



# DEFESA NACIONAL, COMPLEXO INDUSTRIAL- MILITAR E MOBILIZAÇÃO INDUSTRIAL: APONTAMENTOS PARA A MOBILIZAÇÃO NACIONAL

*NATIONAL DEFENSE, INDUSTRIAL-MILITARY COMPLEX AND  
INDUSTRIAL MOBILIZATION: APPOINTMENTS TO THE NATIONAL  
MOBILIZATION*

**Joaquim Carlos Racy**

Economista, cientista político e mestre em História da Política Externa Brasileira. Professor da Faculdade de Ciências Econômicas, Contábeis e Administrativas da Universidade Presbiteriana Mackenzie.

E-mail: racjo@uol.com.br

**Jean-Claude E. Silberfeld**

Economista e mestre em História. Gerente de Relações Internacionais da Federação do Comércio do Estado de São Paulo.

E-mail: jcsilberfeld@fecomerciosp.org.br

Colaboraram com a elaboração deste artigo Bruno Mucciolo e Max Bueno, ex-alunos do Curso de Relações Internacionais da FAAP.

## Resumo

Este artigo tem por objetivo discutir a importância da política de defesa como instrumento da política nacional e, nessa medida, como campo de reflexão para as ciências econômicas e sociais. Nesse sentido, a política de defesa, particularmente no atual quadro das relações internacionais, assume relevância por tratar de problemas relativos ao estado da arte no campo do desenvolvimento tecnológico e industrial do país. No passado, preocupações com essa questão foram esboçadas na vida política brasileira, traduzindo-se em importantes esforços por parte do Estado no sentido de se constituir um complexo industrial-militar expressivo. Uma vez diluídos tais esforços e mudadas as condições sob as quais operava a política brasileira, parece justificar-se qualquer tentativa de se iniciar um processo de debates acerca dessa questão, uma vez que os estudos nesse setor da realidade mostram-se ainda incipientes no Brasil.

**Palavras-chave:** Complexo industrial militar; política de defesa; defesa nacional; mobilização industrial.

## Abstract

This article has the objective to discuss the importance of the defense policy as an instrument of the national policy and in this way as a reflection area in the economical and social science. The defense policy in the present scene of the international relations is quite relevant because involves problems like the technological and economical development of the country. In the past the brazilian State was concerned about this question and developed efforts in the way to build an important industrial-military complex in the country. However the changes in the national and international political life are clamng a new round of discussions about this issue and it is so much opportune since this kind of studies are so incipient in Brazil until these days.

**Keywords:** Industrial military complex; defense policy; national defense industrial mobilization.

# 1

## INTRODUÇÃO

A queda do muro de Berlim e a derrocada da União Soviética sepultaram a ordem mundial bipolar e determinaram a emergência de uma nova ordem, cujas características e contornos principais encontram-se ainda em processo de formação.

Por um lado, a clivagem fundamental passa de um conflito colocado em termos ideológicos, separando a Aliança Atlântica liderada pelos EUA e o Bloco Soviético, para uma de polaridade Norte-Sul, determinada por um processo de concentração de poder político, econômico e militar numa escala sem precedentes, dentro de países e entre grupos de países pelas poderosas forças desencadeadas pela globalização. Este cenário das relações internacionais é indicativo de um latente potencial de conflagração em que os Estados Unidos não são mais um inibidor de conflitos. A *Royal Navy* desempenhou no passado papel semelhante e nem por isso as guerras e as ameaças ao poder britânico deixaram de existir.

Nesta nova ordem, a inexistência de uma ameaça imediata, concreta e definida – antagonismos entre blocos político-ideológicos – tem permitido aos países da antiga Aliança Atlântica e ao Japão uma ampliação do campo de manobra na política internacional, uma vez que agora podem prescindir dos alinhamentos automáticos que a política de segurança predominante na Guerra Fria exigia.

Para os países da Aliança, e em particular o Japão, a remoção da ameaça soviética tornou desnecessária a presença de contingentes militares americanos estacionados em seu território para lhes assegurar proteção. Para compensar, a Coreia do Norte passou a ameaçar o território japonês.

O declínio da importância relativa do poder militar da época da Guerra Fria e a ascensão ao primeiro plano das questões econômicas passaram a exigir um firme engajamento dos blocos econômicos competidores – a Triade – a saber, os Estados Unidos, a União Européia e o Japão, numa verdadeira batalha econômica global pela ocupação e domínio de espaços econômicos. Assume importância também nesse quadro a emergência da República Popular da China como potência econômica.

Por outro lado, a crescente complexidade de um mundo multipolar de blocos regionais liderados por Estados-núcleo e o multilateralismo, com seus princípios de representatividade, igualdade e legitimidade, tem colocado

limitações à influência e à tradicional postulação imperial dos Estados Unidos de fazerem valer suas decisões em qualquer parte do globo, por meio do arcabouço institucional de governo mundial organizado em torno da Organização das Nações Unidas e das instituições de Bretton Woods no pós-Guerra.

A reavaliação do papel dos Estados Unidos no mundo tem suscitado numerosos questionamentos e análises, algumas das quais bem interessantes. Entre elas, destacamos artigo de Boris Fausto (2002) no qual, aplicando o conceito de hegemonia, analisa o que há de permanente e o que há de inflexão na política externa americana segundo os dois fatores componentes do conceito fundamental de Gramsci: consenso e coerção.

