

A POLÍTICA PÚBLICA INDUSTRIAL DE DEFESA BRASILEIRA:
REFLEXÕES SOBRE O PAPEL DA FUTURA
CARREIRA CIVIL DE ANALISTAS DO MINISTÉRIO DA DEFESA¹

Peterson Ferreira da Silva (Doutorando em Relações Internacionais/IRI-USP)

Orientador: Prof. Dr. Rafael Antônio Duarte Villa

Palavras-chave: (1) Política de Defesa (2) Indústria de defesa (3) Gestão Pública

Introdução²

O efetivo emprego da força militar é o resultado final, uma espécie de ‘ponta do iceberg’, de uma miríade de fatores político-diplomáticos, sócio-econômicos, científico-tecnológicos, culturais, organizacionais e conceituais (HERRERA, 2004). Tal afirmação, é claro, trata-se de uma obviedade, na medida em que as forças armadas não podem ser vistas dissociadas de sua sociedade.

Apesar disso, ainda são frequentes no Brasil discursos tratando a Defesa em moldes geopolíticos rasos, distantes, portanto, de esforços mais amplos em termos de, por exemplo, garantir a adequada transparência e o melhor aproveitamento possível dos recursos públicos alocados para esse fim, tendo em vista outras prioridades nacionais (saúde, educação, transportes, meio Ambiente etc.). Isso significa não só prover produtos (bens e serviços) e treinamento adequados às Forças Armadas, mas também potencializar esses recursos em direção a efeitos diplomáticos, tecnológicos, comerciais, entre outros, buscando a coordenação tanto entre as três Forças quanto com outros órgãos da Administração Pública (ex. MRE, MCTI, MDIC, MPOG). Afinal:

Very often defence spending is to provide capabilities that hopefully will not be used, that require significant funds and only indirectly support growth in national income. Certainly governments normally do not want to spend more than is necessary on defence. Moreover, if wasted expenditure in the defence sector is noted by the public, it may well reduce the readiness of public opinion to support funds for this sector in the future (TAYLOR, 2006:98).

¹ Agradeço o apoio da Divisão de Pessoal Civil da Secretaria de Pessoal, Ensino, Saúde e Desporto (SEPESD) do Ministério da Defesa durante a elaboração deste artigo.

² Esta introdução é, ao mesmo tempo, uma síntese e um refinamento de elementos mais amplos trabalhados por este autor anteriormente – ver SILVA (2011).

De fato, os vultosos recursos necessários para se manter forças armadas críveis no difuso ambiente internacional de ameaças e vulnerabilidades são o cerne dos debates sobre política pública de defesa nacional em uma série de países. Nessa perspectiva, a presença de uma diversidade de atores (militares, acadêmicos, burocratas, políticos, jornalistas, empresários, tecnólogos etc.), e seus respectivos interesses, pode ser vista como a regra geral da arena da política de defesa, não a exceção, uma vez que se tratam de recursos provenientes, em último grau, de impostos do contribuinte traduzidos em meios para a salvaguarda da sociedade e do Estado.

Esses recursos, todavia, são escassos diante de forças armadas cada vez mais dependentes de capacidades industriais complexas e de tecnologias de aplicações originalmente civis (*spin ons*), em função, especialmente, do rápido avanço das Tecnologias de Informação e Comunicações (TIC's) (BUZAN e HERRING, 1998:105; BITZINGER, 2003:33; TAYLOR e TATHAM, 2008:33-34)³. Nesse contexto, a importância do tema 'segurança cibernética' na atualidade é suficiente para ilustrar tal tendência, exigindo ações fortemente transversais entre diversos atores⁴.

