



Revista Brasileira de Ciências Sociais

ISSN: 0102-6909

anpocs@anpocs.org.br

Associação Nacional de Pós-Graduação e

Pesquisa em Ciências Sociais

Brasil

Dagnino, Renato

A política de defesa brasileira: nem racionalismo, nem incrementalismo

Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 24, núm. 70, junio, 2009, pp. 61-74

Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais

São Paulo, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10713662004>

- ▶ Como citar este artigo
- ▶ Número completo
- ▶ Mais artigos
- ▶ Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe , Espanha e Portugal
Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto



A POLÍTICA DE DEFESA BRASILEIRA

Nem racionalismo, nem incrementalismo*

Renato Dagnino

Introdução

Em setembro de 2003, cumprindo um de seus compromissos de campanha e atendendo a uma antiga reivindicação dos militares, o recém-eleito governo federal resolveu tratar a questão do orçamento das Forças Armadas (FAs). Ao contrário da prática até então vigente, essa medida foi feita

* Agradeço aos colegas do Grupo de Análise de Políticas de Inovação da Unicamp o apoio prestado para o desenvolvimento da pesquisa que originou este trabalho. Ao CNPq, a confiança que depositou na sua realização por intermédio da alocação dos recursos necessários ao projeto “Tecnologia e Defesa: rumo a um enfoque brasileiro para o século XXI”. Aos colegas Paulo Lindgren e Alcides Peron, pela atenta leitura e pelas contribuições que fizeram a este e a outros trabalhos sobre o tema. Finalmente, mas não menos importante, agradeço aos pareceristas desta revista pelas sugestões de modificação que fizeram a uma versão preliminar deste trabalho.

*Artigo recebido em setembro/2007
Aprovado em abril/2009*

de maneira a contextualizar os vários temas relacionados às FAs e foi marcada pela realização de um ciclo de debates que se prolongou até junho de 2004, e que contou com um número muito significativo e sem paralelo na trajetória brasileira de discussão sobre o tema de fazedores da política de defesa (entre eles o próprio Ministro da Defesa), empresários, militares, pesquisadores etc.¹

Dentre os pontos relativos à Política de Defesa tratados no ciclo de debates, estavam o do reaparelhamento das FAs e o do atendimento de uma outra reivindicação de militares e empresários: a revitalização da Indústria de Defesa (ID). Embora não tenha havido um consenso, uma esmagadora maioria concordou a respeito da conveniência em levá-la a cabo.² Contudo, a revitalização da ID não foi o tema mais importante, aparecendo de maneira subordinada a dois outros mais abrangentes: o do reaparelhamento das FAs – entendido como um objetivo maior que poderia vir a ser satisfeito



dando-se prioridade ao material de defesa produzido no País – e o do orçamento. Isto porque a expansão ou realocação da ID era percebida como condicionada à ocorrência, em cadeia, dos dois outros objetivos.

A aceitação de que a revitalização seria facilitada através de uma reorganização que levasse em conta o novo contexto geopolítico e que incluísse um reaparelhamento condizente foi consensual. Não o foi, entretanto, a idéia de que esse processo pudesse ocorrer sem um aumento do orçamento do Ministério da Defesa. Isto é, que o reaparelhamento poderia ocorrer exclusivamente mediante a sua simples revisão no sentido de diminuir a participação relativa do gasto de pessoal e, dessa forma, liberar recursos para viabilizá-lo.³

Recebeu amplo apoio uma outra idéia relacionada ao tema da revitalização: a de que uma maior profissionalização das FAs deveria passar por uma maior dedicação dos militares ao reaparelhamento e à produção e P&D em defesa. De fato, até a crítica mais contundente à Política de Defesa e à estrutura organizativa das FAs, que se referiu à inconveniência das “propostas de que elas exerçam atividades que não são as suas funções constitucionais” que poderiam levá-las “novamente a extrapolar suas funções institucionais e controlar o poder político” (Pinto *et al.*, 2005, p.152), recomendou uma realocação de recursos que permitisse “aumentar os gastos com os programas e as tecnologias que dêem mais eficiência à ação do Estado na área militar” (*idem*).⁴

Não era de surpreender, então, que o endosso quase generalizado aos diversos argumentos que apoiavam a idéia de uma maior profissionalização das FAs através de um reaparelhamento via P&D e produção local de MD levasse a uma imediata revitalização da ID. Entretanto, até o presente momento, isso não ocorreu. O objetivo deste trabalho é investigar as possíveis causas desse fato mediante a análise da maneira como se deu a evolução dos acontecimentos relacionados ao tema da revitalização no âmbito da Política de Defesa brasileira, ancorando-se na percepção que se tem desse processo a partir da visão das fontes selecionadas. Isso é feito através da aplicação do instrumental de Análise de Políticas⁵ sobre o escasso volume de dados empíricos e informações sistemáticas que caracteri-

za os processos decisórios em que intervêm atores relacionados à esfera militar.⁶

O trabalho não segue a metodologia usada para tratar outras áreas de política pública sobre as quais existem maiores informações empíricas e resultados de pesquisa disponíveis. Neste caso, o procedimento usual, de apresentar uma hipótese e sugerir como, empiricamente, tal hipótese poderia ser verificada para, na sequência, expor as conclusões derivadas dos resultados obtidos, não é viável. Este trabalho busca contribuir para gerar conhecimento sobre um estágio anterior da atividade de pesquisa, que é aquele em que se encontra o assunto tratado. Focaliza, portanto, o momento em que as hipóteses nascem a partir dos fatos observados, pelo uso de uma metodologia especialmente adequada a esta finalidade: a de Análise de Políticas.

A apresentação dos conceitos, modelos e ferramentas analíticas usados para tanto foi remetida a notas de rodapé. Primeiro, porque, dado o seu grande número, apresentá-los no corpo do texto levaria a interromper a leitura com muita freqüência. Segundo, porque muitos leitores desta revista já os conhecem e, por isto, não precisarão consultar as notas. Seu número e extensão se devem à intenção de, mostrando a sua procedência, justificar o seu emprego e facilitar a realização de análises semelhantes. Tendo como referência principal as informações veiculadas publicamente, o trabalho se desenvolve na busca do entendimento dos fatores que vêm levando ao diferimento da revitalização mediante a formulação de hipóteses acerca da percepção que se tem, a partir da visão das fontes selecionadas, dos valores, interesses e comportamentos dos atores envolvidos no processo de tomada de decisão concernente ao tema, de caráter particularmente complexo e sigiloso.⁷

Por razões que ficarão claras mais adiante o trabalho não possui um objetivo prospectivo; isto é, de possibilitar a construção de cenários acerca da possível evolução da questão da revitalização da ID. Tampouco pretende ser prescritivo, embora possa servir como insumo para a elaboração de políticas. Sua abordagem é fundamentalmente dedutiva e as conclusões que apresenta possuem caráter investigativo e exploratório.

As fontes utilizadas são as que costumam veicular os problemas relacionados ao tema:⁸ as de



grande mídia (as revistas *IstoÉ*, *Veja*, *Valor Econômico*, o jornal *O Estado de S.Paulo* etc) e as especializadas (*Tecnologia e Defesa*, *Segurança & Defesa*, *Defense News*, <www.defesabr.com>, <www.defesanet.com.br>). Além disso, consultaram-se os sites que costumam apresentar análises acadêmicas, como o <www.defesa.ufjf.br>, da Universidade Federal de Juiz de Fora, e o <www.brasilsoberano.com.br>, e o escasso material escrito por militares e empresários envolvidos com o tema, assim como seus pronunciamentos públicos. Destaque deve ser dado à coleção de quatro volumes organizada por Pinto *et al.* (2005).

