



Universidade de Brasília Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais
XVIII Curso de Especialização em Relações Internacionais

**Política Externa e Política de Defesa:
Promoção Comercial da Base Industrial de Defesa**

Renata Santos Marques

**Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção do título de
Especialista em Relações Internacionais**

Orientador: Professor Doutor Alcides Costa Vaz

Brasília

2017

RESUMO

Este artigo tem o objetivo de demonstrar as causas do baixo dinamismo da indústria de defesa no Brasil segundo dois fatores principais: redução da demanda externa de produtos de defesa e ausência de recursos do Ministério da Defesa para investimento em projetos de aquisição de equipamentos militares. A análise abrange o cenário do pós Guerra Fria e as implicações para a indústria de defesa na década de 1990, a criação do Ministério da Defesa em 1999 e a política externa do Governo Lula, no período 2003-2010, sob a ótica da defesa. Avaliam-se os principais marcos regulatórios e institucionais que estabeleceram a Política Nacional da Indústria de Defesa, os que ensejaram a criação da Secretaria de Produtos de Defesa e das iniciativas governamentais para promoção comercial da indústria. A hipótese a ser verificada é a de que é necessário o desenvolvimento de políticas coordenadas de aquisição de equipamentos militares e de iniciativas de promoção comercial entre os diversos órgãos governamentais para a sustentabilidade da indústria de defesa no mercado nacional e externo.

Palavras-chave: Indústria de Defesa, Promoção Comercial, Política Externa.

Abstract

This article is intended to demonstrate the causes of a less dynamic defense industry in Brazil according to two main factors: reduction of foreign demand for defense products and the absence of funding from the Ministry of Defense to invest in military equipment acquisition projects. The analysis covers the post-Cold War scenario and the involvement of the defense industry in the 1990s, the establishment of the Defense Ministry in 1999 and Lula Government foreign policy between 2003-2010 from the defense standpoint. The main regulatory and institutional frameworks that established the National Defense Industry Policy, those that led to the establishment of the Defense Products Department and government initiatives for industry trade promotion is addressed. The hypothesis to be verified is that it is necessary to develop coordinated policies for the acquisition of military equipment and trade promotion initiative among the various government agencies for the sustainability of defense industries in the domestic and foreign markets.

Keywords: Defense Industry, Trade Promotion, Foreign Policy.

1. Introdução

As políticas de defesa, em especial, as políticas industriais de defesa perderam prioridade ao longo da década de 1990, como resultado do fim da Guerra Fria, da disseminação de iniciativas neoliberais que defendiam a presença mínima do Estado na economia, e do surgimento de novos temas na agenda internacional como meio ambiente, refugiados, atores não-estatais. O desaparelhamento das Forças Armadas brasileiras também foi percebido pelo setor de defesa de outros países. No caso brasileiro, a perda de prioridade também pode estar associada à percepção de ausência a ameaças e conflitos, há um longo período de tempo, e pela falta de planejamento e recursos orçamentários.

Alguns autores atribuem os problemas enfrentados pela indústria de defesa brasileira, na década de 1990, como resultado da dependência no mercado externo, associada às exportações, e não com a redução do investimento do Ministério da Defesa na aquisição de produtos militares. Após o fim da Guerra Fria, grande parte dos Estados reduziu o nível de aquisições de equipamentos de emprego militar, o que implicou em perda de mercado, falência de empresas, e elevação do movimento de aquisições e fusões.

Outros autores afirmam que a redução dos investimentos em projetos e aquisições de equipamentos militares gerou efeito direto nos investimentos em pesquisa, desenvolvimento e produção das indústrias brasileiras de defesa. Enquanto outros defendem que as exportações seriam mecanismo de compensação das empresas nos períodos de descontinuidade ou de baixa demanda das Forças Armadas.

Os principais marcos da política de defesa foram, primeiramente, a criação do Ministério da Defesa, em 1999, garantindo a unificação da agenda governamental sob um mesmo órgão. Segundo foi o estabelecimento da Política Nacional da Indústria de Defesa, em 2005, que definiu as diretrizes para a retomada da competitividade da Base Industrial de Defesa (BID).

Igualmente relevante foi a formulação da Estratégia Nacional de Defesa (END) 2008 que, entre outras medidas, apontou a criação da Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD), cuja finalidade era a de formular e executar a política de compras de produtos de defesa. Em 2012, o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) consolidou os projetos das Forças Armadas no Plano de Articulação e

Equipamento de Defesa (PAED). Atualmente, encontra-se em análise no Congresso Nacional as novas versões da Política Nacional de Defesa (PND), da Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN). Adicionalmente, ao longo dos anos 2000, novos atores se somaram as discussões sobre a BID como Associação Brasileira das Indústrias de Material de Defesa e Segurança (ABIMDE), Departamento das Indústrias de Defesa da FIESP (COMDEFESA), Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações (MCTIC), Ministério da Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), além do Diálogo da Indústria de Defesa Brasil-Estados Unidos criado em setembro de 2016.

Observa-se um amplo arcabouço institucional e governamental com diretrizes, regimes tributários especiais, políticas de promoção de exportações e de aquisições, e a execução de projetos em parcerias com o setor privado. Entretanto, constata-se a insuficiência de recursos para investimentos nos projetos do PAED, denotando a ausência de coordenação entre as três Forças e a priorização destes projetos.

É neste cenário que o presente artigo se desenvolve. Procura-se demonstrar que, apesar do reaparelhamento das Forças Armadas a partir dos anos 2000, da formulação e implementação da Política Nacional da Indústria de Defesa e da criação da Secretaria de Produtos de Defesa, o Brasil não desenvolveu de modo coordenado mecanismos efetivos de promoção comercial das empresas do setor, tendo em vista a baixa capacidade do Ministério da Defesa de absorver os produtos fabricados no Brasil. Ademais, dada a descontinuidade dos investimentos na aquisição de produtos militares, as indústrias projetaram-se no mercado externo para recuperar os recursos investidos em pesquisa e desenvolvimento e fabricação destes produtos.

O artigo está dividido em quatro seções. Na primeira serão abordados os antecedentes do setor de defesa no Brasil. Na segunda seção serão apresentadas as principais características da política externa do Governo Lula na perspectiva da política de defesa. Na terceira seção serão apontadas as políticas implementadas a partir de 2005. Na última seção serão abordados os principais desafios da BID no mercado nacional e externo, diante da necessidade de aperfeiçoamento da

coordenação de ações de promoção comercial e de investimentos em projetos e aquisições de equipamentos militares.

2. Antecedentes

Os anos de 1970 e 1980 foram o período de ascensão, tanto no cenário externo quanto doméstico para a indústria de defesa brasileira. Na década de 1990, as exportações da base industrial de defesa (BID) assim como as vendas de produtos para o Estado brasileiro foram afetadas por dois fatores principais. Primeiro, o fim da Guerra Fria, que reduziu a demanda externa mundial por produtos de emprego militar, como possibilitou que os países que integravam a União Soviética ofertassem produtos usados, a custos mais baixos, no mercado internacional.