Outra abordagem ainda bastante recorrente no Brasil é a de visualizar a Defesa e suas Forças Armadas limitadas à ideia de uma espécie de 'seguro' contra as vicissitudes do cenário internacional em termos unicamente de conflitos. Esta é uma imagem, no mínimo, contraproducente e não condiz com as recentes experiências internacionais, nem com as iniciativas vivenciadas pelas próprias Forças Armadas brasileiras (SILVA, 2011:2-6). Afinal, a Defesa consome muitos recursos do Estado para ser vista como um simples 'seguro' e, além disso, grande parte das ameaças e vulnerabilidades presentes no cenário internacional demanda soluções crescentemente integradas entre, por exemplo, instrumentos diplomáticos, militares, comerciais, políticos, econômicos, de inteligência e sociais⁵. Recuperando palavras de Janowitz (1967:21), é necessário ter em mente que *“cada decisão tática e estratégica não é uma mera questão de administração*

³ Sugere-se também *“Long-term trends in the arms industry”* (Stockholm International Peace Research Institute - SIPRI), < www.sipri.org/research/armaments/production/researchissues/long-term_trends >. Acesso em: 09/07/2012.

⁴ Consultar, por exemplo, o site norte-americano do USCYBERCOM < <http://www.arcyber.army.mil/> > e, no Brasil, “General detalha implantação do Centro de Defesa Cibernética, novo órgão brasileiro”. Folha, 07/05/2012. Disponível em: < <http://www1.folha.uol.com.br/tec/1085498-general-detalha-implantacao-do-centro-de-defesa-cibernetica-novo-orgao-brasileiro.shtml> >. Acesso em: 09/07/2012.

⁵ A atual busca por ações concatenando várias dimensões do poder estatal é conhecida na literatura como “abordagem ampla” (*comprehensive approach*) e está presente em vários documentos oficiais envolvendo grandes potências. Ver, por exemplo, França (2008:16), UE (2009:7 e 14) e EUA (2010:57).

militar, mas um índice das intenções e dos objetivos políticos”. Nessa direção, diplomacia e defesa podem ser melhor visualizadas como complementares, simultâneas, seja na cooperação ou no conflito, pois:

Defense and diplomacy are simply no longer discrete choices, one to be applied when the other fails, but must, in fact, complement one another throughout the messy process of international relations (Admiral Mike Mullen, US Chairman of the Joint Chiefs of Staff, March 3, 2010 *apud* OWENS, 2011:191).

A expansão da diplomacia militar no Ocidente a partir da década de 90 corrobora essa complementaridade⁶. No Brasil, isso já faz parte do cotidiano das Forças Armadas, especialmente no entorno estratégico brasileiro⁷, sendo comuns, por exemplo, reuniões bilaterais, visitas técnicas, intercâmbios entre escolas militares e exercícios conjuntos que representam, na prática, a implementação e a operacionalização dos direcionamentos forjados nas altas esferas decisórias e em diversos documentos oficiais (ex. Estatuto CDS/UNASUL). No entanto, esses tipos de intercâmbios ainda carecem de mecanismos de coordenação de alto nível mais adequados, na medida em que são promovidos, em grande parte, isoladamente pelas três Forças.

Assim, coordenação interagências, coesão entre forças militares e relações interorganizacionais são termos crescentemente invocados no setor de defesa tanto no Brasil quanto em outros países. Certamente, é um ideal a ser perseguido, uma vez que propicia, em teoria, maior eficácia e eficiência às ações governamentais. Na prática, é algo historicamente árduo a ser atingido entre distintas instituições (ex. marinhas, exércitos, forças aéreas) e, especialmente, no que tange aos variados ministérios, secretarias, agências, organizações internacionais etc. em meio a negociações políticas extensas, posicionamentos burocráticos, resistências às mudanças, disputas interagências, variáveis político-partidárias, idiosincrasias, entre outros.

No intuito específico de criar quadros especializados e permanentemente auxiliares na interação entre os diferentes atores presentes nesse setor, alguns países criaram carreiras de servidores civis em seus ministérios da defesa, buscando garantir a implementação, a estabilidade e o contínuo aperfeiçoamento das políticas públicas de defesa e de suas reverberações (CLEARY e MCCONVILLE, 2006:7-11).

⁶ Sobre esse tema em especial, sugere-se COTTEY e FORSTER (2004).

⁷ Definido como “*uma zona que extrapola a massa do subcontinente sul-americano e inclui a projeção pela fronteira do Atlântico-Sul e os países limítrofes da África*” (Política Nacional de Defesa, 2005).

