

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ESTUDOS ESTRATÉGICOS
INTERNACIONAIS**

HELENA MARCON TERRES

**A REESTRUTURAÇÃO DA BASE INDUSTRIAL DE DEFESA ESTADUNIDENSE NO
PÓS-GUERRA FRIA E SUAS CONSEQUÊNCIAS ESTRATÉGICAS (1989-2001)**

Porto Alegre

2019

HELENA MARCON TERRES

**A REESTRUTURAÇÃO DA BASE INDUSTRIAL DE DEFESA ESTADUNIDENSE NO
PÓS-GUERRA FRIA E SUAS CONSEQUÊNCIAS ESTRATÉGICAS (1989-2001)**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Marcelo Milan

Porto Alegre

2019

CIP - Catalogação na Publicação

Terres, Helena Marcon

A reestruturação da base industrial de defesa
estadunidense no pós-guerra fria e suas consequências
estratégicas (1989-2001) / Helena Marcon Terres. --
2019.

166 f.

Orientador: Marcelo Milan.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do
Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas,
Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos
Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Base industrial de defesa. 2. Estados Unidos. 3.
Reestruturação industrial. 4. Fusões e aquisições. 5.
Pós-Guerra Fria. I. Milan, Marcelo, orient. II.
Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os
dados fornecidos pelo(a) autor(a).

HELENA MARCON TERRES

**A REESTRUTURAÇÃO DA BASE INDUSTRIAL DE DEFESA ESTADUNIDENSE NO
PÓS-GUERRA FRIA E SUAS CONSEQUÊNCIAS ESTRATÉGICAS (1989-2001)**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Estudos Estratégicos Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 27 de março de 2019.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Marcelo Milan – Orientador

UFRGS

Prof. Dr. José Miguel Quedi Martins

UFRGS

Prof. Dr. Edson José Neves Júnior

UFU

Prof. Dr. Érico Esteves Duarte

UFRGS

“Acredito que há outro mundo esperando por nós.
Um mundo melhor. E eu estarei esperando por você lá”.

A Viagem (Cloud Atlas), 2012.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de deixar meus sinceros e profundos agradecimentos àqueles que tornaram possível a realização desse trabalho. Primeiramente, tive o privilégio de concluir a graduação e a pós-graduação em uma Universidade federal, gratuita para o corpo discente e cuja excelência é inegável. Agradeço, portanto, a Deus, que guiou meu caminho até aqui, e ao povo brasileiro – que sustenta com seu trabalho diário o curso do ensino público.

Sou grata a meus queridos professores – que me inspiraram o amor pelo conhecimento crítico e responsável – e aos funcionários sempre amáveis – que dedicam seu tempo a atender a todos com carinho e seriedade. Em especial, quero agradecer aos professores Marcelo Milan, pela sua orientação atenciosa, preocupada e sempre disponível, e José Miguel Martins, pelos anos de guia investigativa e trabalho em equipe que me conduziram ao estudo da indústria de defesa.

Agradeço, também, a meus colegas que dividiram comigo as frustrações e as alegrias intrínsecas à carreira acadêmica. Dois deles, Humberto Carvalho e Laís Trizotto, acompanharam-me nessa jornada de maneira mais intensa. Humberto, teu carinho, tua dedicação à nossa amizade e tua confiança e apoio marcaram minha vida para sempre. Laís, tua alegria, companhia e tua forma de me incentivar a ser melhor também ficarão guardados em meu coração.

À amiga do coração Renata, agradeço por me ajudar a crescer e a voar, a entender que temos que ser fortes, mas que, também, podemos precisar de apoio. E você, minha irmã, tem sido o meu quando mais precisei.

Quero agradecer a minha família, que foi o verdadeiro pilar de todo o esforço envolvido nessa dissertação. Louise, mãe, Pedro, Loni, Rosina, vocês estão presentes nessas páginas em tudo o que me proporcionaram: amor, paciência, cuidado diário, comida quentinha, roupa lavada, casa arrumada, questionamentos, companhia, comemorações a cada etapa concluída, ouvido atento às minhas reclamações, e calma quando a ansiedade aumentava. Nada seria possível, literalmente, sem nossa união.

Por fim, quero registrar meu agradecimento ao meu esposo Claudio, com quem cumpro, em poucos dias, oito meses de casados. Casar em meio ao mestrado, à mudança de país e tudo o que isso implica não é fácil. Mas quando se tem o amor genuíno envolvido nesse processo, que tudo pode, tudo crê e nunca falta, faz-se possível. *Gracias mi vida* por estar a meu lado dia e noite entregando o amor mais puro, resiliente e verdadeiro que já senti.

RESUMO

A presente pesquisa disserta acerca da evolução da Base Industrial de Defesa (BID) estadunidense no pós-Guerra Fria. Observa-se, nesse período, um processo singular de transformações estruturais na BID, iniciadas no governo de George H. W. Bush (1989-1993) e aprofundadas na gestão de Bill Clinton (1993-2001), especialmente a partir de sua política de promoção às fusões e aquisições dentro do programa *Bottom-up Review*. Tem-se como objetivo geral identificar e analisar as principais transformações na BID entre os anos de 1989-2001, bem como traçar as possíveis implicações estratégicas desse processo de reestruturação para a organização da produção de materiais bélicos no país.

Palavras-chave: Base Industrial de Defesa. Estados Unidos. Reestruturação industrial. Fusões e aquisições. Pós-Guerra Fria.

ABSTRACT

The present research discusses the evolution of the American Defense Industrial Base (DIB) in the post-Cold War era. In this short period, there is a unique process of structural transformations in the defense industry, begun under George H. W. Bush administration (1989-1993) and intensified under the administration of Bill Clinton (1993-2001), especially after his policy of incentives for mergers and acquisitions within the Bottom-up Review program. The general objective of the study is to identify and analyze the main transformations in the DIB between 1989 and 2001, as well as to outline the possible strategic implications of this restructuring process for the organization of the military production in the United States.

Keywords: Defense Industrial Base. United States. Industrial Restructuring. Mergers and acquisitions. Post-Cold War era.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AAA	<i>Agricultural Adjustment Act</i>
ABM	<i>Anti-Ballistic Missile</i>
ARPA	<i>Defense Advanced Research Projects Agency</i>
ATF	<i>Advanced Tactical Fighter</i>
AWACS	<i>Air Warning and Control System</i>
BID	Base Industrial de Defesa
BUR	<i>Bottom-up Review</i>
C3I	Comando, Controle, Comunicação e Inteligência
CCC	<i>Civilian Conservation Corps</i>
CECA	Comunidade Europeia do Carvão e do Aço
CED	<i>Committee for Economic Development</i>
CFR	<i>Council on Foreign Relations</i>
CMI	Complexo Militar Industrial
CPD	<i>Committee on The Present Danger</i>
CSBA	<i>Center for Strategic and Budgetary Assessments</i>
DAP	<i>Defense Acquisition Process</i>
DCMA	<i>Defense Contracts Management Agency</i>
DoD	<i>Department of Defense</i>
DoJ	<i>Department of Justice</i>
EBA	<i>Emergency Banking Act</i>
ED	Economia de Defesa
EDA	<i>Economic Development Administration</i>
EDWAA	<i>Economic Dislocation and Worker Adjustment Assistance Act</i>
FA	Forças Armadas
FAA	<i>Foreign Assistance Act</i>
FAR	<i>Federal Acquisitions Regulations</i>
FASA	<i>Federal Acquisition Streamlining Act</i>
FDIC	<i>Federal Deposit Insurance Corporation</i>
FERA	<i>Federal Emergency Relief Act</i>
GAO	<i>US General Accounting Office</i>
GD	<i>General Dynamics</i>
GE	<i>General Electric</i>

GF	Guerra Fria
HORA	<i>Home Owners Refinancing Act</i>
JCIDS	<i>Joint Capabilities Integration and Development System</i>
MBT	<i>Main Battle Tank</i>
MIT	<i>Massachusetts Institute of Technology</i>
NACA	<i>National Advisory Committee for Aeronautics</i>
NASA	<i>National Aeronautic and Space Administration</i>
NDAC	<i>National Defense Advisory Commission</i>
NGF	Nova Guerra Fria
NIRA	<i>National Industrial Recovery Act</i>
NSC 162/2	<i>National Security Council Report 162/2</i>
NSC-68	<i>National Security Council Report nº 68</i>
NSF	<i>National Science Foundation</i>
NYSE	<i>The New York Stock Exchange</i>
OEA	<i>Office of Economic Adjustment</i>
OFM	<i>Emergency Management</i>
OPM	<i>Office of Production Management</i>
OTAN	Organização do Acordo do Atlântico Norte
PDT&A	Pesquisa, Desenvolvimento, Testes e Avaliações
PES	Política Externa e de Segurança
PPBE	<i>Planning, Programming, Budgeting and Execution System</i>
RAM	Revolução dos Assuntos Militares
SDI	<i>Strategic Defense Initiative</i>
SGM	Segunda Guerra Mundial
SI	Sistema Internacional
SPAB	<i>Supply Priorities Allocation Board</i>
TRP	<i>Technology Reinvestment Project</i>
USMC	<i>Maritime Commission</i>
VME	Vendas Militares Estrangeiras

