7º SEMINÁRIO DE GRADUAÇÃO E PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS (ABRI)

ÁREA: Segurança Internacional, Estudos Estratégicos e Política de Defesa

A IMPORTÂNCIA DA INDÚSTRIA DE DEFESA PARA A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL: O CASO DA NEOINDUSTRIALIZAÇÃO E DOS DESAFIOS IMPOSTOS A ECONOMIA BRASILEIRA

Igor Estima Sardo (Mestre no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul - PPGEEI/URFGS)

Danilo Augusto da Silva Horta (Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Estadual de Campinas - PPGCP/UNICAMP)

Álvaro Manchon Ferreira (Mestrando no no Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais na Universidade Federal do Rio Grande do Sul - PPGEEI/URFGS)

PORTO ALEGRE
12 A 14 DE DEZEMBRO DE 2024

Resumo: Nas últimas décadas, as transformações ocorridas na economia mundial e no Sistema Internacional têm causado grandes reverberações sobre as bases do poder material e poder potencial do Brasil, nos termos descritos por Mearsheimer. As mudanças ocasionadas pela ascensão da China no Sistema Internacional; as crescentes tensões e conflitos oriundos de um sistema crescentemente multipolar e os desafios impostos por uma economia internacional em crise e recessão levam a uma necessidade de se refletir acerca da posição brasileira nesses dois sistemas (no Internacional e na economia mundial, embora este dois estejam intrinsecamente conectados). Para isso, é fundamental explicitar que a inserção e a posição do Brasil na Economia Mundial e no Sistema Internacional são marcadas por uma série de contradições que devem ser explicitadas e analisadas. Uma destas contradições, pouco explorada pela academia brasileira, que possui centralidade para o debate acerca da posição do Brasil no Sistema Internacional, advém do fato de que no âmbito econômico o país perde, em termos relativos, capacidades e espaço para outros atores internacionais enquanto busca se inserir como potência e/ou liderança no Sistema Internacional (dependendo, de modo crescente, de um volátil *soft power*). Para compreender essa contradição, é fundamental discorrer o porquê do Brasil perder poder potencial e espaço para outros atores na economia mundial, mesmo com o crescimento do Produto Interno Bruto. De modo geral, a perda de poder potencial e os desafios econômicos enfrentados pelo Brasil na economia mundial advém da existência de dois processos prejudiciais à economia nacional: a desindustrialização e a reprimarização da pauta exportadora. Esses processos têm efeitos negativos sobre a indústria em geral, e sobre a produção militar em particular do Brasil, ao passado que torna a economia nacional crescentemente dependente de tecnologia e poder bélico importado de outros países. Devido a isso, tem-se uma perda crescente no poder potência e no *Hard Power* nacional, e por consequência, uma posição no Sistema Internacional crescentemente ancorada no *Soft Power* brasileiro. Apesar da contradição, no atual governo Lula III (2023-atualidade), observa-se a busca por introduzir políticas de industrialização, ou mais especificamente de "neoindustrialziação" na qual o setor de defesa possui papel central, a fim de combater os processos negativos em curso da economia brasileira (sobretudo a desindustrialização). Apesar da centralidade dada ao setor de defesa, a política deste governo vem sendo marcada por contradições, como ocorre com a potencial venda da Avibras para uma rival australiana. Feitas tais considerações, o presente artigo tem por objetivo analisar a importância atribuída ao desenvolvimento do setor de defesa por parte do governo Lula III e discorrer sobre sua centralidade e potencialidade para a inserção do Brasil na economia mundial e para a liderança brasileira no Sistema Internacional. A hipótese deste trabalho é a de que o desenvolvimento das indústrias de defesa, buscadas pelo governo Lula III com o programa da neoindustrialização, constituem-se como uma forma de retomar e elevar o *Hard Power* e o poder potencial Brasileiro, fortalecendo sua posição e *capabilities* no Sistema Internacional, ao mesmo tempo em que assegura ao país uma melhor inserção na economia global. Entretanto, as políticas adotadas pelo atual governo tem grandes limitações e são contraditórias, como ocorre com a venda da Avibras, impondo limites ao desenvolvimento deste setor e ao papel que este pode exercer. A fim de atingir os objetivos traçados neste trabalho se parte do método de abordagem hipotético-dedutivo e dos seguintes métodos procedimentais: 1º) levantamento bibliográfico, especialmente acerca dos processos sofridos pela economia brasileira e dos seus efeitos para o Hard Power/poder potencial do Brasil, e de dados que comprovem a questão (especialmente indicadores econômicos obtidos nas bases de dados nacionais, como do IPEA); 2º) revisão integrativa da bibliografia e sistematização dos dados levantados e 3º) análise explicativa. Os dados levantados apontam para os seguintes resultados parciais: 1º) grandes dificuldades para o sucesso do programa de neoindustrialização do governo Lula III e para a revitalização/desenvolvimento do setor industrial de defesa nacional; 2º) importantes relações entre o desenvolvimento do setor de defesa, o Hard Power e o poder potencial brasileiro; 3º) aprofundamento da fragilidade da defesa nacional em relação a outros atores com a venda a Avibras e 4º) contradições entre o proposto pelo programa de neoindustrialização e o realizado até o momento, com uma aparente tendência a vulnerabilidade do Brasil frente à economia internacional.

Palavras-Chave: Neoindustrialização; Defesa; Brasil; Indústria de Defesa

1. Introdução

No campo das Relações Internacionais, existe uma ampla discussão acerca do poder em abstrato, mas pouco se discute acerca dos instrumentos que o compõem e que moldam o poder dos Estados nacionais. Partindo-se do referencial teórico desenvolvido por John. J. Mearsheimer (2007), o presente trabalho tem por objetivo discorrer sobre a importância dos setores industriais em geral, e das indústrias de defesa, em específico para o poder dos Estados e sobre os processos econômicos que abalam as capacidades existentes.

Dando foco para o caso brasileiro, busca-se apresentar como os processos de desindustrialização e especialização regressiva da pauta exportadora nacional, que afetam os setores industriais brasileiros, causam uma diminuição do poder latente existente e do poder latente potencial do Estado brasileiro. Partindo-se desse quadro de deterioração das capacidades e do Hard Power nacional, analisam-se políticas adotadas pelo governo Lula III para lidar com tais problemas, dando foco para a política de neoindustrialização materializada no programa denominado de Nova Indústria Brasil. Após isso, aponta-se para o fato de que, apesar das políticas adotadas, o programa de neoindustrialização não é acompanhado por políticas que visam resolver outro problema referente à degradação das capabilities nacionais, isto é, a desnacionalização das indústrias instaladas no país, que leva a uma diminuição da autonomia do Estado frente às pressões externas.

