

ESCOLA DE GUERRA NAVAL

LEONARDO MESQUITA ARAUJO

DESENVOLVIMENTO DA BASE INDUSTRIAL DE DEFESA:

medidas viabilizadoras da base industrial de defesa associada à teoria do crescimento
econômico

Rio de Janeiro

2015

LEONARDO MESQUITA ARAUJO

DESENVOLVIMENTO DA BASE INDUSTRIAL DE DEFESA:

medidas viabilizadoras da base industrial de defesa associada à teoria do crescimento
econômico

Monografia apresentada à Escola de Guerra Naval, como requisito parcial para a conclusão do Curso de Estado-Maior para Oficiais Superiores.

Orientador: CMG(RM1) José Henrique Sá Guimarães Cardoso

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval

2015

Dedico esta monografia à minha amada esposa
Andreia que sempre soube me apoiar e dar-me a
tranquilidade necessária em todos os momentos
de ausência e aos meus filhos Lucas e Matheus
que, mesmo tão novos, compreenderam o quão
importante foi esse trabalho para mim.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente agradeço ao Papai do Céu em quem acredito, confio e me conforta em qualquer situação.

À minha esposa e filhos, razão de ser da minha vida, que sempre embarcaram e acreditaram nos meus sonhos.

Aos meus pais agradeço a toda educação e ensinamentos transmitidos ao longo de toda a minha existência.

À minha sogra e amiga Dea, agradeço a disponibilidade pela revisão textual e, fundamentalmente, pelas inúmeras horas de permanência com os meus pequenos.

Ao Almirante-de-Esquadra Max, grande Chefe Naval e insigne entusiasta do tema, que muito contribuiu para a elaboração da minha pesquisa, recebendo-me e transmitindo sua experiência com inúmeras horas de conversa e troca de experiências. Sua paixão pelo assunto fez despertar o meu interesse e a enveredar em complexo assunto.

Ao meu orientador CMG(RM1) Sá que soube conduzir de maneira calma e serena meus inúmeros questionamentos. Sua direção segura tornou este estudo em muito mais do que um trabalho, tornou um grande prazer.

RESUMO

O objetivo desta pesquisa é analisar se as políticas públicas de incentivo à indústria de defesa no Brasil, após a criação do Ministério da Defesa, em que pese as dificuldades impostas pela economia, favoreceram o seu crescimento e desenvolvimento. Utilizando o apoio da teoria do crescimento econômico o estudo se propõe a verificar se as medidas viabilizadoras em consonância com o comportamento da economia após a criação daquele Ministério surtiram o efeito desejado de desenvolver a base industrial de defesa. Verificou-se, contudo, que as medidas adotadas pelo Governo Federal, após a publicação das normas descritas nos principais documentos de planejamento político e estratégico de defesa nacional foram importantes, porém não suficientes para o atendimento de sua plena capacidade de desenvolvimento. As descobertas foram obtidas por meio de pesquisas bibliográficas e entrevistas com representantes do Governo Federal e da Associação Brasileira de Indústrias e Materiais de Defesa e Segurança. A conclusão do estudo pode ser dividida em dois blocos, as medidas viabilizadoras adotadas para o mercado interno, que diz respeito às regras adotadas para o incentivo das aquisições do setor com empresas nacionais e, para o mercado externo, que está relacionada ao incentivo de exportação de produtos de defesa nacionais.

Palavras-chave: Indústria de Defesa Nacional. Ministério da Defesa. Teoria do Crescimento Econômico. Base Industrial de Defesa.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABIMDE - Associação Brasileira das Indústrias e Materiais de Defesa e Segurança

AJB - Águas Jurisdicionais Brasileiras

BC - Banco Central

BID - Base Industrial de Defesa

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social

CMN - Conselho Monetário Nacional

CNPQ - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

COGESN - Coordenadoria-Geral do Programa de Desenvolvimento de Submarino com Propulsão Nuclear

DGEPEM - Diretoria-Geral de Projetos Estratégicos da Marinha

EED - Empresas Estratégicas de Defesa

EMFA - Estado-Maior das Forças Armadas

END - Estratégia Nacional de Defesa

EUA - Estados Unidos da América

FHC - Fernando Henrique Cardoso

FINEP - Financiadora de Estudos e Projetos

FMI - Fundo Monetário Internacional

FNDCT - Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico

GTI - Grupo de Trabalho Interministerial

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICT - Instituições Científicas e Tecnológicas

IDH - Índice de Desenvolvimento Humano

IPCA - Índice de Preços ao Consumidor Amplo

LBDN - Livro Branco de Defesa Nacional

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

LULA - Luíz Inácio Lula da Silva

MB - Marinha do Brasil

MD - Ministério da Defesa

ONU - Organização das Nações Unidas

PDN - Política de Defesa Nacional

PIB - Produto Interno Bruto

PND - Política Nacional de Defesa

PNID - Política Nacional da Indústria de Defesa

PNM - Programa Nuclear da Marinha

PRODE - Produtos de Defesa

PROSUB - Programa de Desenvolvimento de Submarinos

RETID - Regime Especial Tributário para as Indústrias de Defesa

SISGAAZ - Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul

URV - Unidade Real de Valor

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	8
2	COMPREENSÃO E ANÁLISE ECONÔMICA	12
2.1	Contabilidade nacional e agregados macroeconômicos.....	12
2.2	Política econômica no Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002).....	14
2.3	Política econômica no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010).....	19
3	DESENVOLVIMENTO DA BASE INDUSTRIAL DE DEFESA	23
3.1	Criação do Ministério da Defesa.....	23
3.2	Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa e Livro Branco de Defesa Nacional.....	26
4	ANÁLISE DOS INCENTIVOS DO GOVERNO FEDERAL	33
4.1	A Base Industrial de Defesa de acordo com a teoria do crescimento econômico.....	33
4.2	Medidas de incentivo para a Base Industrial de Defesa.....	34
5	CONCLUSÃO	38
	REFERÊNCIAS	41
	APÊNDICE A - Questionário - Coordenador-Geral do Programa de Desenvolvimento de Submarino com Propulsão Nuclear.....	45
	APÊNDICE B - Questionário – Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança.....	50
	APÊNDICE C - Taxa de variação do Produto Interno Bruto entre 1998 e 2010.....	53
	APÊNDICE D - Variação do orçamento do Ministério da Defesa em função do Produto Interno Bruto (1998 e 2010).....	54
	ANEXO A - Histórico de metas para a inflação no Brasil.....	55
	ANEXO B - Organograma do Ministério da Defesa.....	56
	ANEXO C - Evolução orçamentária do Ministério da Defesa entre os anos de 2000 e 2013.....	57
	ANEXO D - Panorama atualizado das despesas do Ministério da Defesa em 2013....	58

1 INTRODUÇÃO

A evolução da economia de um país está diretamente associada à taxa de crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) e o seu comportamento em longo prazo pode ser explicado pela teoria do crescimento econômico. Ela aborda a capacidade de crescimento da economia para produzir bens e serviços, ou seja, o aumento da produtividade.

Assim, o primeiro passo para avaliarmos o desempenho de um país é medir o seu produto, ou seja, a soma de tudo aquilo que foi produzido. A partir do produto podemos mensurar o crescimento econômico em determinado período de tempo, em suma, a elevação na produção de bens e serviços e que satisfaçam às necessidades humanas (GREMAUD e al, 2012).

A abordagem da política econômica na época em que foi criado o Ministério da Defesa (MD) e os aspectos conceituais básicos da economia brasileira contemporânea são de grande relevância para avaliar a influência do crescimento econômico nacional, ou seja, o comportamento da economia, as expansões, recessões e políticas públicas exercidas que constituem o ciclo econômico.

As medidas governamentais devem ser analisadas e implantadas não somente como programas de Governo, devem ser inseridas como programas de Estado (HIRSCHFELD, 2015). Dessa maneira, é fundamental verificar quais medidas econômicas foram adotadas pelos dois Presidentes da República da época, Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva, respectivamente, para que o desenvolvimento pudesse ser percebido e incrementado.

As políticas públicas de incentivo às indústrias do setor de defesa descritas nos principais documentos de planejamento do Governo Federal, bem como leis e decretos são importantes medidas viabilizadoras. Entretanto, a percepção dos atores envolvidos nesse processo deve ser levada em consideração, pois são diretamente afetados com a aplicação das

determinações governamentais.

Portanto, pretende-se responder a seguinte questão: a criação do Ministério da Defesa, em que pese às dificuldades impostas pela economia, contribuiu para o desenvolvimento da base industrial de defesa?

Posto isso, o propósito desta pesquisa é responder ao questionamento anterior analisando o desenvolvimento da base industrial de defesa e identificar as medidas viabilizadoras para o seu crescimento. Para isso serão abordados conceitos macroeconômicos e da teoria do crescimento econômico de maneira que, comparados com as políticas públicas de incentivo da Base Industrial de Defesa (BID), seja verificada a atuação do MD.

A relevância do presente estudo reside diretamente nas ciências econômicas, nas ciências políticas e na área militar. Suas consequências abrangem a sociedade em virtude dos benefícios trazidos pelo desenvolvimento da indústria de defesa. Esse desenvolvimento do setor aumenta algumas variáveis da equação do PIB e, por conseguinte, traz reais benefícios à sociedade brasileira.

O objetivo da pesquisa foi dividido em principal e secundário que respondem a questão formulada pelo presente estudo. O primeiro consiste em identificar e contextualizar a criação do MD, a fim de verificar a sua contribuição para o desenvolvimento da BID. O secundário busca identificar as medidas viabilizadoras de incentivo às empresas e indústrias de defesa que podem ser incrementadas pelo Governo Federal, especificamente por intermédio do MD, para o crescimento econômico (VERGARA, 2007).

A abordagem foi fundamentada na análise da teoria do crescimento econômico como base para o desenvolvimento da BID. Algumas questões específicas dos programas estratégicos ora em desenvolvimento pelo País foram utilizadas de maneira exemplificativa, objetivando comparações e conclusões específicas e parciais do problema proposto.

As legislações brasileiras e citações descritas nos principais documentos de planejamento do Governo Federal foram utilizadas para evidenciar que o processo ainda está em evolução e apresentar algumas restrições normativas. Dessa forma, não se pretendeu esgotar todo o arcabouço legislativo, mas apenas empregar aqueles que possuem relevância argumentativa.

Considerando a limitação de tempo, a pesquisa restringiu-se à análise do processo a partir do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso (1999 – 2002), passando pelos mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 – 2010) até o ano de 2012, ano de publicação da atual Política Nacional de Defesa (PND), Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN).

A metodologia da pesquisa pode ser categorizada, quanto aos fins, como exploratória porque embora se tenha constatado uma crescente preocupação do Governo Federal com o desenvolvimento da BID, existe pouco conhecimento acumulado por conta das implementações recentes na legislação brasileira e as constantes modificações em seus documentos de planejamento. A pesquisa é também descritiva porque são expostas as características dos principais atores envolvidos no desenvolvimento da base industrial de defesa e as legislações que regulamentam esse processo e que impactam a indústria de defesa brasileira (VERGARA, 2007).

Quanto aos meios, a pesquisa é de campo, consistindo em entrevistas abertas com o Coordenador-Geral do Programa de Desenvolvimento de Submarino com Propulsão Nuclear (COGESN), Almirante-de-Esquadra Gilberto Max Roffé Hirschfeld e com o Vice-Presidente Executivo da Associação Brasileira das Indústrias e Materiais de Defesa e Segurança (ABIMDE), Vice-Almirante Carlos Afonso Pierantoni Gambôa. Ademais é bibliográfica e documental por conta da pesquisa sistemática em livros, revistas, artigos acadêmicos e em sites da internet (VERGARA, 2007).

O trabalho está estruturado em cinco capítulos e tem seu início nesta Introdução. No segundo capítulo são apresentados conceitos macroeconômicos, fundamentação teórica do crescimento econômico e políticas públicas dos Presidentes da República no contexto temporal estudado. O terceiro capítulo aborda a criação do MD e os principais documentos de planejamento para o desenvolvimento da BID. No quarto capítulo são apresentadas algumas medidas de incentivo à indústria nacional sob a ótica dos seus utilizadores e da associação do grupo de indústrias que apresentam algum grau de dependência em relação aos gastos e investimentos em defesa. A Conclusão encerra a presente pesquisa citando algumas medidas viabilizadoras de incentivo à base industrial de defesa.

2 COMPREENSÃO E ANÁLISE ECONÔMICA

Neste capítulo será apresentada uma abordagem da política econômica na época em que foi criado o Ministério da Defesa, uma análise da contabilidade nacional e os principais determinantes do comportamento do produto. Para tal, serão apresentados aspectos conceituais básicos da economia brasileira contemporânea e como esses fatores influenciaram no crescimento econômico nacional.

2.1 Contabilidade nacional e agregados macroeconômicos

Para abordagem da contabilidade nacional é necessário entender alguns conceitos estudados na macroeconomia e, em especial, as atividades econômicas mensuráveis, ou seja, o comportamento da economia como um todo. São estudadas as expansões, recessões, produção total de bens e serviços, crescimento e flutuações econômicas a curto e em longo prazo, constituindo assim, o ciclo econômico.

A macroeconomia concentra-se no comportamento e nas políticas econômicas que afetam o consumo e o investimento, no dólar e na balança comercial, nos fatores determinantes das variações nos salários e nos preços, nas políticas monetária e fiscal, no estoque de moeda, no orçamento federal, nas taxas de juros e na dívida interna. Para entender tais questões, temos que reduzir os detalhes complicados da economia a pontos essenciais que sejam administráveis. Esses pontos essenciais são as interações entre bens, trabalho e mercados de ativos da economia, e as interações entre as economias nacionais que realizam trocas entre si. (DORNBUSCH e al, 2013, p. 3).