Nesse contexto, portanto, pode-se observar, de um lado, “o reconhecimento pelos dominados de que a classe dominante (ou superpotência), seja um guia legítimo da sociedade, dada a sua capacidade de direção intelectual e moral,” bem como a percepção pelos dominados (ou terceiros países) de que esta liderança é benéfica na medida em que seguiu-la representa algum ganho real ou potencial; e, de outro, “a coerção – imposta pela força, pela superioridade repressiva”. (FAUSTO, 2002-2003, p. 45-49).

Ainda na visão de Boris Fausto, se a hegemonia depende de coerção, não pode basear-se exclusivamente e por muito tempo nela. A hegemonia, portanto, depende do equilíbrio de seus componentes básicos, que não são permanentes e que variam em função das alternativas constituídas pelo processo histórico.

Transpondo, assim, o conceito gramsciano de hegemonia para as relações internacionais, assiste-se hoje a um enfraquecimento do fator consenso sobre o qual repousa a hegemonia americana, num mundo instável em que, além do desmantelamento da ordem bipolar precedente a que nos referimos anteriormente, as ameaças são cada vez mais difusas. São elas: o terrorismo, o narcotráfico, a proliferação de armas de destruição em massa e as atividades de lavagem de dinheiro realizadas mundialmente e que financiam estas operações. Tudo dentro da complexa realidade das “redes” internacionais operando *on-line*, isto é, à margem do controle dos Estados nacionais.

Embora não sejam novas, estas ameaças se apresentam hoje revestidas de nova ênfase, devido a duas ordens de fatores. Primeiro, os avanços da telemática e a intensificação e aceleração dos fluxos financeiros trazidos pela globalização tornam a atividade das redes muito mais complexa, dinâmica e eficiente. Segundo, o desmantelamento dos arsenais nucleares da ex-União Soviética e a disponibilidade a baixo custo dos cérebros que deles cuidavam, oferecem a terceiros países a possibilidade de desenvolver seus próprios arsenais de armas de destruição em massa.

Combinados estes dois fatores, conclui-se ser hoje mais fácil para países contestatários e grupos terroristas apoderarem-se destas armas para difundir o terror e atingir seus objetivos.

Os Estados Unidos, percebendo o sinal dos tempos, progressivamente reorientaram sua política externa de portas abertas e concessões econômicas aos seus aliados da Guerra Fria em troca do apoio político que visava ao isolamento do bloco soviético. Mais do que isso, reformularam sua doutrina de segurança nacional de modo a adequá-la à realidade dos novos tempos.

Pode-se sustentar que a atualmente tão comentada Doutrina Bush surgiu há dez anos como reação da direita conservadora americana à política mundial que então se delineava – e para a qual os acontecimentos de 11 de setembro apenas precipitaram sua implementação pela nova administração republicana.

A Doutrina Bush representa em linhas gerais um divisor de águas na política externa americana, à medida que redefine o papel hegemônico dos Estados Unidos, isto é, reequilibra os fatores componentes da hegemonia – consenso e coerção – em favor deste último. Com efeito, os Estados Unidos se reservam o direito de agir preventiva e unilateralmente, com ou sem o apoio de seus aliados e à revelia dos organismos internacionais, sempre e quando perceberem uma ameaça à sua segurança e aos seus interesses vitais. O risco embutido nesta política é o de progressivo esvaziamento do sistema de governança mundial organizado em torno da ONU e o descrédito dos princípios e valores que o mesmo representa.

Feitas estas considerações e tomando o caso concreto do Brasil, o momento da política mundial convida a uma reavaliação da Política de Defesa Nacional, de modo a adequá-la à nova ordem mundial e aos imperativos do planejamento da segurança nacional, esta, nunca é bastante dizer, “um imperativo da hora que passa” (RACY, 1992; SILBERFERD, 1987, grifo nosso). Para melhor compreender o que tentamos dizer, precisamos, *a priori*, entender de que forma nossos objetivos podem ser alcançados e quais são os artifícios que nos permitem planejar nosso desenvolvimento e segurança. Em suma, precisamos compreender, mesmo que de maneira simples e objetiva, alguns conceitos que nos darão base para também discutir a importância de se ter uma adequada e consistente Política de Defesa Nacional, um dos objetivos centrais de nosso texto. É o que passamos a fazer a seguir.

## 2

# GEPOLÍTICA

A Geopolítica é um termo aparentemente de simples conceituação. Segundo a teoria geopolítica, podemos dizer que é a ciência que estuda a influência dos fatores geográficos na vida e evolução dos Estados, a fim de extrair conclusões de caráter político.

Além disso, a Geopolítica também abrange questões de âmbito governamental, o que nos interessa sobremaneira neste ensaio. Ela guiaria o estadista na condução da política interna e externa do Estado e orientaria o militar na preparação da defesa nacional e na consideração da relativa permanência da realidade geográfica, permitindo-lhes deduzir a forma concordante com esta realidade por meio da qual se poderiam alcançar os objetivos nacionais e, em conseqüência, as medidas de condução política ou estratégica convenientes.

A geopolítica tem como um dos principais alicerces a geografia. Ela pode propiciar recursos e fornecer elementos, tornando viável um melhor aproveitamento das potencialidades do território, facilitando conseqüentemente o desenvolvimento local. O poder de um Estado não se restringe somente à superfície física, mas pode basear-se tanto no solo como no mar e no ar. Esses três elementos vão propiciar, na geopolítica, o poder do Estado que os possui em maior ou menor grau, projetando-o internacionalmente.