O desafio da gestão interorganizacional e a carreira civil de defesa nacional

Em 2008, foram lançadas três ações marcantes para a política de defesa brasileira: a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), incluindo a indústria de defesa em seus ‘Programas Mobilizadores em Áreas Estratégicas’⁸, o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS)⁹ da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e, sobretudo, a Estratégia Nacional de Defesa (END)¹⁰. Juntas, essas três medidas permitiram o início de uma efetiva concatenação entre fatores tecnológico-industriais, diplomáticos e militares na Defesa, especialmente no que se refere ao papel do Estado nas aquisições militares, conforme resume Moreira (2011:135):

O adequado manejo do poder de compras do Governo tem papel fundamental na viabilidade das dotações orçamentárias, sem o que nenhum modelo terá resultado satisfatório. Isso aponta para a importância do trato sistêmico do setor de defesa nacional, que não é circunscrito ao Ministério da Defesa. Outros atores importantes necessitam atuar, sob adequada coordenação política do Governo, no sentido de dar ao projeto de defesa viabilidade socioeconômica e, sobretudo, política.

Contudo, essa necessidade de se discutir a gestão interorganizacional não é uma exclusividade do setor de defesa, mas sim uma realidade de distintas esferas governamentais em vários países. As consequências desse quadro especificamente para os ministérios da defesa são facilmente observáveis, demandando, por exemplo, uma maior interlocução com a mídia, recentemente catalizada pelo *boom* das redes sociais; com *think-tanks* e universidades, podendo o governo se beneficiar do potencial de assessoramento técnico fornecido pelos seus especialistas; com o congresso nacional e o papel de supervisão das comissões parlamentares e, principalmente, com outros setores governamentais, como inteligência, segurança pública, relações exteriores etc¹¹.

Em algumas situações, como operações humanitárias ou missões de paz (ex. MINUSTAH), essa lista pode abranger organizações regionais e internacionais, bem como lideranças locais. Ademais, tornam-se fundamentais os esforços dos ministérios da defesa pela maior integração entre suas forças militares, incluindo a gestão de

⁸ A PDP foi elaborada com o objetivo central de conferir sustentabilidade ao atual ciclo de desenvolvimento econômico e contemplou vários programas e projetos. Ver: < www.mdic.gov.br/pdp >. Acesso 10/07/2012.

⁹ O CDS é composto pelos ministros da Defesa da Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Chile, Guiana, Suriname e Venezuela. Maiores informações no site do CDS < www.cdsunasur.org >.

¹⁰ Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008.

¹¹ Baseado em TAYLOR (2006:95-104).

aquisições militares conjuntas e padronização de certos produtos (ex. comunicações), a fim de garantir a otimização dos recursos e a interoperabilidade. Tudo isso ocorre sob pressões para conferir os maiores níveis possíveis de transparência e de prestação de contas (*accountability*) a esses gastos militares, como no caso dos trabalhos realizados pelo norte-americano *Government Accountability Office* (GAO) ou pelo inglês *National Audit Office* (NAO), os quais disponibilizam inúmeros dados e relatórios *online*¹².

Para os servidores da defesa, assim como para outros gestores públicos, esse ambiente interorganizacional implica, na prática, a necessidade de transitar pelas rotinas diferenciadas de diversos órgãos governamentais e de enfrentar complexos processos de negociação com atores detentores de distintas visões de mundo, assim como múltiplos pontos de veto e aprovação (TOOLE Jr, 2010:230-235). Sob esse prisma, a função primordial de um ministério da defesa, ou seja, a de implementar, avaliar e revisar a política de defesa e seus desdobramentos (TAYLOR, 2006:94-97), demanda habilidades políticas e técnicas específicas distantes da tradicional formação militar, abrangendo, por exemplo, temas de processo legislativo, de gestão pública e de relações internacionais, entre outros (CHUTER e CLEARY, 2006:78-79).