O termo produção é a principal atividade econômica a ser entendida e medida. Assim, é necessário avaliar o produto para mensurar o desempenho de um país. Essa avaliação pode ser realizada de duas maneiras. A primeira é a produção, em que o produto é pago ao trabalho na forma de salários, juros e dividendos. O outro é o da demanda, em que o

produto é consumido ou investido para o futuro. Essa divisão nos fornece um arcabouço teórico simplificado para o estudo do crescimento econômico.

A partir desse conceito, chegamos a um termo que será explorado durante grande parte deste trabalho, o PIB, ou seja, o valor de venda de todos os bens e serviços finais produzidos dentro de um País em um determinado período de tempo, geralmente um ano.

Segundo Blanchard (2004) os macroeconomistas costumam decompor aquele produto interno em alguns componentes para facilitar o seu estudo, são eles: o consumo, o investimento, os gastos do governo, as exportações e as importações. Daí vem a sua equação que é o somatório dos bens e serviços adquiridos pelos consumidores, da aquisição dos bens de capital novos, dos bens e serviços gastos pelo governo e da diferença de exportações e importações, a chamada balança comercial.

Percebe-se que um aumento no investimento, por si só, estimula a produção de bens de capital, elevando o produto da economia. O componente mais percebido pela sociedade, com o aumento do investimento, é a geração de empregos e, por conseguinte, maior renda. Esse aumento proporciona um maior consumo e estimula a produção da indústria, é o chamado multiplicador keynesiano¹.

Outros conceitos diretamente ligados ao PIB são os de renda, dispêndio e investimento, que são, os principais agregados macroeconômicos. A renda é a remuneração dos fatores de produção envolvidos no processo produtivo. Engloba salários, juros de remuneração provenientes de capital de empréstimo e impostos (renda do governo). O dispêndio refere-se aos possíveis destinos do produto e o investimento é o acréscimo do estoque de capital que possibilita a ampliação da produção futura.

Uma importante relação, a saber, é como o investimento, as vendas e a taxa de

¹ Sir John Maynard Keynes (1883–1946), economista inglês, introduziu em economia o conceito de multiplicador. Ele nasceu da necessidade de se medir o que acontece com o produto e renda nacional quando há uma variação no investimento. Ou seja, ao imaginar o multiplicador, Keynes estava interessado em descobrir o efeito que o aumento nos investimentos provocava sobre o Produto Nacional (ROSSETI, 2002).

juros podem afetar a economia de um país. Essa ligação dar-se-á, inicialmente, com o aumento da produção das indústrias. Essa elevação incentivará a aquisição de novas máquinas e instalações cuja suplementação poderá ser provida por empréstimos de bancos financiadores que aplicarão, sob o capital emprestado, uma taxa de juros.

Após a abordagem teórica dos conceitos e definições ligados à macroeconomia pode-se partir para a análise dos principais fatores que influenciam o crescimento econômico. Cabe aqui diferenciar o crescimento do desenvolvimento econômico. Este último está associado às condições de vida da população medidas por indicadores sociais, e a forma usual de mensurá-lo é por meio do índice de desenvolvimento humano (IDH)² que não será explorado neste estudo.

Para entender a relação dos conceitos macroeconômicos com a economia de um País é importante observar as políticas econômicas adotadas. Dessa forma, a abordagem do estudo estará concentrada no período de 1998 a 2012 para verificar até que ponto o cenário do período, aliado às políticas públicas, incentivou o crescimento econômico.

2.2 Política econômica no Governo de Fernando Henrique Cardoso (1995 a 2002)

Em média, a maioria das economias varia a percentuais anuais pequenos durante longos períodos. Por exemplo, o PIB real do Brasil oscilou a uma taxa média de 3,15% ao ano, de 1998 a 2010, conforme o mencionado no APÊNDICE C. Contudo, essa variação certamente não foi suave e a taxa de crescimento da economia refere-se ao aumento da capacidade produtiva da economia e, portanto, da produção de bens e serviços do país.

² O IDH foi um índice criado pela Organização das Nações Unidas (ONU), construído para mais de 170 países e que vem sendo utilizado desde a década de 90. O IDH vai de zero a um, sendo que quanto mais próximo da unidade, mais desenvolvido será considerado o país. Ele é uma média aritmética de três indicadores: indicador de renda da população, expectativa de vida ao nascer e uma taxa combinada de alfabetização de adultos e matrícula nos ensino fundamental, médio e superior (GREMAUD e al., 2012).

Também colaboram para o crescimento econômico as inovações tecnológicas, expansão da força de trabalho e o aumento da receita nacional poupada e investida.

Para Dornbusch e al (2013), os especialistas em macroeconomia concordam que o comportamento da economia de um país em mais de uma década é melhor descrita pelo modelo da teoria do crescimento econômico³. Portanto, o contexto temporal utilizado no estudo, limitado aos anos de 1998 a 2012, justifica o modelo a ser analisado e também nos remete às grandes crises econômicas contemporâneas.

No ano de 1998 o Brasil vivia o último ano do primeiro mandato do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) que, com a implementação do Plano Real⁴, conseguiu reduzir a inflação conforme o apresentado no ANEXO A e mantê-la sob controle, apesar das várias crises internacionais e da mudança do regime de política econômica (GREMAUD e al, 2012).

O elemento essencial da estratégia daquele Plano foi o sucesso na inclusão de um mecanismo de neutralização da inércia inflacionária. A gradual substituição da moeda por meio da Unidade Real de Valor (URV) assegurou aos agentes econômicos de que não haveria quebra de contratos como ocorreu em planos anteriores e forneceu o mecanismo de transição para uma taxa de inflação de um dígito.

Entretanto, o sucesso alcançado com o Plano Real, no que se refere à estabilização, não encerrou todas as mazelas vividas ao longo de décadas e outros problemas permaneceram e até se agravaram, pois o esperado crescimento econômico não se verificou.

O sacrifício desse crescimento fez com que houvesse um aumento significativo do desemprego no país, as taxas de juros brasileiras permaneceram extremamente elevadas, a

³ A teoria do crescimento econômico tenta explicar por que o produto cresce com o tempo e tenta identificar os fatores que afetam sua taxa de crescimento.

⁴ O Plano Real foi um plano de combate à inflação do Brasil, iniciado em 27/FEV/1994, com a publicação da medida provisória nº 434, que dividiu o ataque ao processo inflacionário em três fases: ajuste fiscal, indexação completa da economia com a unidade real de valor (URV) e a reforma monetária por meio da transformação da URV em reais (R\$).

carga tributária foi aumentada e o investimento permaneceu em níveis insatisfatórios.

A estratégia empregada para estabilizar a economia contou com uma reforma monetária em que a nova moeda tinha uma taxa de câmbio fixa com o dólar (âncora cambial), ou seja, o Banco Central (BC) deixou o valor da nova moeda brasileira flutuar junto com o dólar (US\$), o que provocou uma profunda valorização da taxa de câmbio.

Essa estratégia, associada à abertura das importações, fez com que houvesse um crescimento significativo de reservas internacionais. Outra ação adotada foi a decisão de diminuir alguns impostos sobre produtos importados fazendo com que os preços internos tivessem que concorrer com os produtos estrangeiros, contendo a inflação.

Apesar da estabilização, na avaliação de Gremaud e al. (2012), uma série de desequilíbrios foi se formando na economia ao longo do mandato de FHC, destacando-se o déficit fiscal e o déficit externo. A manutenção do câmbio sobrevalorizado no período significou o endividamento externo, aumento significativo da dívida pública e retardamento do crescimento.

No entanto, a partir de julho de 1999, o BC passou a adotar o sistema de metas de inflação como regra para a política monetária, como se pode observar no ANEXO A. A tarefa básica foi o cumprimento da meta estipulada pelo Conselho Monetário Nacional (CMN)⁵ e o instrumento utilizado foi a influência da taxa de juros que, por meio de seus impactos sobre a demanda, influenciou a inflação.

A relação entre a taxa de juros e a inflação é a chamada Regra de Taylor⁶ da Política Monetária. A regra de Taylor mostra à autoridade monetária como fixar essas taxas em resposta à atividade econômica. Ela é adotada em vários países e para Gremaud e al.

⁵ O Conselho Monetário Nacional (CMN) é o órgão superior do Sistema Financeiro Nacional e tem a responsabilidade de formular a política da moeda e do crédito, objetivando a estabilidade da moeda e o desenvolvimento econômico e social do País. Compõe atualmente o CMN: o Ministro da Fazenda, como Presidente do Conselho, o Ministro do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Presidente do Banco Central do Brasil. Disponível em: < <https://www.bcb.gov.br/?CMNENTENDA>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

⁶ John B. Taylor (1946 -), descobridor/inventor da regra, professor da Stanford University e posteriormente subsecretário do Tesouro dos Estados Unidos da América (DORNBUSCH e al. 2013).

(2012) é considerada um dos regimes mais eficientes para a política monetária.

Para Meirelles (2006) a experiência internacional mostra que inflação baixa é pré-condição para o crescimento, isto é, países só crescem de forma sustentada com estabilidade de preços. Além de aumentar o horizonte de previsibilidade dos agentes econômicos, reduzindo a incerteza e favorecendo o investimento, a queda da inflação contribui para a melhora na distribuição de renda, sustenta a demanda agregada e assegura maior crescimento ao longo do tempo.

Percebe-se que o compromisso do BC passou a ser com o nível da inflação e foi estabelecido o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)⁷ do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) como indicador a ser utilizado para a política monetária. Foram estipuladas metas para a inflação para os anos seguintes. A impossibilidade do cumprimento da meta estabelecida obrigava o presidente do BC a publicar cartas abertas explicando os fatos pelos quais não tinha sido possível atingi-la.

Outras mudanças importantes da política monetária da época foram: a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000, com penalizações para os gestores públicos impondo limites ao endividamento; a Reforma Previdenciária de 1998 alterando a regra de cálculo dos benefícios com o fator previdenciário⁸; e a renegociação das dívidas estaduais, principalmente com a privatização dos seus bancos, aumentando o superávit primário.

O ano de 1999 apresentou baixo índice de crescimento econômico, com uma taxa de 2,1% no período. As incertezas associadas à mudança cambial e ao efeito-riqueza contribuíram para a queda do consumo e do investimento. Entretanto, o governo adotou

⁷ O IPCA tem por objetivo medir a inflação de um conjunto de produtos e serviços comercializados no varejo, referentes ao consumo pessoal das famílias, cujo rendimento varia entre 1 e 40 salários mínimos, qualquer que seja a fonte de rendimentos (GREMAUD e al., 2012).

⁸ O fator previdenciário, implementado em 1999, visava adequar o benefício (expectativa de sobrevivência), à idade e ao tempo de contribuição. Substituiu o preceito do tempo de serviço até o momento da aposentadoria pelo tempo de contribuição a Previdência Social (GREMAUD e al., 2012).

medidas protecionistas ao setor privado, verificou-se o início da substituição de importações em alguns segmentos e a maior competitividade propiciada pela mudança cambial obrigou os produtores domésticos a traçarem novas estratégias.

Para Gremaud e al. (2002) o quadro permitiria prever que o Brasil, sem a trava cambial, teria encontrado o caminho do crescimento apoiado no tripé da consistência econômica: metas de inflação definidas, câmbio flutuante e superávit primário⁹. A redução da taxa de juros, possibilitada por um melhor desempenho fiscal e sem risco cambial, induziria a retomada do investimento, bem como o crescimento do emprego e da renda levariam à retomada do consumo.

Na análise de Rossetti (2002) o ano de 2000 obteve a maior taxa de crescimento econômico do período (4,31% no ano), destacando-se o aumento do PIB industrial (5,4%), que vinha apresentando um desempenho bastante fraco. As exportações tiveram um elevado crescimento impulsionado pela taxa de câmbio e os investimentos cresceram de forma significativa.

No ano de 2001 o cenário já foi diferente. Verificou-se uma profunda queda na taxa de crescimento e três fatos importantes concorreram para essa piora no desempenho econômico: profundas pressões cambiais em função da crise da Argentina, o ataque ao “*World Trade Center*” em Nova York, nos Estados Unidos da América (11/SET/2001) e a crise energética com o racionamento de energia no País.

Esse quadro fez com que fosse interrompida a promessa de crescimento. O baixo desempenho fez com que houvesse a elevação do desemprego e o aumento da dívida pública. Em que pese várias evoluções verificadas no cenário econômico nos dois mandatos de FHC, o quadro de instabilidade pesou e a transição do governo para outro partido político foi

⁹ O déficit (ou superávit) primário representa todas as despesas do governo, exceto os pagamentos de juros, menos todas as suas receitas. O déficit primário é também conhecido como a economia para pagar os juros, pois é o dinheiro que sobra nas contas do governo depois de pagar as suas despesas (DORNBUSCH e al, 2013).

inevitável. Dessa forma, as eleições presidenciais apontaram para a vitória de Luíz Inácio Lula da Silva (Lula).

Na época da transição dos governos ocorreu o maior *déficit* nas transações correntes. Nessa conta, estão incluídas as receitas e as despesas da balança comercial (exportações e importações), da conta de serviços (juros, viagens internacionais, transportes, seguros, lucros, dividendos e serviços diversos) e das transferências unilaterais. Em suma, as despesas superaram as receitas.

Uma série de demandas se colocava para o novo governo: estabilizar a economia, aprofundar o ajuste fiscal, garantir a preservação dos superávits comerciais e buscar, fundamentalmente, o caminho do crescimento econômico. Uma de suas primeiras medidas, resultante do clima de desconfiança no mercado financeiro foi o compromisso assumido pelo novo governo de respeitar o acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI)¹⁰ e a preservação da diretoria do BC.

