

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

AMÉRICA DO NORTE - EUROPA - AMÉRICA DO SUL

YVES BÉLANGER - AUDE-E. FLEURANT

HÉLÈNE MASSON - YANNICK QUÉAU





A *Iniciativa Agora França-Brasil* tem o imenso prazer de colocar a disposição do público acadêmico e empresarial este caderno do Instituto de Pesquisa Estratégica da Escola Militar Francesa (IRSEM) traduzido em português.

A *Iniciativa Agora França-Brasil*, financiada pelo grupo DCNS tem como objetivo desenvolver o intercâmbio intelectual entre pesquisadores franceses e brasileiros dentro das principais áreas de competência da DCNS, como da Indústria de Defesa, de acordo com nossa atividade industrial, e considerando também o Atlântico sul, de acordo com nossa visão de que o mar é o futuro do planeta e nós devemos protegê-lo e preservá-lo.

A *Iniciativa Agora França-Brasil* carrega esse nome devido a sua atuação no favorecimento do intercâmbio por ser um fórum de discussão (Agora – em grego antigo), bem como a palavra Agora no sentido Português do termo, que dá uma noção de imediatismo, pois devemos responder hoje as questões dos desafios futuros.

Podemos traduzir essa iniciativa da seguinte forma:

- Bolsas para financiar os deslocamentos dos pesquisadores franceses ao Brasil para dar apoio aos eventos.
- Bolsas para financiar os deslocamentos dos pesquisadores brasileiros à França para participar dos eventos.
- Tradução de obras ou artigos do Francês para o Português, e vice versa, a fim de facilitar os intercâmbios.
- Facilitar a aproximação das entidades de pesquisa francesa e brasileira de modo a permitir colocar em prática os acordos de trocas bilaterais.
- Patrocínio de eventos científicos no Brasil

A *Iniciativa Agora França-Brasil* tem por missão aproximar nossos dois países em torno desses temas que são de fundamental importância. Com o intuito de desenvolver um projeto de longo termo, que será levado a evoluir ao longo do tempo, esperamos obter uma dimensão cada vez maior com o apoio de outras parcerias que, assim como nós, dão grande importância a esse forte elo que une nossos dois países.

Contatos: iafb@dcnsdobrasil.com.br – DCNS do Brasil - Rua Lauro Müller 116, sala 3102 – Botafogo – Rio de Janeiro, RJ – CEP: 22290-160

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

Yves Bélanger - Aude Fleurant
Hélène Masson - Yannick Quéau

A economia de defesa mundial passa atualmente por uma importante fase de mutação cujo resultado é ainda muito indeterminado. Esta transição é provocada pelo deslocamento parcial dos impulsos de crescimento das despesas militares direcionadas a novos pólos, particularmente a Ásia. Entretanto, a atualidade geopolítica desta zona e a afirmação da potência chinesa ocultam, por vezes, a dinâmica de trabalho no Atlântico. Assim sendo, estes fatores são ricos em ensinamentos no contexto da mundialização da indústria da defesa.

Os textos reunidos neste caderno examinam a trajetória recente da Europa, dos Estados Unidos e da América do Sul em um espaço transatlântico em fase de *tricontinentalização*. Tais textos colocam em perspectiva as escolhas que atores governamentais e industriais fazem frente a um contexto econômico e de segurança flutuantes. A abordagem revela as tensões subjacentes aos processos, assim como a interpenetração das lógicas econômicas e políticas que lhes dão suporte. A pressão exercida nos orçamentos de defesa dos países da zona do Atlântico Norte, cuja indústria é ainda detentora das capacidades técnico-industriais militares mais avançadas e o crescimento sustentável das economias emergentes, conduzem compradores e clientes a adotarem novas estratégias industriais de defesa, no intuito de adaptarem-se aos novos parâmetros do mercado de armamentos.



**IRSEM Escola
Militar
1 place Joffre – case 46
75700 PARIS SP 07**

<http://www.defense.gouv.fr/irsem>

ISSN : 2110-0809

ISBN : 978-2-11-129680-0



AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

AMÉRICA DO NORTE – EUROPA – AMÉRICA DO SUL

**YVES BELANGER - AUDE FLEURANT
HELENE MASSON - YANNICK QUEAU**

Maiο 2012

ADVERTÊNCIA

As opiniões emitidas neste documento
só dizem respeito aos seus autores.
As mesmas não constituem de nenhuma forma
uma posição oficial do Ministério da Defesa.

**ISSN : 2110-0809
ISBN : 978-2-11-129680-0**

Cadernos da IRSEM já publicados:

Edição Especial : AS FRONTEIRAS DA UNIÃO EUROPEIA OU OS ESTADOS-UNIDOS DA EUROPA ?

- 1. AÇÃO EXTERIOR E DEFESA, A INFLUÊNCIA FRANCESA EM BRUXELAS**
- 2. O PLANO OBAMA-MCCHRYSTAL, O EIXO DO MAL MENOR**
- 3. ESTRATÉGIA OPERACIONAL E ASPECTOS CIVIS DA GESTÃO DE CRISES: QUAL "DOCTRINA" PARA O COMPONENTE CIVIL DA PESD?**
- 4. O PARLAMENTO EUROPEU NA PSDC**
- 5. QUAL ESTRATÉGIA DE INFLUÊNCIA NO APOIO ÀS OPERAÇÕES MILITARES ?**
- 6. ABORDAGEM GLOBAL NA GESTÃO CIVIL-MILITAR DE CRISES : ANÁLISE CRÍTICA E PROSPECTIVA DO CONCEITO**
- 7. UM MUTANTE JURÍDICO, A AGRESSÃO INTERNACIONAL?**
- 8. OS DESAFIOS ESTRATÉGICOS AFRICANOS: EXPLORAÇÃO DAS RAÍZES DO CONFLITO**
- 9. KAPISA, KALACHNIKOV E KORRIGANLES - DESAFIOS POLÍTICOS E ESTRATÉGICOS NA SOMÁLIA**

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

O Instituto de Pesquisa Estratégica da Escola Militar (IRSEM) foi criado em 2009 pelo Ministério da Defesa para lançar novos caminhos de reflexão estratégica e promover a pesquisa sobre questões de defesa. Seus 35 pesquisadores permanentes, assistidos por uma equipe de suporte de 12 pessoas, reúnem abordagens acadêmicas e militares em uma perspectiva multidisciplinar. Em estreita colaboração com as principais autoridades do Ministério (Estado Maior das Armas, Secretaria Geral de Administração, Direção Geral de Armamento, Delegação de Negócios Estratégicos, Ensino Militar Superior) e em conexão com a rede francesa de pesquisa universitária e com os *think tanks*, a IRSEM complementa as experiências operacionais e a assistência em decisões, por uma reflexão estratégica conceitual que faz parte de um esforço maior para desenvolver a excelência de pesquisa, formação e documentação no site da Escola Militar.

O conjunto das **manifestações científicas** organizadas pela l'IRSEM está publicado no site : www.defense.gouv.fr/irsem

Outras produções da IRSEM :

- **5 coleções** podem ser consultadas on line: Cadernos, Estudos, *The Paris Papers*, Fichas da Irsem e nossa Carta de informação eletrônica.
- **1 revista** acadêmica (Os Campos de Marte) é editada para a Documentação Francesa.

Um **programa Jovens Pesquisadores** visa incentivar o surgimento trocas estratégicas, graças a um seminário mensal, às bolsas de doutorado e pós-doutorado e ao suporte financeiro e logístico

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

BIOGRAFIAS:

Yves Bélanger é diretor do Observatório de economia política de defesa (OEPD). É professor titular no departamento de ciência política da Universidade do Quebec em Montreal.

Aude Fleurant é diretora da área de estudos "Armamento e economia de defesa" no Instituto de pesquisa estratégica da escola militar (IRSEM).

Hélène Masson é pesquisadora Sênior na Fundação para a pesquisa estratégica (FRS) onde dirige o pólo de pesquisas "Defesa e indústria".

Yannick Quéau é pesquisador associado na Fundação para a pesquisa estratégica (FRS) e no Observatório de economia política de defesa (OEPD).

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

PREFÁCIO

Este caderno é fruto de uma colaboração entre o Observatório de economia política de defesa (OEPD), a Fundação para a pesquisa estratégica (FRS) e o Instituto de pesquisa estratégica da escola militar (IRSEM). Ele conclui um trabalho iniciado no outono de 2011, no qual as primeiras bases foram propostas em novembro por ocasião do colóquio sobre as relações transatlânticas, organizado pelo Instituto de estudos internacionais e mundialização (IEIM) da Universidade do Quebec em Montreal. Em um painel sobre a indústria de defesa, nós exploramos o crescente papel da América Latina nos negócios transatlânticos que não estão mais confinados a uma dinâmica norte-norte.

Para introduzir a problemática tricontinental, o texto de **Yves Bélanger** coloca em evidência a profunda fase de transformação pela qual passa a economia de defesa em escala mundial. O autor também analisa o deslocamento de certos impulsos de crescimento do mercado e as consequências desta transição nas estratégias desenvolvidas pelas indústrias de armamentos. Ele constata que o hemisfério sul americano é considerado como estratégico daqui em diante, constituindo-se também como um alvo principal dos industriais de defesa, particularmente europeus, mas também americanos, que devem agora lidar com as restrições orçamentárias, modificando sua abordagem em matéria de exportação.

O capítulo realizado por **Aude Fleurant** estuda o caso americano. A autora constata que o Estado deve mobilizar todos os instrumentos à sua disposição para orientar os processos em curso de acordo com os seus interesses, não obstante um contexto orçamentário difícil. Ela analisa a convergência entre a visão trazida pelo governo e as estratégias industriais, particularmente no que tange à capacidade das empresas americanas em projetarem-se internacionalmente. Confrontando o agora com certas consequências de decisões tomadas nos anos 1990, o governo propõe um conjunto renovado

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

de ações às empresas nacionais de defesa, cuja perenidade e capacidade tecnológica continuam sendo um dos eixos centrais de sua política de defesa e segurança.

Hélène Masson procede com um balanço da situação europeia na área de armamentos, colocando em evidência sua complexidade e incertezas que reinam quanto ao futuro da indústria em um horizonte de 5 a 10 anos. A fragmentação da oferta e da demanda, a fraqueza dos mercados domésticos, a concorrência acirrada entre as empresas do velho continente no mercado de exportação e a transferência de competências ao exterior no âmbito de pedidos de compensações são fenômenos que levam a crer em um enfraquecimento da BITD europeia com o tempo. Além disso, o forte nível de penetração de empresas principalmente britânicas e italianas no mercado dos Estados Unidos, acrescenta restrições às suas ações fora do âmbito norte americano, o que amplia os desafios que a indústria de defesa europeia deve enfrentar atualmente.

Finalmente, **Yannick Quéau** explora a dinâmica sul americana a partir do exame das práticas realizadas pelo Brasil, Colômbia, Venezuela, Chile e Argentina. O autor elucida o caráter diversificado das políticas nacionais no âmbito da economia de defesa e explora os fatores que possam explicar estas diferenças. Também coloca em evidência o papel estruturante do Brasil na instauração de uma lógica competitiva em escala continental, dadas as suas capacidades e a sua tendência de influência regional. O desejo de Brasília de desenvolver cooperações bilaterais com os Estados da zona suscita nestes países, com efeito, o receio de se verem presos em uma relação que lhes é desfavorável, o que motiva a pesquisa de vias alternativas. Dentro desta dialética de cooperação/concorrência, os países da América do Sul se nutrem de tecnologia e de capacidade industrial vindas dos países do Atlântico Norte, principalmente dos países Europeus, em um esforço global de ultrapassar um espaço atlântico, o que para eles é sinônimo de tutela tecnológica. Os novos participantes do mercado regional (Rússia, China, Índia, África do Sul, Israel) já fazem uso

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

desta dinâmica.

** Os autores gostariam de agradecer ao professor Dorval Brunelle, diretor da IÉIM, pela oportunidade oferecida de participarem no colóquio internacional "Comunidades transatlânticas: assimetrias e convergências" realizado na Universidade do Quebec em Montreal no mês de novembro de 2011.*

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

SUMÁRIO

BIOGRAFIAS:.....	3
PREFÁCIO	4
1 Economia de defesa e indústria militar, a mundialização em um momento de recuo orçamentário.....	1
O mercado de armamentos e sua base industrial de defesa.....	12
2 IMPULSOS E CONSEQUÊNCIAS DAS MUTAÇÕES DA INDÚSTRIA DE DEFESA AMERICANA	25
2.1 Os anos de abundância	28
2.1.1 A importância das relações transatlânticas Norte-Norte.....	35
2.1.2 A posição da América do Sul	38
2.2 2008-2012, os impulsos da mudança	42
2.2.1 Um processo iniciado no começo da crise econômica e financeira.....	43
2.2.2 4 grandes eixos de intervenção	71
2.3 "Keep ahead of the curve": continuidade e tensões na abordagem americana.....	78
3 A INDÚSTRIA DE DEFESA EUROPEIA E OS MERCADOS DA AMÉRICA DO NORTE E DA AMÉRICA LATINA: ENTRE ATRATIVIDADE E GESTÃO DE RISCOS	83
3.1 Mercado de defesa europeu: tempo de incertezas	84
3.1.1 Créditos de equipamento e política de austeridade orçamentária	84
3.1.2 Abertura à concorrência e renegociação dos contratos	89
3.1.3 Os industriais diante da escolha de cooperação da França e do Reino Unido.....	91
3.2 Tempo de reestruturações	95
3.3 A conquista do mercado de defesa norte-americano : novas abordagens estratégicas em um ambiente de retraído	99
3.3.1 Um Mercado de defesa e segurança ainda atrativo	99
3.3.2 BAE Systems e Finmeccanica : ligações transatlânticas históricas	101
3.3.3 Reposicionamento e estratégia indireta de penetração no mercado.....	104

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

3.3.4	Restrições regulamentares e riscos ITAR.....	106
3.4	O Brasil, exemplo das oportunidades e de riscos ligados à conquista de novos mercados na América latina	108
3.4.1	Os fornecedores europeus frente às ambições de poder do Brasil	109
3.4.2	Parada estratégica	114
3.5	Conclusão.....	116
4	IMPULSOS E LIMITES DO DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA DE DEFESA NA AMÉRICA DO SUL	117
4.1	A dinâmica orçamentária regional.....	120
4.2	Os impulsos dos processos sul americanos de aquisição de armamentos	127
4.3	As estratégias nacionais.....	132
4.3.1	O Brasil : entre riscos internos e ambições globais assumidas	132
4.3.2	A Venezuela : o imponente parceiro russo.....	139
4.3.3	A Colômbia : além do plano de mesmo nome	142
4.3.4	O Chile : os aliados de Washington como rota de desvio	144
4.3.5	A Argentina : tempos de atraso	147
4.4	Os desafios dos Estados sul americanos: consolidar os BIDs locais, superar a dependência tecnológica, exportar e conviver com o gigante brasileiro	149
4.5	Conclusão : ambições, ameaças e atlantismo.....	154
5	O QUE REVELA COLOCAR EM PERSPECTIVA AS AÇÕES DOS TRÊS CONTINENTES?	159
	E a França ?	165

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Mercado e controle industrial: alguns dados, em bilhões de dólares	19
Tabela 2: Evolução do nível de dependência do mercado de defesa dos principais grupos, em percentuais	21
Tabela 3: exemplos de reestruturações 2008-2009	62



AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Divisão das despesas militares mundiais, 1988	3
Figura 2: Divisão das despesas militares mundiais, 2010	4
Figura 3: Evolução das despesas militares mundiais por país e região (base 100: ano 2000)	5
Figura 4 : Evolução das despesas militares da China, do Japão e da Índia, em bilhões de dólares constantes.....	7
Figura 5: Evolução da taxa de crescimento prevista nos orçamentos relacionados com compra de materiais, nos três países europeus, em percentuais	9
Figura 6: Evolução das despesas militares mundiais, média decenal 1990-2009, em bilhões de dólares constantes (2010)	14
Figura 7: Evolução das vendas de armas nos países em desenvolvimento, média decenal 1990-2009, em milhões de dólares constantes (2010).....	15
Figura 8: Evolução das entregas de armas nos países em desenvolvimento, 1980-2010, em milhões de dólares constantes (2010).....	24
Figura 9: Evolução dos gastos militares dos Estados-Unidos, 1948-2011 em \$ bilhões constantes (2012)	28
Figura 10: Evolução do orçamento do DoD 2000-2010 em.....	30
\$bilhões constantes (2012).....	30
Figura 11: Evolução dos orçamentos de investimentos do DoD 2000-2011 em \$bilhões constantes (2012)	31
Figura 12: Evolução de VN em defesa combinada dos 7 líderes de defesa dos Estados-Unidos, 2000-2010 em \$Milhões	33
Figura 13: Quota de defesa (escuro) e quota "outros mercados" (claro) no volume de negócios dos 7 líderes de defesa 2000-2010, em %	34
Figura 14: exemplos da presença dos 7 líderes americanos na Europa	36
Figura 15: 5 principais Estados europeus receptores das exportações de defesa dos Estados Unidos, 2002-2009 em valor de entregas (\$ Milhões de EU correntes).....	37
Figura 16: Exportações militares americanas por região de destino, 2003-2010, valor de entrega em \$ Milhões de E.U. correntes (2010).....	39

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

Figura 17: Principais países clientes, 2002-2009 (\$Milhões de E.U. correntes)	40
Figura 18: Evolução do orçamento de defesa americana, de base e OCO, em \$ bilhões US em 2012.....	51
Figura 19: FYDP na proposta orçamentária de 2013	57
Figura 20: Despesas em defesa na Europa: em preços correntes e constantes (€ Bilhões).....	84
Figura 21: Despesas em equipamento 2009-2010 na Europa (€ bilhões)	86
Figura 22: Despesas em P&D (inclusive R&T) 2009-2010 na Europa (€ bilhões)	86
Figura 23: Empregos no setor Aeronáutico e de Defesa em 2010.....	95
Figura 24: os 6 grandes grupos da aeronáutica e da defesa na Europa	96
Figura 25: Classificação dos principais grupos de defesa europeus nos TOP 100	97
Figura 26: Comparação Europa / Estados-Unidos dos orçamentos de equipamentos, R&D e R&T, 2006-2010 (Bilhões de €).....	100
Figura 27: Presença da BAE Systems e da Finmeccanica nos Estados Unidos (2010).....	103
Figura 28: Grupos europeus: comparação das vendas realizadas nos Estados Unidos (dados de 2010)	104
Figura 29: Distribuição por país dos gastos militares na América do Sul, 2005-2010 (em bilhões USD - 2009).....	122
Figura 30: Evolução dos orçamentos de defesa das 5 principais potências militares na América do Sul, 2000-2010 (em bilhões USD de 2009).....	122
Figura 31: Evolução da transferência de armas na América do Sul por local de origem (em bilhões USD - 1990)	125
Figura 32: Evolução dos orçamentos de aquisição nas 5 principais potências militares da América do Sul, 2008-2015 (em bilhões USD - 2011)	125
Figura 33: Evolução dos gastos militares na América do Sul*, 2000-2010	127
Figura 34: Divisão por país das despesas mundiais em R&D, 2010	151
Figura 35: Evolução dos orçamentos de P&D militar, 2008-2015.....	152

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

1 Economia de defesa e indústria militar, a mundialização em um momento de recuo orçamentário

Yves Bélanger

O presente artigo destina-se a fazer o encontro entre duas questões, quais sejam: (1) a trajetória do mercado mundial de armamentos, dependente diretamente do nível das despesas militares e (2) a questão da base industrial que alimenta a defesa.

Devido aos dados difundidos pelos governos, temos à nossa disposição uma avaliação muito boa da economia de defesa mundial. Segundo uma compilação efetuada pelo Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), a economia de defesa mundial oficial teria totalizado 1 560 Bilhões de dólares em 2010¹. É mais difícil quantificar o mercado de armamentos, que compreende mais especificadamente a produção e manutenção dos materiais, bem como os serviços prestados para as Forças Armadas pela indústria. Este valor é notadamente dependente de políticas mutáveis, mas a análise da estrutura de despesas dos países permite constatar as despesas militares correspondem a cerca de 40%, que as situariam em torno de 700 Bilhões de dólares.

Os dados do SIPRI nos fornecem uma informação que permite constatar o lado flutuante da economia de defesa. A partir do fim da guerra fria, em 1989, os gastos militares passaram, em escala mundial e em dólares constantes², de 1441 Bilhões para 980 Bilhões em 1999, uma queda de 32% do poder de compra, para retomar em seguida o caminho do crescimento e

¹ Em dólares constantes de 2009

² Idem



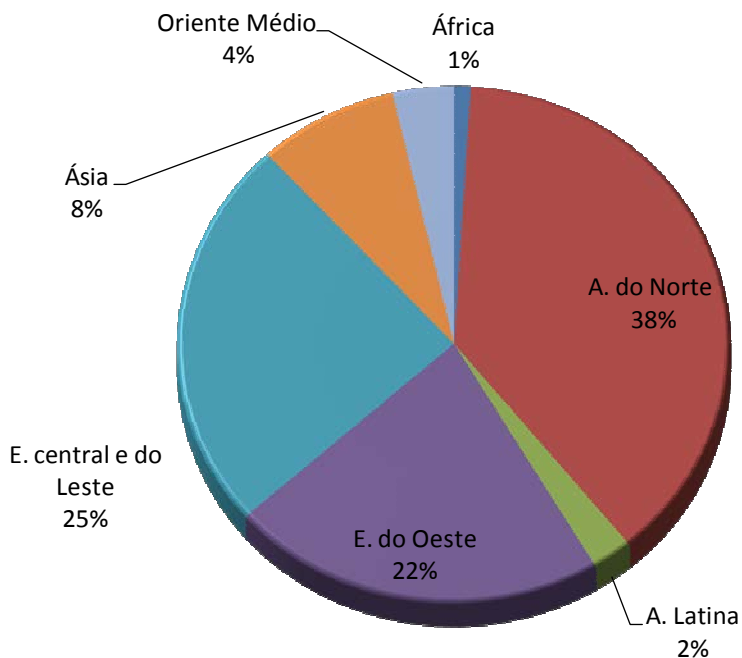
AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

atingir 1560 Bilhões de dólares em 2010 (+59%). Uma análise mais detalhada permite compreender que a responsabilidade por esta flutuação é essencialmente atribuída aos Estados Unidos, que representam a origem de 46% das despesas militares no planeta (ver as figuras 1 e 2). O ciclo americano de crescimento dos anos 2000 é a consequência direta das guerras no Iraque e no Afeganistão e mais genericamente, da guerra contra o terrorismo. Mais de 1 200 Bilhões de dólares foram destinados aos conflitos afegão e iraquiano, o que levou os corpos militares do país a dobrarem seus gastos em dez anos (2000-2010).

Um processo de redução de esforços orçamentários, no entanto, foi iniciado em 2011 e, se a situação econômica do país não melhorar significativamente, a tendência de queda tende a persistir ao menos até 2015. Espera-se um decréscimo do orçamento de defesa americana situado em torno de 25%. Todavia, os Estados Unidos vão continuar sendo a principal fonte de alimentação da economia de defesa mundial, mas o país não será mais o vetor de crescimento que foi durante os anos 2000. Se a baixa dos orçamentos militares americanos atingirem o nível previsto, estima-se que despesas mundiais entrem em uma nova fase de retração. Mas não se pode concluir que todas as regiões do mundo estarão inseridas na mesma dinâmica. De fato, o estudo do caminho seguido pelas diferentes regiões (figura 3) revela várias constatações sobre a trajetória seguida pela economia de defesa no planeta.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

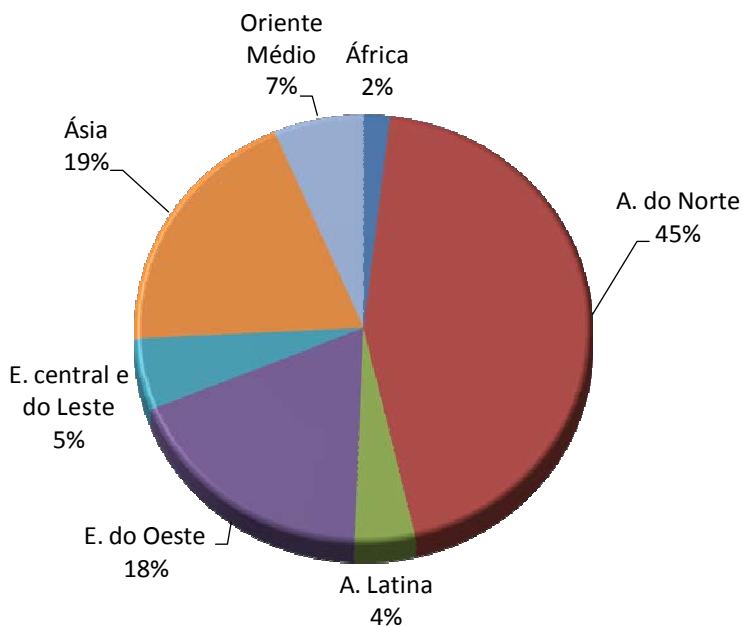
Figura 1: Divisão das despesas militares mundiais, 1988



Fonte: segundo os dados do SIPRI.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

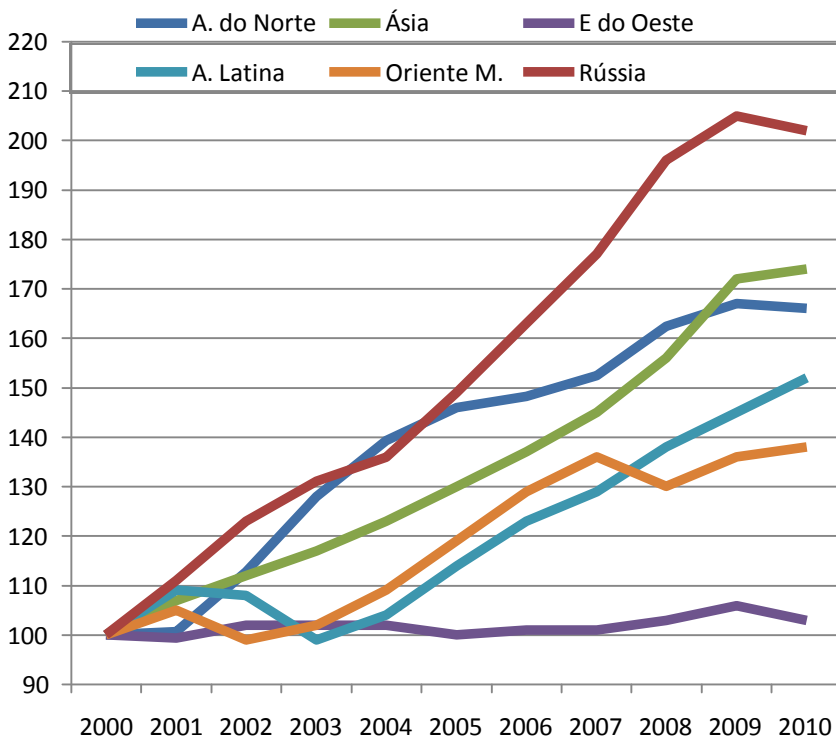
Figura 2: Divisão das despesas militares mundiais, 2010



Fonte: segundo os dados do SIPRI.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

Figura 3: Evolução das despesas militares mundiais por país e região (base 100: ano 2000)



e= estimadas

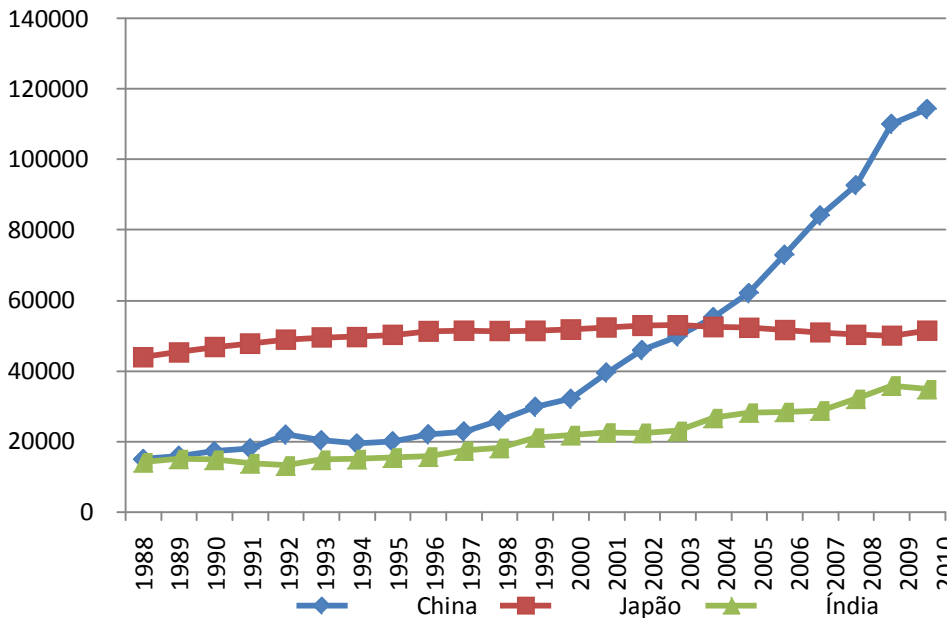
Fonte: segundo os dados do SIPRI.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

O pólo mais ativo é o da Ásia, onde dominam três potências com zonas de influência sobrepostas e com políticas por vezes conflituosas (sobre energia nuclear, controle dos mares, etc..). Trata-se da China, do Japão e da Índia. Estes três países são responsáveis pela quota de despesas militares da região ter crescido sensivelmente em 20 anos (de 60% a 69%). A abertura da OMC para a produção chinesa em 2001 iniciou um processo de enriquecimento que abriu a possibilidade de um investimento nacional no setor de defesa cada vez mais consistente. Esta China é a responsável pela redefinição da maior parte das nações nestes anos. Mesmo os Estados Unidos anunciaram que concentrarão seus esforços militares na zona pacífica durante os próximos anos. Eles estão à procura de uma política apta a promover a sua dominação, concedendo à China o que ela estima essencial para sua segurança. Mas em Washington certa inquietude prevalece. Mais lenta, a decolagem da economia Indiana igualmente iniciou um processo de reinvestimento em defesa. No Japão, ao contrário, os problemas econômicos e os limites impostos pela sua constituição se traduzem em uma limitação dos fundos oficialmente destinados para a defesa. De qualquer forma, a Ásia é nos dias atuais a segunda fonte em importância de atividade econômica militar e as potências desta região aspiram (a China em primeiro lugar) a construção de bases industriais de defesa aptas a sustentar suas aspirações políticas nacionais. As empresas militares do território conquistam influência mundial, embora seu foco de interesse primeiro continue sendo em grande parte nacional.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

Figura 4 : Evolução das despesas militares da China, do Japão e da Índia, em bilhões de dólares constantes



Fonte: Segundo os dados do SIPRI.

A Rússia é um caso particular. Esta potência destronada nos anos 1990 está, com Putim, engajada em um processo que visa retomar o brilho do passado. O governo Putim estima que a modernização de sua indústria deve incorporar simultaneamente uma melhora da produtividade, aquisição de novas capacidades tecnológicas e redução do preço de materiais. Vislumbram-se para o futuro parcerias com o Oeste. O governo projeta os orçamentos em crescimento com seus consequentes investimentos na modernização das usinas mais promissoras.

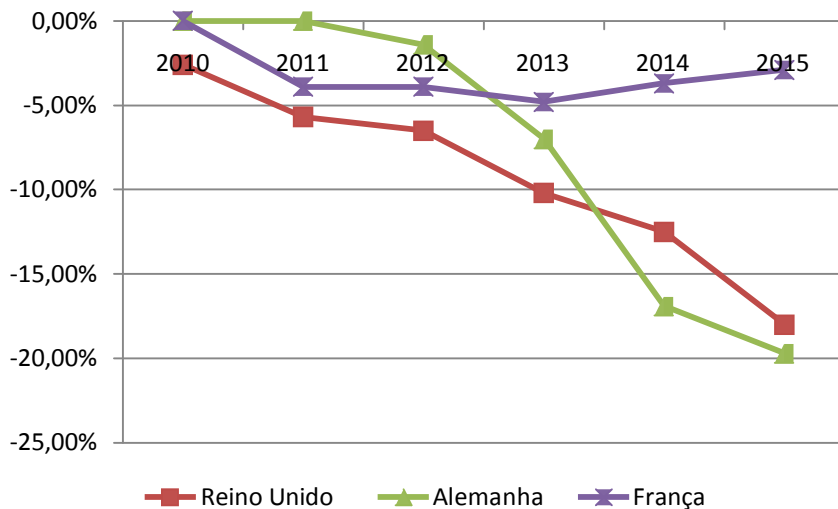
AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

A América Latina não tem um peso tão decisivo na economia de defesa do planeta, mas, no entanto, trata-se de outra região que conheceu um crescimento significativo a partir dos anos 1990 (+68%). Esta evolução deve-se essencialmente a dois países: Brasil, que anualmente dá origem de 45% a 50% das despesas da região e Colômbia, onde o orçamento de defesa dobrou em 10 anos. Neste último país, a demanda de segurança dos Estados Unidos nutriu o mercado nacional. A região é igualmente habitada por um sentimento de independência que incita certos governos a procurarem uma maior autonomia em matéria de produção de armamentos (ver o texto de Yannick Quéau). O Brasil continua a ser o principal veículo de crescimento dos gastos regionais e sua intenção é claramente dotar-se de uma indústria nacional capaz de contribuir para o surgimento do país na cena internacional.

Sob o impulso dos conflitos que pontuaram a evolução da região (guerra Irã-Iraque, guerra do Líbano, guerra do Golfo, guerra do Iraque, etc...) as três últimas décadas fizeram do Oriente Médio um participante do mercado mundial muito frequentado pelos países produtores de armas. Nos últimos anos, um importante processo de modernização dos materiais militares foi realizado e nada indica que este processo poderá ser interrompido, mesmo que a «primavera árabe» abra às portas para certa renovação.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

Figura 5: Evolução da taxa de crescimento prevista nos orçamentos relacionados com compra de materiais, nos três países europeus, em percentuais



Fonte: Jane's.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

O Oeste da Europa é a única região do mundo onde o poder de compra relacionado com as despesas militares não progrediu após os anos 2000, uma realidade que não parece estar a ponto de mudar (ver o texto de Hélène Masson). De fato as reduções orçamentárias são esperadas em todos os países importantes, incluindo o Reino Unido, a Alemanha e a França, como mostra a Figura 5. Em todo o continente europeu, o debate sobre a conveniência de associar uma perda de influência ao traçar as despesas militares continua. Obviamente, o acesso aos mercados estrangeiros é mais crucial do que nunca para esta indústria de defesa, que continua a ocupar a posição de a mais importante do mundo, após os Estados Unidos.

Durante os anos 2000, foi muito questionado se a comunidade internacional iniciaria uma nova corrida armamentista. Com o recuo em que nos encontramos atualmente, pode-se afirmar que não é o caso, ao menos no Ocidente. O movimento atual de reinvestimentos parece menos o fato de um processo global de envergadura planetária do que consequência do posicionamento buscado atualmente pelas potências participantes do BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China). Onde estes países irão parar? É evidentemente difícil responder esta questão, mas pode-se afirmar que contanto que a busca de influência possa se apoiar na prosperidade econômica e em uma boa demanda interior, o processo tende a continuar.

Em uma perspectiva tricontinental desenvolvida na presente obra, é necessário ressaltar que atualmente a Europa, a América do Norte e a América Latina são, em conjunto, a origem de 68% das despesas militares mundiais, o que torna este grupo, de longe, o principal mercado do planeta - uma realidade que não parece que irá mudar no curto prazo, mesmo que a Ásia avance em um bom ritmo. Mas é necessário também ter em mente que as regiões mais importantes, quais sejam os Estados Unidos e a Europa, entram em um período de retração, que obriga os atores a

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

reverem as políticas governamentais e as estratégias comerciais aplicadas ao mercado de defesa. A América Latina é o único território aparentemente promissor de crescimento em um futuro previsível e este crescimento será principalmente devido ao Brasil, o que coloca este país na frente do mercado dos anos 2010.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

O mercado de armamentos e sua base industrial de defesa

Dentro do contexto que descrevemos, do mercado de armamentos e a indústria que o alimenta evoluiu, dois fenômenos devem ser colocados em evidência: o primeiro diz respeito à transformação da natureza dos negócios internacionais de defesa, cada vez mais condicionados pelas aspirações industriais e tecnológicas das novas potências econômicas; o segundo fenômeno refere-se ao surgimento de uma indústria militar cada vez mais globalizada.

Não podemos mais falar em negócios internacionais de defesa nos anos 2010 como fazíamos há trinta anos. Naquela época, as transferências de tecnologias e de capacidade de produção relacionadas às vendas de armas estavam mais circunscritas do que hoje em dia. De fato, os países importadores formulam cada vez mais novas exigências que, notadamente, dão lugar a políticas de deslocamento industrial (offsets) de defesa mais substanciais. Estas políticas exploram uma prática corrente que permite a um governo requisitar uma compensação pelas suas compras de equipamentos militares. Estas exigências não estão sempre diretamente relacionadas às compras em questão, mas elas decorrem, na maioria das vezes, do desejo de gerar benefícios estruturais à transação. Atualmente, cerca de 130 países exigem compensações por parte de seus fornecedores de sistema de defesa e 60% dentre eles formulam esta exigência ao menos há 15 anos. A popularidade crescente das compensações industriais torna cada vez mais difícil gerenciá-las. Nos Estados Unidos, os contratos que implicam em compensações econômicas representavam entre 30% e 40% do volume de vendas ao exterior. Após alguns anos, eles totalizam cerca de 70%³³. Sabe-se, há bastante tempo, que a fórmula das compensações industriais permite que surjam novos produtores e assim, com o tempo, aumenta-se a concorrência em escala internacional, mas esta prática está tão bem enraizada que não há como fazer a máquina recuar.

³ U.S. Department of Commerce, Bureau of Industry and Security, *Offsets in Defense Trade, Fifteenth Study*, dezembro de 2010.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

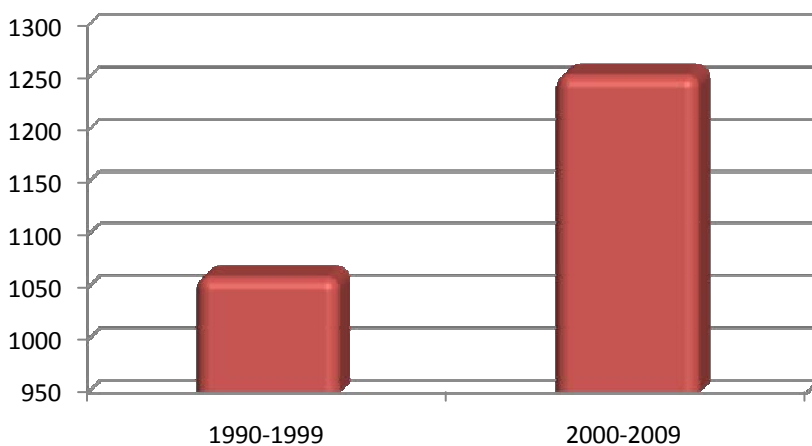
Esta evolução provoca reações nos integrantes da defesa (OEM) e nos países produtores de armamentos, inclusive os Estados Unidos. Washington considera que as expectativas de compensação dos países minam, cada vez mais, a capacidade de manter uma base industrial funcional e suficiente em seu próprio território (ver o texto de Aude Fleurant). De fato, as vendas de armas contribuem cada vez menos para a sustentação das usinas e do emprego dos países produtores e favorecem cada vez mais a exportação de tecnologias. Muitas vezes as empresas vivem esta situação com dificuldade, pois são colocadas sob fogo cruzado. De um lado, seus clientes exigem mais atividade econômica em seus territórios e de outro, seus governos exigem uma prova de lealdade de produção e contratação local. Mas, como atualmente as exportações são vistas pelos produtores ocidentais como uma fonte de atividade suscetível de compensar a queda das vendas em nível nacional, para não fechar as portas, no mais das vezes, aceitam jogar o jogo do comprador.

É difícil valorar as políticas de compensação em termos de impacto na produção. Mas, estudando-se a evolução das vendas de armas pode-se formar uma primeira opinião sobre o assunto. Segundo o levantamento realizado periodicamente pelo serviço de pesquisa do Congresso dos Estados Unidos⁴, durante as décadas de 1990 e 2000, o valor médio de entregas de armas destinadas aos novos países industriais (NPI) e aos países em desenvolvimento (PD) diminuiu significativamente. De fato, a média de venda de armas dos dez anos decaiu 28% (figura 7) entre 1990 – 1999 e 2000-2009, mas a média de despesas militares, por outro lado, progrediu 18% (figura 6). A produção local nos NPI e PD provavelmente aumentou, o que nos traz novamente aos países do BRIC.