Nesse sentido, visando realizar o debate levando por neste trabalho, o presente texto se subdivide em seis seções diversas, contando-se com essa introdução. Na segunda seção debate-se sobre a centralidade das indústrias civis, militares e estratégicas para o poder dos Estados nacionais e sua importância para os mesmos a partir dos desenvolvimentos teóricos de John. J. Mearsheimer. Na terceira seção, debate-se sobre os processos de desindustrialização e de especialização regressiva da pauta exportadora nacional, que ao prejudicarem os setores industriais nacionais e limitarem sua expansão, afetam negativamente o poder latente do Estado brasileiro no presente e impõem grandes barreiras à sua expansão no futuro. Na quarta seção discute-se sobre as políticas e programas do governo Lula para lidar com os processos que afetam as indústrias nacionais, dando-se foco para o programa da Nova Indústria Brasil, cujos objetivos visam expandir os setores civis e de defesa nacional e podem contribuir para a expansão do poder latente brasileiro. Na quinta seção, debate-se sobre os limites da NIB e sobre o processo de desnacionalização da estrutura industrial nacional, problema este marginalizado pelo governo Lula III e que torna contraditória suas políticas; para fazer isso, analisa-se o caso da Avibras, umas das principais empresas que compõem o setor de defesa nacional. Por fim, realizam-se as considerações finais na sexta e última seção.

2. As inter-relações entre poder, desenvolvimento industrial e Hard Power a partir da teoria neorrealista de John J. Mearsheimer

O debate acadêmico em torno do poder é central para a disciplina de Relações Internacionais, uma vez que o poder dos atores internacionais moldam seus comportamentos em nível doméstico e externo. As diversas concepções acerca do poder levam também a formas diversas de observá-lo, analisá-lo e quantificá-lo. Neste artigo, tendo como foco o Estado nacional do Brasil, parte-se da definição de poder de John. J. Mearsheimer (2007) para então realizar um debate que visa explicitar acerca das interações existentes entre capacidades industriais e *Hard Power*.

Para Mearsheimer (2007), o poder é reflexo das capacidades materiais de cada Estado nacional, isto é, dos bens e instrumentos bélicos e econômicos em sua posse. Por conta de sua compreensão acerca do poder, o autor o subdivide em dois, isto é, entre o poder latente (ou potencial) e o poder militar, a depender das capacidades sobre as quais estes advêm. De acordo com o autor, o poder latente é composto pelos bens e instrumentos socioeconômicos em posse de determinado país que podem ser mobilizados para produzir bens militares caso necessário (Mearsheimer, 2007, p. 67) e o poder militar, concreto, é baseado na quantidade e qualidade dos instrumentos bélicos em posse de determinado Estado. Apesar de reconhecer a importância do poder potencial para os Estados, o autor compreende que os instrumentos militares concretos, isto é, o poder militar é central para os Estados e definidor da posição de determinado ator no Sistema Internacional (Mearsheimer, 2007).

Apesar da centralidade do poder militar, os Estados se preocupam e buscam elevar seu poder latente, uma vez que é por meio da mobilização dos instrumentos disponibilizados que se pode expandir ou desenvolver suas capacidades militares. De acordo com Mearsheimner (2007, p. 72):

> O poder latente é constituído pelos recursos societais que um estado tem à sua disposição para construir forças militares. Apesar de haver sempre vários recursos deste tipo, a dimensão da população de um estado e a sua riqueza são os dois elementos mais importantes para gerar poderio militar. [...] A riqueza é importante porque um estado não pode desenvolver forças armadas poderosas se não possuir os fundos e a tecnologia para equipar, treinar e modernizar continuamente as suas forças de combate.

Apesar das várias formas de se definir riqueza, o autor compreende que o indicador de poder latente dos estados deve ser dado a partir do que ele denomina de “riqueza mobilizável”, isto é, a riqueza disponível para conversão em capacidades militares, caso

necessário ou desejável (Mearsheimer, 2007, p. 73). Essa riqueza mobilizável diz respeito tanto ao capital quanto aos setores industriais que podem ser mobilizados para produção e desenvolvimento de bens bélicos; tal como salientado pelo autor: “É igualmente importante possuir indústrias que produzam as tecnologias mais recentes e sofisticadas, já que estas acabam invariavelmente por ser incorporadas no armamento mais avançado” (Mearsheimer, 2007, p. 73).

Tendo os setores industriais aspecto constitutivo da riqueza mobilizável, e portanto, do poder latente de determinado Estado, é possível defender que o desenvolvimento industrial tem reflexos diretos sobre as capacidades militares de determinado ator, sendo, portanto, de interesse dos Estados em um mundo anárquico. A importância do desenvolvimento industrial é ressaltada por Mearsheimer (2007, p. 74-76):

> Em primeiro lugar, os estados altamente industrializados possuem, em regra, consideravelmente mais riqueza excedentária para gastar na defesa do que os estados semi-industrializados, sobretudo porque grande parte da produção física do campesinato é consumida no local pelos camponeses. Em segundo lugar, apenas os estados com as indústrias mais avançadas são capazes de produzir as grandes quantidades de armamento sofisticado de que as forças armadas necessitam para sobreviver em combate.

A compreensão do papel do desenvolvimento industrial para o poder latente, e consequentemente, para as capacidades e poder dos Estados deve ser trabalhada, visto a existência de capacidades distintivas dos diferentes setores industriais para contribuir com o desenvolvimento e produção de bens militares. De modo geral, é fundamental realizar a subdivisão entre os diferentes setores industriais, isto é, 1º) entre aqueles setores que são voltados para a produção de bens civis (ou que não possuem finalidade de produção militar); 2º) os setores que tem como finalidade o atendimento de demandas militares e da produção de instrumentos bélicos, e 3º) os setores estratégicos, que são aqueles importantes para usos civis e militares. Em termos de riqueza mobilizável para a construção e/ou desenvolvimento de capacidades bélicas de determinado Estado, em geral, os dois últimos setores industriais são os mais importantes, mas isso não significa que os setores industriais voltados para a produção civil não tenham relevância militar, tanto porque o desenvolvimento tecnológico nesses setores pode gerar efeitos de *spillover* para outros setores industriais quanto porque há a existência de processos de dualização tecnológica (conversão de bens civis para uso militar, ou vice-versa) (Andrade; Franco, 2016). De acordo com Andrade e Franco (2016, p. 19): “O processo de dualização tecnológica pode ser feito de duas maneiras: por *spin-off* (a utilização de tecnologias e produtos desenvolvimentos para fins militares para objetivos pacíficos) e por *spin-in* (a incorporação de tecnologias civis pela indústria de defesa).