2.3 Política econômica no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003 a 2010)

A nomeação de uma equipe econômica não identificada com o partido político do então Presidente da República ratificou o compromisso com o ajustamento fiscal e com a estabilidade. Essa primeira preocupação, além de acompanhar o comportamento da taxa de câmbio e da inflação, conforme o regime de metas inflacionárias impostas pelo BC, influenciou diretamente o comportamento do produto.

¹⁰ O Fundo Monetário Internacional (FMI) é uma organização internacional de 188 países criada em 1945 com o objetivo inicial de promover a cooperação monetária global, garantir a estabilidade financeira, facilitar o comércio internacional, promover níveis elevados de emprego e crescimento econômico sustentável e reduzir a pobreza em todo o mundo. (tradução nossa). Disponível em < <http://www.imf.org/external/about.htm>>. Acesso em 24 jun. 2015.

Dessa forma, foi percebido um bom desempenho do setor externo com o crescimento contínuo das exportações, colaborando para diminuir o impacto recessivo das políticas adotadas no governo anterior. Segundo Gremaud e al (2012), as exportações sofreram forte elevação ao longo de todo o primeiro mandato alcançando o patamar de US\$ 137 bilhões em 2006, acumulando um aumento de 130% desde 2002.

Outro aspecto a ser considerado é que a elevação da carga tributária fez com que fossem mantidos os gastos públicos, especialmente os gastos assistenciais. Por outro lado, a poupança do governo permaneceu negativa e as despesas com investimentos bastante reduzidas. Em termos reais, a taxa de juros real brasileira, situada em torno de 11% ao ano, era uma das maiores do mundo (GREMAULD e al, 2012).

O elevado patamar de taxa de juros em um contexto extremamente favorável ao País contribuiu para uma maior atração de capital estrangeiro e maiores pressões para a valorização cambial. Essa valorização acompanhada da preservação da política monetária voltada para a estabilização garantiu a queda das taxas de juros ao longo dos anos de 2003 a 2006.

Em relação ao crescimento econômico foi mantido um desempenho extremamente fraco, apesar da melhora dos indicadores externos, fiscais e a esperada estabilização da economia. A taxa média de crescimento do governo Lula (2003-2010) situou-se ligeiramente acima da medida no governo FHC (1995-2002), 2,6 % ao ano contra 2,1% no segundo mandato de FHC, conforme demonstrado no APÊNDICE C.

A taxa de juros vigente no País ainda era muito elevada, mas, se compararmos os primeiros mandatos de FHC e de Lula, percebe-se que aquela taxa foi reduzida à metade. O baixo investimento foi mantido e a incerteza dos empresários com o novo governo em relação à governança faz com que ajustem suas decisões de produção, isto é, não realizam investimentos frente à capacidade de expansão.

No primeiro mandato de Lula, segundo Gremaud e al. (2002) o Brasil consolidou seu processo de estabilização. A preocupação era se a política econômica do governo anterior seria mantida. O fim das altas taxas de inflação, a melhora do desempenho fiscal e externo e os elevados superávits primários possibilitaram a reversão do processo de crescimento do endividamento público e foram observados crescentes superávits comerciais.

A partir de 2006 e, especialmente durante o segundo governo (2007-2010), a política econômica sofreu uma inflexão apesar da influência do cenário externo na crise de 2008. Os resultados macroeconômicos foram positivos em termos de crescimento do PIB, fortalecimento de grandes empresas nacionais (estatais e privadas), distribuição de renda e redução da pobreza.

Segundo Barbosa e Souza (2010), a aceleração do desenvolvimento econômico e social foi alcançada com a manutenção da estabilidade macroeconômica, ao custo das altas taxas de juros da época, com o controle da inflação, a redução do endividamento do setor público e a diminuição da vulnerabilidade das contas externas diante de choques internacionais.

Contudo, apesar desse desempenho favorável, a trajetória do baixo crescimento econômico foi mantida. A taxa média permaneceu abaixo dos 3% ao ano, inferior ao crescimento econômico mundial e, em especial, de outras economias emergentes. Como resultado, foram necessárias políticas públicas¹¹ envolvendo decisões governamentais capazes de afetar as atividades e as operações das empresas e das indústrias.

Para Chiavenato (2004) os governos podem ser grandes compradores de bens e de serviços, proteger as empresas e indústrias nacionais da concorrência estrangeira e, sobretudo

¹¹ As políticas públicas constituem ações realizadas pelo Estado com o objetivo de atender às demandas da população que se encontra em seu território. Várias são as maneiras de se alcançar esses objetivos e os seus principais elementos são: a definição clara do objeto, o planejamento a médio e longo prazos e mecanismos de avaliação dos resultados (DIAS, 2013).

enxergar nas empresas oportunidades indispensáveis para a sobrevivência e o bem-estar dos cidadãos.

As ações do Estado implementando políticas econômicas e a segurança jurídica são fundamentais para o crescimento econômico e o desenvolvimento de sua base industrial é um caminho a ser perseguido. Tanto quanto manter indústrias, parques de produção e empregos, os esforços desenvolvidos pelo País devem alcançar novos modos de incorporar ciência, tecnologia e inovação nos bens e serviços produzidos, em resumo o conhecimento.

A teoria do crescimento econômico, dado como uma das pré-condições para o bem-estar social, resulta da expansão e da melhor qualificação dos fatores de produção empregados. Portanto, o investimento e incentivo do governo no crescimento da indústria serão, a médio e longo prazo, percebidos porque afetam diretamente a vida dos cidadãos (ROSSETTI, 2002).

O Ministério da Defesa atuou para promover condições que permitissem alavancar a BID brasileira, capacitando a indústria nacional do setor por meio de incentivos à transferência de tecnologia, elevando a sua capacitação técnica bem como, para que fosse mantido orçamento proporcional à execução de projetos estratégicos de defesa em espaço temporal adequado para a manutenção da soberania do País.

3 DESENVOLVIMENTO DA BASE INDUSTRIAL DE DEFESA

Este capítulo tem o propósito de analisar o desenvolvimento da BID após a criação do Ministério da Defesa. Para tal, será apresentado um breve histórico de criação do MD e as políticas públicas de incentivo às indústrias do setor de defesa descritas nos principais documentos de planejamento, quais sejam: Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional.

3.1 Histórico da criação do Ministério da Defesa

Antes de discorrer sobre a criação do MD é necessário citar a importância das Forças Armadas e a necessidade de um Ministério que concentre as suas demandas. Dessa forma, é necessário recorrer ao primeiro item, do Artigo 1º, do Título I da Constituição da República Federativa do Brasil, a chamada “Carta Magna”¹²: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado democrático de direito e tem como fundamentos: I – a soberania; [...]”. (BRASIL, 1988, p. 11).

Foi Jean Bodin¹³ (1530-1590) quem, pela primeira vez, destacou a importância da soberania na formação do Estado moderno, fixando sua natureza, essência e fundamento, assim como suas características e atribuições. Para ele, a soberania é o poder absoluto e

¹² A Constituição da República Federativa do Brasil ou Carta Magna é o documento que concentra um conjunto de regras de governo que rege o ordenamento jurídico de um País. A versão em vigor atualmente é a sétima na história do Brasil e foi promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acervo/constituicao-federal>>. Acesso em: 29 jun. 2015.

¹³ Jean Bodin foi um jurista francês, membro do Parlamento de Paris e professor de Direito em Toulouse. Ele é considerado o pai da Ciência Política devido a sua teoria sobre soberania.

perpétuo de uma república cuja qualidade e atributo primordial é o poder de dar leis, anulá-las e interpretá-las sem limitação e nenhum obstáculo (DIAS, 2013).

A criação do MD, em 1999, resulta de um movimento que se inicia no final da década de 1980. Para Fuccille (2006), com o fim da Guerra Fria (1989), as Forças Armadas sofriam com a falta de objetivo. Sob o ponto de vista de Fukuyama (1952 -)¹⁴, não havia mais uma bipolarização, que outrora norteava a disposição geopolítica dos países.

O seu processo de criação, em linhas gerais, pode ser dividido em dois grandes momentos: um primeiro, sob a coordenação do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), responsável pelos estudos preliminares acerca da nova estrutura de defesa, e o segundo, por meio da constituição de um Grupo de Trabalho Interministerial (GTI), sob direção da Casa Civil a quem competiu apresentar a proposta final ao Presidente da República.

Concluídos os estudos, em 19 de novembro de 1998 foi encaminhado ao Congresso Nacional, pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso, o Projeto de Lei Complementar que versava sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, bem como a Proposta de Emenda Constitucional, adequando-a a criação do MD e ao fim dos Ministérios Militares.

Desse modo, estavam abertas as portas para a mais profunda mudança no plano institucional da defesa brasileira. Tratava-se da criação do MD por meio da Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, da Medida Provisória nº 1.799-6, de 10 de junho de 1999 e do Decreto nº 3.080, de 10 de junho de 1999, extinguindo os Ministérios Militares e

¹⁴ Francis Fukuyama, funcionário do Departamento de Estado dos EUA escreveu o artigo, em 1989, “O fim da história?”, muito discutido e implicava uma nova visão geopolítica. Fim da história não significa o fim dos eventos, isto é, das guerras, dos conflitos violentos, dos choques econômicos, culturais ou militares, e sim ao seu “destino teleológico”, a um modelo societário que representaria o estágio final da humanidade. Esse modelo ou estágio final seria a democracia liberal, que teria se tornado a única alternativa política após o fracasso do marxismo-leninismo. Seria o estágio final de evolução social e ideológica da humanidade, o final da progressão das etapas desde as comunidades primitivas até a democracia liberal, o “momento absoluto” da humanidade (VESENTINI, 2013).

subordinando seus antigos Ministros, agora transformados em Comandantes, à figura do novo Ministro da Defesa, de acordo com o ANEXO B.

O MD foi criado com a missão de coordenar o esforço integrado de defesa, visando contribuir para a garantia da soberania, dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, do patrimônio nacional, a salvaguarda dos interesses nacionais e o incremento da inserção do Brasil no cenário internacional.

A estratégia do Ministério era a de ser reconhecido pela sociedade brasileira e pela comunidade internacional como órgão de Estado efetivamente integrador da defesa nacional, dispondo de Forças Armadas modernas e compatíveis com a estrutura político-estratégica do Brasil.

A Política de Defesa Nacional (PDN) existente era vaga, genérica e datava de 1996. Em 2005, sua reformulação foi concluída e um novo documento foi publicado. Constava de sua introdução: “[...] é o documento condicionante de mais alto nível do planejamento de defesa e tem por finalidade estabelecer objetivos e diretrizes para o preparo e o emprego da capacitação nacional, com o envolvimento dos setores militar e civil, em todas as esferas do Poder Nacional” (BRASIL, 2005b, p. 1).

O poder político deve definir quais são os interesses nacionais basilares de sua ação, sua Política Externa e, em decorrência, sua Política de Defesa. Estabelece que Forças Armadas deseja, indo desde a definição de efetivos, tipo, o quanto quer gastar e onde, as chamadas atividades-fim e as atividades-meio. Condiciona que as doutrinas militares estejam em sintonia com a PDN, guia norteador do que se deseja e espera do preparo militar nacional.

Essa revisão mostrou que ainda haviam lacunas a serem preenchidas. A importância desses termos resultou na criação de diversos documentos ligados à Defesa. A pesquisa estará limitada ao estudo da PND, da END e do LBDN, por conferirem uma

importante relação entre as Forças Armadas que se almejava e o desenvolvimento da base industrial de defesa, objeto de estudo deste trabalho.

3.2 Política Nacional de Defesa, Estratégia Nacional de Defesa e Livro Branco de Defesa Nacional

Após amplo debate com diversos segmentos da sociedade, os textos da agora chamada Política Nacional de Defesa e da Estratégia Nacional de Defesa foram submetidos pela Presidenta da República à apreciação do Congresso Nacional. A iniciativa atende ao disposto no artigo 1º da Lei Complementar nº 136, de 2010, a chamada Lei da Nova Defesa¹⁵.

“A PND fixa os objetivos da Defesa Nacional e orienta o Estado sobre o que fazer para alcançá-los. A END, por sua vez, estabelece como fazer o que foi estabelecido pela Política. Em comum, os documentos pavimentam o caminho para a construção da Defesa que o Brasil almeja. Uma Defesa moderna, fundada em princípios democráticos, capaz de atender às necessidades de uma nação repleta de riquezas e inserida num mundo turbulento e imprevisível como o atual. Realizada pela primeira vez de maneira conjunta, a edição da Política e da Estratégia também procura atender a um dos principais objetivos da Defesa Nacional: conscientizar a sociedade brasileira sobre a importância dos temas do setor para o País. Os textos partem, portanto, de um pressuposto comum: o de que a Defesa não deve ser assunto restrito aos militares ou ao governo. Diferentemente, deve ser uma preocupação de toda a sociedade.” (BRASIL, 2012a, p. 7).

A PND contém conceitos de Defesa Nacional e Segurança, faz uma breve análise e contextualiza o Brasil nos ambientes regional e internacional, define seu entorno estratégico e os objetivos nacionais de defesa. Nesse contexto, verifica-se que entre as suas orientações é citada a necessidade da capacitação da indústria nacional de defesa, incluído o domínio de tecnologias de uso *dual*, ou seja, que pode ser utilizada para produzir ou melhorar bens ou serviços de uso civil ou militar.

¹⁵ A Lei Complementar 136/2010 altera a Lei Complementar 97/ 1999, que dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LCP/Lcp136.htm>, Acesso em 30 jun. 2015.

A END é o documento que especifica, com mais clareza, a base industrial de defesa. Trata da reorganização e reorientação das Forças Armadas, da organização da BID e da política de composição dos efetivos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. Portanto, é o documento executor da PND voltado para as medidas de contribuição e fortalecimento do Brasil no mundo.

A primeira preocupação da estratégia nacional de defesa é mostrar que o conceito de desenvolvimento está diretamente associado à capacidade de construir seu próprio modelo de crescimento, ou seja, efetivar, alcançar e assegurar a independência por meio de capacitação tecnológica e no investimento do potencial produtivo do País.