Observa Moraes (2012) que esta estratégia associada ao aumento das exportações norte-americanas neste período, promoveu a redução dos preços internacionais de equipamentos militares, gerando prejuízos a vários países, em especial aos que dependiam do mercado externo, como o caso brasileiro. As Forças Armadas aumentaram as importações de produtos usados de alta tecnologia, devido à redução dos custos de aquisição, e por não encontrar na indústria brasileira equipamentos e serviços em nível tecnológico que atendessem a demanda (MORAES, 2012).

O segundo fator foi o movimento neoliberal que se afirmou internacionalmente, levando Estados a reduzir a presença na economia e a formular políticas em outras áreas que não somente o setor de defesa. Neste cenário, o governo brasileiro privatizou empresas estatais de defesa e empresas privadas procuraram diversificar as atividades entre produtos civis e militares (MELO, 2015, p. 48), além de promover fusões e aquisições para manter a sustentabilidade no mercado.

Moraes (2012) atribui o enfraquecimento da base industrial de defesa à forte dependência externa e à ausência de políticas públicas de Estado para investimento em pesquisa, desenvolvimento tecnológico e inovação que pudessem garantir a compra de equipamentos militares pelo governo brasileiro. Por outro lado, Magalhães (2016, p. 51) aponta dois outros fatores que contribuíram, e que persistem,

para a menor participação da BID no mercado nacional e internacional. Um primeiro aspecto seria a ausência de demanda consistente das Forças Armadas para os equipamentos produzidos localmente, não permitindo a amortização dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento.

Um segundo aspecto seriam os constantes contingenciamentos dos recursos para investimento do Ministério da Defesa (MD), especialmente nos anos mais recentes. A despeito do MD ter o quarto maior orçamento do Poder Executivo, mais de 75% dos recursos são destinados ao pagamento dos militares, reduzindo o poder de investimento e apoio às empresas da BID. Ao final, a solução para a indústria de defesa é elevar a presença nos mercados externos, por meio da promoção de exportações.

Uma característica relevante do setor de defesa é o chamado *spill over effect*. Os investimentos na indústria de defesa atraem mão de obra qualificada e geram efeito transbordamento da tecnologia e inovação desenvolvidas e empregadas no setor militar para o setor civil (MAGALHÃES, 2016). Segundo Soares (2015, p. 52) “estudos europeus indicam que 60% da pesquisa em defesa têm transbordamento para o âmbito civil, contra 20% em sentido inverso”. Bellais (2012, APUD MELO, 2015, p. 59) também confirma o efeito multiplicador do desenvolvimento de tecnologias militares para o mundo civil, apesar da transferência não ser automática.

Na década de 1970, o Brasil possuía uma base industrial de defesa consolidada que fabricava veículos blindados, sistemas de lançamento de foguetes e aeronaves militares. As exportações brasileiras no período compreendido entre 1975 e 1992 representaram 0,35% do total de produtos militares comercializados no mundo (MAGALHÃES, 2016, p. 20). Segundo Moraes (2012, p. 23) as vendas externas elevaram-se de US\$ 58 milhões, entre 1966-1974 para US\$ 1,8 bilhão entre 1975-1983 e para US\$ 2,3 bilhões no período 1984-1992. No período subsequente, entre 1993-2001, as exportações alcançaram somente US\$ 309 milhões.

Ao longo da década de 1990, as Forças Armadas perderam prioridade na alocação de recursos do orçamento. Segundo a Associação Brasileira de Desenvolvimento Industrial (2011, p. 19) os orçamentos militares experimentaram forte redução “fazendo com que as empresas sofressem com os cancelamentos e

atrasos na maioria dos programas de reaparelhamento e adequação das Forças Armadas Brasileiras”.

Ademais a retração do mercado externo no pós Guerra fria, das restrições orçamentárias, da menor prioridade política e da ausência de mecanismos de promoção comercial a base industrial de defesa também avançou de modo limitado na produção de equipamentos e serviços de defesa. As empresas se concentraram em mercados convencionais como o de “munições, armas leves, sistemas de artilharia, veículos militares sobre rodas e aeronaves de transporte, treinamento e combate leves”, e careciam de mecanismos e instrumentos para gestão corporativa, de modo a competir no mercado internacional frente aos concorrentes (AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL, 2011 p. 20). Poucas empresas no mercado brasileiro se destacaram em segmentos de tecnologia mais avançada como o espacial, nuclear e de sistemas informatizados.

O mercado de equipamentos militares possui duas características principais (MORAES, 2012 p. 37). Primeiramente, as aquisições são feitas por Estados e estão sujeitas a variações na demanda, por vezes ocasionadas por decisões soberanas como questões orçamentárias, mudança nas diretrizes de política externa, dentre outros, envolvendo negociações de longo prazo. A segunda característica é o impacto no mercado de defesa, tendo em vista diferentes interesses e pressões externas, não somente por preços mais competitivos ou pela qualidade técnica/tecnológica, mas igualmente por fatores como “transferência de tecnologia, o compromisso em importar do país comprador alguns de seus produtos (*offset*), o fortalecimento de aliança entre o fornecedor e o comprador para compensar as aquisições de produtos militares” (Moraes, 2012 p. 38).

Neste cenário, o Estado deve assumir o papel de inovar na regulação da indústria de defesa (BELLAIS, 2011 p. 118 APUD MELO 2015 p.51), de fomentar as indústrias de equipamentos militares e de apoiar as empresas na inserção internacional. Este apoio envolve financiamento público de longo prazo, previsibilidade orçamentária para aquisição de produtos de emprego militar, estabelecimento de centros de pesquisa e desenvolvimento, fomento de tecnologia de uso duplo, políticas de compensação (*offset*), além de apoiar pequenas e médias empresas da cadeia de fornecedores.

Para Melo (2015, p. 57) a base industrial de defesa é fonte de *hard power* ao gerar tanto poder econômico como poder militar e independência ao Estado no emprego da força militar. A BID é igualmente fonte de *soft power*, pois gera capital político e diplomático a um país, por meio econômico, industrial e tecnológico. Nesse contexto, um Estado com uma base industrial de defesa estabelecido teria instrumentos para exercer *smart power*, que concilia o *hard* e o *soft power*, por meio de cooperação em defesa, políticas de compensação, integração regional de complexos industriais com outros Estados.

No pós Guerra Fria, a ausência de alinhamento entre a estratégia e a diplomacia, dois importantes instrumentos de *hard* e *soft power*, somada à ausência de integração política levou ao descompasso dos interesses das Forças Armadas e do Itamaraty. A política externa do governo FHC defendia a aproximação do Brasil ao *mainstream* mundial, no qual a “democracia e a liberdade econômica” eram aspectos essenciais (MAGALHÃES, 2016), evidenciando nova orientação de política externa. Na visão dos militares, estes princípios limitariam a independência da atuação do Brasil no cenário internacional.