A seção que se segue apresenta a hipótese que parece mais plausível a respeito de como se estaria evoluindo a questão da revitalização. Isto é, de que estariam convivendo e se confrontando duas dinâmicas, que corresponderiam aos dois modelos clássicos e opostos – racional e incremental – de processo decisório cuja adoção seria de interesse de cada um dos grupos em oposição. Situação essa geradora de um impasse: o diferimento da revitalização.

A terceira seção, levando em conta evidências relativas à aquisição de MD estrangeiro pelas FAs, formula outra hipótese acerca das características do processo decisório da revitalização. Isto é, de que haveria um terceiro grupo caracterizado por uma visão, forma de atuação e poder de decisão distintos daqueles do grupo – a rede da revitalização – que se apresenta para a opinião pública como o mais influente e dotado de argumentos mais legítimos.

A combinação das ferramentas analíticas da Análise de Política com a informação obtida por meio do auxílio do instrumental da Economia da Defesa, que permitiu contrastar as hipóteses formuladas sobre o comportamento dos atores com o que parece ser a realidade, tornou possível explicitar uma racionalidade distinta daquela veiculada por aquela rede, a qual desafia a imagem de senso comum que se tem sobre a questão.

Emergem da análise do processo decisório da revitalização – uma das questões mais polêmicas e sensíveis para as relações entre os militares e outras elites (como os empresários e a comunidade de pesquisa) e para as relações externas brasileiras – algumas conclusões que sugerem uma nova percepção sobre a Política de Defesa nacional.

A hipótese do confronto entre racionalismo e incrementalismo e o padrão de alocação do orçamento

As vozes que têm sido mais ouvidas no debate público acerca da revitalização da ID parecem aspirar que o processo decisório a envolvido se dê de forma mais racional.⁹ Argumentos alegadamente racionais, baseados nas implicações positivas que tal medida acarretaria para o país, têm sido insistente-mente veiculados pelos partidários da revitalização buscando justificá-la. A forma como que eles têm se articulado se assemelha ao que a literatura considera uma *policy network*.¹⁰ Faz parte da essência do conceito e também da sua utilização o questionamento à efetiva existência de uma *policy network* assumida por um analista e à legitimidade do critério de pertinência a ela de determinadas pessoas ou organizações. O que não tem impedido que, apesar de sua inerente lassidão, sua utilização seja ilumina-adora e, provavelmente por isso, crescente.

A essa rede, formada por atores¹¹ públicos (principalmente militares) e privados (empresários, jornalistas e pesquisadores) se denomina aqui de *rede da revitalização*, omitindo assim o termo “política”, que poderia figurar entre as duas palavras por brevidade e para evitar a confusão a que seu duplo significado (de *policy* e de *politics*) induz na língua portuguesa. Num contexto de governança não-hie-rrarquizada,¹² tal rede participa do jogo social da revitalização.¹³ E dessa forma, aproveitando a vigê-ncia das normas democráticas que sancionam o exercício de pressões de grupos organizados, procura influenciar o processo de elaboração¹⁴ das políticas públicas a ela atinentes.

O modo como isso tem sido feito, que prova-velmente decorre de uma análise acerca do seu po-tencial de efetividade,¹⁵ insiste na irracionalidade da situação presente, devido a qual, segundo se afirma, a segurança do País estaria sendo colocada em risco e se estaria deixando de aproveitar oportunida-des de progresso científico e tecnológico e de desenvolvimento econômico e social, uma vez que não se está impulsionando a revitalização.¹⁶

O *ethos*, ou a cultura institucional da rede da revitalização, dá origem à sua agenda particular,¹⁷ à qual se pretende introduzir na agenda da política



pública¹⁸ da revitalização para, inclusive, segundo alega, conferir um caráter mais racional ao seu processo de tomada de decisão. Não é intenção deste trabalho discutir aspectos como a ideologia, os valores e os interesses dos integrantes da rede, nem investigar a fundo como se estabelecem as alianças entre os militares e outras elites que a tornam possível. Não obstante, a descrição dos cinco blocos de argumentos que a cultura institucional utiliza para justificar porque aqueles aspectos deveriam ser aceitos pela sociedade os esclarecem de maneira adequada para os objetivos deste trabalho. Isso porque um dos seus vieses é justamente evidenciar que, ao contrário do que se quer fazer crer, os argumentos apresentados como se fossem advindos de avaliações de caráter econômico ou tecnológico (e, por isso, de natureza “técnica”) são, na realidade, de caráter político.

Os dois primeiros blocos de argumentos relacionam-se com o conceito de efeito *spin-off*, isto é, com um efeito de transbordamento ou “espirramento” dos resultados tecnológicos e econômicos desencadeados pelo gasto militar no setor da defesa para o setor civil da economia, assim como com a suposição de que a tecnologia desenvolvida para propósitos militares tem (ou pode ter) significativas aplicações para a produção civil – e que essas aplicações teriam um impacto positivo na capacitação tecnológico e em termos econômicos. O terceiro, inspirado no que se entende como a realidade dos grandes produtores de sistemas de armas, trata da obtenção de ganhos de comércio exterior através da exportação de MD que a revitalização permitiria. No quarto, mais próximo à tradição latino-americana, discute-se a substituição de importações, isto é, a possibilidade de evitar a importação dos sistemas de armas demandados pelas FAs. O quinto, inspirado talvez na realidade de alguns países periféricos durante a Guerra Fria ou no comportamento do que se tem denominado países rebeldes,¹⁹ trata das vantagens geopolíticas, de defesa dos interesses nacionais, de aumento da capacidade de barganha em relação às grandes potências, ou de projeção de poder em relação a países mais fracos, que a produção local de MD proporcionaria.

A impressão que se tem, então, é que duas dinâmicas distintas no âmbito do processo decisório

relativo à revitalização estariam convivendo e tentando se impor uma sobre a outra. Uma seria racional, impulsionada pela rede da revitalização que, fundamentada naqueles argumentos modernizantes e de interesse comum e inspirada num profundo sentimento nacionalista, defende a P&D, a produção e exportação de MD. A outra, de viés incremental,²⁰ que, submetida a uma doutrina militar ultrapassada e ao corporativismo, difere a profissionalização e a modernização das FAs capaz de aumentar a sua efetividade e impede o remanejamento do orçamento das despesas com pessoal para o reaparelhamento e, por consequência, a revitalização. Essa dinâmica, desprovida de racionalidade seria impulsionada pelos responsáveis *de facto* pela Política de Defesa e pela revitalização. Independentemente da veracidade desse entendimento, o que não pode ser questionado é a afirmação da rede da revitalização de que a forma de atuação desse ator é bem distinta da sua: a identidade e *locus* de atuação do ator não é revelada, ele não participa do debate público, nem se manifesta através de publicações, Ele, apenas, *decidiria...*

Essa impressão de que estariam convivendo duas dinâmicas é potencializada pela observação de uma questão-chave da Política de Defesa: a maneira como tem evoluído o orçamento militar brasileiro. O que se verifica é que, embora esse orçamento tenha aumentado entre 1995 e 2006²¹ em 170%, o gasto em pessoal aumentou 203%, absorvendo assim a maior quantidade de recursos adicionais dedicados anualmente às FAs durante esse período. Pode-se dizer, inclusive, que a partir de 2002, justamente quando se reacendem os ânimos da rede da revitalização, é possível verificar uma mudança no padrão de alocação dos recursos do Ministério da Defesa. A participação dos gastos de pessoal, que se mantinha inferior a 79%, numa média de 78% desde 1995, chega a alcançar 85% no período que vai de 2002 e 2006, sendo seu valor médio 82%. Em consequência, a participação do gasto com investimento (rubrica que inclui o gasto em aquisição de MD) baixou de 9% para 5% entre 1996 e 2006.