Um dos eixos estruturantes da END é a base industrial de defesa. Sua importância é a de assegurar que o atendimento às necessidades das Forças Armadas apoie-se em tecnologias sob domínio nacional, preferencialmente as de emprego *dual*. Elas são formadas pelo conjunto integrado de empresas públicas e privadas que realizem ou conduzam pesquisa, projeto, desenvolvimento, produção, reparo, revisão, conversão, modernização ou manutenção de produtos de defesa (Prode) no País (BRASIL, 2012c).

As principais diretrizes para a reorganização da BID são: dar prioridade ao desenvolvimento de capacitações tecnológicas independentes, subordinar as considerações comerciais aos imperativos estratégicos, evitar que a Base Industrial de Defesa polarize-se entre pesquisa avançada e produção rotineira e usar o desenvolvimento de tecnologias de defesa como foco para o desenvolvimento de capacitações operacionais” (BRASIL, 2012c).

Um fato de extrema relevância citado na END e, segundo Gambôa (2015), um dos principais incentivos para a BID foi o estabelecimento da Lei nº 12.598, de 22 de março de 2012, que tem por finalidade determinar normas especiais para as compras, contratações e desenvolvimento de produtos e sistemas de defesa e dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de Defesa.

Outras diretrizes citadas naquele documento quanto à proteção das indústrias de defesa são a continuidade de compras pelo setor público, o incentivo do Estado em buscar clientes estrangeiros para a aquisição desses novos produtos e tecnologias nacionais, capacitar o componente estatal a produzir e desenvolver tecnologias por meio de um planejamento nacional de alto conteúdo tecnológico, com envolvimento coordenado das instituições científicas e tecnológicas (ICT)¹⁶ civis e militares, da indústria e da universidade, tudo aquilo que o setor privado não possa projetar e fabricar de maneira rentável.

Em suma, a END garante a viabilidade e indica o rumo para apontar as diretrizes para o desenvolvimento não só das Forças Armadas, como também da BID. O MD mantém os contatos com outros Ministérios, visando à concessão de linha de crédito especial, por intermédio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para os produtos de defesa e à viabilização de garantias para contratos de exportação de produto de defesa de grande vulto.

“A fim de compatibilizar os esforços governamentais de aceleração do crescimento com as necessidades da Defesa Nacional, o Ministério da Defesa, juntamente com os Ministérios da Fazenda, do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Ciência, Tecnologia e Inovação e a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, elaborou a Lei nº 12.598, de 22 de março de 2012, que estabeleceu normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e sistemas de Defesa, e ainda sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa.” (BRASIL, p. 145, 2012c).

O último documento de planejamento, a ser explorado em linhas gerais neste estudo, é o LBDN. Segundo Amorim (2014), o LBDN soma-se à Estratégia Nacional de

¹⁶ A Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo. A Lei traz a definição de ICT que é o órgão ou entidade da administração pública que tenha por missão institucional, dentre outras, executar atividades de pesquisa básica ou aplicada de caráter científico ou tecnológico. Além disso, permite que as ICT obtenham da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP), como secretaria executiva do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT), do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e das Agências Financeiras Oficiais de Fomento que poderão celebrar convênios e contratos, por prazo determinado, com as fundações de apoio, com a finalidade de dar apoio às ICTs, inclusive na gestão administrativa e financeira de alguns projetos. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm>, Acesso em 3 jul. 2015.

Defesa e à Política Nacional de Defesa como documento esclarecedor sobre as atividades de defesa do Brasil.

A expectativa de Amorim (2014) era que o LBDN fosse um estímulo à discussão sobre o tema Defesa no âmbito do Parlamento, da burocracia federal e da sociedade brasileira em geral. O documento servia também como mecanismo de prestação de contas à sociedade sobre a adequação da estrutura de defesa hoje existente, de acordo com os objetivos traçados pelo poder público.

O capítulo seis do LBDN explica as principais peculiaridades do orçamento brasileiro aplicado ao setor de Defesa. A Lei Complementar nº 97/1999, estabeleceu regras gerais para o orçamento, quais sejam: o orçamento do MD contemplará as prioridades definidas na END, a proposta orçamentária das Forças será elaborada em conjunto com o MD, que a consolidará e, por fim, a Marinha, o Exército e a Força Aérea farão a gestão, de forma individualizada, dos recursos orçamentários que lhes forem destinados no orçamento.

O processo orçamentário da Defesa, como parte do processo orçamentário da União, é realizado em três grandes etapas. Na primeira, o Poder Executivo elabora um projeto de lei que estabelece um plano plurianual de quatro anos, no qual são inseridos todos os programas relacionados à Defesa. Cabe ao Presidente da República enviar o projeto de lei ao Congresso Nacional que, por sua vez, revê o documento, aprova-o e o encaminha para sanção presidencial.

Em uma segunda etapa e, a cada ano, um projeto de lei de diretrizes orçamentárias tramita no Congresso Nacional norteador a execução da lei orçamentária anual para posterior sanção presidencial. Como última etapa, o MD e outros órgãos da União detalham as ações de seus respectivos programas em um projeto de lei orçamentário anual. Essas ações têm três classificações: projetos que possuem prazo de término, atividades que não possuem prazo de finalização e operações especiais que não geram produtos, como o pagamento de dívidas.

Dessa forma, o projeto de lei orçamentário anual estima receitas e autoriza despesas de maneira detalhada e em conformidade com a lei de diretrizes orçamentárias e o plano plurianual. O ANEXO C mostra a evolução desse recurso entre os anos de 2000 a 2013. Percebe-se que o orçamento da defesa tem crescido progressivamente.

Entretanto, é necessário que essa análise seja realizada de posse dos dados da evolução do orçamento do MD em função do PIB no mesmo período. De acordo com o APÊNDICE D percebemos que a taxa dispendida para a defesa em 1999 era de 1,68% e foi se elevando até o ano de 2001, atingindo 1,96%, a sua maior taxa de evolução no período estudado.

No último ano de mandato de FHC (1999–2002) a taxa sofreu uma pequena queda para 1,90% e, daí por diante, no governo Lula (2003-2010), a taxa caiu e se manteve estável a uma média de 1,54%. Isso significa que o orçamento das Forças Armadas teve um significativo acréscimo como mostrado no ANEXO C. No entanto, não acompanhou o mesmo ritmo de crescimento quando comparado à taxa de evolução do orçamento do MD em relação ao PIB no mesmo período.

Em suma, apesar de o País ter elevado seus gastos com o MD em termos absolutos não foi observada a mesma tendência quando se comparou tais despesas em relação ao PIB (SILVA, TAMER, 2013). A representatividade dos gastos militares em relação ao PIB foi reduzida, ou seja, a riqueza gerada com o crescimento econômico do País não foi direcionada na mesma proporção para o orçamento do MD.

Nesse sentido, de acordo com Almeida (2001), exceto por algumas especificidades, naturais a qualquer função governamental, o orçamento de defesa pode ser avaliado de acordo com alguns princípios orçamentários gerais: unidade, universalidade, periodicidade, especialidade, legitimidade, exclusividade, equilíbrio, publicidade e precisão.

O princípio da legitimidade tem recebido atenção especial nos dias de hoje. Ele se refere à elaboração de forma legítima do orçamento aprovado e executado, ou seja, em obediência aos interesses nacionais e segundo a ideia socialmente aceita do que seja correto. Portanto, continua Almeida (2001), diante da natural relação econômica entre recursos escassos e necessidades ilimitadas, a destinação de parcela orçamentária à defesa estaria restringindo a realização de despesas sociais esperadas pelo cidadão comum.

O orçamento como a economia, também empresta seus conceitos e princípios à análise do tema da defesa. Uma vez ser o orçamento, por excelência, o instrumento de concretização da atividade governamental, muito da adequada definição do perfil da defesa depende de sua apropriada inserção no contexto do orçamento nacional. Assim, a análise das questões de defesa segundo a ótica orçamentária tende a aproximar o assunto dos demais interesses nacionais. Em especial no que se refere às questões da legitimidade e do controle, a integração da ótica essencialmente militar à ótica orçamentária, ao impulsionar o controle cidadão sobre a defesa, acena para um importante passo na redefinição bem-sucedida das relações entre a sociedade civil e seus soldados. (ALMEIDA, 2001, p. 31).

Os recursos do Orçamento da União que foram destinados à defesa no período analisado não foram suficientes para atender aos projetos contemplados na END, mesmo porque 72% dos recursos, conforme observamos no ANEXO D, é destinado ao pagamento da folha salarial, aposentadorias e pensões. O orçamento específico para investimento e manutenção tem variado em torno de R\$ 9 bilhões, quantia muito inferior ao necessário e que pode dar a impressão inicial ao analisar o orçamento geral dispendido às Forças Armadas.

Segundo Amorim (2014), o ideal é que o orçamento total da defesa chegasse ao patamar de 2% do PIB, aumentando o investimento para quase R\$ 40 bilhões. Essa porcentagem colocaria o Brasil no mesmo nível de investimento de países em desenvolvimento, possibilitando a continuidade dos programas estratégicos das Forças Armadas e, por conseguinte, um maior incentivo para as indústrias nacionais.

A avaliação dos recursos orçamentários disponíveis para as Forças Armadas nos mostra o quão desafiador é administrá-los com as crescentes demandas da sociedade. Com orçamento e investimento limitados a forma vislumbrada para incentivar a indústria de defesa

foi por meio de medidas legais, como a aprovação da Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID)¹⁷, considerada por Cunha (2006) a mais importante medida tomada pelo MD na área de produtos de defesa.

A PNID definiu o conceito de BID, produto estratégico de defesa e tinha como finalidade o fortalecimento da sua indústria nacional. Ela foi uma precursora da Lei nº 12.598/2012 que, segundo Gambôa (2015), concorreu para o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa e estabeleceu regras de incentivo a esta área.

Dessa forma, percebe-se que mais do que um Ministério voltado para as demandas das Forças Armadas são necessárias políticas públicas e normas claramente definidas para o incentivo de outra área extremamente importante e claramente definida na END, a base industrial de defesa.

Portanto, a opinião de peritos nessa área é de fundamental importância para o arcabouço prático de verificação e análise das medidas implantadas pelo Governo Federal. Ademais, é importante correlacioná-las à base teórica para que o estudo não passe de um mero retrato da política presente. Em suma, a teoria do crescimento econômico torna-se uma importante ferramenta de análise das políticas públicas de incentivo à BID num espaço amostral de mais de uma década.

¹⁷ A Portaria nº 899/MD, de 19 de julho de 2005, aprovou a Política Nacional de Indústria de Defesa que tinha como objetivos: conscientização da sociedade em geral quanto à necessidade de o País dispor de uma forte BID; diminuição progressiva da dependência externa de produtos estratégicos de defesa, desenvolvendo-os e produzindo-os internamente; redução da carga tributária incidente sobre a BID, com especial atenção às distorções relativas aos produtos importados; ampliação da capacidade de aquisição de produtos estratégicos de defesa da indústria nacional pelas Forças Armadas; melhoria da qualidade tecnológica dos produtos estratégicos de defesa; aumento da competitividade da BID brasileira para expandir as exportações; e melhoria da capacidade de mobilização industrial na BID. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/pnid_politica_nacional_da_industria_de_defesa.pdf>, Acesso em 6 jul. 2015.

4 ANÁLISE DAS MEDIDAS DE INCENTIVO DO GOVERNO FEDERAL

Neste capítulo, analisar-se-á o desenvolvimento da indústria de defesa nacional sob a ótica da teoria do crescimento econômico. A percepção dos atores envolvidos nesse processo passa a ser importante para verificar se as medidas viabilizadoras de incentivo à BID foram suficientes para o seu desenvolvimento. Para tal, serão apresentados os aspectos de maior relevância para a indústria de defesa sob o ponto de vista dos seus principais atores: Forças Armadas e da Associação Brasileira de Indústrias de Defesa (ABIMDE).

4.1 A BID de acordo com a teoria do crescimento econômico

A BID é conhecida sob diversas formas. Uma bem aceita pela sociedade a define como um setor específico ou grupo de indústrias que apresentam algum grau de dependência em relação aos gastos e investimentos em defesa e de quem o Estado depende para atingir determinado grau de autossuficiência na construção e manutenção de seus meios de defesa e de guerra (citado por MATHEUS, 2010, DUNNE, 1995).

Para Dellagnezze (2008), o Brasil, entre os anos de 1970 e 1980, possuía uma indústria de defesa com grande capacidade produtiva. Existiam diversas empresas voltadas para a atividade militar que muito beneficiaram as empresas privadas brasileiras. A Engesa, Engenheiros Especializados S.A., foi a de maior êxito, pois conseguiu absorver todo o estudo da área militar e atender grande parte de sua demanda na área de caminhões e carros blindados.

Essa empresa foi apenas um exemplo de sucesso alcançado, inclusive, no mercado internacional, com a venda seus produtos contribuindo para o aumento do PIB. Convém lembrar que a indústria nacional contribui no somatório dos bens e serviços gastos pelo governo e da diferença de exportações e importações, a chamada balança comercial de acordo

com a teoria do crescimento econômico.

“A preocupação dos Estados com as indústrias de defesa se manifesta por um aspecto fundamental: o esforço do investimento. A indústria de defesa deve estar atrelada a um orçamento determinativo e não meramente autorizador. Um “Orçamento Consolidado de Defesa” seria a ferramenta de planejamento e gestão adequada para priorizar e ordenar programas consistentes, de modo a permitir o estabelecimento de prioridades e garantir a continuidade dos recursos por um período longo. Além disso, tais recursos deveriam ser caracterizados como investimento, e não como despesas, pois criam empregos, desenvolvem a tecnologia nacional e ainda geram excedentes de exportação superiores ao montante investido. Sem falar de sua contribuição para a modernização das Forças Armadas e para o aumento de seu poder dissuasório.” (DELLAGNEZZE, 2008, p. 41).