Foi no Governo FHC, em 1999, que se estabeleceu o Ministério da Defesa como resultado da elaboração da Política de Defesa Nacional (PDN). Somente a partir do estabelecimento da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN)¹ na estrutura do Conselho de Governo, em 1996, foram promovidas discussões das diretrizes da política de defesa. A CREDEN foi criada com o objetivo de formular políticas, estabelecer diretrizes, aprovar e monitorar programas nas áreas de cooperação internacional em assuntos de defesa, integração fronteiriça, (Alsina, 2003 p. 64), e com a finalidade de ser um foro permanente de coordenação na área de defesa e segurança.

Ademais as questões de ordem fiscal, havia naquele período “generalizada falta de conhecimento sobre a instrumentalidade do poder militar e o desinteresse do poder político por assuntos castrenses” que contribuíram para a gestão de baixo perfil no setor de defesa (ALSINA JÚNIOR, 2003, p. 60). Dois aspectos importantes não

¹ A Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CREDEN) foi criada pelo Decreto n. 1.895, de 6 de maio de 1996, integrando o Conselho de Governo na Presidência de Fernando Henrique Cardoso. O art. 1º estabelece: “Fica criada a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, do Conselho de Governo, com o objetivo de formular políticas, estabelecer diretrizes, aprovar e acompanhar os programas a serem implantados, no âmbito das matérias correlacionadas”.

estavam presentes na PDN. O primeiro foi a ausência de representantes do Poder Legislativo, da academia e da sociedade civil na CREDEN, para contribuir e influenciar o processo de formulação da política (VAZ, 2004).

O segundo aspecto foram visões divergentes da diplomacia brasileira e dos militares sobre a política de defesa, que se traduzia na atuação distinta do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa. Na visão do Itamaraty, a política de defesa era um aspecto menor no contexto da política externa, e a diplomacia brasileira não identificava a política de defesa como instrumento para promover o país no cenário internacional.

Contudo, para as Forças Armadas, o poder militar é um elemento fundamental para projetar o poder nacional e no plano externo (ALSINA JÚNIOR, 2003). Na ausência de coordenação quanto as diretrizes de política externa entre as Forças Armadas e o Ministério de Relações Exteriores, cada instituição interpretava à sua maneira as linhas de orientação existentes. Alsina Júnior (2003) traduziu esta questão como a “síntese imperfeita” entre a política externa e a política de defesa, diante da falta de articulação entre diplomatas e militares.

Cavagnari critica o posicionamento defendido pelo Itamaraty de desqualificar a utilização da força como meio de solução de conflitos de interesse. Segundo observa o autor, para o Itamaraty “nas relações de força, a diplomacia se apresenta como a única e não a primeira linha de resistência na defesa do interesse nacional. Ou seja: ela descarta a força do jogo político-estratégico, ao desqualificar a ação militar como substituto eventual da ação diplomática” (CAVAGNARI, 2001, online). Em consequência, a Política de Defesa Nacional foi formulada segundo a perspectiva do Ministério de Relações Exteriores e não alinhada com diretrizes defendidas pelas Forças Armadas sobre utilização de poder militar.

Esta realidade manteve-se até o Governo Lula, quando se estabeleceu a Rede de Revitalização, constituída por representantes militares e civis, com a finalidade de debater propostas para revitalizar o setor de defesa. Entre 2003 e 2004, o governo promoveu discussões exaustivas sobre política de defesa e reaparelhamento das Forças Armadas, que resultou no estabelecimento da Política de Defesa Nacional (PDN) e da Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID) em 2005. E foi por meio da PNID que se estabeleceu a retomada da competitividade da

Base Industrial de Defesa (BID). A BID compreende “o conjunto das empresas estatais e privadas, bem como organizações civis e militares, que participem de uma ou mais etapas de pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de produtos estratégicos de defesa” (Ministério da Defesa, 2005).

No segundo mandato do Governo Lula a política de defesa teria um papel importante na consolidação da política industrial. Em 2008 foi estabelecida Estratégia Nacional de Defesa (END), uma das principais políticas públicas do setor, com o objetivo de modernizar a estrutura nacional de defesa brasileira segundo três eixos estruturantes (BRASIL, 2012, p. 42): “reorganização e reorientação das Forças Armadas, organização da base industrial de defesa e política de composição dos efetivos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica”.

Neste período, o Brasil vivenciava um momento de intenso dinamismo econômico, político e internacional. A política externa brasileira privilegiava maior envolvimento em organismos regionais e multilaterais e no protagonismo na relação Sul-Sul. Países como Estados Unidos reconheceram o papel estabilizador regional do Brasil e estabeleceram, nos anos 2000, o Diálogo de Cooperação em Defesa. Este ambiente político, econômico e internacional propiciou condições para promover a base industrial de defesa e o reaparelhamento as Forças Armadas.

O governo brasileiro procurou priorizar (BRASIL, 2012, p. 101): i) o desenvolvimento de capacitações tecnológicas independentes; ii) ajudar a conquistar clientela estrangeira para a indústria nacional de material de defesa; iii) buscar parcerias com outros países com o fim de desenvolver a capacitação tecnológica nacional. O objetivo seria promover a autonomia da indústria nacional, reduzir a dependência na aquisição de produtos de defesa de outros países e elevar a projeção externa do Brasil.

Segundo diagnóstico da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (2011) a base industrial de defesa exporta produtos de baixa e média complexidade tecnológica, enquanto as Forças Armadas importam equipamentos de alta tecnologia. Esta deficiência poderia ser superada, segundo Melo (2015), por meio do maior envolvimento do Estado no apoio as empresas do setor de defesa, passando pela implementação de políticas para investimento no desenvolvimento tecnológico.

3. Política Externa e Política de Defesa no Governo Lula

A política externa do Governo Lula pautou-se pelo que Vigevani e Cepaluni (2007, p. 284) chamaram de autonomia pela diversificação “como a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio, etc.), pois acreditava-se que reduziriam as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentariam a capacidade negociadora nacional.”

Ao final do Governo FHC, as premissas neoliberais foram aos poucos abandonadas das diretrizes políticas e econômicas do Brasil. Segundo Cervo (2010) o neoliberalismo tinha efeitos negativos na relações internacionais do Brasil, tendo em vista que países em desenvolvimento eram demandados a abrir unilateralmente o mercado interno para países desenvolvidos, sem a devida contrapartida, levando ao déficit na balança comercial. Na visão do autor muitos países se submeteram às políticas neoliberais defendidas por Estados Unidos e Europa, reforçando as assimetrias decorrentes da globalização.

No Brasil, especialmente a partir de 2003, o ativismo e a busca da autonomia internacional proporcionaram o reposicionamento do país no cenário externo. No ativismo, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva explorou oportunidades de interlocução, acordos, promoção comercial em uma diversidade de visitas oficiais ao longo de oito anos de mandato. Ademais, expandiu a representação do Brasil por meio da abertura de novas embaixadas e intensificou a participação em fóruns relevantes, negociações comerciais internacionais e coordenação política com diversos países (OKADO, 2012, p. 73).