⁴ Richard F. Grimmett, Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2003-2010, CSR Report for Congress, 2011.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

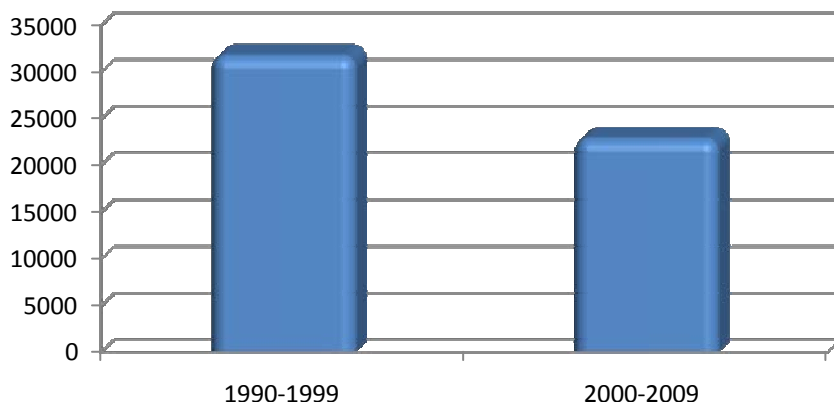
Figura 6: Evolução das despesas militares mundiais, média decenal 1990-2009, em bilhões de dólares constantes (2010)



Fonte: SIPRI, *SIPRI Yearbooks*. Anos variados.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

Figura 7: Evolução das vendas de armas nos países em desenvolvimento, média decenal 1990-2009, em milhões de dólares constantes (2010)



Fonte: Richard Grimmett, *Conventional Arms Transfers to Developing Nations*, Reports for Congress, anos variados.

Com efeito, os países do BRIC ocupam aqui os primeiros planos, pois a busca de compensações em defesa é parte integrante de sua política industrial. A Índia, cujo orçamento de defesa cresce rapidamente e que dá origem a 10% da compra de armamentos em âmbito internacional formula, por exemplo, novas exigências desde que seu plano de modernização de armamentos foi reescrito em 2010⁵. O país favorece abertamente as parcerias entre empresas estrangeiras e fabricantes de componentes nacionais. Porém, os investidores estrangeiros não podem deter mais de 26% das eventuais co-empresas. Estes investidores estão previamente autorizados depois de um tempo a assumirem a gestão de

⁵ Laxman K Behera, *Índia's Defence Budget 2012-13*, Institute for Defence Studies and Analyses, 20 de março de 2012.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

parte das exigências de compensações industriais. A manobra alivia o fardo imposto aos fabricantes estrangeiros, mas permite ao mesmo tempo, conduzir a uma integração mais completa das empresas indianas em programas de armamento.

Por seu turno, o Brasil incentiva as empresas estrangeiras (principalmente europeias) a instalarem-se em seu território e a realizarem transferências de tecnologias. Suas expectativas em compensações estão inseridas em um contexto de política industrial elaborada com ênfase na defesa. Além disso, um decreto assinado em setembro de 2011 criou um regulamento fiscal especial para os fabricantes de equipamentos militares. A redução de impostos revela-se uma ferramenta capaz de contribuir para o reforço da base industrial de defesa nacional, reduzindo a dependência estratégica dos produtores de armas estrangeiros.

Quanto à China, esta exige de seus fornecedores uma contribuição ativa no desenvolvimento e na modernização de sua base industrial nacional de defesa. Pequim integrou ao seu novo plano quinquenal o objetivo de dotar-se de uma indústria militar de classe mundial apta a sustentar a projeção chinesa no mundo. Procura-se, neste caso, ter acesso às ferramentas capazes de contribuir para a transposição no universo militar da potência industrial e econômica do país. Lembre-se que a China ocupa a sexta posição de exportadores de armamentos e pretende melhorar ainda mais a sua performance.

Por fim, a Rússia enfrenta problemas com a sua indústria nacional, muitas vezes desatualizada no plano tecnológico e cujos produtos são muito caros. Ela recentemente adquiriu equipamentos estrangeiros e por sua vez impôs exigências em matéria de transferência de tecnologia e gestão de produção. O governo russo estima que a reconstrução de seu complexo industrial passe, ao menos em parte, pela instauração de uma colaboração com os produtores de armas ocidentais. Ela acaba de autorizar os investimentos estrangeiros em certas empresas estratégicas

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

privatizadas ou em vias de serem. Seu objetivo é ter em sua base industrial de defesa uma capacidade tecnológica que lhe permita penetrar nas tecnologias futuristas, como a de armas de feixe dirigido.

Nos países ocidentais, a atitude frente às expectativas do BRIC e outros NPI oscila entre o desejo de liberar as trocas militares e as ambições de posicionarem-se melhor no mercado global. No entanto, desde os anos 1990, vários analistas anunciam o advento de uma indústria de defesa mundializada. Ressalta-se que esta tese previu os dias em um contexto de dominação quase que absoluto dos Estados Unidos, mas estima-se, sem dúvidas, que a era da globalização de grandes empresas americanas passou. Na época, elas dominavam de maneira ultrajante as vendas internacionais de armas e se engajava, ainda mais, em um processo de expansão internacional de sua base de produção. Mas as armas não são como cremes dentais e há regras, numerosas, que regem a sua venda e produção. A guerra contra o terror desencadeada por Washington também levou a um reforço dos controles, contribuindo provavelmente para frear o movimento de expansão mundial dos fabricantes americanos.

Além disso, o sistema gerou uma indústria que não funciona necessariamente segundo critérios de competitividade. Várias empresas estão, primeiramente e acima de tudo, formatadas para responder à necessidades militares específicas. Compreende-se sem esforço que a compra pelos concorrentes e as fusões de empresas não constituem mais para os governos, e mais especificamente o dos Estados Unidos, uma solução de adaptação da indústria como imaginava-se nos anos 1990. Maior concentração pode, com efeito, levar a uma diminuição da competência, além de diminuir a concorrência. As áreas onde há a presença de um número significativo de atores industriais (veículos de transporte, certos sistemas eletrônicos, softwares) fazem com que seja, atualmente, menos frequente a eventual compra ou fusão de empresas em contexto **nacional**. Alguns países como o Reino Unido e o Canadá estão abertos à concorrência estrangeira. Mesmo os Estados Unidos contam atualmente

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

com uma grande presença estrangeira para reintroduzir um pouco de concorrência no seu mercado interno e abaixar o custo dos equipamentos. Além disso, estão revendo uma diminuição dos controles sobre os investimentos estrangeiros na área de defesa.

Na zona atlântica assistimos a um movimento de transatlantização que levou, em primeiro lugar, as empresas americanas a penetrarem na Europa e, a partir do fim dos anos 1990, levou diversas sociedades europeias a possuírem filiais americanas. Este movimento de transatlantização está longe de estar completo. Com efeito, existem hoje vários freios internos à propriedade de empresas nacionais por empresas estrangeiras. Entretanto, todos os grandes integrantes de defesa estão presentes atualmente nos dois lados do Atlântico e desenvolveram parcerias dispersadas pelo mundo. Pode-se afirmar, também, que os fabricantes europeus estão mais internacionalizados do que os fabricantes americanos. Sobre estes últimos, o enraizamento fora da zona da OTAN é principalmente articulado com seus grandes aliados que são a Austrália e os Emirados Árabes. Somente algumas empresas como a Lockheed-Martin e General Dynamics implantaram-se nos países do BRIC e ali se encontram ao lado dos mais importantes grupos europeus, como BAE Systems, Thales e EADS. O topo da pirâmide industrial trabalha para a sua mundialização e impõe esta nova realidade nas redes de abastecimento e disto deriva a tendência atual de evolução das manobras de reagrupamento dos fabricantes de segundo e terceiro nível. Vários novos países industrializados sabem que o processo está em andamento e esperam que a sua política de compensações lhes permita também a integrarem-se à nova rede global de fornecimento. O deslocamento da produção é um assunto, sem dúvidas, totalmente ausente do debate sobre o futuro da indústria de defesa, mas não deixa de ser menos pertinente.

Além disso, hoje em dia, deparamo-nos com um núcleo de líderes mais especializados em defesa do que os que haviam no passado. Entre 1989 e 2009, o nível de dependência do mercado militar passou de um nível

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

médio de 48% para 67% nos dez maiores grupos de defesa. A parte do mercado captada por estes líderes também aumentou sensivelmente, passando de 22% para 33%. O valor de vendas deste bloco de empresas também aumentou substancialmente, passando de 62 bilhões de dólares a não menos do que 230 bilhões de dólares. Este valor quase que quadruplicou em dólares correntes ou mais que dobrou, em dólares constantes.

Tabela 1: Mercado e controle industrial: alguns dados, em bilhões de dólares

	1989	2010
Despesas militares mundiais	U\$ 650 Bilhões	U\$ 1620 Bilhões
Equipamentos, manutenção e serviços assumidos pela indústria	U\$280 Bilhões	U\$700 Bilhões
V.N. das 100 empresas mais importantes	U\$170 Bilhões	U\$410 Bilhões
V.N. dos 10 líderes	U\$ 62 Bilhões	U\$ 230 Bilhões

Fontes: SIPRI e *Relatórios anuais* das empresas.

Os movimentos de adaptação frente à atual redução nos orçamentos de defesa são contraditórios. A leitura dos planos formulados pelas empresas leva a pensar que um certo número delas busca um equilíbrio entre os rendimentos de origem militar e os rendimentos de origem civil. Mas a ação de outros grupos indica que uma nova onda de concentração em defesa continua a ser uma possibilidade aberta. O grupo L-3, por exemplo, separou-se de sua filial de serviços de defesa, transformada em Engility. A ITT fragmentou-se em três entidades que isolaram suas atividades de

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

defesa (ITT Exelis). A Northrop Grumman, por seu turno, fechou a sua divisão marítima especializada em navios de guerra (Huntingdon Ingalls). Este «spin-off» abre o caminho para o surgimento de uma indústria de defesa não somente mundializada, mas também mais especializada do que já é?

Não é, pois, de se estranhar que o grupo formado pelos líderes industriais em defesa perde a sua influência em larga escala. Em 1970, 12 empresas militares figuravam na lista das 100 maiores empresas da revista *Fortune*. Em 1990 elas era 7. No levantamento de 2011, caíram para 4. Mesmo que, em uma visão interna, a indústria de defesa se globalize e seus líderes pareçam mais impressionantes do que nunca, na realidade o espaço econômico que lhes pertencia diminui e sua recuperação deve ser inevitavelmente considerada como a recuperação essencial a qualquer outro crescimento econômico.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

Tabela 2: Evolução do nível de dependência do mercado de defesa dos principais grupos, em percentuais

	1989*	2001	2010
Lockheed-Martin	74	71	78
BAE Systems	42	77	95
Boeing	24	38	49
Northrop Grumman	85	79	81
General Dynamics	84	71	74
Raytheon	61	91	91
EADS	44	20	27
Finmeccanica		51	58
L-3 Communications		75	83
United Technologies	21	16	21
Thales	78	66	57
SAIC		51	74

** Os dados desta coluna referem-se ao núcleo de origem do grupo identificado na coluna da esquerda. É necessário abordar estes números com cautela, pois várias aquisições mudaram as empresas em questão durante os anos 1990-2000.*

Fonte: SIPRI.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

De fato a performance econômica da indústria de defesa tem sido criticada. Os governos ficam impacientes frente ao baixo rendimento apresentado pela indústria de defesa. Em 20 anos, o poder de compra das forças armadas diminuiu de 30% para 40% e, atualmente, a prioridade dos governos é muito mais colocar fim a esta redução do que socorrer os fabricantes. Em todos os grandes países ocidentais, a hora é de economia e redução de custos. Para a indústria, no momento é necessário conciliar esta missão com o patriotismo econômico influenciado por diversas forças políticas, principalmente em Washington, ao mesmo tempo em que sustentam a reorganização da base industrial de defesa. Trata-se, portanto, de um exercício de equilíbrio complexo que é, no fundo, o reflexo das contradições que acontecem nas sociedades em tempos de mundialização.

O ambiente tricontinental objeto de estudo na presente obra seria, sem dúvidas, o campo por excelência da globalização se o nacionalismo econômico não estivesse tão vigoroso na América Latina. Este continente, depois de muito tempo, está sendo procurado pelas grandes empresas europeias e americanas e algumas já estão ali instaladas, mas é preciso reconhecer que este movimento não tem a amplitude esperada. Mas as perspectivas de crescimento da demanda podem alterar as coisas no próximo ano. No momento, o mercado está na América do Norte, principalmente nos Estados Unidos, país procurado pelos fabricantes europeus e até mesmo pelos principais grupos brasileiros. O palco tricontinental é ainda um espaço de interpenetração estratégica para as empresas e a importância deste mercado é inegável. Atualmente, resta avaliar sua capacidade e captar o interesse dos atores econômicos cada vez mais atraídos pelo mercado asiático e suas promessas de crescimento.

Duas noções permitem situar a incidência econômica das despesas militares. A primeira, a economia de defesa, refere-se a atividade econômica relacionada ao contexto de defesa e também aos gastos relacionados com as funções militares. Aí verificamos os dados relativos

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

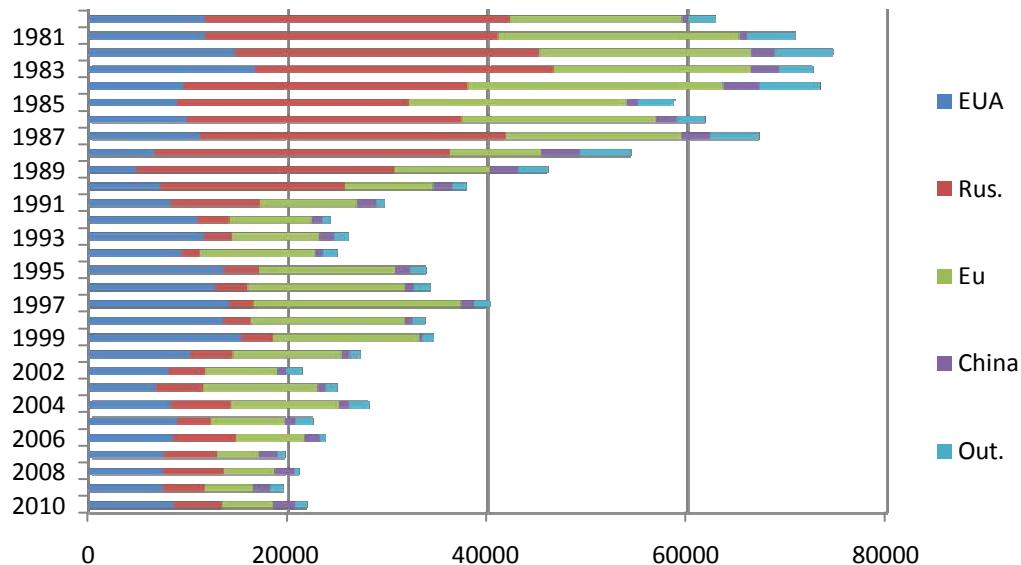
aos desembolsos em mão de obra, em serviços e em materiais de qualquer tipo. A segunda noção, mais restrita, refere-se ao mercado de armamentos. O conceito de mercado referente ao ponto de equilíbrio entre a oferta e a demanda, é aqui relacionado com as negociações de armamento e, por extensão, com os serviços relacionados aos armamentos. Encontram-se nesse grupo as transações efetuadas em escalas nacionais e internacionais específicas para a produção e manutenção de armamentos.

Assim como a economia de defesa, o mercado de armamentos é fruto da história e mais precisamente herança do século XX. Com o fim da guerra fria, não menos do que 84% das despesas mundiais estavam concentradas na zona coberta pela OTAN e pelo Pacto de Varsóvia. A partir dos anos 1990 esta proporção diminui. Ela se estabiliza em 68% em 2010, mas a baixa desta porcentagem é vinculada, sobretudo, aos orçamentos da ex União Soviética e seus países satélites.

Outro país participante do velho bloco do Leste que atualmente integra a OTAN, a Polônia, concentrou-se em uma injeção contínua de investimentos em defesa a partir de 1993. Este país é também considerado pelas potências do Oeste como sendo o novo aliado com maior probabilidade de manter uma força militar e, conseqüentemente, uma indústria de defesa.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

Figura 8: Evolução das entregas de armas nos países em desenvolvimento, 1980-2010, em milhões de dólares constantes (2010)



Fonte: segundo a Grimmert

2 IMPULSOS E CONSEQUÊNCIAS DAS MUTAÇÕES DA INDÚSTRIA DE DEFESA AMERICANA

Aude-Emmanuelle Fleurant

As profundas transformações do panorama da economia de defesa mundial observáveis no momento atual são em boa parte atribuíveis à dinâmica existente nos Estados Unidos. Com efeito, o colossal dispositivo de defesa da superpotência atravessa uma importante fase de transição provocada 1) pela reorientação palpável de sua política de defesa e sua postura geoestratégica global e 2) pelo impacto da crise econômica sobre as finanças do governo federal. Esta certamente não é a primeira vez que a defesa americana se adapta àquilo que considera ser uma modificação significativa no seu ambiente político-estratégico e econômico. À imagem do que foi produzido pelo passado, este período faz emergir várias análises e previsões sobre o futuro das ferramentas militares de Washington e da indústria que as sustentam materialmente. O realismo de alguns estudos é muitas vezes difícil de ser avaliado, posto que são formulados em plena campanha para as eleições presidenciais de novembro de 2012⁶.

Deve-se reconhecer que as apostas são altas. Não somente o departamento americano de Defesa (DoD) gera o mais importante orçamento militar do planeta, mas é também o maior comprador de bens e serviços do mundo, com dotação em investimentos⁷ que

⁶ Fazemos referência aqui a um estudo comandado pela AIA à PWC aos Estados Unidos sobre os benefícios em termos econômicos de emprego de gastos militares. A metodologia utilizada, que não faz distinção entre a indústria aeroespacial civil e de defesa, tende a oferecer um retrato que confere um peso desproporcional a este setor e que distorce, em particular, o quadro geral de emprego

⁷ Compra (Aquisição) e Pesquisa, desenvolvimento, teste e avaliação (RDT&E).

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

atingem, para 2012, pouco mais de 175 bilhões⁸. Uma parte significativa deste valor vai diretamente para os cofres de uma indústria de armamentos, cujo centro possui as competências mais avançadas e é capaz de dirigir os projetos tecnológicos mais audaciosos do mercado. A inversão da política de defesa do país, conjugada com a redução dos orçamentos de defesa resulta em uma revisão das necessidades atuais e futuras em termos de capacidade que, inevitavelmente, impactam a base industrial de defesa, onde os mais importantes integrantes dependem enormemente dos contratos do Pentágono.

Assim como estão desenhados atualmente, os diversos elementos que sustentam a renovação da abordagem americana em matéria de defesa e segurança podem mudar as relações que a superpotência mantém com o resto do mundo, entendidas aí as dimensões políticas e industriais. Os impactos serão sentidos necessariamente na teia complexa de cooperações/concorrência que caracteriza as ligações transatlânticas na economia de defesa a partir do fim da guerra fria. Esta dinâmica é igualmente suscetível de transpor-se aos grandes mercados sul americanos, antigamente o integrante mais apagado na dinâmica militar – industrial tricontinental.

Como em todas as fases de transição, tendências contraditórias aparecem. Elas são o reflexo de interesses divergentes, de ações concorrentes e de avaliações contrastadas do lugar e do papel da defesa na política estrangeira e na economia mundial. A título de exemplo, uma certa confusão foi criada pelo debate que enfurece a comunidade de analistas orçamentários sobre a profundidade dos cortes previstos para o próximo programa quinquenal, uma

Exclui os valores destinados à operações em outros mares (Overseas Contingency Operations ou OCO) bem como as compras efetuadas por intermédio da categoria Operações e manutenção (O&M).

⁸ Estados- Unidos. 2012. Departamento de Defesa. *DoD National Defense Budget Estimates for FY 2012*. Washington, março.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

discussão que se torna complexa pela ameaça de desencadear um dispositivo legislativo visando forçar Washington a respeitar o limite máximo de gastos. Outro vetor de contradições é a conjuntura eleitoral, que se expressa pelo peso desproporcional do qual se reveste a política interior nos assuntos da defesa, bem como pelo clamor de diversos estudos ativamente sustentados pelos lobbies, mais presentes do que nunca. Mesmo que a onda atual de transformação não tenha a mesma amplitude que nos anos 1990, ela comporta o potencial de modificar definitivamente e em profundidade o perfil da economia de defesa americana, particularmente a indústria. Nessa proliferação de recomendações, um exame atento do processo iniciado pela administração Obama revela-se indispensável para identificar os elementos chave do processo em desenvolvimento e as principais motivações que lhe sustentam. Trata-se de fornecer os caminhos de análise e interpretação capazes de esclarecer o senso e a lógica das mudanças em curso em função dos objetivos em que os americanos estão fixados.

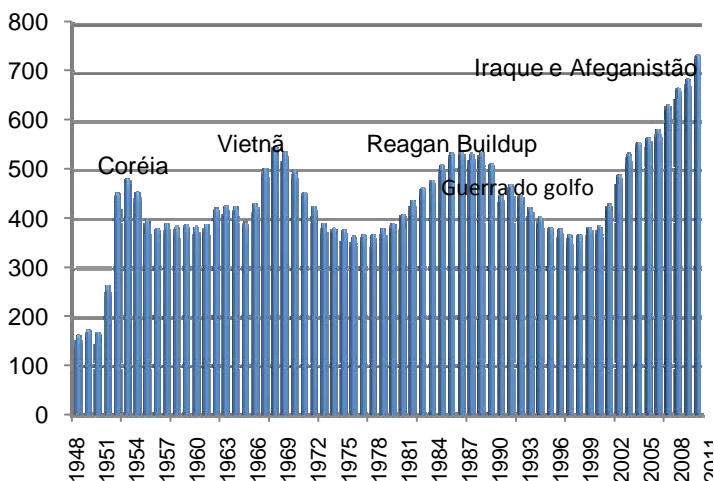
Este capítulo dedicado aos Estados Unidos se desenvolve em três períodos. A princípio, faz-se uma breve revisão das evoluções dos anos 2000 para situar a amplitude e a profundidade das mudanças que acontecem atualmente na economia política de defesa americana. Esta seção compreende também um panorama das relações da superpotência com seus aliados e parceiros europeus e também com os países da América do Sul. Em seguida, prossegue-se com uma análise detalhada dos principais eixos que articulam a abordagem colocada em prática pelo governo Obama. Finaliza com as interpretações possíveis que podemos fazer e os impactos na dinâmica tricontinental.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

2.1 Os anos de abundância

O sentido das estratégias de adaptação colocadas em prática nos dias atuais deve ser entendida e avaliada à luz da política conduzida durante os anos 2000 e das suas consequências sobre o mercado e a indústria de defesa americana. Com efeito, a primeira década do novo milênio presenciou o aumento mais importante dos gastos militares dos Estados Unidos depois da Segunda Guerra Mundial.

Figura 9: Evolução dos gastos militares dos Estados-Unidos, 1948-2011 em \$ bilhões constantes (2012)



Fonte: orçamento do departamento de Defesa dos Estados Unidos, 2012.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

A figura 9 ilustra o caráter cíclico dos gastos militares e a correlação entre as altas e os maiores conflitos realizados pela superpotência na segunda metade do Século XX, com apenas uma exceção: a dos anos 1980. Chamada de *Reagan Buildup*, o crescimento desta década não é imputável à condução de uma guerra propriamente dita, mais reflete uma fase de aumento das tensões leste-oeste, que alguns chamaram de Segunda Guerra Fria⁹. Pode-se também constatar que, a cada final de guerra, há um decréscimo substancial, bem como um ajuste do formato da defesa americana. Em certos casos, como os que seguem a intervenção no Vietnam, foram tomadas decisões importantes como, por exemplo, a de acabar com o recrutamento e passar a ter um exército completamente profissional (*all-volunteer force*)¹⁰.

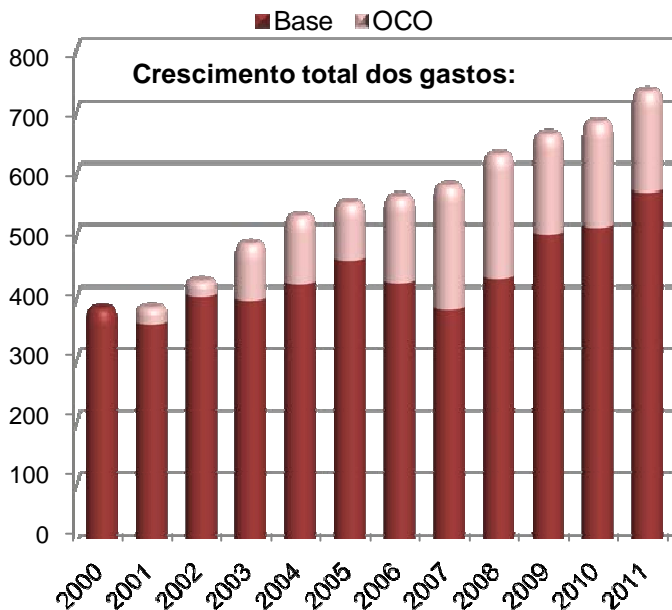
Inserindo-se na mesma dinâmica, as guerras do Iraque e do Afeganistão levaram a uma alta substancial dos orçamentos de defesa do país. Combinando o suplemento nos valores direcionados especificamente para o exterior com aquilo que os americanos chamam de orçamento «de base» do Pentágono, ou seja, os montantes injetados para suportar as atividades normais do DoD, observamos um aumento total de 90% na década de 2000.

⁹ Ver, entre outros, Cox, Michael. 1990. « Whatever Happened to the Second World War? Soviet-American Relations: 1980-1988 ». *Review of International Studies*, 16:2: 155-172.

¹⁰ As autoridades americanas colocaram fim ao recrutamento em 1973. Ver Rostker, Bernard D. 2006. *I Want You! The Evolution of the All-Volunteer Force*. Rand Research Report. Santa Monica.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

Figura 10: Evolução do orçamento do DoD 2000-2010 em \$bilhões constantes (2012)



Fonte: orçamento do departamento de Defesa dos Estados Unidos, 2012.

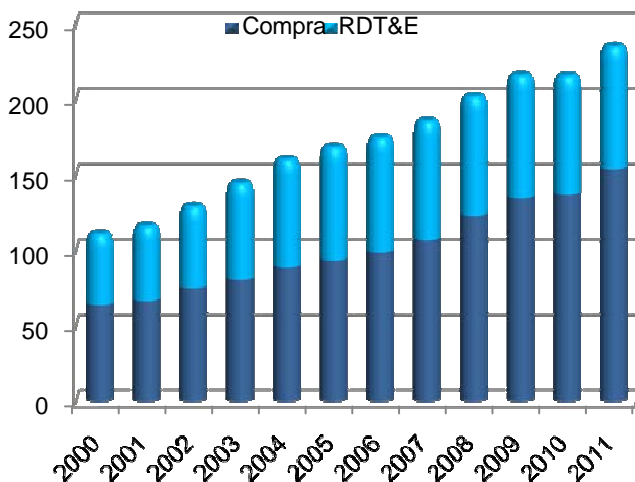
A parte deste crescimento nos gastos imputável às operações é significativa¹¹, mas o orçamento chamado de «base» não está em descanso, com quase 48,6% de alta para a série. Contudo, é este orçamento de negócios correntes que sustenta a maior parte dos investimentos, quais sejam os de compra e de pesquisa e desenvolvimento, aproximadamente um terço dos gastos anuais do Pentágono -

¹¹ A avaliação do crescimento do orçamento OCO é por si mesmo enganosa, posto que ele não existia antes de 2001. Pode-se constatar que em dólares constantes, o orçamento de base diminui e que é o do OCO que aumenta as despesas ao nível de 2000

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

do qual a indústria se aproveita diretamente. O exame da evolução desta categoria de gastos no mesmo período demonstra claramente uma trajetória similar aos gastos totais.

Figura 11: Evolução dos orçamentos de investimentos do DoD 2000-2011 em \$bilhões constantes (2012)



Fonte: orçamento do departamento de Defesa dos Estados Unidos 2012.

Os aumentos de dotações dedicadas especificamente à aquisição (+ 136% compras + 50% P&D) alimentam o início do desenvolvimento e a colocação em prática de programas tecnicamente ambiciosos e custosos, como o Sistema de combate do futuro¹², o sistema de defesa antimísseis e o avião de combate de infantaria, mais conhecido pelo nome de F-35, para citar somente alguns. Estes F-35, muito caros levando-se em conta a complexidade dos sistemas de armas e suas exigências técnicas, pesam cada vez mais no orçamento, devido aos

¹² *Future Combat System*: pedra angular do projeto de modernização do exército de terra americano, projeto ambicioso que visa criar uma bolha operacional para colocar em rede todos os componentes ativos em cena, do soldado de infantaria ao avião não tripulado, passando pelos veículos de patrulha

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

atrasos no cronograma e dos custos e também às dificuldades nas fases de testes e desenvolvimento. No seu relatório anual de aquisições em 2010, o DoD estima que depois de seu lançamento¹³, a fatura total dos 95 maiores principais programas em andamento se eleve para \$1 720 000 bilhões EU. Segundo o Auditor geral do governo federal, as altas mais substanciais dos dois últimos anos se devem à inclusão na conta de dez grandes projetos¹⁴. O F-35, cujos fracassos são pagos na atualidade, está no topo da lista, mas também a aeronave de rotor basculante V-22 da Marina, o futuro porta aviões CVN 21 e o programa de veículos resistentes à minas e explosivos artesanais.

É evidente que esta dinâmica orçamentária representa uma benção para os grupos que constituem o centro das capacidades técnico industriais de defesa do país. O impacto dos investimentos do DoD é claramente observável na progressão do volume de negócios (VN) dos sete principais fornecedores do Pentágono (cf. figura 2D). Entre 2000 e 2010, o VN combinado atribuído aos pedidos de defesa destas empresas aumentou mais de 170%, atingindo a soma total de 179\$ bilhões em 2010. Segundo as empresas, uma fração relativamente baixa deste montante, oscilando entre 5% e 17%, é proveniente de vendas ao exterior.

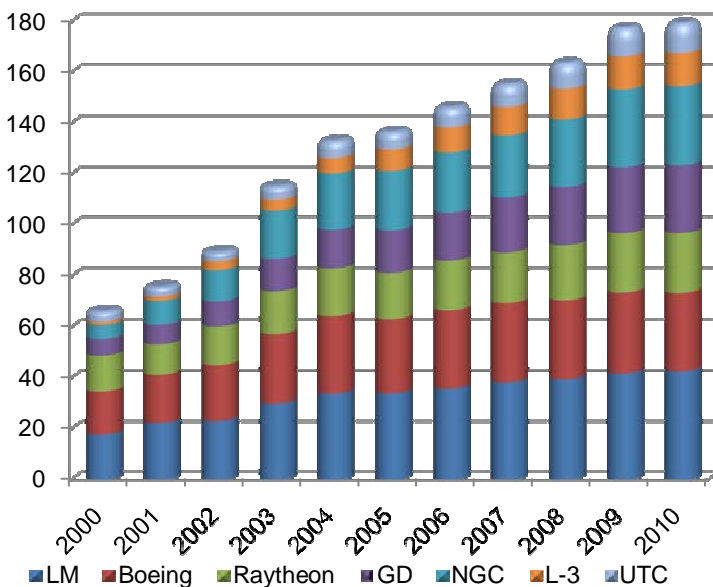
¹³ Alguns programas ainda em curso foram empreendidos na segunda metade dos anos 1990. Ver Estados Unidos. Sub- secretaria Compras, Tecnologia e Logística. 2011. *Annual Industrial Capabilities Report to Congress*, setembro.

¹⁴ Government Accountability Office. 2011. *Defense Acquisitions. Assessments of selected weapons programs. Report to Congressional Committees*, Março.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

Os dados dão suporte à hipótese de que o importante crescimento do orçamento de aquisição e a adoção, pela administração Bush, de uma atitude pouco favorável às exportações por vários mercados em crescimento, levam os líderes a concentrar suas energias no mercado nacional.

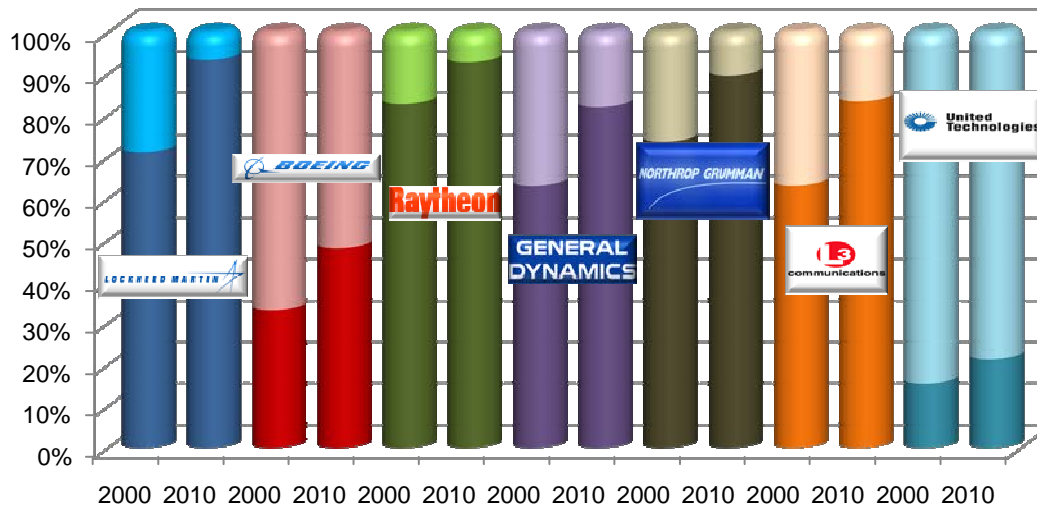
Figura 12: Evolução de VN em defesa combinada dos 7 líderes de defesa dos Estados-Unidos, 2000-2010 em \$Milhões



Fonte: segundo a Defense News 2011.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

Figura 13: Quota de defesa (escuro) e quota "outros mercados" (claro) no volume de negócios dos 7 líderes de defesa 2000-2010, em %



Fonte: segundo a Defense News 2011

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

A figura 13 permite constatar que as vendas destes grupos realizadas em outros mercados que não o de defesa diminuíram durante os anos 2000. Assim mesmo, em alguns casos, as vendas aumentaram em valor absoluto, mas estas altas são completamente afetadas pelo crescimento das vendas militares, que ao final, marca um recuo relativo de seus VN comerciais. Evidentemente, a diversificação das atividades não faz parte das prioridades destes gigantes durante o período.

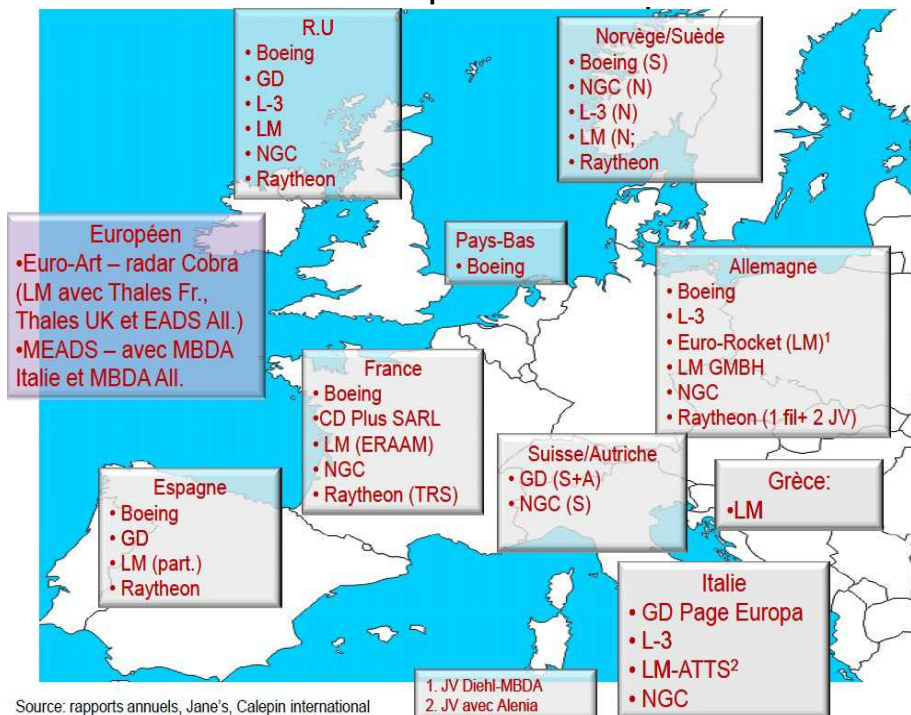
2.1.1 *A importância das relações transatlânticas Norte-Norte*

Os anos 2000 também tiveram em cena importantes movimentos industriais militares nos dois lados Norte do Oceano Atlântico¹⁵. A presença de empresas estadunidenses neste continente se dá de formas diversas: pela criação de joint ventures, como a Thales-Raytheon Systems (TRS); pela aquisição de grupos de defesa nacionais, particularmente como a que fez a General Dynamics, que implantou uma divisão «sistemas de combates terrestres europeus» após a aquisição de uma empresa suíça (Mowag), uma espanhola (Santa-Barbara), uma austríaca (Steyr) e uma alemã (EKW); e pela implantação de locais de manutenção e suporte relacionados com compra de grandes plataformas (F-16 na Grécia, por exemplo).

¹⁵ O texto seguinte explora mais detalhadamente a dinâmica europeia, não tratada aqui.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

Figura 14: exemplos da presença dos 7 líderes americanos na Europa

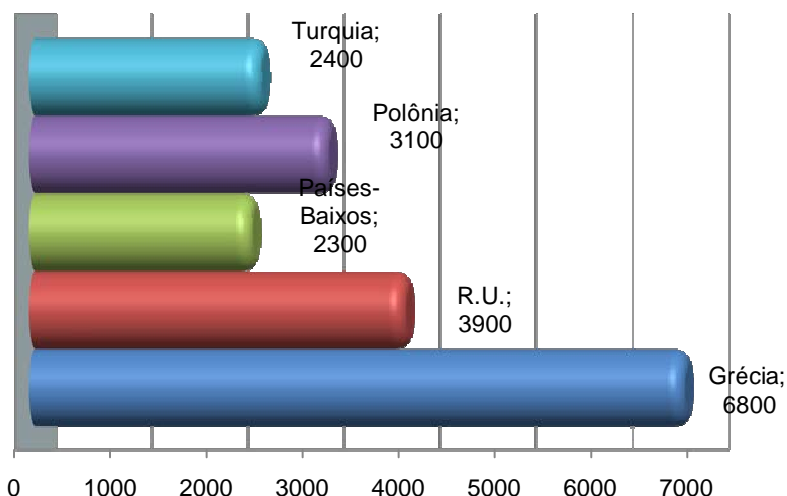


Além disso, como mostra a figura 14, as exportações americanas com destino à Europa representam também um montante significativo em valor de contratos realizados através do *Foreign Military Sales Program* (FMS). Em muitos destes mercados estão compreendidas as demandas de compensação industrial diretas ou indiretas, o que explica em parte a presença de fornecedores americanos nos principais estados clientes. Contrariamente, estes dados não levam em consideração os negócios feitos diretamente entre um Estado e uma empresa (*Direct Military Sales*) nem as transferências entre empresas. Nesta ótica, eles não representam mais do que uma fração da transferência de bens e serviços de defesa entre os dois lados do Atlântico e os dados disponíveis para os estes outros tipos

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

de transferências estão extremamente fragmentados.

Figura 15: 5 principais Estados europeus receptores das exportações de defesa dos Estados Unidos, 2002-2009 em valor de entregas (\$ Milhões de EU correntes)



Fonte: Grimmet 2010.

Mesmo sendo difícil identificar precisamente, o volume de transações transatlânticas aparece bastante elevado durante os anos 2000, apesar dos períodos críticos atribuíveis a um aumento de tensões entre os Estados Unidos e alguns países da Europa, como aquele que aconteceu no desacordo sobre a guerra do Iraque. Um relatório da Assembleia nacional da França de 2005 estima também que entre 1998 e 2002, o Velho continente teve em cena 297 operações de investimentos estrangeiros, majoritariamente de origem americana, com alvo nas empresas ativas nos mercados de defesa, por um valor total de aproximadamente de \$45

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

Bilhões¹⁶. De maneira mais precisa, o *Jane's* registrou para 2007, 18 transações no perfil defesa/segurança dos Estados Unidos na Europa por um valor de \$ 6.6 Bilhões¹⁷. Aponta também que, a partir de 2008, o número e o valor de transações americanas na Europa diminuiu consideravelmente assim que as empresas adotaram estratégias de gestão de crise, buscando preservar sua liquidez e, diante da estagnação dos orçamentos europeus, concentram seus esforços em novos mercados considerados mais promissores¹⁸.

2.1.2 A posição da América do Sul

A abordagem americana nos países do sul do hemisfério contrasta claramente em relação àquelas observadas com os parceiros europeus. Segundo vários autores¹⁹, a década de 2000 foi caracterizada por certa negligência à América Latina por Washington, mobilizada pelos conflitos na Ásia central e no Oriente Médio. Dito isto, a eleição de governos abertamente antiamericanos em vários países do centro e do sul do continente igualmente suscitaram muita prudência por parte dos dirigentes da superpotência, levando, entre outras coisas, à recusa de transferência de capacidades militares.