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Relações Complexas Multidirecionais entre BID e a Administração Pública.....	24
Figura 2 - Partícipes do Complexo Militar Industrial.....	26
Figura 3 - O <i>Triângulo de Ferro</i> que Promoveria os Gastos em Defesa	27
Figura 4 - Temas da Economia de Defesa.....	28
Figura 5 – Hierarquia Tecnológica da BID	31
Figura 6 – Barreiras à Entrada de Novas Firms à BID	34
Figura 7 – Barreiras de Saída das Firms à BID	35
Figura 8 – Complexidade da BID Estadunidense.....	36
Figura 9 – Resumo do Histórico da BID no Século XIX	43
Figura 10 – Resumo do Histórico da BID no Começo do Século XX	47
Figura 11 – As Megafusões da Defesa nos anos 1990	131
Figura 12 – Arranjos no Começo dos anos 2000 de Equipes de Aeronaves Militares	138

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Distribuição de empréstimos e financiamentos concedidos no âmbito do Lend-Lease	54
Gráfico 2 – Exportações no Âmbito do <i>Lend-Lease</i>	54
Gráfico 3 – Despesas dos EUA com Defesa, 1948-1970	61
Gráfico 4 – Gastos de Defesa do DoD, 1940-1998	84
Gráfico 5 – Orçamento do Departamento de Defesa em Procurement, 1985-1997	85
Gráfico 6 – Emprego nas Fábricas da BID Estadunidense, 1977-1996	86
Gráfico 7 – Total de Empregados nas Seis Maiores Fornecedoras de Defesa, 1989-92	86
Gráfico 8 – Cortes no Emprego de Defesa nos EUA (1978-1997)	87
Gráfico 9 – Fatia do Mercado de VME das 100 Maiores Empresas de Defesa do Mundo por Origem Nacional, 1997	124

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Principais Empresas de Defesa, Segunda Guerra Mundial	41
Quadro 2 – Principais Frentes de Atuação do <i>New Deal</i>	49
Quadro 3 – Principais Medidas Pró-Modernização Militar, 1937-1941	52
Quadro 4 – Agências e Órgãos Criados no Âmbito do NSC-68 em 1950	65
Quadro 5 – Produção de Conhecimento Científico Relacionado à Defesa Nacional durante a Guerra Fria.....	76
Quadro 6 – Gestão Administrativa dos Contratos de Aquisições da BID no final da Guerra Fria.....	78
Quadro 7 – Oito Estados que Concentravam ½ dos Gastos em Defesa, 1991	79
Quadro 8 – Principais Estados que Concentravam a Mão de Obra da BID, 1991	79
Quadro 9 – Principais Contratos do DoD com Prime Contractors, 1990.....	80
Quadro 10 – Aquisições de Grandes Sistemas 1985-1995.....	90
Quadro 11 – Estratégias de Dissuasão e Contenção da URSS Durante a Guerra Fria.....	96
Quadro 12 - Proliferação de Capacidades Armamentistas Avançadas.....	98
Quadro 13 - Lições da Guerra do Golfo para a <i>Nova Defesa</i> Estadunidense.....	102
Quadro 14 - Quatro Frentes de Ação para a Reestruturação da BID, 1992	107
Quadro 15 - Principais Intervenções Militares Estadunidenses no Exterior Durante o Governo Clinton	111
Quadro 16 - Formalizações da Reforma do Processo Aquisitivo de Clinton.....	114
Quadro 17 - Novos Programas de Aeronaves Militares por Década nos Estados Unidos	115
Quadro 18 – Cronologia da Política de Incentivo às Fusões e Aquisições na Defesa, 1993-1999	135
Quadro 19 - Problemas da Nova Base Industrial de Defesa.....	141

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Potencial de Guerra Relativo: Renda Nacional em 1937 e Gastos com a Defesa..	50
Tabela 2 – Produção Mundial de Munições, 1933-1944.....	55
Tabela 3 – Produção de Aviões dos Estados Unidos em Relação ao Total dos Aliados e do Eixo.....	55
Tabela 4 - Produção Naval EUA, 1930-1941	56
Tabela 5 – Variação na Participação na Renda Mundial, EUA, Alemanha e Japão, 1950-1952	63
Tabela 6 – Principais Fornecedores do DoD e Participação da Defesa em seus Contratos, Começo dos Anos 1990.....	77
Tabela 7 – Emprego na Indústria de Defesa Estadunidense, 1997-1987	78
Tabela 8 – Principais Contratos de Grandes Sistemas, 1989	81
Tabela 9 - Contratados Preferenciais da Defesa nos Estados Unidos, ano fiscal 2002.....	137

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	BID: UMA BREVE INCURSÃO DESCRITIVO-CONCEITUAL	23
2.1	ESCLARECIMENTO CONCEITUAL	23
2.2	A BID COMO OBJETO DE ESTUDO: FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	25
2.2.1	Complexo Militar Industrial e Triângulo de Ferro	25
2.2.2	Economia da Defesa e Organização Industrial: apresentação geral.....	27
2.3	PONTOS TEÓRICOS RELEVANTES: AS ESPECIFICIDADES DA BID	29
2.3.1	Caráter Estratégico	29
2.3.2	Importância Econômica	30
2.3.3	Dinâmica Própria de Oferta e Demanda	32
2.3.4	Possibilidades de Escolhas Estratégicas.....	34
2.3.5	Dificuldade de Identificação	35
2.3.6	Diferentes Construções Nacionais	37
3	ADVENTO, MATURAÇÃO E DINAMIZAÇÃO: BREVE HISTÓRICO BID ESTADUNIDENSE	39
3.1	ANTECEDENTES DA BID ESTADUNIDENSE: O SURGIMENTO DA GRANDE CORPORACÃO, A NOVA POSTURA INTERNACIONAL E O NOVO PACTO ...	40
3.1.1	Século XIX: as grandes corporações, o crescimento econômico vertiginoso e os baixos gastos em defesa nacional.....	40
3.1.2	Começo do Século XX: os estímulos da Primeira Guerra Mundial e as restrições da postura isolacionista	43
3.1.3	O Novo Pacto e a Política de Fomento à Defesa de Roosevelt: superando a crise e rompendo cm o isolacionismo.....	47
3.2	ADVENTO E MATURAÇÃO DA BID: DE <i>LEND-LEASE</i> E ARSENAL DA DEMOCRACIA AO NSC-68 E GENDARME DO MUNDO LIVRE.....	53
3.2.1	Do <i>Lend-Lease</i> à BID	53

3.2.2	A Guerra Fria e a Manutenção da Produção Bélica: do Sistema de <i>Bretton Woods</i> à <i>Doutrina Truman</i>	58
3.2.3	Os Planos Marshall e Colombo e a Manutenção das Vendas Militares Estrangeiras.....	62
3.2.4	Da Guerra da Coreia ao NSC-68 e à Maturação da BID.....	64
3.3	DINAMIZAÇÃO PARADOXAL DA BID: DA DOCTRINA NIXON AO <i>REAGAN'S BUILDUP</i>	66
3.3.1	As Faces do Paradoxo: dinamização produtivo-tecnológica e erosão do consenso	67
3.3.2	A Guerra do Vietnã e as Duas Reformas Administrativas	68
3.3.3	Da Doutrina Nixon ao <i>Regan's Builup</i>	70
3.3.4	<i>Reagan's Buildup</i> e a BID do Final da Guerra Fria	71
3.4	CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES: CONFIGURAÇÃO ESTRATÉGICA BID A ANTES DO FIM DA GUERRA FRIA	74
4	DESESTRUTURAÇÃO DA URSS E DESMOBILIZAÇÃO SETORIAL: OS DESAFIOS ESTRATÉGICOS ENFRENTADOS PELA BID DURANTE O GOVERNO DE GEORGE H. W. BUSH (1989-1993).....	83
4.1	DESMANTELAMENTO SETORIAL, EROSÃO DA GRANDE ESTRATÉGIA DA GUERRA FRIA E NECESSIDADE DE UM NOVO PARADIGMA PARA A BID ..	83
4.2	DESAFIOS ESTRATÉGICOS À REFORMULAÇÃO DA BID NO PÓS-GUERRA FRIA	91
4.2.1	Dividendos da Paz, Segurança Econômica e Promoção das Vendas Militares Estrangeiras	91
4.2.2	Engajamento Seletivo, Revolução dos Assuntos Militares e Produção <i>Just in Time</i>	95
4.3	REVOLUÇÃO DOS ASSUNTOS MILITARES, ENGAJAMENTO SELETIVO NOVO PERFIL DE FORÇAS.....	100
4.4	CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES: IMPACTOS DO FINAL DA GF E DESAFIOS À REESTRUTURAÇÃO DA BID.....	105

5	A REESTRUTURAÇÃO DA BID NO PÓS-GUERRA FRIA: A POLÍTICA DE FUSÕES E AQUISIÇÕES DE BILL CLINTON (1993-2001)	109
5.1	REINVENTANDO O GOVERNO: REFORMA DO PROCESSO AQUISITIVO E O BUR.....	110
5.2	A ADOÇÃO DO PROGRAMA BUR: JUSTIFICATIVA POLÍTICA E FRENTE DE ATUAÇÃO.....	117
5.2.1	Promoção do Desenvolvimento de Tecnologia Dual.....	119
5.2.2	Ajuste das Comunidades Locais e Reciclagem de Trabalhadores	121
5.2.3	Incentivo às Vendas Militares Estrangeiras.....	123
5.3	APOIO À CONSOLIDAÇÃO INDUSTRIAL: A POLÍTICA DE FUSÕES E AQUISIÇÕES.....	125
5.3.1	Os Argumentos em prol do Estímulo às Fusões e Aquisições.....	126
5.3.2	Willian Perry e a <i>Última Ceia</i> : a decisão pelos subsídios às fusões e aquisições .	127
5.3.3	A Onda de Megafusões e a Formação dos Super-Conglomerados da Defesa	129
5.4	CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES: A NOVA BID PARA O SÉCULO XXI ...	135
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	142
	REFERÊNCIAS	148
	APÊNDICE A – PRINCIPAIS FIRMAS DE DEFESA EM 1990 E SUAS SEDES ADMINISTRATIVAS.....	159
	ANEXO A - PRODUTO REAL DE ESTADOS UNIDOS, ALEMANHA, FRANÇA E JAPÃO, 1870-1939	161
	ANEXO B - GASTOS MILITARES REAIS DE ESTADOS UNIDOS, RÚSSIA, JAPÃO, ALEMANHA E FRANÇA, 1870-1939	162
	ANEXO C – GASTOS MILITARES COMO PORCENTAGEM DO PRODUTO NACIONAL, ESTADOS UNIDOS, JAPÃO, FRANÇA E ALEMANHA, 1870-1939	163
	ANEXO D – PRODUTO NACIONAL REAL X GASTOS MILITARES REAIS, ESTADOS UNIDOS, 1870-1939.....	164