Entretanto, continua Dellagnezze (2008), com o passar dos anos a indústria de defesa foi encolhendo, a Engesa faliu no início da década de 1990 e o impacto na economia nacional foi logo percebido com perdas de divisas, de geração de empregos e o desestímulo à inovação tecnológica. Dessa forma, verifica-se que o incentivo à BID movimentou a economia nacional aumentando algumas variáveis da equação do PIB e, por conseguinte, ratificando a teoria do crescimento econômico.

4.2 Medidas de incentivo para a Base Industrial de Defesa

Uma das primeiras medidas a serem tomadas à organização do setor de Defesa foi a criação da Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança (ABIMDE). Portanto, a Associação foi criada em 1985 para congregar as empresas de Defesa e Segurança, braço civil da soberania, para que de maneira uníssona apresentasse sugestões e reclamos visando o crescimento da BID (GAMBÔA, 2015).

Segundo Gambôa (2015), a associação conta com cerca de 220 empresas associadas e diversas filiações e desfiliações decorrentes da conjuntura econômica. Embora o MD tenha garantido que os Projetos Estratégicos das Forças Armadas fossem preservados dos ajustes fiscais impostos pelo cenário econômico percebe-se que a execução tem ocorrido de forma mais lenta do que o previsto.

O impacto dos ajustes fiscais ao longo dos anos são sentidos pelos vários projetos estratégicos das Forças Armadas. Pequenas e médias empresas foram obrigadas a ajustarem seus quadros, resultando em demissões, causando grande impacto na economia nacional (GAMBÔA, 2015).

Comprova-se, mais uma vez, que as políticas públicas de incentivo às indústrias de defesa no País são importantes. Traçando um paralelo com a teoria do crescimento econômico observa-se que o governo tem papel fundamental no incentivo ao desenvolvimento do setor, quer seja com investimentos, quer seja com incentivos fiscais para desoneração dos gastos com impostos.

Outro ponto citado por Gambôa (2015) é a demissão de mão-de-obra qualificada por conta do desaquecimento do setor. Para Hirschfeld (2015), o País não pode perder novamente todo o investimento já comprometido com tanto crescimento tecnológico já adquirido por militares e empresas do setor da Defesa. Exemplo disso foi o Programa Nuclear da Marinha (PNM) que ficou paralisado por décadas e que, em 2008, foi retomado com o Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB)¹⁸.

A evolução do presente estudo remete às medidas viabilizadoras de incentivo da indústria de defesa. O aumento dos investimentos no setor da defesa são essenciais e importantes. Entretanto, não são os únicos na opinião de Gambôa (2015). A primeira medida viabilizadora foi a publicação das diretrizes para a reorganização da BID na Estratégia Nacional de Defesa.

Medidas fiscais de incentivo corroborando com as políticas públicas são outros exemplos do quão importante é o apoio do Governo Federal nesse processo. A promulgação da Lei nº 12.598/2012 estabelecendo normas especiais para compras, contratações,

¹⁸ O PROSUB é o programa estratégico da Marinha do Brasil que tem como propósito a construção de quatro submarinos convencionais, um de propulsão nuclear e a construção de um estaleiro e base naval de submarinos no município de Itaguaí-RJ. DGePEM. Projetos Estratégicos da Marinha do Brasil. Palestra ministrada aos alunos do C-EMOS 2015. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2015. MS Power Point, 83 slides. Não publicado.

desenvolvimentos e as formas de habilitação ao Regime Especial Tributário para as Indústrias de Defesa (RETID) também foi um grande passo que ratifica esta afirmação.

Para Gambôa (2015) as medidas viabilizadoras são divididas para os mercados interno e externo e são consideradas necessárias para o incentivo à BID. Para o mercado interno são listadas a elaboração de legislação objetiva que motive os responsáveis pelas aquisições de sistemas e produtos de defesa a priorizar sua compra na BID brasileira e a visibilidade antecipada do escopo, do cronograma e do orçamento dos projetos estratégicos permitindo que as empresas nacionais se preparem adequadamente para atendimento às necessidades.

No mercado externo, como medida de crescimento da balança comercial brasileira, segundo a teoria do crescimento econômico e em consonância com a equação do PIB, podem ser criadas medidas governamentais que promovam a exportação de produtos de defesa e segurança e orientem os servidores públicos a participar e contribuir na conquista de clientela estrangeira para os produtos nacionais.

Os acordos bilaterais entre os países incentivarão as vendas interestatais, atendendo àqueles países desejosos de comprar produtos de defesa do Brasil e permitirá oferecer garantias do Estado contra turbulências do mercado internacional.

Verifica-se, portanto, que o Governo Federal tem papel preponderante no fortalecimento da BID. O MD como interlocutor nesse processo tem exercido esse papel intermediário de concentrar as demandas estratégicas das Forças Armadas e o desenvolvimento das empresas e indústrias do setor. Tal importância foi comprovada com a publicação dos seus diversos documentos condicionantes de nível político e estratégico, quais sejam: PND, END e LBDN (HIRSCHFELD, 2015).

Fica bem claro para Hirschfeld (2015) que os benefícios adquiridos com o desenvolvimento das Forças Armadas e da BID são muito grandes. Programas estratégicos

como o PROSUB são baseados no que ele chama de “tripé do desenvolvimento”: transferência de tecnologia para o País, capacitação de pessoal e a nacionalização para contribuir com o desenvolvimento da indústria nacional.

Ademais, continua sendo fundamental a elaboração de medidas viabilizadoras que orientem o desenvolvimento da BID. O MD e a ABIMDE tem importante papel nesse processo. Mais do que a criação de leis e incentivos é necessário que o Governo Federal continue empenhado em manter o investimento crescente no setor e desburocratizar a criação de empresas estratégicas de defesa (EED).

Portanto, o almejado crescimento econômico pode ser alcançado com uma série de medidas estruturantes do Governo Federal. Muitos setores estão envolvidos nesse processo. As variáveis do PIB são conhecidas e o desenvolvimento da BID é parte fundamental na elevação dessa equação.

5 CONCLUSÃO

A criação do Ministério da Defesa foi uma profunda mudança ocorrida no plano institucional da Defesa brasileira. Formalmente criado em 1999, rapidamente tomou corpo, instituiu o conceito de Estado-Maior Conjunto e passou a coordenar o esforço integrado de Defesa, visando contribuir para a garantia da soberania, dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, do patrimônio nacional, a salvaguarda dos interesses nacionais e o incremento da inserção do Brasil no cenário internacional.

Após amplo debate com diversos segmentos da sociedade foram publicados os documentos de mais alto nível de planejamento político e estratégico nacional de defesa. A motivação para a criação do Ministério da Defesa atendia aos interesses do Estado e da sociedade brasileira. Portanto, trouxe consigo o papel de interlocutor entre o que se desejava das Forças Armadas e o que elas poderiam oferecer para o crescimento econômico do País e, ainda hoje, é objeto de estudo.

A pesquisa foi orientada para a verificação de medidas viabilizadoras do atual modelo de incentivo ao setor da Defesa a fim de contribuir para o fortalecimento da BID e para a redução da dependência em relação às fontes externas de obtenção de equipamentos e artigos de defesa.

A análise da questão fez com que a resposta fosse buscada na aplicação prática de tudo aquilo que foi citado nos documentos de planejamento de mais alto nível do setor de Defesa. Verificou-se que um dos eixos estruturantes da END é a base industrial de defesa e que entre as suas principais diretrizes consta a prioridade ao desenvolvimento de capacitações tecnológicas nacionais e a reorganização da BID.

Apoiado no alicerce teórico do crescimento econômico percebeu-se que além de recursos financeiros regulares e em níveis adequados são necessárias políticas públicas e normas claramente definidas para o desenvolvimento da BID. Portanto, a promulgação da Lei

nº 12.598, de 22 de março de 2012, estabelecendo incentivos fiscais para desoneração dos gastos produtivos com impostos foi de grande importância para o aquecimento do setor e, a médio e longo prazo, serão percebidos por afetarem diretamente a vida dos cidadãos.

As dificuldades impostas pela economia contemporânea evidenciam a necessidade de comprometimento governamental na continuidade do investimento no setor de defesa e segurança. O País não pode perder todo o investimento comprometido e já adquirido por militares e empresas de Defesa. Não podem mais ser encarados como políticas de Governo, mas, como políticas de Estado.

A partir dessa constatação, as conclusões do estudo podem ser divididas em dois blocos, as medidas viabilizadoras adotadas para o mercado interno, que diz respeito às regras adotadas para o incentivo das aquisições do setor com empresas nacionais e, para o mercado externo, que estão relacionadas ao incentivo de exportação de produtos de defesa nacionais.

Para o mercado interno é necessária a elaboração de legislação objetiva que instrua, oriente e motive os responsáveis pelas aquisições de sistemas e produtos de defesa a priorizar sua compra na BID brasileira, ou seja, o mercado interno deve visar o desenvolvimento, o bem-estar da população e a autonomia tecnológica do País.

Na mesma linha de pensamento, ainda para o mercado interno, definir e divulgar, com a necessária antecedência, os principais projetos estratégicos do MD. A visibilidade antecipada do escopo, do cronograma e do orçamento desses projetos permitirá que a BID se prepare adequadamente para atendimento às necessidades.

Ademais, para o mercado externo, como medida de crescimento da balança comercial brasileira, é importante a criação de medidas governamentais que promovam a exportação de produtos de defesa e segurança e orientem os servidores públicos a participar e contribuir na conquista de clientela estrangeira para os produtos nacionais. Os acordos bilaterais incentivarão as vendas interestatais, atendendo àqueles países desejosos de comprar

produtos de defesa do Brasil, e permitirá oferecer garantias do Estado brasileiro contra turbulências do mercado internacional.

Os estudos realizados permitem concluir que o Ministério da Defesa tem papel muito importante no fortalecimento da BID. Deve atuar como interlocutor no processo produtivo da Base Industrial de Defesa, concentrando as demandas estratégicas das Forças Armadas para auxiliar e promover o desenvolvimento das empresas e indústrias do setor.

O desenvolvimento da BID trará benefícios para o País no chamado tripé do desenvolvimento: transferência de tecnologia, capacitação de pessoal e nacionalização. A constante revisão dos documentos de planejamento de nível político e estratégico faz parte da agenda do Governo Federal e, portanto, apresenta-se como oportunidade para futuras linhas de pesquisa, em complemento ao que foi apresentado neste estudo.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C. W. L. **Economia e orçamento para a defesa nacional**. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 32, n. 90, p. 22-32, out./dez. 2001. Disponível em: <https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3028/1/revista_do_tcu_32_90.pdf>. Acesso em 26 jun. 2015.

AMORIM, Celso. **Audiência Pública no Senado Federal**. In: Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional, Brasília, 2014. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/noticias/tv/programaListaPadrao.asp?txt_titulo_menu=Resultado%20da%20pesquisa&IND_ACESSO=S&IND_PROGRAMA=&COD_PROGRAMA=&COD_VIDEO=334926&ORDEM=0&QUERY=defesa&pagina=7>. Acesso em: 6 jul. 2015.

BARBOSA, Nelson e SOUZA, José Antônio Pereira. **A Inflexão do Governo Lula: Política Econômica, Crescimento e Distribuição de Renda**. In: E. Sader e M. A. Garcia (orgs.) *Brasil: entre o Passado e o Futuro*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo e Editora Boitempo. Disponível em: <<https://nodoctruments.files.wordpress.com/2010/03/barbosa-nelson-souza-jose-antonio-pereira-de-inflexao-governo-lula-politica-economica-crescimento-distribuicao-de-renda.pdf>>. Acesso em: 26 jun. 2015.

BLANCHARD, Olivier. **Macroeconomia**. Tradução de Mônica Rosemberg. São Paulo: Editora Pearson Education do Brasil, 2004, 721 p. Título Original: Macroeconomics Third Edition.

BRASIL. Banco Central do Brasil. **Entenda o Conselho Monetário Nacional**. Brasília, 2015. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/?CMNENTENDA>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

_____. Câmara dos Deputados. **Os Projetos Estratégicos das Forças Armadas: Contribuição ao desenvolvimento nacional**. In: Seminário do Ministério da Defesa, BRASIL, 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/eventos/2014/seminario-os-projetos-estrategicos-das-forcas-armadas-contribuicao-ao-desenvolvimento-nacional/5-ari-matos-cardoso-secretario-geral-do-ministerio-da-defesa/view+&cd=1&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&client=firefox-a>>. Acesso em: 19 jul. 2015.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília, 1988. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acervo/constituicao-federal>>. Acesso em: 29 jun. 2015.

_____. Ministério da Defesa. Portaria nº 899/MD, de 19 de julho de 2005. **Aprova a Política Nacional da Indústria de Defesa – PNID**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2005a. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/publicacoes/pnid_politica_nacional_da_industria_de_defesa.pdf>, Acesso em 6 jul. 2015.

_____. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2012a. Disponível em: <www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/pnd.pdf>. Acesso em 16 jun. 2015.

_____. _____. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2012b. Disponível em: < <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/lbdn.pdf>>. Acesso em: 16 jun. 2015.

_____. _____. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2012c. Disponível em: <www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes07/end.pdf>. Acesso em 16 jun. 2015.

_____. Presidência da República. Lei nº 10.973, de 2 dezembro de 2004. **Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 3 dez. 2004. Seção 1. p. 2. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/110.973.htm>. Acesso em 3 jul. 2015.

_____. _____. Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005. **Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 jun. 2005b. Seção 1 p. 5. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5484.htm>. Acesso em 9 jul. 2015.

_____. _____. Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008. **Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 19 dez. 2008. Seção 1. p. 4. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm>. Acesso em: 9 jul. 2015.