Assim, a inserção internacional foi protagonizada pelo Estado brasileiro em nome dos segmentos sociais, em consonância com o interesse nacional, que representavam os interesses de produtores, consumidores, empreendedores e trabalhadores (CERVO, 2010). A diplomacia exerceu papel fundamental na promoção do Brasil como liderança regional e ascensão do país a posição de potência global (MAGALHÃES, 2016).

Na política externa do Governo Lula estabeleceram-se três objetivos centrais: i) liberalização de mercado, assegurando a reciprocidade de benefícios; ii) expansão de negócios por meio de comércio e internacionalização das empresas brasileiras e iii) fortalecimento do poder militar para influenciar a ordem global e os regimes setoriais (CERVO, 2010 p. 9). Este é o modelo de Estado logístico adotado, ainda ao final do Governo FHC, e que orientou as estratégias de política externa do Governo Lula.

O Estado logístico é um modelo decisório de inserção autônoma, que busca superar assimetrias internas, com o fim de alcançar o nível dos Estados avançados (CERVO, 2003, p. 21). Este modelo não se aproxima nem do desenvolvimentismo nem do neoliberalismo, entretanto procura conduzir a formulação do desenvolvimento estratégico e apoiar e legitimar as iniciativas de atores econômicos e sociais (CERVO, 2010). O Estado logístico assume o papel de reduzir a dependência tecnológica e econômica, promovendo a inovação produtiva.

A política exterior foi estabelecida com o propósito de contemplar os interesses nacionais, que perpassavam pela promoção de um ambiente competitivo, de promoção de emprego e renda e de bem-estar da sociedade (CERVO, 2003, p. 22). Buscava-se apoiar, tanto o setor público como o privado, sobretudo procurando privilegiar o setor privado, desde seu fortalecimento no mercado interno quanto na projeção em âmbito global. Segundo Okado:

Em síntese, tanto a democratização das relações internacionais quanto o multilateralismo da reciprocidade agregaram traços concretos à política exterior: o reforço do papel do Estado como negociador internacional, a redução das desigualdades, a defesa soberana dos interesses nacionais, a aliança com países emergentes de objetivos semelhantes – no esteio da cooperação Sul-Sul –, o diálogo não mais subserviente com os países desenvolvidos e a valorização do componente moral, por meio do combate à pobreza e à fome (CERVO; BUENO, 2008, p. 493 APUD OKADO, 2012, p. 76).

Reciprocidade é a palavra central na política externa do Governo Lula. Nenhum aspecto da ordem internacional em termos econômicos, de segurança, meio ambiente, saúde e direitos humanos deveria ser empregado sem que a reciprocidade entre os países, desenvolvidos e em desenvolvimento, fosse contemplada. E é neste

sentido que o multilateralismo recíproco deveria prevalecer. Neste caso, seria necessário estabelecer regras de governança da ordem internacional, com a finalidade de minimizar as disparidades de poder, além da formulação conjunta destas regras, de modo a evitar que o interesse de um Estado prevalecesse sobre o de outro. (CERVO, 2010, p. 11).

A política externa brasileira relativa à inserção do país na segurança internacional deveria apontar a estratégia de atuação. Os temas sociais eram relevantes na política externa brasileira, abrangendo questões como fome e pobreza, e que foram priorizadas na agenda de inserção internacional do país. Por meio do *soft power* e da identificação dos países em desenvolvimento com agendas similares, o Brasil assumiu a posição de interlocutor indispensável na discussão de temas relacionados a segurança.

De acordo com Nye (2009 p. 161) a política (*policy*) é um dos três elementos de *soft power* que um país dispõe, sendo os outros dois a cultura e os valores e torna-se elemento de *soft power* quando é percebida pelos demais países como inclusiva e legítima. Ao utilizar estes elementos, o Brasil conseguiu promover a inserção internacional e regional em alinhamento com países em desenvolvimento.

Segundo Melo (2015 p. 25) o desafio que se impôs ao Brasil neste novo cenário foi munir-se de recursos militares, tecnológicos e industriais que contribuissem para a superação das principais fragilidades. Isto poderia garantir autonomia e capacidade de influenciar o estabelecimento de um mundo multipolar. Sobretudo, seria necessário que o país alcançasse um ideal entre *hard power* (defesa) e *soft power* (diplomacia) para posicionar-se internacionalmente.

Desse modo, era necessário que o governo atuasse na adequação das capacidades defensivas do país, para que as Forças Armadas estivessem devidamente estruturadas. Ao longo dos oito anos de governo, o presidente Lula promoveu iniciativas para retomar a política de defesa na agenda governamental, e de aproximá-la da política externa (FUCCILLE et al, 2016, online) assumindo uma postura mais afirmativa, ao final do segundo governo, que reativa, como predominou ao longo do primeiro mandato.

4. Políticas de Defesa e de Promoção Comercial

O estabelecimento da Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID) estava diretamente associado à postura afirmativa e autônoma da política externa. Assim, tornava-se essencial decidir pela autonomia industrial em defesa, com o objetivo de fornecer autonomia decisória e influência política no cenário internacional, representando igualmente motivador para o desenvolvimento nacional (Melo, 2015). Uma política industrial de defesa deveria contemplar a atuação do Estado em três papéis principais: regulador, patrocinador e comprador. Heidenkamp et al (2013 APUD SILVA 2015, p. 54) denomina estes papéis de “tripé industrial de defesa” ou *the defence industrial triptych*.

As bases da PNID foram apresentadas no Decreto No 5.484, de 19 de junho de 2005, que estabeleceu a Política de Defesa Nacional. No decreto foi indicado que os entraves à paz demandavam atualização e reaparelhamento das Forças Armadas, sobretudo na promoção da indústria defesa, com vistas a superar a dependência tecnológica e restrições de acesso à tecnologias sensíveis². O objetivo geral da PNID é o fortalecimento da Base Industrial de Defesa, segundo sete objetivos específicos com destaque para redução da carga tributária, ampliação da capacidade de aquisição pelas Forças Armadas e aumento da competitividade da BID para elevar as exportações. Ademais o Decreto também previu a integração regional da indústria de defesa, como o Mercosul, com a finalidade de ampliar mercados.

A redução da carga tributária foi instituída pela Lei 12.598/2012 que criou o Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa (RETID) para programas, projetos e ações para bens e serviços de defesa nacional. Na prática o regime especial suspende por cinco anos o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), PIS e Cofins de empresas classificadas como estratégicas de defesa. Ademais, a pessoa jurídica que produz ou desenvolve bens e que preste serviços para emprego na produção de Empresa Estratégica de Defesa (EED) pode requerer a suspensão tributária. As empresas interessadas em acessar os benefícios previstos na legislação devem se credenciar como empresas estratégicas de defesa (EED), e homologar os produtos estratégicos de defesa (PED).