ANEXO E – PRODUTO NACIONAL REAL X GASTOS MILITARES RELATIVOS, ESTADOS UNIDOS, 1870-1939	165
ANEXO F – MILITARES ATIVOS, ESTADOS UNIDOS, 1870-1939	166

1 INTRODUÇÃO

O término da Guerra Fria (GF) (1947-1989) impactou profundamente a estruturação do Sistema Internacional (SI) e implicou mudanças significativas na orientação da Política Externa e de Segurança (PES) de todas as nações do globo. Em 1989, Francis Fukuyama publicou o renomado artigo *The End of History*, que sustentava a tese de que os processos históricos de mudança social haviam chegado ao fim. A obra afirmava que a derrocada do socialismo encerrava a evolução da humanidade, que chegara a um *equilíbrio final* coroado pela democracia burguesa e o estabelecimento de um mundo capitalista uno, estável e liderado inequivocamente pelos EUA (FUKUYAMA, 1989; FUKUYAMA, 1992; VISENTINI, 2012, p. 270-271).

Porém, a nova conjuntura instaurada nos anos 1990, a despeito do triunfo e da expansão do capitalismo, demonstrou que a dissolução da União Soviética não conduziu à paz mundial. Em vez disso, deu lugar a uma conjunção de mudanças na polaridade do SI e de interação¹ dos seus atores, aliada à desestruturação de dinâmicas bem estabelecidas durante os mais de quarenta anos da GF². Esse novo período de desordem internacional atingiu todas as esferas do planejamento econômico-militar das potências (VISENTINI, 1992; VISENTINI, 2012). Dentro do cenário de reorganização das PES das nações no pós-Guerra Fria, evidenciou-se um fenômeno global importante em termos da produção dos meios de defesa: a **redução generalizada dos orçamentos militares**.

Após anos de estímulo e proteção, e, especialmente, passada a corrida armamentista desencadeada pela Segunda Guerra Fria³, os gastos militares mundiais despencaram, sendo a redução, já em 1990, de cerca de 40%⁴ (MARKUSEN; DIGIOVANNA; LEARY, 2003, p. XV). Nos Estados Unidos, o desaparecimento do chamado inimigo comunista, a nova leitura

¹ No que diz respeito à mudança do SI, o teórico Robert Gilpin (1981) previa, basicamente, três tipos de alterações possíveis: de **polaridade** – distribuição de poder entre as unidades do sistema; de **interação** – relação entre as unidades -; mudança **de Sistema** – em que a própria natureza do sistema e suas unidades são alteradas.

² A remoção do guarda-chuva nuclear das superpotências desencadeou uma série de conflitos e conflagrações regionais de caráter étnico, religioso e nacionalista que envolveram novamente as grandes potências. No campo capitalista, uma série de conflitos antes suprimidos pela lógica da bipolaridade foram revividos, e a competição econômico-tecnológica no centro e na semiperiferia do Sistema acendeu novas disputas por esferas de influência (GANSLER, 1998, p. 2-3; VISENTINI, 1992; VISENTINI, 2012).

³ A Segunda Guerra Fria refere-se à nova investida dos EUA, desde fins dos anos 1970 e durante toda a década de 1980, na desestabilização e desestruturação do sistema soviético e suas dinâmicas, bem como de uma nova PES dos EUA que incluía medidas contra a ascensão de novas potências regionais contrárias a sua liderança internacional (VISENTINI, 2012, p. 267).

⁴ Durante toda a década, as nações buscaram distintas respostas às restrições de suas rubricas militares, que combinavam: fechamento de bases operacionais, redução e reorganização das Forças Armadas e diferentes processos de reestruturação da produção bélica nacional (GANSLER, 1998, p. 2; MARKUSEN; DIGIOVANNA; LEARY, 2003, p. XV).

do SI e os conceitos operacionais surgidos nos anos 1990 exigiram a formulação de outra Grande Estratégia (GE)⁵, que envolvesse, novamente, um projeto nacional integrado de liderança global, doutrina militar e políticas macroeconomias que incluíssem a Base Industrial de Defesa (BID) (BOOT, 2003; GANSLER, 1998, p. 10; TOFFLER; TOFFLER, 1994, p. 70).

Em meio à erosão da GE, os cortes no orçamento da defesa levaram à percepção de desmantelamento da indústria de defesa. Apesar do caráter dos gastos militares durante toda a disputa bipolar⁶, acreditava-se que os cortes dos anos 1990 seriam distintos: mais profundos, por serem estruturais e, mesmo, permanentes, devido ao déficit fiscal enfrentado pelo país (WEBER, 2011, p. 72). Nesse ínterim, a conta do *Department of Defense* (DoD) mais afetada foi a de *Procurement*⁷, com uma queda surpreendente de 60% entre 1985-1993, sendo o período conhecido por *férias do procurement* (GANSLER, 2011, p. 12; WATTS, 2008, p. 28).

Se analisadas conjuntamente as contas *Procurement* e *Research, Development, Testing and Evaluation*⁸ (cuja sigla, em português, PDT&A será usada de agora em diante), percebe-se que os investimentos produtivos do DoD tiveram declínio real de cerca de 51% entre 1985-1998. Assim, mesmo que o orçamento de defesa voltasse a subir, os cortes em termos de produção real e, portanto, geração de emprego, desenvolvimento tecnológico e uso do capital instalado representavam um impacto importante. Pode-se afirmar, portanto, que a indústria bélica enfrentava a redução mais significativa de gastos desde o fim da Segunda Guerra Mundial (SGM) (DEHOFF; DOWDY; NIEHAUS, 2013, p. 4; WALTON; ROCKOFF, 2014 p. 498; WEBER, 2011, p.72).

Esse cenário levou a **uma das maiores reestruturações na produção de defesa já vista na História**. Todas as empresas que compunham o setor adotaram estratégias de

⁵ Grande Estratégia pode ser entendida como **a visão do país acerca de si mesmo**, ou seja, de seu papel na região e no mundo. Layne (2006) aponta que a GE é tipo mais alto de estratégia, que define os interesses vitais do Estado, as percepções das ameaças e como elas serão combatidas. Em poucas palavras, a GE aponta as diretrizes filosóficas para a inserção internacional de uma nação, integrando a Política Externa e de Segurança, políticas macroeconômicas, doutrina militar, criação e inserção em arranjos institucionais internacionais e as políticas industriais para a defesa (MARTEL, 2014).

⁶ Houve picos em momentos específicos – como as Guerras da Coreia e do Vietnã, e a gestão de Reagan – seguidos de declives acentuados.

⁷ *Procurement* é o nome da rubrica do Departamento de Defesa estadunidense que se dedica à compra de bens e serviços via licitações militares, incidindo, portanto. Diretamente no número de novos contratos produtivos, na qualidade dos sistemas adquiridos e nas especificações das transações. Na dissertação, o termo é utilizado como um sinônimo de *demanda militar lato senso*.

⁸ *Research, Development, Testing and Evaluation* (pesquisa, desenvolvimento, teste e avaliação, PDT&A) é a conta do DoD que transfere recursos às operações de desenvolvimento e teste dos sistemas de defesa comprados pelo Pentágono. Juntamente à conta de Aquisições (*Procurement*) é responsável pela maior parte dos investimentos produtivos em defesa nos EUA.

adaptação, em grande medida legitimadas pelas políticas governamentais estadunidenses. Ao fim do período, cinco principais super-conglomerados – *Lockheed Martin, Boeing, Raytheon, Northrop Grumman, e General Dynamics* – absorveram mais de cinquenta outras fornecedoras do Pentágono, dentro de um processo de grande concentração e especialização produtiva estimulada pela política de fusões e aquisições do governo Clinton (GANSLER, 2011, p.31-33; GHOLZ; SAPOLSKY, 1999; WEBER, 2011, p. 71).

Tendo-se em vista o contexto de grandes transformações internacionais, e seu reflexo na reorganização da produção militar no país, a presente pesquisa disserta acerca da **evolução da indústria de defesa estadunidense entre os anos de 1989-2001**. O intervalo de doze anos encerra um período que vai desde a queda do Muro de Berlim e o desmantelamento da URSS – pondo fim à política de contenção e dissuasão que esteve presente em toda a GF – até o começo da década de 2000, quando se tem um novo marco para o processo aquisitivo e produtivo de material bélico e para a PES dos EUA: os atentados de 11 de setembro de 2001.