¹⁶ Deflesselles, Bernard e Jean Michel (deputados). 2005. *Relatório de informação apresentado pela Comissão de Defesa nacional e de Forças armadas sobre a participação do capital estrangeiro em indústrias de armamento europeias*, Relatório no 2202, Assembleia nacional da França, 23 de março

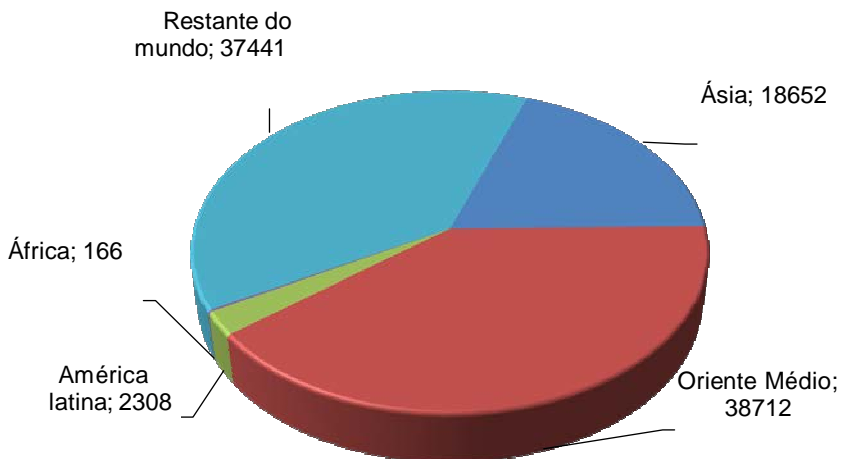
¹⁷ Anderson, Guy. 2010. "Transatlantic M&A slump belies European appetite for US targets", *Jane's Defence Weekly*, 4 de maio.

¹⁸ idem

¹⁹ Barshefsky, Charlene, James T. Hill Shannon K. O'Neil. 2008. *U.S.-Latin America Relations: A New Direction for a New Reality*, Independent task force report No. 60, Council on Foreign Relations.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

Figura 16: Exportações militares americanas por região de destino, 2003-2010, valor de entrega em \$ Milhões de E.U. correntes (2010)



Fonte: Grimmet 2011.

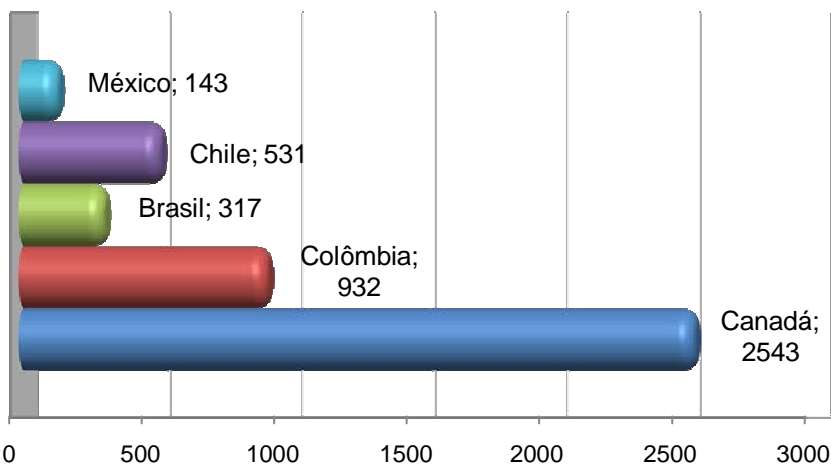
Constata-se pela figura 16 que para uma boa parte do período em estudo, as vendas militares ao exterior (FMS) com destinação para a América Latina são modestas comparadas com as observadas para a Ásia e para o Oriente Médio. A presença de grupos estadunidenses em território latino americano é igualmente limitada, segundo os raros dados publicados disponíveis. O mais notável é que, em escala hemisférica, o principal cliente dos Estados Unidos é o Canadá²⁰, um parceiro de defesa e segurança privilegiado a partir da Segunda Guerra mundial, seguido de outro aliado próximo – a Colômbia, situada, entretanto, bem longe em termos de volume de contratos.

²⁰ Este texto exclui intencionalmente o Canadá, pelo caráter particular dos acordos que ligam este país aos Estados Unidos em matéria de economia e de indústria de defesa sendo, de fato, um caso à parte

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

Faz-se necessário, porém, continuar circunspecto às classes que podem variar significativamente de um ano para outro. Com efeito, tendo em vista 1) a natureza do que é contabilizado (vendas diretas) e 2) a relativa limitação nos orçamentos de aquisição em vários países do hemisfério e o peso desproporcional de alguns programas, a assinatura de contratos maiores com fornecedores americanos pode melhorar em vários níveis a posição de um país cliente. O Canadá, por exemplo, concluiu vários negócios importantes com fornecedores americanos desde 2005 (Chinook, C-130J, C-17, por exemplo), o que explica sua alta posição na figura seguinte.

Figura 17: Principais países clientes, 2002-2009 (\$Milhões de E.U. correntes)



Fonte: Grimmet 2011

Deve-se genericamente considerar três grandes elementos da trajetória dos anos 2000, úteis para compreender o sentido das escolhas feitas em questões de economia política e de defesa desde 2008, bem como para

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

melhor identificar as consequências sobre a dinâmica tricontinental. Primeiramente, o fenomenal crescimento do orçamento de aquisição americana e o interesse apresentado pelos projetos formulados, levou a indústria de defesa a concentrar-se no seu mercado doméstico e levar para o segundo plano as estratégias de diversificação em sua presença geográfica e o perfil de sua oferta. Em seguida, apesar dos importantes turbilhões na relação entre os Estados Unidos e a Europa, o processo de transatlantização Norte-Norte teve seguimento durante a década. Por fim, o perfil um pouco menos secundário da América Latina na abordagem americana.

De um ponto de vista estratégico, o unilateralismo que demonstra a administração de G.W Bush na gestão de vários negócios internacionais e a militarização crescente da política exterior utilizada pela superpotência não param de irritar vários aliados, em particular a Europa. O aumento expressivo no orçamento de defesa e os altos investimentos na modernização de equipamentos dão apoio a esta preferência por uma ação internacional individual e vigorosa, iniciando também uma fase intensiva de «rearmamento» do país, uma espécie de caminho para tecnologia militar que tem por objetivo aumentar a distância em relação aos potenciais concorrentes militares previstos, inclusive a China²¹. Em certa medida, provoca também uma resposta análoga em outros atores, que temem as decisões a eles impostas, ou de serem marginalizados em caso de não adesão à linha de conduta ditada pelos Estados Unidos, principalmente no contexto de guerra global ao terrorismo²². Em consequência, eles mesmos também escolhem dar início a um crescimento característico do período para refazerem suas ferramentas de defesa.

²¹ É a partir de 2000 que a China é claramente identificada como a concorrente mais provável dos Estados Unidos no campo militar, confirmado pela inscrição na Lei de defesa de 2000 (NDAA) da obrigação para o DoD de submeter anualmente ao Congresso um relatório sobre as capacidades militares do país.

²² Pempel, T.J. 2008. "How Bush bungled Asia: militarism, economic indifference and unilateralism have weakened the United States across Asia" *The Pacific Review*, 21,5:547-581.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

Portanto, a postura político-econômica de defesa dos Estados Unidos durante a década de 2000 condicionou, sem dúvidas, o deslocamento dos impulsos de crescimento militar com os quais agora ele tenta lidar.

2.2 2008-2012, os impulsos da mudança

Tendo em vista a posição e a influência dos EUA nos negócios de defesa em escala internacional, as consequências do triplo impulso de modificação na formulação de necessidades, de retração da demanda interna e de modificação nos parâmetros de ação da BID, provavelmente se farão sentir para além das fronteiras da superpotência. Lembremos que a última estratégia de ajuste combinando aspectos políticos, orçamentários e industriais, a dos anos 1990, criou condições de surgimento de uma indústria militar americana menor e muito integrada, tendo avançado vários estágios de competência através de fusões e aquisições aceleradas, antecipando os projetos ambiciosos que irão se materializar no início dos anos 2000²³. A dimensão e o calibre destes novos participantes do mercado provocaram inquietude nos países produtores europeus, que aceleraram os processos de reagrupamentos industriais transnacionais na aeronáutica, nas áreas espacial e eletrônica, dando origem também ao nascimento de grandes integrantes²⁴, os mesmos que, ao final, modificaram de maneira determinante o perfil do mercado.

²³ Fleurant, A.-E. et Yves Bélanger. 2011. « A indústria de defesa americana em redefinição » *Géoéconomie*, Primavera.

²⁴ Hébert, Jean-Paul, Yves Bélanger et Peter Lock. 2000. *Nascimento da Europa de armamento*. Caderno estratégico, Cirpes, Escola de estudos superiores em ciências sociais

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

2.2.1 *Um processo iniciado no começo da crise econômica e financeira*

Mesmo que a crise econômica constitua um poderoso incentivo para repensar a abordagem política e econômica do DoD, a colocação em prática de vários elementos que caracterizam o processo em curso é anterior ao anúncio de redução de despesas do Pentágono. Para nós, isto indica duas coisas: primeiro, que as autoridades do Pentágono e a indústria previram uma redução de gastos militares do país em curto prazo; segundo, que as inquietudes quanto ao funcionamento da BID conduz a uma reavaliação da abordagem do Estado nessa questão. Estas observações sustentam a hipótese de que a reforma atual não constitui um exercício que visa unicamente lidar com as restrições financeiras com as quais luta Washington, algumas severas, mas que ela acompanha um desejo de centralização permanente dos dispositivos de defesa americana em resposta a uma nova leitura das grandes tendências no ambiente internacional.

Podemos agrupar em quatro grandes conjuntos os impulsos de mudança que afetam a defesa americana atualmente:

Primeiramente, o remanejamento da política de defesa do país, em particular o desejo claramente exibido pela administração Obama de liberarem-se rapidamente dos conflitos do Iraque e do Afeganistão e a insistência crescente na Ásia Pacífica como foco de atenção estratégica da superpotência.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

Em segundo lugar, o nível elevado de inquietude em relação à situação orçamentária e econômica do país, que mobiliza a atenção dos decisores sobre as questões de controle de custos e de racionalização das atividades do departamento de Defesa (DoD).

Em terceiro lugar, a introdução de modificações significativas na abordagem industrial de defesa, com vistas a renovar as principais alavancas. Em quarto lugar, o fato de a indústria por ela mesma por em prática estratégias de reposicionamento no plano nacional e mundial, reflexo de sua própria avaliação das tendências de fundo que irão amoldar seu mercado a curto e a médios prazos.

A) O «escorregamento» estratégico

Tendo em vista a posição dominante dos Estados Unidos na área de defesa e segurança, as mudanças na abordagem econômica e industrial estão geralmente ligadas às modificações de dimensão variável na sua política de defesa e segurança. O período atual de transição não foge desta dinâmica. Após mais de uma década conduzindo operações importantes em um contexto vinculado à mais importante crise econômica que o país atravessa desde os anos 30, o desejo de encerrar este episódio é palpável. Como este elemento não constitui o cerne do propósito deste texto, o objetivo aqui é, sobretudo, colocar rapidamente em relevo os elementos centrais da nova política de defesa proposta pelo governo que direcionam as escolhas orçamentárias e a política industrial do Pentágono, para assim analisar a coerência geral do projeto que é previsto para os dias atuais.

A análise do ambiente mundial efetuada pelos Estados Unidos e das medidas que o país pretende colocar em prática para proteger seus interesses, envolve um esforço que pretende reconquistar o que é globalmente percebido pela superpotência como uma perda de influência. A ferramenta militar, considerada como um dos principais pilares, senão a pedra angular da hegemonia americana a partir do fim da guerra fria, é uma das principais alavancas acionadas para realizar o

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

objetivo de relegitimação de seu papel no mundo.

Instalação do pessimismo

Depois que ocupou a Casa Branca, a equipe comandada por Obama adota uma visão mais pessimista sobre o futuro das relações internacionais. Segundo a Revista quadrienal de defesa, a estratégia de segurança nacional, a estratégia militar nacional ou o sucinto documento de orientação estratégica publicado em 5 de janeiro de 2012, o ambiente internacional é considerado como uma espécie de «desafio maior» e «cada vez mais competitivo»²⁵ para a segurança e para a prosperidade dos Estados Unidos. O futuro é apresentado como uma «era de conflitos persistentes» e, portanto, uma abordagem que não conduz à redução significativa da guarda militar do país.

Esta leitura é acompanhada de um discurso sobre a renovação indispensável da liderança dos Estados Unidos contra o que se apresenta como seu possível declínio²⁶. Os balanços mitigados das guerras do Iraque e do Afeganistão, com efeito, minaram a credibilidade do pilar de potência militar do país, em regiões onde a legitimidade de seu papel e de sua influência é contestada por muitos. A crise de 2008 e suas fortes consequências sobre a economia mundial também fragilizaram sua capacidade de moldar as questões estratégicas de governança internacional em conformidade com os seus interesses e incluir os da maioria dos industriais. Os desafios postos atualmente pelos países emergentes polarizam, de qualquer forma, as crenças de perda de velocidade e de desmantelamento da superpotência.

Diante desta análise, a nova política de defesa americana se articula

²⁵ Estados Unidos. Departamento de Defesa. 2012. *Sustaining U.S Global Leadership: Priorities for the 21st Century*, Washington, Março.

²⁶ Ver entre outros Estados Unidos. Joint Chief of Staff. 2012. *Chairman's Strategic Direction to the Joint Force*, Fevereiro.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

genericamente ao longo de 3 eixos.

1. O reposicionamento das capacidades dentro da Ásia Pacífica, em resposta à inquietude provocada pela volatilidade de algumas regiões e pelo crescimento potencial de muitos países, em primeiro lugar a China. Este «giro» se faz, entre outros, ao preço do desligamento significativo da Europa, o que a faz retroagir concretamente na ordem de prioridades do Pentágono²⁷. Materializa-se igualmente pela multiplicidade de protocolos de intenções (MoU) com muitos países da zona, segurando o aumento de influência e de segurança da China, particularmente em posições nevrálgicas. A ideia central deste eixo é provocar uma «presença militar estabilizadora» específica para assegurar as parcerias, criando condições de maior apoio às capacidades disponíveis na região, entre outros meios, por intermédio de transferências de armamentos e treinamentos conjuntos²⁸.

Apesar do deslizamento perceptível do centro de gravidade para a Ásia, o Oriente Médio é considerado também uma prioridade, mas o ângulo de abordagem muda nesta zona. Isto se expressa principalmente pelo recuo acelerado das tropas do cenário iraquiano e afegão, ponderado em parte por uma cooperação mais estreita com os países da região, principalmente com os Estados do Golfo, para a luta contra o terrorismo extremista e contra a proliferação de armas de destruição em massa e dos vetores, claramente no Irã.

2. A intenção claramente expressa de evitar, no futuro, operações terrestres longas e custosas. As autoridades optam, daqui em diante, por uma abordagem que privilegia as operações direcionadas e

²⁷ The Economist. 2012. « The Downgrading of Europe; Rebalancing of Americas Forces ». *The Economist*, no 8767, 14 de janeiro.

²⁸ Manyin, Mark E. et al. 2012. Pivot to the Pacific? The Obama Administration's "Rebalancing" Toward Asia. CRS Report to Congress, março.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

rápidas, apoiadas em forças especiais e em equipamentos de alta tecnologia, o que se traduz concretamente por uma redução sensível dos efetivos do exército de terra e do corpo da Marinha²⁹ e coloca em segundo plano abordagens contra revoltas e de estabilização, que « não incorporam mais o modelo de dimensionamento das forças americanas»³⁰.

3. Uma abordagem de capacitação que contém dois componentes distintos:

a) o retorno da «preparação do futuro» como guia de identificação de capacidades. Esta ideia marca tacitamente uma distância ao discurso do «Next-War-Itis de Gates»³¹ que levou a uma centralização de prioridades em questões de equipamento nas necessidades mais imediatas do DoD, já que as principais operações conduzidas encontraram muitas dificuldades. No documento de orientação estratégica, a «preparação do futuro» apoia-se principalmente na manutenção da projeção de força, no desenvolvimento de capacidades que permitam neutralizar as denegações de acesso às áreas e na manutenção de uma força polivalente de formato reduzido, mas com apoio em equipamentos tecnologicamente avançados, principalmente o domínio do C4/C5ISR, de sistemas autônomos e o cyber space³².

²⁹ Indica-se uma redução de 80 000 soldados do exército de terra e de 20 000 da Marinha. *Estados Unidos. Departamento de Defesa. 2012. Defense Budget Priorities and Choices.* Janeiro.

³⁰ Estados-Unidos. Departamento de Defesa. 2012. *Sustaining U.S Global Leadership: Priorities for the 21st Century* op.cit. p. 6.

³¹ Estados-Unidos. Departamento de Defesa. Secretário Robert Gates. 2008. *Remarks to the Heritage Foundation*, Colorado Springs, 13 de maio disponível em <http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid=1240>

³² Dale, Catherine et Pat Towell. 2012. In Brief: Assessing DOD's New Strategic Guidance. CRS Report to Congress, janeiro.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

b) A noção de «reversibilidade» que, segundo as autoridades, permite gerenciar os riscos inerentes a um ambiente internacional incerto e volátil. Muito próximo da «reconstituição» da *Base Force Review* de 1990³³, a reversibilidade compreende implicitamente a ideia permanente de limite de redução de certas capacidades e de da perda de competências. Esta política dirige-se em particular às atividades de P&D e de produção, bem como às de mão de obra especializada possível. Ela tende também a limitar desde logo a profundidade dos cortes em certas categorias de despesas e/ou a justificar a adoção de mecanismos que visem preservar os segmentos estratégicos da BID contra as racionalizações drásticas³⁴.

Entretanto, vários componentes desta revisão de orientações estratégicas, em particular as modalidades de adoção destas orientações, permanecem obscuros e são atualmente objeto de debate. Por exemplo, o novo modelo de formatação do exército, que inclui a meta de «obstaculizar o cumprimento das metas buscadas por um agressor oportunista ou de impor a ele custos insustentáveis se prosseguir», não define os meios que impliquem concretamente a imposição de « custos insustentáveis a um adversário ». Ressalta-se, no entanto, que este documento foi produzido por iniciativa do executivo, não por requisição do Congresso e formulado para sustentar uma estratégia que visa evitar ou deter aquilo que o governo estima ser a principal ameaça à defesa do país, ou seja, os cortes indiscriminados previstos pelo mecanismo de sequestro, incluído na lei de controle orçamentário de 2011³⁵.

³³ Graham, David R. et al. 1993. *Reconstitution and Defense Conversion*. Virginie: Institute for Defense Analyses, janeiro.

³⁴ Graham, David R. et al. 1993. *Reconstitution and Defense Conversion*. Virginie: Institute for Defense Analyses, janeiro.

³⁵ Dreazen, Yochi J. 2011. "For top U.S. military officer, economy emerges as major concern". *National Journal* 9 de Dezembro.

B) A difícil situação financeira

No plano econômico, a profundidade e a persistência da recessão que afeta o país se impõem sobre a agenda dos decisores e coloca como prioridade a busca de soluções para as dificuldades do governo federal. Com um déficit de \$15 500 bilhões³⁶ e com uma margem de manobras extremamente limitada das *dotações*, a defesa, com 60% de despesas discricionárias, incorpora uma meta principal de medida de austeridade, onde as autoridades procuram uma flexibilidade que não se encontram em outras rubricas orçamentárias. Isto posto em um mesmo orçamento, onde todas as outras categorias não são também maleáveis. Os gastos com saúde para os militares, um dos principais fatores de crescimento do orçamento durante a década de 2000, contabilizados na dotação de O&M, são menos fáceis de reduzir do que as aquisições³⁷, o que impõe importantes restrições ao DoD para qualquer tentativa de redução. Dentro desta ótica, o movimento atual no Pentágono é ter o controle sobre as restrições orçamentárias que irão colocar como prioridade no programa de investimentos.

A possibilidade de reduzir as dotações do DoD é uma ideia que surgiu esporadicamente na comunidade de defesa a partir de 2008, ano do custoso resgate das instituições financeiras americanas pelo banco federal. Entretanto, neste momento, a possibilidade de reduzir as despesas militares enfrenta a condução de grandes operações, que necessitam cotidianamente de fundos substanciais³⁸. A principal consequência desta situação é que o decréscimo orçamentário, muito

³⁶ Em primeiro de março de 2012.

³⁷ Segundo Williams, os custos de saúde pro rata das tropas em serviço ativas aumentaram em um fator de 2.5 entre 1999 e 2010 Williams, Cindy. 2010. *Statement on the U.S. Defense Budget Before the Committee on the Budget of the United States*, 23 de fevereiro.

³⁸ Daggett, Stephen. 2010. *Costs of Major U.S. Wars*. Crs Report for Congress, junho.

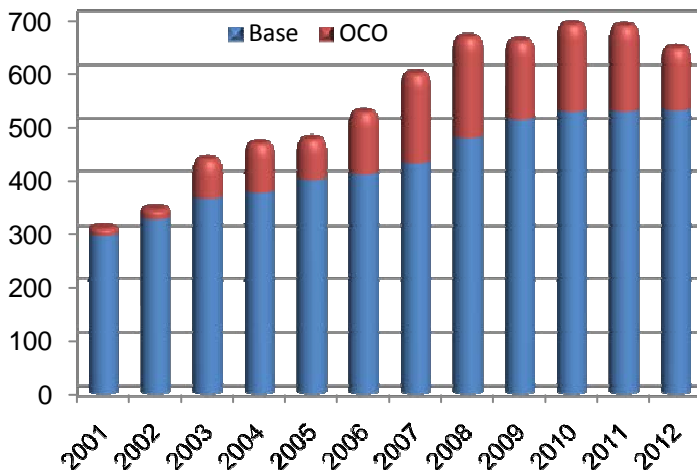
AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

largamente previsto após a chegada ao poder de Obama, segundo os dados atualizados disponíveis, só foi materializado a partir de 2011 e a maior parte das reduções foram realizadas no orçamento de operações somente após a aposentadoria de 33 000 soldados entre 2011 e 2012³⁹.

³⁹ MacAskill, Ewen et Patrick Wintour, 2010. "Afghanistan withdrawal: Barack Obama says 33,000 troops will leave next year", *The Guardian*, Londres, 23 de junho

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

Figura 18: Evolução do orçamento de defesa americana, de base e OCO, em \$ bilhões US em 2012



Fonte: segundo o departamento de Defesa 2012.

A figura 18 mostra que o orçamento de base aumenta em 3,4% entre 2009 e 2012 e que são as *Overseas Contingency Operations* (OCO), as somas destinadas às operações, que foram reduzidas em quase 21% no mesmo período. Esta dinâmica tende a indicar que a verdadeira batalha no orçamento de base do Pentágono, o que financia as compras, a P&D e que favorece diretamente a indústria, ainda não atingiu seu apogeu⁴⁰.

⁴⁰ Jeremy Herb. 2012. "Fight over Defense budget has familiar ring", *The Hill*, 21 de fevereiro de 2012.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

Uma gestão orçamentária sob tensão

Consciente da vulnerabilidade do orçamento de base da defesa e, em particular, da dotação de aquisições em um contexto de marasmo econômico, Rober Gates, então secretário de defesa, coloca gradualmente as bases de uma abordagem que procura conservar ao Pentágono certa flexibilidade sobre o plano financeiro, prevendo os bloqueios que podem ser feitos pelos legisladores⁴¹. A estratégia adotada repousa sobre 3 grandes pilares, formulados em resposta ao peso da recessão sobre as finanças públicas do país e à evolução da situação política interna, caracterizada pela relação muito conflituosa que se desenvolve com o Congresso sobre o modo de gestão da dívida ou do déficit.

O primeiro pilar é a revisão dos principais programas de armamentos (*Major Defense Acquisition Programs* ou MDAP) via anulação, imposição de tetos, escalonamento de calendário e reestruturação de vários projetos de grande visibilidade e por isso mesmo vulneráveis. Espetacular à primeira vista, pois deve promover economias de \$ 330 bilhões, a amplitude da racionalização é, entretanto, mais cheia de nuances do que pode parecer: quase 40% dos programas anulados, voltam ao portfólio de projetos sob outra forma⁴². Por exemplo, a parte de veículos terrestres do FCS se encontra agora inserida no programa de veículos de combate tripulados⁴³. É também interessante notar com relação a isto que, entre 2009 e 2010, o número de MDAP na realidade aumentou, passando de 87

41 O papel decisivo do Congresso em matéria de orçamento de defesa faz com que o processo seja fortemente derivado do clima que reina entre o executivo e o legislativo e que as propostas que são feitas pelo Pentágono sejam quase sempre formuladas em função de uma fase de negociação. Ver Jen Dimascio, 2011, « Gates hopes to preempt Congress », *Político*, 5 de janeiro e Bumiller, Elisabeth et Thom Shanker. 2012. "Panetta to Offer Strategy for Cutting Military Budget. *New York Times*, 2 de janeiro.

42 Weisgerber, Marcus. 2011. » Pentagon Phantom Savings ». *Defense News*, 16 de maio.

43 Feickert, Andrew e Nathan Jacob Lucas. 2009. Army Future Combat System (FCS) "Spin- Outs" and Ground Combat Vehicle (GCV): Background and Issues for Congress. CRS Report for Congress, 30 de novembro.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

para 95, embora o seu valor total tenha diminuído⁴⁴. Além disso, como salienta Harrison do CSBA, vários projetos encontram-se em etapa de desenvolvimento tão preliminar que seu impacto tangível sobre o orçamento é difícil de avaliar.

O segundo pilar consiste em uma reestruturação das práticas do DoD, cuja maior parte visa restabelecer a relação com o setor privado⁴⁵. Três grandes componentes sustentam este eixo de intervenção:

1) «internalização» (*insourcing*), ou seja, o repatriamento de certas responsabilidades privatizadas no seio do Estado, particularmente aquelas ligadas com a gestão de programas de armamento⁴⁶, motivada por um balanço negativo da abordagem que confiou ao gestor do programa (*lead system integrator*)⁴⁷ a responsabilidade de definir os meios de atingir os objetivos da performance do sistema, uma divisão de tarefas que abriu as portas para fenômenos inflacionários bem conhecidos⁴⁸; 2) uma reforma de aquisição intitulada *Better Buying Power*, cujo objetivo é melhorar a produtividade da indústria, limitar as turbulências nos MDAPs e maximizar a ingestão de dólar-defesa em uma era de restrições⁴⁹ e 3) «iniciativa de

44 Diminuição em grande parte atribuível ao fim de vários programas, principalmente o C-17. Selected Acquisition Reports 2006 à 2010. Disponíveis on line em <http://www.acq.osd.mil/ara/am/sar/>

45 Riposo et al. 2011. *A Methodology for Implementing the Department of Defense's Current In-Sourcing Policy*, Rand Technical Report, Santa Monica.

46 Estados-Unidos. Departamento de Defesa. 2010. Quadrennial Defense Review Report. Fevereiro.

47 Hopkins-Loudin, Kathlyn. 2010. "Lead Systems Integrators: A Post-Acquisition Reform Retrospective. *Defense Acquisition Review Journal*, 17, 53:27-44.

48 Principalmente o de expressão «rastejante» de novas exigências técnicas durante a sua prática (*requirements creep*).

49 Ashton B. Office of the Undersecretary of defense (AT&L). 2010. Memorandum For Acquisition Professionals. *Better Buying Power: Mandate for Restoring Affordability and Productivity in Defense Spending*, 28 de junho

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

eficácia»⁵⁰ que consiste em uma série de medidas administrativas de racionalização⁵¹, o que devem permitir ao Pentágono recuperar \$87 Bilhões. A ideia central é reduzir as taxas gerais sobre o reinvestimento do dinheiro economizado no orçamento de compras, em particular na reconstituição das competências internas nas questões de gestão de programa⁵².

Nos três casos, a recepção é bastante mitigada. A internalização criou imediatamente um temor de blindagem por parte da indústria de serviços que teme perder seus mercados, o que retarda implantações e limita as ambições. Quanto às medidas propostas de iniciativa de eficiência, as mesmas não impressionam os diversos analistas da cena político-militar de Washington⁵³, pois o *Better Buying Power* passa em boa parte sob o radar dos comentadores e analistas da cena político militar americana. Certo é que as mudanças na aquisição constituem uma atividade quase constante do DoD a partir de McNamara e que aquela proposta por Ashton Carter não propõe elementos suficientemente novos para conquistar um público preocupado, acima de tudo, com a situação econômica nacional.

O terceiro pilar da abordagem elaborada por Gates é devido à intensificação das tensões entre o executivo e o legislativo depois das eleições intercalares que modificam o perfil do Congresso, dando vitória aos republicanos na Casa e diminuindo a maioria democrata no senado. A nova configuração tem como efeito um bloqueio maior em torno do método a ser adotado para restabelecer as finanças públicas, o que

⁵⁰ Efficiency Initiative em inglês, Carter, Ashton B. Office of the Undersecretary of defense (AT&L). 2010. Memorandum For Acquisition Professionals. *Better Buying Power: Guidance for Obtaining Greater Efficiency and Productivity in Defense Spending* 14 de setembro.

⁵¹ Redução do número de cargos executivos; racionalização dos Mandamentos de combate; limites impostos em recursos para fornecedores privados e serviço de consultores; consolidação do conjunto de atividades de TI do Pentágono, etc.

⁵² Carter, Ashton B. Office of the Undersecretary of defense (AT&L). 2010. Memorandum For Acquisition Professionals. 14 de setembro.

⁵³ Daggett, Stephen. 2010. *Preliminary Assessment of Efficiency Initiative Announced by Secretary of Defense Gates on August 9, 2010*, CRS Memorandum, 12 de agosto.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

mobiliza todo aparelho político federal. Em face desta situação, dois processos distintos vão se desencadear de maneira sequencial e vão entrar em interação. O primeiro é a condução de uma revisão de estratégia de defesa, iniciada na primavera de 2011, onde é colocada como uma condição essencial a fixação de uma contribuição do Pentágono na ordem de \$400 bilhões, visando um esforço geral de redução do déficit sem provocar um enfraquecimento das ferramentas de defesa⁵⁴. O segundo é a adoção, no verão, da Lei de controle orçamentário, tendo em vista a incapacidade de se encontrar um campo de entendimento entre a Casa Branca e o Congresso sobre esta questão. De fato, o *Budget Control Act* inclui um dispositivo conhecido por propiciar um acordo sobre as medidas de rigor orçamentário, chamado de «sequestro». Se um acordo não se materializar, cortes indiscriminados serão aplicados ao conjunto de despesas discricionárias de 2013 a 2021⁵⁵. A disposição provoca importantes inquietações no DoD, que a considera globalmente prejudicial à suas atividades. Leon Panetta, que assumiu as funções de Gates em abril de 2011, a qualifica publicamente de «mecanismo do fim do mundo», que contém o potencial de levar a uma «força militar fantasma», uma expressão tirada do período pós Vietnã para descrever o estado geral de preparação dos exércitos para o combate⁵⁶.

O grande desconforto em torno de um hipotético sequestro ilustra o medo da perda de controle sobre a natureza e amplitude das restrições. Os responsáveis militares e civis do Dod repetem em todas as tribunas que acreditam que a defesa fez a sua parte muito bem e que ela não pode ir além das iniciativas implementadas desde 2009 sem fragilizar definitivamente a postura militar do país. A este respeito, é interessante notar que o orçamento de 2012, validado pelo Congresso em dezembro de

⁵⁴ Estados-Unidos. Departamento de Defesa. 2011. *Joint Press Briefing. Presenter of Defense Robert M. Gates and Vice Chairman of the Joint Chiefs of Staff Gen. James Cartwright*, Briefing Transcript, 21 de abril.

⁵⁵ Congressional Budget Office. 2012. *Final Sequestration Report for Fiscal Year 2012*. 12 janeiro

⁵⁶ Em inglês, readiness.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

2011, não inclui nenhuma previsão em caso de sequestro e tampouco o faz a proposta orçamentária de 2013, atualmente sob estudo, que também tem sido criticada pelo Pentágono⁵⁷. Vários analistas com experiência no cenário da política americana estão também céticos quanto à colocação em prática do mecanismo do Budget Control Act, mas, de qualquer forma, este assunto está congelado até as eleições em novembro de 2013⁵⁸.

Visão geral da gestão orçamentária atual

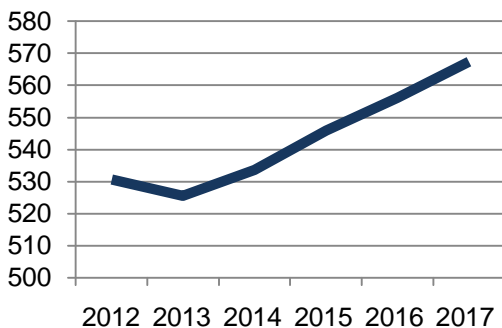
As prioridades orçamentárias de 2013 -2014 publicadas no mês de fevereiro de 2012 sinalizam uma transição para uma nova fase cujo desfecho é ainda muito incerto. De maneira muito coerente com a iniciativa anunciada por Obama, os elementos do orçamento são revelados logo após o aparecimento do documento de orientação estratégica discutido acima. São também revelados logo após o anúncio formal da retirada das tropas do Afeganistão para 2013, um ano mais tarde do que tinha sido dado a entender e que tinha sido previsto pela maioria dos analistas. É claro que esta decisão tem um impacto importante no processo de alocação de recursos do DoD para o próximo programa quinquenal.

⁵⁷ Estados Unidos. Departamento de Defesa. 2012. « Budget Briefing. Presenter: Robert Hale, Under Secretary of Defense (Comptroller), and Lieutenant General Larry Spencer (USAF), Director, Force Structure, Resources and Assessment, Joint Staff (J8) » Transcript, 13 de fevereiro de 2012.

⁵⁸ Ver Adams, Gordon. 2012. « Sequester Rules: Or Does it? » *The Will and the Wallet, A Stimson Institute Project*; Clark, Charles S. 2012. "Fiscal Stalemate Will Drag on into 2013, Analysts Forecast" *Government Executive*, 8 de março.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

Figura 19: FYDP na proposta orçamentária de 2013



A proposta presidencial para o orçamento quinquenal mostra uma modesta alta de 7% em dólares correntes entre 2013 e 2017. Analisados com a inflação (dólares constantes de 2012), os montantes da figura 19 possuem um leve decréscimo de 0,3%.

Fonte: DoD proposta orçamentária de 2013

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

Este aumento é apresentado como a possibilidade de economizar U\$ 259,4 Bilhões em cinco anos. Deve-se ressaltar que esta redução de U\$ 259, 4 Bilhões foi levantada levando-se em consideração a proposta orçamentária quinquenal de 2012, que previu um crescimento mais significativo que o proposto em 2013. De fato, o montante diminui os recursos *futuros* do Pentágono e repousa sobre o objetivo que foi dado pela administração de proceder a cortes orçamentários na defesa na ordem de U\$487 Bilhões para o período 2012 – 2021⁵⁹.

As reduções mais significativas de toda a proposta orçamentária, ou seja, feitas no orçamento de base e os OCO é verificável em 2013. Tendo em conta a retirada do Iraque e do Afeganistão, logicamente são os orçamentos em OCO que suportam o peso da maior parte das reduções com uma diminuição de U\$ 26,6 Bilhões, ou seja, 23 %. No que concerne às operações, a rubrica O&M do orçamento de base teve um aumento de U\$ 11,5 Bilhões e, segundo os documentos orçamentários apresentados pelos serviços, esta alta provém em parte da transferência dos valores de OCO.

Diante disto, não se pode subestimar o impacto desta dinâmica, posto que o orçamento O&M cobre um espectro muito diversificado de atividades, inclusive a reparação e a modernização de equipamentos usados em operações. Todos os outros itens do orçamento de base diminuíram: os efetivos em 4,7%, as compras (*aquisições*) em 5,5 % e a P&D em 2,8 %. Nota-se que as dotações para a pesquisa e desenvolvimento são menos reduzidas do que os outros itens, o que talvez possa refletir o desejo de manter a supremacia técnico militar expressa no documento de orientação estratégica.

59 Estados Unidos. Departamento de defesa. 2012. « Budget Briefing. Presenter: Robert Hale, Under Secretary of Defense (Comptroller), and Lieutenant General Larry Spencer (USAF), Director, Force Structure, Resources and Assessment, Joint Staff (J8) » Transcrito em 13 de fevereiro 2012

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

No estado atual, a proposta quinquenal leva à estabilização do orçamento ao nível da inflação⁶⁰, como havia anunciado Obama no comunicado que acompanhou o lançamento da *Strategic Guidance*:

*Over the past ten years, since 9/11, our defense budget grew at an extraordinary pace. Over the next ten years the growth in the defense budget will slow, but the fact of the matter is this—it will still grow... In fact, the defense budget will still be larger than it was toward the end of the Bush Administration*⁶¹.

A abordagem adotada pelo governo pode ser avaliada como a promoção de uma alternativa que busca instaurar um terreno de concordância com o Congresso sobre o orçamento do DoD e desta forma, esquivar-se do mecanismo de sequestro. Uma parte do aumento promovido instrumentaliza a percepção do declínio do país e se baseia em um certo sentimento de vulnerabilidade e de perda de terreno no plano econômico e tecnológico. Para vários analistas, esta abordagem de vinculação estreita entre novas orientações estratégicas e orçamentárias é, de qualquer forma «prioritária» e busca antes de tudo convencer o Congresso a afastar o sequestro do orçamento da defesa.

C) Uma oferta em pleno reposicionamento

A partir de 2008, a indústria de armamentos americana implanta novas estratégias de posicionamento que indicam claramente que ela antecipou as mudanças em seu ambiente de negócio⁶². A Boeing, por exemplo, esperava por uma redução em suas atividades espaciais e de defesa desde

⁶⁰ Jonathan Masters 2012. À *Defense Budget at the Crossroads*, Council on Foreign relations, 7 de fevereiro de 2012, disponível em <http://www.cfr.org/us-strategy-and-politics/defense-budget-crossroads/p27318>

⁶¹ Estados Unidos. Casa Branca. 2012. *Remarks by the President on the Defense Strategic Review*, 5 de janeiro.

⁶² Spade index janeiro 2012.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

2007 e começou um processo de racionalização no ano seguinte⁶³. Isto tende a indicar que certos elementos impulsores da elaboração destes novos planos de negócios não são inicialmente ligados aos impactos da crise. Mesmo as restrições que fazem pesar a recessão sobre o Pentágono e que constituem atualmente o ponto central que guia os esforços de reestruturação, o que dá impulso ao início das medidas em curso parece antes estar relacionado a fatores mais estruturais, principalmente o fim previsível de uma porção do ciclo de modernização começado em 1998⁶⁴, a anulação ou abandono de alguns programas, a retirada o Iraque e do Afeganistão e o surgimentos de novas necessidades.

Ainda que cada projeto corporativo seja modulado em função dos objetivos das empresas e de suas principais competências, a dependência do centro da BID americana do mercado militar nacional cria uma certa convergência dentro das suas abordagens. Observamos, com efeito, uma avaliação com muita coisa em comum sobre as mudanças atuais e previstas nas demandas dos principais clientes e a relação de proximidade que as empresas mantêm com o Estado em relação à natureza das restrições que lhes são impostas, notadamente em matéria de transferência de armas, tendem a gerar respostas similares em termos de adaptação. Dentro desta ótica, o processo em andamento é em boa parte atribuído à análise que fazem as empresas da direção que tomará o DoD em matéria de investimentos futuros, bem como do enquadramento e o suporte que será dado para assegurar sua perenidade em um novo contexto.

A centralização persistente do mercado interno

As estratégias formuladas pelo núcleo duro da indústria de defesa americana para enfrentar as mutações da demanda interna, que representa para as principais empresas cerca de dois terços de seu

⁶³ Anselmo, Joseph. 2008. « Boeing Restructuring Its Defense Business » *Aviation Week and Space technology*, fevereiro.

⁶⁴ Paul McLeary. 2012. « U.S. Army Targets Vehicle Industrial Base » *Aviation Week & Space Technology*, 3 de abril.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

volume de vendas, se articulam genericamente em torno de três grandes eixos: reestruturação, corte dos ativos e a diversificação de seu portfólio. Confrontados com a chegada ao fim dos ciclos de produção, com a anulação, com o reescalamento e com as reduções de pedidos, os grupos consolidam suas estruturas e racionalizam suas atividades, dando procedimento a encerramentos e demissões a partir de 2008-2009. Esta dinâmica conduz a maior parte das empresas a realizarem fusões das unidades e reorganizarem suas operações nos segmentos mais atingidos.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

Tabela 3: exemplos de reestruturações 2008-2009

Grupo	Dispensas	Motivação
Boeing	11 000	Redução da frequência de manutenção de aeronaves do C-130 e de produção C-17
General Dynamics (divisão C4)	1 000	Revisão diminuindo o programa de modernização das <i>Brigade Combat Teams</i> do exército
Northrop Grumman divisão espacial	1 000	Previsão de reduções de investimentos do DoD neste setor
Lockheed Martin	600	Anulação do contrato do helicóptero presidencial
Raytheon (divisão mísseis)	225	Abandono de vários projetos de munições guiadas previstos no extinto FCS

Fontes: segundo a *Jane's* e o WSJ.