² Decreto n. 5.484, de 30 de junho de 2005. Disponível em:
<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/decreto/D5484.htm>

O Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (PAED) estabeleceu os requisitos para os projetos estratégicos das Forças Armadas, Marinha, Exército e Aeronáutica de modo a ampliar a capacidade de aquisição. Tendo em vista que são projetos de médio e longo prazo, o Ministério da Defesa definiu a “estrutura programática orçamentária dos sucessivos Planos Plurianuais da União (PPA) no horizonte temporal de 20 anos (2012 a 2031) (BRASIL, 2012, p. 192). Soares (2015, p. 51) destaca que o PAED inclui a harmonização de projetos das Forças Armadas; recuperação da capacidade operacional; transferência tecnológica; pesquisa, desenvolvimento e ensino, e aquisição de equipamentos de defesa.

Os projetos de maior relevância da Marinha incluem: Construção do Núcleo do Poder Naval (R\$ 175,2 bilhões); Sistema de Gerenciamento a Amazônia Azul (SisGAAz) (R\$ 12,1 bilhões) e Complexo Naval da 2^a Esquadra (R\$ 9,1 bilhões). No Exército, destacam-se o blindado Guarani (R\$ 21 bilhões); Sistema de Proteção de Estruturas Estratégicas Terrestres (R\$ 13,2 bilhões) e Sistema de Monitoramento de Fronteiras (R\$ 12 bilhões). Os principais projetos da Aeronáutica englobam Capacitação Operacional da FAB (R\$ 55,1 bilhões); Capacidade Científico-Tecnológica da Aeronáutica (R\$ 50 bilhões) e Fortalecimento da Indústria Aeroespacial e de Defesa Brasileira.

Segundo Silva (2015) as compras governamentais de produtos de emprego militar envolvem mais do que a aquisição, e englobam questões técnicas, de tecnologia e inovação, desenvolvimento do produto, fabricação e comercialização. Ademais os aspectos técnicos, a compra também exige avaliação do ambiente político, questões orçamentárias, interesses de curto e médio prazos, pressões dos altos comandos militares, geração de emprego e renda.

A autonomia militar em produtos de defesa depende, em grande medida, de uma combinação que contempla diferentes aspectos como aquisições externas, cooperações internacionais de desenvolvimento e transferência tecnológica. A finalidade é assegurar elevado nível tecnológico-militar e de competitividade da base industrial de defesa (Silva, 2015, p. 56). No caso brasileiro, a autonomia das Forças Armadas foi reforçada pelo Ministro da Defesa, Nelson Jobim, que contemplou a revitalização da indústria de defesa, o desenvolvimento de capacidade científica e tecnológica e a aquisição de produtos que permitissem reequipar as Forças.

A BID depende das iniciativas de fomento do Estado e a Estratégia Nacional de Defesa foi desenhada para estimular a autonomia da indústria nacional, reduzir a dependência na aquisição de produtos de defesa de outros países e elevar a projeção externa do Brasil. A venda de equipamentos de defesa não segue, somente, requisitos de mercado, tendo em vista que a demanda por estes produtos também incorpora aspectos estratégicos e geopolíticos (MELO, 2015). Ao contrário dos demais bens e serviços, o mercado de produtos de defesa e segurança não é regido pelas regras da Organização Mundial do Comércio, o que possibilita iniciativas anti-competitivas, como subsídios cruzados entre a produção civil e militar.

A competitividade da base industrial de defesa depende da ação protetora e da expansão fomentada pelo Estado, abrangendo não somente o nível nacional, mas regional e internacional. A reorganização da base industrial de defesa passa pelo estabelecimento de uma política industrial, de incentivos à ciência, tecnologia e inovação, formação de recursos humanos, parcerias com outros países (MELO, 2015).

Em uma conjuntura na qual as Forças Armadas (FA) demandam quantidade insuficiente de produtos da base industrial de defesa, e não dispõe de recursos orçamentários para assegurar a alocação financeira de forma continuada nos projetos do PAED, é necessário que o Estado promova a BID tanto nas exportações, quanto na inserção internacional e no financiamento. Segundo Soares (2015) cabe ao Estado atuar na promoção comercial nas operações relativas aos produtos de defesa.

Os benefícios associados a promoção comercial da indústria de defesa pelo Estado seriam (CATRINA, 1988 APUD MAGALHÃES 2016, p. 47): i) as exportações de material de defesa produzem significativo impacto no comércio exterior e no PIB, ii) exportar gera empregos e iii) por meio das exportações os gastos com P&D podem ser resarcidos e a produção estendida, gerando sustentabilidade para as empresas.

Neste sentido, o conjunto de políticas de defesa do Governo Lula suscitararam ações específicas para a promoção da base industrial de defesa (BID), desde a contribuição para o reaparelhamento das Forças Armadas até a definição de mecanismos para promoção das exportações de produtos de defesa em países prioritários. Estas políticas denotavam nova orientação da política externa brasileira

de maior inserção internacional e projeção regional, que somente seriam bem sucedidas mediante atuação conjunta de diplomatas e militares.

A primeira política pública a indicar ações específicas para a indústria de defesa foi a Política de Defesa Nacional (PDN) de 2005³. A PDN foi inovadora ao estabelecer entre suas diretrizes “contribuir ativamente para o fortalecimento, a expansão e a consolidação da integração regional com ênfase no desenvolvimento de base industrial de defesa” (BRASIL, 2005). A Política Nacional de Defesa de 2012 apresenta entre outros objetivos o desenvolvimento da indústria nacional de defesa, orientada para a obtenção da autonomia em tecnologias indispensáveis (BRASIL, 2012, p. 29).

A Estratégia Nacional de Defesa (END) trata das questões políticas e institucionais para a defesa do país, e prevê a capacitação da base industrial de defesa para desenvolver produtos de alta tecnologia. Dentre as orientações, está previsto na END ajudar “a conquistar clientela estrangeira para a Base Industrial de Defesa. Entretanto, a continuidade da produção deve ser organizada para não depender da conquista ou da continuidade de tal clientela” (BRASIL, 2012, p. 101). A END apontou igualmente a necessidade de estabelecer regimes jurídico, regulatório e tributário para fomentar as empresas da BID.

A partir das orientações estabelecidas na Estratégia Nacional de 2008, o Ministério da Defesa reestruturou-se e estabeleceu em 2010 a Secretaria de Produtos de Defesa (Seprod) composta por três Departamentos: Produtos de Defesa, Ciência e Tecnologia Industrial e de Catalogação. Em 2013, foi estabelecido o Núcleo de Promoção Comercial, diretamente vinculado ao diretor do Departamento de Catalogação, cujo objetivo é promover a internacionalização de empresas brasileiras ligadas à área de defesa; planejar e coordenar missões empresariais brasileiras; divulgar o produto de defesa brasileiro no país e no exterior e participar, em articulação com o Departamento de Produtos de Defesa, das ações de fomento à Base Industrial de Defesa no exterior (BRASIL, 2014).

A Secretaria de Produtos de Defesa pretende ampliar as ações de promoção de exportações da BID, por meio da criação do Departamento de Promoção Comercial (DEPCOM). Entre as funções do Departamento estão previstas atividades

³ Política de Defesa Nacional, Decreto n. 5.484, de 30 de junho de 2005.

de inteligência comercial, de controle de exportação de produtos de defesa e de promoção das indústrias de defesa brasileiras. As ações de inteligência comercial tem o objetivo de prospectar mercados com potencial para aquisição de material de defesa, definir mercados prioritários e subsidiar a tomada de decisão (FERNANDES, 2015, online).