O **objetivo geral** do presente estudo é **identificar e analisar as principais transformações** evidenciadas na BID estadunidense no pós-Guerra Fria, bem como **traçar as possíveis implicações estratégicas** desse processo de reestruturação para a organização da produção de materiais bélicos no país. A pergunta-chave da investigação é: como o fim da Guerra Fria impactou a Base Industrial de Defesa estadunidense?

Especificamente, tem-se a proposição de três objetivos específicos:

- a) apresentar como foi construída a BID estadunidense dentro da própria reinvenção dos Estados Unidos enquanto *Arsenal da Democracia*⁹ e *Baluarte do Mundo Livre*, e como a indústria se estabeleceu como setor estratégico dentro da lógica da GF;
- b) avaliar o que motivou a transformação da BID com o fim da GF, a partir da identificação de um novo cenário estratégico pelo *establishment* de defesa do governo de George H. W. Bush; e
- c) analisar detalhadamente o conjunto de políticas do *Bottom-up Review* (BUR) de Clinton e identificar possíveis implicações estratégicas em termos da organização da produção bélica nacional da BID resultante.

A metodologia empregada vale-se da revisão de literatura e de documentos oficiais, bem como da organização e análise de dados secundários. Tem-se como hipótese de trabalho que as políticas que conduziram a reestruturação da BID estadunidense no pós-Guerra Fria

⁹ O termo *Arsenal da Democracia* foi consagrado em um discurso de F. Delano Roosevelt (1933-1945), em dezembro de 1940, e se referia ao papel da produção bélica estadunidense (GANSLER, 2011, p. 360). Nessa formulação, seriam as próprias fábricas norte-americanas que afiançariam as liberdades e a democracias mundiais – o que dava o tom ético e moral à ampliação sem precedentes da produção bélica no país.

impactaram profundamente os rumos da organização da produção de defesa, tornando-se o setor mais rígido, ineficiente e de difícil gestão nas próximas décadas.

O projeto de pesquisa justifica-se acadêmica e socialmente e corresponde a interesses pessoais de investigação.

Do ponto de vista acadêmico, a análise da evolução da BID dos EUA no período selecionado possui uma **lacuna nos estudos brasileiros acerca da indústria de defesa** – não há dissertações, teses, livros ou mesmo artigos em português que tratem especificamente do tema. Mesmo nos EUA, a literatura focada nesse período é reduzida. É bastante comum encontrar estudos anglo-saxões que apontam como centrais para a conformação do quadro atual da BID as políticas de promoção da indústria de defesa de Reagan, desconsiderando, no entanto, o período seguinte.

Essas análises apresentam como evidências, dentre outros fatores, os escândalos de corrupção dos anos 1980 e o início da aceleração da concentração na indústria bélica no período (HARTUNG, 2011; HOUSSEIN-ZADEH, 2006; WATTS, 2008). Sem a pretensão de refutar estes estudos, e reconhecendo sua importância para o debate, o presente trabalho avalia mais detalhadamente um momento posterior, relativamente pouco analisado.

Socialmente, a BID estadunidense constitui-se em importante **estudo de caso** para o Brasil, cuja legislação prescreve a criação de uma indústria de defesa com o propósito de servir ao interesse nacional, à geração de emprego e renda e ao desenvolvimento de tecnologias próprias (BRASIL, 2008, p. 60). Desde as políticas de modernização militar de F. D. Roosevelt (1933-1945), até todas as diretrizes implementadas durante a GF, o setor estadunidense, intitulado, então, *Arsenal da Democracia*, constituiu-se na mais notável experiência bem-sucedida de ampliação dos gastos militares aliada à promoção desenvolvimento econômico e tecnológico e à construção das bases para proeminência internacional (KENNEDY, 1989; LIMONCIN, 2009). Assim, investigar como a BID estadunidense evoluiu, e quais as implicações de seus novos contornos e rumos, pode proporcionar importantes lições para o Brasil.

Pessoalmente, o projeto dá continuidade à pesquisa desenvolvida na graduação, e busca-se acumular uma descrição histórico-analítica mais robusta dos processos de evolução da BID norte-americana para avançar em um estudo mais teórico em pesquisas futuras que possam relacionar gestão pública e política industrial de defesa.

O presente trabalho conta com cinco seções para além da introdução (Primeiro Capítulo) para apresentar o estudo do caso estadunidense.

O segundo capítulo consiste em uma breve incursão descritivo-conceitual, em que se discute o conceito de BID empregado no trabalho, e empreende-se uma rápida análise teórica acerca das principais especificidades dessa indústria, em relação aos demais setores produtivos nacionais.

O terceiro capítulo trata do advento, da maturação e da dinamização da BID estadunidense antes das mudanças evidenciadas nos anos 1990. O objetivo dessa seção é apreender como era o setor produtor de armamentos antes do fim da GF. Para tal, analisam-se:

- a) os antecedentes da BID no final do Século XIX;
- b) seu advento e sua maturação dentro do sistema estabelecido por Franklin Delano Roosevelt, que tem continuidade no começo da GF;
- c) sua dinamização paradoxal no período entre os governos Nixon e Reagan; e, por fim,
- d) sua configuração estratégica antes do fim da GF.

O quarto capítulo busca analisar os desafios estratégicos enfrentados pela BID com o fim da GF nos anos entre 1989 e 1993. Trata-se de um período em que as novas formulações teórico-operacionais, nascidas nos EUA durante o governo de George H. W. Bush, constituíram-se em importante pano de fundo para a reorganização da produção de defesa. A seção conta com em quatro passos analíticos:

- a) apresenta-se o contexto de desmantelamento setorial;
- b) avalia-se quais eram os desafios econômicos e securitários que demandavam a reformulação da BID;
- c) trata-se da influência da teoria da Revolução dos Assuntos Militares no Perfil de Forças Estadunidense e na organização da produção para a defesa; e, por fim
- d) busca-se sintetizar quais adaptações o setor sofreu antes do pacote de medidas implementadas por Bill Clinton.

O quinto capítulo visa a entender como se deu a reestruturação da BID durante a gestão de defesa de Clinton, e quais suas consequências estratégicas para a organização da produção bélica nacional. Para tal, o capítulo divide-se em quatro subseções:

- a) a primeira avalia como a nova abordagem para a gestão da defesa nacional fundamentou a decisão pelo plano de ação do BUR;
- b) a segunda parte apresenta e analisa o programa BUR, e suas diversas frentes de atuação;

- c) a terceira subseção analisa de maneira mais detalhada a política de Clinton de apoio à consolidação industrial, que provocou uma onda de megafusões entre 1994 e 1997;
- d) a última subseção busca compilar os principais impactos da gestão de defesa de Clinton na BID.

Por fim, há uma seção conclusiva.

2 BID: UMA BREVE INCURSÃO DESCRITIVO-CONCEITUAL

O presente capítulo busca esclarecer o conceito de BID utilizado no trabalho, bem como apresentar uma rápida análise teórica acerca das principais especificidades dessa indústria. Busca-se apreender o objeto de estudo da dissertação a partir da perspectiva da Economia da Defesa, para poder analisar, nos seguintes capítulos, os impactos da reestruturação produtiva conduzida nos anos 1990.

É dividido em três subseções. A primeira trata da conceituação da BID enquanto uma indústria permanentemente dedicada à construção de armamentos, configurando relações complexas com a administração pública. A segunda subseção apresenta a contribuição teórica da Economia da Defesa para análise da BID. Por fim, o capítulo é concluído com seis características intrínsecas à BID que a diferem dos demais setores produtivos nacionais.

2.1 ESCLARECIMENTO CONCEITUAL

O conceito de BID está bastante diluído na literatura, sendo a mesma muitas vezes apresentada como um conjunto genérico e amplo de firmas que produzem sistemas de armamentos direta ou indiretamente (DEHOFF; DOWDY; NIEHAUS, 2013; GHOLZ; SAPOLSKY, 1999; RUTTAN, 2006). Essa abordagem é muito encontrada em obras que buscam apresentar historicamente a construção do setor armamentista nos Estados nacionais em que estão localizados. No entanto, entende-se, nessa dissertação, que uma avaliação da estruturação da BID estadunidense e suas implicações estratégicas exige uma identificação mais estrita do setor, e uma conceituação preocupada com suas especificidades.

Dessa forma, o trabalho adota a perspectiva comum a Gansler¹ (2011) e Watts² (2008). Em tal concepção, a BID é tida como uma **indústria permanentemente dedicada à construção e ao fornecimento de armamentos e seus componentes**. A ideia central desse conceito é de que a BID se constitui em um setor produtivo nacional consolidado e relativamente especializado, que oferece bens e serviços estratégicos mesmo em tempos de paz, ou seja, sem a necessidade de uma conflagração – real ou iminente – para assegurar sua existência.