Levando-se em consideração que o processo de dualização tecnológica possibilita conversão de tecnologia civil para uso militar (e portanto contribui com o poder latente) e que “há consenso atualmente de que a superioridade militar reside na supremacia científica e tecnológica” (Andrade; Fraco, 2016, p. 7), tem-se que tanto as indústrias civis quantos as indústrias de defesa e estratégicas são importantes para a sustentação e/ou expansão do poder latente de determinado Estado. Apontar esse fato é relevante, pois não raro marginaliza-se o papel das indústrias civis para as capacidades de defesa nacional e não se reconhece as inter-relações existentes entre desenvolvimento industrial e defesa nacional. Apesar disso, por serem responsáveis diretas de desenvolver recursos e instrumentos utilizados para fins militares, as indústrias de defesa e estratégicas, em geral, são foco dos analistas e pesquisadores interessados em investigar o poder latente dos Estados Nacionais. Essas duas indústrias compõem a chamada Base Industrial e Tecnológica de Defesa (BITD) e são centrais para a sobrevivência e para a autonomia dos Estados em nível sistêmico, tal como ressaltado por Melo (2015, p. 40):

> A indústria de defesa é uma construção política. Encontra fundamento na afirmação e defesa da soberania. [...] A BITD é responsável pelo fornecimento dos equipamentos utilizados na defesa da nação. Sua principal finalidade é, assim, conceber, desenvolver e manter tecnologias e equipamentos militares essenciais para a independência e autonomia estratégica. [...] A busca da autonomia produtiva e tecnológica funda-se na garantia de abastecimento, continuidade do serviço e mobilização em caso de necessidade. O Estado não pode depender do fornecimento de equipamentos de outro Estado para garantir sua defesa.

Em essência o desenvolvimento industrial, seja dos setores civis seja dos setores que compõem a BITD, é um elemento basilar do poder latente dos Estados, nos termos de Mearsheimer. Em outras palavras, pode-se definir o desenvolvimento industrial enquanto um dos elementos que compõem o *Hard Power* dos Estados.

A partir de tais considerações teóricas, este trabalho defende que processos que afetam negativamente os setores industriais de determinados Estados, sejam eles voltados para a produção civil sejam voltados para a produção militar, têm efeitos negativos diretos e indiretos sobre o poder latente daqueles Estados em que ocorrem, uma vez que diminuem os recursos (e a qualidade destes) que podem ser mobilizados para usos militares. No Brasil, dois desses processos são a desindustrialização precoce e a reprimarização da pauta exportadora nacional, que afetam negativamente as indústrias do país e a expansão do desenvolvimento tecnológico nas indústrias civis e militares brasileiras. Ou seja, infere-se que os processos de desindustrialização afetam e diminuem o poder latente existente em determinado país, no caso o Brasil, e limitam as possibilidades futuras de expansão deste

poder, afetando ativos de poder no presente e no futuro. Na seção posterior, busca-se desenvolver este argumento.

3. Os efeitos da desindustrialização e da especialização regressiva da pauta exportadora sobre o poder latente brasileiro

Conforme discutiu-se na seção anterior, o desenvolvimento industrial e as indústrias civis, militares e estratégicas são elementos constitutivos do poder latente de determinado Estado. Quando as indústrias destes países são afetadas por processos negativos, o poder latente também tende a ser afetado, uma vez que a diminuição das indústrias leva a uma redução/limitação dos recursos disponíveis para serem convertidos em instrumentos militares, caso necessário, isto é, diminui-se a riqueza mobilizável nos termos de Mearsheimer (2007).

A industrialização no Brasil resultou de um longo processo conduzido pelo Estado, tendo seus principais impulsos dados na década de 1930, pelo governo de Getúlio Vargas. Apesar das diversas barreiras enfrentadas devido à condição de país periférico/subdesenvolvido enfrentada pelo Brasil, o processo de industrialização foi relativamente bem sucedido no Brasil, que se tornou um o país latino-americano mais industrializado. Em 1970 o país contava com um grande parque industrial e já avançava em um desenvolvimento de um setor de bens de capital (Cano, 2012).

Apesar do sucesso obtido em sua industrialização, a partir da década de 1980 este começa a se esgotar. Devido, por um lado, às intensas transformações sofridas no seio do capitalismo contemporâneo, os quais alteraram significamente as relações econômicas e financeiras globais, elevaram a concorrência entre capitais e redirecionaram os investimentos diretos para os países asiáticos (Chesnais; 1996) e, por outro, as políticas macroeconômicas neoliberais adotadas no Brasil desde 1980, observa-se no Brasil um crescente processo de desindustrialização no país, que é acompanhado pelo processo de especialização regressiva da pauta exportadora nacional (Cano, 2012; Sugimoto; Diegues, 2022). Mas o que é o processo de desindustrialização? E o processo de especialização regressiva da pauta exportadora nacional?

O conceito de desindustrialização foi cunhado por Rowthorn e Wells e publicizado em 1987, em seu livro "*De-Industrialization and Foreign Trade*". Neste trabalho, os autores definem desindustrialização como a redução, persistente e de longo prazo, na participação do emprego industrial no emprego total de um país ou região (emprego industrial/emprego total). Posteriormente, observando a limitação da redução do emprego para explicar os processos de desindustrialização, Fiona Tregenna (2009) desenvolve o conceito de desindustrialização, passando a conceituá-lo como um processo de redução do emprego

industrial frente ao emprego total (emprego industrial/emprego total) e a redução do valor adicionado pela indústria no Produto Interno Bruto de um país (PIB Industrial/PIB total), ao longo do tempo (Tregenna, 2009). De acordo com Tregenna (2009, p. 459, tradução nossa)[1]:

> Em vez de definir a desindustrialização em termos da dimensão única da queda da participação da indústria no emprego total, como na literatura atual, propomos que a desindustrialização deveria ser considerada como ocorrendo quando há um declínio sustentado tanto na participação da indústria no emprego total como na participação da indústria no PIB.

Dentro das concepções econômicas heterodoxas, o processo de desindustrialização é prejudicial para o dinamismo econômico dos países em que se processa, uma vez que a indústria possui um papel central para o dinamismo econômico e para os desenvolvimentos tecnológicos. Tal como observam Oreiro e Feijó (2010, p. 224):

> Em suma, a indústria é vista como "especial" pelo pensamento heterodoxo, pois ela é a fonte de retornos crescentes de escala (indispensável para a sustentação do crescimento no longo-prazo), é a fonte e/ou a principal difusora do progresso tecnológico e permite o relaxamento da restrição externa ao crescimento de longo prazo. Nesse contexto, a desindustrialização é um fenômeno que tem impacto negativo sobre o potencial de crescimento de longo-prazo, pois reduz a geração de retornos crescentes, diminui o ritmo de progresso técnico e aumenta a restrição externa ao crescimento.