Realidades geopolíticas básicas permeiam toda e qualquer tentativa de se formular diretrizes para a ação política internacional. A permanência da realidade geográfica impõe limites e oferece oportunidades, pois pode isolar ou aproximar países cujas políticas externas sejam consistentes ou não com questões perenes tais como o espaço e a posição, a guarda das fronteiras, ocupação do território e integração regional, entre outras.

Decerto que os valores desempenham papel essencial na condução da política externa, especialmente quando a promoção e defesa dos mesmos viabilizam alinhamentos com base em vínculos de identidade e interesses comuns. Não obstante, divorciados da realidade geopolítica, reduzem-se a meros enunciados ideológicos. A permanência destas questões e as respostas que os Estados dão a elas diferem no tempo e no espaço e vão determinar a política adotada pelos mesmos em relação a seus vizinhos, sua projeção internacional e segurança nacional.

No continente sul-americano, as condições originadas pelo fim da bipolaridade e a emergência dos blocos regionais dão suporte a um novo papel para

o Brasil na região, à medida que sustentado tanto por valores (defesa dos princípios democráticos e liberais, Estado de direito e solução pacífica de disputas) quanto por abordagens geopolíticas pragmáticas, como a formação de um bloco econômico continental, a política de integração voltada para energia e transportes, a interiorização regional do desenvolvimento e a saída para o Pacífico.

É possível conciliar o reconhecimento da hegemonia americana no Hemisfério Ocidental com a afirmação da liderança regional do Brasil na América do Sul, à medida que os valores que dão legitimidade a esta liderança sejam universais e consistentes com a nova Estratégia de Segurança Nacional dos Estados Unidos.

Com efeito, a força de atração das questões geopolíticas levantadas tem gerado uma agenda continental baseada em interesses comuns, cujo núcleo dinâmico gira em torno dos projetos infra-estruturais da região, recuperando-se, dessa maneira, princípios caros à nossa diplomacia, em particular, as idéias e ações de Joaquim Nabuco e do Barão do Rio Branco.

### 3

## SEGURANÇA NACIONAL

A Segurança Nacional seria o grau relativo de garantia que, por meio de ações políticas (internas e externas), econômicas, psicossociais e militares, um Estado proporciona à coletividade que jurisdiciona para a consecução e salvaguarda dos objetivos nacionais, a despeito dos antagonismos existentes.

Verifica-se, pela amplitude do conceito de Segurança Nacional, que este dá origem a outros igualmente essenciais e integrados entre si, tais como: objetivos nacionais, poder nacional e estratégia nacional.

O conteúdo da Política e da Doutrina de Segurança Nacional do Estado brasileiro tem estado a cargo da Escola Superior de Guerra (ESG) desde sua fundação, em 1948. Nesse sentido, “a escola foi fundada em outubro de 1948, com a finalidade [...] de ministrar a oficiais do Exército, Marinha e Aeronáutica, o chamado curso de Alto Comando” (TREVISAN, 1985, p. 49). Em 1954, Juarez Távora assim a conceituou:

Voltada, em tese, para a necessidade de se dotar o país de condições necessárias à proteção e à segurança, não só do território, mas da própria coletividade, a Segurança Nacional vai encontrar nos objetivos nacionais as

suas bases. Esses objetivos nacionais correspondem às necessidades da Nação, tanto em um prazo mais longínquo, quanto aquelas relativas às situações conjunturais. Logo existem em dois níveis – permanentes e atuais.

Todas as dificuldades, oposição, obstáculos conjunturais que impedem a consecução dos Objetivos Nacionais Permanentes (ONP) vão caracterizar os Objetivos Nacionais Atuais (ONA). “[...]. Estes são mutáveis, conjunturais, preparam o terreno para os ONP” (TREVISAN, 1985, p. 54).

Embora as definições relativas aos elementos que compõem o quadro conceitual da Segurança Nacional se modifiquem com o tempo nos diferentes manuais da ESG, seus princípios basilares permanecem os mesmos, sendo, ao que parece, o que ocorre atualmente com a nova nomenclatura para ONPs, transformados agora em Objetivos Vitais, e com a inclusão da diplomacia no rol das expressões do Poder Nacional. De qualquer forma, os ONPs e ONAs devem considerar, para o planejamento, o potencial ou poder com que poderá contar o país (Poder Nacional) para a sua consecução.

O Poder Nacional, por sua vez, como elemento determinante da capacidade do Estado para fazer valer suas postulações no concerto das nações, é o somatório das potencialidades ou recursos utilizáveis para tanto, consubstanciados nos aspectos econômicos, políticos, psicossociais e militares, como expressões desse poder. Naturalmente, o Poder Nacional real é dado pela quantidade e capacidade de utilização desses recursos comparativamente aos recursos disponíveis pelas outras nações.

Para a formulação da Política de Segurança Nacional, a ESG lança mão desses elementos que servem de fundamentos para a formulação do Conceito Estratégico Nacional, ou Grande Estratégia, por meio da qual se atingirão os Objetivos Nacionais. Considerando-se os fundamentos teóricos da Geopolítica, principalmente o espaço e a posição, vai-se formular uma política estratégica. Nessas condições, os fundamentos geográficos do território encontram-se permeados em todos os temas desenvolvidos pela ESG, e considerados na elaboração do Conceito Estratégico Nacional.