Ao que mostram os indicadores de dispêndio de recursos, parece que a composição de forças no “jogo da revitalização” está apresentando uma resultante favorável àqueles que não estão dispostos a



alterar o “modelo” de organização das FAs. Ou, numa linguagem talvez mais realista, a sacrificar seus salários e pensões modificando a estrutura de gastos das FAs, desde há muito tempo enviesada nesse sentido.

Essa situação seria então responsável pelo predomínio da dinâmica incremental no processo decisório concernente à revitalização. Seu diferimento poderia então ser explicado por um processo de não-tomada de decisão.²² Isto é, por um processo decisório caracterizado por um controle da agenda política por parte do ator com maior poder, o que faz com que os assuntos “não-seguros” levantados pela rede da revitalização se mantenham encobertos (ou mesmo latentes) e não se transformem em conflitos abertos merecedores de uma análise que pudesse conduzir à tomada de decisão.²³

Tem sido insistente e enérgico o comportamento (que beira à denúncia do que seria uma irresponsabilidade dos tomadores de decisão) com que os partidários da revitalização têm se manifestado no debate público sobre o tema,²⁴ mediante publicações especializadas²⁵ ou através de matérias na imprensa.²⁶

Esse tom pode dever-se a um objetivo característico da associação através de *policy networks*, de buscar ampliar o número de simpatizantes e neutralizar oponentes. Neste caso com um objetivo adicional: o de promover um movimento de opinião pública, ou no âmbito da classe política, que, no limite, obrigasse o ator com maior poder (entendido pela rede de revitalização como o tomador de decisão) a adotar um modelo racional. Forçado, então, a acatar os argumentos racionais entendidos como irrefutáveis pela rede da revitalização. E, caso fosse de fato bem-sucedida, isso poderia inclusive fazer com que seu modelo cognitivo particular²⁷ passasse a ser o modelo cognitivo da política.²⁸

Mas o instrumental analítico e viés investigativo que caracterizam este trabalho, decorrente de sua intenção de dar a conhecer os fatores não claramente perceptíveis “a olho nu” que estariam levando ao diferimento da revitalização mediante a análise do comportamento dos atores com ela envolvidos traz à consideração uma outra possibilidade. Esse comportamento pode ter um objetivo mais modesto.

É freqüente que as *policy networks* tentem acumular poder forças mediante um discurso enérgico e até agressivo visando tão-somente a atenuar uma das características típicas dos processos incrementais, a não-tomada de decisão e, assim, participar na tomada de decisão. Nesse caso, não importa muito a solução dos problemas apontados ou a aceitação dos argumentos levantados, e sim o objetivo de participar no processo decisório.²⁹

Assim, de forma mais sutil do que a antes indicada, a rede não estaria pretendendo que os tomadores de decisão adotem um modelo racional, ou mesmo que aceitem introduzir na agenda os seus argumentos. Estaria apenas tentando acumular poder para forçar sua participação num processo decisório com características incrementais.

Qualquer que seja o objetivo da rede da revitalização, seu comportamento seria um indício de debilidade.³⁰ O que não configura nada que possa ser considerado “politicamente incorreto”. É natural e freqüente, que atores com menor poder tentem ganhar o direito de participar do processo decisório através da mobilização de outras elites ou da sociedade em geral.³¹ E só então – depois de obter o apoio necessário e passar a “sentar à mesa” em que se decide – tentar introduzir os temas de seu interesse na agenda política. Se seu poder for suficiente para forçar os atores mais poderosos que controlam a agenda e o processo decisório estiverem dispostos a alterar o seu caráter incremental que lhes beneficia, é outra questão.

O reaparelhamento sem revitalização e a hipótese do modelo do processo organizacional

Essa suspeição de debilidade abre uma pista investigativa que possui duas meadas. A primeira, sugere que existiria uma instância de tomada de decisão não totalmente contaminada pelo incrementalismo e sensível a argumentos de natureza racional a ser cooptada. A segunda meada é derivada da observação de como tem evoluído a política pública relacionada à aquisição de MD.

De fato, não obstante a sua plausibilidade respaldada pela evolução do orçamento militar, a idéia



de que o processo decisório relativo à revitalização estaria sendo dominado por uma dinâmica estritamente incremental esbarra num obstáculo sobre o qual se tem evidências empíricas bastante sólidas. Essas evidências se referem a iniciativas efetivamente realizadas ou que estariam em curso visando à aquisição de material de defesa produzido no exterior. Ou seja, que estaria em marcha, ainda que com recursos escassos, um processo de reaparelhamento das FAs não apoiado na produção local de material de defesa. E que, em consequência, prescindiria da revitalização da ID.

De fato, ao longo dos últimos anos, tem sido noticiada periodicamente na imprensa, e por meio de publicações especializadas, a aquisição de MD de procedência estrangeira. Com freqüência bem mais elevada, têm sido ultimamente noticiadas iniciativas que estariam sendo levadas a cabo com o objetivo de importar MD, inclusive através de operações de escambo.³² Tudo isso em meio a notícias desencontradas de que programas de reaparelhamento de cada uma das forças estariam sendo reativados³³ e que acordos de *off set* seriam realizados visando à produção ou montagem no país de MD desenvolvido por empresas localizadas no exterior.³⁴

Outra iniciativa de não menor importância foi a adesão do governo brasileiro, em junho de 2000, ao Protocolo 505 que facilita o recebimento de material de defesa descartado pelas FAs dos EUA, desde que seja a ele facultado a inspeção *in loco* dos sistemas de defesa dos países interessados aos quais o armamento é incorporado (The Center for Public Integrity, 2001).³⁵ Adesão esta denunciada por integrantes da rede da revitalização como uma inaceitável sujeição do País aos interesses de uma potência estrangeira (Coimbra, 2001).

Essa situação parece indicar que o processo decisório da Política de Defesa não possui as características de “incrementalidade” alegadas pela rede da revitalização. Isto é, o diferimento da revitalização não ocorreria devido a uma incapacidade dos atores que participam no processo decisório de tomar decisões racionais. De uma atrasada e recalcitrante postura irracional, marcada pela não-compreensão dos benefícios da P&D e produção de MD, por uma sujeição ao poder dos fabricantes de armas que dominam nosso mundo unipolar,

por uma falta de percepção acerca das hipóteses de conflito existentes e por uma subordinação a injunções de tipo corporativo que impedem a realocação de recursos no âmbito do orçamento do Ministério de Defesa.

Indícios de uma outra racionalidade

Haveria sim uma racionalidade. Existiria no âmbito do grupo dos tomadores de decisão de mais alto nível acerca da Política de Defesa brasileira, que obviamente não teria por que ser considerado monolítico, uma parcela dotada de uma percepção de que as razões e argumentos esgrimidos pela rede da revitalização não devem ser tomados ao pé da letra como prioridades de governo.³⁶

De maneira a esboçar o que poderia ser o conjunto de critérios adotado por esses quadros técnico-políticos, se retomam aqueles enunciados anteriormente como sendo os argumentos da rede da revitalização. O comentário que segue não pretende sugerir que concordem com o seu teor, mas que o conhecem.

