

A INDÚSTRIA DE ARMAMENTOS BRASILEIRA: SUA IMPORTÂNCIA PARA A AVALIAÇÃO DA RELAÇÃO MILITARES-ESTADO E SOCIEDADE *

Renato P. Dagnino**

Este texto procura retomar algumas idéias expressas em trabalhos anteriores¹ e concentrar a atenção em certas características da indústria de armamentos brasileira que permitem visualizar a importância que apresenta num momento de avaliação e redefinição das relações Militares-Estado e Sociedade no País.

A indústria de armamentos brasileira implanta-se em meados dos anos 60 a partir de empresas que, atendendo ao desejo das forças armadas de reequipamento e visando ocupar a capacidade ociosa gerada pela crise, diversificam sua linha de produção. A evolução do setor é rápida e, em pouco mais de 10 anos, o País converteu-se no segundo produtor, depois de Israel, e primeiro exportador do Terceiro Mundo, situando-se entre os dez maiores exportadores mundiais.

O rompimento do acordo militar Brasil-EUA dá um novo impulso ao setor no final da década dos 70 e, mais recentemente, novamente em função da conjuntura econômica adversa, do grande mercado exportador, e dos pesados incentivos governamentais, assiste-se à conversão de fábricas de produtos de uso civil (como máquinas de costura e locomotivas), de bens intermediários (como aço) ou de equipamentos (do tipo eletrônico) que diversificam suas linhas de produção em direção à área militar.

* Publicado originalmente na Revista *Política & Estratégia*.

** RENATO P. DAGNINO é professor do Instituto de Geociências da UNICAMP, de cujo Núcleo de Política Científica e Tecnologia é Diretor Associado.

1. "Indústria de Armamentos: O Estado e a Tecnologia". *Revista Brasileira de Tecnologia*, 14 (3), maio/junho 1983.

"P&D Militar e Desenvolvimento na América Latina: Ajudando a pensar". A ser publicado na *Revista Interciência*.

Desarmamento e Conversão. Publicação interna do Núcleo de Política Científica e Tecnológica da UNICAMP.

Baseada numa estratégia empresarial e numa tecnologia eficientes e aproveitando a política governamental de incentivos de vários tipos, a indústria de armamentos brasileira conseguiu afirmar-se no mercado dos países do Terceiro Mundo, em franca expansão² com produtos de baixo custo, bom desempenho, fácil manutenção e operação.

A indústria brasileira de armamentos apresenta características diferentes das dos grandes produtores. Em primeiro lugar está o fato de que o tipo de armamento produzido, basicamente de contra-insurgência, é adaptado às condições reais de conflito que ocorrem no Terceiro Mundo, utiliza uma tecnologia não desnecessariamente sofisticada, bastante distinta da dos grandes fabricantes internacionais. Dada a pouca experiência de desenvolvimento autônomo de tecnologia, esse setor tem se caracterizado, de fato, por um certo pioneirismo no campo tecnológico. Uma bem sucedida política científica e tecnológica respaldada por medidas de política industrial, fiscal creditícia, de comércio exterior, etc., tem determinado um desempenho típico desta indústria, quando comparada com outros setores da economia brasileira. A estratégia de horizontalização, via subcontratação de componentes, tem contribuído para aumentar o nível tecnológico de empresas do setor civil e reforçar os encadeamentos industriais.

Outro importante fator distintivo é que a indústria tem sua produção basicamente destinada à exportação (cerca de 70%). Isto a obrigou a aliar características de bom desempenho e baixo preço capazes de permitir a aceitação de seus produtos num mercado altamente competitivo. É justamente este fator que determina uma última diferença importante. A exportação de armamentos (estimada em até três bilhões de dólares em 1982) ocupava o terceiro ou quarto lugar da pauta brasileira de exportações, depois da soja, minério de ferro e café. Na difícil situação de comércio exterior enfrentada pelo País, as receitas provenientes da exportação de armamentos são suficientemente importantes para reforçar e legitimar o empenho que os militares e os empresários do setor vêm fazendo no sentido de torná-lo ainda maior. A posição do nascente complexo industrial militar brasileiro é ainda mais privilegiada dado o fato de que o País apresenta uma das relações entre gasto militar e PNB mais baixas da América Latina e do mundo (cerca de 1%), e uma das maiores proporções de gasto

2. As importações de armas do conjunto dos países do Terceiro Mundo no período 60-80 tem crescido em média em mais de 25% por ano, sendo que a participação no total comercializado é, atualmente, de 70%.

com pessoal sobre o total de gastos militares. E ainda mais, dado que as Forças Armadas demandam apenas uma pequena parcela da produção local não podem ser acusadas de estarem mal utilizando grandes quantidades de recursos públicos para financiar um setor improdutivo, como ocorre nos países centrais.