O Conceito Estratégico Nacional é, segundo Golbery do Couto e Silva (1981), um dos principais formuladores de uma geopolítica brasileira, o fundamento de todo o planejamento estratégico nacional. O planejamento, por sua vez, é realizado considerando-se os Objetivos e o Poder Nacionais. Por meio desses elementos, que se encontram intimamente ligados, vai-se formular e estabelecer uma política de Segurança Nacional. Esta, por seu lado, confunde-se com o próprio Conceito Estratégico Nacional.



Nesse sentido, a Estratégia Nacional é “a arte de preparar e aplicar o Poder Nacional para a conquista e preservação, ou consecução e manutenção, dos Objetivos Nacionais, a despeito dos fatores adversos” (AMARAL GURGEL, 1975, p. 59). O conceito de Estratégia Nacional deve orientar toda a chamada Política Nacional – quer no que tange à segurança, quer no tocante ao desenvolvimento, pois a “conseqüência natural do desenvolvimento econômico seria a construção de uma sólida e eficiente defesa nacional” (TREVISAN, 1985, p. 41).

O entendimento de Segurança Nacional está, portanto, sempre pressupondo um processo de desenvolvimento que permita ao cidadão realizar-se, e o processo de desenvolvimento é sempre visualizado como exigindo um grau de segurança para efetuar-se.

Assim, vale apresentar agora um conceito de Segurança Nacional como sendo “a garantia proporcionada pelo Estado para a conquista e/ou manutenção dos Objetivos Nacionais, a despeito de antagonismos ou pressões” (RACY, 1992; SILBERFELD, 1987, grifo nosso).

Há, contudo, que se diferenciar a Política de Segurança Nacional da Doutrina que a orienta e, em tal perspectiva, é incontestável que a Doutrina da Segurança Nacional pode fornecer intrinsecamente a estrutura necessária à instalação ou à manutenção de um Estado forte ou de uma determinada ordem social.

Na América do Sul, em 1971, tal Doutrina existia apenas no Brasil. No espaço de cinco anos, numerosos países abraçaram e praticaram a Doutrina da Segurança Nacional: Bolívia, Chile, Uruguai, Peru, Equador (COMBLIN, 1978).

A Doutrina da Segurança Nacional sempre atribuiu ao Estado um papel muito claro: ele é o agente da estratégia nacional, encarregado de colocar o Poder Nacional à disposição dos Objetivos Nacionais. Essa idéia representa muito bem o projeto político dos regimes militares que vigoraram até a década de 1980. Já que o Estado se define por sua missão, ele é antes de mais nada uma vontade clara, única, determinada e firme. Todos os seus órgãos devem ser definidos e agir em função dessa exigência. Aliás, o Estado é, no sentido mais estrito da palavra, uma vontade soberana; ele representa o poder de mobilizar tudo o que há na nação, e não aceita a interferência de qualquer outra vontade: ele é a vontade única da nação.

Falar da segurança nacional nos Estados Unidos significa entrar no sistema imperial e sua ideologia. A nova atitude dos americanos quanto aos negócios mundiais, a obsessão da crise, a ilusão de deter a liderança do mundo, os imperativos do dever, tão habilmente confundidos com as possibilidades ofe-

recidas pelo poder; todos esses fatores aceleram o processo, iniciado durante a Segunda Guerra Mundial e que elevava a segurança nacional à categoria de valor supremo. Ninguém pode contestar que a segurança nacional, interpretada com realismo, não seja para um Estado uma necessidade evidente. Porém, devido à Guerra Fria, uma mística da segurança nacional – que assumia cada vez mais a forma de operações militares a curto prazo – surgiu como um critério infalível para distinguir o bem do mal.

Se bem que o sentido jamais tenha sido bem definido, a segurança nacional tornou-se um assunto a tal ponto importante que passou a ser objeto de uma nova disciplina: os assuntos de segurança nacional. Existe um mundo acadêmico que nasceu devido a ela. Em meados da década de 1950 formou-se uma cultura de segurança nacional que é, no fundo, a cultura imperial, a cultura dos americanos que assumiram o destino do Império. É por isso que o termo segurança nacional contém ou simboliza, de certo modo, a estrutura do Império: seu sentido é teoricamente impreciso, mas muito concreto na prática.

Naturalmente, essa cultura de segurança nacional esteve impregnada do contencioso ideológico que dava conformação ao sistema de relações internacionais, qual seja, a Guerra Fria. E, nesse sentido, a segurança americana e, por conseqüência, a segurança do Ocidente estariam assentadas nas políticas de defesa contra as ações econômicas, políticas, militares e psicossociais expansivas do império soviético. A segurança nacional assumia, portanto, um caráter ideológico.

No Brasil, a Doutrina de Segurança Nacional assimilava tal recorte ideológico e se veria implementada com a instauração do regime de exceção e a ascensão do estamento militar ao poder em 1964, amparada por significativos e numerosos grupos da sociedade civil.

Nesse sentido, é importante destacar que a ESG, por um lado, em suas origens remotas, sofrendo a influência do fermento positivista – o progresso, a ciência, a indústria – é marcada pelos pensamentos originais de Alberto Torres e Oliveira Vianna, os dois críticos do sistema liberal representativo europeu, convictos de que o povo brasileiro não se encontraria maduro para a democracia e, portanto, pregando ambos uma espécie de autoritarismo político, concebia a Doutrina de Segurança Nacional como fundamental para a proteção do Estado, assumindo desde o início conotações autoritárias. Esse autoritarismo seria justificado porque o país carecia de uma organização que atendesse às reais necessidades da sociedade, e também porque as elites eram desprovidas de qualquer preparo.