A criação de carreiras civis de defesa nacional, portanto, visa a preencher, em linhas gerais, as lacunas de especialização e de experiência política nos ministérios da defesa, permitindo aos militares se dedicarem às atividades fim, inclusive assessorando tecnicamente o ministério nesse quesito, conforme sintetiza Chuter e Cleary (2006:79):

They are technical advisers to the government on military issues, in conjunction with civilian colleagues. They are responsible for the training and administration of forces and for planning and conducting operations

Ressalta-se, nesse aspecto, que civis e militares devem ter funções claramente definidas, isto é, executando partes diferentes do mesmo trabalho, mas não podem trabalhar isolados um do outro, pois os primeiros necessitam de orientação técnica para assessorarem as lideranças políticas, enquanto os segundos necessitam de orientação política para seus planejamentos (CHUTER e CLEARY, 2006:81-84).

¹² Consultar, por exemplo, as recentes publicações da área de defesa disponibilizadas nos respectivos *sites* do NAO (Reino Unido) e GAO (EUA) < http://www.nao.org.uk/our_work_by_sector/defence.aspx > e < http://www.gao.gov/browse/topic/National_Defense >. Acesso em 09/07/2012.

Aquisições militares: governos, empresas e carreira civil em defesa

A gestão interorganizacional não se atém somente à alta esfera estratégica. Ela está presente em toda a estrutura, suscitando variados desafios, inclusive no campo técnico e operacional nas forças armadas.

Nesse sentido, um exemplo brasileiro bem atual é o programa do míssil ar-ar A-Darter, desenvolvido, desde 2006, por meio da parceria entre a Força Aérea Brasileira (FAB), ao lado das empresas brasileiras do setor de defesa Mectron, Avibras e Opto Eletrônica, e a agência do governo sul-africano ARMSCOR (*Armaments Corporation of South Africa*), juntamente com a companhia estatal Denel. Um dos primeiros recursos¹³ desse míssil é fruto, em última instância, do contexto de início do diálogo, em 2004, entre a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP/MCTI) e o então Departamento de Ciência e Tecnologia (DEPCT/MD)¹⁴. O A-Darter também foi inserido na lista dos 25 projetos considerados prioritários pelo Comitê gestor do Programa Mobilizador para o Complexo Industrial de Defesa/PDP¹⁵ e foi considerado pelo MRE uma espécie de “âncora” das relações de C&T entre Brasil e África do Sul¹⁶. Ademais, o A-Darter possivelmente será um dos armamentos a serem utilizados pelo futuro caça brasileiro decorrente do programa FX da FAB, a ser adquirido no exterior, o qual, por sua vez, será mais uma peça no Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA).

Em projetos complexos como o A-Darter, portanto, o grande desafio não é apenas coadunar os diferentes atores e interesses em jogo, mas também garantir, principalmente, que o resultado final atenda às necessidades operacionais das forças armadas, considerando o quadro maior de diversos meios operando coordenadamente.

Gholz (2006:281), por exemplo, identifica três níveis básicos de integração de sistemas. No primeiro, haveria a integração de vários componentes, frequentemente desenvolvidos por distintos fornecedores, com o objetivo de viabilizar um único produto (ex. mísseis ou controles de tiro de radares). No segundo, abarcaria a integração de variados equipamentos (ex. mísseis, radares, sensores, sistemas de propulsão e de

¹³ DOU, 27 de janeiro de 2006, Extrato de dispensa de licitação 1/2006 - Comando da Aeronáutica.

¹⁴ Ver “MCT e Ministério da Defesa assinam convênio em dezembro”. FINEP Notícias, 25/11/2003. Disponível em < www.finep.gov.br/imprensa/noticia.asp?cod_noticia=278 >. Acesso em 10/07/2012.

¹⁵ Apresentação do ministro da Ciência e Tecnologia, Sérgio Machado Rezende, na 2ª Oficina de Trabalho “Diagnóstico da Base Industrial de Defesa”, realizado em Brasília, em 14/10/10.

¹⁶ Ver, por exemplo, “Relatório Brasil-África do Sul – Temas Estratégicos, nº 00285, caráter ostensivo, Pretória, 22/04/08, p. 2. Fonte: Centro de Documentação (MRE).

comunicações), originando plataformas de combate (ex. caças, submarinos e fragatas). Por fim, no terceiro nível, encontrar-se-iam os ‘sistemas de sistemas’ conectando inúmeras plataformas e organizações trabalhando em conjunto (ex. redes C⁴ISTAR)¹⁷.