Em relação aos dois primeiros, que se relacionam com o conceito efeito de *spin-off*, é bem provável que exista, por um lado, um conhecimento a respeito da literatura estrangeira produzida por pesquisadores do campo da Economia da Defesa suficiente para rebater a argumentação da rede da revitalização pretensamente fundamentada na experiência internacional.³⁷ E, por outro, uma percepção de que um país periférico como o nosso (onde o comportamento racional das empresas do setor civil é a importação de tecnologia), mesmo quando exista tecnologia militar desenvolvida localmente, ela dificilmente será mais atrativa do que a passível de ser comprada de empresas estrangeiras.³⁸

O terceiro argumento – de que a revitalização permitiria a exportação de MD de forma rentável para as empresas, mesmo que sob condições favoráveis como as que vigoraram nos anos de 1980, quando o País tinha como clientes países árabes em guerra – é também facilmente contraditado. De fato, a informação disponível nos bancos de dados internacionais sobre oferta e demanda de MD mostram um considerável estreitamento do mercado para



A POLÍTICA DE DEFESA BRASILEIRA

67

produtos como os que a ID brasileira poderia produzir.³⁹

O mesmo tipo de informação permite invalidar o argumento da substituição de importações. Uma análise dos fluxos brasileiros de exportação e importação de MD mostra sua composição é muito distinta. O que pode ser interpretado como uma muito baixa elasticidade de substituição do material importado pelo nacional, denotando uma situação de “não-substituibilidade tecnológica”. De fato, mesmo durante os “anos dourados” da ID houve uma saturação tecnológica do cliente FAs brasileiras em relação ao MD de baixa intensidade tecnológica produzido pela ID. Embora contassem com recursos, as FAs não se interessaram em absorver a produção local até o final da guerra Irã–Iraque orientada ao mercado externo, e continuaram importando os itens mais intensivos em tecnologia que nunca foram produzidos internamente.⁴⁰

O último argumento, relativo a pretensas vantagens geopolíticas que a produção local de MD proporcionaria, além de ter sido incisivamente questionado por pesquisadores das áreas de relações internacionais e de assuntos militares, é cada vez menos coerente com o cenário internacional e com a realidade do País.⁴¹

É claro que a simples disponibilidade de informação e análise capaz de rebater os argumentos da rede da revitalização não implica necessariamente que os tomadores de decisão acerca do tema as conheçam, tampouco que as utilizem como insufo para informar a sua conduta. Não obstante, o fato de que essa conduta é coerente com o que é massivamente veiculado pela rede através da mídia, merece ser considerado, uma vez que isso pode ser indício de uma outra racionalidade...

Considerações finais

Três considerações encerram o processo investigativo a que se propôs este trabalho acerca do processo decisório associado à revitalização da ID buscando identificar as causas de seu diferimento.

A primeira diz respeito à natureza do processo decisório da revitalização. Ao que parece, esse processo não se coaduna com o modelo racional, em

que os atores tomam suas decisões apoiando-se numa seqüência de passos sistematicamente aplicada a problemas que são entendidos como “técnicos” (e não políticos), num ambiente em que valores e interesses são claramente explicitados. Igualmente, não se coaduna com o incremental, em que a elaboração da política é um processo inescapavelmente político, as percepções e interesses dos atores permanecem encobertas, mas invadem todas as suas etapas, e no qual é no momento da implementação, mais do que o da formulação, que os conflitos se revelam.

Isso parece aproximar-se do modelo proposto por Hogwood e Gunn (1984) denominado de modelo do processo organizacional,⁴² em que as decisões e ações do governo são interpretadas como um resultado de um comportamento que tem por base rotinas e procedimentos-padrão previamente definidos no interior de uma organização, a qual guarda uma considerável distância em relação ao jogo social e às pressões de atores envolvidas com a política.

Sua característica de um meio termo entre os extremos racional e incremental sugere que esse modelo possa ser utilizado para representar uma solução de compromisso entre duas tendências concretas, cada uma forçando a vigência (ou implantação) de um desses extremos. Assim, a dinâmica do processo decisório da revitalização não seria a tipificada pelo modelo racional, em que seu ator mais presente (ou em evidência) pretenderia implantar forçando um confronto aberto; nem aquela incremental, cuja preferência se imputa ao ator mais influente no processo decisório: a rede da revitalização.

A trajetória da revitalização seria então, fundamentalmente, o resultado de um procedimento levado a cabo no interior do aparelho de Estado por quadros técnico-políticos relativamente estáveis, que teria como objetivo de longo prazo dotar o País dos meios de defesa coerentes com cenários de conflito por eles previamente definidos, e atendendo a critérios próprios, ainda que sensíveis às visões e pressões que se manifestam no ambiente da Política de Defesa. A consecução desse objetivo seria lograda com um grau de autonomia significativo em relação aos quadros dirigentes de cada uma das forças. Entre outras razões para isso, talvez em função



de um passado em que cada um deles podia ter acesso direto ao nível de maior hierarquia da estrutura governamental, não têm conseguido um acordo que permita a implementação sequenciada ou ao menos combinada de seus respectivos projetos de reaparelhamento.

A forma de atuação daqueles quadros técnico-políticos se dá por meio do aproveitamento das oportunidades de negócio surgidas no mercado MD, em especial naquele dos sistemas de armas de custo mais elevado produzidos no exterior, caracterizado por uma volatilidade e formas de negociação características. Assim, embora inserido num contexto caracterizado por uma visão de longo prazo, por restrições orçamentárias, pela necessidade de conter as pressões exercidas pelos partidários da revitalização e por atores a ela refratários em função de seus interesses pecuniários, e pelo imperativo de garantir a autoridade do governo democraticamente constituído, o procedimento teria características eminentemente responsivas. Por um lado, às situações conjunturais do mercado (possuindo agilidade e autoridade suficientes para aproveitá-las) e, por outro, às mudanças naquele contexto; respondendo a ambas a partir de critérios e considerações de natureza fundamentalmente política.

A segunda consideração relaciona-se com as características do ator responsável por aquele procedimento que funcionaria segundo o modelo do processo organizacional. E que, possuindo motivações, estratégias e formas de atuação muito distintas daquelas da rede da revitalização, seria capaz de produzir jogadas que dificultariam a sua efetividade.

Até quando o governo poderá manter a distância que hoje existe entre a agenda da rede da revitalização e a sua própria agenda de governo, fazendo com que ela seja aceita como sendo a agenda da política, depende de sua força política.⁴³ E também da postura que se adote em relação ao jogo da revitalização.

Nesse sentido, convém destacar que até agora sua imagem externa tem sido a de uma *policy community*⁴⁴ organizada em torno de valores e objetivos específicos e permanentes (neste caso, razões de Estado) visando a proporcionar serviços e soluções para problemas de interesse público. *Policy community* essa que, por ter de manter um baixo perfil

de atuação, faria o possível para não se transformar numa *epistemic community* – o que poderia ocorrer caso seus integrantes, usando o recurso cognitivo que possuem, passassem a debater publicamente com a rede da revitalização os argumentos que apresentam. Ou, ainda, numa *policy advocacy coalition*, caso desejasse transmitir confiança ao público acerca da veracidade de sua visão e da aplicabilidade de suas propostas, aumentando assim sua influência (Marsh e Rhodes, 1992).

A última consideração diz respeito a duas dificuldades inerentes à análise aqui desenvolvida e que tornam seu resultado também intrinsecamente precário e difícil de fundamentar.