As atividades de promoção das exportações de produto de defesa tem o objetivo de assegurar o rastreamento das operações de exportação, garantir a identificação e responsabilidade dos entes envolvidos nestas operações. Neste aspecto, o Departamento de Promoção Comercial deve incorporar uma nova Política Nacional de Exportação de Produtos de Defesa (PNEPRODE), comercialização de produtos em contratos de governo-a-governo e oferta de offset⁴. Nas atividades relativas a promoção comercial do DEPCOM estão previstas missões comerciais, realização e coordenação de eventos, promoção de seminários empresariais binacionais e visitas às indústrias de defesa.

A iniciativa de criar o DEPCOM converge com a necessidade de apoio governamental de promover a BID. Entretanto, é crucial o alinhamento destas atividades àquelas já desempenhadas pelo Ministério da Indústria, Comércio e Serviços, Agência Brasileira de Promoção às Exportações e Ministério de Relações Exteriores. Observou-se, nos últimos anos, a ausência de ação coordenada entre os órgãos e de agenda de promoção comercial unificada que incorporasse iniciativas de apoio ao setor industrial brasileiro, em especial ao de defesa.

Ressalta-se, que o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) reforça a necessidade de alinhamento entre a política externa e de defesa, assim como a ação conjunta entre os Ministérios de Relações Exteriores e o da Defesa. Segundo o disposto no Livro Branco, a BID é uma alternativa para aumentar o nível de exportações do Brasil, pois eleva o conteúdo tecnológico das exportações. Segundo indica o LBDN, as ações de fortalecimento da BID seriam de iniciativa do Ministério da Defesa em conjunto com o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior e a Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (ApexBrasil) com o objetivo de identificar segmentos de mercado para expansão das exportações da BID (BRASIL, 2012, p. 188).

⁴ Política Nacional de Compensação.

O programa Inova Aerodefesa também oferece benefícios adicionais à indústria de defesa. A Financiadora de Estudos e Projetos seleciona por meio do programa planos de negócios de empresas brasileiras que investem em pesquisa, desenvolvimento e inovação das cadeias produtivas do setor para receber apoio financeiro nas modalidades de crédito, subvenção econômica e projetos cooperativos entre instituições de ciência e tecnologia e empresas (FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS, 2016).

5. Fortalecimento da Base Industrial de Defesa: Promoção Comercial e Orçamento

Observa-se um conjunto elevado de instrumentos normativos, formalizados desde 2005, abrangendo o conceito de base industrial de defesa, diretrizes da política de defesa em associação à política externa, ações de promoção do desenvolvimento científico e tecnológico e das exportações da indústria de defesa, o estabelecimento de regime especial tributário, além da criação da Secretaria de Produtos de Defesa.

Adicionalmente, o Ministério da Defesa desenvolveu em conjunto com a ApexBrasil o sistema integrado de inteligência comercial de produtos de defesa, cujo objetivo é “apoiar as decisões dos empresários do setor de defesa em relação ao mercado internacional” (MAGALHÃES, 2016 p. 193). Os adidos militares, os setores de promoção comercial das embaixadas, e a Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa encaminham dados de mercado para a Secretaria de Produtos de Defesa. E com base nestas informações, os órgãos governamentais selecionam os segmentos de produto de defesa e os países prioritários para definição de estratégias.

Recentemente o governo brasileiro publicou a Lei 13.341/2016 que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, alterando a Lei n. 10.683/2003. Com a lei de 2016, os assuntos de competência do Ministério da Defesa alcançaram nova interpretação e importância. Destaca-se o item “O) Política Nacional: 1) de indústria de defesa, abrangendo a produção; 2) de compra, contratação e desenvolvimento de Produto de Defesa – PRODE, abrangendo as atividades de compensação tecnológica, industrial e comercial; 3) de inteligência

comercial de Prode; e 4) de controle da exportação e importação de Prode e em áreas de interesse da defesa” (BRASIL, 2016).

Um último instrumento normativo aguarda definição do Ministério da Defesa: a Política Nacional de Exportações de Produtos de Defesa (PNEPRODE). Elaborada para substituir a Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar (PNEMEM), da década de 1970, a nova política deve aperfeiçoar a regulamentação referente ao sistema de controle de exportação de produtos de defesa, e incluir um programa de apoio às exportações. A Política Nacional da Indústria de Defesa, a Lei 12.598/2012 e a PNEPRODE são o marco regulatório para o fortalecimento da indústria, conforme dispõe o Livro Branco de Defesa Nacional de 2012.

A minuta de decreto da PNEPRODE apresentada em 2003 está dividida em dois principais objetivos: i) estabelecer as diretrizes para o controle das exportações de produtos de defesa e ii) estabelecer o programa de apoio às exportações de produtos de defesa. As diretrizes de controle das exportações prevê participação direta dos Ministérios da Defesa, Relações Exteriores e Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, e abrange autorização de negociações preliminares, aprovação de pedidos de exportação, aprovação de registros de exportação. Ao Ministério da Fazenda cumpriria “assegurar que a realização da operação de exportação se ajuste aos termos da autorização concedida” (MAGALHÃES, 2016, p. 289).

O programa de apoio às exportações de produtos de defesa tem a finalidade de incrementar as exportações e permitir a capacitação e aperfeiçoamento tecnológico das indústrias (MAGALHÃES, 2016, p. 292). A execução do programa seria de responsabilidade dos Ministérios das Relações Exteriores e Defesa, enquanto que ao Ministério da Indústria e Comércio cumpriria a atuação conjunta em ações específicas. Dentre os instrumentos de apoio ao programa, destaca-se o trabalho conjunto entre adidos militares e Embaixadas brasileiras no exterior, visando a promoção da indústria de defesa brasileira. Neste contexto, é necessário o alinhamento entre os diferentes órgãos governamentais para a revitalização da BID por meio de instrumentos de inserção internacional.

Em 2013 a minuta do decreto passou por nova revisão e segundo afirma Magalhães (2016) encontra-se em avaliação pelos Ministérios de Indústria, Comércio

e Serviços, das Relações Exteriores e da Fazenda, com provável promulgação no primeiro semestre de 2017. Em complementação à iniciativa de modernização da PNEMEM, o Ministério de Relações Exteriores (MRE) apresentou, em agosto de 2016, o Sistema de Exportação de Produtos de Defesa - Exprodef, cujo objetivo é agilizar o processo de aprovação de autorização de negociações preliminares e de pedidos de exportação. Com o novo sistema o MRE pretende reduzir o prazo de autorização das exportações de 25 para menos de 15 dias (ApexBrasil, 2016).

Há mais de 10 anos aguarda-se a atualização da PNEMEM, política cuja primeira publicação ocorreu em 1974, e a atualização mais recente em 1993. A despeito do arcabouço institucional e normativo elaborado a partir da PNID em 2005, as ações de promoção comercial e de exportação entre os órgãos governamentais. A recente alteração na estrutura do Ministério da Indústria, Comércio e Serviços, alocando a ApexBrasil no Ministério de Relações Exteriores visa alinhar as atividades com o Departamento de Promoção Comercial e Investimentos e tornar mais efetivas as iniciativas junto ao setor industrial.