Ao longo desses três níveis, normalmente são realizadas uma série de análises de *trade-offs* (GHOLZ, 2006:282-283). Estas compreendem, no nível mais baixo, por exemplo, a discussão sobre a configuração desejada acerca da autonomia, da redução da assinatura eletrônica em radares e da capacidade de carga no projeto de uma aeronave de transporte ou, ainda, no que se refere ao nível de proteção oferecida para os tripulantes, ao poder de fogo e à manobrabilidade de um carro de combate, sendo no mínimo interessante discutir a possibilidade de o primeiro transportar o segundo.

Sapolsky, Gholz e Talmadge (2009:82) mencionam outro tipo de *trade-offs*, situado não no nível mais “operacional”, mas sim envolvendo a parte mais “conceitual” dessas aquisições militares, abarcando a preocupação com, especificamente, a relação entre prazos, custos e desempenho tecnológico, uma vez que “*It is virtually impossible to deliver the most technologically advanced weapon on time at a bargain-basement price*” (Ibid, ibidem, Nota da Figura 6.1).

Finalmente, um terceiro nível de análises *trade-offs*, e de certa forma derivado da discussão acima, abrangeria o debate entre, por exemplo, desenvolver um determinado produto (ex. um caça) domesticamente, fazer algum tipo de parceria internacional (ex. como no caso do *Eurofighter*) ou adquirir no exterior (ex. o Programa FX da FAB), gerenciando todas as reverberações político-diplomáticas e seus laços de dependência possíveis. Trata-se, indubitavelmente, de uma discussão pertinente, em função da constante pressão orçamentária vivenciada pelos países decididos a investir em uma base industrial de defesa, mesmo aqueles detentores de orçamentos robustos¹⁸. Em geral, o que tem sido verificado nas principais potências é o avanço de diversos tipos de estratégias buscando reter domesticamente certas capacidades industriais, tecnológicas (incluindo a utilização de produtos disponíveis normalmente no mercado –

¹⁷ Comando, controle, comunicações, computadores, inteligência, vigilância, aquisição de alvos e reconhecimento. No caso brasileiro, talvez o exemplo mais atual sejam as recentes conversações em torno do Sistema de Monitoramento Integrado das Fronteiras Terrestres (SISFRON).

¹⁸ Consultar, por exemplo, TATHAM e TAYLOR (2008:27), BITZINGER (2003:8), Reino Unido (2012:12-13) e França (2008:21). Nessa direção, BUZAN e HERRING (1998:44), por exemplo, afirmam que “*the globalization of military industries, combined with the commercialization of high technology, now under way, makes leading edge independence look less and less possible in the future, even for the United States*”.

COTS – *commercial off-the-shelf products*) e militares com elevados graus de competitividade e/ou consideradas vitais para a segurança nacional¹⁹.

Todavia, estabelecer um equilíbrio entre desenvolvimentos domésticos, parcerias internacionais e aquisições no exterior ganha contornos desafiadores, pois implica em estudos de compatibilizações técnicas e relações de dependência perante fornecedores externos (e, conseqüentemente, uma maior possibilidade de cerceamentos tecnológicos), especialmente quando são considerados os sofisticados ‘sistemas de sistemas’.

Com base no exposto, as mais tecnologicamente avançadas aquisições militares, portanto, superam em muito a dimensão eminentemente militar, envolvendo fatores políticos, diplomáticos, comerciais, tecnológicos, técnicos, entre outros, incluindo a difícil relação entre governo e empresas privadas no que se refere às disparidades de conhecimentos tecnológicos, como resume Gholz (2006:284-285):

As the customer, the military services must define projects’ objectives, but the actual technical system of systems integration task is very difficult for the military itself to accomplish. The acquisition community’s core competencies, resident in the system commands, are in understanding government regulations and monitoring suppliers’ compliance with cost, schedule, and other contractual terms; acquisition agents are usually not expert in understanding state-of-the-art technologies and innovative capabilities of various firms.