A primeira decorre do fato de que militares estão presentes em todos os três grupos que participam no jogo da revitalização que, para defender seus interesses (no caso dos dois primeiros) ou cumprir uma missão institucional (no caso do último) buscam conferir ao processo decisório as características que lhe são mais convenientes. Os militares participam da rede da revitalização, que busca impor um modelo decisório que atenda à sua racionalidade; do grupo privilegiado pela atual estrutura das FAs e que apenas aceitaria mudanças incrementais que não afetassem significativamente seus direitos adquiridos; e do nível de hierárquico superior dos tomadores de decisão que, nos bastidores da política, estariam atuando de acordo com o modelo do processo organizacional.

A segunda dificuldade, que se superpõe à anterior, diz respeito à própria concepção que se tem dos militares enquanto atores políticos. Proença Júnior e Brigagão (2007) sugerem um espectro de seis possibilidades indicando que os militares brasileiros costumam ser entendidos como: (1) esteio da nacionalidade dotado de superioridade moral em relação aos civis ao qual se facilita atuar acima de salvaguardas constitucionais ou legais; (2) “poder moderador” situado acima e sendo responsável pelos três poderes constitucionais; (3) instrumento de manutenção do poder das elites conservadoras contra o interesse das classes populares; (4) “partido militar” capaz de calibrar autonomamente seu grau de ingênuica política; (5) ator político que parasita a sociedade em função das armas que possui e assegura sua continuidade institucional em troca de sua tole-



A POLÍTICA DE DEFESA BRASILEIRA

69

rância à existência do poder civil e da democracia; (6) corpo profissional que provê o País dos meios de força de que necessite e, ao mesmo tempo, constrói os vínculos e relacionamentos democráticos que afastariam a possibilidade de intervenções militares.

Dependendo da perspectiva que se adote para entender seu comportamento é bem distinto o cenário que se poderá antever para o jogo da revitalização...

Post-scriptum

Em dezembro de 2008, alguns meses depois deste trabalho ser aprovado para publicação, foi lançada a Estratégia Nacional de Defesa. De fato, mais de cinco anos depois de anunciada como um dos objetivos do ciclo de debates mencionado na Introdução. Coroando um esforço midiático aparentemente bem-sucedido da rede da revitalização, ela traz como um dos seus três “eixos estruturantes a reorganização da indústria nacional de material de defesa, para assegurar o atendimento das necessidades de equipamentos das Forças Armadas” (Joubim, 2009).

Num tom de quase-censura das ações governamentais para equipar as FAs, a Estratégia fala em colocar as empresas da ID a salvo “das pressões do imediatismo mercantil” e de “considerações comerciais” que estariam ocorrendo em detrimento dos “imperativos estratégicos” do País (Ministério da Defesa, 2008 p. 26 e seguintes). A julgar por essa passagem, e pela promessa de ”um regime legal, regulatório e tributário especial” que, entre outros favores, dispensará as empresas de entrar em licitações, as protegerá contra o risco dos contingenciamentos orçamentários, assegurará a continuidade das compras das FAs e as contemplará com recursos públicos para alavancar seus negócios, a rede da revitalização parece ter obtido uma expressiva vitória.

No plano do discurso governamental, a menção ao “imediatismo mercantil” pode ser interpretada como um recado claro e incisivo da rede da revitalização para aquele grupo de tomadores de decisão da Política de Defesa até agora pouco sensível aos seus argumentos que sua ação passaria a

ser obstaculizada a partir de agora pela força da lei; isto é, por meio de um “regime legal, regulatório e tributário que refletia tal subordinação (aos “imperativos estratégicos”)”.

Não obstante, o fato de que no seu último item – Disposições Finais – a Estratégia condicione sua implantação a documentos complementares, dentre os quais alguns em que a ID aparece como objeto de planos, projetos, estudos, etc., deixa no ar a pergunta: será que o período de mais de duas décadas de adiamentos da revitalização terá efetivamente terminado?

Notas

- 1 Os oito debates realizados, cujos registros se encontram-se disponíveis no sítio do Ministério da Defesa, estiveram sempre focados na orientação que deveria seguir a Política de Defesa. Foram publicados quatro livros que deram a conhecer as idéias veiculadas no Ciclo.
- 2 O livro que se originou do Ciclo de Debates dedicado ao tema tratado neste trabalho (Pinto *et al.*, 2005) é, se não a única, a principal referência disponível. Com o objetivo de dar a conhecer a opinião dos maiores conhecedores do assunto, a obra conta inclusive com um texto assinado por vários ex-ministros de C&T e de Defesa. Todos os artigos ali incluídos, com exceção de Dagnino (2005), enfatizam de forma radical, ainda que pouco fundamentada em informação secundária ou primária e tampouco nos trabalhos publicados por economistas de defesa, os efeitos econômicos e tecnológicos positivos da P&D e da produção militar.
- 3 Reivindicando um aumento no orçamento, vários militares se referiram às missões das FAs com o costumeiro tom grandiloquente (Proença Jr. e Brigagão, 2007) e, à sua situação, de modo pungente e alarmista. Entre os partidários da ampliação do gasto militar do mundo civil, o mais destacado foi o senador Marcelo Crivela que sem maior fundamentação propôs a cifra ideal de 2,1% do PIB. Do lado contrário, como era de se esperar, o maior destaque não foi dos militares, e sim da jornalista, de tendência conservadora, Míriam Leitão. Demonstrando amplo conhecimento dos argumentos dos seus adversários, e contrariando o senso comum relativo à escassa parcela do PIB dedicada às FAs, ela concentrou-se na necessidade de uma profunda reorganização das FAs: “o que está