De toda forma, é fundamental fazer uma consideração. Apesar do processo de desindustrialização ser prejudicial ao poder latente dos Estados nacionais, nos termos de Mearsheimer (2007), ele não necessariamente é prejudicial para o desenvolvimento econômico dos países. Em geral, os autores diferenciam a desindustrialização "precoce" da desindustrialização "natural". Para Oreiro e Feijó (2010), a desindustrialização natural é aquela que ocorre paralelamente a uma mudança "benéfica" na pauta exportadora dos países em que se processa, isto é, ela é acompanhada por uma elevação das exportação de bens tecnológicos e com crescentes valores agregados (por exemplo, pelo crescimento das exportações de bens de capital; máquinas e tecnologias). Por sua vez, quando a desindustrialização ocorre precocemente, ela é acompanhada pelo processo de especialização regressiva da pauta exportadora do país, isto é, ela é acompanhada pela diminuição dos bens industriais e de elevado valor agregado nas exportações do país que se processa. No caso da industrialização precoce, afetam-se as possibilidades de

---

[1] No original: "Rather than defining deindustrialisation in terms of the single dimension of falling share of manufacturing in total employment, as in the current literature, we propose that deindustrialisation should be regarded as occurring when there is a sustained decline in both the share of manufacturing in total employment and the share of manufacturing in GDP" Tregenna (2009, p. 459).

transformação estrutural em uma economia e de desenvolvimento econômico no médio e longo prazo (Oreiro; Feijó, 2010).

De toda forma, entende-se que o Brasil sofre um processo de desindustrialização precoce, visto que este processo se processou apenas parcialmente, e de especialização regressiva da pauta exportadora nacional, tal como pode ser observado nos gráficos 1, 2 e 3.

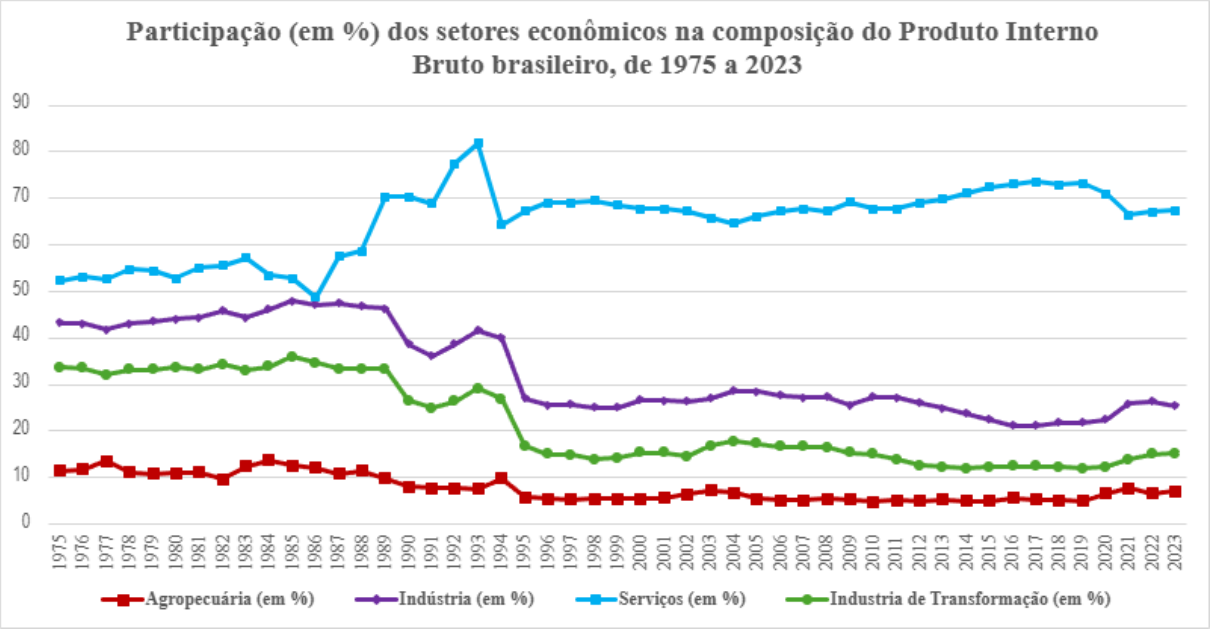

Gráfico 1 - Elaboração própria a partir de dados do Ipeadata (2024). **Nota**: A indústria de transformação representa uma parcela do valor produzido pelo setor industrial total.

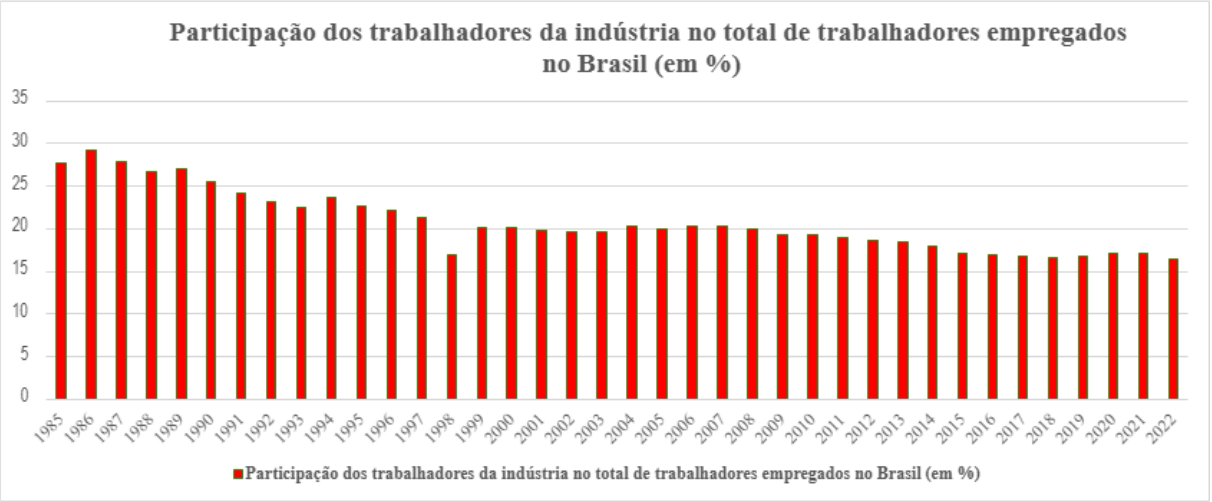

Gráfico 2 - Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Rais (2024)