O mesmo autor (Ibid:287) vai defender a separação entre as tarefas de conceituar esses ‘sistemas de sistemas’ e de fornecer os produtos utilizados por parte da indústria de defesa, pois o próprio campo de especialidade desses produtores poderia acabar favorecendo, mesmo que indiretamente, o uso de determinados equipamentos em detrimento de outras alternativas tecnológicas mais vantajosas. Daí a importância dos governos, por exemplo, buscarem a máxima familiaridade possível com os avanços tecnológicos recentes (Ibid:289) e possuírem a capacidade de testarem as especificações e o desempenho de forma independente dos produtos adquiridos (Ibid: 286-287), bem como de fomentarem a competição entre os integradores de ‘sistemas de sistemas’:

No top-down metric that is developed for systems integration will be able to substitute for organizational competition. The various systems integration organizations can offer a diversity of technical approaches and system of system

¹⁹ Consultar, por exemplo, Reino Unido (2012:26-30), especialmente a parte dos “*Sovereignty concepts*”: “*Operational advantage*” e “*Freedom of action*”. No caso da França (2008:21), verifica-se que “*The White Paper notes that the mastery of all the technological capabilities at national level is no longer possible. France must however maintain the national capability required to ensure the strategic and political autonomy of the Nation in a limited number of sectors, such as: nuclear deterrence, ballistic missiles, nuclear attack submarines and information system security*”.

proposals, and they can offer technical commentary on and critiques of each other's proposals, giving the military customer enough advice to make informed choices early in the transformation process (GHOLZ, 2006:300).

Lidar com esse montante de variáveis nas aquisições de defesa é um contínuo desafio mesmo para as grandes potências. Segundo, por exemplo, Kapstein (2009), a questão transcenderia aspectos meramente contratuais, argumentando que a análise do caso francês permitiria enxergar possíveis lições até para a realidade dos EUA. Nesse contexto, de acordo com ele, haveria, basicamente, três fatores a destacar.

Primeiro, a França teria diminuído o número de agências públicas que, junto aos militares, influenciavam na definição dos armamentos, criando a *Délégation Générale pour l'Armement (DGA)*²⁰, na qual foram centralizadas as aquisições. A DGA, segundo Kapstein (2009), alcançou enorme prestígio dentro do governo francês em razão de sua subordinação direta ao ministro da defesa e de estar acima de outros órgãos militares.

Em segundo lugar, os franceses teriam combatido a profunda assimetria de informações existente entre a esfera governamental e setores privados, uma vez que grande parcela do conhecimento acerca da produção de armamentos concentrava-se nos segundos. A solução para esse problema surgiu, conforme Kapstein (Ibid:2), com o recrutamento pela DGA dos “*melhores e mais brilhantes cientistas e engenheiros franceses*”, os quais passam por treinamentos em indústrias, visando a adquirir experiência prática, e permanecem como os grandes responsáveis por um mesmo programa de armamentos durante vários anos, de forma a conhecer profundamente todos os seus detalhes.

O autor destaca que nos EUA, por exemplo, esse tempo à frente de programas militares é em média de dois anos, quando ao final o indivíduo é transferido para outra atribuição. O relativo pouco tempo que um servidor *senior* permanece em seu posto antes de ser transferido foi também uma das fraquezas recentemente indicadas no setor de defesa do Reino Unido. Segundo estudos, defende-se que o tempo médio nessas

²⁰ Criada em 1961, hoje a DGA conduz 80 programas militares e possui um efetivo de 12000 pessoas < <http://www.defense.gouv.fr/dga/> >, sendo que o Ministério da Defesa francês possui no total cerca de 80000 servidores civis < <http://www.concours-civils.defense.gouv.fr/?page=Actu1Page> >, mesmo número de sua contraparte britânica < <http://www.mod.uk/DefenceInternet/MicroSite/PPPA/WhatWeDo> >. No Reino Unido, esse volume de funcionários civis gerou inclusive críticas na mídia no contexto do “*Freedom of Information Act*” inglês (“*Two troops for every civil servant in MoD*”. The Telegraph, 28/09/2009. <http://www.telegraph.co.uk/finance/newsbysector/industry/defence/6237384/Two-troops-for-every-civil-servant-in-MoD.html> >). O Ministério da Defesa brasileiro, segundo dados disponibilizados em seu *site* após a “Lei de Acesso à Informação”, detém, entre civis e militares, 1141 ao todo.

posições seja aumentado de 2-3 anos para 4-5 anos, com o objetivo de melhor aproveitar a experiência recém-adquirida e aumentar as perspectivas de continuidade em certos processos. Já no que tange a posições operacionais de comando, o período de 2-3 anos continua sendo apontado como a extensão adequada (LEVENE, 2011:59).