Uma parte dos remanejamentos efetuados é também devida ao corte de ativos (*spinoffs*), uma característica notável nas estratégias das empresas, que visa favorecer uma concentração no coração dos negócios frente ao que se anuncia cada vez mais como uma era de austeridade orçamentária. Aliviando-se das atividades às vezes não negligenciáveis, as empresas reduzem também seus tamanhos e suas marcas em certos mercados. Em 2010, a Northrop Grumman se desfez de suas atividades navais, dando início a uma nova empresa, a Huntington-Ingalls Industries; ainda em 2010, a ITT se desfaz de sua divisão de defesa que se chama atualmente Exelis; em 2011, a L-3 anuncia que no primeiro trimestre de 2012, ela vai tornar independente sua unidade «serviços governamentais», mas conserva as atividades cibernéticas, segurança e inteligência que ali se realizam. Estas

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

decisões procuram essencialmente manter seu o valor acionário frente às pressões orçamentárias atuais e previstas e liberarem-se de componentes menos lucrativos⁶⁵.

Outra motivação para separar certos componentes do grupo também se encontra no anúncio, em 2009-2010, de uma aplicação mais rigorosa das regras sobre conflitos de interesses organizacionais (OCI)⁶⁶. Elas proibem uma empresa de dar consultoria ao governo em matérias técnicas ou de aquisição através de uma de suas filiais, submetendo seus projetos relacionados diretamente ou de indiretamente a estes serviços através de outras divisões. Os OCI também levaram a LM, NG, ITT e SAIC a se desfazerem em 2010 de suas divisões encarregadas de análises técnicas e científicas (SETA)⁶⁷, cuja importância cresceu de maneira significativa durante o último quarto de século frente à complexidade das exigências técnicas ligadas aos MDAPs e à redução das competências internas do Dod nestas matérias, uma situação que a iniciativa de internalização pretende corrigir⁶⁸.

Por fim, a busca de uma diversificação de atividades representa um elemento central das estratégias perseguidas pelos grupos. Estas estratégias são muito caracterizadas pela aquisição de empresas de pequeno porte que possuem experiência de nichos do mercado considerados « adjacentes » aos de defesa e amplamente identificadas por estarem há mais tempo no mercado, como a cibernética e o C4ISR/C5ISRTA, bem como que pelo interesse crescente dado às atividades de apoio e manutenção.

⁶⁵ Anderson, Guy. 2011. « L-3 spin-off mirrors break-up of the majors ». *Jane's Defence Weekly*, 29 de julho.

⁶⁶ Stack, Jean. 2011. « 5 M&A trends dominating the market ». *Washington Technology*, 21 de março.

⁶⁷ Scientific, Engineering, Technical and Analytical Services.

⁶⁸ Averell, James H. 2010. *The Economic Crisis and Its Impact on the DIB: Defense Industrial Base Forecasts 2010-2020*, DCMA Industrial Analysis Center, 27 de abril.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

A aquisição de pequenas empresas relativamente jovens, particularmente na cibernética (em torno de dez anos de existência), sustentam a hipótese de que esta abordagem visa, antes de tudo, obter competências ausentes do portfólio nas áreas consideradas como próximas dos negócios centrais e que não tem por objetivo, no momento, dar acesso a novos mercados. Segundo a *Jane*⁶⁹, esta abordagem do tipo «caixa de ferramentas» se deve ao fato de que para os integrantes, a ausência de direção clara do mercado de TI e de cibernética em defesa, se desenvolve de tal forma que se torna prematuro para estes integrantes especializarem-se e arriscarem colocar suas fichas no lugar errado.

Além disso, outros segmentos que possuem menos visibilidade são também objeto de atenção por parte de grandes contratantes. De maneira talvez um pouco surpreendente, encontramos agora as energias renováveis dentro das atividades da LM, enquanto que a Boeing e a Siemens assinaram, no verão de 2011, uma parceria estratégica para corresponder às necessidades do DoD em matéria de rede inteligente de distribuição de energia⁷⁰ e que a General Dynamics anuncia, em março de 2012, sua entrada no mercado de energética eólica⁷¹. O interesse destas empresas, mais espontaneamente associado a aviões de combate ou a submarinos nucleares neste mercado, é essencialmente imputável ao plano de incentivos de 2009. Com efeito, este plano confia ao Pentágono uma dotação U\$ 420 milhões para sustentar o desenvolvimento de vias alternativas para fazer seu consumo de energia mais eficaz e desembolsaria U\$ 4,26 Bilhões para a melhora das infraestruturas colossais do DoD, com uma parte importante dedicada ao melhoramento em

⁶⁹ Jane's Information Group. 2012. « Briefing: The Rise and Fall: Early Year M&A Activity ». *Jane's Defence Weekly*, 16 de março

⁷⁰ [Nick Wakeman](#). 2012. « Boeing, Siemens create alliance to chase energy opportunities ». *Washington Technology*, 12 de agosto.

⁷¹ General Dynamics. 2012. Comunicado de imprensa « General Dynamics Enters Wind Energy Business », 8 de março, <http://www.gdsatcom.com/email/3-8-12.htm>.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

questões de consumo de energia⁷².

Observamos também um aumento de interesse pelas atividades de suporte e manutenção por parte das empresas, devido a dois grandes fatores. Primeiramente, a integração crescente de TI nos sistemas de armas, que dá complexidade aos aspectos de manutenção em condições operacionais e que aumentam, às vezes consideravelmente, os custos de suporte. Por exemplo, o contrato *operations, maintenance and sustainment* (OM&S) do sistema de defesa antimíssil em meia trajetória concedido em conjunto à Boeing-Northrop Grumman⁷³, de um valor de U\$ 7,3 Bilhões por 7 anos⁷⁴, contém elementos de desenvolvimento, de engenharia de sistemas, de gestão de configuração, de modernização e de operação cujos componentes podem estar fora de alcance das firmas de OM&S em um perfil mais clássico. A abordagem desenvolvida nessa área pelo programa plurinacional F-35, ilustra igualmente o desejo do supervisor de conservar o controle sobre esta porção de atividades⁷⁵ que, no passado, era confiada a subcontratações especializadas. Em seguida, a chegada ao fim do ciclo de produção de vários programas começados no fim da década de 1990, combinados com as reduções orçamentárias, que limitam o lançamento de novos programas, leva a um interesse renovado pelas atividades que permitam prolongar a duração da vida dos sistemas em serviço, via modernização e manutenção⁷⁶.

⁷² US DoD. Department of Defense Information Related to the American Recovery and Reinvestment Act of 2009 (Recovery Act), <http://www.defense.gov/recovery/>

⁷³ Ground-Based Mid Course Defense.

⁷⁴ Staff, 2012. Boeing Beats Lockheed in GMD Sustainment Award, Aviation week and space technology 12 de janeiro.

⁷⁵ Gill, Luke. 2003. « F-35 Joint Strike Fighter Autonomic Logistics Supply Chain » Lockheed-Martin Corporation, <http://opim.wharton.upenn.edu/fd/forum/pdf/Gill.pdf>

⁷⁶ Estados-Unidos. Departamento de Defesa. 2011. *Annual Industrial Capabilities Report to Congress*, Op.cit.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

Notadamente, uma característica ausente do atual processo de reorganização é o reagrupamento das grandes organizações entre elas mesmas. O importante nível atual de concentração da indústria faz com que seja muito difícil uma fase de fusões/aquisições entre empreiteiros que objetivam consolidar suas capacidades por setor. Com exceção notável da compra da Goodrich pela UTC e da Force Protection pela General Dynamics em 2011, as propostas neste sentido são raras e examinadas profundamente pelo Estado, que já havia indicado anteriormente que seria pouco favorável às transações desta natureza.

À tomada dos mercados exteriores

Frente ao deslocamento dos impulsos de crescimento do mercado mundial, as estratégias de todos os «super-premium» compreendem agora elementos que visam fazer crescer a parte das vendas internacionais nos seus volumes de negócios. As exportações não são mais consideradas como a «cereja do bolo», mas se transformaram em um eixo integrante de suas estratégias de adaptação e de crescimento. Um artigo da revista Fortune indica que a LM pretende aumentar as vendas ao exterior de 12% para 20% de suas receitas em 2012, enquanto que a divisão de defesa e segurança da Boeing quer fazer passar as suas vendas para o exterior de 17 % para 25 %. Para alcançarem estes objetivos, as empresas acionam todas as alavancas que têm à disposição e se mostram prontas a dobrarem-se às condições ditadas pelos clientes. Na Índia, um Estado abertamente identificado como uma prioridade para o núcleo duro da indústria americana, as empresas americanas cortejam assiduamente as empresas locais, para se posicionarem de maneira mais vantajosa em um mercado complexo que exige compensações industriais diretas e transferência de tecnologia nos contratos maiores⁷⁷. A LM também criou em 2011 uma

⁷⁷ Estados Unidos. Departamento do Comércio. 2012. *Offsets in Defense Trade. Sixteenth Study*, janeiro.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

joint venture com a Tata para o C-130⁷⁸; a Raytheon indica parcerias com oito empresas indianas e circulam rumores quanto ao estabelecimento de uma joint venture com Bharat Electronics; a Northrop Grumman assinou em 2011 um protocolo de intenções com o canteiro naval Pipavav.

Estes esforços beneficiam diretamente a sustentação da administração Obama, que está atrelada à criação de condições mais favoráveis aos negócios de defesa, justamente como estes realizados com a Índia, aliviando certas restrições em matéria de transferência de bens de dupla utilização⁷⁹. É verdade que as regras americanas de controle de exportações de bens sensíveis são consideradas como sendo as mais restritivas do mundo e que são apresentadas para indústria depois dos anos 1990, constituindo um freio maior às suas capacidades de ressurgirem em escala internacional. Entretanto, a lentidão, a dificuldade e o risco de fracasso geralmente associados às iniciativas de reforma desta legislação levam o governo a optar por uma abordagem «à la carte», que implicam na adoção de flexibilizações caso a caso. Nota-se que sobre este plano, a Casa Branca multiplica as parcerias e os protocolos de intenções em matéria de defesa e de segurança com os países das zonas onde se observa um aumento sensível dos gastos militares e de tensões geopolíticas, como na Ásia Pacífica⁸⁰. Isto chegou a levar um representante da indústria a relatar a um repórter da *Jane's* que a «China é o melhor agente de vendas deles» naquela zona⁸¹.

Segundo a *Defense Security Cooperation Agency* (DSCA), 2011 se revelou um ano recorde em termos de vendas militares americanas ao exterior⁸²

⁷⁸ Choudhury, Santanu . 2011. « Lockheed Martin, Tata Form Índia JV » *Wall Street Journal*, 14 de fevereiro .

⁷⁹ Juster, Kenneth I. et Ajay Kuntamukkala. 2010. *Unleashing U.S.-Índia Defense Trade*, CNAS Working Paper, outubro.

⁸⁰ Por exemplo com o Vietnã e as Filipinas.

⁸¹ Reuben F Johnson. 2012. "China is our best sales agent, say US contractors", *Jane's Defence Weekly*, 1º março.

⁸² Segundo Grimmert, os FMS são a grande maioria das exportações de material militar americano. Ver Grimmert, Richard. 2011. *Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2003-2010*, CRS report to congress, 22 de setembro

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

(*Foreign Military Sales* ou FMS), com U\$ 34,8 Bilhões em valor de contratos⁸³. Os dados recolhidos pelo *Congressional Research Service* indicam que os receptores são essencialmente os países em desenvolvimento: das entregas⁸⁴ mundiais de um montante de U\$52,2 bilhões efetuadas pelos Estados Unidos entre 2007-2010, 60% foram destinadas ao Oriente Médio, Ásia e África. Deste volume, a metade das vendas foi realizada com o Oriente Médio⁸⁵.

Ainda que os países em forte crescimento suscitem evidentemente um interesse constante, as grandes empresas americanas concentram também seus esforços nos mercados que são considerados por Washington como o « cinturão interno » de aliados muito próximos, são eles: o Canadá, o Reino Unido e a Austrália. Todos estes países registram altas significativas de seus orçamentos militares nos anos 2000, com apoio em capital ao lançamento de grandes projetos. Todos eles são igualmente ligados aos Estados Unidos por acordos estreitos de cooperação e assistência militar mútua. Em 2011, um acordo de livres trocas na área de defesa com a superpotência entrou em vigor na Austrália, e um acordo com o Reino Unido entrou oficialmente em vigor em 13 de Abril de 2012⁸⁶. Quanto ao Canadá, este está ligado à superpotência pelo plano de trocas de material de guerra, a partir da assinatura das Intenções de compartilhamento da produção de defesa, em 1956.

As principais características das estratégias de reposicionamento do coração da indústria americana colocam em evidência o fato de que sua

⁸³ Defense Security Cooperation Agency. 2012. Fiscal Year 2011 *Foreign Military Sales Exceed \$30B*. Comunicado. <http://www.dsca.mil>.

⁸⁴ Constatamos muitas vezes uma alteração entre os montantes ligados aos contratos, muitas vezes mais elevados que os de entrega. Isto se deve a todas as formas de fatores como uma mudança de governo que anula uma decisão de seu predecessor, a interrupção de dificuldades econômicas nacionais que levam a um reavaliação das compras, etc.

⁸⁵ Grimmett. 2011. Op.Cit.

⁸⁶ Bell, Matthew. 2012. « US-UK Defence Treaty Comes into Force ». *Jane's Defence Industry*, 13 de abril.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

prioridade continua sendo o mercado interno, como evidenciado na segmentação de competências, realizadas essencialmente em resposta às necessidades previstas do Pentágono. As vendas internacionais são cada vez mais visadas como uma dimensão estratégica que perdem, de alguma forma, o status de «pouco mais» interessante, mas não essenciais às atividades da empresa. Entretanto, é difícil por hora saber se esta tendência é durável. Iniciativas semelhantes voltadas ao exterior emergiram nos anos 1990 para compensar a diminuição abrupta das despesas com aquisição do DoD, mas a dinâmica se revelou efêmera frente ao caráter limitado dos mercados da época e, sobretudo, diante da recuperação dos anos 2000, caracterizada pelo lançamento de projetos ambiciosos. Posto isso, as mudanças que afetam atualmente a economia de defesa mundial não parecem temporárias, o que é confirmado pela direção que toma e renovação da estratégia industrial de defesa do país nos dias atuais.

D) A redefinição da política industrial de defesa

A preservação das capacidades técnico militares mais avançadas constitui um dos pilares centrais e perenes da abordagem securitária dos Estados Unidos a partir dos anos 1950. Pouco importa o contexto geopolítico, a necessidade de superioridade dos armamentos destinados às forças armadas é sistematicamente justificada pelas orientações da política de defesa, o que condiciona boa parte dos investimentos do Pentágono. Diante de um período de marasmo, as restrições exercidas sobre as aquisições são percebidas como representativas de um risco direto a este imperativo e por extensão, à defesa nacional. Além disso, depois de um ano, a crise econômica e as dificuldades que ela provoca no plano orçamentário são indiretamente consideradas, tanto pelas autoridades políticas quanto militares, como sendo a principal ameaça à segurança do país⁸⁷.

⁸⁷ Samuelson, Robert J. 2012. « Budget sequestration would be a dagger to defense” Washington Post, 5 de março; em uma carta endereçada à Panetta em novembro de 2011, os senadores Graham et McCain indicaram também que « The sequester is a threat to the national security interests of the United States, and it should not be allowed to occur” Graham, McCain

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

Reafirmando explicitamente o imperativo de sofisticação de equipamentos, o documento de orientação estratégica publicado em janeiro de 2012 não se desvia da linha de conduta instituída no começo da guerra fria. Os impactos previstos das restrições no coração da base industrial de defesa americana foram sentidos por ela desde logo e a mensagem global elaborada pelos redatores do documento procura querer tranquilizá-las a este respeito. Depois de sua publicação, os responsáveis do DoD aproveitam desde então as diversas tribunas que lhes são oferecidas para explicar o sentido de suas ações e para repetir que as escolhas efetuadas em termos de orçamentos e de indústria são responsáveis e visam reforçar a liderança americana neste período conturbado.

O ambiente com forte sabor eleitoral sem dúvidas explica em parte este discurso, que contém certa manipulação do sentimento de declínio e um propósito tranquilizante sobre o futuro de ferramentas militares. Uma leitura rápida dos relatórios anuais dos grandes integrantes para o exercício de 2011 mostra que eles também fazem a análise de que o objetivo central da proposta estratégica de janeiro é permitir ao DoD conservar um controle, tanto quanto possível, sobre o processo orçamentário para evitar fragilizar alguns programas e indústrias, tentando ainda otimizar outras capacidades, como é o caso atualmente dos veículos terrestres⁸⁸. Parece assim que o documento de janeiro é em boa parte pensado em função do jogo complexo da política interna americana na sequência de uma eleição presidencial.

De fato, a remodelagem dos principais parâmetros de suporte e orientação feita pelo Estado para a indústria está em curso desde 2009-

Statement On Secretary Panetta's Letter Detailing 'Devastating' Impact of Sequester, 14 de novembro.

⁸⁸ Paul McLeary. 2012. « U.S. Army Targets Vehicle Industrial Base ». *Aviation Week & Space Technology*, 3 de abril.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

2010. Isso indica que, em um primeiro momento, as autoridades reconheceram rapidamente o reposicionamento da oferta em curso depois de 2008 e que, em um segundo momento, estima-se que as mudanças previstas no orçamento de investimentos comportam o potencial de fragilizar os componentes estratégicos da BID ou ainda, que algumas prioridades do Pentágono podem entrar em conflito com as ações colocadas em prática pelas empresas⁸⁹. O esclarecimento dos princípios gerais que guiam a ação pública e suas expectativas para a BID, se impõe diante da necessidade de acompanhar a importante fase de transição que atravessa atualmente a economia de defesa da superpotência.

2.2.2.4 grandes eixos de intervenção

Com a intenção de mitigar os efeitos negativos dos processos em curso em escala nacional e mundial, aproveitam-se as condições dadas em consequência de algumas dinâmicas para atender objetivos mais precisos, como é o caso das regras de exportação, que se encontram nas grandes diretrizes destinadas para a indústria publicadas sumariamente entre 2010 e 2011. Elas podem ser genericamente agrupadas em quatro grandes temas.

O primeiro diz respeito à composição da BID, principalmente no coração da indústria composta mais especificamente das «joias da coroa», os grandes integrantes. Seus fortes níveis de concentração, uma das principais consequências das reestruturações dos anos 1990, tornaram-se, com efeito, uma fonte crescente de preocupações para o governo durante a década de 2000, considerando os reflexos desta concentração nos preços. Em vários casos, somente duas empresas estão em condições de submeter

⁸⁹ Estados Unidos, Departamento de Defesa. 2011. *Annual Industrial Capabilities Report to Congress*. Op.Cit. To Congress, setembro.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

ofertas por um MDAP e a participação de empresas estrangeiras em uma licitação nacional com vistas a aumentar um pouco a concorrência, pode revelar-se um processo arriscado e caro para aquele que tenta uma chance, como ficou evidenciado nas atribuições da EADS dentro da área de programa de petroleiros⁹⁰. Assim, um dos primeiros elementos que surgem decisivamente da atualização da política industrial de defesa é o fato de que outras fusões neste nível industrial provavelmente irão ser vetadas.

A maior parte dos observadores espera que o governo se mostre pouco receptivo a uma nova onda de consolidação do núcleo duro da indústria, utilizando-se do princípio da concorrência para a concessão de grandes contratos. Alguns invocaram a possibilidade de que a situação favorece um aumento da abertura do mercado americano aos aliados europeus ou ainda a criação de grupos transatlânticos⁹¹. Mesmo que o executivo pareça interessado nesse assunto, as condições necessárias não parecem estar reunidas no momento. A situação precária de emprego e o relatório da força política em Washington criam um ambiente político não hospitalar ao aumento da presença de interesses estrangeiros neste campo de atividades. Não se pode perder de vista que a defesa representa um dos últimos baluartes de intervenção do Estado na economia e que ela permite também aos legisladores ter um impacto palpável nestas áreas.

O segundo tema da política industrial militar é a determinação de examinar a situação dos atores industriais que possuem menor visibilidade: os de camadas médias, os PME, os recém-chegados, os resultantes de cisões bem como os prestadores de serviços. Através deste conjunto, constata-se que uma atenção particular é dada às empresas de tamanho intermediário, que já estejam ativas no mercado militar ou não⁹². O interesse mais pronunciado neste grupo parece ser

⁹⁰ Lemer, Jeremy. 2011. « Boeing Beats EADS to \$35bn US Tanker Prize » Financial Times, 25 de fevereiro

⁹¹ Ver entre outros Hamilton, Daniel S (dir.). 2010. *Shoulder to Shoulder : Forging a Strategic US-EU Partnership*. Johns Hopkins University, Center for Transatlantic Relations.

⁹² Wasserbly, Daniel. 2012. "AUSA: Army monitoring lower-tier industry" *Jane's Defence Weekly*, 28 février.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

devido ao fato de que ele se comporta muito bem no contexto difícil que prevalece no momento, quando comparado com seus colegas localizados no alto ou na base da pirâmide.

Muito grandes para obterem os financiamentos reservados aos PME ou muito pequenas para conquistar programas mais ambiciosos, as restrições com as quais as empresas arcam pela sua posição no « canal alimentar» técnico industrial as levaram a ser mais ágeis e mais reativas do que suas colegas de maior tamanho, com uma administração menos pesada e com preços mais interessantes. Em algumas delas, sua gama de competências estaria igualmente melhor adaptada às necessidades emergentes do Pentágono, situadas na zona cinzenta entre tecnologias e serviços próprios de TI e cibernéticos⁹³. Estas empresas parecem encontrar melhor seu lugar no mercado em recomposição e é possível que parcerias ou reagrupamentos se formem nestes níveis, com o objeto de atingir uma massa crítica e lhes dando acesso a contratos maiores. Elas devem, entretanto, assegurar ao DoD sua perenidade, uma questão central para a defesa cujos programas se prolongam por 25-30 anos.

Quanto àquelas com perfil mais civil (*non-heritage firms*), são consideradas como fonte de inovação interessante onde a defesa ganharia ao participar mais, uma ideia defendida nos anos 1990 com o conceito de integração civil militar da base tecnológica americana. Deseja-se vê-las mais inseridas no mercado militar, que pode se beneficiar de sua criatividade a custos baixos. Dito isto, além de algumas frases exprimindo o desejo de reduzir as ações administrativas do Pentágono à sua mais simples expressão, as ações concretas devem dar sustentação a este eixo de intervenção e elevar o interesse das empresas, que ainda parece bastante vago.

Estreitamente ligado ao segundo, o terceiro tema principal da política proposta é o da vulnerabilidade da BID, em particular no que concerne ao

⁹³ Marjorie Censer, 2012. « Tough budget environment presents opportunity for mid-size contractors », Washington Post, 2 de abril.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

seu canal de abastecimento e alguns segmentos de sua atividade de manufaturas⁹⁴. Nos últimos anos, chegamos a constatar que um número crescente de fabricantes de componentes e de peças, assim como fornecedores de materiais raros estavam deslocados. Esta situação provoca possíveis interrupções de abastecimento, quer seja pela via de um conflito ou de uma catástrofe natural, um cenário que deixa o governo americano em situação muito desconfortável⁹⁵. Esta situação é o resultado direto da escolha feita nos anos 1990 de efetuar compras não personalizadas para componentes amplamente disponíveis⁹⁶ integrando a base comercial na aquisição de defesa.

Diante desta situação que faz surgirem novos problemas nos dias atuais, não surpreende que o balanço comandado pelo conjunto dos segmentos estratégicos da BID contenha um pedido de avaliação da cadeia de valor e de sua dependência de fontes exteriores, sejam elas de propriedade estrangeira ou filiais de grupos americanos implantadas no exterior. As questões detalhadas para cada um dos setores prioritários foram lançadas em 2010 com o fim de obter os dados prévios à implementação de processos de ajuste setorial⁹⁷.

Por fim, o último tema está relacionado à mundialização da indústria. Reconhecemos desde logo que as empresas americanas de defesa têm agora um perfil mais internacionalizado, apesar de persistência de sua ancoragem no mercado nacional. A análise realizada é que esta tendência

⁹⁴ Jane's Defence. 2012. « US announces global strategy for supply-chain security' *Country Risk Daily Report*, 26 de janeiro.

⁹⁵ Estados Unidos. Departamento do Comércio. 2010. Defesa Industrial. Base Assessment. Counterfeit Electronics, janvier; a problemática das terras raras também; aqui algo sobre a indústria de defesa como infraestrutura crítica?

⁹⁶ États-Unis. Département de la Défense. 1994. *Memorandum. Specifications and Standards: A New Way of Doing Business (Perry's Memo)*. 29 de junho.

⁹⁷ Ver o Bureau of Industry and Security para os relatórios de avaliação dos mapas de circuitos impressos, ferramentas e máquinas com 5 eixos em grafite alta densidade. <http://www.bis.doc.gov/defenseindustrialbaseprograms/osies/defmarketresearchrpts/default.htm>

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

irá se aprofundar em um contexto marcado por uma contração/estagnação dos mercados ocidentais e pelo dinamismo dos mercados em crescimento, onde vários exigem benefícios industriais locais tangíveis. Neste contexto, o Estado faz a escolha de fornecer um suporte seletivo ao processo.

Isto se concretiza de três grandes maneiras. Primeiro, por uma nova proposta de reformas de peso e restrições dispositivas em regras de exportação do país. Impregnada da lógica da guerra fria, a legislação ITAR é objeto de tentativas repetidas de reformulação a partir dos anos 1990. Todas fracassaram nas considerações de política estrangeira e de segurança trazidas pelos comitês do Congresso responsáveis por estas questões e somente a *Defense Trade and Security Initiative* de 1999 conduziu a mudanças de tamanho limitado⁹⁸. O ceticismo é igualmente presente hoje em Washington no que se refere às possibilidades de sucesso da reforma proposta por Obama, e a realidade é que as dificuldades em torno do orçamento federal posteriormente as eleições fizeram este assunto passar para o segundo plano de prioridades. Parece, com efeito, pouco provável que uma decisão seja tomada antes de novembro com relação a esta matéria. Posto isso, o caráter estratégico que tem hoje a exportação para os empresários e o intensivo lobby que os mesmos fazem junto aos legisladores podem dar frutos.

Um segundo eixo é estabelecido por uma renovação de esforços com vistas a estabelecer maior cooperação bilateral de defesa, em particular nos países de zonas onde os orçamentos militares estão em crescimento e onde a concorrência é forte nesta área. Na Ásia Pacífica, com mais parcerias de longa data com países como as Filipinas, a República da Coreia e, é claro, o Japão e os Estados do l'ANZUS, os Estados Unidos assinam um acordo de livre troca com o Vietnã em 2011 e buscam estabelecer relações mais estreitas com a Malásia e Camboja. Após 2009, a

⁹⁸ Else, Daniel H., Leland Cogliani. 2001. *Defense Trade Security Initiative: Background and Status*. CRS Report to Congress.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

superpotência se aproxima do Myanmar colocando em prática uma política «de engajamento» buscando, na visão de vários analistas, atenuar um pouco a influência esmagadora da China na sua economia e nos seus negócios internos⁹⁹.

A América latina, outra região onde a concorrência é forte em matéria de defesa e segurança, não está de fora, com a assinatura de um tratado de cooperação em defesa com Brasília em 2011, enquanto que as discussões estão em curso com o Peru para aprofundar as relações entre os dois países.

« A ajuda militar », gerada em grande parte pelo departamento de Estado é considerada como uma ferramenta de política estrangeira. De fato, a assinatura de tratados de livre troca comercial ou de cooperação na área civil cria as condições necessárias para a extensão da colaboração na área de defesa, que é o caso atualmente das ações feitas no Vietnã. É interessante notar que na Ásia Pacífica, vários países são de fato solicitadores de um aumento da contribuição de Washington para fazer um contra peso à China, particularmente sobre disputas territoriais e circulação marítima, o que certamente se adapta aos anseios de Washington, permitindo sua expansão maior na região.

O terceiro e último eixo do componente internacional da nova política industrial de defesa se encontra nos tratados de livre troca na área de defesa com o Reino Unido e a Austrália. Muito representativos destes acordos, estes países constituem, juntamente com o Canadá, um núcleo duro de aliados com os quais as transferências de bens e serviços não devem ser prejudicadas. Estes acordos bilaterais conferem desde logo um resultado de força muito favorável para a indústria americana, uma situação constituída com o Canadá desde os anos 1950 e que teve importantes impactos sobre o perfil da evolução de sua própria indústria de defesa. Claramente, a interpenetração entre as economias de defesa

⁹⁹ Janes Information Group. 2012. « Myanmar external affairs 2012 ». *Jane's Sentinel Security Assessment - Southeast Asia*, 12 de março.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

destes países e a dos Estados Unidos parecem elevadas, mesmo que os dados sobre o nível de trocas seja fragmentado. Estes tratados irão facilitar ainda muito as implantações de empresas americanas e as exportações australianas e britânicas para os Estados Unidos. Por ora, parece que a ação se limita a estas parcerias de medida limitada. Diante disto, não é impossível imaginar que uma abordagem similar seja desenvolvida com o Japão, que justamente elevou as suas restrições desde os anos 1970 na área de exportação de defesa.

2.3 "Keep ahead of the curve": continuidade e tensões na abordagem americana

Manifestamente, a revisão das ambições hegemônicas da superpotência não é a ordem do dia da administração Obama. A política privilegiada continua a direcionar os holofotes para a potência militar, onde um dos componentes centrais é a manutenção da vantagem tecnológica. Segundo o documento de orientação estratégica de janeiro de 2012, o centro de gravidade dos desafios postos à superpotência mudou no contexto dos anos 2000, tanto em termos de origem geográfica provável quanto de espaços de conflitos¹⁰⁰, e as consequências desta transição reforçam o objetivo de primazia dos Estados Unidos e os meios de assegurá-la, ou seja, pelo desenvolvimento e pela colocação à disposição dos sistemas de armas avançadas.

É interessante notar que nos dias atuais, assim como no fim dos anos 1990, a abordagem desenvolvida se apoia sobre uma nova doutrina, a Air-Sea Battle, que se dirige com prioridade às capacidades de negação de acesso e concentração em tecnologias próprias para combatê-las, bem como no controle da evolução de uma operação em uma zona disputada. A partir de uma conferência de imprensa apresentando a maneira pela qual o Pentágono articula sua compreensão da Air-Sea Battle, um dos intervenientes salienta que:

[As the title of the slide suggests], anti-access/area denial is about systems, it's about technologies and capabilities. It's not about a specific actor. It is not about a specific regime. It's about our ability to confront those systems and overcome them no matter where they are or how they're presented¹⁰¹.

¹⁰⁰ O ciberespaço torna-se uma dimensão integrante do espaço de combate.

¹⁰¹ Estados- Unidos. Departamento de Defesa. 2011. *Background Briefing on Air-Sea Battle by Defense Officials from the Pentagon*, 9 de novembro.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

Desta forma, a adoção do Air-Sea Battle visa fornecer ferramentas aos Estados Unidos para que suas forças armadas conservem sua margem de manobra e justifica diversos projetos de investimentos, como uma nova geração de porta-aviões, projetos em ISTAR e para a guerra eletrônica e bombardeios a longo raio de ação.

A situação financeira atual do governo federal revela imediatamente a questão de recursos disponíveis para oferecer estas capacidades. Emperrada pela inflação dos custos ligados ao pessoal militar, em consequência dos grandes programas, a administração dirige nos dias atuais medidas de gestão conservadoras de tamanho limitado – mais uma reforma na aquisição, busca de eficiências – cujo impacto orçamentário corre o forte risco de ser decepcionante. A realidade é que o DoD realiza reduções de suas despesas administrativas, de pessoal civil e de infraestrutura desde os anos 1990 e o espaço explorável começa a ficar estreito. As despesas ligadas aos efetivos são menos fáceis de controlar, em outras razões pela sua ligação com as *dotações*¹⁰² e os ganhos realizados neste campo foram essencialmente através da redução dos limites máximos de recrutamento.

Portanto, isso deixa o programa de aquisição, cujo futuro é diretamente derivado da evolução da situação econômica, muito incerto do país. Se os principais indicadores voltarem permanentemente ao verde após a eleição de novembro, é provável que os aspectos mais espinhosos da gestão orçamentária do programa de compras do DoD fiquem para trás.

Se o restabelecimento econômico não acontecer, a administração americana ficará diante de escolhas dolorosas que ela nem imagina ser possível fazer no contexto eleitoral atual. É também sempre possível que o mecanismo de sequestro tome a decisão no lugar das autoridades. Diante disso, previsto para 2013, o sequestro é hoje objeto de uma campanha de denúncia intensa dirigida pelos representantes do DoD e pela indústria, cujo objetivo é de

¹⁰² A reforma proposta por Tricare, o programa de cuidados com saúde par os veterano, permitiria economizar U\$ 12,1 Bilhões em 10 anos, ou seja, 2,5 % dos U\$487 Bilhões.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

afastar o confisco indiscriminado de recursos do DoD que podem ter impactos potenciais devastadores nas ferramentas militares. No momento em que se escreve este texto, os grupos de legisladores das duas partes juntam seus grupos e trabalham para eliminar o dispositivo. Tendo em conta a leitura pessimista do ambiente político estratégico internacional e a configuração das alianças no Congresso sobre esse assunto, as probabilidades do sequestro ser aplicado à defesa parecem diminuir, mas não são completamente retiradas da equação. O secretário de Defesa Panetta admitiu recentemente na conferência de imprensa que o DoD iria se preparar a esta eventualidade a partir do verão. A questão das aquisições ainda permanece inteira. Enquanto as autoridades do país atualizam uma política que torna perene mais uma vez a linha de condução utilizada depois da guerra fria no campo de tecnologia e de programas, não é surpreendente vermos ressurgirem as mesmas dificuldades orçamentárias que pontuaram o panorama de aquisições americano depois de McNamara, e arrisca-se fortemente vermos a resolução do problema mais uma vez deixada para trás.

Na visão de vários analistas, a abordagem político econômica adotada não é de toda maneira suficiente para bloquear o declínio dos Estados Unidos no contexto econômico de defesa, quer isto seja pela erosão gradual de sua primazia militar diante do previsto crescimento em potência de seus concorrentes ou quer seja por uma multiplicação de atores "que contam". Alguns atores já recomendaram a colocação em prática gradual de uma estratégia de redução (retração) controlada para limitar os prejuízos¹⁰³.

Além de seu caráter teleológico, esta paisagem de declínio coloca, para nós, dois grandes obstáculos para o exame das circunstâncias da fase de transação. Primeiramente, ela esconde um aspecto importante da dinâmica em prática, ou seja, as consequências das interações entre as escolhas da

¹⁰³ MacDonald, Paul K. et Joseph M. Parent. 2011. "Graceful Decline? The Surprising Success of Great Power Retrenchment." *International Security*, primavera.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

superpotência no campo econômico militar com aquelas do restante do mundo. Com efeito, com o recuo, podemos fazer a análise de que o rearmamento americano dos anos 2000, cujos principais objetivos eram fazer um salto tecnológico nas capacidades militares do país, condicionou o andamento de projetos de modernização em vários Estados que temiam ficar desatualizado nesta área. Apoiados por crescimentos econômicos substanciais, este processo os conduziu a investir, promovendo a mudança da cartografia observável nos dias de hoje. O unilateralismo que caracterizava a política estrangeira da época os incentivou também a passar uma parte do processo de produção de competências nacionais para aquisição destas capacidades, identificadas pelas autoridades do Pentágono como representantes de uma ameaça significativa à liberdade de ação dos Estados Unidos nas zonas nevrálgicas disputadas. Visto sob este ângulo, devemos admitir que os Estados Unidos tiveram, ao menos em parte, artesãos de redução de sua potência.

Em segundo lugar, os discursos declinistas, apoiam-se por vezes em uma visão seletiva dos fenômenos próprios à economia e à indústria de defesa. A despeito dos problemas orçamentários crônicos, o abismo tecnológico militar entre os Estados Unidos e o restante do mundo não parece ameaçado a curto e a médio prazos pelos esforços de Estados como o Brasil, a Turquia, a Índia e até mesmo a Rússia, que regrediu muito em vários níveis¹⁰⁴. O caso da China parece mais difícil e avaliar, pois as visões sobre as capacidades do país em certos setores chave são muito divergentes. Uma parte das inquietudes neste campo reside na disseminação das capacidades industriais, através do aumento das demandas de transferência de tecnologia integradas nos principais programas delineados pelos países que querem se transformar em atores no campo de produção de defesa (ver o texto de Yves Bélanger). Os Estados Unidos, primeiro exportador mundial de armamento em valores

¹⁰⁴ Que o país tenta se esforçar para combater, inclusive recorrendo a fornecedores estrangeiros.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

contratuais, negocia com as demandas de benefícios compensatórios e Washington não é geralmente reconhecido como um proliferador de tecnologias militares clássicas, impondo às empresas nacionais regras bem restritas nesse campo. A vontade de empurrar as empresas a se projetarem melhor internacionalmente é também sustentada por uma proposta de reformas de enquadramento legislativo de transferência de armas, cujo teor tende a indicar que o Estado deseja conceder mais flexibilidade nessas reformas para suas ações internacionais, não importa a qual preço.

Tendo em conta a importância dos Estados Unidos na economia de defesa mundial, é inevitável que as decisões que ali são tomadas sejam determinantes na órbita do sistema internacional, e que e constituem uma variável de ajuste para os outros atores. As autoridades americanas parecem apostar no fato que será ainda este o caso para esta fase e instrumentalizam seu o discurso sobre o declínio, apresentando a defesa como um dos principais meios de evitá-lo.

3 A INDÚSTRIA DE DEFESA EUROPEIA E OS MERCADOS DA AMÉRICA DO NORTE E DA AMÉRICA LATINA: ENTRE ATRATIVIDADE E GESTÃO DE RISCOS

Hélène Masson

Pesquisadora Sênior na Fundação de pesquisas estratégicas (FRS)

O ambiente externo do mercado de defesa se caracteriza por uma complexidade crescente, ligada à evolução das restrições políticas, regulamentárias, econômicas e tecnológicas. A aproximação nos mercados da América do norte e da América latina pelas indústrias de defesa europeias oferece uma boa ilustração disto. Se estes mercados continuam sinônimos de oportunidades comerciais e de novas dinâmicas industriais, eles são igualmente lugar de uma concorrência exacerbada e de uma relação cliente/fornecedor particular. Este artigo propõe algumas chaves de leitura quanto às estratégias de grupos de defesa europeus nos mercados internacionais. A primeira parte será dedicada às consequências que recaem sobre os empreiteiros e montadores europeus das escolhas orçamentárias e das novas orientações das políticas de aquisições e cooperação dos principais Estados produtores de armamentos. Uma segunda parte conterà a evolução da presença destes mesmos industriais europeus no outro lado do Atlântico, em um contexto de incertezas orçamentárias e regulamentares. Em último lugar, a análise da estratégia de penetração no mercado de defesa brasileiro nos permitirá exemplificar a evolução das exigências dos clientes no campo de transferência de informações e tecnologias.

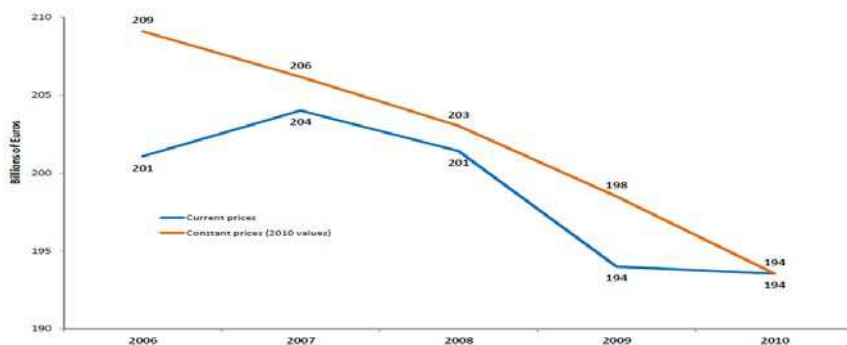
AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

3.1 Mercado de defesa europeu: tempo de incertezas

3.1.1 Créditos de equipamento e política de austeridade orçamentária

As últimas estatísticas publicadas pela Agência Europeia de Defesa (AED) confirmam a tendência de baixa dos orçamentos de defesa na Europa¹⁰⁵. A partir da metade dos anos 2000, este decréscimo é regular. Globalmente, as despesas de defesa passaram de 201 Bilhões de Euros (G€) em 2006 (1,77 % do PIB) para 194 Bilhões de Euros (G€) em 2010 (1,61 % do PIB), sendo uma diminuição de cerca de 2% por ano e de 7% em percentagem acumulada.

Figura 20: Despesas em defesa na Europa: em preços correntes e constantes (€ Bilhões)



Fonte: Maria Leonor Pires, *Additional Defence Data Statistics 2010*, EDA, Brussels, 16.12.2011, p.3

¹⁰⁵ Maria Leonor Pires, *Defence Data: EDA participating Member States in 2010*, EDA, Brussels, 18.01.2012.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

Sim, as despesas de equipamento demonstram uma leve alta entre 2009 e 2010 no âmbito dos principais Estados europeus produtores de armamentos (Reino Unido, França, Alemanha, Itália e Suécia), quanto à redução dos orçamentos de pesquisa e desenvolvimento (P&D), esta já está bem definida, como demonstram os gráficos abaixo. Quanto à pesquisa fundamental (R&T), a deterioração de seu financiamento é ainda mais marcada. Lembramos que o Reino Unido e a França representam sozinhos metade das despesas em defesa da Europa, 80% das despesas em P&D, 90% da capacidade de projeção militar e são os contribuintes mais ativos nas operações do Afeganistão, Líbia e em outros cenários de crise.