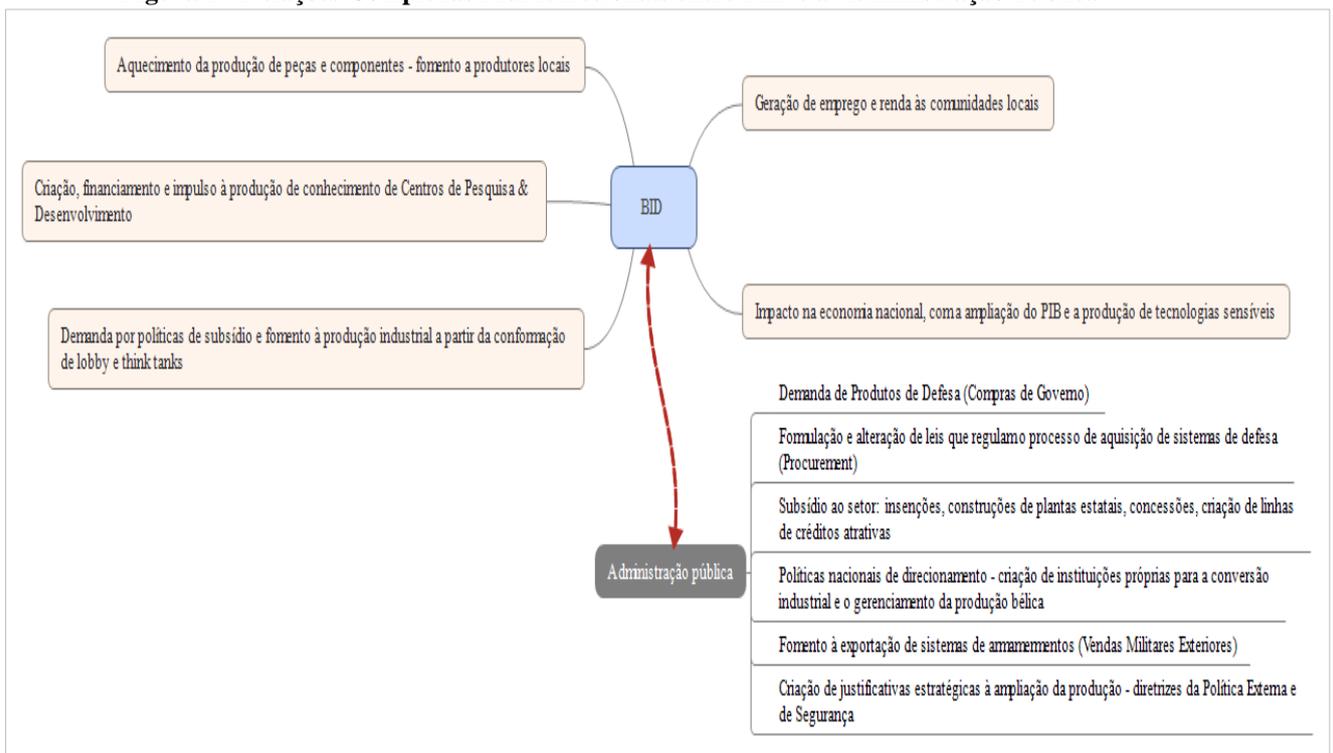
¹ Jacques Gansler é ex-Subsecretário de Defesa para Aquisições, Tecnologia e Logística e importante pesquisador sobre defesa nos EUA, tendo produzido uma série de obras com a temática. Duas delas: *Defense Conversion: Transforming the Arsenal of Democracy*, de 1998; e *Democracy's Arsenal: Creating a Twenty-First-Century Defense Industry*, de 2011, são bibliografia de referência para a presente dissertação.

² Barry Watts é professor de Estudos Securitários na Georgetown University e pesquisador do *Center for Strategic and Budgetary Assessments* (CSBA) – notável *think tank* estadunidense acerca da indústria de defesa.

É certo que a mobilização da BID estadunidense – desde sua formação, passando por seu desenvolvimento e sua consolidação, até suas transformações recentes – esteve relacionada historicamente a fatores de ordem securitária, tais como percepções de ameaça e formulações estratégicas referentes a políticas nacionais de defesa, ao planejamento militar e à cooperação internacional. No entanto, a BID, uma vez estabelecida – entre a II Guerra Mundial e a Guerra Fria, como veremos no Capítulo 3 – passou a englobar um conjunto-chave de firmas que dedicam suas linhas produtivas à construção e ao fornecimento de meios de defesa ao Pentágono **de forma permanente**³.

Ainda, essa construção conceitual permite que visualizemos a BID como um corpo sólido de firmas que compõe a economia estadunidense e ocupa nela um lugar de destaque, inserindo-se de modo a transformar a sociedade partir de relações complexas multidirecionais (Figura 1).

Figura 1 - Relações Complexas Multidirecionais entre BID e a Administração Pública



Fonte: Elaboração própria (2019).

³ O termo *de forma permanente* parece-nos mais adequado que *tempos de paz*, uma vez que *paz* é um conceito bastante complexo. Poderíamos nos questionar se paz seria a ausência de uma guerra em geral, de uma guerra central, ou de conflitos político-econômicos entre as nações. Também poderíamos pensar nos perguntar se o conceito de BID, envolvendo a produção em tempos de paz, seria errôneo, uma vez que a GF pode ser vista como um momento de intenso conflito envolvendo conflagrações importantes, ou seja, um momento de *não-paz*.

Por um lado, a BID engendrou inter-relações com os demais setores da economia e institutos de Pesquisa & Desenvolvimento; influenciou os rumos das políticas públicas e do planejamento econômico industrial; e impactou decisivamente os níveis de emprego e produto das diversas regiões onde suas plantas produtivas se instalavam.

Por outro, o estabelecimento de um núcleo produtivo de defesa permanente implicou tratativas de regulamentação e orientação do setor por parte da administração pública. Isso se deu com a formulação de processos de aquisição próprios (*Procurement*) – que continham exigências específicas a firmas que forneciam bens à defesa nacional –; da idealização e implementação de políticas de fomento e subsídio industrial; e da construção de justificativas político-estratégicas para a ampliação e manutenção do setor ao longo dos anos.

Essas relações entre a BID e a Administração Pública conferem uma dinâmica própria de funcionamento do setor que distingue a indústria de defesa das demais indústrias nacionais. Essas especificidades serão discutidas a seguir em uma breve revisão teórica.

2.2 A BID COMO OBJETO DE ESTUDO: FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

Um estudo que tenha a BID como centro de análise deve levar em consideração, desde a perspectiva teórica, as **especificidades dessa indústria**. Existem diversas características *sui generis* que a distinguem dos setores tradicionais da economia, demandando, assim, abordagens próprias e informadas quando se pesquisa sua evolução, seu desenvolvimento e suas transformações. Nesse sentido, o arcabouço teórico da Economia da Defesa (ED), especialmente na subárea da Organização Industrial, traz importantes contribuições para a pesquisa.

Cabe ressaltar, antes, dois objetos que fogem da perspectiva teórica da ED, mas que importam para fins de enriquecimento analítico e descritivo da pesquisa.

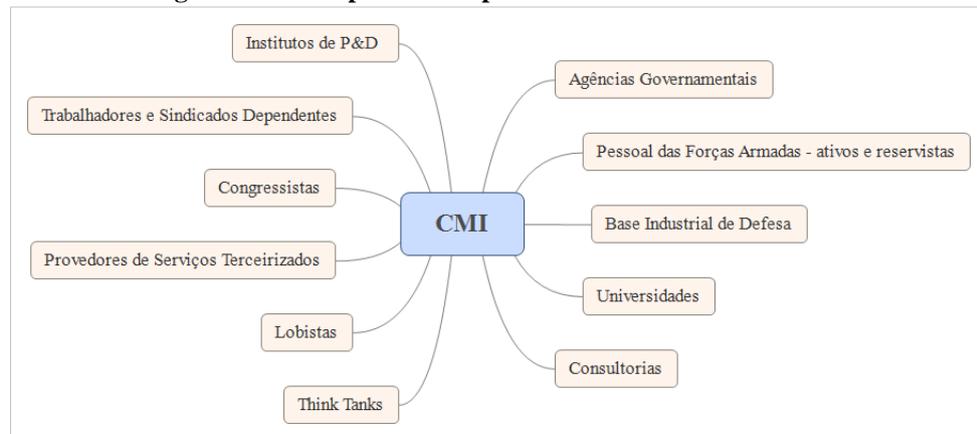
2.2.1 Complexo Militar Industrial e Triângulo de Ferro

O primeiro grupo tem como foco de análise justamente a estrutura conformada pelas relações complexas entre a BID e a sociedade estadunidense: o Complexo Militar Industrial (CMI). O termo CMI foi cunhado pelo presidente Dwight Eisenhower (1953-1961), em seu

discurso na noite de 17 de janeiro de 1961, quando encerrava seu mandato diante das câmeras de televisão e alertava os riscos à ampla base de defesa estabelecida no país⁴.

A partir de então, surgiram vários estudos avaliando as características desse Complexo, seu papel na sociedade estadunidense e sua evolução. Uma série de autores entendem o CMI como sendo, hoje, uma estrutura rígida e descolada dos interesses nacionais dos EUA (COOK, 1996; HARTUNG, 2011; KOISTINEN, 1967; LEDBETTER, 2009; SCHWARTZ, 1990; WEBER, 2011).

Figura 2 - Partícipes do Complexo Militar Industrial



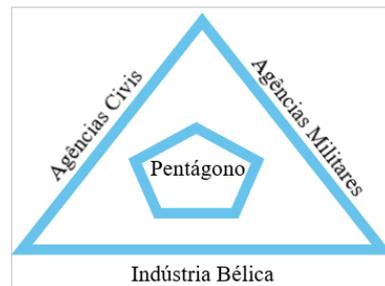
Fonte: adaptado de Houssein-Zadeh (2006).

A despeito de não tratar especificamente do tema, a presente dissertação se vale dessa abordagem para apreender o papel da evolução da BID nos anos 1990 na conformação do quadro apresentado pelos estudiosos do CMI.

Por fim, há outro grupo de autores que se dedicam a examinar uma parte específica dessas relações: a perpetuação dos gastos em defesa a partir da estrutura denominada *Triângulo de Ferro* (Figura 3). O *triângulo* envolveria, nessa abordagem, a associação de burocratas civis e militares, políticos e empresários beneficiados pela ampliação dos contratos de defesa para a proteção de seus programas, ainda que prejudiciais ao interesse público (HOUSSEIN-ZADEH, 2006; JOHNSON, 2004; WALTON; ROCKOFF, 2014; ROCKOFF, 2012).