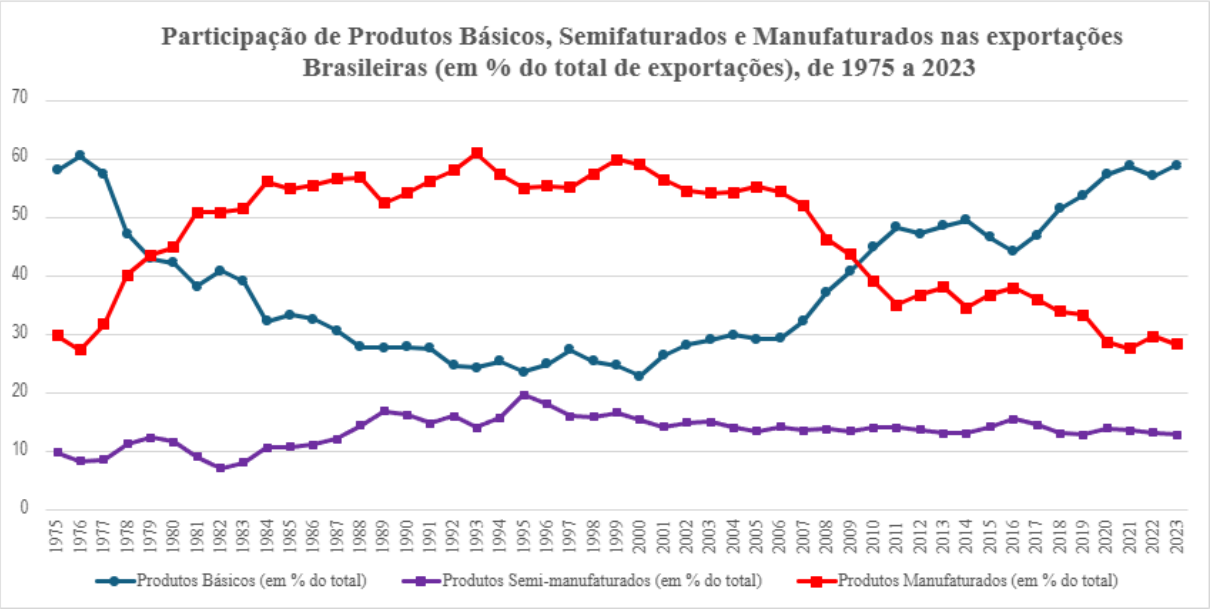

Gráfico 3- Elaboração própria a partir de dados do Ipeadata (2024)

Conforme demonstram os dados dos gráficos 1, 2 e 3, o Brasil sofre, desde o início da década de 1980, com um processo de desindustrialização, visto a redução da participação da Indústria em geral e da indústria de transformação no PIB e a redução do emprego nos setores industriais do país, e de um processo de especialização regressiva da pauta exportadora nacional, com um crescimento exponencial dos produtos primários nas exportações brasileiras em detrimento dos produtos manufaturados e semimanufaturados.

Dado que esses processos afetam o poder latente brasileiro e também suas potencialidades de desenvolvimento, o combate à desindustrialização e à especialização regressiva da pauta exportadora passaram a ser um dos principais problemas a serem enfrentados por diferentes governos ao longo do século XXI, embora observe avanço e retrocessos nesses embates. Conforme buscar-se-á explicitar na seção posterior, o combate a esses processos é realizado pelo governo Lula III.

4. O programa da Neoindustrialização e a indústria de defesa no terceiro governo Lula (2023-atualidade)

Ao longo das seções anteriores, foram apresentados dois argumentos centrais: 1º) que os setores industriais de um países constituem aquilo que Mearsheimer (2007) conceituou por poder latente, sendo fundamental para os Estados nacionais e 2º) que o Brasil enfrenta, nas últimas décadas, o aprofundamento dos processos de desindustrialização e de especialização regressiva da pauta exportadora nacional, que derivam das políticas adotadas desde a década de 1980 no país e afetam diretamente o

poder latente do Estado brasileiro. Sendo tais processos prejudiciais para o *Hard Power* do Estado brasileiro, seria de se esperar que este buscasse eliminá-los ou, pelo menos, mitigá-los.

Nos anos iniciais do século XXI, especialmente ao longo dos dois primeiros mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva e da presidente Dilma Rousseff, observou-se a aplicação de uma série de políticas e programas que visavam atender aos interesses dos setores industriais brasileiros e promover o desenvolvimento industrial do país. Dado às políticas aplicadas pelos governos petistas, muitos autores passaram a definir seus governos como desenvolvimentistas ou como “neodesenvolvimentistas”; apesar disso, é preciso reconhecer o fato de que as políticas aplicadas durante esses governo não interromperam, apenas mitigaram, os processos de desindustrialização e de especialização regressiva da pauta exportadora nacional. Após a ascensão de Michael Temer ao comando do executivo, a virada neoliberal e austera na política econômica, desfizeram-se as políticas que freiavam tais processos, fato este também observado ao longo do governo de Jair Bolsonaro.

Luiz Inácio Lula da Silva, que concorria contra o candidato à reeleição Jair Bolsonaro para o principal cargo do executivo nacional durante a eleição presidencial de 2022, explicitava em seu plano de governo a necessidade de reverter a política econômica que intensificava o processo de desindustrialização e especialização regressiva da pauta exportadora, conforme pode ser observado nas passagens abaixo:

> 62. Vamos reverter o processo de desindustrialização e promover a reindustrialização de amplos e novos setores e daqueles associados à transição para a economia digital e verde. É imperativo elevar a taxa de investimentos públicos e privados e reduzir o custo do crédito a fim de avançar com uma reindustrialização nacional de novo tipo, acoplada aos novos desenvolvimentos da ciência e da tecnologia. Faz parte desse esforço o desafio de reverter a desnacionalização do nosso parque produtivo e modernizá-lo (Coligação Brasil da Esperança, 2022, p. 12).

A vitória de Lula sobre Bolsonaro em 2022, seguida pelo conflituoso início de governo marcado pela tentativa de golpe em 8 de janeiro de 2023, recolocou o projeto de enfrentar a desindustrialização e a especialização regressiva da pauta exportadora nacional na agenda do executivo brasileiro. De modo geral, apesar das pretensões explicitadas durante a campanha eleitoral, os objetivos de enfrentar esses processos foram reforçados em um texto escrito pelo presidente Lula e pelo vice-presidente Geraldo Alckmin e publicado em 25 de maio de 2023 no jornal o Estado de São Paulo. Nesse texto, o presidente e o vice-presidente declaram:

> A neoindustrialização brasileira requer iniciativa, planejamento e gestão. Nossa diversificação precisa ser criteriosa, a partir dos setores em que já temos know-how, na direção daqueles que podem gerar maior valor adicionado e nos quais temos capacidade de ser competitivos. Precisamos de uma política industrial inteligente, para o novo momento da globalização – em que mesmo países mais liberais investem em conteúdo nacional: seja para a construção de cadeias produtivas mais resilientes a choques, como o que provocou escassez de insumos. (Lula; Alckmin, 2023, online).
>
> Precisamos reanimar o comércio dentro do nosso continente e com a Costa Atlântica da África, regiões onde num passado recente exportamos mais produtos industrializados; e explorar nichos abertos pelo crescimento na Ásia de países como Índia, Indonésia e Vietnã, assim como numa China que hoje não só exporta muito, mas estimula um florescente mercado interno com poder aquisitivo cada vez maior – possível destino para nossos cosméticos e alimentos. (Lula; Alckmin, 2023, online)

Esse texto apontava para o interesse de aplicar programas e recursos para reverter os processos de desindustrialização e também da especialização regressiva da pauta exportadora nacional. Tem-se assim, várias medidas para atingir tais objetivos, como a expansão dos recursos gastos pelo BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) e, sobretudo, o lançamento do programa Nova Indústria Brasil. Este último, constitui-se como o principal programa do governo Lula III nos esforços para promover a neoindustrialização brasileira. Por sua centralidade, faz-se fundamental escrever sobre ele.