Na literatura internacional, Seringhaus e Rosson (APUD KOTLER, 1997, p. 245) classificam as iniciativas governamentais de promoção das exportações em dois tipos: programas diretos e indiretos. Os programas diretos estão associados ao lado da demanda, enquanto os indiretos estão focados no lado da oferta. Nos programas diretos são instituídas medidas para elevar a competitividade das exportações, incluindo um conjunto de iniciativas de apoio às empresas e ao processo de internacionalização.

Os programas indiretos tem o objetivo de elevar a competitividade e desempenho do exportador por meio de mudanças estruturais e de processo. Neste sentido, o governo deve trabalhar na elevação da produtividade, pesquisa e desenvolvimento, tecnologia e inovação, desenvolvimento regional e setorial, além de medidas fiscais, como impostos e políticas de incentivo ao investimento (KOTLER et al, 1997 p. 246-247). Uma política de promoção das exportações efetiva e eficiente deve considerar a conexão existente entre diversificação e especialização de produtos e serviços, procurando alcançar o equilíbrio entre os dois.

A questão da coordenação de iniciativas entre agências governamentais pode ser observada na experiência norte-americana referente ao *Trade Promotion*

Coordinating Committee (TPCC). O objetivo do comitê é coordenar e estabelecer prioridades para as agências federais envolvidas nas promoção das exportações e propor um orçamento único para estas atividades. O TPCC é composto por 20 agências dentre as quais os Departamentos de Comércio, Estado, Defesa, a Agência de Comércio e Desenvolvimento, o Ex-Im Bank, dentre outros. Ao final de cada ano, o TPCC realiza reuniões de planejamento e coordenação de iniciativas, com o fim de evitar duplicidades ou ausência de apoio governamental, e publica relatório anual com as atividades desenvolvidas junto ao setor privado (CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE, 2013). Adicionalmente, em 2010 foi criado o gabinete de promoção de exportações na Casa Branca, com o objetivo de elevar a prioridade do tema junto às principais agências de governo.

No que tange à execução dos projetos das Forças Armadas, a descontinuidade orçamentária é um desafio frente ao volume de recursos necessários para implementar os projetos do Programa de Articulação e Equipamento de Defesa. As despesas com pessoal sobrecarregam os recursos disponíveis do Ministério da Defesa (MD) para investimento no setor industrial. Para proporcionar maior previsibilidade, estabilidade e perenidade aos projetos, o Ministério da Defesa requer de previsão orçamentária contínua para viabilizar a execução (SILVA, 2015). Nos anos recentes, as empresas privadas executoras dos projetos do PAED experimentaram atraso nos pagamentos além do prazo de execução estendidos (SILVA, 2015).

Na tabela abaixo, encontra-se a execução orçamentária total da Marinha, Exército e Aeronáutica no período 2011-2015. O corte orçamentário de 2015 reduziu sobremaneira a disponibilidade de recursos, provocando atrasos nos prazos de desenvolvimento e conclusão de projetos das três Forças.

Despesas de Investimentos das Forças Armadas – R\$ bilhões

Ano	2011	2012	2013	2014	2015
Marinha	3,6	4,2	4,0	3,2	1,8
Exército	1,6	3,4	2,0	1,6	1,0
Aeronáutica	2,3	3,0	2,8	2,6	3,4

Fonte: Ministério da Defesa, Execução Orçamentária – Séries Estatísticas 2000-2015

Analizando a gestão do processo de aquisição, centralizado na Secretaria de Produtos de Defesa, observa-se falta de alinhamento entre as Forças Armada para definir as prioridades de investimentos do MD. Silva (2015, p. 79) aponta outras dificuldades na estratégia de aquisição de equipamentos como a ausência de clareza no escopo, prazo e custo do projetos, e a falta de previsão orçamentária para os 39 projetos e 224 subprojetos, listados no PAED, que totalizam R\$ 410 bilhões distribuídos entre 2012 e 2031.

Na avaliação de Silva (2015) seriam necessários R\$ 20 bilhões por ano, em média, para execução dos projetos. Deste total, aproximadamente R\$ 220 bilhões correspondem aos projetos da Marinha. Para Brick (2012, p. 1, APUD SILVA, 2015, p. 80) “da forma como foi elaborado, o foco do PAED parece estar voltado majoritariamente para dentro das Forças Armadas”. Segundo aponta Soares (2015) o desenvolvimento e fabricação de produtos de defesa demandam planejamento de longo prazo, elevados investimentos, sendo papel do Estado oferecer um ambiente propício à projeção das empresas do setor no mercado internacional, e na oferta de financiamento e de garantias as exportações.

Nesse sentido, a criação da Secretaria de Produtos de Defesa foi um ponto de inflexão na trajetória das políticas públicas ao longo das décadas de 1990 e 2000. A Seprod é o principal órgão na estrutura do Ministério da Defesa a assumir o papel de formular e executar a política de compras e de promover a BID. No Brasil, assim como em outros países, as Forças Armadas não demandam quantidade de produtos e serviços suficientes para a sustentabilidade do setor, sendo necessária a participação da Secretaria no desenvolvimento instrumentos de apoio à indústria.

Silva (2015) aponta diferentes modelos de sistemas de aquisição de equipamentos militares que atuam no atendimento às Forças Armadas. Desde o mais descentralizado, como o modelo norte-americano adotado pelo Departamento de Defesa, ou o modelo francês militarizado e centralizado da *Direction générale de l'armement (DGA)*, ou o modelo sueco civil e centralizado do Swedish Defence Material Administration (FMV), os sistemas de aquisição destes países enfrentam desafios para atender as Forças Armadas, como igualmente procuram dar transparência as atividades realizadas. O objetivo central destes sistemas é gerir o processo de aquisição de distintos produtos de defesa, incluindo suporte logístico, com a finalidade de atender a demanda determinada pelas forças armadas (Silva, 2015 p. 57).

Neste sentido, a Secretaria de Produtos de Defesa deveria desenvolver o modelo mais adequado à realidade brasileira e implementar em conjunto com as Forças Armadas um plano de execução factível dos projetos previstos no PAED. Tendo em vista o horizonte de execução do programa, cada Força poderia elencar os projetos prioritários de modo a equilibrar a autonomia militar e a sustentabilidade da indústria de defesa brasileira.

6. Conclusão

Os atuais desafios enfrentados pelas Forças Armadas e pela base industrial de defesa referentes ao reaparelhamento, políticas governamentais na comparação com aqueles percebidos na década de 1990, ganharam novo desenho. As dificuldades não se limitam a questão entre dependência do mercado externo, descontinuidade orçamentárias e aquisições de equipamentos de emprego militar, mas abrangem o alinhamento estratégico entre os diferentes órgãos de governo, em especial militares e diplomatas, em um setor que não segue as premissas de mercado.