⁴ Na ocasião, dentre suas frases de despedida da presidência, afirmou que os EUA teriam sido obrigados a criar uma indústria armamentista de proporções demasiado vastas, e esta teria engendrado relações que alcançavam todas as esferas sociais – econômica, política, e mesmo *espiritual* – o que trazia, segundo ele, graves implicações (COOK, 1996, p. 7-8).

Figura 3 - O Triângulo de Ferro que Promoveria os Gastos em Defesa



Fonte: adaptado de Houssein-Zadeh (2006)

Uma ideia central desses autores é a de que o militarismo estadunidense não traria ganhos econômicos à nação, uma vez que as empresas do setor adotam comportamento *rent seeking*⁵ e o uso das Forças Armadas (FA) deixa de ser um meio para se obter ganhos econômicos ou geopolíticos e se torna um fim em si mesmo. A estrutura levaria, de acordo com essas análises, a uma progressiva diminuição da *accountability*⁶ em relação ao erário apropriado para a defesa, ao intervencionismo e mesmo à fabricação de ameaças (JOHNSON, 2004, p. 423-424).

Essa linha de pesquisa, embora bastante pessimista quanto à indústria de defesa, produz indicadores econômicos interessantes, como os valores dos contratos de defesa, a evolução do mercado de ações na compra e venda de firmas do setor, a evolução do produto e dos salários pagos pela indústria de defesa, entre outros. Apesar de discordar da ideia implícita de que gastos em defesa são necessariamente prejudiciais à economia por promoverem uma alocação ineficiente de recursos e por se guiarem por interesses escusos, suas análises são levadas em consideração no presente estudo para avaliar as consequências estratégicas da evolução setorial nos anos 1990.

Dadas essas duas perspectivas analíticas distintas, passemos aos fundamentos teóricos dispostos pela ED que dão a base para a dissertação.

2.2.2 Economia da Defesa e Organização Industrial: apresentação geral

A ED aplica ferramentas econômicas ao estudo de questões de defesa, adaptando suas metodologias e fundamentos teóricos e empíricos, levando-se em consideração aspectos

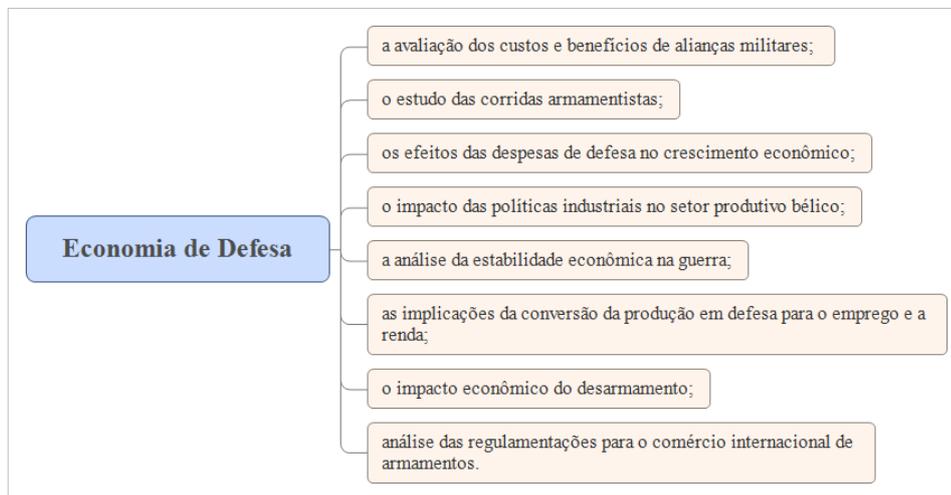
⁵ O que significa que apenas buscam obter rendas por mera influência política e assim apropriar-se, constantemente, de maior fatia do erário.

⁶ Nessa formulação, o termo *accountability* remete à obrigação e à transparência de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas à sociedade. Diz respeito à progressiva perda de responsabilização diante das decisões tomadas pelo governo quando de suas políticas para com a defesa.

institucionais que caracterizam o setor. Tem como pressuposto fundamental a ideia de que segurança e defesa são **bens públicos** buscados por todos os Estados nacionais. Assim, aplica teorias da alocação de recursos, da distribuição de renda, do crescimento econômico e da estabilização a tópicos relacionado com a busca permanente por esse bem público dentro de **orçamentos limitados** (SANDLER; HARTLEY, 1995).

Deste modo, seu espectro de análise é amplo e o campo interage com uma variedade de subcampos econômicos, incluindo Economia Pública, Teoria da Escolha Pública, Macroeconomia, Microeconomia, Economia Regional e Economia Internacional. Suas subáreas incluem questões diversas, algumas ilustradas abaixo:

Figura 4 - Temas da Economia de Defesa



Fonte: adaptado de Sandler; Hartley (1995, p. 6).

Para a pesquisa em questão, é de especial importância seu subcampo denominado Organização Industrial. Esse ramo centra-se fundamentalmente em quatro temas: a BID; o processo de aquisições; a Pesquisa e o Desenvolvimento advindo da defesa; e as políticas industriais correlatas (tais como cooperação industrial, fomento à produção e acordos *offsets* – ou compensações licenciadas) (DUNNE, 1995; LICHTENBERG, 1995; ROGERSON, 1995).

Busca-se, aqui, dispor de alguns pontos levantados por teóricos e pesquisadores da Organização Industrial e que são considerados essenciais para avaliar nosso objeto de estudo, qual seja a BID estadunidense entre os anos 1989-2001, de maneira mais objetiva e completa possível. Vale-se, para isso, de algumas de suas ideias-chaves que nos servem para visualizar a BID como uma indústria cujas particularidades importam para apreendermos seus rumos e suas implicações estratégicas. Tais ideias são sintetizadas a seguir.

2.3 PONTOS TEÓRICOS RELEVANTES: AS ESPECIFICIDADES DA BID

Essa subseção dedica-se a expor resumidamente algumas características intrínsecas à BID a partir da composição de subsídios teóricos da Organização Industrial com demais teóricos da indústria de defesa. São seis pontos principais:

- a) caráter estratégico;
- b) importância econômica;
- c) dinâmica própria de oferta e demanda;
- d) possibilidades estratégicas das firmas;
- e) dificuldade de identificação;
- f) diferentes construções nacionais.

2.3.1 Caráter Estratégico

O caráter estratégico da BID decorre da “produção dos meios de defesa e segurança do país e do domínio de tecnologias sensíveis” (FERREIRA; SARTI, 2011, p. 7). A consecução de uma BID robusta e bem estruturada é fundamental para o Estado deter a soberania na produção de mercadorias e serviços necessários ao cumprimento das missões atribuídas às FA ou Forças de Segurança (LANGE, 2007, p. 294). Por isso, não se pode depender da venda de empresas estrangeiras, que respondem a outra jurisdição e têm interesses distintos, podendo cancelar contratos em um momento crítico à segurança nacional. Isso implica, também, que não é desejável a especialização em um ou outro tipo de sistema de armas, e que, preferencialmente, a demanda das FA deve ser atendida prioritariamente pela produção nacional.

Ainda, a base produtiva e tecnológica da nação constitui importante fundamento do poder nacional, sendo a indústria de defesa essencial para a idealização, a consecução e o teste de tecnologias de ponta decisivas para a segurança nacional (ABBOTT; JOHNSON, 1996, p. 1). Dada a constante competição entre os países, a demanda por equipamentos militares cada vez mais avançados tem conduzidos à crescente incorporação de inovações tecnológicas às linhas produtivas das firmas que compõem a BID. Assim, a disputa por superioridade tecnológico-militar tem alocado os produtos de defesa na fronteira tecnológica dos seus respectivos setores industriais (FERREIRA; SARTI, 2011, p. 7).

Por fim, cabe ressaltar que a BID produz um conjunto amplo e heterogêneo de bens e serviços, uma vez que sua definição se dá, não pelas suas características técnicas, mas pela

sua demanda como instrumento estratégico para segurança e defesa (FERREIRA; SARTI, 2011, p. 8). Podemos separá-los em três tipos: sistemas de armamentos leves e pesados e seus componentes; produtos não-letais estratégicos (i.e.: veículos e combustível); e produtos de consumo militar (i.e.: alimentos e roupas) (DUNNE, 1995, p. 402).

Todos esses bens são de grande importância para a defesa nacional e sua produção, armazenagem e distribuição, bem como seu transporte e emprego, são de interesse nacional. De tal modo, esses processos podem ser de responsabilidade direta do Estado, delegada a entidades privadas, e/ou de responsabilidade mista (público-privada), e outros tipos de arranjos institucionais, mas todos são coordenados e fiscalizados por um centro estratégico nacional.

2.3.2 Importância Econômica

Para além de fornecer os meios de guerra, a BID é um dos setores mais importantes dentro da estrutura produtiva das economias avançadas, como os EUA, bem como de grandes economias emergentes, como China e Índia. Isso se deve a vários fatores. Primeiramente, a BID oferece salários elevados e empregos de altas habilidades e qualificação. Nos anos 1990, a BID era responsável pelo emprego de 25% de todos os engenheiros estadunidenses, por exemplo (FERREIRA; SARTI; 2011, p. 7; GANSLER, 1998, p. 20).