Tais pensamentos se encontravam respaldados pela ótica prevalecente no seio militar responsável pela Doutrina, segundo a qual somente com um Estado autoritário poderiam ser resolvidos os problemas nacionais, visão que se encontrava reforçada com a contribuição da geopolítica, que começava a se tornar importante no Exército por volta da década de 1930, com os pensamentos do Capitão Mario Travassos e do Professor Backheuser.

Essa geopolítica inculcava um alto ideal para os destinos do Brasil: destino da América do Sul (Mario Travassos); do Atlântico Sul (Golbery do Couto e Silva); destino, enfim, de grande potência mundial (Meira Mattos). Tal destino requereria poder, cada vez mais poder (COMBLIN, 1978).

Por outro lado, a ordem mundial marcada pelo confronto ideológico entre o mundo ocidental livre e o bloco socialista, na visão de seus formuladores, não poderia deixar de figurar na Doutrina, uma vez que a luta contra o ocidente conferiria ao Brasil um papel destacado na defesa do hemisfério. Assim, as investidas socialistas, ocorrendo nos campos econômico, político, militar, mas sobretudo no psicossocial, significavam uma ameaça mais imediata ao Estado à medida que o inimigo deixava de ser exclusivamente externo, passando a incorporar componentes internos fundamentais a serem considerados na elaboração de uma Doutrina de Segurança Nacional. A Doutrina assumiria a partir de então sua identificação com a luta contra o comunismo.

Ascendendo ao poder, os grupos envolvidos com a formulação da Doutrina de Segurança Nacional apoiaram-se em duas idéias muito claras: sua Doutrina lhes proporcionava finalmente um instrumento para governar o país, e o destino do Brasil estava ligado ao dos Estados Unidos, no seio da guerra fria. Não houvera necessidade de que os Estados Unidos fizessem um esforço para impô-la. Pelo contrário, ela foi adotada com entusiasmo e sem nenhum sentimento de subordinação. As demonstrações da superioridade americana eram suficientes: a Doutrina de Segurança Nacional era uma das amostras e, sem dúvida, um dos segredos dessa superioridade.

Naturalmente, a Política, assim como a Doutrina de Segurança Nacional têm caráter dinâmico, pois, dependendo para sua definição de fatores tais como o ordenamento das relações no sistema internacional, podem e devem mudar ao longo do tempo. Assim aconteceu mesmo no período de vigência dos governos militares com o desalinamento brasileiro relativamente aos EUA efetivamente promovido pelo governo Geisel sob a justificativa da inversão do binômio Segurança e Desenvolvimento para Desenvolvimento e Segurança, em consonância com as diretrizes da política intitulada Pragmatismo Responsável.

Com o fim da Guerra Fria e a implementação de uma nova ordem política regida pelos postulados de uma democracia pluralista, a Política e a Doutrina de Segurança Nacional necessariamente deveriam se modificar, incorporando novos elementos coadunados com uma nova realidade nacional e internacional.

## 4

### A POLÍTICA DE SEGURANÇA NACIONAL BRASILEIRA A PARTIR DO GOVERNO FHC

Dentro do quadro teórico aqui apresentado, poderíamos dizer que, como elemento crucial à manutenção da soberania de uma nação, “a Política Nacional é a arte de estabelecer os Objetivos Nacionais, mediante a interpretação dos interesses e aspirações nacionais, e de orientar a conquista ou a preservação daqueles Objetivos” (Presidência da República, 1996: 9-11).

A Política de Segurança Nacional seria, nesse sentido, a confluência das ações de defesa dos interesses nacionais, manifestos nas mais diferentes realidades da nação, e levadas a efeito nos diversos campos de atuação do Estado. No campo externo, tais ações compreendem as áreas política, econômica, diplomática e militar.

Como no Brasil a Política Nacional tem estado historicamente comprometida com o objetivo do desenvolvimento, podemos dizer que ela compreende uma Política de Desenvolvimento e uma Política de Segurança, que visa a garantir a conquista e a manutenção de tal objetivo prioritário.

Descolada da Doutrina que a orientou durante muito tempo, marcada pelo caráter ideológico que apontamos anteriormente, a Política de Segurança Nacional brasileira assumiria, com o advento de uma nova realidade nacional e internacional, uma nova denominação a partir do Governo Fernando Henrique Cardoso, com a edição da Política de Defesa Nacional. Preocupada com as ameaças externas, tal Política teoricamente procuraria, refletindo os anseios da sociedade brasileira, “fixar os objetivos para a defesa da nação, bem como orientar o preparo e o emprego da capacitação nacional, em todos os níveis e esferas de poder, e com o envolvimento dos setores civil e militar” (TREVISAN, 1985, p. 41), de tal sorte que se transformasse em instrumento de apoio efetivo à consecução do desenvolvimento nacional em todos os seus aspectos, inclusive o político, com o fortalecimento da democracia.

Muito embora a Política de Segurança Nacional tradicionalmente acabe se

restringindo aos aspectos militares da questão de defesa, a Política de Defesa Nacional do Governo Fernando Henrique Cardoso, reproduzindo a concepção de segurança que orientaria a política brasileira a partir do Governo Geisel, suporia ações civis, militares e combinadas que, agregando meios disponíveis, envolvam os segmentos científico-tecnológico, industrial e acadêmico do país. Nesse sentido, particularmente com o atual quadro de ambigüidades reinante nas relações internacionais, a ação diplomática ocupa espaço destacado no preenchimento dos requisitos para a defesa da nação.