Diferentes políticas foram estabelecidas ao longo dos últimos anos, no entanto, poucos avanços foram efetivamente alcançados para estabelecer uma base industrial de defesa compatível à relevância do Brasil na agenda regional e internacional. As ações descoordenadas entre as agências governamentais impactam diretamente na decisão de investimento das empresas em ciência, tecnologia,

inovação, na modernização do processo produtivo e consequentemente na competitividade em nível nacional e externo.

A Estratégia Nacional de Defesa apresentou nas edições de 2008 e 2012 problemas relacionados a descontinuidade de alocação de recursos orçamentários e de modernização tecnológica das Forças. A Política Nacional da Indústria de Defesa e a proposta de PNEPRODE procuram reforçar a promoção da indústria nacional, inclusive como alternativa à redução da dependência de produtos de defesa estrangeiros.

A alternativa a este cenário é o estabelecimento de instrumentos governamentais que promovam o equilíbrio entre a modernização da base industrial de defesa e redução da dependência das Forças Armadas na aquisição de equipamentos militares importados. Segundo aponta Silva (2015, p. 56) seriam tentativas de traçar um equilíbrio entre aquisições no exterior, parcerias internacionais de desenvolvimento e investimento em produtos estratégicos com o fim de garantir superioridade tecnológico-militar, assim como a competitividade da BID.

6. Bibliografia

AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Diagnóstico: Base industrial de defesa brasileira.** Brasília. 2011. 56 p.

ALSINA JÚNIOR, J. P. S. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional.** Brasília, v. 46, n. 2, p. 53-86, 2003.

APEXBRASIL. **Guia de oportunidade de investimento é lançado.** Disponível em: <<http://www.apexbrasil.com.br/Noticia/GUIA-DE-OPORTUNIDADES-DE-INVESTIMENTOS-E-LANCAO>>. Acesso em: 11/02/2017.

BELLAIS, R. **Restructuration et coopération, l'avenir des industries françaises. Géoéconomie – La Révolution des Industries de Défense,** Paris, n. 57, printemps 2011b.

BRASIL. **Decreto regulamenta benefícios fiscais para a indústria de defesa.** Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/defesa-e-segurança/2013/10/decreto-regulamenta-benefícios-fiscais-para-a-industria-de-defesa>>. Acesso em: 15/11/2016.

BRASIL. **Decreto n. 6.703,** de 18 de dezembro de 2008. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm>. Acesso em: 12/11/2016

BRASIL. **Lei n. 13.341/2016,** de 10 de outubro de 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/L13346.htm>. Acesso em: 07/02/2017.

_____. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Política nacional de defesa - Estratégia nacional de defesa.** 2012. 81 pp. Disponível em: <www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>. Acesso em: 15/10/2016.

_____. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Livro branco de defesa nacional.** 2012. Disponível em: <www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>. Acesso em: 14/11/2016.

_____. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Portaria Normativa n. 564,** de 12 de março de 2014.

BRICK, E. S. **Qual é o plano de articulação e equipamentos de defesa (PAED) que o Brasil necessita?.** Portal da UFFDEFESA, 2012.

CATRINA, C. **Arms transfers and dependence.** Taylor & Francis. Nova York, 1988. Disponível em: <openlibrary.org>. Acesso em: 30/10/2016.

CAVAGNARI, G. L. Introdução crítica a atual política de defesa. **Carta Internacional.** Ano IX, no 96, 2001. Disponível em: <

<http://www.unicamp.br/nee/art12.htm>. Acesso em: 28/01/2017.

CERVO, A. L. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Rev. bras. polít. int.**, Brasília, v. 46, n. 2, p. 5-25, dezembro 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292003000200001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 11/11/2016.

_____. Brazil's rise on the international scene: Brazil and the world. **Revista Brasileira de Política Internacional**. 53 (edição especial). p. 7-32 [2010].

CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE. **U.S. Government agencies involved in export promotion: Overview and issues for Congress**. Library of Congress. 39pp. 2013.

FERNANDES, L. F. G. **Atividades de promoção comercial – SEPROD/MD**. Apresentação II Seminário Internacional de Defesa. 2015. Disponível em: <http://seminde.com/wp-content/uploads/2015/10/II-seminde_painel-quatro_atividades-promocao-comercial_SEPROD.pdf>. Acesso em: 22/12/2016.

FINANCIADORA DE ESTUDOS E PROJETOS. **Programa inova aerodefesa**. Disponível em: <<http://www.finep.gov.br/apoio-e-financiamento-externa/programas-e-linhas/programas-inova/inovacao-aerodefesa>>. Acesso em: 18/11/2016.

FUCCILLE, A.; BARRETO, L.; GAZZOLA, A. E. T. Diplomacia e defesa no governo Lula da Silva (2003-2010): o diálogo tardio », **Nuevo Mundo**. Disponível em: <<http://nuevomundo.revues.org/69531>>. Acesso em: 12/11/2016

HEIDENKAMP, H.; LOUTH, J.; TAYLOR, T. The defence industrial triptych. RUSI, **Whitehall Paper**, 81, 2013.

KOTLER, P.; JATUSRIPITAK, S.; MAESINCEE, S. **The marketing of nations**. Free Pass. 474pp. 1997.

MELO, R. de. **Indústria de defesa e desenvolvimento estratégico: Estudo comparado França-Brasil**. Brasília: Funag. 2015. p. 35-70.

MINISTÉRIO DA DEFESA. **Portaria Normativa n. 899, de 19 de julho de 2005**. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/pnid_politica_nacional_da_industria_de_defesa.pdf>. Acesso em: 03/11/2016.

MORAES, R. F. **A inserção externa da indústria brasileira de defesa: 1975-2010**. IPEA. Texto para discussão 1715. 2012. 74pp.

NYE, J. S. Get Smart: combining hard and soft power. **Foreign Affairs**. Vol. 88 n. 4 pp. 160-163. July/August 2009.

OKADO, G. H. C. **Política externa e política de defesa: uma epifania pendente**. Dissertação (Mestrado), UnB, 2012. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/12099>>. Acesso em: 15/10/2016.

SILVA, P. F. da. **A política industrial de defesa no Brasil (1999-2014): intersetorialidade e dinâmica de seus principais atores.** Tese de Doutorado. 2015. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/101/101131/tde-15092015-113930/pt-br.php>. Acesso em: 15 out. 2016

SOARES, R. L. B. A base industrial de defesa brasileira e a política externa. **Cadernos de Política Exterior.** Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. V. 1, n. 1 (mar. 2015). Brasília: Funag, 2015. P. 50. Disponível em: <http://funag.gov.br/loja/download/1110_cadernos_do_ipri_n_1_ano_1.pdf>. Acesso 13 nov. 2016.

VAZ, A. C. La agenda de seguridad de Brasil: de la afirmación soberana hacia la cooperación. In: Cepik, Marco e Socorro, Ramírez (orgs.). **Agenda de Seguridad Andino-Brasileña.** Bogotá: Fescol, 2004, p. 145-174.