Por outro lado, o estudo dos dados estatísticos para os anos 2011 e 2012, deve fazer aparecer uma baixa nas despesas de equipamentos, seguindo esta baixa nas despesas com pessoal, em consequência da política da redução do formato das forças armadas colocada em prática pela maioria dos Estados europeus (-17% entre 2006 e 2010)¹⁰⁶. Com efeito, o imperativo para os Estados de acabar com suas dívidas públicas torna daqui para frente mais difícil qualquer política de priorização de despesas em equipamentos, principalmente quando os outros ministérios são chamados para realizar esforços ainda mais importantes.

¹⁰⁶ Maria Leonor Pires, *Defence Data 2010*, *op.cit.*

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

Figura 21: Despesas em equipamento 2009-2010 na Europa (€ bilhões)

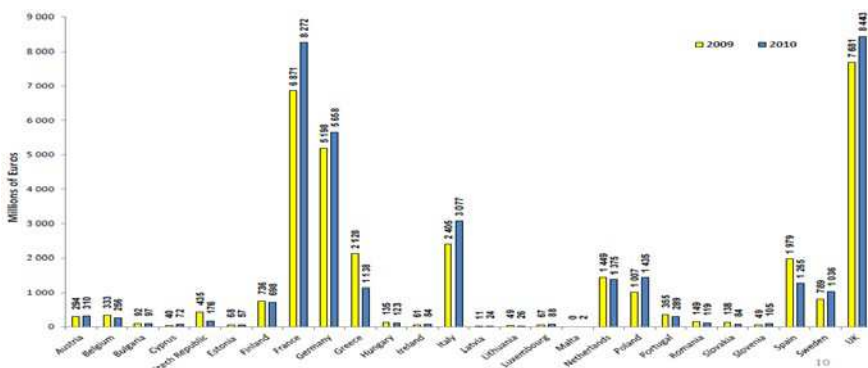
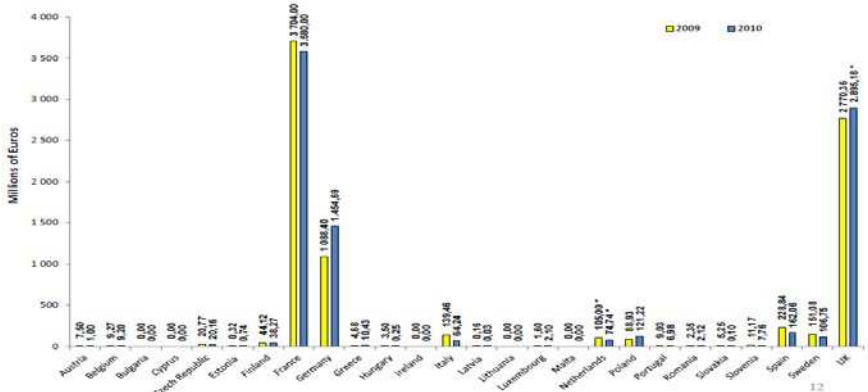


Figura 22: Despesas em P&D (inclusive R&T) 2009-2010 na Europa (€ bilhões)



Fonte: Maria Leonor Pires, Defence Data: EDA participating Member States in 2010, EDA, Brussels, 18.01.2012, p.10-12

Até aqui relativamente preservadas, as compras de equipamentos são colocadas em evidência e aparecem no coração das discussões orçamentárias. No Reino Unido, após a publicação em 2010 da *Strategic*

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

*Defence and Security Review*¹⁰⁷ (SDSR), seguida da *Spending Review*¹⁰⁸, o Primeiro Ministro David Cameron anunciou uma redução do orçamento de defesa de 7,8%, fora a inflação, por quatro anos (ou seja, £ 4,3 Bilhões de economia). Vários programas emblemáticos são analisados: anulação do programa de aparelhos de reconhecimento Nimrod MRA4, remanejamento do programa do avião de combate F35 (preferência pelo F35C no lugar da versão B) se for o caso com diminuição de meta de aquisição, retirada dos 60 Harrier GR9 e da frota de cinco Sentinela R1 ASTOR, redução do número de mísseis e testes nucleares no SNLE tipo Vanguard, desarmamento de numerosos navios e vendas no mercado de ocasião, etc. Quanto ao futuro porta-avião Queen Elizabeth, ficará finalmente quatro anos em serviço antes de ser vendido quando da entrega da segunda construção, o *Prince of Wales*. Parece que não é somente um começo. Um relatório do *Public Accounts Committee*¹⁰⁹ do Parlamento britânico de dezembro de 2011, anuncia também mais de 5 Bilhões de cortes livres suplementares até 2020, ou seja, 400 a 500 milhões de despesas livres a menos para os programas de equipamento. São alvos principais os programas de veículos terrestres (*Scout Specialist Vehicle*, e a reforma dos tanques de combate *Challenger 2*), aviões de combate, programas de mísseis e ainda navios de superfície¹¹⁰.

Ainda que na Alemanha o orçamento de defesa de 2012 demonstre uma alta de €133 milhões em comparação com 2011, atingindo €31,7 Bilhões, o ministro da Defesa Thomas de Maizières anunciou em Bundesrat um orçamento em redução até 2015. Até lá, este orçamento deve se estabilizar em torno de €30,4 Bilhões. Na Itália, o orçamento de defesa de 2012 (€13,54

¹⁰⁷ *Securing Britain in an Age of Uncertainty, UK Strategic Defence and Security Review*, Presented to Parliament by the Prime Minister by Command of Her Majesty, October 2010, 77 pages. Publicado em seguida à nova estratégia nacional de segurança, *A Strong Britain in an age of Uncertainty: the National Security Strategy*, 18 October 2010, HM Government, Cm 7953.

¹⁰⁸ HM Treasury, *Spending Review 2010*, Cm 7942.

¹⁰⁹ House of Commons, Public Accounts Committee, *Providing the UK's Carrier Strike Capability*, 29 November 2011, e *The cost-effective delivery of an armoured vehicle capability*, 9 December 2011.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

Bilhões) está em baixa de 5,7% em relação ao ano anterior, com novos cortes claros previstos em 2013 e 2014. A situação não é melhor na Espanha, onde o governo conservador adotou uma série de medidas econômicas, totalizando €8,9 Bilhões, onde €340 milhões são para a defesa (em um orçamento de forças armadas de €6,92 Bilhões). O anúncio de uma alta de €37,4 milhões do orçamento de defesa sueco para atingir €6,82 Bilhões, na realidade, se insere após a sequência de vários anos de cortes drásticos dos orçamentos de P&D e de uma política que privilegia as compras no exterior em detrimento do financiamento de programas domésticos.

Na França, fica claro que a prática que consiste em adiar a decisão e manter a ilusão orçamentária não pôde durar além das eleições da primavera de 2012. Desta forma, o projeto inicial de lei de finanças apresentado ao conselho de ministros em setembro de 2011 previa uma progressão de 1,6% do orçamento de defesa, sendo €30,63 Bilhões (fora pensões), onde € 16,5 Bilhões para equipamentos (em alta de 3%). Mas, em fevereiro de 2012, há uma dupla redução: primeiro de €167 milhões e depois de 100 milhões, consequências das arbitragens orçamentárias em um contexto de revisão para baixo das previsões de crescimento da economia francesa, que finalmente está decidida¹¹¹. Como salientou a comissão de Defesa do Senado « *A estabilização dos créditos de equipamentos conjugada com os créditos que tiveram que ser gastos na produção suplementar do Rafale em razão da ausência de exportações deste avião, não permite relançar os programas que foram adiados a partir de 2009, particularmente a renovação dos Mirage 2000 d, o programa de aviões petroleiros multifunções MRTT e o programa de satélite de escuta Ceres. [...] A amplitude da crise econômica e monetária faz pesar grandes incertezas sobre a execução orçamentária 2012* »¹¹².

¹¹⁰ « UK outlines further budget cuts », *Jane's Defence Weekly*, 16 december 2011.

¹¹¹ Deverá ser finalmente uma progressão em torno de 1%

¹¹² *Projeto de lei de finanças para 2012: Defesa: equipamentos das forças*, Senado, 17 de novembro de 2011.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

3.1.2 *Abertura à concorrência e renegociação dos contratos*

Com os créditos de equipamentos então «aplainados» e a necessidade de reduzir os custos dos programas, a principal alavanca de ação dos Estados clientes continua sendo a política de aquisição. Vários países estão atualmente em fase de reorientação de suas estratégias de compra e de reconfiguração de suas relações com os industriais da defesa. O Reino Unido e a Alemanha oferecem o melhor exemplo.

Em 1º de fevereiro de 2012, com a publicação do Livro Branco sobre equipamentos, a *National Security Through Technology*¹¹³ (NST) formaliza novas orientações sobre a política de aquisição britânica em tempos de austeridade orçamentária. A NST marca o retorno forçado de uma política de utilização sistemática das licitações e de compras de produtos padronizados. Já anteriormente aplicadas entre 1998 e 2005 (*Smart Acquisition*), estas medidas foram recolocadas em questão em seguida ao aparecimento da *Defence Industrial Strategy*¹¹⁴ (DIS) e a escolha de privilegiar os contratos de parceria a longo prazo (sem licitação) com os principais fornecedores do MoD (BAE Systems, Agusta Westland, MBDA, Rolls Royce, etc).

Do outro lado do Reno, as negociações especialmente árduas estão em curso entre o ministro de Defesa alemão e os grandes contratantes em razão dos ajustes desejados nos programas com tanta importância quanto o do avião de combate Eurofighter (140 unidades encomendadas no lugar de 117 previstas, ou seja, um abandono de 37 aparelhos da Linha 3B), o do avião de transporte militar A400M (40 no lugar de 53), o helicóptero de transporte NH- 90 (80 no lugar de 122), o helicóptero de combate Tigre (40 no lugar de 80), os veículos blindados PUMA (de 41 para 350), os tanques Léopard II (de 350 para 225), ou ainda o avião não tripulado EuroHawk. Em dezembro de 2011, a rigurosidade das propostas ministro da Defesa, contrárias às de seus

¹¹³ *National Security through Technology: Technology, Equipment and Support for UK Defence and Security*, Presented to Parliament by the Secretary of State for Defence By Command of Her Majesty, February 2012, Cm 8278

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

fornecedores, diz muito quanto às tensões desencadeadas por estas negociações: « *the relationship between the state and industry has simply gone to rack and ruin.[...] It simply must be a more serious, harder and clearer relationship between the government and defense industry* »¹¹⁵.

Mas, como lamenta a associação europeia de indústrias da aeronáutica e defesa (ASD) através de seu presidente Domingo Urena-Raso «*[...] de um lado, há uma deterioração dos orçamentos de defesa e de outro lado, nós vemos que é difícil colocar os diferentes países em uma estratégia comum*»¹¹⁶. Com efeito, a harmonização das políticas no campo da P&D e de aquisição de equipamentos de defesa continua hoje uma palavra vazia. A heterogeneidade das políticas nacionais relativas a armamentos continua sendo a regra e reflete as diferenças de ambição dos principais Estados europeus em relação ao futuro das capacidades industriais e tecnológicas do setor. As reações de retorno sobre alguns dos programas europeus desenvolvidos em cooperação, não incentiva os Estados a buscarem uma causa comum. Em 2 de novembro de 2010, através da assinatura do Tratado de Lancaster House¹¹⁷ na cúpula franco-britânica de Londres, o Reino Unido e a França privilegiaram, de fato, em tempos de fortes reduções orçamentárias, uma abordagem puramente bilateral e de top-down.

¹¹⁴ *Defence Industrial Strategy. Defence White Paper*, Presented to Parliament by the Secretary of State for Defence by Command of Her Majesty, December 2005, 145 pages.

¹¹⁵ « German Defense Minister Attacks Industry », *Defense News*, 20 december 2011.

¹¹⁶ « Defesa: baixa dos orçamentos na Europa », *AFP*, 14 de abril 2011.

¹¹⁷ *Tratado de cooperação em material de defesa e de segurança entre a República Francesa e o Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte*, de 2 de novembro de 2010. Entrou em vigor no dia 1º de julho de 2011.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

3.1.3 *Os industriais diante da escolha de cooperação da França e do Reino Unido*

Para David Cameron, « *This is a Treaty based on pragmatism, not just sentiment* »¹¹⁸. O tratado refere-se, particularmente, ao desenvolvimento de « *bases industriais e tecnológicas de defesa e centros de excelência em tecnologias-chave* »¹¹⁹. Além da construção e da exploração conjunta de instalações radiográficas e hidrodinâmicas no campo de armas nucleares militares, o Reino Unido e a França identificaram várias áreas de cooperação, com o lançamento, em um primeiro momento, de estudos feitos em conjunto. É o caso dos segmentos de mísseis, de aviões não tripulados MALE (medium-altitude long-endurance) e de guerra contra as minas.

Os quartéis-generais dos exércitos francês e britânico estabeleceram uma lista comum de características militares para o desenvolvimento de uma capacitação de aviões não tripulados MALE de terceira geração, projetada em torno de uma arquitetura aberta e modular. Nesse contexto, uma equipe conjunta de programação foi instalada em Bristol, no Reino Unido e acordos industriais foram firmados entre a BAE Systems e a Dassault Aviation¹²⁰.

Atualmente em fase de redução de riscos, a decisão de lançamento do

¹¹⁸ « UK and France make final step towards co-operation treaty », *MoD Press*, 10 May 2011.

¹¹⁹ O Tratado de Lancaster House engloba a cooperação entre as Forças Armadas, bem como as áreas tecnológicas, industriais e de programação e cerca de 13 áreas de cooperação como alvo: Arsenal nucleares (instalações junto à Valduc no campo de simulação e Centro de desenvolvimento tecnológico junto à Aldermaston), força expedicionária interarmada conjunta, força aeronaval de ataque integrado franco-britânico previsto para 2020, suporte integrado A400M, desenvolvimento conjunto de equipamentos e tecnologias para a próxima geração de submarinos nucleares, harmonização dos planos de equipamentos e dos sistemas anti-minas, estudo de conceito em conjunto para a próxima geração de satélites de comunicação, abastecimento no ar (capacidades excedentes britânicas do FSTA utilizadas pela França), aviões não tripulados MALE (desenvolvimento de novos equipamentos entre 2015 e 2020), mísseis (plano estratégico decenal e « one MBDA »), R&T (cada Estado prevê um orçamento anual de \$ 50 milhões para os projetos conjuntos de R&D), cyber-ataques e luta contra o terrorismo. No campo dos exércitos, os objetivos são ambiciosos, com a criação de uma força expedicionária conjunta interarmada (em 2016) bem como uma força aeronaval de ataque integrado.

¹²⁰ MOU assinado em março de 2011, uma maquete em escala 1 foi apresentada no salão do Bourget em maio de 2011 – sob o nome de Telemos.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

programa está prevista para 2014 (1ª entrega em 2020). Mas, enquanto os dois empreiteiros competem no mercado de exportação de aviões de combate (por exemplo, na Índia) e cada um dirige um programa de demonstração de UCAV (Taranis pela BAE- nacional, e Neuron pela Dassault Aviation- em cooperação), o Reino Unido e a França concordaram, em 17 de fevereiro de 2012, em iniciar uma nova etapa, decidindo iniciar em 2013 um programa de demonstração tecnológica de um sistema futuro de combate aéreo, visando abrir as portas para uma « *cooperação de importância estratégica para o futuro do setor de aviação de combate na Europa* »¹²¹. Estes trabalhos deverão possibilitar um campo para o desenvolvimento de tecnologias e de conceitos operacionais necessários para a implementação de aviões não tripulados de combate armado em operações de alta intensidade.

Abordagem semelhante também foi iniciada no segmento da guerra contra as minas¹²². Entre outros estudos, um sobre um futuro míssil de cruzeiro e outro sobre um míssil anti-navios foram confiados ao MBDA. Estes últimos fazem parte do compromisso de ambos os países de consolidar um « *One Complex Weapon Industry* » estruturado em torno do primeiro produtor europeu e de reduzir os custos dos programas de mísseis em 30%.

Ao mesmo tempo, em Gante, em setembro de 2010, os ministros da Defesa da União europeia concordaram em aprofundar as opções de agrupamento e divisão das capacidades militares dos Estados membros, ou « *Pooling & Sharing* », através de projetos realizados em cooperação bi/multilateral e atribuídos, quando for o caso, ao AED. Como se esforça para lembrar o Parlamento europeu, os Estados têm interesse em buscar, em conjunto, soluções aos déficits de capacidades (colocado mais uma vez em destaque a partir da operação na Líbia) nas áreas de reabastecimento aéreo, vigilância

¹²¹ [Déclaration conjointe franco-britannique de Défense](#), Paris, 17 de fevereiro de 2012.

¹²² A primeira fase terá início em 2013 com o desenvolvimento e a implementação de um demonstrador/protótipo de um sistema autônomo, baseado em tecnologias como o avião submarino. A equipe combinada de programação encontra-se no centro da OCCAR e iniciará em 2012 uma fase de avaliação conjunta e uma competição a nível europeu.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

marítima, aviões não tripulados, luta contra as IED¹²³, sensores e plataformas de inteligência, vigilância e reconhecimento (RSR), comunicação via satélite, etc.¹²⁴ Para Catherine Ashton, Alta representante da UE (HRUE) para os Negócios estrangeiros, essa política denominada «*pooling & sharing*» de capacidades militares representa «*the only pragmatic way forward*»¹²⁵, acrescentando «*A capability driven, competent and competitive European defence technological and industrial base is vital to ensure that Europe is able to respond to today's and tomorrow's security and defence challenges. Its reinforcement is not only an economic but also a strategic necessity for Europe*»¹²⁶. Enquanto a AED planeja o lançamento em 2012 de uma nova estratégia referente ao fortalecimento da base industrial da defesa europeia, a opção preferencial da França de se aproximar de um Reino Unido ainda relutante em entrar no jogo da cooperação europeia, levanta algumas questões. E quanto à agregação de outros Estados europeus, em particular a Alemanha, a Itália ou ainda a Suécia e a Espanha, mesmo a Polônia, às iniciativas franco-britânicas? Considerados como verdadeiros golpes direcionados à Política de segurança e defesa comum (PSDC), estes acordos FR-UK têm sido mal recebidos pelos demais parceiros europeus da França.

Uma relação bilateral exclusiva demonstra uma certa incoerência em um momento de inserção de duas diretivas nas legislações nacionais dos Estados membros da UE: a primeira delas destinada a simplificar as transferências intracomunitárias de equipamentos de defesa¹²⁷ e assim, facilitar o funcionamento dos ramos industriais transnacionais, e a segunda¹²⁸, destinada

¹²³ Dispositivos explosivos improvisados.

¹²⁴ « A crise econômica atingiu os orçamentos de defesa. O Parlamento dispara o alarme », *Bruxelas*, 16 de novembro de 2011.

¹²⁵ « EU High Representative reiterates need for pooling of resources », *Jane's Defence Weekly*, 01 Fev 2012

¹²⁶ « EU High Representative reiterates need for pooling of resources », op.cit.

¹²⁷ Diretiva 2009/43/CE do Parlamento europeu e do Conselho de 6 de maio de 2009 simplificando as condições das transferências de produtos relacionados à Defesa na Comunidade.

¹²⁸ Diretiva 2009/81/CE do Parlamento europeu e do Conselho de 13 de julho de 2009 sobre os contratos públicos de Defesa e de segurança.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

a abrir os mercados nacionais através de uma melhor coordenação E transparência dos procedimentos de aquisição de contratos públicos nas áreas da defesa e da segurança. As indústrias de defesa deveriam, portanto, se beneficiar de um ambiente regulatório mais favorável em nível europeu. Não podemos negar que este esforço de harmonização é contrabalançado por acordos políticos bilaterais que podem criar novas barreiras para o aumento de cooperação e tornar mais complexas as alianças industriais. A Cassidian (EADS Alemanha) e a Alenia Aeronautica (conglomerado italiano Finmeccanica), ambos sócios da BAE Systems no programa de aviões de combate Eurofighter, assinaram em dezembro um MOU, dispondo sobre os aviões não tripulados MALE e UCAV, em resposta às operações em curso entre a BAE Systems e a Dassault Aviation... Pesquisas de sinergias industriais E de harmonização das políticas de armamentos revelam, portanto, problemáticas completamente diferentes, mas que devem necessariamente encontrar um ponto de convergência.

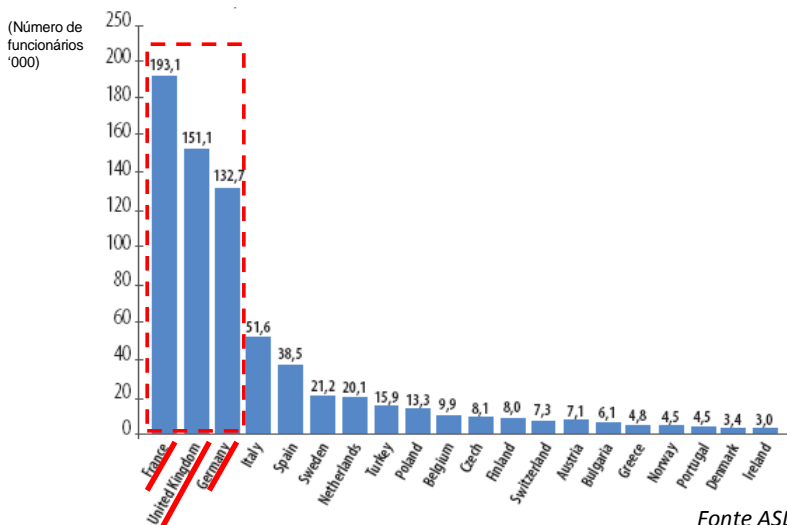
Na verdade, as perspectivas de evolução orçamentária na Europa a curto e médio prazo abalam as empresas europeias até agora relativamente pouco afetadas pela crise econômica e financeira.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

3.2 Tempo de reestruturações

Atualmente, as principais capacidades tecnológicas e industriais europeias de defesa (concepção, desenvolvimento, produção) dividem-se entre o Reino Unido, a França, a Alemanha e a Itália. Estes países contêm as mais importantes concentrações de empregos do setor.

Figura 23: Empregos no setor Aeronáutico e de Defesa em 2010

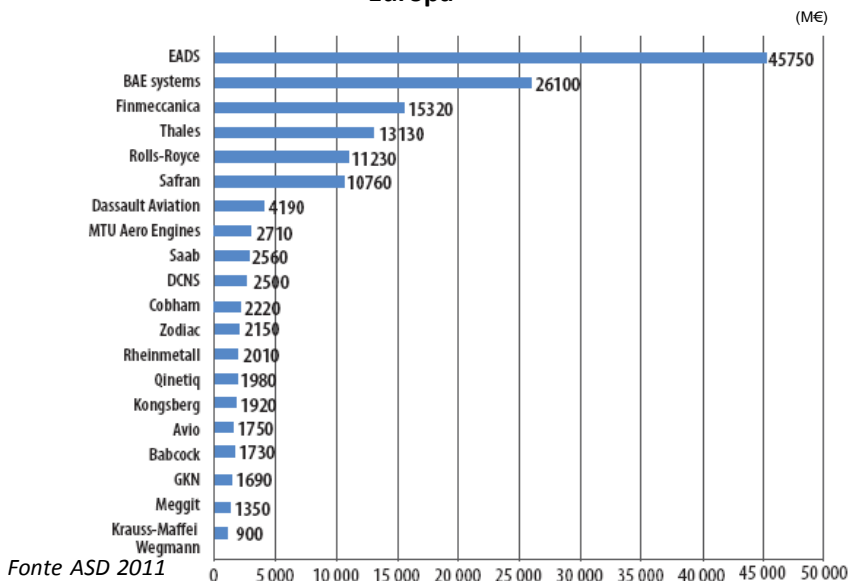


AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

No segmento aeronáutico e de defesa, seis grandes grupos industriais geraram cerca de 120 bilhões de euros em vendas na Europa, ou $\frac{3}{4}$ do volume de negociações no setor em 2010: a EADS, a BAE Systems, a Finmeccanica, a Thales, e as fabricantes de motores Rolls Royce e Safran.

Considerando apenas o perímetro das atividades de defesa, a BAE Systems aparece hoje em 2º lugar no ranking mundial das indústrias de defesa, atrás da Lockheed Martin, e na frente da Northrop Grumman. A EADS está classificada em 7º lugar no ranking mundial, seguida pela Finmeccanica em 8º, e pela Thales em 11º.

Figura 24: os 6 grandes grupos da aeronáutica e da defesa na Europa

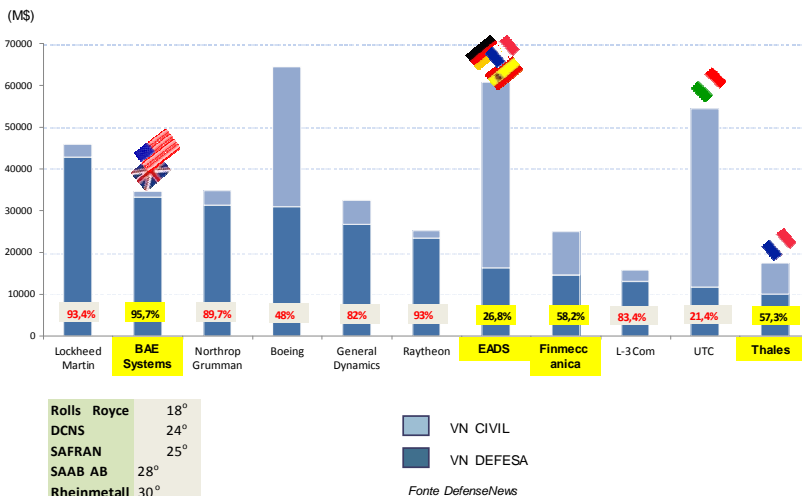


A BAE Systems conseguiu a proeza de desempenhar um papel de liderança, deixando o segundo lugar para concorrentes americanos igualmente poderosos como a Northrop Grumman, a Boeing, a General Dynamics e a Raytheon.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

Mas esta investida bem-sucedida não esconde a permanência do domínio das indústrias americanas; estas representam 47 empresas entre as TOP 100 (onde sete encontram-se nas primeiras posições), e 57% do VN de Defesa acumulado.

Figura 25: Classificação dos principais grupos de defesa europeus nos TOP 100



Fonte : H el ene Masson, FRS

Além disso, como mostra o gráfico acima, a estrutura de vendas dos principais grupos de defesa europeus difere daquela de seus colegas americanos. Estes têm um portfólio de atividades muito focado na defesa, já os grupos europeus estão mais envolvidos nos segmentos de contratos de defesa, civis e de segurança; com exce ao do grupo BAE Systems, onde mais de 95% do volume de vendas vem de contratos de Defesa.

Os industriais europeus, grandes empreiteiros e fabricantes de equipamentos/motores, têm um perfil mais internacional. Evoluindo no mercado interno relativamente

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

volátil há 10 anos, a conquista de mercados de exportação e o aumento de sua presença internacional aparece no centro de sua estratégia desde o início dos anos 2000. Foi assim que em 2010 a BAE Systems não atingiu mais do que 19% de suas vendas no Reino Unido, a Finmeccanica 20% no mercado italiano, a Thales 22% no Mercado francês e a EADS 25% na Europa. Ainda que sejam menos dependentes que anteriormente dos clientes nacionais, os cortes orçamentários no Velho Continente, juntamente com o aumento da concorrência nos mercados de outros países têm o efeito de acelerar suas estratégias de expansão internacional e seus esforços de reestruturação. Quaisquer que forem os setores (aviação militar, naval, de armamentos terrestres, eletrônico de defesa, C4ISTAR), os empreiteiros e fornecedores de equipamentos concentram-se em suas atividades de base e com forte valor agregado, o que resulta, muitas vezes, em reduções de funcionários e no fechamento de instalações. Assim, durante o segundo semestre de 2011, os anúncios de cortes de empregados se multiplicaram. São mais de 3 000 na BAE Systems (e 15 000 no período 2 anos), 3 600 nas filiais da Finmeccanica entre 2010 e 2013, 1 500 na Thales, entre 400 e 600 cargos suprimidos nas filiais de defesa/segurança e helicópteros do grupo EADS. Estas dificuldades repercutem na cadeia de fornecedores, em especial sobre os equipamentos de classificação 2 e 3, sujeitos sempre a uma pressão mais forte nos preços. No Reino Unido, a Associação das Indústrias de Defesa (ADS) prevê uma perda de mais de 40 000 postos de trabalho ao longo dos próximos anos (sobre um total de 110 000 empregos diretos e 190 000 empregos indiretos)¹²⁹.

As novas oportunidades de crescimento para os industriais de defesa europeus encontram-se na busca por mercados da Grande exportação, entre os quais estão a América do norte e América latina. Para alguns, trata-se de consolidação de sua presença histórica e para outros, de penetração de mercado. Em ambos os casos, as variáveis de evolução destes mercados

¹²⁹ ADS Defence Survey 2011.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

tornaram-se mais complexas ao longo do tempo, causando uma maior tensão e incerteza para as empresas.

3.3 A conquista do mercado de defesa norte-americano : novas abordagens estratégicas em um ambiente de retraído

3.3.1 *Um Mercado de defesa e segurança ainda atrativo*

Após uma década de crescimento contínuo e exponencial de suas vendas, os grupos industriais americanos entram também em uma fase de reestruturação, devido à estabilização (ou uma diminuição) do volume de vendas realizadas em 2011 no mercado interno. Entretanto, mesmo que os planos de redução nos postos de trabalho se multipliquem (3 850 cortes na Lockheed Martin¹³⁰ e um plano de demissões voluntárias de mais ou menos 6 500 pessoas, 10 000 na Boeing, cerca de 1 000 na Northrop Grumman¹³¹, etc.), a situação não se compara com aquela do início dos anos 1990, caracterizada por fusões / aquisições de grande amplitude entre os principais contratantes do DoD. Atualmente, estes últimos consolidam suas atividades de base e diversificam seu portfólio de atividades em mercados com forte potencial, principalmente através da adoção de uma estratégia de aquisição de empresas. Tais operações têm por alvo fornecedores de médio porte e as PME inovadoras, e não significam – por enquanto¹³² – operações de integração horizontal entre os *primers*, já antes indesejáveis por parte dos responsáveis pela aquisição (DoD USD AT&L).

Foi assim que a General Dynamics comprou a sua concorrente no segmento de veículos terrestres, a Force Protection, através da aquisição de uma empresa de reparação naval, a Metro Machine, e, ainda, de uma fornecedora de sistemas de informação dedicada ao setor da saúde, a

¹³⁰ « Lockheed Cuts Profit Estimate for Year », *New York Times*, October 19, 2010.

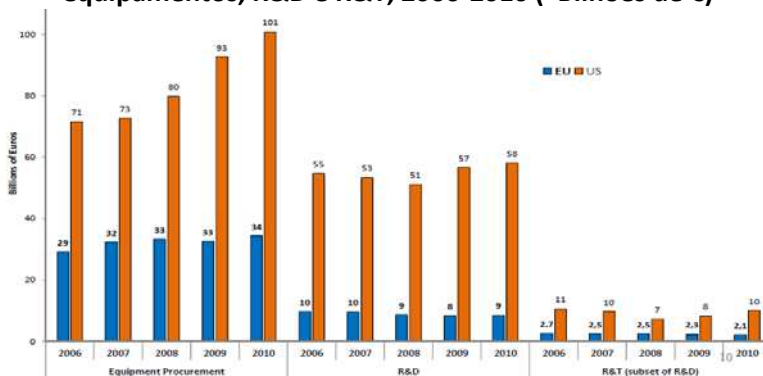
¹³¹ « Big 3 defense contractors feel axe of 1,000 cuts », *Washington Technology*, May 17, 2011.

¹³² « Bigger Firms Seen In US Defense Future », *Aviation Week*, September 20, 2011.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

Vangent Holding Corp. Neste mesmo segmento de mercado, a Lockheed Martin adquiriu a QTC Holdings Inc¹³³. No setor de equipamentos aeronáuticos, a United Technologies Corp. comprou a Goodrich, em setembro de 2011.

Figura 26: Comparação Europa / Estados-Unidos dos orçamentos de equipamentos, R&D e R&T, 2006-2010 (Bilhões de €)



Fontes: Maria Leonor Pires, Europe and United States Defence Expenditure in 2010, Bruxelas, EDA, 12.01.2012, p10

Ainda que a abordagem internacional seja mais forte do que já foi (hoje menos de 10% de suas vendas da defesa), devido aos cortes orçamentários realizados pelo DoD os grupos industriais de defesa americanos continuam desfrutando de um mercado interno ainda em alta. É só comparar os investimentos dedicados à aquisição de equipamentos de defesa e à R&D dos dois lados do Atlântico para se convencer disto.

Portanto, apesar das perspectivas orçamentárias pouco animadoras, o mercado da defesa americano continua extremamente atraente para os industriais europeus. Eles estão direcionados para o objetivo ou de

¹³³ « Lockheed Martin Agrees To Acquire QTC Holdings Inc », *LM News Press*, August 2011.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

consolidação de suas atividades nos Estados Unidos, como a BAE Systems e a Finmeccanica, ou de penetração no mercado, a exemplo da EADS.

3.3.2 BAE Systems e Finmeccanica : ligações transatlânticas históricas

A BAE Systems deve sua posição de nº 2 no mundo , em grande parte, à sua estratégia bem-sucedida de expansão das suas atividades para o outro lado do Atlântico, multiplicando suas aquisições, participações e cooperações com os *Primes* americanos nos mercados eletrônicos de defesa e de armamento terrestre. Além de várias operações de aquisição de fornecedores de sistemas / equipamentos americanos (sistemas aeronáuticos, sistemas de orientação e de navegação, sistemas de auto-proteção, redes de segurança, C4ISR), é, principalmente, a aquisição de dois dos principais fornecedores do DoD em 2005 e em 2007 - a United Defense Industries e a Armor Holdings - que permitiu à BAE Systems tomar um novo rumo e aumentar seu valor. O grupo pode gabar-se de uma presença significativa no centro dos principais programas de aeronaves militares dos EUA (F22, F35¹³⁴, programa de aviões de combate, etc), com acesso a contratos tão estratégicos quanto aqueles relacionados aos sistemas de guerra eletrônica. Além disso, a BAE Systems tornou-se líder nos segmentos de construção, de modernização e de manutenção dos veículos de combate monitorados e dos sistemas em terra, bem como no mercado dos veículos táticos de rodas, médios e pesados (FMTV, Pinzgauer), sistemas de blindagem e tecnologias de proteção balística. Originalmente, esse crescimento deve ser considerado dentro do contexto de relações fortes e privilegiadas entre os Estados Unidos e o Reino Unido.

A BAE Systems mostrou aos demais industriais britânicos a direção a ser seguida, particularmente à fabricante de motores Rolls Royce e aos fornecedores de equipamentos de aviação de médio porte Cobham (eletrônica e abastecimento de aviões), Ultra Electronics (sistemas de comunicação), ou ainda a Meggitt (sistemas de autopilotagem), e, mais recentemente, a QinetiQ, primeira empresa privada britânica especializada em atividades de P&D em defesa e de consultoria.

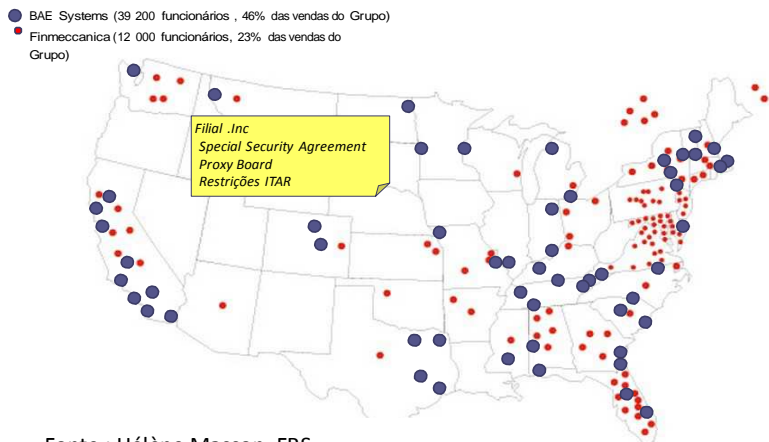
¹³⁴ Sistema eletrônico de guerra, *Helmet Display Solution*, principalmente.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

O conglomerado italiano Finmeccanica representa o segundo grande grupo europeu de aeronáutica e de defesa que conseguiu construir progressivamente um perfil transatlântico, com o apoio de suas filiais Agusta Westland e Alenia Aeronautica. No segmento de helicópteros desde o início da década de 1980, a Agusta Westland coopera tanto com a Bell, quanto com a Lockheed Martin e com Boeing. Aliada com a Lockheed Martin e depois com a L3-Com, a Alenia Aeronautica posicionou-se no mercado de aviões médios de transporte militar graças ao modelo C27J Spartan, devido à sua parceira de muitos anos com a Boeing no setor de aviação civil. Em maio de 2008, a aquisição do grupo americano de eletrônica de defesa DRS Technologies (10.000 funcionários, VN em 2007 de \$ 2,8 bilhões), igualmente cobiçado pela francesa Thales, fixa um pouco mais este conglomerado italiano nos Estados Unidos, proporcionando-lhe novas oportunidades no mercado *Homeland Security*.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

Figura 27: Presença da BAE Systems e da Finmeccanica nos Estados Unidos (2010)



Fonte : Hélène Masson, FRS

Em 2010, a BAE Systems e a Finmeccanica empregaram, respectivamente, 39 200 (40% dos empregados do grupo)¹³⁵ e 12 000 funcionários¹³⁶ em território americano. A percentagem das vendas geradas no exterior chegou a 46% para a primeira empresa e 23% para a segunda. Já em 2011, devido às reduções dos pedidos (em particular no âmbito do programa de aviões de combate F-35) e ao cancelamento dos programas iniciados pelo DoD, as vendas logicamente estagnaram. Os últimos dados divulgados pela BAE Systems mostram também um ligeiro declínio nas vendas geradas no mercado norte-americano, que passaram de 46% para 44% do VN mundial¹³⁷. Apesar deste primeiro plano, Linda Hudson, CEO da BAE Systems Inc, ressalta que continuam em « *acquisition mode* »: « *We see a lot of target properties and some of the more interesting ones have extraordinary valuations. Coming up with a business case that makes sense is very difficult in that regard, particularly with all the uncertainty we see*

¹³⁵ BAE Systems Annual Report 2010.

¹³⁶ Finmeccanica Annual Report 2010.

¹³⁷ BAE Systems Annual Report 2011.

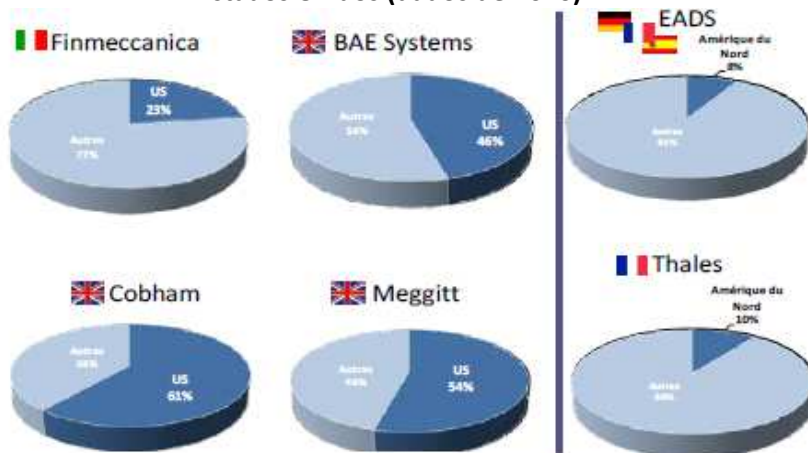
AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

right now from a budget perspective »¹³⁸. Em fevereiro de 2011, a retomada das atividades *Intelligence services* do grupo L-1 (SpecTal, LLC, Advanced Concepts, Inc. and McClendon, LLC) denota o caminho escolhido: a busca por novas oportunidades nos mercados de segurança e de inteligência. Esta estratégia também é seguida por outros grupos de defesa europeus em busca de um primeiro grande sucesso no exterior.

3.3.3 Reposicionamento e estratégia indireta de penetração no mercado

Até o presente momento e apesar de terem estabelecido filiais americanas¹³⁹, grupos como a Thales, a EADS ou mesmo a SAAB AB não atingiram o mesmo nível de sucesso que seus concorrentes britânicos e italianos.

Figura 28: Grupos europeus: comparação das vendas realizadas nos Estados Unidos (dados de 2010)



Fonte: Hélène Masson

¹³⁸ « Reuters Summit-BAE sees no bold deals near term-US CEO », *Reuters*, September 7, 2011.