- diante dos militares brasileiros, nesse momento, é o desafio de gastar de forma mais eficiente e com as prioridades reais os recursos oferecidos pelo contribuinte” (Pinto *et al.*, 2005, p. 155).
- 4 A visão de que a profissionalização das FAs brasileiras poderia ocorrer pela via científico-tecnológico-produutiva tem sido avaliada em diversas oportunidades e por pesquisadores que se colocaram de forma crítica ou favorável a ela: Dagnino (1983, 1984), Brigagão (1985), Proença Junior (1990), Franko-Jones, Dagnino e Franko-Jones (1992), Conca (1992, 1997), Proença Junior e Franco (1993), Cavagnari Filho (1996), Dagnino e Proença Junior (1998) e Costa (2007). Para se ter uma idéia de quão consensual é essa visão, vale enfatizar que todos eles assinalaram que ela parecia ser muito bem recebida pelas evites civis.
- 5 Para Bardach (1998), trata-se de um conjunto de conhecimentos proporcionado por diversas disciplinas das ciências humanas utilizado para buscar analisar ou resolver problemas concretos concernentes à política (*policy*) pública. Segundo Dye (1976, p. 1), fazer “Análise de Política é descobrir o que os governos fazem, porque fazem e que diferença isto faz”. Para ele, Análise de Política é a descrição e explicação das causas e consequências da ação do governo. O escopo da Análise de Política, porém, vai muito além dos estudos e decisões dos analistas, porque a política pública pode influenciar a vida de todos os afetados por problemas das esferas pública (*policy*) e política (*politics*), dado que os processos e resultados de políticas sempre envolvem a vários grupos sociais e porque as políticas públicas se constituem em objeto específico e qualificado de disputa entre os diferentes agrupamentos políticos com algum grau de interesse pelas questões que têm no aparelho de Estado um *locus* privilegiado de expressão.
- 6 Tal como ressaltam Ham e Hill (1993), esse instrumental é especialmente adequado para a abordagem de processos decisórios envolvendo atores poderosos e interesses pouco explícitos.
- 7 Entre vários pesquisadores de países com sólida tradição democrática (o que não é o caso Brasil), e onde os militares não têm exercido papel político marcante (o que está longe de ser o caso Brasil), Faltas (1985) foi um dos primeiros a salientar o clima de sigilo que cerca o processo decisório relacionado à produção e comercialização de MD, e a consequente dificuldade em desvendar o processo de tomada de decisão que o orienta.
- 8 Em relação ao conceito de problema (ou situação-problema), quatro aspectos merecem ser lembrados:
- (a) um problema social não é uma entidade objetiva que se manifesta na esfera pública de modo naturalizado, como se ela fosse neutra e independente em relação aos atores – ativos e passivos – do problema; (b) não há situação social problemática senão em relação aos atores que a constroem como tal; (c) reconhecer uma situação como um problema envolve um paradoxo, pois são justamente os atores mais afetados os que menos têm poder para fazer com que a opinião pública (e as elites de poder) a considere como problema social; (d) a condição de penalizados pela situação-problema dos atores mais fracos costuma ser obscurecida por um complexo sistema de manipulação ideológica que, com seu consentimento, os prejudica (Dagnino, 2002).
- 9 Para Lindblom (1981), um processo decisório de tipo racional envolve comparar (e escolher) as alternativas que melhor sirvam à obtenção de um dado resultado. O que, no limite, envolve: (a) listar todas as estratégias alternativas; (b) determinar todas as consequências que decorrem de cada estratégia alternativa; (c) avaliar comparativamente cada um dos conjuntos de consequências.
- 10 As *policy networks* podem ser entendidas como um sistema de governança onde vários atores estabelecem múltiplas ligações (que podem ser comunicações confidenciais, suporte político, colaboração estratégica, obrigação formal de reportar e consideração de interesses de outros autores no seu próprio processo decisório) no âmbito do processo de negociação (RAAB, 2004).
- 11 Ator social é uma pessoa, grupo ou organização que participa de algum jogo social; que possui um projeto político, controla algum recurso relevante; possui, acumula (ou desacumula) forças no seu decorrer, sendo, portanto, capaz de produzir fatos capazes de viabilizar seu projeto (Matus, 1996).
- 12 A diferença entre essa forma de governança baseada na atuação de as *policy networks* e a de tipo corporativista (até há pouco predominante) estaria pautada pela mudança do caráter das relações entre Estado e sociedade. No lugar de uma situação hierarquizada em que o Estado organizava interesses privados e arbitrava conflitos entre grupos corporativos que quase não interagiam, emerge uma configuração em que seus representantes interagem entre si e com burocratas estatais (em uma base igualitária) de modo a, legitimamente, estabelecer o rumo das políticas públicas sem cair numa desregulação maximizadora do papel do mercado (Dagnino, 2006).



A POLÍTICA DE DEFESA BRASILEIRA

71

- 13 É possível caracterizar o agir social como um jogo, que pode ser de natureza cooperativa ou conflitiva, em que diferentes atores, com perspectivas que podem ser comuns ou divergentes, possuem recursos distribuídos segundo suas histórias de acumulação de forças em jogos anteriores. As regras do jogo podem se alterar segundo o interesse dos atores em função de jogadas e acumulações, reconfigurando as condições em que ele se desenvolverá. É mediante essas acumulações que eles podem ampliar (ou reduzir) sua capacidade de produzir novas jogadas e alterar a situação inicial (Matus, 1996).
- 14 Entendido como o conjunto dos três momentos (também chamados de fases ou estágios), interligados por laços de realimentação, de formulação, implementação e avaliação da política (Dagnino *et al.*, 2002).
- 15 A efetividade de uma *policy network* que “aposta” em uma área de política pública visando ao sucesso de um dado arranjo político-institucional depende do modo em que se dá o intercâmbio de recursos que os atores nela envolvidos possuem, em função da posição que ocupam em contextos nacionais ou internacionais marcados por uma dada distribuição de poder, relações de autoridade, interesses, dependências, hábitos, práticas, expectativas, preferências, normas consensualmente aceitas ou institucionalmente impostas. A análise dos interesses e recursos dos atores e o monitoramento de seu comportamento são um excelente indicador prospectivo de viabilidade da *policy network* e dos contornos que o arranjo tenderá a adquirir (Blom-Hansen, 1997).
- 16 A coletânea organizada por Pinto *et al.*, (2005) apresenta inúmeros exemplos de manifestações dessa natureza.
- 17 Os problemas percebidos por um ator ou grupo social envolvido com uma política (a partir de sua perspectiva valores, crenças, posturas político-ideológicas e interesses) compõem sua agenda particular. Entre as agendas particulares está a agenda de governo, que expressa os valores e interesses daqueles que governam (Dagnino *et al.*, 2002).
- 18 A agenda da política pública (do processo decisório, ou do processo de formulação da política, ou ainda, agenda decisória) é o conjunto de problemas ou demandas que os que governam (ocupam o aparelho de Estado num determinado momento) admitem (voluntariamente ou sob pressão) e classificam como objetos sobre os quais vão atuar. Pode ser entendida como uma média ponderada pelo poder relativo do ator das agendas particulares dos atores. Consideran-
- do que o termo ator é usado para designar um coletivo (grupo social, organização etc., em geral não-monalítico), convém salientar que o mesmo vale para uma agenda particular: ela também é uma combinação dos valores e interesses de indivíduos diferentes com poder distinto.
- 19 Grupo integrado por um pequeno número de países periféricos que desafia pela via violenta o direito das grandes potências de dominar o mundo à custa do sacrifício dos interesses de seus cidadãos (Escudé, 1995).
- 20 Segundo Simon (1957), num processo decisório de tipo incremental, a ação de partidários de posições distintas interessados em influenciar as decisões provoca um ajuste mútuo e contínuo entre eles fazendo com que a situação que tende a resultar do processo difira apenas incrementalmente da que anteriormente existia.
- 21 A partir de cálculos elaborados pelo autor com base em dados disponíveis em <www.camara.gov.br>.
- 22 Bachrach e Baratz (1962) definem não-tomada de decisão como sendo a prática de limitar o alcance real da tomada de decisão a questões seguras, através da manipulação de valores dominantes na comunidade, mitos, procedimentos e instituições políticas. A não-tomada de decisão ocorre quando os valores dominantes, as regras do jogo aceitas, as relações de poder entre grupos e os instrumentos de força, separadamente ou combinados, efetivamente previnem que certas reclamações transformem-se em assuntos maduros que exijam decisão, diferindo de assuntos que não se devem tornar objeto de decisão (entrar na agenda de política). Num processo de não-tomada de decisão atuam aquilo que é chamado de duas faces do poder: uma operando nos conflitos abertos sobre decisões-chave, e a outra, buscando suprimir conflitos e fazendo o possível para que um assunto não-seguro não entre no processo político.
- 23 Lukes (1974) cunhou a expressão “três faces do poder” para destacar que o poder deve ser estudado em três dimensões: (a) a dos conflitos abertos entre atores sobre assuntos-chave, quando o exercício do poder é explícito e pode ser observado “a olho nu”; (b) a dos conflitos encobertos, quando ocorre a supressão das reclamações impedindo que cheguem a ser incluídas na agenda de decisão; e (c) a dos conflitos latentes, quando o exercício do poder se dá conformando as preferência da população, através de mecanismos ideológicos de difusão do sistema de crenças e valores dominante, de maneira a prevenir que nem