Ainda, é um setor central cujas vendas contribuem para o balanço de pagamentos (via grande volume de exportações) e cujo produto já superava, em 1990, a indústria automobilística estadunidense, assemelhando-se à indústria de construção civil⁷. De tal modo, que no período analisado, a BID era responsável por 20% de toda a produção manufaturada nos Estados Unidos (GANSLER, 1998, p. 20).

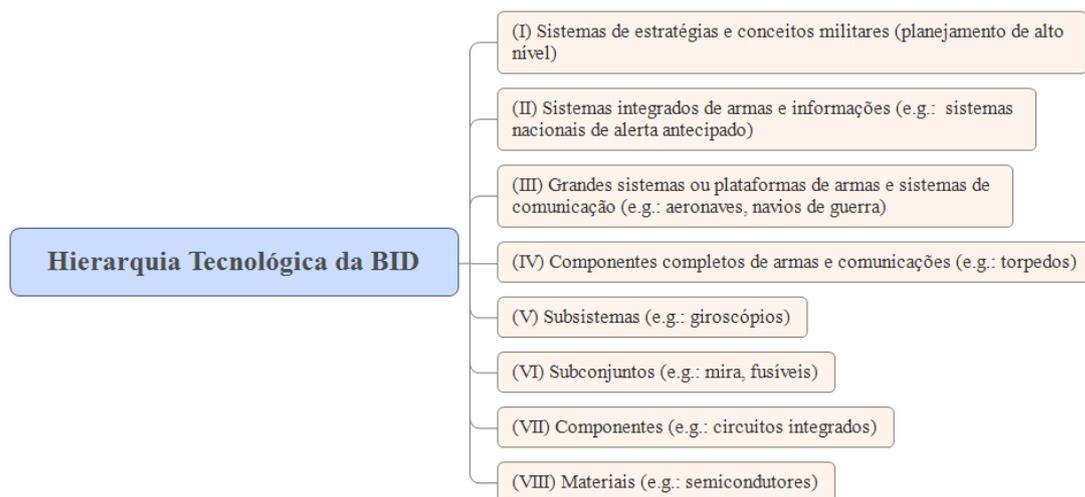
Por fim, a indústria de defesa possui uma grande capacidade de transbordamento econômico. Os gastos de defesa podem ser um estimulante mais eficaz do que os gastos do governo em outras áreas, porque a defesa é um dos setores mais capital intensivos e, assim, cria-se um maior multiplicador econômico por dólar investido. Esse efeito multiplicador deve-se tanto à demanda de componentes produzidos por outros setores, quanto pela criação de empregos indiretos, mas principalmente, pela geração de P&D avançados, sendo responsável pelo desenvolvimento de tecnologias de ponta que são, em sua grande maioria, incorporadas às indústrias comerciais (MARKUSEN; DIGIOVANA; LEARY, 2003).

⁷ Indústria de construção civil, ou *residential and commercial construction sector*.

Na década de 1990, por exemplo, 50% de toda a pesquisa científica universitária estadunidense era financiada pela BID. O setor criou muitos dos produtos de liderança tecnológica, como satélites de comunicação e navegação, supercomputadores, engenharia embarcada em aviões, computadores acoplados, o GPS e a própria internet – gerando efeitos positivos para toda a economia (GANSLER, 1998, p. 20).

Dunne (1995, p. 403) traça uma hierarquização das tecnologias produzidas pela BID de acordo com os sistemas que as incorporam (Figura 5). Segundo essa tipificação, quanto mais baixa na hierarquia, mais dual é a tecnologia e maior o *spin off*⁸ na economia nacional. Níveis mais altos, por sua vez, incorporam tecnologias mais caras por unidade e de uso apenas militar, mas essenciais para a segurança nacional.

Figura 5 – Hierarquia Tecnológica da BID



Fonte: adaptado de Dunne (1995, p. 403).

Para concluir, há um debate atual e uma série de estudos macroeconômicos que visam a entender se os gastos em defesa estimulam o crescimento da economia estadunidense ou provocam apenas inflação e déficit público. Grande parte deles concluem que o impacto econômico da defesa tem muito a ver com as políticas sociais, o planejamento econômico e com a estrutura da indústria de defesa (GANSLER, 2011, p. 20). Acredita-se que, como qualquer política pública, a promoção da indústria de defesa deve estar relacionada com alguns objetivos claros, seja a multiplicação de postos de trabalho, a dinamização do produto nacional, a geração de P&D, dentre outros, para que seu impacto econômico seja positivo.

⁸ *Spin off* é o processo de derivação ou adaptação de tecnologias nascidas em um setor ou uma empresa específica a outros setores e outras empresas.

No entanto, cabe ressaltar que o fim último dos gastos em defesa é a geração de segurança e capacidades nacionais. De modo que uma política pública pró-defesa condizente com a PES do país pode não ter objetivos econômicos óbvios, ou mesmo se opor às diretrizes econômicas nacionais, e isso não será um contrassenso, nem estará equivocado do ponto de vista securitário.

2.3.3 Dinâmica Própria de Oferta e Demanda

A relação oferta/demanda do setor apresenta características próprias que diferenciam os produtos de defesa dos demais produtos industriais. O consumo doméstico e internacional é determinado por fatores estratégicos e geopolíticos, geralmente relegando-se a um segundo plano questões relacionadas à eficiência econômica, como custos, condições de financiamento e prazos de entrega – apesar destes aspectos serem importantes quando se trata da organização e do planejamento setorial (FERREIRA; SARTI, 2011, p.8).

O setor de defesa possui um único comprador principal, o Estado, configurando-se a situação de monopsonio – a despeito das possibilidades de exportação. O Estado, enquanto consumidor, possui recursos limitados restringidos por legislação, que delinea e legitima a destinação de um orçamento total (ou percentual ao produto interno) para os gastos em defesa. Dentro desse montante, no entanto, estão incluídos outros gastos que não apenas para com a BID.

Nos Estados Unidos, por exemplo, o orçamento do DoD possui cinco rubricas, dependendo da categoria de gastos. São elas:

- a) operações e manutenção;
- b) pessoal;
- c) aquisição;
- d) PDT&A; e
- e) outros.

As rubricas 3 e 4 atingem diretamente a produção de defesa, enquanto as demais categorias impactam a indústria de defesa indiretamente. Desse modo, o próprio consumidor regulamenta a indústria e deve planejar previamente os gastos com a BID de maneira a viabilizar uma alocação de recursos ótima desde o ponto de vista de todos os segmentos de gastos necessários.

Do lado da oferta, além de o Estado assumir algumas plantas e setores importantes, há um reduzido número de fornecedores privados (essencialmente um oligopólio em cada setor)

ou mistos (parceiras público-privadas). Esses produtores possuem diversas possibilidades de atuação estratégica (tema do próximo ponto avaliado) e devem ser guiados pelo governo para que ofertem quantidade e qualidade necessária ao Perfil de Forças⁹ da nação e às suas necessidades e propósitos de atuação nacional e internacional.

Por fim, os processos de licitações, desenvolvimentos de sistemas e sua comercialização também são controlados por leis e regulamentos governamentais (GANSLER, 2011, p. 9). Nos EUA, a estrutura de aquisições consiste em três sistemas interdependentes e inter-relacionados. O primeiro é chamado Sistema de requisições – ou *Joint Capabilities Integration and Development System (JCIDS)*. O segundo é o *Planning, Programming, Budgeting and Execution System (PPBE)*. Por fim, há o *Defense Acquisition Process (DAP)*. Estes operam como sistemas de sistemas, e incluem um emaranhado de normas, regulamentações, especificidades técnicas e financeiras, e pré-requisitos básicos aos quais a BID deve adequar-se (FOX, 2011, p. 5).

No mesmo sentido, em sua grande maioria, os países dispõem de restrições às importações de produtos estratégicos de defesa, como também à sua produção local por subsidiárias estrangeiras, incentivando-se o fortalecimento das empresas nacionais. Forma-se, assim, uma grande teia institucional na qual se dão os contratos de defesa – área que gera muitos postos de emprego administrativo e de consultoria.

Mesmo as exportações de equipamentos militares estão diretamente relacionadas com as capacidades do Estado produtor, uma vez que quase a totalidade das vendas internacionais dos grandes sistemas de defesa são antecedidas por encomendas domésticas. As Vendas Militares Estrangeiras (VME) também são amplamente determinadas por fatores geopolíticos, sendo o apoio político, financeiro e técnico governamental um elemento fundamental (DUNNE, 1995, p. 406; FERREIRA; SARTI; 2011, p. 9).

Deste modo, o *livre mercado* e a *livre iniciativa* não prevalecem na indústria de defesa. Constitui-se, senão, em um mercado **singularmente estruturado** e fortemente estimulado pelo Estado. O governo, como único consumidor e ao mesmo tempo regulador, deve planejar e controlar as condições de eficiência, efetividade e capacidade de resposta da indústria que satisfaçam as necessidades do Departamento de Defesa relativas ao Perfil das FA (demandas securitárias); às demandas contributivas (tributações e transbordamentos para a economia); e às leis e normas que regem o grau de concorrência e os resultados esperados

⁹ Perfil, ou formato, de Força é a base de serviço das forças armadas, e refere-se a sua configuração de pessoal (nativos, estrangeiros), tipo de remuneração (pagas ou não), formação (*ad hoc* ou permanentes), recrutamento (conscritos ou voluntários). Alguns autores incluem, ainda, dentro do conceito Perfil de Forças o tamanho das forças armadas, a composição variante de suas armas principais e a estratificação social da força (REIS, 2017).