_____. _____. Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010. **Altera a Lei Complementar nº 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 26 ago. 2010. Seção 1. p. 1 Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/leis/LCP/Lcp136.htm>. Acesso em 2 jul. 2015.

_____. _____. Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012. **Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa; dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa; altera a Lei no 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 22 mar. 2012. Seção 1. p. 1. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Lei/L12598.htm>. Acesso em: 18 abr. 2015

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à Teoria Geral da Administração**. 7 ed. São Paulo: Ed. Campus, 2004, 634 p.

CUNHA, Marcílio Boavista. **A indústria brasileira de material de defesa (IBMD)**. In: Revista do Clube Naval, 2006. Pg 21 a 24.

DELLAGNEZZE, René. **200 anos da Indústria de Defesa no Brasil**. 1 ed. Taubaté: Ed. Cabral, 2008, 112 p.

DGePEM. **Projetos Estratégicos da Marinha do Brasil**. Palestra ministrada aos alunos do C-EMOS 2015. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, 2015. *MS Power Point*, 83 slides. Não publicado.

DIAS, Reinaldo. **Ciência Política**. 2 ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2013, 305 p.

DORNBUSCH, Rudiger; FISCHER, Stanley; STARTZ, Richard. **Macroeconomia**. Tradução de João Gama Neto. Porto Alegre, RS: AMGH, 2013. 627 p. Título Original: *Macroeconomics*, 11 Th Edition.

EUA. International Monetary Fund. About the IMF. New York, 2015. Disponível em <<http://www.imf.org/external/about.htm>>. Acesso em 24 jun. 2015.

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELOS, Ana Cristina de. **Manual para Normalização de Publicações Técnico-Científicas**. 8. Ed. Belo Horizonte: UFMG, 2007, 255 p.

FUCCILLE, Luis Alexandre. **Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil**. 2006. 291 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006. Disponível em: <<http://www.bibliotecadigital.unicamp.br/document/?code=vtls000378085&fd=y>>. Acesso em: 29 jun. 2015.

GAMBÔA, Carlos Afonso Pierantoni. São Paulo, SP, 29 jun. 2015. Entrevista concedida a Leonardo Mesquita Araujo.

GREMAUD, Patrick Amaury; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; TONETO JÚNIOR, Rudinei. **Economia Brasileira Contemporânea**. 7 ed. São Paulo: Editora Atlas, 2012, 659 p.

HIRSCHFELD, Gilberto Max Roffé. Rio de Janeiro, RJ, 8 jul. 2015. Entrevista concedida a Leonardo Mesquita Araujo.

MATHEUS, Alexandre S. **Indústria de defesa: uma análise da rede nacional a partir da teoria da dependência de recursos** – Fundação Getúlio Vargas, Escola de Administração Pública e de Empresas, Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/6980>>. Acesso em: 20 jun. 2015. 120p.

MEIRELLES, Henrique de Campos. **Implementação da Política Monetária no Brasil**. In: Comissão de Finanças e Tributação da Câmara dos Deputados, Brasília, 2006. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/pec/apron/Apres/20060221PRRegime%20de%20metas%20para%20a%20infla%E7%E3o.pdf>>. Acesso em: 18 mai. 2015.

ROSSETI, José Paschoal. **Introdução à economia**. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2002. 512 p.

SILVA, A. S. e TAMER, C. M. V. S. **Alocação de recursos orçamentários para o Ministério da Defesa: uma análise do período compreendido pelos governos FHC e Lula**. Revista da Escola de Guerra Naval, v.19, n. 2, p. 331 - 353, jul./dez. 2013.

VERGARA, Sylvia C. **Projetos e relatórios em administração**. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2007. 84 p.

VESENTINI, José William. **Novas Geopolíticas**. 5 ed. São Paulo: Contexto, 2013. 125 p.

APÊNDICE A – Questionário COGESN

Tema: O desenvolvimento de uma indústria de defesa no Brasil e as limitações e desafios impostos pela economia.

Este questionário tem o objetivo de analisar se a criação do Ministério da Defesa, em 10/JUN/1999, em que pese às dificuldades impostas pela economia, contribuiu para o desenvolvimento da base industrial de defesa. Desta forma, pretende-se identificar oportunidades e gestões públicas que favoreceriam o desenvolvimento e fomento da indústria nacional e, por conseguinte, o crescimento da economia brasileira.

Sobre o responsável pelo preenchimento:

Nome: Almirante-de-Esquadra (RM1) Gilberto Max Roffé Hirschfeld

Cargo/ Função: Coordenador-Geral

Sobre a organização:

Nome: COORDENADORIA-GERAL DO PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO DE SUBMARINO COM PROPULSÃO NUCLEAR (COGESN)
--

Sede principal: Ilha das Cobras - Arsenal de Marinha do Rio de Janeiro – Ed. 26 – 4º andar
--

Atividade principal: Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB)

1 – O Senhor trabalhou no Ministério da Defesa por ocasião da sua criação. Em sua opinião, quais os fatores que contribuíram para a sua criação?

A diversidade e a complexidade dos assuntos de competência até então tratadas pelo Estado-Maior das Forças Armadas e Ministérios Militares, e a necessidade de padronizar determinadas operações militares; doutrinas de operações conjuntas; políticas e estratégias militares; entre outros assuntos, contribuíram para a criação do Ministério da Defesa (MD) em 10 de junho de 1999.

Assim o Brasil supriu a necessidade até então existente de possuir um órgão da administração pública federal que pudesse coordenar o esforço integrado de defesa, que era realizado pelo Estado-Maior das Forças Armadas e Ministérios Militares.

2 – Depois desses 16 anos como o Senhor avalia o desenvolvimento da base industrial de defesa nacional? O Governo Federal e, mais especificamente, o Ministério da Defesa, teve alguma participação nesse processo?

Em 2008, com o lançamento da Estratégia Nacional de Defesa (END), e posterior revisão em 2012, o MD pôde, com a participação da sociedade, traçar as metas que assegurassem alcançar os objetivos da Defesa Nacional. Foi a primeira vez que a sociedade disse o que esperava das Forças Armadas.

A END estabeleceu o desenvolvimento da indústria de defesa nacional e a independência tecnológica como diretrizes indispensáveis para o adequado equipamento das Forças Armadas e para o próprio desenvolvimento nacional. Conseqüentemente, foi verificada uma reestruturação da indústria brasileira de produtos de defesa para iniciar o processo de capacitação da indústria nacional de produtos de defesa a conquistar autonomia em tecnologias indispensáveis à Defesa.

Considero esta capacitação muito positiva, uma vez que tem sido verificada a existência de empresas capazes e que investem no desenvolvimento de forma a alcançar a autonomia.

O Governo Federal e, mais especificamente, o MD, tem participação nesse processo. A Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD) tem incentivado medidas e participado de atividades voltadas para o desenvolvimento da indústria nacional de produtos de defesa. Por exemplo, a criação, em abril de 2012, do Núcleo de Promoção Comercial (NPC-MD), com a finalidade de elaborar ações voltadas para o incentivo ao desenvolvimento e à promoção comercial de produtos de defesa brasileiros; e para a atração de capital e tecnologias que possam ser empregados no desenvolvimento de produtos de defesa ou de uso dual. Outro exemplo é o levantamento da Base Industrial de Defesa (BID) e incentivo ao aumento das exportações.

3 – Falando especificamente do relacionamento da COGESN com as indústrias de defesa, sabe-se que o PROSUB tem relacionamento com muitas empresas nacionais e estrangeiras. O Senhor percebe que houve incremento e interesse das indústrias de defesa nacionais em participar desse Programa? O interesse das empresas brasileiras tem aumentado ou diminuído? Por quê?

O PROSUB possibilitou que fosse realizado um levantamento das indústrias que compõem a BID. Com isto verificamos a existência de indústrias com grande capacidade e potencialidade neste importante setor da economia nacional e que têm sim, interesse em participar do Programa e, cada vez mais, se capacitar para desenvolver e fornecer equipamentos e sistemas, com grande valor tecnológico agregado.

Esse interesse ocorre devido à possibilidade dessas empresas aumentarem o conteúdo tecnológico de seus produtos e, conseqüentemente, o valor agregado. Desta forma, contribuirá para o aumento das exportações brasileiras. As empresas por sua vez, poderão buscar segmentos de mercado onde a indústria de defesa brasileira possa ser competitiva, através de feiras e outros eventos internacionais.

4 – O Senhor sabe quantas empresas nacionais, aproximadamente, trabalharam com a COGESN por ocasião de sua criação e quantas estão envolvidas hoje?

No caso dos quatro S-BR, o processo de nacionalização está disposto, contratualmente, em 104 projetos. Estima-se que, para cada submarino a ser produzido no Brasil, mais de 36 mil itens serão fabricados por mais de 100 empresas brasileiras, incluindo sistemas, equipamentos e componentes, treinamento para o desenvolvimento e integração de softwares específicos, e suporte técnico para as respectivas empresas durante a fabricação dos itens.

No caso da construção da infraestrutura industrial e de apoio, composta pela Unidade de Fabricação de Estruturas Metálicas (UFEM) e Estaleiros e Base Naval (EBN), no Município de Itaguaí-RJ, mais de 600 empresas participam, sendo 190 as principais em valores.

5 – Como é o relacionamento da COGESN com os órgãos públicos fiscalizadores das contas públicas (CGU, CJU e TCU)?

O relacionamento é o melhor possível. Por iniciativa da Marinha / COGESN o TCU audita os contratos desde o início do processo.

Conforme prevê a legislação em vigor, a AGU/CJU é frequentemente consultada em todos os processos de compra realizados.

6 - O Senhor acredita que um Programa dessa monta e investimento pode ser paralisado ou interrompido por conta dos ajustes fiscais ora vigentes?

Os recursos financeiros, materiais e humanos investidos até o momento, a realização e conclusão de grande parte das obras de infraestrutura industrial, aliado ao forte envolvimento da Base Industrial de Defesa e de financiamento externo com compromissos contratuais internacionais fez com que o PROSUB tenha atingido avanços significativos no campo tecnológico e social, que dependerão da continuidade do atual processo de desenvolvimento do País e respectivos recursos de investimento. Espero que esse processo não seja penalizado por falta de recursos.

7 – Há alguma sugestão que o Senhor vislumbra que poderia ser adotada pelo governo federal para alavancar a nossa base industrial de defesa?

A manutenção ou incremento dos recursos investidos pelo Governo Federal nos Programas das Forças garantirão o desenvolvimento da BID e promoverão as condições essenciais e necessárias à manutenção dos investimentos empresariais na capacitação das empresas desse segmento no sentido de se tornarem aptas para fornecerem equipamentos e sistemas, com alto valor tecnológico agregado, para os programas estratégicos.

APÊNDICE B – Questionário – ABIMDE

Tema: O desenvolvimento de uma indústria de defesa no Brasil e as limitações e desafios impostos pela economia.

Este questionário tem o objetivo de analisar se a criação do Ministério da Defesa, em 10/JUN/1999, em que pese às dificuldades impostas pela economia, contribuiu para o desenvolvimento da base industrial de defesa. Desta forma, pretende-se identificar oportunidades e gestões públicas que favoreceriam o desenvolvimento e fomento da indústria nacional e, por conseguinte, o crescimento da economia brasileira.

Sobre o responsável pelo preenchimento:

Nome: Vice-Almirante (RM1) Carlos Afonso Pierantoni Gambôa
--

Cargo/ Função: Vice-Presidente Executivo
--

Sobre a organização:

Nome: ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE MATERIAIS DE DEFESA E SEGURANÇA (ABIMDE)
--

Sede principal: Avenida Paulista, 460 – 17º andar – Bela Vista – São Paulo - SP

Atividade principal: Congregar as empresas e instituições nacionais que participem de uma ou mais das etapas de pesquisa, de desenvolvimento, de produção e de apoio logístico de produtos de defesa e segurança, além de contribuir para o fortalecimento da base industrial, logística, científica e tecnológica, nacional, de defesa e segurança e, em consequência, para o engrandecimento social e econômico e para a autonomia tecnológica do país.

1 – Qual a data de criação da ABIMDE? Qual foi o maior fator incentivador para a sua criação?

A ABIMDE foi criada em 9 de agosto de 1985. Congregar as empresas de Defesa e Segurança-Braço civil da Soberania para de modo unísono apresentar as sugestões e reclamos visando o crescimento da Base Industrial de Defesa.

2 – Quantas empresas a ABIMDE têm hoje associadas? Quem são os clientes dessas empresas?

Cerca de 220 associadas. Digo “cerca de”, pois temos admissões e desfiliações decorrentes da conjuntura econômica. Os principais clientes são o MD (Marinha, EB e FAB) e o MJ (Policias Federais, Estaduais e Municipais).

3 – Todas as empresas associadas são classificadas como empresa estratégica de defesa (EED)? Quais as maiores dificuldades para a obtenção dessa classificação e quais são os seus reais benefícios?

Somente 60 empresas estão classificadas pelo MD como EED. A lei nº 12.598 especifica os requisitos para que uma empresa seja classificada como EED. Como real benefício cito a habilitação da empresa ao RETID- Regime Tributário Especial para Indústrias de Defesa em fase de implantação. Este regime permite o cancelamento dos tributos federais nas vendas para os órgãos do governo.

4 – Quais as principais medidas adotadas pelo governo federal para o incentivo e crescimento da base industrial de defesa? O Senhor acredita que essas medidas são suficientes?

A ABIMDE trabalha em conjunto com os MD, MDIC, MRE e MJ, bem como junto ao Legislativo visando o crescimento da BID. Neste atual momento estamos focando as exportações em face do ajuste econômico interno porque estamos passando.

5 – Diante desse novo cenário econômico o Senhor já conseguiu mensurar se houve algum impacto nas empresas ligadas aos principais projetos estratégicos em desenvolvimento pelas Forças Armadas?