A Nova Indústria Brasil é um programa do Governo Federal lançado no dia 22 de Janeiro de 2024, e tem por objetivo atuar em prol da neoindustrialização brasileira (Brasil, 2024), conforme defendido pelo executivo brasileiro. De acordo com o Governo Federal:

> A NIB, assim, é uma política sistêmica e de longo prazo, que interage com outras políticas. Composta por um conjunto de instrumentos públicos de apoio ao setor produtivo, a NIB tem como objetivos (i) estimular o progresso técnico e, consequentemente, a produtividade e competitividade nacionais, gerando empregos de qualidade; (ii) aproveitar melhor as vantagens competitivas do país; e (iii) reposicionar o Brasil no comércio internacional (Brasil, 2024, p. 5).

Trata-se de uma política que visa fortalecer setores industriais estimulando os investimentos e as exportações. Para atingir tais objetivos, a NIB é subdividida em 6 missões distintas, cada qual voltada para o desenvolvimento de um setor industrial nacional. De acordo com Plano de ação para a Neoindustrialização (2024-2026) , essas 6 missões visam fortalecer 1º) as cadeias agroindustriais sustentáveis e digitais, contribuindo para segurança alimentar, nutricional e energética brasileira; 2º) o complexo econômico industrial de saúde, tornando-o resiliente e visando reduzir as vulnerabilidades do SUS e ampliar o acesso à saúde no Brasil; 3º) expandir e desenvolver a infraestrutura; o saneamento, a moradia e a mobilidade sustentável para alcançar a integração produtiva e o bem-estar nas

cidades; 4º) promover a transformação digital da indústria para elevar a produtividade; 5º) promover a bioeconomia, a descarbonização e a transição e segurança energética para garantir acesso a recursos para as futuras gerações e, por fim, 6º) desenvolver tecnologias de interesse para a soberania e defesa nacionais (Brasil, 2024, p. 6).

Esses objetivos são frutos do entendimento de que o desenvolvimento industrial é fundamental para eliminar diversos gargalos na sociedade brasileira. Grande parcela dos recursos para a NIB advém do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial; do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES); da Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (Embrapii) e da Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e também com o apoio do Estado enquanto demandante de bens e serviços industriais (Brasil, 2024, p. 9-10).

O importante aqui é salientar que a NIB tem por objetivo tanto sanar com os problemas que vem dinamitando o poder latente brasileiro, isto é, com a desindustrialização e a especialização regressiva da pauta exportadora nacional, quanto assegurar o avanço das capacidades industriais brasileiras. Conforme debateu-se na seção dois, a elevação da capacidade produtiva em qualquer tipo de indústria é fundamental para o poder latente nacional, embora as indústrias bélicas possuem maiores capacidades de transformar poder latente em poder militar concreto. É nesse ponto que a NIB se torna mais importante para a segurança e soberania brasileira, visto que busca desenvolver setores armamentistas e estratégicos no país. Os objetivos da sexta missão do programa de reindustrialização mostram a centralidade que o governo Lula III dá ao setor de defesa e aos setores estratégicos no país. De acordo com o Plano de Ação para a Neoindustrialização, os objetivos da sexta missão (desenvolver tecnologias de interesse para a soberania e defesa nacionais) são:

> I. Obter autonomia estratégica nas cadeias produtivas ligadas às tecnologias críticas para a defesa, em particular nas de materiais, de propulsão, de controle e de comunicações; II. Adensar as cadeias da indústria de defesa, segurança, naval e aeroespacial, em particular em tecnologias de base micro e nanoeletrônica; III. Desenvolver e adensar cadeias industriais para aprimorar os sistemas nacionais de sensoriamento remoto; IV. Expandir as capacidades internas nas áreas cibernética, nuclear e espacial; V. Desenvolver tecnologias duais e aumentar o aproveitamento dos transbordamentos tecnológicos entre os setores civis e militares; e VI. Expandir as exportações de produtos de defesa (Brasil, 2024, p. 93).

Caso os objetivos buscados sejam atingidos, parcial ou totalmente, as capacidades materiais e bélicas do Brasil se elevariam enormemente. Além disso, ao investir nos setores de defesa nacional, fortalecendo-os, o governo federal não apenas eleva o poder latente brasileiro, mas também cria condições para dirimir os processos que lhe afetam negativamente. Não há dúvidas de que, portanto, o sucesso desse plano tenha efeitos

diretos e indiretos sobre o equilíbrio de poder na região latino-americana e no Sistema Internacional, e por isso, pode-se ter ações e pressões externas contra sua efetividade, tal como é assinalado por Edson dos Santos Júnior (2024, p. 95-96):

> Se, por um lado, a neoindustrialização busca aprimorar o setor industrial brasileiro, articulado com um programa de descarbonização dos processos produtivos e maior digitalização dos mesmos, visando a produção autônoma de bens, mercadorias e serviços com maior valor adicionado, por outro, a necessidade de cooperação internacional impõe determinados limites à autonomia do Plano de Ação a que estamos referindo-nos, uma vez que o desenvolvimento tecnológico e científico brasileiro ainda depende, em alguma medida, das parcerias de transferência de saberes e tecnologias para a realização daquilo a que se propõe.

Apesar das potencialidades da NIB para sustentar e elevar o poder latente nacional e mitigar os processos de desindustrialização e especialização regressiva da pauta exportadora nacional, as dificuldades a concretização dos objetivos do programa perpassam as pressões externas e a dependência do exterior, sendo afetadas por ações contraditórias dentro do governo Lula III. As ações contraditórias do governo se dão porque ao mesmo tempo em que tenta-se desenvolver os setores industriais nacionais com objetivos diversos, em especial securitários, avança-se em processos de privatização e de desnacionalização de diversas empresas públicas fundamentais para o dinamismo econômico e para o poder latente nacional. Uma das empresas basilares para o setor de defesa nacional, que corre risco de ser privatizada e desnacionalizada é a Avibras. Analisar-se-á sobre isso na próxima seção.