Em todas as suas fases principais — 1) aproveitamento da capacitação industrial nacional ociosa na conjuntura de crise econômica no início dos anos 60 para reequipamento das FA, sem que fosse agravada a situação da balança de pagamentos; 2) necessidade de contar com suprimento autônomo de armamento de contra insurgência para fazer frente à ameaça do “inimigo interno”; 3) independização do fornecimento externo de armamento, buscada devido à política norte-americana de defesa de direitos humanos; 4) penetração no mercado do Terceiro Mundo receptivo ao tipo de armamentos fabricado pelo Brasil — a IA brasileira esteve sempre respondendo a iniciativas e a considerações relacionadas ao militarismo como força modernizadora, como responsável pela segurança interna e externa do País e à sua política exterior (alianças, áreas de influência geopolítica, comercial, etc.).

O paradoxal do movimento de implantação da IA é que o estágio atual de maturação dos esforços de geração de P&D na área, dos investimentos industriais, do êxito da política de captação de mercados externos etc., se dá num contexto de questionamento do militarismo que a originou e propiciou seu fortalecimento.

O mesmo modelo econômico que tornou possível e necessária a indústria de armamentos brasileira, ao entrar em crise, coloca em evidência seu caráter contraditório. Por um lado, as considerações éticas e econômicas crescentemente veiculadas nos fóruns internacionais sugerem a sua desativação ou conversão, de maneira a impedir o mau uso de recursos que ela significa. A situação de miséria crescente em que vive a maioria da população brasileira, que ocupa um lugar cada vez maior no espaço de reivindicações aberto pelas oposições, reforça ainda mais aqueles argumentos. Por outro lado, o fato conhecido de que o setor produtor de armamentos é um dos poucos que tem conseguido escapar à crise que assola nossa economia, contribuindo ademais, e de forma crescente, a aumentar as exportações brasileiras, aponta para o papel de balão de oxigênio de um modelo econômico agonizante que pode desempenhar.

A insuficiência de dados sobre o setor de armamentos não permite estimar com precisão o seu volume de produção e menos ainda a taxa de crescimento deste. Tomemos um valor, no nosso entender conservador, de 15% ao ano.

Comparada com a taxa negativa do setor que lhe é mais afim, o de bens de capital, de cerca de 8% ao ano nos últimos três anos, pode-se visualizar uma tendência de aumento no peso relativo do setor que poderá vir a estabelecer uma situação futura semelhante à atualmente existente em países tradicionais produtores. O gasto militar, e seu elemento dinâmico, o gasto em armamentos, tem sido crescentemente considerado como um inibidor do crescimento econômico norte-americano. O investimento no setor, ao invés de representar um adicional ao esforço global de investimento é, cada vez mais, uma parcela estéril que se subtrai a este total. Por outro lado, a ineficiência traduzida em custos de produção crescentes, que caracteriza o setor, tende a comprometer seriamente a produtividade da indústria em geral e a diminuir a competitividade da economia norte-americana em relação à japonesa e à alemã.

É evidente que o peso relativo da indústria de armamentos nacional não autoriza a uma analogia com a situação norte-americana. Nossa intenção é, tão somente, assinalar uma tendência possível de evolução dos fatos.

Mas voltemos à fase inicial de implantação da indústria de armamentos que aparece como o resultado de ações que se originam no meio militar, traduzem-se em medidas de caráter governamental (políticas e incentivos específicos) e encontram apoio entre setores do empresariado. A participação de agentes externos — à nível micro, as empresas interessadas em exportar tecnologia e componentes; e a nível das relações internacionais, os países potencialmente beneficiários da consolidação do Brasil como produtor e exportador de armamentos — deveria ser avaliada.

A IA parece ser um “desdobramento natural” do processo de desenvolvimento capitalista. Todas (?) as nações capitalistas ao chegarem num determinado grau de amadurecimento (político, industrial, tecnológico, etc) se enfrentam à “decisão” de instalar uma indústria de armamentos. O que há de distintivo no caso brasileiro (e provavelmente em outros dois recentes *late comers* — África do Sul e

Singapura) é que esta decisão não é catalisada por uma situação de conflito externo. Neste caso a consolidação da indústria de armamentos atende muito mais a considerações econômicas do que estratégicas.