O MD tem garantido que os Projetos Estratégicos serão preservados embora passem a ser executados de forma mais lenta do que previsto. O impacto do ajuste fiscal já é sentido em vários projetos em andamento e está retardando o início de novos projetos como é o caso do SISGAAZ. A imprensa tem noticiado a demissão de mão de obra qualificada na Helibras-Projeto HX-BR e na IVECO - Projeto Guarani. Pequenas e médias empresas também estão sendo obrigadas a demitir causando grande impacto em seus quadros.

6 – A política fiscal e as leis vigentes, em sua opinião, são suficientes para o desenvolvimento da base industrial de defesa?

Difícil resposta, pois sempre desejamos o melhor para nosso setor. Entretanto entendemos que o ajuste fiscal é necessário e esperamos que seja passageiro e propicie a retomada do crescimento.

APÊNDICE C – TAXA DE VARIAÇÃO DO PIB ENTRE 1998 E 2010

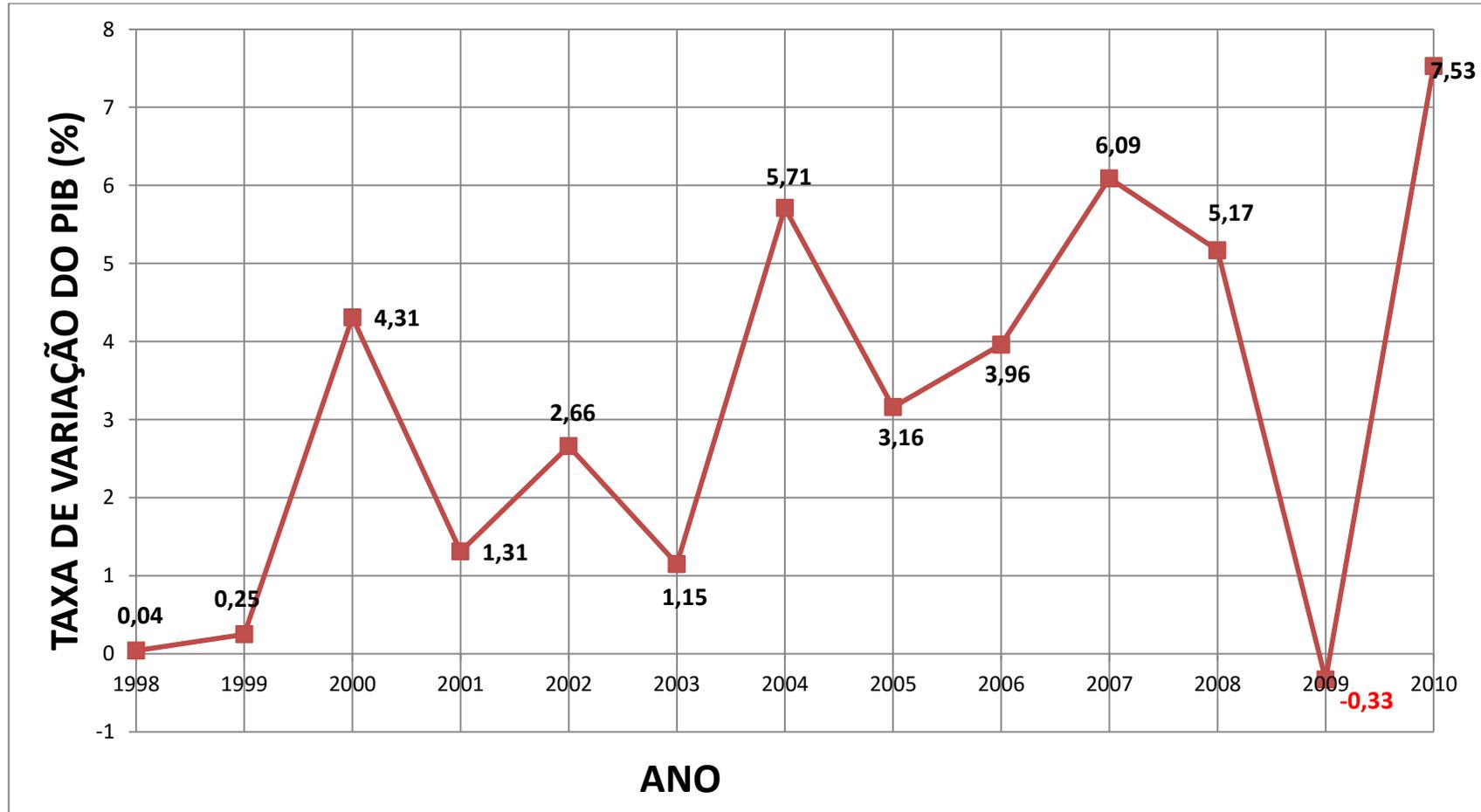


GRÁFICO 1 – Histórico da taxa de variação do PIB entre os anos de 1998 e 2010.

Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do Banco Central do Brasil – Série Histórica – Índice de dados econômicos.

**APÊNDICE D - VARIAÇÃO DO ORÇAMENTO DO MINISTÉRIO DA DEFESA
EM FUNÇÃO DO PIB ENTRE 1998 E 2010**

**TAXA DE VARIAÇÃO DO ORÇAMENTO DO
MD EM FUNÇÃO DO PIB (%)**

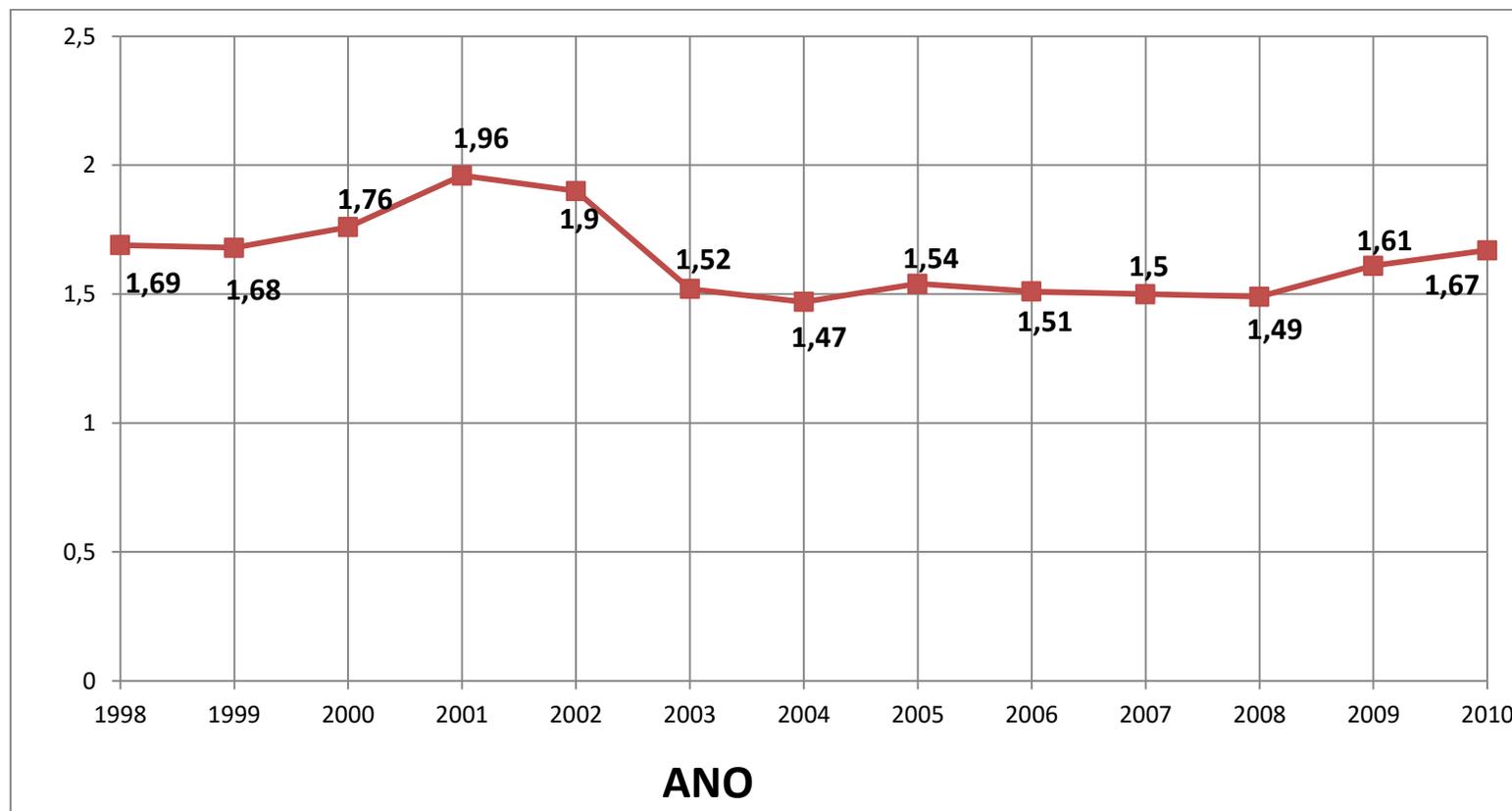


GRÁFICO 2 – Histórico da taxa de variação do orçamento do Ministério da Defesa em função do PIB (1998 e 2010).
Fonte: Elaborado pelo autor com base nos dados do IBGE e STN.

ANEXO A

 BANCO CENTRAL DO BRASIL Histórico de Metas para a Inflação no Brasil						
Ano	Norma	Data	Meta (%)	Banda (p.p.)	Limites Inferior e Superior (%)	Inflação Efetiva (IPCA % a.a.)
1999			8	2	6-10	8,94
2000	Resolução 2.615	30/6/1999	6	2	4-8	5,97
2001			4	2	2-6	7,67
2002	Resolução 2.744	28/6/2000	3,5	2	1,5-5,5	12,53
2003 ^{1/}	Resolução 2.842	28/6/2001	3,25	2	1,25-5,25	
	Resolução 2.972	27/6/2002	4	2,5	1,5-6,5	9,30
2004 ^{1/}	Resolução 2.972	27/6/2002	3,75	2,5	1,25-6,25	
	Resolução 3.108	25/6/2003	5,5	2,5	3-8	7,60
2005	Resolução 3.108	25/6/2003	4,5	2,5	2-7	5,69
2006	Resolução 3.210	30/6/2004	4,5	2	2,5-6,5	3,14
2007	Resolução 3.291	23/6/2005	4,5	2	2,5-6,5	4,46
2008	Resolução 3.378	29/6/2006	4,5	2	2,5-6,5	5,90
2009	Resolução 3.463	26/6/2007	4,5	2	2,5-6,5	4,31
2010	Resolução 3.584	1/7/2008	4,5	2	2,5-6,5	5,91
2011	Resolução 3.748	30/6/2009	4,5	2	2,5-6,5	6,50
2012	Resolução 3.880	22/6/2010	4,5	2	2,5-6,5	5,84
2013	Resolução 3.991	30/6/2011	4,5	2	2,5-6,5	5,91
2014	Resolução 4.095	28/6/2012	4,5	2	2,5-6,5	6,41
2015	Resolução 4.237	28/6/2013	4,5	2	2,5-6,5	
2016	Resolução 4.345	25/6/2014	4,5	2	2,5-6,5	

^{1/} A Carta Aberta, de 21/1/2003, estabeleceu metas ajustadas de 8,5% para 2003 e de 5,5% para 2004.

TABELA 1 – Histórico de metas para a inflação no Brasil e a inflação efetiva medida (IPCA % a.a.)

Fonte: Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/Pec/metas/TabelaMetaseResultados.pdf>>. Acesso em 20 jun. 2015.

ANEXO B

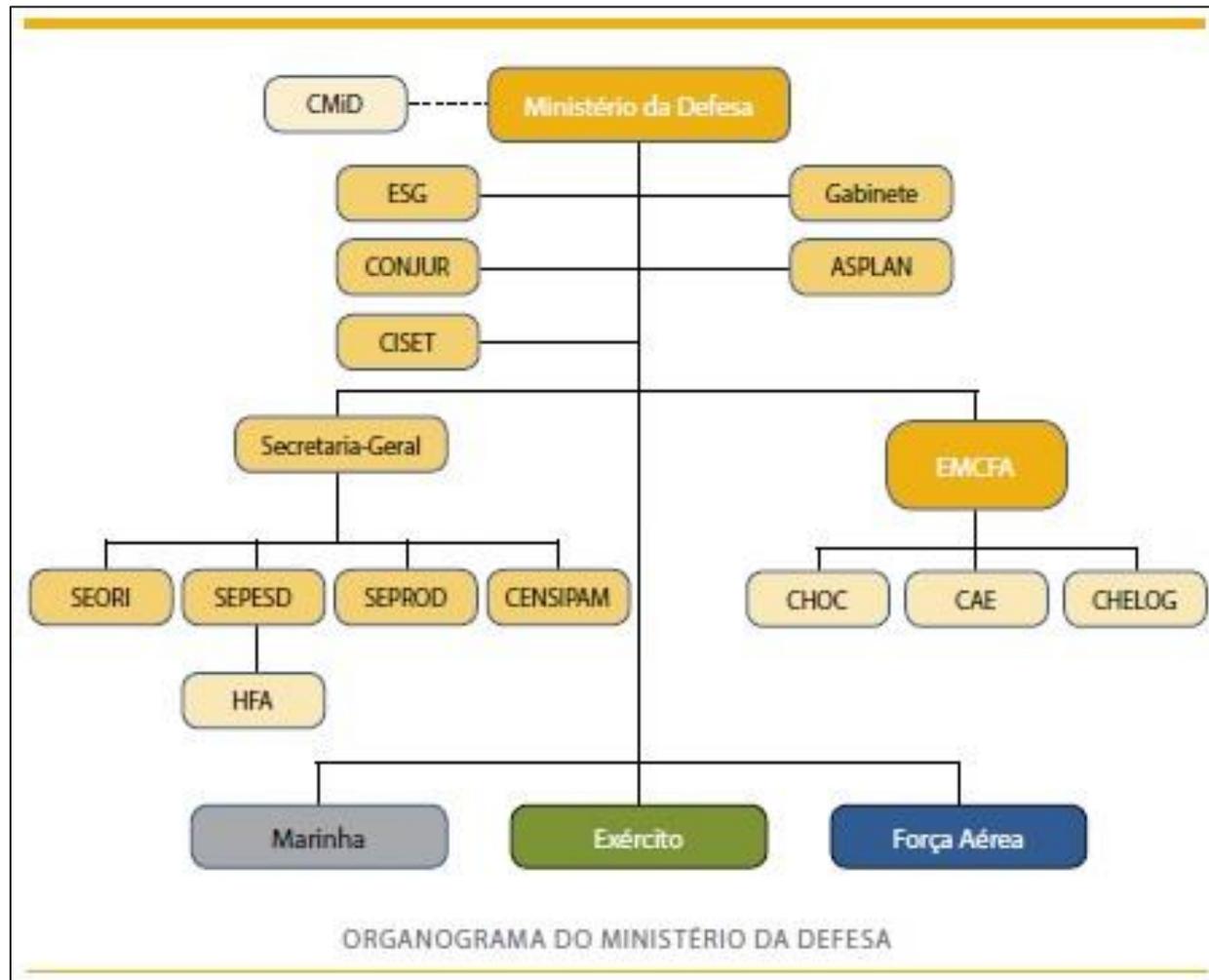


FIGURA 1 – Organograma do Ministério da Defesa
 Fonte: BRASIL, 2012b. **Livro Branco de Defesa Nacional.**