¹³⁹ EADS North America, SAAB North America, Thales USA Defense & Security Inc.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

A Thales emprega 2 300 funcionários nos Estados Unidos, onde realiza 10% de suas vendas (na América do Norte, incluindo o Canadá¹⁴⁰). Privado do contrato dos aviões de abastecimento, o mercado dos EUA tem muito pouca importância no volume de vendas do grupo EADS. Entre as suas filiais, apenas a Eurocopter tem se saído bem, tendo conquistado 50% do mercado de helicópteros civis¹⁴¹. O objetivo agora é fazer o mesmo no segmento de defesa¹⁴². Contando com um caixa líquido de € 11,9 bilhões, a EADS busca aquisições capazes de ampliar seu portfólio de clientes e de diminuir a sua dependência do setor aeronáutico civil, evoluindo nos mercados de serviços e de segurança¹⁴³. Portanto, é através de uma estratégia indireta que o grupo pretende entrar no mercado americano de defesa, como por exemplo, por meio da aquisição de empresas que não são americanas, mas que estão instaladas nos EUA e têm um acesso privilegiado ao programa do DoD. Revelam tal abordagem indireta a aquisição, em março de 2011, do fornecedor de equipamentos aeronáuticos canadense Vector Aerospace - especializado na manutenção e reparação de aeronaves e a aquisição da Vizada, em agosto de 2011, um dos principais fornecedores independentes no mercado de serviços de comunicação móvel mundial por satélite.

¹⁴⁰ Em 2009, todas as suas atividades foram consolidadas dentro da Thales USA Defense & Security, Inc., uma nova organização destinada a permitir a conquista dos mercados naval, terrestre, de aviões e de segurança.

¹⁴¹ Diante de helicópteros como Sikorsky e Bell.

¹⁴² Em 2006, a Eurocopter obteve o contrato de helicópteros rápidos UH-145 destinados ao Exército americano, ou seja, 345 aeronaves vendidas por 2 milhões de dólares. A atividade industrial localiza-se na sede da American Eurocopter de Columbus (Mississippi). A fabricação dos UH-145, realizada na Alemanha, será transferida progressivamente para a sede de Columbus (montagem parcial, numa primeira fase, seguida da montagem completa, e, após, da fabricação das principais peças nos Estados Unidos).

¹⁴³ A fabricação de aeronaves representa 66% do faturamento do grupo, que pretende modificar este percentual para 50% até 2020. A EADS também deseja aumentar para 25% a proporção de seu número de vendas nos demais serviços, em oposição aos 11% em 2010.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

3.3.4 *Restrições regulamentares e riscos ITAR*

Se o mercado norte-americano de defesa e de segurança contém oportunidades comerciais significativas, este mercado de exportação também é sinônimo de restrições regulamentares extremamente fortes. De fato, a legislação dos EUA em matéria de controle de exportação ou normas ITAR (*Título 22, Code of Federal Regulations*) é rígida, seu campo de aplicação é particularmente vasto e sua aplicação é extraterritorial. A legislação ITAR abrange os equipamentos e os dados técnicos de origem americana. O termo «exportação» está assim definido no artigo § 120.17 «*Any oral, written, electronic, or visual disclosure, shipment, transfer, or transmission outside the United States to anyone, including a US citizen, of any commodity, technology (information, technical data, or assistance), or software or codes [...]with intent to transfer it to a non-US entity or person, wherever located*». O controle estende-se a qualquer produto que incorpore qualquer equipamento / componente americano ou que seja fabricado a partir de dados técnicos americanos (o produto é denominado «itarizado»), qualquer que seja a sua localização no mundo, e durante todo o ciclo de vida do produto... O «*made in USA*» pode tornar-se rapidamente um verdadeiro quebra-cabeça regulamentar, com um elevado custo em caso de desrespeito à legislação. No entanto, a complexidade desta legislação, em razão da extensão do seu campo de aplicação e de sua definição «engloba-tudo», faz com que o sistema de controle seja pouco transparente e pouco previsível para as empresas, gerando, nestes casos, incertezas, atrasos e custos adicionais.

Para satisfazer às normas ITAR, os fornecedores estrangeiros instalados nos Estados Unidos são obrigados a organizar suas atividades criando barreiras ou *Firewall* entre as suas entidades. Foi assim que a BAE Systems fragmentou suas atividades americanas consolidadas dentro da BAE Systems Inc, em atividades estrangeiras geridas por sua matriz no Reino Unido (BAE Systems Plc). A BAE Systems Inc. obteve um *Special Security Agreement* (SSA), menos restritivo que um «*Proxy Board*», autorizando-a a integrar os membros do

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

Board de cidadãos estrangeiros. No entanto, ele obriga os participantes estrangeiros a saírem da reunião, dependendo da natureza dos temas abordados e do nível de classificação das informações fornecidas. Como faz questão de recordar um representante britânico da BAE Systems: « *We are allowed to operate in the most sensitive areas of national security under the terms of a Special Security Agreement – SSA. [...] The British members of the corporate leadership, me included, get to see the financial results; but many areas of technology, product and programme are not visible to us* »¹⁴⁴. Tal situação implica na duplicação de esforços e impede a busca de sinergias internas. Além disso, estas regulamentações representam um grande obstáculo para a troca de informações e de tecnologias entre os dois lados do Atlântico, até mesmo para o principal aliado dos Estados Unidos.

Quanto à participação do Reino Unido no programa de aviões de combate F-35¹⁴⁵, logo ficou claro que os contratos com alto valor agregado e aqueles mais estratégicos (tecnologias relacionadas à furtividade, sistema aviônico, sistema de guerra eletrônica, etc) foram confiados à filial Americana da BAE Systems, e as instalações britânicas do grupo tiveram que se contentar com a produção de peças aerodinâmicas (parte da frente da fuselagem e derivas horizontais e verticais). Muitos anos de negociações foram necessários para que o Reino Unido e os Estados Unidos assinassem um tratado destinado a facilitar os controles e as transferências de bens tangíveis e intangíveis de defesa entre os dois Estados, limitando assim o número de mercadorias submetidas à autorização do ITAR. Estabelecido em 2007, o *Defense Trade Cooperation Treaty* (DTCT) somente foi ratificado pelo Senado quatro anos mais tarde (sendo realizado através do Tratado, o Executivo americano evita, assim, outra inadmissibilidade da Câmara de Representantes).

¹⁴⁴ Discurso de Mike Turner no *Washington Economic Club*, 10 de maio de 2006.

¹⁴⁵ Ver Masson Hélène, *Participation de pays européens au projet d'avion de combat JSF et conséquences pour l'Europe de l'armement*, Recherche & Document FRS, janeiro de 2004, 147 páginas. Ver também, *La réorganisation de l'industrie de défense britannique*, Recherche & Document FRS, fevereiro de 2008, 260 páginas.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

Todavia, seu campo de aplicação é limitado a alguns programas realizados em cooperação intergovernamental e não significa, portanto, o fim dos «*Proxy boards*» e demais SSA. Embora uma reforma da legislação ITAR esteja em curso¹⁴⁶, sob impulso da administração Obama, o nó legislativo e regulamentar ainda não foi afrouxado.

Na exportação, as empresas europeias de defesa estão, portanto, sujeitas a diversos riscos, estando o risco regulamentar certamente entre os mais elevados no mercado de defesa americano. Na América latina, a conquista de mercados e as transferências de tecnologias andam juntas.

3.4 O Brasil, exemplo das oportunidades e de riscos ligados à conquista de novos mercados na América latina

Na América latina e, no geral, em todos os grandes mercados de exportação, os Estados compradores planejam reconstituir suas capacidades tecnológicas e industriais de defesa e até mesmo criar, a partir do zero, uma filial industrial específica, graças às transferências de tecnologias negociadas como parte de acordos offset. As transferências de tecnologias tornaram-se, assim, um importante critério imposto para vencer as propostas referentes aos programas de renovação dos equipamentos das forças armadas da região. Os contratos de exportação implicam, daqui em diante e de maneira quase sistemática, em transferências de know-how, implementação de capacidades de produção (e, se for o caso, de desenvolvimento) no solo do Estado cliente, assim como parcerias com as indústrias locais.

O Brasil oferece, nesta perspectiva, um excelente exemplo de tais práticas, assim como a Argentina, o Chile e o México. No entanto, o governo brasileiro formalizou ainda mais esta abordagem em sua política de

¹⁴⁶ « Export Rules for US Military Aircraft Proposed », *Defense News*, November 7, 2011.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

aquisição, sobretudo ao adotar uma postura particularmente agressiva na área de transferência de tecnologias.

3.4.1 *Os fornecedores europeus frente às ambições de poder do Brasil*

Em termos de presença europeia no mercado brasileiro de aeronáutica e de defesa, a EADS foi, até 2010, o grupo com as posições comerciais e industriais mais sólidas, progressivamente construídas por suas duas líderes, a Eurocopter e a Airbus. A fabricante de aviões detinha 70% do mercado brasileiro de aviação civil¹⁴⁷ e a Eurocopter, por sua vez, 53% do mercado de helicópteros. Esta última é a única fornecedora estrangeira que implantou uma atividade industrial completa no Brasil – a partir de 1978, em Itajuba, no estado de Minas Gerais, com a instalação de um estabelecimento industrial - a Helibras (e mais recentemente a instalação de oficinas de manutenção em Brasília e no Rio de Janeiro). Única fabricante de helicópteros na América do Sul, a Hélibras presencia, desde então, um crescimento contínuo de suas atividades (com mais de 600 helicópteros vendidos entre 1978 e 2011¹⁴⁸). O contrato mais recente envolve a transferência de tecnologias relativas à aquisição de 50 EC 725 de transporte pesado para o Exército brasileiro. Nesse contexto, a Helibras planeja dobrar a capacidade de seu centro de engenharia e abrir um instituto tecnológico em associação com a Universidade de Itajuba. Até 2015, sua principal usina de produção deverá empregar 1 100 funcionários, contra 610 em 2011 (e 290 em 2009). Para as autoridades brasileiras, aquela empresa conta principalmente com o know-how da Helibras para lançar um novo programa de helicópteros 100% *made in Brazil* em 2020.

O Brasil tem reproduzido esta prática de aquisição e este modelo de cooperação com um fornecedor / sócio estrangeiro para o programa de

¹⁴⁷ 600 equipamentos vendidos e mais de 250 aviões para entregar.

¹⁴⁸ Entre 1978 e 2011, a quota de mercado da Eurocopter passou de 14% para 53% no Brasil. Clientes localizados na América latina. Modelo principal : AS350/Ecureuil.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

renovação de sua frota de submarinos (programa Prosub)¹⁴⁹. Em dezembro de 2008, o grupo naval francês DCNS conquistou a competição relativa a 4 submarinos convencionais (contrato de € 6,7 bilhões), graças à sua oferta de produtos Scorpène. O Estado brasileiro já havia previamente exigido a criação de uma empresa comum, a Itaguaí Construções Navais, entre a DCNS e o grupo nacional de obras públicas Odebrecht, sendo este último o responsável pela fabricação dos submarinos no Brasil (entrega prevista entre 2017 e 2021). No fim, a intervenção do estaleiro DCNS de Cherbourg se limitará à fabricação da metade dianteira da primeira construção e à formação de uma centena de engenheiros e de técnicos brasileiros. O contrato também prevê uma assistência aos empreiteiros para o estabelecimento de um canteiro de construção naval (especialmente uma unidade de fabricação de estruturas metálicas) e de uma base submarina.

Para consolidar este primeiro sucesso, o grupo naval francês está inserido no programa de renovação da frota de superfície (Prosuper, aquisição de 61 barcos, fragatas, navios de abastecimento, navios patrulheiros de alto mar), enfrentando a concorrência de grupos navais alemães, sul-coreanos, espanhóis, italianos, e ingleses. No início de 2012, no setor dos navios de patrulha em alto mar, a oferta da empresa inglesa BAE Systems foi a escolhida, com a retomada de 3 OPV, inicialmente vendidos para a Guarda Costeira de Trinidad & Tobago, que no final os recusou, e a cessão de uma licença para a produção local de cinco outras unidades.

O programa FX2, referente à aquisição de 36 aviões de combate, faz uso dos mesmos instrumentos, tendo o Brasil a ambição de, no futuro, produzir seus próprios aviões de nova geração, tendo como empreiteira a fabricante de aeronaves brasileira Embraer. A vencedora, entre a francesa Dassault Aviation (Rafale), a sueca SAAB AB (Gripen) e a americana Boeing (F-18), será aquela mais flexível em termos de transferências de tecnologias, dentro dos limites impostos pelas autoridades políticas do Estado fornecedor

¹⁴⁹ Prevê a construção de 4 submarinos Scorpène e de um submarino de propulsão nuclear, bem como a criação de um canteiro naval e de uma base naval em Itaguaí (Estado do Rio de Janeiro).

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

e pelo quadro legislativo e regulamentar que regem a exportação de equipamentos, tecnologias, softwares, e know-how (incorpóreos ou intangíveis) estratégicos. Se nos Estados Unidos as transferências de tecnologias são submetidas a uma votação do Congresso, tradicionalmente muito relutante e prudente neste quesito, na França, a decisão cabe ao Presidente da República. Assim, Nicolas Sarkozy se pronunciou em favor de uma «transferência total para o Brasil»¹⁵⁰, um Estado cujas forças já estão equipadas com os Mirage 2000.

A concorrência é também intensa entre os fabricantes europeus para a conquista de mercados tão estruturantes e estratégicos quanto os de frotas de submarinos, navios de superfície e aviões de combate, verdadeiras ferramentas de proteção e de projeção de poder¹⁵¹. No segmento de armamento terrestre, a situação é a mesma. Os fabricantes italianos e alemães são os mais cotados para atender as propostas referentes à aquisição de veículos blindados. Assim, italiana Iveco estabeleceu, em abril de 2011, uma unidade de produção em Sete Lagoas e uma nova divisão brasileira, a Iveco Defence Vehicles, depois de vencer um contrato para produzir veículos anfíbios (VBTP-MR 6x6). Quanto à alemã Krauss-Maffei Wegmann (KMW), esta anunciou na feira *Latin America Aero & Defence 2011* (LAAD) a criação da KMW do Brasil em Santa Maria (cidade no Rio Grande do Sul), novo ponto de fixação do grupo na América do Sul, pretendendo assim consolidar sua presença após vencer um contrato de produção de tanques pesados LEOPARD 1A5¹⁵².

A inauguração, pela EADS, de uma nova sede social em São Paulo também é indício do desejo do grupo de iniciar uma nova etapa de seu

¹⁵⁰ « Rafale : Os EUA garantiram a transferência de tecnologia para o Brasil », *L'Usine nouvelle*, 18 de fevereiro de 2011.

¹⁵¹ Yannick Quéau, « A América do Sul a caminho de uma autonomia estratégica reforçada », em Dorval Brunel (Dir.) *Repensar o Atlântico: comércio, imigração e segurança*, 2012, Bruxelas : Bruylant, pp. 325-343

¹⁵² A BAE Systems, a partir do fim dos anos 1990, obteve diversos contratos de manutenção e atualização na área de veículos blindados.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

desenvolvimento no Brasil. Estruturando-se sobre as posições históricas da Eurocopter e da Airbus, a EADS mobiliza suas outras divisões para a conquista de mercados nos segmentos de mísseis, satélites e telecomunicações, segurança ligada à organização da Copa do mundo em 2014 e dos Jogos Olímpicos em 2016, fiscalização das fronteiras terrestres e marítimas, etc.

- Satélites de telecomunicações: Astrium e sua filial, a Equatorial Systems.
- Mercado de segurança e fiscalização de fronteiras: Cassidian, através da criação, em junho de 2010, de uma joint-venture com a brasileira Odebrecht.
- Sistemas de mísseis: MBDA. A fabricante de mísseis visa contratos de modernização dos mísseis surfasse-air Aspide e contratos de novos sistemas de mísseis (míssil anti- navios SM39 lançado depois dos submarinos do tipo Scorpène). A MBDA assinou um acordo com as empresas Avibras e Mectron referente à remotorização e à renovação do sistema eletrônico de vôo dos mísseis Exocet MM40 a serviço da Marinha do Brasil.
- Aeronáutica militar : entrega dos aparelhos C295 às Forças Armadas brasileira pela Airbus Military.

Em diversos segmentos de mercado, a EADS enfrenta a concorrência da Thales, presente há muitos anos no Brasil (sistemas de radar, sistemas de comunicação submarinos, sistemas de comunicação e de informação para serviços policiais, etc.). Acionista majoritária desde 2005, e agora 100% filial da Thales, a empresa de eletrônica de defesa Omnisys, estabelecida perto de São Paulo, representa o centro de excelência do grupo no setor de radar de banda L. Contudo, a EADS e a Thales associaram-se em torno de uma proposta conjunta para o futuro programa de sistema de fiscalização das fronteiras marítimas SisGAAz, avaliado em \$ 10 bilhões ao longo de 5 anos. O conglomerado italiano Finmeccanica também tem se mostrado muito ativo, tendo a sua filial Selex Galileo assinado um MoU de

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

colaboração no desenvolvimento de sistemas de radar com a empresa brasileira Atmos Sistemas.

Além disso, a grande maioria dos fornecedores de equipamentos aeronáuticos europeus estão atualmente envolvidos no programa da futura aeronave de transporte militar bi-reator de média capacidade, KC-390 (entrada em circulação em 2015), da empreiteira Embraer. A Hispano-Suiza (grupo Safran) fornece o sistema de geração elétrica de emergência, a Cobham, os bocais de abastecimento sob as asas, a Selex Galileo, seu radar tático T-20 Gabbiano, a BAE Systems, os painéis de controle de voo e a parte eletrônica dos acionadores de comando, a International Aero Engines (Rolls-Royce, Pratt & Whitney), os motores e ainda a OGMA fornece diversos elementos da estrutura da aeronave. Com esse futuro produto carro-chefe, a Embraer, mais conhecida por seu destaque no segmento de jatos e aeronaves de pequena capacidade, ambiciona espaço no mercado de aviões de transporte militar médio/pesado. A longo prazo, os responsáveis pela empresa brasileira têm por meta um percentual de 20% de vendas de defesa no volume total de negócios da empresa.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

3.4.2 *Parada estratégica*

Para os fornecedores estrangeiros, o desafio é « jogar o jogo » e, ao mesmo tempo, evitar que os fabricantes de armamentos destes mesmos Estados clientes subam em escala de valor (graças a um acesso acelerado à tecnologia) e tornem-se seus concorrentes habituais no mercado internacional. Esta problemática se apresenta de maneira intensa tanto na América latina como na Ásia. Com a pressão de empreiteiros e fornecedores de equipamentos europeus tornando-se mais forte no mercado interno, as *ressalvas* ou limites que não podem ser ultrapassados, até o momento presentes no segmento das transferências de tecnologias, tendem a se alongar. A DCNS e a Eurocopter, pioneiras na negociação de acordos de co-desenvolvimento e de co-produção, convergem na constatação da importância de conservar uma vantagem tecnológica e mantê-la exclusiva, particularmente em matéria de concepção e design para os sistemas mais complexos e estratégicos. O comentário a seguir de um representante da DCNS em uma audiência na Comissão de Defesa da Assembleia nacional em 2007, cinco anos depois ainda é verdadeiro, frente a um contexto de aumento da concorrência e de pressão das exigências de Estados-clientes como o Brasil?: « *Estamos nos protegendo ao não transferirmos o que denominamos de know why, ou seja, o know-how da base da fabricação. A pessoa para a qual transferirmos a tecnologia poderá reproduzir exatamente o produto que lhe vendemos. Em segundo lugar, estamos nos protegendo através de barreiras tecnológicas. No caso dos submarinos, por exemplo, referem-se às estruturas com divisórias resistentes, cascos resistentes, que são ferramentas particularmente difíceis tanto de projetar quanto de construir, e tubos lança-torpedos. Mantemos estas informações de fabricações guardadas* »¹⁵³.

Além disso, dentro dos acordos offsets, os investimentos a serem realizados junto à indústria local e de outras parcerias/JV (offsets diretos), não são

¹⁵³ MEC Naval, Testes de 20 de dezembro de 2007.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

neutros à cadeia de fornecedores antigos de empreiteiras europeias. Uma parte cada vez maior da atividade gerada pelos contratos de exportação deve ser desejada por subcontratantes locais estrangeiros. Limitar essa transferência de atividades significa, para os fornecedores de equipamentos europeus, que eles são capazes de acompanhar as empreiteiras, instalando novos pontos de fixação nos mercados de exportação e desenvolvendo ligações com os subcontratantes locais, uma estratégia relativamente acessível para os fornecedores de equipamentos de nível 1, e mais difícil para as PME das categorias 2 e 3. Colocar em alta escala os produtos com alto valor agregado representa também outro meio de se manter frente à concorrência, o que significa ser capaz de aumentar o financiamento da P&D realizado internamente.

3.5 Conclusão

Diante do exposto, essas diferentes tendências de evolução dos mercados de equipamentos de defesa na Europa, nos Estados Unidos e na América Latina ilustram a amplitude e a dificuldade dos desafios enfrentados pelos industriais de defesa europeus. Este ambiente mais complexo questiona suas capacidades de se adaptarem em um horizonte de 5 a 10 anos. Se a estes industriais têm uma vantagem com relação ao tempo no mercado internacional, o surgimento de novos concorrentes e uma presença maior de empresas norte-americanas de exportação, deve contribuir para enfraquecer algumas de suas posições e endurecer a concorrência nos futuros grandes negócios. O nível de regulamentações, em especial a legislação ITAR e as demandas crescentes de transferências de tecnologias para o exterior, representam dois pontos rígidos, fontes de insegurança para as empresas europeias. Ultrapassá-los implica, por um lado, susutentar a inovação nos segmentos mais estratégicos e, por outro, repensar as formas de cooperação. Nos Estados europeus, que não detêm sozinhos os meios de suas ambições, estas duas problemáticas estão, daqui para o futuro, intimamente ligadas.

4 IMPULSOS E LIMITES DO DESENVOLVIMENTO DA INDÚSTRIA DE DEFESA NA AMÉRICA DO SUL

Yannick Quéau

Duas décadas após o fim da Guerra Fria, o retrato que temos da América do Sul¹⁵⁴ é significativamente distante daquele tínhamos no momento dos confrontos Leste-Oeste. A democratização dos regimes e a eleição, em muitos estados, de partidos que em sua maioria denunciam a interferência dos Estados Unidos nos assuntos internos, distanciaram a imagem deste continente de quintal dos fundos, onde Washington ditava as suas regras. De fato, os últimos anos foram marcados por uma diversificação de sua interação política e econômica com o resto do mundo, ainda que duvidemos dos Estados Unidos, relativamente àquilo que resta de sua influência nacional sobre este território¹⁵⁵. Desde meados da década de 2000, as potências Sul americanas (Brasil, Chile, Colômbia, Venezuela e, mais recentemente, a Argentina) procuram modernizar seus equipamentos militares, não hesitando, para tanto, em buscar cooperação com empresas estrangeiras de diferentes origens, que mostram-se dispostas a dar-lhes acesso à tecnologias sensíveis e / ou a participar no esforço local para desenvolver uma base industrial de defesa (BID). Foi assim que os europeus, e também China, a Rússia e mesmo Israel penetraram em partes significativas do mercado nacional.

¹⁵⁴ Convém notar que este texto trata exclusivamente da América do Sul e não da América Latina. A América Central e o Caribe são aqui excluídos da análise. Estas áreas têm suas próprias características (presença de Cuba, fronteira México - EUA, etc.) que as distanciam da dinâmica que prevalece na América do Sul.

¹⁵⁵ Ver o dossier sobre o assunto na revista *Foreign Affairs* e, em particular,, Peter Hakim, « Is Washington Losing Latina America? », *Foreign Affairs*, janeiro-fevereiro de 2006, Vol. 85, No 1, p. 39-53 e Moises Naim, « The Lost Continent », *Foreign Affairs*, janeiro-fevereiro de 2006, Vol. 85, No 1, p. 41-47.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

De muitas maneiras, a Doutrina Monroe e sua corolária¹⁵⁶, duas posturas presidenciais americanas advertindo Estados não-americanos contra qualquer forma de intrusão e de comprometimento dos interesses de Washington na região, parecem ter vencido. O novo contexto sul americano também contribuiu para o desmantelamento de empresas de defesa dos Estados Unidos em um segmento que elas estavam acostumadas a dominar durante a Guerra Fria e até a virada do século. No entanto, apesar do declínio significativo, a indústria norte-americana continua a ocupar uma posição importante no mercado regional de equipamentos militares. Esta manutenção da presença de empresas norte-americanas, associadas aos esforços de suas colegas europeias na região e aos impulsos do Brasil e de vários de seus vizinhos para redefinir suas relações com atores ocidentais, reflete a imagem de uma espécie de *tricontinentalização* das relações atlânticas, até recentemente pensada em termos EUA-Europa.

Este artigo visa esclarecer o lugar da América do Sul na dinâmica tricontinental, onde ela representa uma dimensão de importância crescente. De maneira geral, as abordagens adotadas pelos diversos países da região parecem moldadas por motivações nacionalistas, mas também

¹⁵⁶ A doutrina Monroe, anunciada em 1823 pelo presidente dos EUA James Monroe, é uma declaração de política externa que preza deixar a *América para os americanos*, isto é, agir para contrariar quaisquer ambições coloniais da parte dos europeus na América Central, América do Sul, e também na América do Norte (Canadá britânico, Alasca russo). Em contrapartida, os Estados Unidos renunciavam a quaisquer intervenções nos assuntos europeus. Denominamos de "corolário da Doutrina Monroe" ou "Corolário Roosevelt" a interpretação expansionista dada em 1904 pelo presidente Theodore Roosevelt à Declaração de 1823. Em 1907, este mesmo presidente adotou a doutrina do *Big Stick* que visava fixar definitivamente a América Latina na esfera de influência dos Estados Unidos, e servia de justificativa para o expansionismo dos Estados Unidos no Panamá e em Cuba e também nas Filipinas. Desde então, o termo genérico "Doutrina Monroe" é regularmente utilizado na literatura para se referir ao domínio dos Estados Unidos nos assuntos Pan-Americanos. O termo também se refere ao isolamento norte-americano, apesar de que seria mais correto falar em não-intervencionismo nos assuntos do velho continente. Ver George C., Herring, *From Colony to Superpower: U.S. Foreign Relations Since 1776*, 2008, Oxford University Press: New York, 1056 páginas; Matthias Maass, « Catalyst for the Roosevelt Corollary: Arbitrating the 1902-1903 Venezuela Crisis and Its Impact on the Development of the Roosevelt Corollary to the Monroe Doctrine », *Diplomacy & Statecraft*, Volume 20, Issue 3, 2009, p. 383-402.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

pela lógica industrial de empresas europeias e norte-americanas que, se podem eventualmetne contar com o suporte de seu país de origem, devem também lidar com certas restrições (as normas ITAR¹⁵⁷, especialmente n¹⁵⁷ caso dos Estados Unidos). Uma análise mais aprofundada das peculiaridades sul americanas, de sua dinâmica interna, do papel dos acordos estratégicos firmados internacionalmente (incluindo tentativas de estabelecer a cooperação entre os países do Sul) e das ambições, por vezes contraditórias, das indústrias e dos governos, convidam a expandir o ângulo atlântico e a considerar as tendências que atualmente afetam os mercados de defesa a nível mundial. A abordagem permite situar as dinâmicas no amplo campo do processo atual de globalização da indústria de defesa, onde a América do Sul é uma engrenagem.

A demonstração baseia-se em quatro pilares. O primeiro consiste em um breve análise das características orçamentárias no plano regional. O segundo apresenta os principais impulsos dos processos de aquisição de armamento. O terceiro analisa com mais detalhes o caso do Brasil, da Venezuela, da Colômbia, do Chile e da Argentina e expõe as estratégias nacionais que, por diferentes razões e em diferentes escalas, contribuem para redefinir as relações industriais na América do sul, no Atlântico e no mundo.

O quarto aborda os principais desafios já enfrentados pelos governos e indústrias de defesa da região e dedica especial atenção aos esforços de consolidação das bases industriais de defesa locais, e à questão da dependência tecnológica das empresas do Atlântico Norte. A conclusão

¹⁵⁷ *As International Traffic in Arms Regulations* ou ITAR é um conjunto de regras norte-americanas referentes ao controle das importações e das exportações de bens e serviços relacionados à defesa. Trata-se, de fato, de um dos quadros legislativos mais restritivos do mundo em matéria de transferência de armas. As normas ITAR incluem, em particular, disposições de caráter extraterritorial que obrigam os usuários de materiais (desde plataformas até componentes simples) e de tecnologias de origem americana a cumprirem com as decisões dos EUA em caso de venda ou revenda de equipamentos para um terceiro.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

situa as dinâmicas sul americanas no contexto mais amplo das relações transatlânticas e do processo de globalização da indústria de defesa atualmente em curso. Ela questiona a ameaça subjacente a estes esforços de modernização de equipamentos militares e sua viabilidade do projeto a médio prazo. A crise econômica e a necessidade de um rigor orçamentário que parece querer acompanhá-la poderiam de fato reduzir significativamente, senão condenar, as ambições das empresas sul americanas e, principalmente, aquelas do Brasil.

4.1 A dinâmica orçamentária regional

A abordagem que consiste na justaposição, em um mesmo estudo, das dinâmicas atlânticas próprias da Europa, dos Estados Unidos e da América do Sul, mostra-se atual em vários sentidos, especialmente na medida em que permite ilustrar a crescente importância da América do Sul, bem como os mecanismos que sustentam esta evolução. Convém, todavia, tomar algumas precauções para evitar atalhos rápidos demais.

Primeiramente, deve-se ter em mente que disparidades significativas caracterizam ambos os lados norte e sul do Atlântico. A maturidade do mercado sul americano de defesa não se compara com os mercados europeu e americano. Para além de alguns segmentos e nichos específicos, principalmente do Brasil, o mesmo se aplica no que diz respeito às estruturas industriais de produção e ao nível de desenvolvimento tecnológico. Os volumes observáveis na América do Sul estão longe de alcançar os altos volumes da Europa e, portanto, com mais razão, os dos Estados Unidos.

Em segundo lugar, em que pese os orçamentos de defesa da América do Sul ter crescido em mais de 50% na década de 2000 e que é legítimo falar de um processo de recuperação relativamente à União Europeia e suas

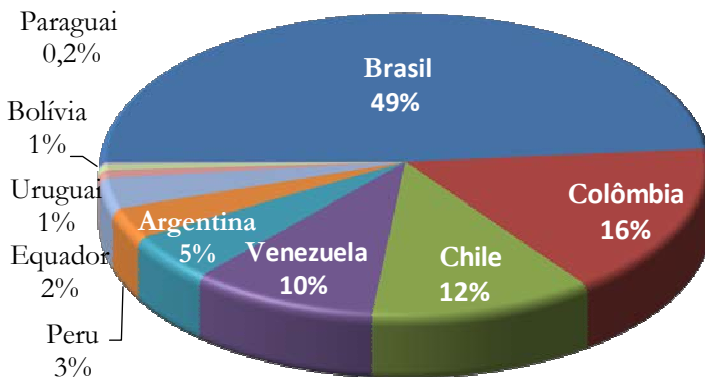
AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

escolhas incomuns (+ 4,7% apenas¹⁵⁸), não podemos esquecer que os dados dos Estados Unidos revelam um aumento de mais de 80 % no mesmo período. E em outros países do mundo, alguns deles não foram tão longe quanto os Estados da América do Sul, outros tiveram aumentos maiores ainda (+ 60% na Índia, +102 % na Rússia, + 256 % na China). De fato, a trajetória orçamentária da América do Sul no que se refere à defesa encontra-se dentro da média global (+53 %). Conclui-se que os Estados da região participam das dinâmicas globais, afetando os orçamentos de defesa, mas que estão longe de serem líderes.

¹⁵⁸ Os números utilizados são os da SIPRI. O método de cálculo exclui Luxemburgo, para o qual os dados de 2010 não estão disponíveis. No entanto, o peso representado por este país não é suscetível de trazer mudanças significativas.

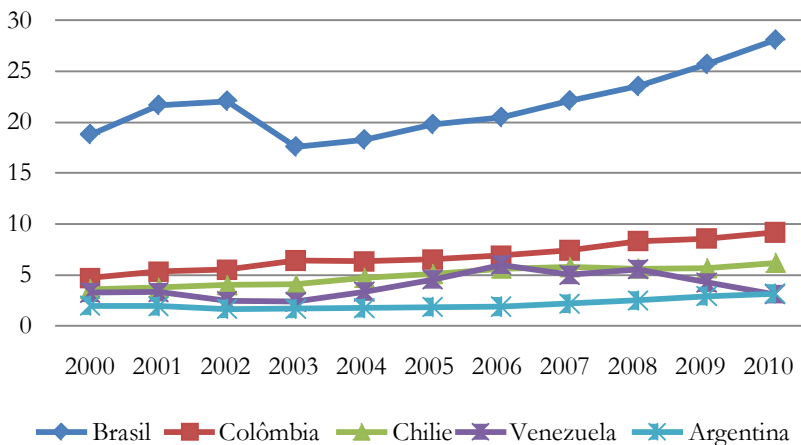
AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

Figura 29: Distribuição por país dos gastos militares na América do Sul, 2005-2010 (em bilhões USD - 2009)



Fonte : SIPRI

Figura 30: Evolução dos orçamentos de defesa das 5 principais potências militares na América do Sul, 2000-2010 (em bilhões USD de 2009)



Fonte : SIPRI

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

Em terceiro lugar, como demonstra a repartição dos gastos militares por país na América do Sul (Figura 1), existem disparidades significativas em recursos orçamentários em todo o continente. O Brasil concentra, sozinho, a metade dos gastos militares na região. Atrás desse gigante, há um primeiro grupo de países formado pela Colômbia (que corresponde a 16% da despesa militar regional), pelo Chile (12%) e pela Venezuela (10%). Apesar do fato de representar apenas 5% da despesa militar regional, é tentador incluir Argentina neste grupo. Na verdade, embora o país tenha ficado para trás devido a recessões econômicas ocorridas em 1999 e 2002, as quais hipotecaram sua capacidade de seguir o ritmo de seus vizinhos, ele conta com capacidades militares e industriais que o tornam um ator que não deve ser negligenciado. Por outro lado, a partir 2007, os orçamentos de defesa argentinos começaram a aumentar (ver figura 2). Atrás deste grupo, 5 Estados juntos representam 7 % das despesas militares regionais, sendo que o Peru e o Equador correspondem a cerca de 5 %. Mesmo que esses Estados sejam, por vezes, portas de entrada para empresas ativas nos mercados de equipamentos militares *low cost* e *médium cost* (considerando, particularmente, empresas indianas, chinesas e sul-africanas), sua capacidade de influenciar a dinâmica regional em matéria de armamento é extremamente limitada. Este, naturalmente, não é o caso do Brasil, onde as variações no orçamento têm um impacto claramente perceptível nos dados regionais.

Em quarto lugar, é importante especificar uma dimensão de ordem metodológica que está relacionada com a relativa juventude das democracias em estudo. Os países da América do Sul por muito tempo lutaram contra as ditaduras militares, que tinham como centro das atenções os benefícios de qualquer natureza para funcionários das Forças Armadas. Conseqüentemente, os orçamentos de defesa dos Estados dessa região são, ainda hoje, marcados por este legado e *inflados* pelo que parece, na Europa e nos Estados Unidos, como

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

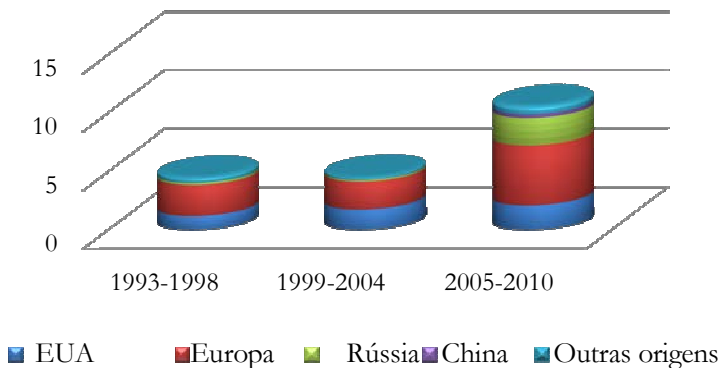
anomalias¹⁵⁹. Além disso, para minimizar as distorções atribuídas a esta herança, é preferível considerar os orçamentos das aquisições como aqueles que abrangem os Ministérios de Defesa. A figura 3 confirma a posição hegemônica do Brasil, mas permite classificar as 4 outras potências regionais em dois grupos, uma vez que existe uma diferença significativa entre, de um lado, os orçamentos da Colômbia e da Venezuela e, de outro, aqueles do Chile e da Argentina, sendo a luta contra o narcotráfico um dos fatores explicativos de tal diferença. Ao agrupar as transferências de armas destinadas à América do Sul por períodos de 6 anos, como demonstra a figura 4, vemos que a situação mudou perceptivelmente no meio da década de 2010 tanto em relação ao volume quanto à origem dos produtos importados. Estes últimos tiveram, de fato, um aumento de 133 % entre os anos 1999-2004 e 2005-2010, os montantes passaram de 4,531 para 10,558 bilhões de USD. Segundo Anderson¹⁶⁰, o aumento dos orçamentos de aquisição ainda será de 24 % no período de 2012-2016 (contra 22 % em 2009-2012). A hierarquia estabelecida em função da origem dos equipamentos sofreu mudanças significativas. A desclassificação de empresas norte-americanas é evidente (de 38,5 % das quotas do mercado para 19,8 %). A situação está mais favorável para a Rússia (de 3,15 % para 21,84 %) e para novas empresas (a China, é claro, mas também Israel, Índia e África do Sul) do que para os europeus, que globalmente mantiveram sua posição de líder local, estabilizando sua quota de mercado em torno de 50 %, apesar de uma ligeira queda (de 52,8 % para 48,9 % do mercado regional).

¹⁵⁹ No Chile, por exemplo, até 2010, o Ministério da Defesa recebia 10 % dos lucros da empresa estatal Codelco, a maior empresa de extração e de exportação de cobre no mundo. De modo geral, o peso dos militares tende a diminuir pouco a pouco no governo e este tipo de medida será progressivamente suprimido.

¹⁶⁰ Guy Anderson, « Emerging markets briefing: Latin America: On an upward trend down south », *Jane's Defence Weekly*, 2 de março de 2012.

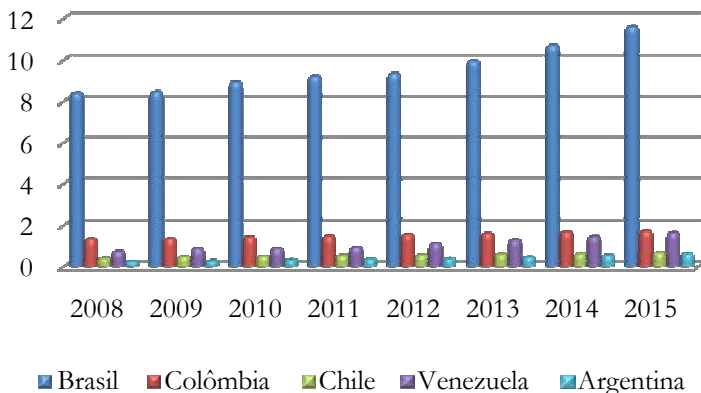
AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

Figura 31: Evolução da transferência de armas na América do Sul por local de origem (em bilhões USD - 1990)



Fonte: SIPRI

Figura 32: Evolução dos orçamentos de aquisição nas 5 principais potências militares da América do Sul, 2008-2015 (em bilhões USD - 2011)



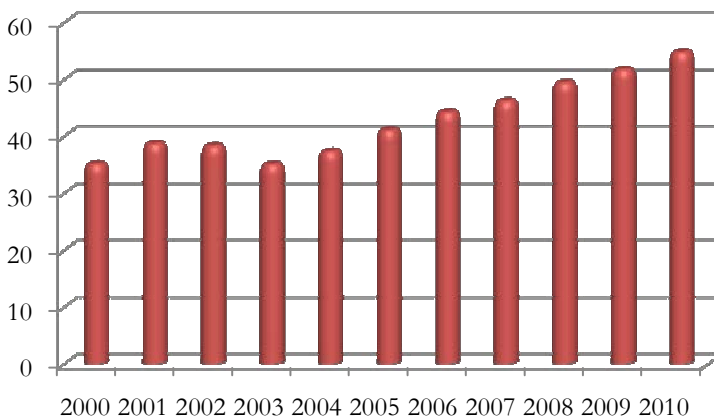
Fonte : Jane's

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

A quinta e última precaução refere-se à falta de perspectiva sobre um processo de rearmamento dos países ainda jovens da região. Ainda é um cedo para se pronunciar sobre a solidez das tendências que se desenham atualmente. Reversões são sempre possíveis e podem ter por origem uma modificação das prioridades mundiais ou regionais em matéria de segurança ou até mesmo grandes crises econômicas e sociais importantes, incitando as democracias a cortarem itens flexíveis do orçamento (e a defesa é um deles) para manter o crescimento econômico e/ou para preservar o equilíbrio social. A figura 5 mostra a busca do ponto de partida para a retomada, em 2003, do crescimento dos orçamentos de defesa dos países da América, ano no qual os gastos militares na região atingiram o nível mais baixo da década. Desde então, o crescimento é contínuo (+56 % entre 2003 e 2010). A Venezuela e o Brasil impulsionaram este processo entre 2004 e 2005 e contribuíram para acentuar a curva (+10 %, o maior aumento anual da década). Por enquanto, a crise financeira de 2008 não teve um impacto suficiente para inverter a tendência, ainda que se observe a partir dela uma desaceleração do crescimento. Este é especialmente o caso do Chile e da Colômbia, enquanto observamos, no caso da Venezuela, uma queda nos investimentos no aparelhamento militar (ver figura 2). Este país parece ter se abatido com a crise financeira e, mais especificamente, com a queda temporária do preço dos combustíveis fósseis, que constituem a principal renda do país.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

Figura 33: Evolução dos gastos militares na América do Sul*, 2000-2010



* Com a exceção da Guiana e do Suriname

Fonte : SIRPI

4.2 Os impulsos dos processos sul americanos de aquisição de armamentos

Observar as principais potências militares de uma determinada região simultaneamente gastarem somas cada vez mais elevadas em suas defesas, conduz inevitavelmente a nos interrogarmos sobre suas motivações e, em primeiro lugar, sobre os pontos de atrito que sugerem o recurso das forças militares para resolver eventuais conflitos. Um breve panorama das tensões entre os Estados sul americanos demonstra que o risco de um conflito armado de grande porte não é suficiente para explicar a lógica de rearmamento que caracteriza a região a partir da metade da década de 2010. No Norte, nota-se algumas tensões territoriais entre a Venezuela, a Colômbia e, em menor grau, o Equador. O departamento do norte de La Guajira na fronteira do golfo de Maracaibo é particularmente objeto de

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

uma disputa territorial entre Caracas e Bogotá¹⁶¹. No entanto, é principalmente o tráfico de drogas a origem das maiores tensões entre estes países. Em 2008, a aviação colombiana, por exemplo, violou o espaço aéreo equatorial com o objetivo de bombardear uma célula das Forças Armadas revolucionárias da Colômbia (FARC) e de assassinar seu segundo líder, Raúl Reyes¹⁶². Mais ao sul, o Chile, o Peru e a Bolívia de tempos em tempos recordam-se mutuamente da persistência em antigas disputas territoriais e marítimas, desde a guerra do Pacífico (1879-1884)¹⁶³; a Bolívia também possui o mesmo tipo de conflito com o Paraguai¹⁶⁴. A Argentina democrática não renunciou às suas reivindicações das Malvinas, mas parece determinada a avançar em sua causa pelas vias diplomáticas, após o fiasco da guerra travada contra o Reino Unido pelo regime dos coronéis (abril-junho de 1982)¹⁶⁵. Quanto ao Brasil, para encontrar uma ameaça que não seja aquela representada por seus problemas internos (grupos criminais ligados principalmente ao tráfico de drogas, corrupção, etc.), é necessário estender o conceito de «tensão» para aí incluir a fiscalização de suas fronteiras na Amazônia, cujas lacunas representa a prosperidade de traficantes de todos os tipos (drogas, ouro, madeira, etc.). Sempre considerando esta extensão do conceito de tensão, pode-se eventualmente considerar as reivindicações territoriais pelos indígenas como uma questão de segurança para Brasília¹⁶⁶.