O regime que se instala em 64 tem como objetivo fundamental reconduzir o País à ordem capitalista, ameaçada pelas tendências reformistas então atuantes. O modelo econômico que se implementa em função dele determina a abertura ao capital multinacional, a reconcentração de renda em favor da classe média e alta e em detrimento do proletariado. Essas duas características, por si só já explicariam o crescimento verificado no orçamento das Forças Armadas e a necessidade de contar com maiores quantidades de equipamento militar. A estratégia de desenvolvimento colocada em prática determinou, por outro lado, a realização de obras de infra-estrutura e empreendimentos industriais gigantescos e em geral concentrados espacialmente. Medidas preventivas de defesa do território contra um ataque externo, que fazem parte das atribuições e preocupações normais de qualquer exército acentuaram ainda mais a necessidade de contar com uma maior dotação de material bélico. Da mesma forma as pretensões de hegemonia geopolítica no continente, embutidos na doutrina de segurança nacional, e apoiadas pelos EUA, vieram a reforçar a tendência já apontada.

Cabe, entretanto, a pergunta óbvia: por que não foi adotada para a satisfação da demanda por equipamento militar uma estratégia semelhante a de quase todos os outros setores industriais implantados ou consolidados no período? Por que não se recorreu ao investimento e capacidade empresarial estrangeiros? Por que não se permitiu o controle pelo capital multinacional das indústrias montadoras ou terminais como no caso da indústria automobilística, reconhecidamente menos sofisticada do ponto de vista tecnológico? Por que não se fomentou como em muitos outros casos, a importação maciça e indiscriminada de insumos de produção e tecnologia, optando-se por uma política inteligente e nacionalista, mas flexível, de geração/adaptação e compra de tecnologia?

É evidente que os elementos que apontamos, ligados à questão da segurança nacional, à geopolítica e ao projeto “Brasil grande potência” devem ter sido determinantes. Não que acreditemos que a adoção dessa estratégia geral tenha sido tranqüila. Seguramente de-

vem ter ocorrido enfrentamentos no interior das FA entre os que propugnavam medidas mais tradicionais, adequadas à posição brasileira de alinhamento incondicional com os EUA e portanto menos autônomas, e os que visualizavam a necessidade de, por considerações estratégicas, manter este setor a salvo da dependência estrangeira.

Mas, como vimos, o lugar cada vez mais proeminente que ocupa a IA no Brasil não se coaduna com o clima de crescente descompressão política e de questionamento aos militares. Como compatibilizar o *momentum* ganho pela IA com a situação atual que chega inclusive, a considerar a “volta dos militares aos quartéis” como uma possibilidade concreta? É no âmbito desta questão específica que a IA parece ganhar uma importância inusitada. A menção a algumas particularidades do caso brasileiro, no que diz respeito à participação dos militares no setor, auxiliará ao melhor entendimento dessa importância.

Há, em todos os principais países produtores de armamentos, uma grande participação dos militares na administração das empresas do setor, “contrabalançada” por uma relação de assessoria dos empresários (principalmente dos mais ligados à P&D) atinente às características passíveis de serem incorporadas ao armamento a ser produzido. O vínculo interpessoal que se estabelece no interior do complexo industrial-militar — com todos os desdobramentos e possibilidades em termos de tráfico de influência e poder, corrupção, etc. — é responsável por algumas de suas características essenciais.

Enquanto nos países centrais há uma considerável influência dos militares na definição do tipo de armamento a ser produzido, o que inclusive permite-lhes consolidar o seu prestígio fundamentado na operação de um equipamento cada vez mais sofisticado, no Brasil tem havido uma relativa autonomia dos fabricantes nesse sentido.

As razões desta situação podem ser variadas. Uma, que parece importante, relaciona-se à grande variedade e profundidade da atuação dos militares na vida nacional. A dimensão da tarefa que se impuseram, de controle e participação em campos tão diversos, talvez tenha feito com que uma das atividades tradicionalmente sob sua responsabilidade tenha sido descuidada.

Talvez pela pequena participação das encomendas das FA em seu faturamento, alguns dos grandes fabricantes, como a ENGESA

e AVIBRÁS, que chegam a ter mais de 70% de sua produção exportada, tendem a sair da esfera de influência dos militares³.