A despeito de sua vocação pacífica e de sua opção pela solução negociada de conflitos, do ponto de vista militar, o Brasil não poderia prescindir de Forças Armadas efetivamente capazes, pela dissuasão, de lhe permitir exercer eficazmente o seu direito à autodefesa e, nessa perspectiva, é fundamental dotá-las dos meios para tanto.

No que se refere às questões específicas de defesa militar, destacamos, para efeito deste ensaio, as principais diretrizes estabelecidas pela Política de Defesa Nacional (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 1988, p. 9-11):

1. participar de operações internacionais de manutenção da paz, de acordo com os interesses nacionais;
2. manter a participação das Forças Armadas em ações subsidiárias que visem à integração nacional, à defesa civil e ao desenvolvimento socioeconômico do País, em harmonia com sua destinação constitucional;
3. proteger a Amazônia brasileira, com apoio de toda a sociedade e com a valorização da presença militar;
4. aperfeiçoar a capacidade de comando, controle e inteligência de todos os órgãos envolvidos na defesa nacional, proporcionando-lhes condições que facilitem o processo decisório, na paz e em situações de conflito;
5. aprimorar o sistema de vigilância, controle e defesa das fronteiras, das águas jurisdicionais, da plataforma continental e do espaço aéreo brasileiros, bem como dos tráfegos marítimo e aéreo;
6. buscar um nível de pesquisa científica, de desenvolvimento tecnológico e de capacidade de produção, de modo a minimizar a dependência externa do País quanto aos recursos de natureza estratégica de interesse para sua defesa;
7. aprimorar o Sistema de Mobilização para atender às necessidades do País, quando compelido a se envolver em conflito armado.

## 5

### DEFESA NACIONAL, COMPLEXO INDUSTRIAL-MILITAR E MOBILIZAÇÃO INDUSTRIAL

Em linhas gerais, a Política de Defesa Nacional do governo Fernando Henrique Cardoso se encontrava em total acordo com os objetivos e necessidades da Nação. No entanto, pouco do que se definiu, relativamente à questão militar dessa Política, efetivamente se concretizou. Pelas mais variadas razões, que fogem ao escopo da breve reflexão pretendida com este artigo, o Brasil apresentou ao longo do tempo uma indiscutível diminuição de seu poder militar. Desde a renúncia ao desenvolvimento da tecnologia nuclear até a redução de gastos com o aparelho militar, que gerando a vexatória situação de se verem reduzidos o contingente e o tempo do serviço militar obrigatório, o país tem observado uma perceptível perda da capacidade de, se necessário, se defender e defender seus interesses na esfera internacional.

Durante esse período viu-se, também, o ocaso de um complexo industrial-militar brasileiro, nascido em finais da década de 1960 e cuja importância somente cresceu, assumindo proporções significativas até o final da década de 1980.

Diante disso, não se pode esquecer que a constituição de um complexo industrial-militar tem importância fundamental para aquilo mesmo que propõe a Política de Defesa Nacional em questão. A vinculação entre esforço militar e conhecimento tecnológico proporciona não só resultados fundamentais para o alcance do objetivo nacional de desenvolvimento como para a capacidade real de defesa da nação. Os Estados Unidos, como potência hegemônica, lançaram mão desse recurso para atingir sua condição de país líder já a partir da Segunda Guerra Mundial e fazem uso constante desse dispositivo na condução de sua política externa e na sua ação pelo mundo.

No caso brasileiro, conforme afirma Dagnino (ARNT, 1985), esse complexo teve seu início com a decisão de algumas empresas, fazendo frente à sua capacidade ociosa e à diversificação de sua produção, de procurar atender aos desejos de reequipamento das Forças Armadas. No espaço de mais ou menos dez anos essa indústria ocupou a posição de segunda maior produtora e maior exportadora de armamentos do terceiro mundo, colocando-se entre as dez maiores exportadoras mundiais. Facilmente são lembradas a Engesa, a Avibrás e, como exemplo de empresa de sucesso que perdura nos dias de hoje, a Embraer.

Pode-se observar, portanto, que os motivos que deram o impulso à constituição dessa indústria se perderiam em grande parte e as exportações, em lugar do reequipamento das Forças Armadas, assumiriam a posição de seu objetivo prioritário. As dificuldades por que passaria a economia brasileira a partir da segunda metade da década de 1970 e as conseqüentes restrições orçamentárias daí resultantes criariam obstáculos à ampliação do reequipamento do aparelho militar. Esta situação merece especial atenção pois, dizendo respeito à crise da dívida externa e sua negociação a partir de 1987, teve relação direta com a mudança de paradigmas na condução da diplomacia brasileira. O Brasil não tinha mais como financiar suas exportações de material de emprego militar e as possibilidades de escambo (armas por petróleo) estavam arrefecidas. Por sua vez, o fato de o país começar a se colocar como um sério competidor de potências, particularmente dos Estados Unidos, nesse setor, concorreria para ações mais agressivas por parte daquele país no sentido de restringir a capacidade exportadora do Brasil e, por conseguinte, para a derrocada da indústria brasileira de armamentos.