¹⁶¹ Pierre Gilhodes, « Le conflit entre la Colombie et le Venezuela : quelques arpents d'eau salée ? », *Revue française de science politique*, ano 21, n°6, 1971, p. 1272-1289.

¹⁶² International Institute for Strategic Studies, « The FARC Files: Venezuela, Ecuador and the Secret Archive of Raúl Reyes' », *IIS Strategic Dossier*, maio de 2010.

¹⁶³ Gracia M. Rodrigo, « Arquitectos chilenos proponen túnel de 150 km para dar salida al mar a Bolivia », *La Tercera*, 9 de maio de 2009, online, http://latercera.com/contenido/680_125992_9.shtml

¹⁶⁴ M. Bromley, e I. Guevara, « Arms modernization in Latin America », dans Tan, A. T. H. (dir.) *The Global Arms Trade: A Handbook*, Routledge, UK: London, 2010, p. 166-177

¹⁶⁵ Uki Goni, « Argentinian president attacks UK refusal to negotiate on Falklands », *The Guardian*, 2 de abril de 2012, online, <http://www.guardian.co.uk/uk/2012/apr/02/falklands-argentina-attacks-britain-refusal-negotiate>

¹⁶⁶ Brasil, Ministério da Defesa, *Estrategia Defesa Nacional*, 2008, publicação governamental, online,

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

Em suma, deve-se admitir que as fontes de discordância entre os Estados dessa região raramente têm uma ligação entre si, e que elas são, por si só, insuficientes em número e em intensidade para relacionar somente a elas a alocação de uma parcela importante dos orçamentos nacionais para a compra de equipamentos militares. Considerar, como fazem alguns analistas¹⁶⁷ incluindo Hillary Clinton¹⁶⁸, Secretária de Estado dos EUA, que o processo em curso na América do Sul é sintomático de uma corrida armamentista regional também seria um pouco exagerado. Segundo autores como Bitzinger, Gray e Hammond, isto presumiria a existência de fortes rivalidades entre os Estados, considerando a possibilidade de resolver suas disputas com o uso das forças armadas¹⁶⁹. Isso está longe de ser o caso, de modo que observamos que os países integrantes do MERCOSUL concordam com o objetivo de desenvolver sua cooperação em matéria de defesa, inclusive no campo da indústria. Parece-nos mais apropriado falar em uma corrida de conhecimentos tecnológicos e de capacidades industriais com o objetivo de se posicionar de maneira vantajosa em um BID regional em fase de estruturação mas também, mais amplamente, de reforçar a autonomia estratégica dos atores regionais em relação aos Estados estrangeiros na América do Sul.

Mais especificamente, a lógica por trás das aquisições de armamentos nos países sul americanos é o produto de três fatores concomitantes. O

http://www.defesa.gov.br/eventos_temporarios/2008/estrat_nac_defesa/estrategia_defesa_nacional_ingles.pdf et *Weapons Technology, Brazil's Military Power*, outubro de 2008, online, <http://weapons.technology.youngester.com/2009/10/brazils-military-power.html>.

¹⁶⁷ Carina Solmirano e Sam Perlo-Freeman, « Is South America on the brink of an arms race? », *SIPRI Fact Sheet*, janeiro de 2010, online, <http://www.sipri.org/media/newsletter/essay/jan10> et Oppenheimer, Andres. 2007. « Just what Latin America needed—a new arms race », *Miami Herald*, 17 September 2007, p. 16A.

¹⁶⁸ Associated Press, « Uruguay and US fear arms race in South America », *The Guardian*, 15 September 2009, online, <http://www.guardian.co.uk/world/2009/sep/15/uruguay-arms-race-venezuela>

¹⁶⁹ Ver, sobre o conceito de corrida armamentista, Richard A. Bitzinger, « A New Arms Race? Explaining Recent Southeast Asian Military Acquisitions », *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 32, No. 1, 2010, p. 50–69, Colin Gray, « The Arms Race Phenomenon », *World Politics* 24, no. 1, 1971, p. 40–41; e Grant Hammond, *Plowshares Into Swords: Arms Races in International Politics*, Columbus: University of South Carolina Press, 1993, p. 31.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

primeiro elemento diz respeito à vontade dos Estados de modernizar um arsenal militar obsoleto. No início do século 21, as forças regulares da região estão de fato equipadas com material que data, no melhor dos casos, da metade dos anos 1980, mas a maior parte da década de 1970. Com respaldo na guerra das Malvinas, a Argentina, por exemplo, rapidamente rearmou-se para preencher as perdas materiais sofridas, bem como certas insuficiências constatadas no contato com as forças britânicas, mas o país ainda não tinha, até recentemente, se comprometido a atualizar seu arsenal. 25 ou 30 anos mais tarde, este material militar chegou ao fim de sua vida útil e deveria ter sido substituído, de modo a adaptar os arsenais aos dados estratégicos contemporâneos (revoluções em assuntos militares, instruções sobre a guerra mundial contra o terrorismo e a primavera árabe, etc.). Foi assim que, desde 2005, deu-se início a um ciclo que visa determinar a quantidade e os tipos de armamento que as tropas sul americanas terão à disposição para o primeiro terço do século 21.

O Segundo fator refere-se às capacidades locais de produção. No final dos anos 1980, o governo brasileiro era o único na região a possuir, através de um trabalho caro e demorado (cerca de 20 anos), uma base industrial de defesa de primeiro plano, que serviria não apenas para satisfazer as necessidades de suas próprias forças, mas também para competir nos mercados internacionais. Em 1988, o Brasil pôde assim se gabar de ser o 5º exportador mundial de armas¹⁷⁰. O fim da guerra fria, e, mais precisamente, os cortes maciços feitos em nome dos dividendos da paz por todo o mundo, juntamente com a chegada no mercado de produtos a baixo custo carimbados pelo Pacto de Varsóvia aumentaram as ambições de Brasília. Um crescimento econômico sustentado ao longo da década pós-guerra fria e até a crise financeira de 2008 permitiu que os Estados da região se recuperassem e redescobrissem suas ambições na seara da indústria de defesa. O fenômeno é mais evidente no caso do Brasil, mas vale também para a Venezuela, Colômbia, Chile, e mesmo para a

¹⁷⁰ Kapstein, Ethan B., « The Brazilian Defense Industry and the International System », *Political Science Quarterly*, 1990-1991, Vol. 105, No 4, 1990, p. 579-596.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

Argentina, que acabou por sair de suas dificuldades econômicas. Este elemento também conforma-se com a ambição de instituir, a nível regional, uma cooperação em matéria de defesa e indústria militar.

O terceiro e último fator é uma questão de política de poderes ou do papel que os Estados sul americanos pretendem desempenhar nos espaços políticos regionais e mundiais em evolução pelo fato, em particular, da crescente influência dos países emergentes BRICS¹⁷¹ em mente, mas também de um grupo por vezes denominado de países emergentes de segunda geração¹⁷². Este terceiro elemento se sobrepõe aos dois precedentes. A modernização dos equipamentos militares destina-se a fornecer aos países as ferramentas que lhes permitam desempenhar um papel ativo nos assuntos de segurança regional e mesmo mundial, no caso do Brasil. O desenvolvimento das capacidades industriais tem por objetivo posicionar de forma duradoura os Estados em uma nova composição internacional de processos produtivos de defesa que emergem atualmente. O surgimento de novos atores e o uso cada vez maior de políticas compensatórias envolvendo meios relativamente avançados de descentralização da produção apoiam este processo¹⁷³. Nesse sentido, é importante distinguir três tipos de atividades. 1) O reforço de capacidades no segmento de munições, de armas de pequeno porte e de baixo calibre vistos na artilharia, tendo por objetivo de segurança o abastecimento de um país. 2) A exigência de realizar no local as operações de atualização e de manutenção que permitam manter as capacidades já existentes em um determinado território. 3) A exigência de transferências de tecnologia representa um salto qualitativo e sintomático da ambição de um ator de entrar a médio prazo nos mercados de exportação.

¹⁷¹ Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul.

¹⁷² Ver, sobre esse assunto, Parag Khanna, *The second World: How Emerging Countries are redefining Global Competition in the Twenty-First Century*, Pinguin Books: Londres, 2009, 466 páginas.

¹⁷³ Bitzinger, Richard A., *The Modern Defense Industry: Political, Economic, and Technological Issues*, Praeger: Santa Barbara, 2009, 375 páginas.

4.3 As estratégias nacionais

Este breve resumo da dinâmica da América do Sul destaca as diferenças significativas que existem entre os atores. Os recursos disponíveis não são, obviamente, os mesmos para o Brasil, que representa quase 50% dos orçamentos de defesa da região, e para os outros Estados. Tais recursos tratam-se de uma questão de dinheiro, mas também se relacionam com o Estado onde se encontram os BID locais. Isso parece óbvio, mas as estratégias nacionais adotadas pelos Estados devem levar em conta as limitações que lhes são impostas no momento da tomada de decisões de reinvestir em armamentos. Elas também são, obviamente, moldadas por ambições que são específicas de cada país e por certas peculiaridades em termos de segurança (tráfico de drogas, problema marítimo, gestão da floresta amazônica, áreas de ilegalidade, etc.). A análise das escolhas feitas pelos governos do Brasil, Venezuela, Colômbia, Chile e Argentina e a identificação dos impulsos que apóiam o processo nacional de aquisições de armamentos permitem finalmente destacar as especificidades nacionais e ilustrar a semelhança das abordagens.

4.3.1 *O Brasil : entre riscos internos e ambições globais assumidas*

Uma das importantes características distintivas do Brasil é o fato de ser o único ator na região que, em matéria de segurança, parece menos preocupado com a gestão de sua relação com os Estados Unidos (quer seja ela de gerenciar ou provocar Washington, de longe) do que por suas próprias ambições regionais e mesmo globais. Daí uma certa ambivalência recíproca entre Washington e Brasília. Ambas as capitais se respeitam, mas sempre de olho nas vantagens uma da outra (vitalidade tecnológica e a magnitude do mercado nacional dos Estados Unidos, recursos naturais e energéticos do Brasil) resultando na assinatura de parcerias que são apresentadas em seguida como marginais, ou, no mínimo, que não são

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

necessariamente mais fortes do que outras¹⁷⁴. Esta atitude ambiciosa e *desinibida* para com Washington é um indicativo que o governo brasileiro estima-se forte o suficiente para traçar sua própria estratégia, afirma-la e tentar implementá-la acionando os instrumentos à sua disposição¹⁷⁵.

As ambições do Brasil em se tratando de defesa estão, em parte, expressas na primeira estratégia de defesa do país, lançada em 2008 no governo Lula¹⁷⁶. Aliás, elas não foram revisadas de maneira significativa após a ascensão de Dilma Rousseff à presidência, em 2010. Esta estratégia tem por centro das atenções as preocupações internas, tendo por ideia central a defesa da soberania territorial. Este eixo é dividido em três elementos principais: 1) a porosidade das áreas de fronteira, 2) tráfico de todo o tipo que assola a floresta amazônica e 3) a proteção das águas territoriais, e, especialmente, das reservas de petróleo recentemente descobertas ao longo da costa, as quais devem tornar o país não apenas um ator auto-suficiente como é o caso hoje, mas um exportador neste segmento.

Além dessas considerações de ordem interna, há a ambição de reforçar as capacidades de intervenção das forças brasileiras, em nome das responsabilidades que são impostas aos países que gozam de um certo status. Esta último elemento soa de maneira estranha, da parte de um país que nunca deixa de questionar os fundamentos do intervencionismo ocidental, seja no contexto da guerra do Iraque, da guerra mundial contra o terrorismo, da guerra na Líbia e mesmo com relação às pressões internacionais exercidas no Irã por seu programa nuclear e na Síria pelos abusos cometidos contra a população. Uma simples olhada para a lista das principais plataformas que o Brasil pretende comprar também levanta

¹⁷⁴ Pouco depois concluir uma parceria estratégica com os Estados Unidos, o Brasil apressou-se a concluir um acordo semelhante com a China, de forma a mostrar que não procura de forma alguma desenvolver nenhuma relação especial com o tio Sam.

¹⁷⁵ Associated Press et La Dépêche, « Brésil: l'industrie de défense mise sur les transferts de technologie », 9 de julho de 2009, online, <http://www.ladepêche.fr/article/2009/09/07/667695-Bresil-l-industrie-de-defense-mise-sur-les-transferts-de-technologie.html>

¹⁷⁶ Brasil, *Op. Cit.*

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

sérias dúvidas sobre as intenções estratégicas de Brasília a médio e longo prazos. Somente na Marinha, há dois porta-aviões, quatro porta-helicópteros, 30 navios de escolta, 15 submarinos a diesel, cinco submarinos nucleares e 65 navios-patrolha. Em suma, se este plano continuar a ser seguido, a Marinha do Brasil se tornaria uma das mais bem equipadas do mundo, estando demasiadamente bem equipada para que aceitemos o argumento de que a defesa de alguns dos campos petrolíferos seja o seu impulso principal. Não, o que é objetivado por Brasília é um lugar na mesa de negociações, já que os custos dos combustíveis fósseis e a raridade de outros recursos minerais escassos agravam a concorrência entre os blocos econômicos regionais. Em outras palavras, Brasília visa a sua parte no continente Africano, continente onde é possível sentir a tensão entre os principais atores do sistema global.

Neste contexto, o processo brasileiro de modernização de armamentos tem simultaneamente diversas finalidades. Em primeiro lugar, ao dotar o país de um arsenal militar comparável com os melhores exércitos do mundo, o país tem um objetivo que confirma que a visão do Brasil vai muito além do âmbito regional. Em segundo lugar, ao permitir que as empresas brasileiras adquiram um know-how no campo de produção de armamentos de alta tecnologia, o objetivo é, a longo prazo, desenvolver uma indústria nacional de defesa capaz tanto de suportar as necessidades internas quanto de ser apta a competir internacionalmente. Não há garantia de que esta estratégia irá atingir o seu objetivo. Afinal, o Brasil já tentou desenvolver uma base industrial de defesa, a qual foi relativamente bem sucedida na década de 1970 e 1980, antes que o fim da Guerra Irã-Iraque e da Guerra Fria lhe dessem o golpe *quasi* fatal. Grupos como a Engesa (veículos blindados) faliram durante este período, e a Avibras (aeroespacial) quase teve o mesmo destino.¹⁷⁷

¹⁷⁷ Jose O. Maldifassi e Pier A. Abetti, , *Defense Industries in Latin American Countries: Argentina, Brazil, and Chile*, Greenwood Press : Santa Barbara, 1994, 280 páginas e Ethan B. Kapstein, *Loc. Cit.*

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

Mas, daquela época, permaneceu a Embraer, a qual não apenas sobreviveu, mas se posicionou com sucesso como um dos principais atores da aeronáutica mundial, especialmente no mercado civil¹⁷⁸. Ainda, a Embraer sempre se manteve presente no segmento militar, tendo até mesmo um sucesso comprovado no mercado de equipamentos de baixo custo graças ao Super Tucano que equipa todas as forças armadas da América do Sul, exceto das tropas chilenas (25 exemplares foram, por exemplo, comprados pela Colômbia em 2006 por um total de 235 milhões de dólares). A Angola, a Burkina Faso e a Mauritânia também compraram equipamentos por um montante total de US \$ 180 milhões, e a Indonésia igualmente representa um dos clientes da plataforma¹⁷⁹. A US Air Force também havia se mostrado interessada, ao decidir comprar 20 desses equipamentos por US \$ 350 milhões, antes que as autoridades americanas encarregadas de promover a concorrência fechassem o processo para a competição¹⁸⁰. No entanto, com exceção deste exemplo, o catálogo da empresa é bastante pequeno no que se refere ao equipamento militar. Existem alguns dispositivos de sensoriamento remoto que são de fato derivados das plataformas civis (as EMB 145 AEW & C, particularmente) e um projeto de avião de transporte tático (KC-390), que já reúne em torno de si indústrias argentinas, chilenas, colombianas, sul-africanas e tchecas.

Ainda que a Embraer seja, antes de qualquer coisa, uma empresa civil (apenas 15% das atividades da empresa relacionam-se ao segmento militar), o governo brasileiro acredita que seja a sua campeã nacional, isto é, uma empresa cuja massa crítica e know-how, tanto tecnológico como

¹⁷⁸ Alex Sanchez, « Embraer: Brazilian Military Industry becoming a Global Arms Merchant? », *Council on Hemispheric Affairs*, 1º de setembro de 2009, online, <http://www.coha.org/embraer-brazilian-military-industry-becoming-a-global-arms-merchant/>

¹⁷⁹ Mesmo a famosa empresa de mercenários *Blackwater* tinha comprado um Super Tucano.

¹⁸⁰ Ver Joe Leahy, « Embraer aims for second shot at US jet contract », *Financial Times*, 26 de março de 2012; Simon Martin, « US still interested in Brazil warplanes: official », *ASD News*, 2012, online,

http://www.asdnews.com/news41307/US_still_interested_in_Brazil_warplanes_official.htm?utm_source=Daily_News_Headlines&utm_medium=email&utm_campaign=ASDNews_DNH_Z3#ixzz1nxPpXdDS

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

comercial, possui níveis atraentes o suficiente para drenar em seu rastro empresas brasileiras menores e, assim, ajudar a desenvolver o BID local¹⁸¹.

A fim de apoiar a Embraer e dar substância a uma ambição que é antes do governo do que industrial, o presidente Lula tomou três decisões importantes. Primeiro, ele acompanhou o programa de implementação de regras restritivas às aquisições militares relativas aos benefícios compensatórios. Em seguida, começou a criar condições para uma concorrência feroz entre os licitantes dos contratos de defesa do país, de maneira a incentivar as transferências de tecnologias¹⁸². Finalmente, ele foi obrigado a “afrouxar os nós” para que o mercado brasileiro de defesa se tornasse atraente para as empresas europeias e americanas, a despeito as novas regras. Isto é o que explica o aumento de 50% no orçamento de aquisições entre 2007 e 2008 (de US \$ 2,4 bilhões para US \$ 5 bilhões).

A estratégia brasileira pôde contar com um contexto internacional favorável, marcado por uma situação econômica difícil na Europa e, mais recentemente, nos Estados Unidos. A antecipação de uma tensão nas aquisições de defesa em seus mercados internos tem contribuído para aumentar o interesse dos principais integrantes de sistemas pelo crescimento do Sul, quer seja na Ásia ou na América latina¹⁸³. O governo brasileiro encontra-se em uma posição vantajosa para negociar acordos estratégicos com atores russos e franceses, por exemplo. Assim, o Brasil encomendou da Rússia 12 helicópteros Mi-35, por um valor de 150 milhões de dólares¹⁸⁴. As discussões também haviam começado entre Paris e

¹⁸¹ Jean-Paul Hébert, Yves Bélanger e Peter Lock, « Naissance de l'Europe de l'armement », *Cahier d'études stratégiques* 27, Paris, maio de 2000, p.77-87.

¹⁸² Agência France Presse, « Le Brésil multiplie les contrats pour renforcer son industrie militaire », *Le Parisien*, 17 de setembro de 2010, online, actualite-economie/le-bresil-multiplie-les-contrats-pour-renforcer-son-industrie-militaire-17-09-2010-1072213.php

¹⁸³ Les Échos, *Aéronautique et défense : les industriels européens misent sur le Brésil et Le Moyen-Orient*, 8 de outubro de 2010, online, http://www.lesechos.fr/entreprises-secteurs/air-defense/actu/afp_00287760.htm?xtor=RSS-2062

¹⁸⁴ Neste estudo, na ausência de orientação específica, as informações sobre as transferências de armamentos foram retiradas do banco de dados do Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), e do do Military Balance.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

Brasília para a aquisição de 120 aviões Rafale, que deveriam ser construídos localmente pela Embraer, mas o governo brasileiro decidiu adiar a negociação. Nada foi garantido para a aeronave da Dassault, mas o seu sucesso recente na Índia¹⁸⁵ e retrocessos de eventuais concorrentes (o Gripen, o Eurofighter, o F-18 Super Hornet e até mesmo o F-35) contribuem para incentivar um certo otimismo para o lado francês. Como parte das negociações, a França, que não quis perder a chance de confirmar seu sucesso indiano, havia inicialmente concordado em passar o comando para a Embraer de uma dúzia de KC-390, uma vez que já participava de um programa europeu de aeronaves de transporte logístico (o A-400M, que é mais um transportador estratégico do que tático). O governo francês teria essencialmente pressionado a Dassault para que as transferências de tecnologias feitas pela empresa fossem suscetíveis de fazer pender a balança em favor da plataforma hexagonal¹⁸⁶. Também no campo da aeronáutica e sempre no contexto de uma parceria com a França, o Brasil obteve o consentimento da Eurocopter para que as 50 aeronaves Eurocopter que deveriam ser-lhe entregues fossem montadas em território brasileiro pela empresa Helibras. A Eurocopter espera, com isso, se posicionar de forma vantajosa em um mercado que planeja absorver 3.000 aeronaves no curso dos próximos anos. No segmento naval, em 2009, no âmbito de um contrato de venda de quatro submarinos Scorpène por um total de \$ 9,9 bilhões de dólares, a França comprometeu-se a fornecer ao Brasil o suporte tecnológico e a experiência necessários para a fabricação de submarinos nucleares desenvolvidos inteiramente no Brasil¹⁸⁷.

¹⁸⁵ Le Monde et Agence France Presse, Dassault annonce que la vente de Rafale à l'Inde se fera sous six mois, *Le Monde*, 19 de março de 2012, online, http://www.lemonde.fr/economie/article/2012/03/19/dassault-annonce-que-la-vente-de-rafale-a-l-inde-se-fera-sous-six-mois_1671823_3234.html

¹⁸⁶ Reuters, « Pour vendre le Rafale, Sarkozy promet un transfert de technologie au Brésil », *Le Point*, 14 de março de 2011, online http://www.lepoint.fr/economie/pour-vendre-le-rafale-sarkozy-promet-un-transfert-de-technologie-au-bresil-14-03-2011-1305984_28.php

¹⁸⁷ Guillermand, Véronique, « Armement : le Brésil devenu le premier client de la France », *Le Figaro*, 6 de outubro de 2010, online, <http://www.lefigaro.fr/societes/2010/10/06/04015-20101006ARTFIG00597-armement-le-bresil-devenu-le-premier-client-de-la-france.php>

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

Ainda que a Rússia e principalmente a França pareçam ter dado um passo à frente da concorrência, nada está decidido, já que o Brasil planeja investir US \$ 138 bilhões de dólares até 2030. O governo brasileiro, aliás, tem se mostrado muito ativo na assinatura de parcerias estratégicas com uma série de países como a China, a Itália, a Polônia e os Estados Unidos.

Países vizinhos ao Brasil também são considerados, uma vez que a Embraer pretende incluir no quadro do programa KC-390 empresas argentinas e peruanas¹⁸⁸. Contudo, nem sempre é fácil ver exatamente aonde levam estes acordos, que no caso dos Estados Unidos, por exemplo, afetam a troca de informações, o apoio logístico, o treinamento e a troca de tecnologias trocas militares¹⁸⁹. Antes de julgar o alcance de tais acordos, é necessário que se verifique a concretização dos projetos industriais.

Este breve resumo dos processos de aquisição no Brasil mostra que o país escolhe soluções tecnológicas completas de não apenas um produto acabado escolhido na prateleira. São, portanto, as transferências de tecnologias e os mecanismos de benefícios compensatórios que são levados em conta, bem como as qualidades da plataforma considerada. Esta forma de trabalho, combinada com os esforços nacionais de pesquisa e de desenvolvimento, já permite ao Brasil ver um futuro no círculo de produtores e exportadores de armas que competem entre si. O sucesso do Super Tucano não pode ser negado, e a Embraer recebe pedidos de sua aeronave de transporte tático; as capacidades no segmento de helicóptero emergem, assim como na área naval e no campo de mísseis, sendo que o Brasil já vende seus produtos para o Paquistão (míssil anti-radar MAR-1), e desenvolve juntamente com a África do Sul um míssil ar-ar, o A-Darter. A modernização dos equipamentos militares, no entanto, encara alguns

¹⁸⁸ Guy Anderson, *Loc. Cit.*

¹⁸⁹ Estados Unidos, Departamento de Estados, *U.S. Brazil Defense Cooperation Agreement (DCA)*, 2010, online, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2010/04/140059.htm> e Mauricio Cárdenas e João Augusto de Castro Neves. 2010. « Brazil and the United States: A New Beginning? », *The Brookings Institution*, online, http://www.brookings.edu/opinions/2010/0419_us_brazil_cardenas.aspx

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

obstáculos. Atrasos significativos afetam alguns programas (aviões de combate FX-2, M113 blindados, aviões de transporte C-295, programas de fragatas e navios de logística, por exemplo), além de o país estar enfrentando as consequências da crise financeira e enfrentar os compromissos assumidos no âmbito da organização, pelo país, da Copa do mundo em 2014 e dos Jogos Olímpicos em 2016.

4.3.2 A Venezuela : o imponente parceiro russo

Desde sua ascensão à presidência da Venezuela em 1999, Hugo Chávez não perdeu muitas oportunidades de posicionar-se ferozmente em oposição à Washington, até mesmo reivindicando o título oficial de líder regional da oposição ao imperialismo norte-americano. Nestas circunstâncias, a defesa aparece, obviamente, no topo da lista de disputas entre Caracas e Washington, ao lado de questões energéticas, estando as duas áreas inevitavelmente ligadas entre si. Se a retórica agressiva de Chávez com relação à Washington vem acompanhada de reconciliações com países abertamente hostis aos Estados Unidos (Líbia, Síria e Irã), também observa-se a tentativa do presidente venezuelano de estabelecer parcerias defesa e segurança com aliados considerados confiáveis de Washington, como a Itália, a Espanha, o Brasil e Israel, entre outros, mas, na maioria dos casos, em vão. O risco de se alienarem da superpotência americana e ver o acesso ao seu mercado de defesa (mais uma vez) fechado aparentemente levou alguns parceiros dos Estados Unidos a não ofenderem Washington. A Rússia não teve esse tipo de preocupação. Nem verdadeiramente inimiga nem aliada de Washington, o país ocupa uma posição intermediária no panorama dos fornecedores da Venezuela. Ela aproveitou-se da situação para se tornar, tanto em termos de equipamentos quanto de serviços, a principal parceria de defesa da Venezuela.

Foi em 2005 que a Venezuela lançou um programa para modernizar o seu arsenal, a ser concluído em 2012, e que lhe custou, no fim, mais de 30 bilhões de dólares, um investimento significativo para o país, o qual tornou-

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

se possível devido à descoberta de novas fontes de gás. Um pouco como o seu homólogo brasileiro, Caracas foi inicialmente tentada a diversificar suas fontes de fornecimento, prospectando potenciais parceiros e fornecedores na Europa e na Ásia. No entanto, Chávez teve que admitir que sua atitude em relação à principal potência do mundo teve um preço que os petrodólares não podem comprar: o relativo isolamento da Venezuela. De fato, deixando de lado o seu anti-semitismo, o governo Chávez tinha assinado por cerca de \$ 100 milhões de dólares um acordo de modernização de seus caças F-16 com Israel. Também entendeu-se com Madrid para a aquisição de 12 aeronaves de transporte (10 CN 235 e 2 CN 235) e tentou comprar do Brasil 24 aviões Super Tucano. Infelizmente para Venezuela, estas vendas foram canceladas, como resultado de grande pressão exercida por Washington, que recusou-se a ver na Venezuela armas com componentes norte-americanos¹⁹⁰.

A escolha da Rússia como o principal fornecedor líder do país em matéria de defesa foi, desta forma, por falta de outra opção. Tal situação tem-se revelado particularmente lucrativa para Moscou, que ganhou US\$ 5 bilhões de dólares em contratos. A lista de aquisições refere-se a 24 caças Sukhoi SU30MK, 50 helicópteros (modelos de transporte Mi-17, Mi-35 e Mi-26), 12 baterias antiaéreas Tor-M1, acompanhadas de 1.800 mísseis e 100 mil fuzis de assalto Kalachnikov¹⁹¹. O governo venezuelano também planeja comprar da Rússia de uma centena de tanques de combate T-72 e T90, no montante de cerca de 500 milhões de dólares, mísseis terra-ar S-300 e discute a

¹⁹⁰ Wade Boese, « U.S. Bars Future Arms Sales to Venezuela », *Arms Control Association*, juin, online, http://www.armscontrol.org/act/2006_06/Venezuela ; Foreign Policy Association, *Washington Protests Spain-Venezuela Arms Deal*, 27 de novembro de 2006, online, [http://www.fpa.org/newsletter_info2584/newsletter_info_sub_list.htm?section=Washington n%20Protests%20Spain-Venezuela%20Arms%20Deal](http://www.fpa.org/newsletter_info2584/newsletter_info_sub_list.htm?section=Washington%20Protests%20Spain-Venezuela%20Arms%20Deal) e Le Figaro, « Ventes d'armes : Washington ferme le robinet au Venezuela », 16 de maio de 2006, online, http://www.lefigaro.fr/international/2006/05/16/01003-20060516ARTWWW90323-ventes_darmes_washington_ferme_le_robinet_au_venezuela.php

¹⁹¹ Juan Forero, « Venezuela acquires 1,800 anti-aircraft missiles from Russia », *The Washington Post*, 11 de dezembro de 2010, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/12/11/AR2010121102586.html>

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

possibilidade de adquirir um total de nove submarinos a diesel¹⁹². Os dois países também acordaram, em 2006, a construção, na Venezuela, de uma fábrica de fuzis de assalto AK-103 e de cartuchos 7,62 milímetros¹⁹³. Embora modesta, esta última medida é um indício da ambição de Caracas de beneficiar-se de um mínimo programa de aquisição para desenvolver um BID nacional, tendo por objetivo reforçar a autonomia em matéria de produção de armas de assalto, e, especialmente, das munições de pequeno porte que as acompanham. Se a Rússia contratou a parte de leão do mercado de armas da Venezuela, outros países também tiram algum proveito da situação. É o caso da China, que vendeu ao país 18 aviões de treinamento K-W8, e também da Espanha, que, por sua vez, concluiu um contrato de venda de quatro corvetas e de 4 aviões de patrulha livres de material norte-americano, por um total de 1,5 bilhões de dólares. Madrid, aliás, parece ainda acreditar em suas chances no tocante ao contrato de submarinos¹⁹⁴.

Devemos lembrar que, apesar de manobras dos Estados Unidos para isolá-la, a Venezuela não ficou exatamente sem opções em termos de fornecedores. O mercado local de equipamentos militares encontra-se aberto, mesmo que dominado pela Rússia. O significado da preponderância da relação com a Rússia é incerto. É difícil de acreditar que Caracas tenha escapado do abraço de Washington para cair nos braços de Moscou. No entanto, a hipótese de uma parceria industrial privilegiada, a longo prazo, entre a Rússia e a Venezuela merece ser considerada. A Venezuela poderia, assim, servir como ponta de lança na região para os produtos de empresas de defesa russas.

¹⁹² Ver Mathew Bell, « Russia and Venezuela agree USD5 billion defence accord », *Jane's Defense*, 7 de abril de 2010.

¹⁹³ Jane's Defence, *Venezuela Defence Budget*, 3 de março de 2011.

¹⁹⁴ Defense Industry Daily, *Venezuela Signs \$2B Arms Contract With Spanish Firms*, 18 de dezembro de 2007, online, <http://www.defenseindustrydaily.com/venezuela-signs-2b-arms-contract-with-spanish-firms-updated-01560/>

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

Construção, pela Rússia, de uma fábrica de produção de fuzis e de munições em solo venezuelano argumenta nessa direção. O BID da Venezuela, todavia, ainda possui um alcance limitado. De fato, está muito distante das tecnologias de ponta da Aeronáutica, que são o cerne dos debates entre Brasília e Paris, relativamente ao caça FX-2 ou de conhecimentos relacionados à construção de submarinos de propulsão nuclear.

4.3.3 A Colômbia : além do plano de mesmo nome

Muito ao contrário do clima que caracteriza as relações entre Washington e Caracas, encontramos aquele que prevalece entre Washington e Bogotá. De fato, há tempos a Colômbia é, em termos de defesa, um parceiro privilegiado dos Estados Unidos. A luta contra o tráfico de drogas e especialmente o Plano Colômbia estruturaram esta cooperação de forma particular, principalmente em suas dimensões industriais¹⁹⁵. De fato, boa parte dos 6 bilhões de dólares de apoio militar que recebeu Bogotá ao longo da década de 2000, em nome do Plano Colômbia, foi referente a equipamentos, por vezes sob a forma de subsídios puros e simples. Os equipamentos em questão são radares aéreos e terrestres (AN/APG-66, RDR-1400C, MSTAR e AN/TPS-79 MMSR), diversos tipos de helicópteros (Bell-205/UH- 1 Huey, a Bell 206L-LongRanger, Bell-212/UH-1N, K-1200 K-MAX e S-70/UH- 60L Blackhawk), aeronaves (OV-10 Bronco, SA-2-37/RG-8 Condor, C-130B Hercules, Cessna-AEW 560, BT-67, King Air, Cessna-208, Caravan, Legacy) e aviões de combate (UAV), cujo modelo e número não foram especificados. Observa-se, no entanto, que as deslocações das atividades de produção local, no âmbito do Plano Colômbia, são quase inexistentes. Nota-se apenas que no que se refere aos serviços da Sikorsky (filial da United Technologies) que concordou em construir na Colômbia um

¹⁹⁵ Jean-Jacques Kourliandsky, « De l'avant à l'après guerre froide : l'exception colombienne », *Relations internationales et stratégiques*, No 18, verão de 1995 e Lemoine, Maurice. 2010. « Washington réactive la doctrine Monroe : « Basus belli » en Colombie », *Le Monde diplomatique*, fevereiro de 2010, online, <http://www.monde-diplomatique.fr/2010/02/LEMOINE/18799>

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

centro de treinamento para pilotos de helicópteros Black Hawk.

Uma revisão de algumas das principais aquisições feitas por Bogotá desde 2005, no entanto, revela que os Estados Unidos está muito longe de estar em situação de monopólio, como demonstram as principais aquisições das forças colombianas desde 2005. A Marinha nacional adquiriu, de fato, dois submarinos de classe 2 U209/1200 (o ARC Pijao e o ARC Tayrona) de segunda mão, que serão modernizados pela empresa alemã Howaldtswerke-Deutsche Werf (HDW). Os trabalhos de modernização estão em andamento na Cartagena, nas instalações da COTECMAR, uma empresa pública colombiana. As forças terrestres do país receberam, por sua vez, 20 canhões de artilharia de concepção israelense (empresa Galil) de 105 mm; estes foram construídos sob licença nas instalações da Indumil, um armeiro e produtor local de explosivos e de munições. Em abril de 2010, a empresa francesa Nexter Systems anunciou que em breve entregaria o canhão LG1 Mk.III 105/30, fora do âmbito de um outro contrato de US\$ 35 milhões de dólares, firmado em 2008. Discussões também estão em andamento com a Rússia para a construção, na Colômbia, de 32 a 90 veículos blindados de segunda mão BTR-80¹⁹⁶, mas este projeto compete com outro contrato, mais oneroso, referente à aquisição de 100 veículos novos do tipo Bushmaster, LAV ou RG¹⁹⁷. Fala-se também em negociações com a França para a aquisição, por US\$ 28 milhões de dólares, de tanques Leclerc, e com Israel para a compra de Merkavas ou ainda do modelo turco modificado M60¹⁹⁸. No que diz respeito à aviação, além das aeronaves já fornecidas pelos Estados Unidos, a Colômbia adquiriu 25 caças Super Tucano da Embraer (por um custo total de 235 milhões de dólares), 5 helicópteros russos Mi-17s e entrou em acordo com a Israelian Aircraft Industry (IAI) sobre a compra de um avião de abastecimento e para a

¹⁹⁶ Jane's Defence, *Colombia Defence Budget*, 18 de maio de 2010

¹⁹⁷ Jane's Defence, *Procurement Colombia*, 29 de março de 2012

¹⁹⁸ *Idem.*, e Jean-Dominique Merchet, « La France négocie la vente de chars Leclerc avec La Colombie », *Blog Secret défense de Libération*, 15 de janeiro de 2009, online,

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

modernização da aviãoica de 24 aviões de combate tipo Kfir C-10, proporcionando-lhes novos radares e novas armas, com um sistema de orientação para munições e para mísseis¹⁹⁹. No entanto, a aeronáutica ainda não parece ter sido tocada pelas deslocações significativas das capacidades de produção na Colômbia.

Este retrato de aquisições colombianas não é de maneira alguma exaustivo, servindo apenas para ilustrar que a amplitude da cobertura da mídia na assistência oferecida por Washington a Bogotá no âmbito da guerra contra o narcotráfico e a importância das armas *made in USA* em seu arsenal pode, por vezes, distorcer a imagem de um mercado colombiano de defesa que é muito mais aberto do que podemos imaginar. Longe de estar preso a uma relação bilateral com os Estados Unidos, a Colômbia beneficia-se de um vasto leque de fornecedores brasileiros, franceses, israelenses, etc., até mesmo encontrando nestes parceiros do desenvolvimento de seu BID, que já inclui toda a infraestrutura necessária para realizar a modernização dos equipamentos para os três principais pilares das forças armadas do país.

4.3.4 O Chile : os aliados de Washington como rota de desvio

Embora tenha iniciado o processo de modernização de seu arsenal militar a partir do início da década de 2000, o Chile, assim como outros países importantes da região, aumentou significativamente seus investimentos a partir de 2005. Quase 4 bilhões de dólares foram investidos na operação, embora o Chile já possa se vangloriar de possuir uma das forças mais bem equipadas do continente. Ao contrário de Venezuela, mas de maneira análoga à Colômbia, o Chile mantém boas relações com Washington, permitindo-o obter fornecedores diretos junto a empresas norte-americanas, mas também, e talvez mais importante, de negociar mais livremente com países que oferecem produtos contendo tecnologias norte-

<http://secretdefense.blogs.liberation.fr/defense/2010/01/la-france-n%C3%A9gocie-la-vente-de-chars-leclerc-avec-la-colombie.html>

¹⁹⁹ Siemon T. Wezeman, « International transfers of Combat Aircraft, 2005–2009 », *SIPRI Fact Sheet*, novembro de 2010, online, <http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1011.pdf>

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

americanas²⁰⁰. Tal situação também coloca o Chile em uma posição que lhe permite tirar pleno proveito da concorrência entre países europeus, asiáticos e norte-americanos em seu mercado doméstico.