- conflictos abertos nem encobertos venham a se manifestar no processo decisório.
- 24 São tão numerosas as manifestações divulgadas por esta e pelas outras duas vias que seria impossível mencioná-las aqui. Apenas a título de exemplo, ver Coimbra (2001).
- 25 Também apenas a título de exemplo, ver Drumond (2003).
- 26 Ainda apenas a título de exemplo, ver *IstoÉ*, 21/6/2006.
- 27 O modelo cognitivo de um ator é o modelo a partir do qual ele irá descrever, explicar e prescrever acerca do objeto da política e do seu contexto, e irá participar no processo decisório. O modelo cognitivo possui uma relação de realimentação com a agenda e com o projeto político do ator. De fato, dado que a maneira como ator percebe a realidade (modelo cognitivo) lhe permite entendê-la de uma forma mais coerente com seu projeto político, mais sintonizada com eles tenderá a ser a sua agenda.
- 28 Dependendo do poder relativo do ator, seu modelo cognitivo poderá ser percebido como correto, ser socialmente legitimado, e influenciar decisivamente a forma e conteúdo da política. No limite, e semelhantemente ao que ocorre no caso das agendas quando um ator dominante consegue impor a sua agenda como a agenda da política, quando existir um ator capaz de enviar significativamente o processo decisório, a política incorporará o modelo cognitivo particular desse ator. Ele passará a ser o “modelo cognitivo da política”; o qual passará a servir de referência para todos os atores intervenientes, levando iterativamente ao fortalecimento do poder do ator dominante. O que irá dificultar progressivamente a irrupção de conflitos encobertos e latentes e, inclusive, influenciar o modelo cognitivo dos atores com menor poder.
- 29 Segundo Etzioni (1967), o ajuste mútuo entre partidários de interesses diferentes nem sempre é, de fato, mútuo. O fato desse ajuste tender a ser enviesado em favor dos atores mais influentes e mais organizados, fazendo com que questões não-seguras sejam negligenciadas, costuma levar os atores com menor poder a concentrar seus esforços na tentativa de introduzir estas questões na agenda política.
- 30 Nem todos os problemas que conformam as agendas particulares têm a mesma facilidade de fazer parte da agenda decisória (ou agenda da política) e, assim, impor aos que governam a necessidade de atuar sobre eles. A força ou debilidade de um ator pode ser avalia- da pela sua capacidade de aproximar a agenda decisória de sua agenda particular.
- 31 O sistema de crenças e valores dominante numa determinada área de política pública, ao atuar “naturalmente” em favor de certos grupos conforma uma situação em que eles não precisam “lutar” para exercer o poder. E, alternativamente, obriga aos menos poderosos a lutar para que suas opiniões sejam ouvidas e para que seus conflitos latentes possam entrar na agenda política e se transformar em conflitos abertos (Lukes, 1974).
- 32 Apenas como exemplo, se indicam nesta nota e nas que seguem algumas notícias recentes. Teria sido negociada com a Rússia a troca de carne e frango por quarenta helicópteros (12 Mi-35, de ataque e 28 Mi-171, de transporte) que, depois, se reduziram a doze helicópteros de ataque Mi-56 (na verdade trata-se do Mi-35, uma vez que não existe o modelo Mi-56) num valor de 180 milhões de dólares (*IstoÉ*, 27/8/2007). Foram adquiridos do governo francês, por 80 milhões de euros, doze aviões Mirage C-2000 usados (*Valor Econômico*, 4/9/2006).
- 33 A informação mais recente é que uma parte significativa do aumento de 50% que teria sido concedido ao Ministério da Defesa para 2008 seria usado no reaparelhamento das FAs (*Valor Econômico*, 5/9/2007). E que teriam sido destinados R\$ 2 bilhões ao Exército para a compra de blindados a serem produzidos por uma nova indústria de carros de combate; R\$ 1,5 bilhão, à Marinha para o programa do submarino nuclear; e R\$ 2 bilhões à Aeronáutica para adquirir aviões de caça franceses Rafale produzidos no exterior e em consórcio com a Embraer (*IstoÉ*, 2007).
- 34 Estaria sendo negociada com a Eurocopter a transferência de tecnologia à Helibrás para a produção de helicópteros Cougar e Pantera que equipariam a Força Aérea (*IstoÉ*, 2007).
- 35 Segundo a mesma matéria, as FAs brasileiras teriam recebido até a sua publicação 18 milhões de dólares de MD, incluindo quatro fragatas e dois outros navios; o que representaria mais do que toda a ajuda militar norte-americana concedida ao País durante a década de 1990.
- 36 Um governo forte é aquele que consegue impor – mediante a coerção aberta, o convencimento, ou através de mecanismos ideológicos – a sua agenda de governo, fazendo com que os outros atores sociais a aceitem como sendo a agenda decisória. Ou, em outras palavras, que consegue fazer com que a agenda decisória se confunda com a sua agenda de governo. A



- força de um governo (governabilidade) é inversamente proporcional à distância entre a agenda de governo e a agenda decisória que a contém.
- 37 Em Dagnino (2008) se oferece uma detalhada resenha da literatura internacional recente acerca desse tema.
- 38 Este argumento encontra-se desenvolvido em Dagnino e Proença Junior (1998).
- 39 Tal linha de raciocínio está detalhada em Dagnino (1994).
- 40 Este argumento encontra-se desenvolvido em Dagnino (2005).
- 41 Em Dagnino (2005), usando a expressão popular “cuitar a onça com a vara curta”, demonstra-se a pouca efetividade e o perigo que envolve o argumento apresentado pela rede da revitalização.
- 42 Além desse, muitos autores têm proposto modelos que se situam entre os dois modelos extremos – incremental e racional –, que são, na verdade, idealizações convenientes para a análise e não descrições da realidade (Etzioni, 1967; Harrison, Hunter e Pollit, 1990; Dror, 1964).
- 43 Quanto maior a disparidade entre a agenda decisória e a agenda de governo, maior a probabilidade de enfrentamento entre os que governam e os demais atores envolvidos, e maior a exigência de governança (capacidade de governar). E, alternativamente, maior a probabilidade de que o governo venha a abandonar a sua agenda (e seu projeto político) ou incorporar a ela problemas provenientes da agenda de seus adversários para obter seu apoio político.
- 44 Ao contrário das *policy networks*, que aumentam seu poder atrairindo atores de uma maneira pouco exigente, operando por inclusão, a *policy community* tende a operar por diferenciação e possui critérios mais estritos de entrada (Marsh e Rhodes, 1992).