Este predomínio inusitado dos civis, se comparada a situação brasileira com a dos tradicionais produtores, não deve coadunar-se com a imagem, crescentemente veiculada pela instituição, de profissionalismo, dedicação a aspectos técnicos, eficiência, etc.

O episódio da sucessão de um general na direção da IMBEL que terminou com a colocação do presidente da ENGESA à testa da empresa e a sua completa reorganização não deve ter sido “indolor”. A sujeição da IMBEL à “racionalidade e à eficiência civis”, e a sua posterior “privatização”, no que tange a mecanismos administrativos e a áreas de competência antes sob seu controle, é um sintoma da influência dos civis na direção do setor.

Esta incômoda situação, do ponto de vista dos militares, poderia alterar-se na medida em que, envolvendo uma transação que necessariamente extravasaria o âmbito da IA, fosse possível colocá-los como as figuras centrais deste processo de fortalecimento do setor.

Um outro ponto a considerar é o poder que implica o controle do setor produtor de armamentos. A estimativa já apontada, de que cerca de 70% da produção nacional de armas pesadas é exportada, dá uma dimensão deste poder. Uma situação de emergência a nível externo ou interno que venha a exigir uma mobilização total de nossas Forças Armadas demandará, sem dúvida, um aumento apreciável no volume de armamento em operação.

Entretanto, o redirecionamento da parcela atualmente exportada para o interior, supõe uma capacidade de controle sobre o setor, e uma concatenação do mesmo com as FA, aparentemente inexistentes.

3. É interessante notar como os contratos de venda externa antecipada permitem às empresas uma situação financeira que lhes torna independente — o caso da AVIBRÁS talvez seja o mais notável — do mecanismo de financiamento público da P&D e do pré-investimento em novos projetos de sistemas de armas, característico do setor a nível internacional. Os fundos necessários, quer captados por iniciativa das empresas, quer proporcionados diretamente pelos compradores estrangeiros mediante contratos de desenvolvimento do produto, contribuem, sem dúvida, para ampliar sua margem de manobra em relação ao *establishment* militar.

Por maior que seja o questionamento da atuação dos militares na política nunca foi colocada em questão pela oposição seu papel enquanto militares. A palavra de ordem "volta aos quartéis" implicitamente lhes outorga uma função específica na situação imediatamente posterior à que estamos vivendo. Talvez por uma simples concessão tática, mas provavelmente por representar um denominador comum no seu precário consenso, há um reconhecimento, por parte da oposição, de que existe um conjunto de atividades, decisões, etc. que dizem respeito aos militares. A questão da IA não tem sido abordada. Parece haver um consenso tácito de que, embora importante pelo que representa em termos de utilização dos minguados recursos que deveriam orientar-se para fins sociais, ela não justifica a abertura de uma frente de combate com o regime. Mas parece, também, que se considera que, caso os militares se preocupassem com ela, e com os assuntos que lhes dizem respeito diretamente, como ocorre nos "países sérios", a situação geral do País seria menos pior. Ela parece ser considerada como um "mal necessário" que, salvo as condenações éticas e morais de praxe, não merece maior atenção. As questões relativas à política internacional são às vezes tratadas. No plano econômico, a opinião pública limita-se a reconhecer a importância do setor como gerador de divisas.

O nível de amadurecimento do País, ao qual fizemos referência, ao mesmo tempo em que cria condições para a implantação e fortalecimento da IA, confere aos militares um estatuto privilegiado para seu controle, uma vez que dissemina o reconhecimento de sua competência para tanto. Por outro lado, a crescente pressão da sociedade no sentido de limitar a ingerência dos militares numa série de áreas hoje inteiramente a eles subordinadas, como consequência do processo que caracterizou a vida nacional, poderia induzi-los a concentrarem-se em atividades mais relacionadas às suas atribuições específicas.

Assim caberia aos militares brasileiros uma função à altura do nível de profissionalização e competência técnica que, de fato, têm demonstrado similar ao que caracteriza seus colegas dos países tradicionalmente produtores de armas.

O controle da IA, somado a medidas internas e externas às FA, visando o aumento de sua dotação orçamentária, seu reequipamento, redefinição da carreira militar, etc., seriam pontos importantes de negociação pelos militares, neste contexto de "volta aos quartéis".