5. Privatização e desnacionalização das empresas de defesa no Brasil e seu reflexo sobre o poder latente nacional: o caso da Avibrás

Até o momento, o trabalho versou sobre problemas que afetam negativamente os setores industriais brasileiros e seus efeitos sobre o poder latente do Brasil, tendo como base teórica os desenvolvimentos teóricos de Mearsheimer (2007). Apontou-se para o fato de que a desindustrialização e a especialização regressiva da pauta exportadora nacional diminuem o poder latente do Brasil no presente e limitam sua expansão no futuro. Descreveu-se que o governo Lula III busca lidar com esses problemas a partir da aplicação de políticos pró-desenvolvimento industrial, no qual o programa denominado de Nova Indústria Brasil tem papel de destaque, especialmente no que tange ao desenvolvimento do setor de defesa nacional. Mas, conforme foi apontado anteriormente, essa política não sana e não enfrenta todos os problemas que afetam o poder latente brasileiro.

A teoria de Mearsheimer (2007) é falha em reconhecer a existência de relações econômicas entre agentes de diferentes nacionalidades, de modo que algumas dinâmicas existentes em nível internacional são marginalizadas. Por exemplo, a realização de investimentos estrangeiros nos setores de defesa de países estrangeiros por nacionais de determinado país não são abordados em seu livro “A tragédia da política das grandes potências”. Entretanto, em nível concreto, as relações entre agentes econômicos nacionais e internacionais têm relevância para o poder latente dos Estados, uma vez que uma indústria nacional pode servir para abastecer e fortalecer o poder militar de outro Estado (isto é, os Estados não são totalmente autônomos no campo securitário) ou estrangeiros podem ter posse sobre as indústrias de determinado Estado nacional. Quando este último ocorre, fala-se de desnacionalização. A desnacionalização é um grande problema para o poder latente, pois ela retira do Estado Nacional grande parte de sua autonomia de utilizar a força de produção existente para produzir bens bélicos, caso deseje. Tal como destacado por Andrade e Franco (2016), ao versar sobre as políticas e investimentos nacionais no setor de defesa:

> A realização de grandes investimentos nessa área, em busca da consecução dos objetivos da defesa nacional, não afasta, contudo, o risco de que as tecnologias e capacidades desenvolvidas autonomamente dentro do país se percam para o estrangeiro. Trata-se da chamada desnacionalização, ou seja, a alienação de capital e de tecnologias das empresas nacionais do setor para competidores estrangeiros, com prejuízo para a efetividade das políticas públicas do setor (Andrade; Franco, 2016, p. 7-8).

Assim como destacado pelos autores, a realização do programa da Nova Indústria Brasil não impede que os investimentos realizados sejam alienados por estrangeiros no médio ou longo prazo, causando um prejuízo para a autonomia e soberania brasileira sobre seus próprios recursos produtivos e limitando, portanto, o poder latente existente e o poder latente potencial do país. Levando-se em consideração os interesses estratégicos e securitários do país, visando-se sobretudo limitar a interferência estrangeira sobre as dinâmicas nacionais, seria de se esperar que um governo preocupado com essas questões (tal como demonstra ser o governo Lula III) buscasse atuar contra processos de desnacionalização das indústrias nacionais, em especial das indústrias de defesa do país. Apesar disso, no governo Lula III, a preocupação com a desindustrialização e com a especialização regressiva da pauta exportadora nacional não é acompanhada de uma preocupação com a desnacionalização da estrutura produtiva nacional, o que torna as ações do governo contraditórias. Tal despreocupação se materializa de diversas formas e em diversas ações. Um dos principais pontos de contrariedade no governo Lula III gira em torno da Avibrás.

A Avibras é uma empresa nacional criada em 1961 pelo engenheiro João Verdi, foi uma das primeiras empresas a atuar no setor aeroespacial brasileiro. Atuando em diversos setores militares e civis, a Avibras é uma das principais empresas de defesa nacional e também atua em diferentes setores civis, utilizando seus conhecimentos para realizar processos de dualização tecnológica (Avibras, 2021). Tal como destacado pela empresa:

> A Avibras é uma empresa de Tecnologia e Inovação, com capacidade industrial única, 100% brasileira e reconhecida mundialmente pela excelência e pela qualidade de seus produtos, sistemas e serviços. Sua essência é ser inovadora e independente em tecnologias críticas nas seguintes áreas: Aeronáutica, Espacial, Eletrônica, Veicular e de Defesa. (Avibras, 2021, p. 4)

Tendo importância fundamental para o poder latente e contribuindo para o poder militar brasileiro, a Avibras é responsável por produzir equipamentos de ponta utilizados pelo exército brasileiro. Dentre as várias demandas das forças militares nacionais atendidas pela Avibras, o Sistema de Artilharia para Saturação de Área (ASTROS) é um dos mais relevantes. O ASTROS foi desenvolvido pela empresa em 1981, e em poucos anos desenvolveu-se o ASTROS II, que foi incorporado pelo Exército Brasileiro em 1990, sendo um dos instrumentos fundamentais para a estratégia militar brasileira (Avibras, 2021). Devido sua importância estratégica para o setor de defesa nacional e para as forças militares brasileiras, a Avibras constitui-se enquanto uma das principais empresas que compõem o poder latente e possibilitam a expansão do poder militar brasieliro, seguindo-se os desenvolvimento teóricos de Mearsheimer (2007).

Apesar de sua importância estratégica, por uma série de motivos a empresa vem enfrentando algumas dificuldades financeiras nos últimos anos, fato este que abriu a possibilidade para que ela fosse adquirida por estrangeiros, desnacionalizando-a. Essa possibilidade há muito tempo é descrita por autores diversos, tal como ressaltam Andrade e Franco (2016, p. 31):

> O problema da desnacionalização é real e presente, podendo ser um fator crítico em algumas das empresas e produtos de defesa no Brasil. Neste segmento, algumas das principais vulnerabilidades identificadas incluem projetos estratégicos das Forças Armadas. O primeiro (e mais crítico) deles é o sistema Astros, que pode vir a ser desnacionalizado em virtude da difícil situação financeira em que se encontra a Avibras.

Após o pedido de recuperação judicial feito pela Avibras em 2022, iniciou-se uma ampla discussão sobre a possibilidade de venda da Avibras. Essa possibilidade quase foi materializada com a venda da empresa brasileira para a empresa australiana DefendTex em 2024, que acabou não sendo concluída (G1, 2024). O fato da empresa australiana não ter conseguido comprar a empresa brasileira não significa que o processo de

desnacionalização seja evitado. A Avibras segue à venda, e não se sabe quem poderá obtê-la. O fato é que o governo federal se mostra reticente em intervir no processo de venda e deixa a desejar uma atuação mais forte para mantê-la sob domínio nacional, fato de extrema importância para o poder latente brasileiro.