Em terceiro lugar, tendo reduzido a assimetria de informações perante o setor privado, o governo francês pôde finalmente desenvolver, segundo Kapstein (2009:3), estimativas mais sólidas atinentes a custos e prazos, utilizando “negociações pré-contratuais”. Tais medidas teriam culminado na viabilização de contratos a preço fixo com riscos compartilhados entre governo e indústria²¹, ou seja, seria uma abordagem intermediária entre contratos *cost-plus* (nos quais os aumentos de custos são praticamente repassados ao Estado) e tradicionais contratos a preço fixo (nos quais os grandes riscos são assumidos, na prática, pela indústria).

Cabe ressaltar ainda para o caso francês a existência da prática da “Lei de Programação Militar” (*Loi de Programmation Militaire*), a qual busca conferir um tratamento verdadeiramente plurianual aos gastos da defesa e, portanto, maior estabilidade e melhores perspectivas de planejamento para governo, indústrias e militares²².

Considerações Finais – reflexões para a política industrial de defesa brasileira

Este artigo buscou ilustrar, sucintamente e conforme literatura internacional, os desafios postos para a política pública industrial de defesa brasileira em termos de gestão interorganizacional, com foco nas aquisições militares. Com base no exposto, é possível apontar algumas considerações tendo em mente as atuais discussões sobre a criação de uma carreira civil de defesa nacional no Brasil:

- A nomeação de militares das três Forças para cargos no Ministério da Defesa, trabalhando em conjunto com servidores civis, exerceu, desde 1999, a função fundamental de criar uma “cultura de MD”, viabilizando politicamente a pasta e, agora, abrindo caminho para a imprescindível carreira civil de defesa nacional;

²¹ Abordagem similar é conhecida nos EUA com o nome de “*evolutionary acquisition*”. Mais detalhes podem ser encontrados, por exemplo, no site da integradora de sistemas norte-americana MITRE < http://mitre.org/work/systems_engineering/guide/acquisition_systems_engineering/program_acquisition_strategy_formulation/evolutionary_acquisition.html >. Acesso em: 12/07/2012.

²² A atual lei de programação militar francesa compreende o período 2009-2014. Um relatório sobre sua execução no ano 2010, bem como outros dados sobre o orçamento militar francês, pode ser acessado online em: < <http://www.defense.gouv.fr/sga/le-sga-en-action/budget-finances-de-la-defense/budget#> >. Acesso em: 12/07/2012.

- O trabalho conjunto entre os membros dessa carreira e militares detém, conforme experiência internacional, o potencial de viabilizar a efetiva inserção das prioridades da Defesa na dura mas necessária realidade das prioridades e coordenações da Administração Pública;
- Tratando mais especificamente da gestão interorganizacional, verifica-se que apesar da existência, por exemplo, da Comissão Militar da Indústria de Defesa (CMID)²³, apoiada pelo Fórum da Indústria de Defesa (FID) e pelo Comitê Técnico da Indústria de Defesa (CTID), essas estruturas foram pouco utilizadas nos últimos anos como instrumentos de coordenação na esfera governamental;
- Argumenta-se, ainda, a importância de esses analistas de defesa trabalharem em conjunto com engenheiros e cientistas capacitados e experientes (civis e militares), a fim de diminuir a assimetria de informações entre governo e setor privado nas aquisições militares, especialmente no atinente à conceituação de complexos ‘sistemas de sistemas’. O aperfeiçoamento dessa interlocução governo-indústria concorre tanto para a boa aplicação dos recursos públicos quanto para o fortalecimento e a competitividade da Base Industrial de Defesa;
- Apesar de não ter sido o foco deste trabalho, é possível argumentar que os futuros analistas de defesa estarão em posição privilegiada para interagir não só com o setor público em geral, mas também com o meio universitário, ajudando a divulgar tanto os estudos sobre segurança e defesa nacionais quanto a própria carreira civil de defesa nacional.