ANEXO C

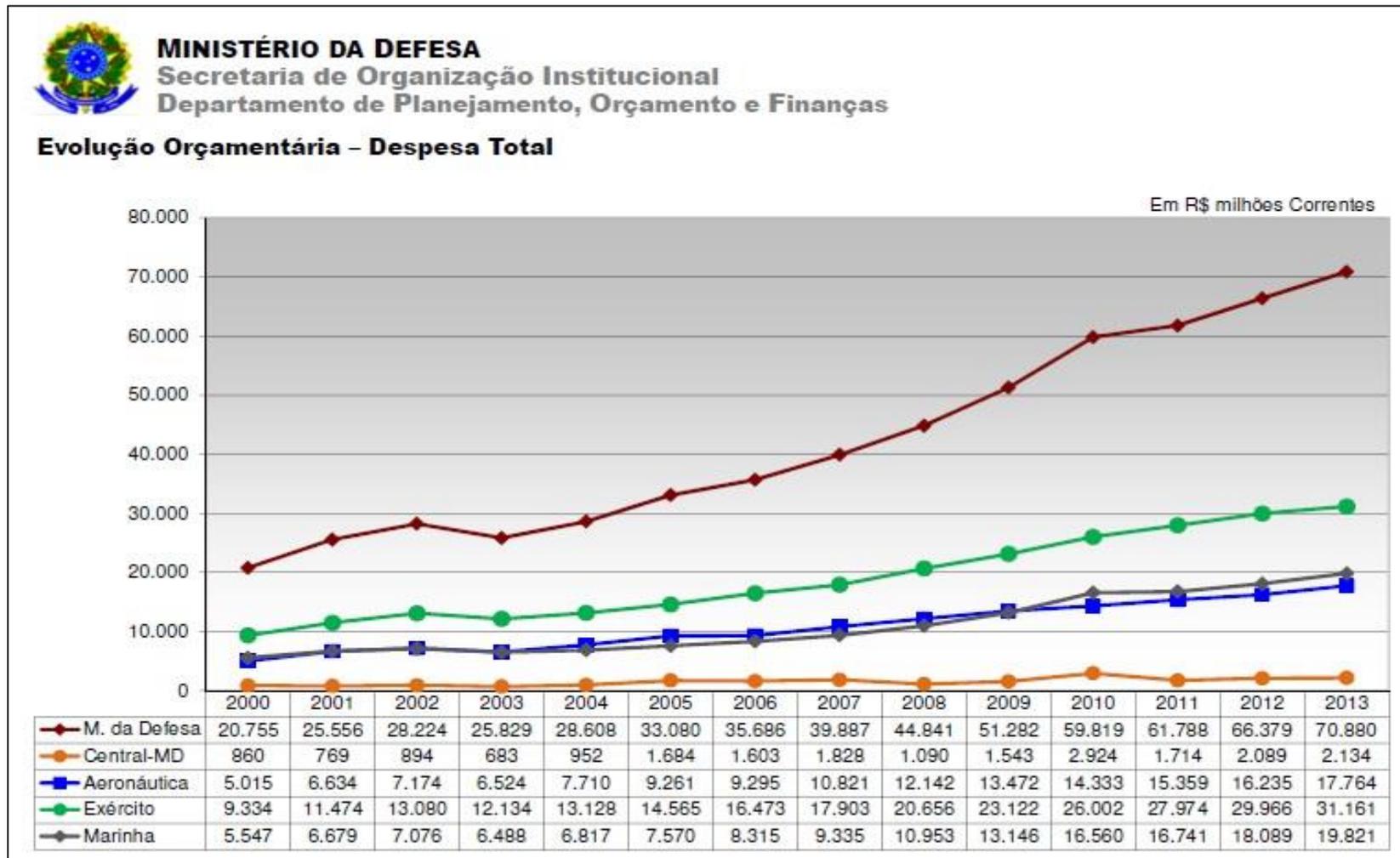


GRÁFICO 3 – Evolução orçamentária do Ministério da Defesa entre os anos de 2000 e 2013.

Fonte: Disponível em: < http://www.defesa.gov.br/arquivos/lai/despesas/serie_estatistica_1995_2013.pdf>. Acesso em 4 jul. 2015.

ANEXO D

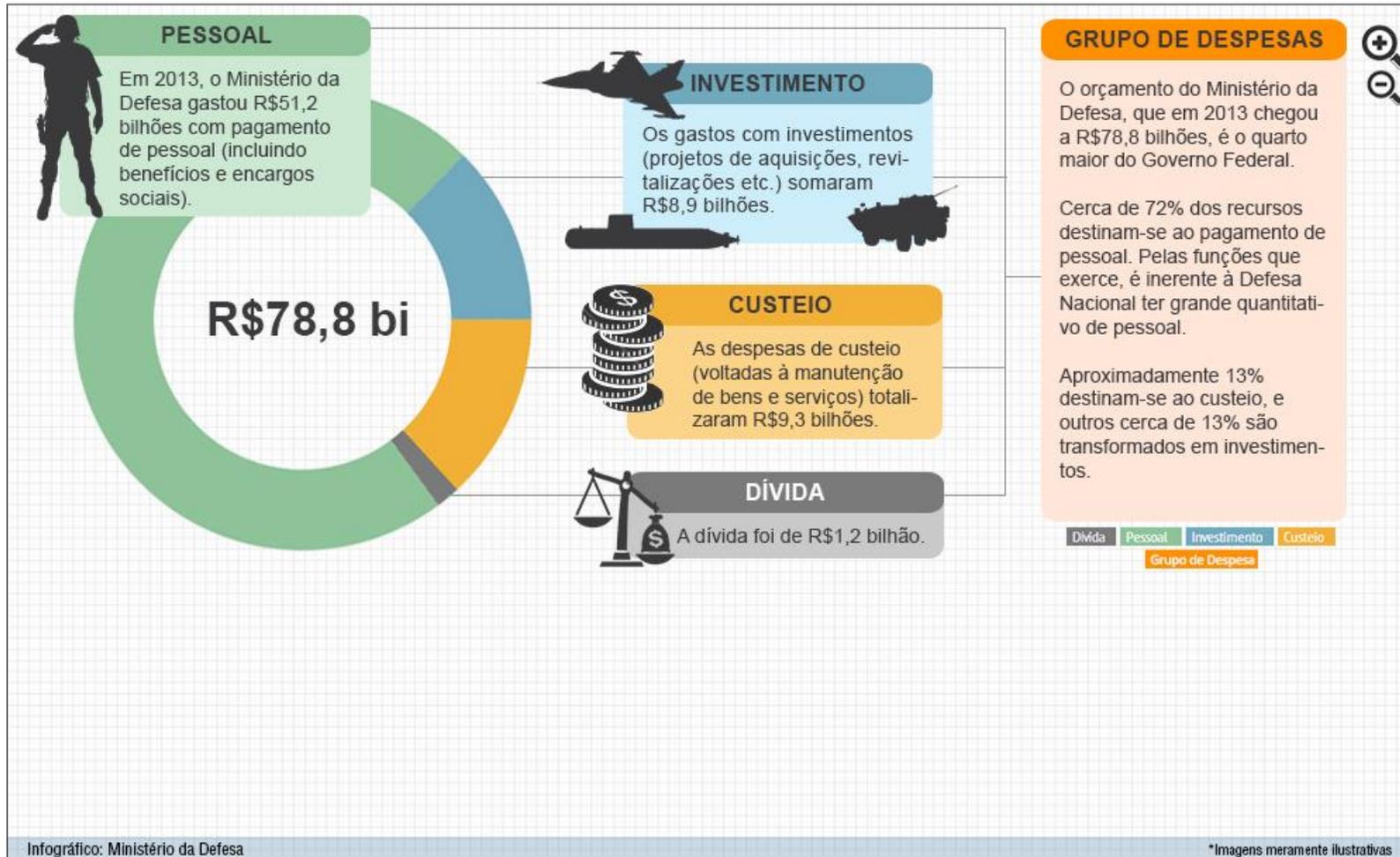


FIGURA 2 – **Orçamento de Defesa** - Panorama atualizado das despesas do MD em 2013.
 Fonte: Disponível em: < <http://www.defesa.gov.br/orcamento>>. Acesso em: 6 jul. 2015.

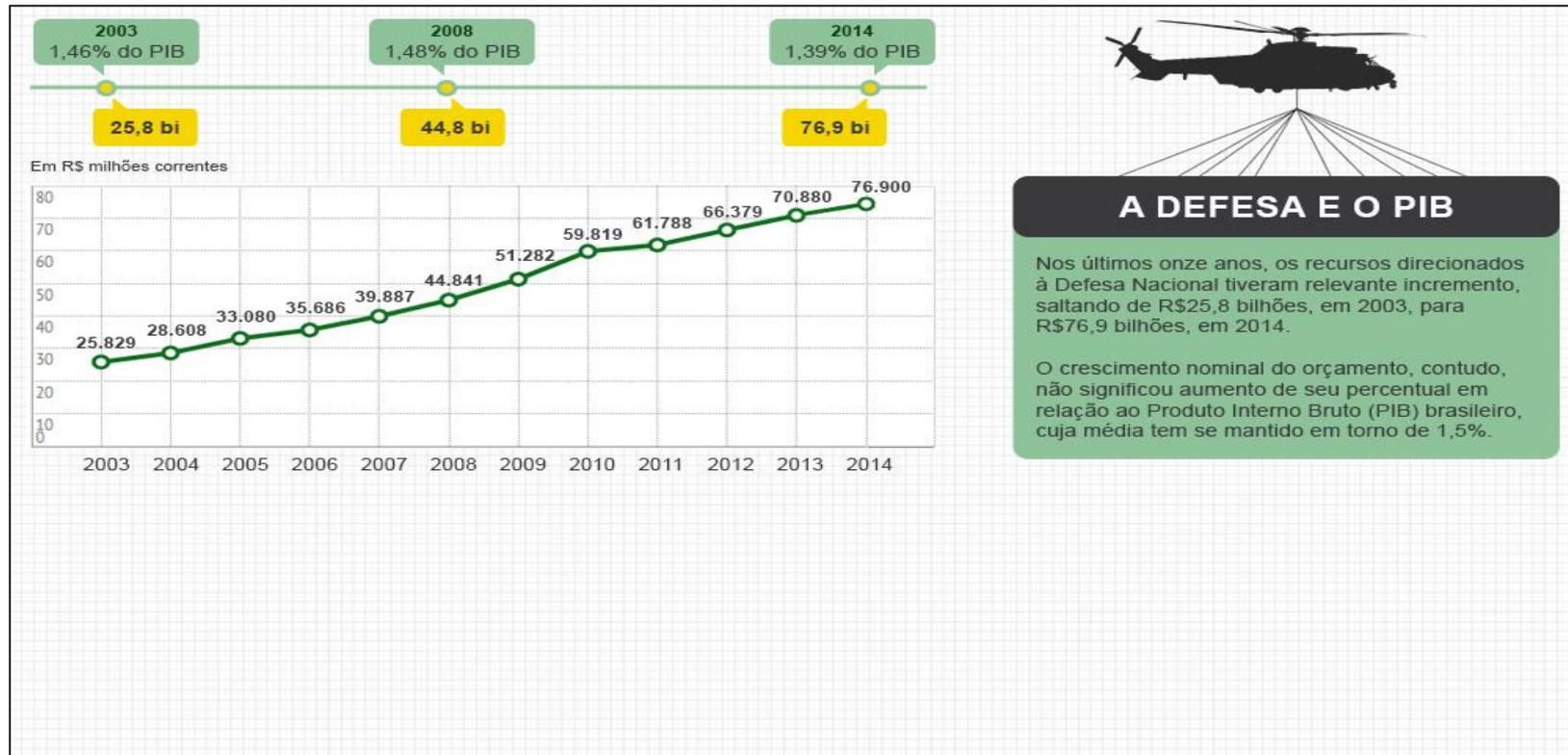


FIGURA 3 – Orçamento de Defesa – A Defesa e o PIB.

Fonte: Disponível em: < <http://www.defesa.gov.br/orcamento>>. Acesso em: 6 jul. 2015.