É triste, nesse sentido, ver o produto desse esforço considerável se dissolver como, por exemplo, conforme noticiaria o jornal *Folha de S.Paulo* de 10 de novembro de 2002, no caso do carro de combate “Osório”, cujos dois únicos protótipos ainda existentes foram leiloados e arrematados por colecionadores particulares naquele momento, sendo este o mais sofisticado equipamento da indústria bélica brasileira produzido em fins dos anos 1980, respeitado internacionalmente e ainda hoje considerado um artefato militar de elevadíssima eficiência. Foi esse o destino da própria empresa que o fabricava, a Engesa. A razão para esse fato seria a indisponibilidade de recursos por parte do Exército Brasileiro para mantê-lo.

A mudança do panorama político nacional e internacional, contudo, indica a oportunidade do ressurgimento de um novo complexo industrial-militar que esteja adequadamente assentado num processo ordenado de mobilização nacional e industrial.

Assim, os conceitos de Mobilização Nacional e Mobilização Industrial foram desenvolvidos e formalmente conceituados a partir da organização das forças singulares modernas. Podemos considerar que, até Clausewitz, as necessidades inerentes a cada operação de guerra eram de responsabilidade dos comandantes, que mais improvisavam do que planejavam a logística. A produção de implementos militares era de produção dos arsenais, havendo pouco contato entre as operações e a sociedade civil. Com o desenvolvimento da industrialização e da conseqüente urbanização, os Estados começaram a se preocupar em inter-relacionar os diferentes segmentos da sociedade.

Com o advento da modernização dos equipamentos bélicos, das necessidades das potências europeias de externar poder além-mar e da incorporação das tecnologias de transporte e comunicação – navio a vapor, telégrafo e trem – os conflitos potenciais e reais deixaram de estar vinculados a um delimitado teatro de operações. Era a efetivação da globalização, o auge dos impérios com as decorrentes implicações logísticas e projeção de Poder.

Com o incremento da complexidade de atendimento das necessidades presentes, as escolas militares de Estado-Maior começaram a sistematizar conceitualmente as características da mobilização, englobando progressivamente todos os componentes da sociedade e do conjunto de atividades econômicas.

Mobilização industrial é tema pouco explorado na academia, na imprensa e teoricamente apresentado, quase que exclusivamente, nas escolas militares de comando e de estado-maior, dado que sua efetiva operacionalização é de competência e coordenação de importantes instituições sociais, englobando um intercâmbio de informações pouco usual entre as Forças Armadas e os segmentos empresariais afeitos às potenciais demandas extraordinárias da nação. Afinal, mobilização industrial se dá em virtude de uma potencial ameaça ou da efetivação de planos de contingência, exigindo redirecionamento de produção com os conseqüentes impactos sobre a oferta à população e às cadeias produtivas. Exige, portanto, constante planejamento e intercâmbio de informações entre a sociedade e as Forças Armadas.

Entender Mobilização Industrial no contexto da Mobilização Nacional no Brasil, no início do século XXI, nos remete à necessidade de procurar desenhar um exercício comparativo no qual as características da propriedade da indústria brasileira nos seus mais diversos complexos de cadeias produtivas que, integrando-se aos fluxos mundiais de comércio exterior, eliminaram parte da produção de insumos locais com o objetivo de aprimorar a qualidade da produção, incrementaram a quantidade e diversificaram suas linhas de montagem. A realidade do parque industrial brasileiro hoje é diversa das décadas de 1960 e 1970, sendo que a década de 1980 ficou caracterizada pela ampliação da produção local de insumos e da capacidade de exportação de bens processados, mas a década de 1990, em conseqüência da implementação dos conceitos de global *sourcing* e *just in time*, deu lógica econômica à produção de insumos e manufaturas em alguns outros países, especializando a produção com escala, qualidade e preço. Isso pode ser constatado nos casos das indústrias eletroeletrônica e automobilística, o que, é importante ressaltar, possibilitou ao Brasil ampliar sua pauta de comércio exterior e ampliar o número de parceiros nesse comércio.

Todavia este processo de modernização de produção, incorporando com maior agilidade recursos tecnológicos para benefício dos consumidores, pode



vir a ser um estorvo a qualquer esforço local de mobilização industrial nos moldes tradicionais, por falta de um adequado conjunto de medidas relativas à falta de estoques de contingência de insumos necessários a indústrias selecionadas, como, também, ao aspecto primordial da divulgação de informações junto ao empresariado que, efetivamente, deve ser o parceiro deste esforço.

Atualmente, esse processo exige um esforço de comunicação que não pode estar restrito às entidades de classes empresariais, dado o seu limitado poder de contagiar as bases, uma vez que não possuem cadastros atualizados de seus associados. Bancos de Dados são, sem dúvida, um dos principais gargalos para esse planejamento no país.

Dessa maneira, os manuais e exemplos passados de Mobilização Industrial observados no Brasil no transcurso do século XX dificilmente poderiam ser aplicados a contento novamente, dada a velocidade de transformação do parque industrial, das cadeias produtivas e dos arranjos logísticos que perduram no país. Os esforços de adequação, com base no acondicionamento do equipamento importado, efetuado na década de 1960, a busca de fornecedores locais para as peças sobressalentes e a solução encontrada na década de 1970 no sentido de criar sob o amparo do Estado uma indústria bélica nacional calçada nos arsenais das Forças Armadas, nos centros de pesquisa das forças singulares e em alguns poucos e escolhidos empresários, não é mais possível.

A complexidade dos equipamentos e insumos exigidos pelas Forças Armadas, devido à evolução da Tecnologia da Informação, torna necessário um novo modelo de colaboração entre as Forças Armadas, as cadeias produtivas e os meios acadêmicos. Este modelo exige um amplo esforço de comunicação que possibilite recolher contribuições de todos os rincões do país, tornando o resultado factível, se constantemente atualizado.