BIBLIOGRAFIA

- BACHRACH, P. & BARATZ, M. S. (1962), “Two faces of power”. *American Political Science Review*, 56.
- BRIGAGÃO, C. (1985), “The Brazilian arms industry”. *Journal of International Affairs*, Nova York, 40 (1).
- CAVAGNARI FILHO, G. L. (1996), “Pesquisa e Tecnologia Militar”, in Simon Schwartzman (org.), *Ciência e tecnologia no Brasil: a capacitação brasileira para a pesquisa científica e tecnológica*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- COIMBRA, M. (2001), *O enfraquecimento das Forças Armadas*. Disponível em <www.brasilsoberano.com.br>.
- CONCA, K. (1992), “Technology, the military, and democracy in Brazil”. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* [atualmente *Latin American Politics and Society*], 34 (1): 141-177.
- CONCA, K. (1997), *Manufacturing insecurity: the rise and fall of Brazil's military-industrial complex*. Boulder, Lynne Rienner.
- COSTA, F. S. (2007), *Ciência e tecnologia no Brasil e no exército brasileiro*. Brasília, CD Rom.
- DAGNINO, R. (1983), “A indústria de armamentos: o Estado e a tecnologia”. *Revista Brasileira de Tecnologia*, Brasília, pp. 5-17.
- _____. (1994), “The barracks or into the labs? Military programmes and Brazilian S&T policy”. *Science and Public Policy*, 20 (6): 389-395.
- _____. (2005), “Sobre a revitalização da indústria de defesa brasileira”, in J. Almeida Pinto, A. Ramalho da Rocha e R. Pinho da Silva (orgs.), *As Forças Armadas e o desenvolvimento científico e tecnológico do País*, Brasília, Ministério da Defesa do Brasil, Secretaria de Estudos e de Cooperação, pp. 811-828.
- _____. (2006), “A comunidade de pesquisa dos países avançados e a elaboração da política de ciência e tecnologia”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 21 (61): 191-202.
- _____. (2008), “A revitalização da indústria de defesa brasileira: uma contribuição ao processo decisório”. *Carta Internacional*, NUPRI-USP, 3 (2): 45-57. Disponível em <www.usp.br/cartainternacional/modx/index.php?id=94>.
- DAGNINO, R. & FRANKO-JONES, P. (1992), “Membership in the First World geostrategic club: possibilities for Brazil”. *Defense Analysis*, 8 (3).
- DAGNINO, R. & PROENÇA Jr, D. (1998), “The Brazilian arms industry and civil-military relations”, in Mary Kaldor, Elrich Albrech e Genevieve Schmeder (orgs.), *The end of Military Formalism: restructuring the global military sector*, Londres, UNU/WIDER, vol. II, pp. 171-195.



- DAGNINO, R. et al. (2002), *Gestão estratégica da inovação: metodologias para análise e implementação*. Tauábaté, Cabral Universitária.
- DRUMOND, C. (2003), *A Defesa em crise*. Disponível em <www.defesanet.com.br>.
- ESCUDÉ, C. (1995), “An introduction to peripheral realism and its implications for the interstate system: Argentina and the Condor II Missile Project”, in Stephanie G. Neuman (ed.), *International relations theory and the Third World*, Nova York, St. Martin’s Press.
- ETZIONI, A. (1967), “Mixedscanning: a third approach to decisionmaking”. *Public Administration Review*, 27.
- FALTAS, S. (1985), *Warships and the world market: technological, industrial and political change in European Nato armaments, 1960-1980*. Helmond, Wibro.
- FRANKO-JONES, P. *The Brazilian defense industry*. Boulder, Westview, 1991.
- HAM, C. & HILL M. (1993), *The policy process in the modern capitalist state*. Nova York, Harvester Wheatsheaf.
- HOGHOOD, B. & GUNN, L. (1984), *Policy analysis for the real world*, Oxford, Oxford University Press.
- JOBIM, Nelson. “Discurso na Abertura da Latin America Aerospace and Defence” 14/4/2009. Disponível em http://www.defesanet.com.br/01_lz/laad_2009/01_not_md.htm
- LINDBLOM, C. E. (1981), *O processo de decisão política*. Brasília, Editora da Universidade de Brasília.
- _____. (1959), “The science of muddling through”. *Public Administration Review*, 19.
- LUKES, S. (1974), *Power: a radical view*. Londres, Macmillan.
- MATUS, C. (1996), *Política, planejamento e governo*. Brasília, Ipea.
- PINTO, J.; ROCHA, A. & SILVA, R. (orgs.) (2005), *Desafios na atuação das Forças Armadas*. Ministério da Defesa, Secretaria de Estudos e de Cooperação.
- PROENÇA JÚNIOR, D. (1990), “Guns and butter? Arms Industry, technology and democracy in Brazil”. *Bulletin of Peace Proposals*, Oslo, XII (i): 121-136.
- PROENÇA JÚNIOR, D. & FRANCO, P. M. (1993), “Introdução”, in Domício Proença Júnior (org.), *Uma avaliação da indústria bélica brasileira: defesa, indústria e tecnologia*, Rio de Janeiro, Grupo de Estudos Estratégicos/Forum de Ciência e Cultura da UFRJ, pp. 1-5.
- PROENÇA JÚNIOR, D. & BRIGAGÃO, C. (2007), “Os militares e a política”, in Lúcia Avelar e Antônio Otávio Cintra (orgs.), *Sistema político brasileiro: uma introdução*, São Paulo, Konrad Adenauer/Editora da Unesp.
- RAAB, J. (2004), *Policy networks: towards theory construction?* University of Konstanz.
- SIMON, H. A. (1957), *Administrative behavior*. Nova York, Macmillan.
- THE CENTER for Public Integrity, Drug War replaces Cold War, disponível em <www.publicintegrity.org/report.aspx?aid=258>.
- MINISTÉRIO DA DEFESA. *Estratégia Nacional de Defesa*, 2008.

**A POLÍTICA DE DEFESA
BRASILEIRA: NEM
RACIONALISMO NEM
INCREMENTALISMO****Renato Dagnino**

Palavras-chave: Política de Defesa; Revitalização da indústria de defesa; Militares; Economia da Defesa.

Este trabalho trata da política de defesa brasileira focalizando a P&D e a produção de material de defesa. Utilizando a abordagem de análise de política, ainda pouco empregada no ambiente nacional para estudar nossas políticas públicas, e no plano internacional, para tratar de assuntos militares, investiga-se o jogo da revitalização da indústria de defesa, analisando o comportamento dos atores, a maneira como conformam suas agendas e buscam impor um modelo de tomada de decisão coerente com seus interesses e valores. A conclusão desafia o senso comum sobre o diferimento da revitalização. O campo está, então, aberto para o teste das hipóteses levantadas e para o encaminhamento adequado do processo em foco.

**BRAZILIAN POLICY ON
DEFENSE: NEITHER
RATIONALISM NOR
INCREMENTALISM****Renato Dagnino**

Keywords: Defense Policy; Revitalization of the defense industry; Military; Defense Economics

The work discusses the Brazilian Defense Policy focusing on the defense industry and related Research and Development activities. Using the Policy Analysis approach, scarcely employed in our milieu to study our public policies, and in the international one to study military affairs, it investigates the defense industry revitalization game. And, from the information explored through Defense Economics, the work analyzes how the actors are adapting their agendas and trying to impose a decision making model coherent with their interests and values. Its conclusion challenges the common sense about the postponement of the defense industry. The field is, then, opened for the assessment of the advanced hypotheses and for a proper orientation of the revitalization process.

**LA POLITIQUE DE DÉFENSE
BRÉSILIENNE: NI
RATIONALISME NI
ACCROISSEMENT****Renato Dagnino**

Mots-clés: Politique de Défense; Revitalisation de l'industrie de défense; Militaires; Économie de Défense.

Ce travail aborde la politique brésilienne de défense en abordant la recherche et le développement ainsi que la production de matériel de défense. En utilisant l'abordage d'analyse de politique – encore peu employé dans l'environnement national pour étudier nos politiques publiques et, sur le plan international, pour aborder les affaires militaires – nous enquêtons à propos du jeu de revitalisation de l'industrie de défense, en analysant le comportement des acteurs, la manière selon laquelle ils conforment leurs agendas et cherchent à imposer un modèle de prise de décision cohérent avec leurs intérêts et valeurs. La conclusion défie le sens commun sur l'ajournement de la revitalisation. Le champ est, alors, ouvert au test des hypothèses présentées et à l'acheminement adéquat du processus en question.