beyond Typology. In: \_\_\_\_\_ (Eds.). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press, 1992.

QUINTÃO, G. M. C. Discurso de abertura do seminário sobre Diretrizes Estratégicas de CT&I de Interesse para a Defesa Nacional. Ministério da Defesa/Ministério da Ciência e Tecnologia. *Ciência, Tecnologia e Inovação: propostas de diretrizes estratégicas para a defesa nacional*. Brasília, DF: 26 nov. 2002, 57 p.

RAAB, J. Where do Policy Networks Come From? *Journal of Public Administration Research and Theory*, p. 581-622, Oct. 2002.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE - SIPRI. Yearbook: Armaments, Disarmament and International Security, 2003.

UNITED STATES ARMS CONTROL AND DISARMAMENT AGENCY - USACDA. World Military Expenditure and Arms Transfers, 2003.

VIEGAS FILHO, J. et al. Ciência, tecnologia e defesa. *Folha de São Paulo*, 27 maio 2004. Caderno Opinião.

WALTERS, L. C.; AYDELOTTE, J.; MILLER, J. Putting More Public in Policy Analysis. *Public Administration Review*, v. 60, n. 4, p. 349-359, Jul./Aug., 2000.

WARWAR, Z. *Panorama da prática do offset no Brasil: uma visão da negociação internacional de acordos de compensação comercial, industrial e tecnológica*. Brasília, DF: Projecto Editorial/Livraria Suspensa, 2004.