Se, portanto, a solução escolhida para a política de Defesa Nacional for de implantar um novo complexo industrial militar brasileiro, acreditamos que o primeiro passo para o assentamento de uma consistente base seja o de compatibilização dos equipamentos singulares, por meio de uma única central logística capaz de prover cada necessidade de uso de uma força singular do melhor equipamento para a missão.

O que pode ser hoje considerado um complexo industrial voltado ao atendimento das Forças Armadas brasileiras? Uma estrutura de desenvolvimento de projetos agregando os setores de P&D das Forças Armadas, as universidades e os centros de excelência da indústria nacional, e uma produção realizada majoritariamente por empresas privadas que tenham entre os seus clientes

as Forças Armadas. Tais empresas, todavia, não podem ter como clientes exclusivamente as Forças Armadas, pois dependem de mercados externos e de linhas de financiamento para exportações para encontrarem sua viabilidade econômica. Dessa maneira, não se pode esquecer a importância de se equacionar a questão dos recursos financeiros necessários à operacionalização de um projeto desse tipo, dado que se propõe a estabelecer uma estrutura de oferta permanente, o que o difere de um esforço de mobilização industrial que é por definição peregrina, e que ainda assim exige compensação pecuniária.

## 6

### CONCLUSÕES

Tendo em conta os breves apontamentos efetuados ao longo deste artigo e o fato de o Brasil estar vivenciando uma nova quadra de sua realidade, com um novo governo preocupado com as cruciais questões relativas ao desenvolvimento e, principalmente com a situação das Forças Armadas, julgamos poder sugerir como pauta para uma agenda de discussões sobre a defesa nacional a retomada de um projeto direcionado à reconstituição de um complexo industrial-militar brasileiro.

Obviamente, a natureza desse complexo se diferencia em muito daquela que influenciou a tentativa original de sua construção em décadas anteriores. Todavia, a exemplo do que acontecia anteriormente, adequado à nova realidade, esse complexo deverá considerar efetivamente os elementos fundamentais à produção de armamentos apropriados aos conflitos que real e imediatamente envolvam nosso país. Assim, também, o resultado do processo deverá ser auferido sob a forma de lucro, isto é, as exportações dele resultantes deverão ser, por certo, uma possibilidade. Mas tal possibilidade só se concretizará à medida que se vejam atendidas as necessidades de defesa do Brasil. Para tanto, é importantíssimo que esse complexo incorpore, de fato, e sob uma nova perspectiva, o aparelho científico brasileiro, de tal maneira que, segundo o estado da arte da ciência brasileira, se possam definir matrizes e possibilidades de produção adequadas às necessidades militares e industriais nacionais.

Nesse sentido, a construção de um projeto ou de um organismo que venha a orientar o desenvolvimento de estudos sobre a realidade internacional e o poder nacional e a articular ações entre os diferentes segmentos da sociedade envolvidos com a questão da defesa nacional, no sentido mais amplo de defesa dos interesses nacionais, encontra-se plenamente justificada. Mais ou menos a exemplo do que já se tentou no passado, ainda que de forma bastan-

te restrita, com a criação do Grupo Permanente de Mobilização Industrial (GPMI) dentro da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP), esse projeto ou organismo deve passar a ser objeto de consideração por parte do Estado de tal sorte que se possa constituir no Brasil um fórum permanente de discussão, orientação e deliberação sobre aspectos fundamentais da Política de Defesa Nacional.

## Referências

- AMARAL GURGEL, J. A. A. *Segurança e democracia: uma reflexão política*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1975.
- ARNT, R. (Org.). *O armamentismo e o Brasil – A guerra deles*. São Paulo: Brasiliense, 1985.
- COMBLIN, J. *A ideologia da segurança nacional: o poder militar na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- FAUSTO, B. Hegemonia: consenso e coerção. *Revista Política Externa*. São Paulo: Paz e Terra, v.11, n. 3, dez./jan./fev. 2002-2003, p. 45-49.
- MIYAMOTO, S. *Geopolítica e poder no Brasil*. São Paulo: Papirus, 1995.
- PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Política de Defesa Nacional*. Brasília: Imprensa Nacional, 1996. Mimeo, p. 9-11.
- RACY, J. C. A *Política Externa e o Governo Geisel: uma avaliação dos impulsos externos para a transformação do discurso e do Projeto de Estado*. Dissertação (Mestrado em História Programa de Estudos Pós-Graduados em História) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, junho de 1992. Mimeo.
- \_\_\_\_\_. *O Grupo Permanente de Mobilização Industrial da FIESP: 1964-1967*. Dissertação (Programa de Estudos Pós-Graduados em História) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, junho de 1984. Mimeo.
- \_\_\_\_\_. Da necessidade de uma estratégia de Mobilização Nacional. *O Estado de S. Paulo*, p. 40, 5 maio 1986.
- SILBERFELD, J. C. E. Mobilização Industrial. Política e estratégia. *Convívio – Sociedade Brasileira de Cultura*, São Paulo, . V, n. 4, out./dez. 1987.
- SILVA, G. do C. e. *Conjuntura política nacional: o Poder Executivo & a Geopolítica do Brasil*. 3. ed. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1981.
- TREVISAN, L. O que todo cidadão precisa saber sobre o pensamento militar brasileiro. *Cadernos de Educação política/série ação política*. São Paulo: Global, 1985, v. 6, p. 49.