Referências Bibliográficas

BITZINGER, A. Richard. “*Towards a brave new arms industry?*”. IISS, Adelphi paper 356, Oxford University Press, 2003.

BUZAN, Barry; HERRING, Eric. “*The arms dynamic in world politics*”. Lynne Rienner, Publishers, EUA, 1998.

CHUTER, David; CLEARY, Laura R. “Civilians in defence”. IN: CLEARY, Laura R; MCCONVILLE, Teri. “*Managing Defence in a Democracy*”. Routledge Military Studies, 2006

CLEARY, Laura R; MCCONVILLE, Teri. “Commonalities and constraints in defence governance and management” IN: CLEARY, Laura R; MCCONVILLE, Teri. “*Managing Defence in a Democracy*”. Routledge Military Studies, 2006.

²³ Portaria nº 611 do Ministério da Defesa, de 12 de maio de 2005.

COTTEY, Andrew; FORSTER, Anthony. “*Reshaping defence diplomacy: new roles for military cooperation and assistance*”. IISS, Adelphi Paper n° 365, 2004.

EUA – Estados Unidos. Department of Defense. “*Quadrennial Defense Review 2010*”. Fevereiro de 2010.

FRANÇA. “*The French White Paper on defence and national security*”. Présidence de La République, junho de 2008.

GHOLZ, Eugene. “Systems integration in the US Defense industry: who does and why is it important?”. IN: PRENCIPE, Andrea; DAVIES, Andrew; HOBDAI, Michael. “*The business of systems integration*”. Oxford University Press, 2006.

HERRERA, Geoffrey L. “Inventing the railroad and rifle revolution: information military innovation and the rise of Germany”. *Journal of Strategic Studies*. Vol.27, n° 2, junho de 2004.

JANOWITZ, Morris. “*O soldado profissional: estudo social e político*”. Edições GRD, 1967.

KAPSTEIN, Ethan B. “*Smart Defence Acquisition: learning from French Procurement Reform*”. Center for New American Security (CNAS), Policy Brief, 2009.

LEVENE, Peter. “*Defence Reform: an independent report*”. Crown copyright, junho de 2011.

MOREIRA, William de Sousa. “Obtenção de produtos de defesa no Brasil: o desafio da transferência de tecnologia”. *Revista da Escola de Guerra Naval*, v. 17, n° 1, junho de 2011:127-149.

O'TOOLE Jr., Laurence J. “Relações interorganizacionais no processo de implementação”. IN: PETERS, Guy B.; PIERRE, Jon (org.). “*Administração pública: coletânea*”. Editora UNESP/ENAP, 2010:229-248.

OWENS, Mackubin Thomas. “*US civil-military relations after 9/11*”. Continuum, NY, 2011.

REINO UNIDO. “*National Security through technology: technology, equipment, and support for UK Defence and Security*”. Ministry of Defence, February 2012.

SAPOLSKY, Harvey M.; GHOLZ, Eugene; TALMADGE, Caitlin. “*US Defense Politics: the origins of security policy*”. Routledge, Nova York, 2009.

SILVA, Peterson F. da. “Financiamento e gestão da defesa nacional: diplomacia, independência operacional e tecnologia”. *Ministério da Defesa - Artigos sobre o Livro Branco de Defesa Nacional*, 2011.

TAYLOR, Trevor. “Defence acquisition” IN: CLEARY, Laura R; MCCONVILLE, Teri. “*Managing Defence in a Democracy*”. Routledge Military Studies, 2006:201-218.

TAYLOR, Trevor; TATHAM, Peter. “Five key challenges for the management of UK defence: an agenda for research?”. *International journal of defence acquisition management*, Vol. 1, 2008:22-38.

UE – União Europeia. Commission of the European Communities. Communication from the Commission. “*An European Security Research and Innovation Agenda*”. Brussels, 21/12/09.