Caso seja vendida para algum investidor estrangeiro, o potencial de atendimento às demandas militares brasileiras serão diminuídos, assim como as possibilidades de uso e gerência sobre a Avibras limitadas em caso de necessidade. Esse fato é de extrema importância, pois é somente com a manutenção do domínio nacional sobre os setores industriais e estratégicos nacionais que se pode esperar um poder latente completo e autônomo.

De toda maneira, o importante é observar que por um lado, o governo Lula III atua efetivamente para lidar com problemas estruturais que afetam o poder latente existente e poder latente potencial do Estado brasileiro, visando expandir os setores industriais nacionais, e por outro, não evita mobilizar-se para impedir a alienação dos recursos industriais nacionais existentes por estrangeiros, fato este que afeta as possibilidades de uso dos recursos produtivos industriais nacionais caso necessário, limitando e elevando os custos para a expansão das capacidades militares nacionais. Assim, essa contrariedade deve ser ressaltada, pois levando-se em consideração as necessidades estratégicas e securitárias brasileiras, os setores industriais nacionais, em especial os estratégicos e de defesa, devem ser mantidos sob domínio nacional para exercerem plenamente suas funções.

6. Conclusão

O presente trabalho cumpriu com seu objetivo norteador, uma vez que se discorreu sobre a importância dos setores industriais em geral, e das indústrias de defesa, em específico para o poder do Estado brasileiro e sobre o processo de desindustrialização que abalam as capacidades existentes do Brasil nas últimas décadas. Na primeira seção do trabalho, apresentou-se o conceito de poder latente, a partir de Mearsheimer (2007), e de como este é um termômetro para o poder efetivo, isto é, as capacidades militares. Neste sentido, o poder latente vai de uma ampla gama de ativos econômicos e de uma Base Industrial e Tecnológica de Defesa.

Na seção seguinte, verificou-se como o processo de desindustrialização e desnacionalização da indústria brasileira afetou o poder latente do Brasil desde meados da década de 1980, que, atualmente, tenta ser freado pelas políticas nedesenvolvimentistas do governo Lula III, como exposto em seção subsequente. Finalmente, entretanto, analisa-se o caso concreto, em seção final, sobre o processo em andamento de desnacionalização da

empresa brasileira Avibrás e de como a perda de mais um ativo na área de defesa acelera tanto a desindustrialização quanto a perda de poder latente brasileiro. O artigo se valeu de pesquisa bibliográfica e análise de dados em série histórica para chegar a tais inferências. Certamente, o assunto de uma retomada da industrialização brasileira pode engendrar mais pesquisas deste tipo, e este trabalho, logo, tenta contribuir neste recente debate.

Referências Bibliográficas

ANDRADE, Israel de Oliveira; FRANCO, Luiz Gustavo Aversa. Desnacionalização da indústria de defesa no Brasil : implicações em aspectos de autonomia científico-tecnológica e soluções a partir da experiência internacional. **Texto para discussão 2178**. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.(IPEA). Brasília: 2016, p. 7-42.

AVIBRAS. **Avibras 60 anos: Fazendo história, impulsionando o futuro**. Avibras, 25 de junho de 2021. Disponível em: <https://www.avibras.com.br/site/midia/noticias/425-avibras-60-anos.html>. Acesso em: 02 de nov. de 2024

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC). **Nova indústria Brasil – forte, transformadora e sustentável : Plano de Ação para a neoindustrialização 2024-2026**. Brasília : Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI), Ministério do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), 2024, p. 102.

CANO, Wilson. **A desindustrialização no Brasil**. Economia e Sociedade, v. 21, n. 4, p. 831-851, 2015. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8642273>. Acesso em: 30 de set. de 2024.

COLIGAÇÃO BRASIL ESPERANÇA. Diretrizes para o programa de reconstrução e transformação do Brasil Lula-Alckmin 2003-2026. **TSE**, agosto de 2022, p 21. Disponível em: < https://divulgacandcontas.tse.jus.br/candidaturas/oficial/2022/BR/BR/544/candidatos/893498/5_1659820284477.pdf>. Acesso em: 20 de set. de 2024

DOS SANTOS JUNIOR, Edson. O plano “Nova Indústria Brasil” em relação ao imperialismo. Revista Rebela, v. 14, n. 1. jan/jun, p. 83-98, 2024. Disponível em: <https://ojs.sites.ufsc.br/index.php/rebela/article/view/7387>. Acesso em: 30 de out. de 2024

IPEADATA. **Macroeconômico**. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>. Acesso em:

LULA, Luiz Inácio; ALCKMIN, Geraldo. **Neoindustrialização para o Brasil que queremos**. 23 de junho de 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/vice-presidencia/central-de-conteudo/artigos/neoindustrializacao-para-o-brasil-que-queremos>. Acesso em: 25 de out. de 2024

MEARSHEIMER, John J. **A tragédia da política das grandes potências**. Lisboa: Gradiva, 2007

MELO, Regiane. **Indústria de Defesa e Desenvolvimento Estratégico: Estudo comparado Brasil-França**. Brasília: Funag, 2015.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO - MTE. **Dados e estatísticas da Relação Anual de Informações e Sociais (RAIS)**. RAIS Vínculos, 2024. Disponível em: <https://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_rais_vinculo_id_1993/login.php>. Acesso em: 15 de out. de 2024

OREIRO, José Luis; FEIJÓ, Carmem A.. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 2, p. 219-232, abr.-jun. de 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rep/a/rLLpcPDRQVXPj5BskzHqLqx/>. Acesso em: 15 de out. de 2024

ROWTHORN, Robert; WELLS, J. R. **De-industrialisation and foreign trade**. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

SUGIMOTO, Thiago Noronha; DIEGUES, Antônio Carlos. A China e a desindustrialização brasileira: um olhar para além da especialização regressiva. **Nova Economia**, v. 32, n. 2, p. 477-504, 2022. Disponível em: <https://revistas.face.ufmg.br/index.php/novaeconomia/article/view/6975>. Acesso em: 10 de out. de 2024

TREGENNA, Fiona. Characterising deindustrialisation: An analysis of changes in manufacturing employment and output internationally. **Cambridge Journal of Economics**, v. 33, n. 3, p. 433-466, mai/2009. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/23601756>. Acesso em: 3 de out. de 2024

Venda da Avibras para empresa australiana não é concluida. **G1**. Vale do Paraíba, 31 de julho de 2024. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/vale-do-paraiba-regiao/noticia/2024/07/31/venda-da-avibras-para-empresa-australiana-nao-e-concluida.ghtml>. Acesso em: 02 de nov. de 2024