Esta diversificação de suas fontes de abastecimento permite que Santiago contorne algumas das legislações dos Estados Unidos de alcance extraterritorial consideradas demasiadamente restritivas. Por exemplo, ao planejar a compra, em 2002, de 10 caças F-16 dos Estados Unidos por 900 milhões de dólares, o governo chileno pensou que poderia equipar suas aeronaves com os últimos sistemas de mísseis ar-ar. Contudo, Washington recusou-se, argumentando que suas políticas em matéria de exportação proibiam a introdução de novas tecnologias militares em contextos suscetíveis de perturbar as relações de poder. A situação suscita dúvidas quanto ao tipo de mísseis que finalmente irão equipar as aeronaves, mas, sobretudo, a atitude do governo norte-americano irritou as autoridades chilenas, as quais se voltaram para outras fontes de fornecimento, tanto com relação aos sistemas mísseis, como quanto à compra dos F-16. Assim, foi decidido proceder à compra de F-16 de segunda mão da Holanda, em vez de adquirir novas aeronaves fabricadas nos Estados Unidos. Não obstante este ponto de atrito com Washington, a relação entre os dois países permanece trazendo bons negócios. Assim, 12 helicópteros Bell 142 foram recentemente escolhidos em detrimento do modelo apresentado pela Indiens de Hindustan Aeronautics para o transporte de tropas. 100 Jeeps Humvee também foram comprados dos Estados Unidos. O Chile também está empenhado em negociações com seu principal aliado para compras que totalizam 875 milhões de dólares, referente a armas de auto-propulsão, veículos terrestres de transporte logístico, mísseis Stinger, metralhadoras de calibre 50, munições de 155 mm, lançadores de granadas e sistemas de radar.

²⁰⁰ Claudia F. Fuentes Julio, e Francisco Rojas Aravena, « Chile and the United States: From Elusive Friendship to Cooperative Friendship », em Jorge I. Domínguez et Rafael Fernández de Castro (Dir.), *Contemporary U.S.-Latin American Relations: Cooperation or Conflict in the 21st Century?*, Routledge: New York, 2009, 272 pages.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

De todos os anos que cobrem, até a presente data, o programa de modernização de equipamentos, nota-se, contudo, que, na hierarquia de fornecedores do Chile, os Estados Unidos é ultrapassado pela Holanda, e que outros países europeus ganham participação significativa em seu mercado. Com efeito, o Chile adquiriu junto à Holanda um grande volume de equipamentos de segunda mão: 34 F-16, quatro fragatas e 202 tanques Leopard 1V de fabricação alemã. Além disso, Santiago se beneficia de várias outras fontes de fornecimento, tendo a Espanha vendido para a aeronáutica chilena três aeronaves de vigilância marítima e de busca e resgate C 295. Quanto à Marinha, o Reino Unido celebrou com a Marinha chilena a venda de quatro fragatas e de três *destroyers* de segunda mão do Tipo 23s, enquanto que a Espanha também fabricava dois submarinos para o Chile. A Alemanha se comprometeu a produzir 100 novos tanques Lepoard IIA4 para o exército chileno e a França, por sua vez, forneceu dois helicópteros classe Dauphin e mísseis Mistral AA.

Assim como na Colômbia, esta lista de equipamentos é pequena e não reflete uma variedade de plataformas adquiridas ou de fontes de abastecimento, mas já permite detectar uma estratégia deliberada, com o objetivo de diversificar os seus fornecedores, evitando realizar negócios com países suspeitos aos olhos de Washington. Notamos que, de fato, os principais países que vendem armas para o Chile são, essencialmente, os aliados europeus dos Estados-Unidos (em especial a Alemanha, a Holanda, a França e a Espanha). Por outro lado, um elemento importante parece, desde já, distinguir a abordagem chilena. O Chile não parece interessado em firmar novos contratos para o desenvolvimento de novas capacidades industriais em seu território. Pelo menos, não se nota por hora nenhum sucesso significativo nesta área. Dito isto, o país já tem em seu território capacidades consideráveis, e está mais desenvolvido em matéria industrial do que outros países da região. Também deve-se observar que as indústrias chilenas são capazes de proceder à atualização da maioria das plataformas que o país adquire, sem recorrer à ajuda externa. Aprofundar conhecimentos e fortalecer estruturas de produção já existentes parece ser

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

priorizado em relação ao desenvolvimento de novos conhecimentos e da obtenção de capacidades em novos segmentos.

4.3.5 A Argentina : tempos de atraso

O caso argentino não é fundamentalmente diferente dos casos da Venezuela, da Colômbia e do Chile, exceto pelo fato de que o país perdeu tempo antes de retomar o crescimento econômico, devido às turbulências financeiras ocorridas na virada do século. O país mostra um atraso se comparado a outros países da região, mas recentemente começou a se recuperar. Entre 2008 e 2011, os gastos militares do país aumentaram 29%, atingindo 3,9 bilhões de dólares²⁰¹ e, na verdade, já atingiram um ritmo mais rápido do que aquele de seus vizinhos.

Sendo o projeto de rearmamento das forças argentinas ainda bastante jovem, as compras até agora efetuadas são, de fato, relativamente pequenas em comparação com o que é observado nos países vizinhos. Mas observamos que algumas prioridades são exibidas. A Marinha, por exemplo, prepara-se para modernizar seus navios de transporte, enquanto quatro patrulheiros já estão em construção no canteiro naval Tandandor-Alte Storni, no âmbito de um contrato de 600 milhões de dólares. Na esteira do modelo brasileiro, a Argentina também tem planos de desenvolver em cooperação capacitação na propulsão nuclear para equipar os submarinos TR1700 em 2015. No que diz respeito à aviação, Buenos Aires se juntou ao projeto de transporte tático da Embraer, o KC-390, com o objetivo de participar da concepção e da fabricação de alguns subsistemas. Helicópteros também estão sendo comprados, tanto dos Estados Unidos (Huey-II e Sea-Kings), quanto dos europeus, especialmente dos franceses (Super Puma), mas também dos russos (MI-171E). O exército deve contar em breve com 50 novos veículos terrestres blindados, e os sistemas de comunicação devem igualmente ser modernizados em muitas outras plataformas²⁰².

²⁰¹ Guy Anderson, *Loc. Cit.*

²⁰² Naval-Technology, « Snapshot: Argentina's Defence Industry », *Naval-Technology.com*, 6 de julho de 2011, online, <http://www.naval-technology.com/features/feature123527/>

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

As estratégias desenvolvidas são, por enquanto, semelhantes às aquelas observadas nos países vizinhos. Trata-se, mais uma vez, do reforço do BID existente através de benefícios compensatórios (A Argentina exige benefícios de ordem de 100% do valor do contrato) e de transferências de tecnologia, organizando-se na criação de condições para uma concorrência entre indústrias estrangeiras e deixando, assim, de retomar laços diplomáticos mais harmoniosos com os Estados Unidos. A relação entre Buenos Aires e Washington em matéria de defesa até recentemente estava, de fato, turva, desde o apoio prestado pela superpotência ao Reino Unido durante a Guerra das Malvinas. A singularidade do caso argentino decorre da grande atenção voltada para as atividades de pesquisa e desenvolvimento e de teste e de avaliação. Não que os outros países não se interessem por estes segmentos, mas, no caso argentino, tais dimensões são explicitamente apontadas como parte das prioridades, fazendo parte de um projeto nacional para a ampliação de capacidades nestas áreas, quer se trate de atividades militares ou civis. A criação, em 2008, da Secretaria para a inovação científica e tecnológica caminha nesse sentido. Esta nova agência visa garantir que todo contrato de defesa resulte em benefícios que, embora muitas vezes modestos, são suscetíveis de reforçar o BID local, que atualmente não conta com mais do que 3.000 funcionários.

4.4 Os desafios dos Estados sul americanos: consolidar os BIDs locais, superar a dependência tecnológica, exportar e conviver com o gigante brasileiro

Esta visão geral dos processos de modernização dos equipamentos militares do Brasil, da Venezuela, da Colômbia, do Chile e da Argentina fornece algumas indicações quanto às intenções dos Estados da América do Sul no âmbito da defesa e da segurança. No geral, o objetivo parece ser o de reforçar sua autonomia estratégica. Além das especificidades próprias de cada país, podemos identificar duas principais tendências.

Primeiramente, os países da região apostam na diversificação das fontes de abastecimento, particularmente no que diz respeito aos equipamentos de alta tecnologia. A observação é válida tanto para os parceiros próximos dos Estados Unidos, como o Chile e a Colômbia, como para um opositor declarado como a Venezuela, mesmo que suas opções estejam limitadas devido a sua posição em relação a Washington. A Argentina comprometeu-se a reforçar os seus laços com os Estados Unidos, para não se fechar em uma relação de dependência tecnológica somente com os europeus.

Ademais, o contexto econômico coloca os compradores em uma posição privilegiada em relação aos fornecedores. Com efeito, a concorrência entre os grandes integradores e os contextos orçamentários nacionais dos países do Norte não apenas contribuem para baixar o custo das plataformas²⁰³, mas também ajudam a fornecer aos Estados da América do Sul uma alavanca para desenvolverem suas próprias bases industriais de defesa, através da aplicação de políticas de compensação. Percebe-se que os esforços para diversificar as fontes de abastecimento são acompanhados por um desejo de promover o surgimento de um BID : o país estrangeiro

²⁰³ Ver Natalie, Nougayrède, «WikiLeaks : France-Brésil, le couple, le sous-marin nucléaire et le Rafale », *Le Monde*, 5 de dezembro de 2010, online, http://www.lemonde.fr/international/article/2010/12/05/wikileaks-france-bresil-le-couple-le-sous-marin-nucleaire-et-le-rafale_3210.html

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

contratado é aquele que se compromete a produzir localmente e a transferir tecnologias. Assim, no plano estratégico, os Estados da região estão em uma posição que lhes permite reduzir as chances de se encontrarem privados de um fornecedor dominante, pois fazem ocasionalmente dos provedores de armas em parceiros no desenvolvimento de sua própria autonomia.

No entanto, ainda que o sucesso das estratégias dos Estados sul americanos estejam provados, para alguns dentre eles, este desejo de uma maior autonomia ainda encontra quatro grandes obstáculos. O primeiro é continuar, em um ambiente econômico incerto, com o desenvolvimento dos BIDs locais, em muitos casos ainda embrionários. Algumas capacidades são efetivas, mas servem principalmente para modernizar as plataformas, e não para concebê-las. O Brasil é, de longe, o país onde a indústria é mais madura, mas ainda está distante de poder contar com capacidades de produção que o tornem um concorrente sério dos Ocidentais no mercado dos equipamentos mais avançados.

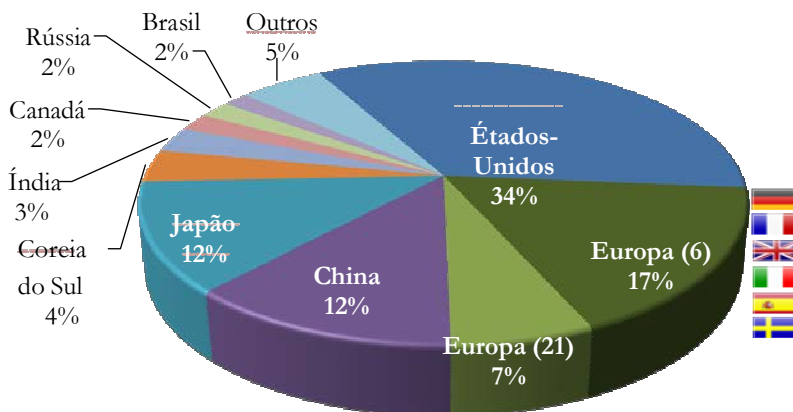
A segunda dificuldade está diretamente relacionada com a primeira e diz respeito à dependência tecnológica que enfrentam os países da região em relação a seus principais fornecedores²⁰⁴. Para amortizar o custo de seus próprios equipamentos, os europeus concordaram em compartilhar alguns conhecimentos críticos, por vezes sofrendo o risco de ajudar substancialmente futuros concorrentes. No entanto, a tecnologia que os Estados sul americanos adquirem através das transferências de tecnologias são, essencialmente, apenas os conhecimentos que os contratados estão dispostos a partilhar. Há um limite além do qual os líderes do mercado mundial de defesa preferem renunciar a uma venda do que arriscar reforçar em proporções muito generosas os concorrentes estrangeiros. Assim, mesmo que os europeus tenham acesso a componentes-chave, o

²⁰⁴ Ver Fanny Coulomb, « La production de défense dans les pays émergents : vers un renouveau ? » *Géoéconomie*, No 57, primavera de 2011, p. 71-82.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

verdadeiro conhecimento é principalmente aqueles que os países desenvolvem por si mesmos, este é o único que pode superar a forma de tutela que atualmente experimentam os BIDs nacionais na América do Sul. As figuras 6 e 7 mostram que o caminho para o domínio de tecnologias críticas pode ser longo e particularmente caro. É difícil acreditar que o aumento da cooperação Sul-Sul seja suficiente para dar início a uma recuperação em relação aos líderes mundiais, que ainda são os Estados Unidos e alguns dos países europeus. Entre os países do BRIC, apenas a China parece ser capaz de chegar a médio prazo no nível dos Ocidentais.

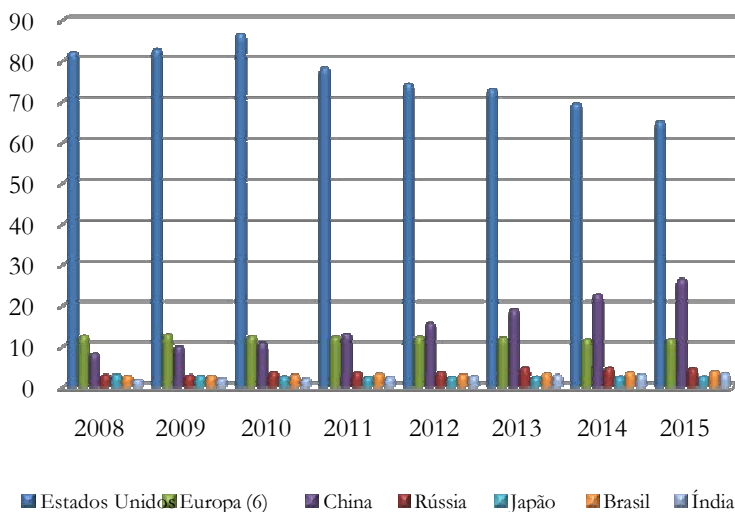
Figura 34: Divisão por país das despesas mundiais em R&D, 2010



Fonte: FMI, OCDE, R&D Magazine, Battelle

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

Figura 35: Evolução dos orçamentos de P&D militar, 2008-2015



Fonte : Jane's

O terceiro obstáculo relaciona-se com a conquista de mercados internacionais e com a redução da dependência da demanda nacional. Conquistar mercados estrangeiros é de fato vital para a sobrevivência da indústria. Não é por coincidência que os europeus também se mostram tão agressivos em suas abordagens. Na ausência de economias de escalas substanciais, realizadas graças às exportações, os equipamentos militares tornam-se um fardo dificilmente suportável para um Estado. O BID brasileiro pagou o preço no início dos anos 1990. Mas, por agora, as indústrias locais apenas existem e se desenvolvem graças à demanda nacional, tendo pouca presença nos mercados globais. Somente o Brasil é uma exceção a esta regra, principalmente devido ao Super Tucano da Embraer, pelo menos até que o KC-390 seja lançado. A médio prazo, é provável que a maior parte das indústrias de defesa sul americanas contentem-se em focar nos mercados internacionais *low cost* e *medium cost*, deixando mercados de elevado teor tecnológico nas mãos dos países

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

habituais, mas não há aí nenhuma garantia de sucesso. Assim, podemos considerar que as políticas de compra de equipamentos militares realizadas pelos estados sul americanos não têm tanto a intenção de competir com os principais atores do mercado mundial de defesa, mas sim de posicionar-se de forma duradoura em uma decomposição internacional dos processos produtivos da defesa em fase de reestruturação. A finalidade das políticas conduzidas pode, assim, ser entendida como sendo simplesmente a de existir num BID globalizado que provavelmente não irá incorporar todos. No entanto, essa ambição mais modesta deixa menos perspectivas nos mercados internacionais, pelo menos na posição de contratante.

Por fim, o quarto desafio enfrentado pelos Estados sul americanos deve-se à situação especial do Brasil em relação a seus vizinhos e ao freio que este último poderia representar para a criação de BIDs regionais diretamente na divisão de custos de produção entre os vários parceiros. As figuras 1 e 4 ilustram claramente a posição dominante de Brasília em matéria de defesa. Se não verificamos, por enquanto, nenhuma grande tensão²⁰⁵ entre o Brasil e seus vizinhos, observando, mesmo em âmbito regional, o início de uma cooperação em âmbito de defesa e de indústria militar no contexto de acordos bilaterais diversos, não se deve concluir que qualquer ideia de competição, mesmo de desconfiança, estão ausentes do jogo. De fato, é difícil imaginar que as capitais da região concordem pura e simplesmente em trocar a hegemonia dos EUA pela hegemonia brasileira. Neste contexto, o desafio para as outras *potências regionais*, isto é, no norte da América do Sul, a Venezuela e a Colômbia, e, ao sul, o Chile e a Argentina, é evitar o confinamento em uma relação bilateral desequilibrada com Brasília. Neste sentido, o processo regional de integração política em matéria de defesa e de indústria aparece como um meio para atingir esse objetivo, assim como o caso das políticas industriais de defesa implementadas por esses Estados. Na perspectiva do Brasil, o desafio consiste em preservar as margens de

²⁰⁵ Ou seja, em pouco tempo compreendendo, um potencial componente armado.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

manobra sem vincular-se muito a acordos regionais²⁰⁶, para que possa ser reconhecido como o líder legítimo em matéria de segurança continental e, acima de tudo, não ser visto como uma ameaça a seus vizinhos, uma situação que poderia isolá-lo. Este último cenário sem dúvidas não deixa de lembrar, para um potencial adversário de Brasília, da importância de manter relações harmoniosas com os Estados Unidos, que continua a ser o país que oferece garantias de segurança com mais crédito.

4.5 Conclusão : ambições, ameaças e atlantismo

Embora não possa ser qualificada como uma corrida armamentista, a dinâmica que prevalece na América do Sul, segue uma lógica competitiva. O impulso principal deve ser buscado na vontade das potências sul americanas de colocarem-se em posição vantajosa em um processo de reestruturação de uma oferta industrial de defesa, o qual é marcado, por sua vez, pelo início da cooperações regionais e pela presença de uma certa desconfiança. Em certa medida, a situação não é diferente da que prevalece na Europa. A presença de uma hegemonia regional que é o Brasil, no entanto, limita a utilidade de um paralelo com o *velho continente*. Na verdade, enquanto o avançado BID europeu está dividido entre os interesses de 3 a 7 importantes países²⁰⁷, a BID embrionário da América do Sul parece estar fortemente dominado pelo Brasil. É, certamente, um pouco cedo para identificar tendências duradouras em se tratando de cooperação industrial sul americana. Alguns elementos da evolução do programa KC-390 da Embraer, no entanto, sugerem que Brasília é tentada pela introdução do modelo de cubos e raios nas relações com seus vizinhos, ou

²⁰⁶ Daniel Solano, « Le Brésil et la coopération Sud-Sud : l'Amérique du Sud prioritaire », *Diploweb.com*, 13 de março de 2010, online, <http://www.diploweb.com/Le-Bresil-et-la-cooperation-Sud.html>

²⁰⁷ Mesmo que a França, o Reino Unido e a Alemanha dominem o mercado de defesa, os atores italianos, espanhóis, holandeses e suecos também têm papéis importantes.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

seja, por desenvolver uma estrutura que faria do Brasil (e, na verdade, a Embraer), o ponto central de uma cooperação regional resumindo-se principalmente em acordos bilaterais firmados em torno de plataformas brasileiras. A mais ou menos longo prazo, o desafio para o *segundo grupo* regional, formado pela Argentina, pelo Chile, pela Colômbia e pela Venezuela, é de não se deixar fechar em uma relação desequilibrada com Brasília, o que seria suscetível de limitar sua autonomia estratégica. Se uma espécie de redução da potência industrial em relação ao Brasil parece difícil de evitar, devido ao diferencial de capacidade entre a potência hegemônica e seus vizinhos, o lado norte do Atlântico oferece um certo campo para criar, tanto quanto possível, uma margem de manobra. Assim como o Brasil, a Argentina, o Chile, a Colômbia e a Venezuela não se contentam mais em ser apenas os clientes de soluções completas concebidas no hemisfério norte, eles querem ter acesso às capacidades de produção e ao conhecimento indispensável para a fabricação de armas, com o objetivo de, com o tempo, fazerem parte dos mercados de exportação.

Os Estados sul americanos não têm o objetivo, a curto e médio prazo, de competir com os líderes históricos do mercado global, exceto, talvez, o Brasil, em segmentos bem específicos (transporte tático, especialmente). Suas estratégias estão mais voltadas para o mercado *low cost* ou *medium cost* de equipamentos militares, os quais não são, contudo, nenhuma garantia de sucesso, mesmo para o Brasil. O mercado de equipamentos de baixo custo também não é especialmente otimista, uma vez que em breve deve experimentar um forte aumento da concorrência, estando os líderes históricos, mas também os países asiáticos, igualmente em processo de estruturação de uma oferta de produtos deste tipo. Os fabricantes sul americanos fariam bem em ter em mente que um fracasso generalizado é bem possível. O sucesso atual é em grande parte devido à demanda nacional, a qual, no entanto, é inferior àquela dos países asiáticos. Os governos sul americanos não estão necessariamente em melhor posição para desenvolver uma oferta competitiva a nível mundial capaz de se manter na ausência de generosos programas nacionais de aquisição. Além

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

disso, já nos parece que esta oferta terá um alcance qualitativo limitado pelos investimentos relativamente baixos em P&D. As transferências de tecnologia, vindas principalmente da Europa, oferecem algumas possibilidades, mas a entrada do Brasil e de seus vizinhos no clube exclusivo das indústrias de defesa ativas na alta escala exigirá investimentos substanciais e, certamente, a concentração de esforços em algumas plataformas em detrimento de outras. Nos anos 1950, o Canadá, por exemplo, tentou se posicionar como um país líder no setor da aeronáutica militar, e seu fracasso foi óbvio, tendo em vista, entre outras coisas, a sua incapacidade de financiar adequadamente vários projetos (o do avião CF-105 Arrow e o dos mísseis BOMARC, em especial)²⁰⁸. No entanto, parecia estar muito mais preparado do que a maioria dos países da região, em termos de controle de equipamentos de produção e de tecnologias.

A natureza e a extensão dos processos de modernização dos equipamentos em andamento na América do Sul levantam preocupações legítimas quanto à leitura que os Estados em questão fazem do futuro das relações internacionais. É difícil acreditar que as potências regionais se envolveriam simultaneamente em um processo caro de rearmamento e de desenvolvimento dos BID locais, se elas pudessem ver o futuro livre de conflitos potencialmente mortais. O espetacular programa de aquisições do Brasil (porta aviões, submarinos de propulsão nuclear, porta helicópteros, FX-2, etc...) não deixa dúvidas sobre a intenção deste país em projetar suas tropas além de seu território, principalmente na África; como anuncia que a distribuição das riquezas deste continente não será feita sem que Brasília defenda os seus interesses de uma forma ou de outra. Para muitos governos, a questão da integridade territorial e da luta contra as gangues armadas nas fronteiras também é um fator na escolha de armamento (veículos blindados leves, Super Tucano, helicópteros, aviões de combate, etc.). O plano de reorganização das bases militares no Brasil também tem

²⁰⁸ Palmiro Campagna, *Requiem For a Giant : A.V. Roe Canada and the Avro Arrow*, University of Toronto Press : Toronto, 229 página.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

grande ênfase nesta dimensão²⁰⁹. A análise deste trabalho também tem o mérito de fazer emergir outra das ameaças previstas pelo Brasil, mas também por outros Estados da região. Notamos que, de fato, as três principais bases militares brasileiras estão localizadas perto dos três maiores centros urbanos, ou seja, Rio, São Paulo e Brasília. A partir daí, podemos partir da hipótese de que são os grandes problemas sociais urbanos que são temidos pelos governos da região, violências que podem necessitar do recurso ao exército e a seu arsenal repressivo. Intuitivamente, pensamos aqui no problema das favelas e de outras áreas de ilegalidade altamente criminalizadas, mas poderia muito bem se tratar de problemas resultantes da desigualdade econômica e de um descontentamento popular generalizado. Na verdade, nada nos garante que os países emergentes serão capazes de manter o seu crescimento e a ordem social em um mundo que em breve deverá lidar com a concorrência feroz para o acesso a determinados recursos. Apesar da ausência de uma verdadeira corrida armamentista, a leitura da ameaça decorrente da análise dos processos de aquisição em andamento na América do Sul certamente não ajuda a criar uma atmosfera serena nem a nível global nem a nível regional, ou mesmo nas empresas em questão.

Ao substituir a dinâmica regional no contexto mais amplo do atlantismo, devemos tomar nota de uma inflexão, para a América do Sul, de uma relação que até o momento já era pensada de acordo com o eixo América do Norte-Europa Ocidental. Ao vincular suas aquisições de armas à deslocalização da produção e às transferências de tecnologia, os Estados da região que participam de fato na disseminação em novos territórios de ferramentas de fabricação de armas e de conhecimentos que concentravam-se, até pouco tempo, em um número limitado de atores mais frequentemente localizados no hemisfério norte. A situação coloca novos desafios para os defensores do controle de armas. A adição de um novo ator nas relações transatlânticas em matéria de defesa mostra-se

²⁰⁹ Victor Barreira, « Brazil's armed forces chief outlines country's future defence », *Jane's Defence Weekly*, 17 de fevereiro de 2012.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

interessante para os europeus, israelenses e sul-africanos que aí percebem a possibilidade de posicionar-se de forma duradoura em um mercado muito menos restritivo (política, econômica e legalmente) do que aquele dos Estados Unidos, embora também seja de menor dimensão. As abordagens da Rússia e da China na região parecem seguir um pouco a mesma lógica, com a notável diferença de que estes Estados não podem esperar, por razões políticas evidentes, entrar no mercado de defesa norte-americano. Deve-se ter em mente que o Atlântico é, para os estados sul americanos, um horizonte a ser ultrapassado, uma vez que é sinônimo de dependência e até mesmo de vício de tutela tecnológica. Por outro lado, o Atlântico Norte ainda é o único lugar onde os países da América do Sul podem encontrar as tecnologias de que precisam.

5 O QUE REVELA COLOCAR EM PERSPECTIVA AS AÇÕES DOS TRÊS CONTINENTES?

Os fenômenos explorados nos capítulos deste caderno oferecem a oportunidade de colocar em a perspectiva os traços distintivos dos três continentes frente às profundas mudanças vividas pela economia de defesa global. Eles permitem definir o papel destes atores, saber sobre os seus objetivos e sobre as ferramentas utilizadas para implementá-los, assim como ver de que forma eles participam nos processos em andamento. Esta conclusão é, portanto, um breve resumo que destaca as ligações entre as várias trajetórias analisadas.

Apesar da existência de algumas disparidades, os países do hemisfério sul americano mantêm entre si relações que podem ser denominadas pacíficas. Mesmo que exista uma espécie de competição em todo o continente, particularmente em resposta à ascensão do Brasil, é difícil, no momento, caracterizar o processo de crescimento dos gastos militares dos países da região como uma corrida armamentista, especialmente quando os governos estão abrindo o caminho para uma cooperação continental em matéria de defesa e segurança. Devemos, portanto, procurar outras motivações que expliquem o processo de crescimento dos gastos de defesa e industrialização militar que ocorrem em vários países do continente.

Uma parte do crescimento dos orçamentos visível em todo o continente deve-se a fatores estruturais, em especial à necessidade de renovar as frotas cujo ciclo de vida útil chegou ao fim. Dito isto, em vez de comprar produtos prontos, os Estados optam por uma modernização favorecendo o desenvolvimento de capacidades industriais nacionais de defesa, o que indica que eles percebem benefícios em construir suas próprias capacidades. Além da autonomia estratégica, para o Brasil, o desafio é integrar a cadeia mundial de produção de defesa atualmente em recomposição e de tornar-se um exportador. Seu objetivo é

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

expandir as trocas de defesa sul-sul, inclusive com a África, por meio de acordos bilaterais, como aqueles com a África do Sul e a Nigéria. Para o Chile e a Colômbia, que também têm por objetivo manter a autonomia, mas de forma mais seletiva, a idéia é posicionar-se de forma vantajosa em nichos do comércio em construção, como a parceria trans-pacífica²¹⁰ e diversificar suas fontes de fornecedores. Embora já há algum tempo a América do Sul não seja mais o “quintal dos fundos” dos Estados Unidos, os países do continente evitam prenderem-se em uma relação bilateral com a superpotência, o que poderia afetar negativamente suas ambições. O mercado norte-americano, no entanto, não é completamente desprovido de interesse para eles, tendo a brasileira Embraer se associado a uma empresa americana, a Sierra Nevada, para vender seu Super Tucano no DoD.

Estes países são, portanto, capazes de explorar a dinâmica de deslocamento dos impulsos de crescimento - um processo para o qual suas próprias escolhas contribuem ativamente - para negociar as condições que lhes permitam alcançar seus objetivos de industrialização de defesa e, eventualmente, de valorização de uma oferta em direção a outros mercados em crescimento na Ásia e na África. O custo desta política, seja de grandes programas na casa dos bilhões de dólares e envolvendo o Estado por 25 a 30 anos, é muito elevado, assim como os riscos inerentes a tal abordagem. Na década de 1980, tanto o Brasil como o Canadá implementaram políticas de Industrialização Militar implementou que fracassaram. Vinte anos mais tarde, as lições que estes estados tiveram de suas respectivas experiências, contudo, são bastante diferentes. O Canadá escolheu integrar-se ainda mais com a economia de defesa dos EUA, um processo facilitado pelos acordos a este respeito entre ambos os países. Quanto ao Brasil, parece ter esquecido desta fase de sua história

²¹⁰ Tratado de livre comércio multilateral agrupando desde 2011 os países do Hemisfério Ocidental (Estados Unidos, Chile, Peru), da Oceania (Austrália, Nova Zelândia) e da Ásia Pacífica (Brunei, Malásia, Singapura, Vietnã).

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

recente. Como acredita o Ministro da Educação do país contratante sobre a necessidade de transferência de tecnologias militares para o benefício da indústria local, "o Brasil não tem mais a intenção de adotar uma atitude passiva que adotou nesta área ao longo de sua história"²¹¹.

A indústria europeia instala-se rapidamente no espaço criado pelas demandas de compensações e de transferências de tecnologia formuladas pelos países da América do Sul, o que aumenta significativamente sua presença no continente. Este é o resultado de estratégias corporativas de expansão internacional face às restrições impostas pela evolução de seus mercados internos. De fato, os orçamentos militares dos países da UE, estagnados no início da década, diminuíram em meados da década de 2000 e as previsões sobre sua trajetória futura não indicam um aumento significativo a curto prazo. As aquisições, relativamente preservadas sem cortes, começam a sofrer as consequências da crise, com uma queda de 7% entre 2009 e 2011. Dos quatro países que incorporam o centro dos gastos militares na UE, a Itália e a Espanha implementam políticas de austeridade que afetam o orçamento de defesa, enquanto o Reino Unido e a França pretendem tornar esta posição uma variável de ajustamento em uma situação econômica morosa. Proposto como um meio de corrigir os cortes impostos pela fragmentação da oferta e da demanda em todo o continente, a possibilidade de criar um mercado de defesa e segurança europeu, hoje, parece mais carregado de divergências do que consubstanciado em vetor de integração, o que poderia fornecer para a indústria bases "nacionais" maiores.

Essas dificuldades levam as empresas a projetarem-se em todo o mundo. Com o percentual do volume de vendas de exportação em mais de 50%, hoje elas são estruturalmente dependentes desta presença no exterior para a sua sobrevivência. Portanto, não é

²¹¹ Sukkarieh, Mona. 2012. "Brazil's Military Modernization". *The Rio Times*, 17 de abril.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

surpreendente vê-las ocupar o terreno em mercados emergentes, especialmente porque, para a maioria delas, o acesso ao muito atraente mercado dos EUA mostra-se traiçoeiro. Uma conseqüência dessa dinâmica de internacionalização é que as empresas do velho continente estão competindo ferozmente entre si por mercados internacionais, estando a situação lamentável na Europa. A pressão exercida pela concorrência nos principais contratos significa que há um certo grau de receptividade às demandas de "semeamento" de tecnologia, o que às vezes leva a acordos que geram alguma controvérsia, como aquela em torno da venda da Mistral para a Rússia.

Submetidos por certo tempo a mercados domésticos restritos, e a uma forte concorrência nos mercados de exportação, as principais empresas de armamento europeias retiraram-se de campo no momento atual. Eles estão dispostos a explorar as iniciativas de seus governos, tais como o acordo entre a França e o Reino Unido, e, possivelmente, aproveitarão estes acordos para outros processos que tomam forma em toda a Europa. A este respeito, dois pontos são dignos de destaque. Primeiro, a entrada em vigor do tratado de livre concorrência da defesa entre os Estados Unidos e o Reino Unido, que, ao implementar as regras ITAR no âmbito europeu²¹², pode revelar-se um obstáculo ao aprofundamento da cooperação entre os ingleses e os potenciais parceiros europeus. Em seguida, a ausência, em todos os textos reunidos neste caderno, de referências à OTAN. Tendo sido a principal rede de trocas transatlânticas, sua colaboração em matéria de armamento, parece agora passar esse campo para os principais produtores europeus. Resta claro que as empresas do velho continente projetam-se em uma escala global e visam expandir sua presença em regiões onde o crescimento é substancial, e até mesmo ampliam o movimento já iniciado de relaxamento de sua ancoragem no Estado

²¹² Com base na experiência canadense, é muito possível que no âmbito do acordo, as empresas britânicas procurem entrar no mercado dos EUA, através da fabricação de componentes destinados a este mercado.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

nacional.

A situação é diferente para a indústria dos Estados Unidos. Esta alimenta-se do maior orçamento de aquisição do mundo, uma dotação que teve um aumento significativo nos anos 2000. Conseqüentemente, as tentativas dos anos 1990 visando encorajá-lo a continuar se promovendo internacionalmente foram efêmeras, e os principais integrantes norte-americanos possuem uma taxa de dependência muito elevado do mercado nacional. Hoje, a precarização do orçamento de defesa do país, juntamente com o imenso déficit dos Estados Unidos e o período de paralisia política próprios dos períodos de eleições presidenciais, é considerada uma ameaça para os grandes empreiteiros, o núcleo rígido de competências técnico-militares que materializa o objetivo de superioridade dos sistemas de armas que sustentaram a política de defesa do país desde a Guerra Fria.

No início da crise econômica, as empresas norte-americanas já antecipavam um declínio das condições de seu mercado, especialmente quando confrontados com o fim programado de vários projetos de investimento, bem como os conflitos com o Afeganistão e o Iraque. Desde 2007, elas implementam estratégias de reposicionamento caracterizadas por quatro principais eixos: a reestruturação, a cessão de ativos, a diversificação dos clientes e a exportação. A prioridade continua sendo as necessidades nacionais, para as quais grande parte do esforço de ajuste é dirigido, mas a vontade de tirar maior proveito das oportunidades oferecidas pelos mercados em crescimento internacional é expressado pelos repetidos pedidos de revisão das regras de exportação. O governo mostra-se receptivo às aspirações das empresas e defende, desde 2009, uma grande reforma da legislação que rege a transferência de armas no país. Também multiplicou os acordos bilaterais de cooperação de defesa com países parceiros que abrem o caminho para as vendas militares. Esta abordagem parece estar dando frutos, e 2011 mostrou ser um ano recorde em termos de

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

vendas militares ao exterior.

Dito isto, grande parte da nova versão da política industrial militar é direcionada para questões internas. Preocupado após certo tempo com a situação da concorrência relativamente aos principais programas, onde o aumento dos custos é uma questão delicada em um contexto orçamentário difícil, o DoD, em última análise, questiona a saúde de seu mercado e de seu BID. Sua capacidade de competição para um grande projeto está comprometida pela alta concentração da indústria após as reestruturações da década de 1990, o que levou as autoridades a anunciarem que não serão favoráveis aos agrupamentos dos empreiteiros. Além da dinâmica específica MDAP, surgem preocupações referentes às suas cadeias de fornecimento, onde alguns elementos mais estratégicos localizados no exterior seriam vulneráveis a interrupções, intencionais ou não. Finalmente, um novo item aparece no discurso, com um maior foco nos países de médio porte, considerados mais eficientes e, possivelmente, mais em sintonia com as novas necessidades do Pentágono, particularmente nas áreas da TIC e cybersegurança.

Apesar do sentimento de fragilidade, onde um dos sintomas é o ressurgimento do debate sobre o declínio da superpotência num contexto de graves problemas econômicos, a maioria dos analistas do cenário político-econômico de defesa acredita que os Estados Unidos não estão prestes a ceder o seu lugar hegemônico. A atual política defendida pelo governo pretende igualmente usar o impulso oferecido pela defesa e pela indústria que a suportam para manter sua posição no sistema internacional. Com efeito, não devemos perder de vista que o último esforço de ajustamento depende simultaneamente de uma renovação da política de defesa e da estrutura fornecida para indústria, levaram o país a elevar as capacidades das empresas nacionais e sentar-se confortavelmente no topo da escala mundial de valor militar.

Nos três casos, o resultado dos processos em curso ainda é

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

indeterminado. Ainda existem muitas incógnitas, especialmente com a realização de eleições gerais nas potências industriais militares ou e com as consequências da gestão da crise econômica, para ser capaz de identificar com certeza as consequências da fase de transição em curso. Devemos lembrar que as autoridades norte-americanas convivem até hoje com as consequências das escolhas feitas na primeira metade dos anos 1990, década de profundas mudanças na economia de defesa ocidental, a qual também deu origem a um discurso sobre a globalização da indústria militar que se materializa agora, mas não necessariamente na direção prevista pelas suposições feitas naquela época. As dinâmicas em curso e os novos desafios que elas representam para a indústria de defesa dos EUA e da Europa, ainda depositárias das competências mais avançadas no mercado, indicam que a economia política de defesa global realmente passou por uma era pós-Guerra Fria.

E a França ?

No centro do processo de atualização da política de defesa e de segurança nacional, elaborada em 2008, a França deve repensar partes de sua estratégia industrial de defesa frente às mudanças abordadas neste caderno. Estando entre as principais potências mundiais, as decisões tomadas pelos líderes do país e por suas empresas estão ativamente envolvidas com as mudanças em curso, em particular, com a recomposição do mapa mundial de produção militar. A questão é saber como explorar de maneira vantajosa as diversas tendências observadas.

A indústria francesa dispõe, a nosso ver, de diversas vantagens nesse contexto. A França já é um dos principais atores tricontinentais, com uma presença significativa na América do Sul, onde é considerada como uma boa fornecedora, que respeita seus compromissos²¹³. Está,

²¹³ Defense Industry Daily. 2012. *Brazil's F-X2 Fighter Competition*, 5 de março.

AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE TRÊS CONTINENTES

portanto, em uma ótima posição para desenvolver e/ou reforçar os laços que lhe permitam fazer de seus interlocutores parceiros para futuros desenvolvimentos. As empresas nacionais também têm colaborações que funcionam bem com colegas norte-americanos, como a joint venture ThalesRaytheon Systems ou o sólido contrato GE-Safran, renovado até 2040, os quais indicam que é possível trabalhar juntamente com países do outro lado do Atlântico Norte. Além disso, no hexágono, lamentamos regularmente a baixa penetração no mercado americano por parte das empresas francesas, especialmente se comparada com aquela das empresas britânicas. Nesse sentido, a vigilância faz-se necessária, pois é possível que uma janela se abra a curto ou médio prazo, especialmente frente à dificuldade experimentada pelo governo americano de colocar concretamente em prática o princípio da concorrência para os principais programas, o qual constitui a pedra angular de sua política de aquisição.

Assim, os esforços dos últimos anos na América Latina - e outros - juntamente com as dificuldades enfrentadas pela integração europeia nesta área onde os Estados fazem escolhas singulares em termos de orçamento, sugere que as perspectivas podem ser melhores fora do quadro continental. Frente aos desafios decorrentes da atual globalização da indústria de defesa, mas também em termos das oportunidades que ela oferece, o modo como a França e sua indústria podem tirar proveito das dinâmicas atuais deve continuar a ser objeto de um acompanhamento de perto e de uma reflexão cuidadosa

**AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE DEFESA: OLHARES CRUZADOS SOBRE
TRÊS CONTINENTES**

**AS MUDANÇAS NA INDÚSTRIA DE
DEFESA : OLHARES CRUZADOS SOBRE
TRÊS CONTINENTES**

AMÉRICA DO NORTE - EUROPA - AMÉRICA DO SUL

YVES BÉLANGER - AUDE-E. FLEURANT

HÉLÈNE MASSON - YANNICK QUÉAU