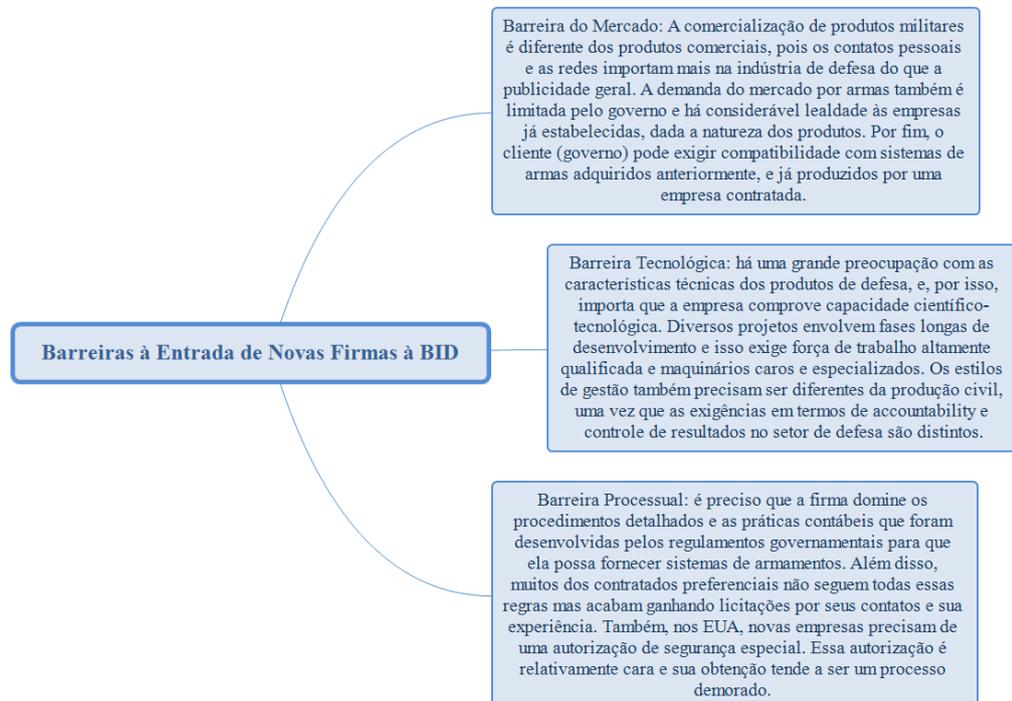
(conteúdo ético). As firmas, por sua vez, dispõem de uma série de possibilidades extraordinárias – tratadas a seguir.

2.3.4 Possibilidades de Escolhas Estratégicas

As empresas de defesa, especialmente os contratados preferenciais (*prime contractors*), apresentam várias possibilidades de escolhas estratégicas – possuem grande estoque de capital, poder de mercado e economias de escala. As principais firmas do setor não são apenas fornecedores passivos, configurando-se, também, em agentes políticos, uma vez que possuem representantes de seus interesses nas instâncias decisórias e conformam relações políticas e sociais com diversos grupos de interesse, pressionando pela manutenção de contratos e pela ampliação do orçamento de defesa (GANSLER, 2011, p. 34).

O formato dos negócios em defesa também estipula uma série de barreiras de entrada a novas firmas no setor bélico (Figura 6). Dunne (1995) elencou tipos três delas:

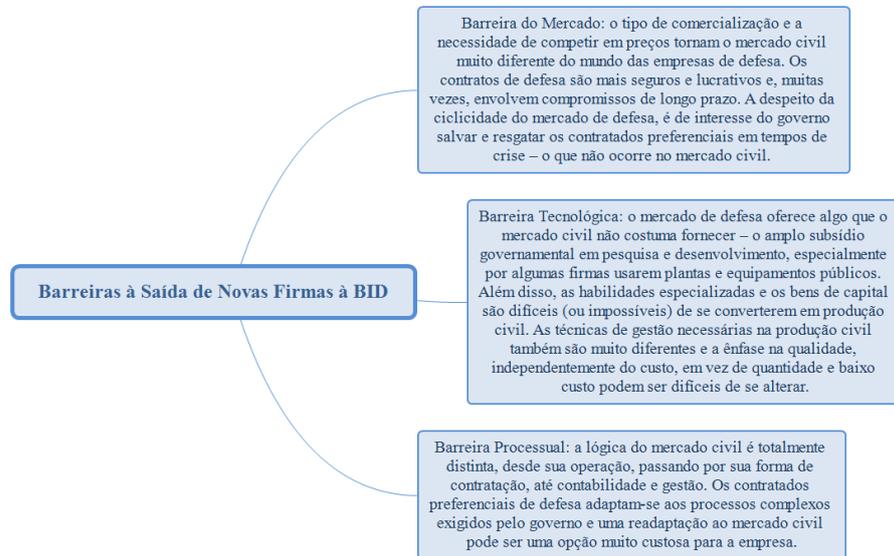
Figura 6 – Barreiras à Entrada de Novas Firms à BID



Fonte: adaptado de Dunne (1995, p. 408).

Por outro lado, uma vez estabelecidas na BID, as firmas apresentam grandes dificuldades para deixar o mercado militar. Assim, o autor elencou, também, três tipos de barreiras de saída dessas firmas (Figura 7). São eles:

Figura 7 – Barreiras de Saída das Firmas à BID



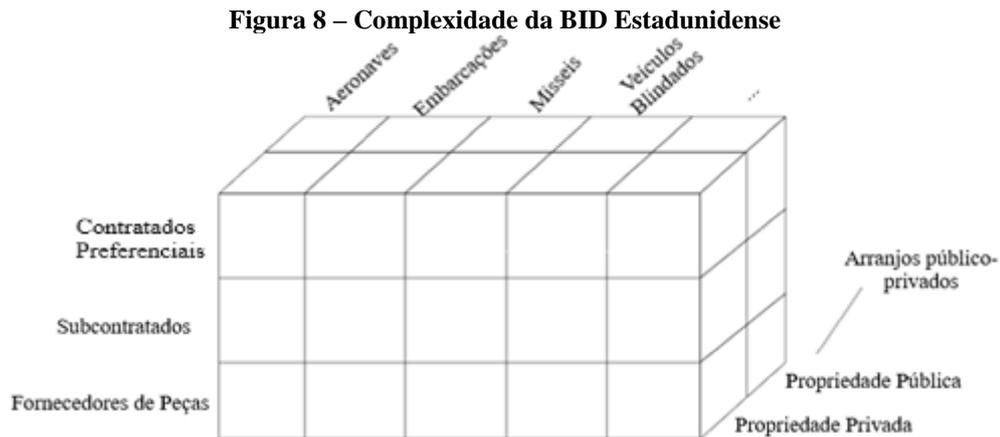
Fonte: adaptado de Dunne (1995, p. 409).

Dessa maneira, a BID tende a ser uma estrutura concentrada, com empresas e grandes conglomerados bastante especializados e dependentes das demandas da defesa nacional para sua sobrevivência, mas também muito influentes quanto à condução e à formulação de políticas públicas de defesa e segurança.

2.3.5 Dificuldade de Identificação

A BID é uma indústria difusa, tendo os *prime contractors* no topo de uma cadeia produtiva bastante estratificada, escalonada em diversos níveis e de difícil especificação. Os contratados preferenciais entregam os grandes sistemas de defesa, que incluem não apenas o equipamento de defesa (aeronaves, mísseis, navios, tanques), mas também subsistemas, apoio logístico, e o desenvolvimento de softwares e sistemas gerenciais. Por sua vez, valem-se da contratação de fornecedores de peças, serviços e componentes para a produção de subsistemas, que podem incluir plantas de energia, armamentos, sistemas de guiagem e navegação, apoio em terra, testes e checagens, instalações de manutenção, comunicação, treinamento, e dados técnicos (catálogos, manuais), dentre outros (FOX, 2011).

De modo que se faz impossível trabalhar com a totalidade das firmas que compõem o setor: as grandes empresas (principais contratados) são facilmente identificáveis, mas analisar toda a extensão de fornecedores menores de peças, componentes e logística é inoperável (DUNNE, 1995, p. 402). A figura 8 abaixo exemplifica as estruturas da BID estadunidense e ilustra o problema:



Fonte: adaptado de Gansler (2011, p. 16).

Cada nível apresenta características e ritmos de evolução próprios bastante díspares. A natureza *amorfa*¹⁰ da BID implica que sua análise dependerá, em grande medida, do escopo do trabalho – os objetivos elencados na pesquisa e os problemas práticos da disponibilidade de dados (DUNNE, 1995, p. 427). Na presente dissertação, foca-se no movimento das empresas que estão no **topo da organização setorial** (*prime contractors*) dando-se, também, atenção para os movimentos gerais de incorporação e diversificação das empresas abaixo dessa estrutura hierárquica. Não se aprofunda nem se analisa separadamente nenhum setor produtivo específico, senão a estrutura estratégica na qual se dispõem essas empresas principais.

Não somente a BID é de difícil diferenciação, como também o próprio CMI é uma estrutura ainda mais complexa e inserida estruturalmente na economia estadunidense, de modo que se faz impossível explicar seu impacto isoladamente. Por exemplo, o DoD (apenas um dos vértices desse complexo) tem mais de três milhões de empregados, e mais de sessenta mil edifícios. Opera em mais de cem países e dá suporte a uma indústria de defesa que emprega mais de 4 milhões de pessoas e tem efeitos indiretos por toda a economia.

¹⁰ Não há um claro consenso, segundo Fox (2011) entre o DoD, o Congresso e o GAO (*US General Accounting Office*) sobre o que deve ou não ser incluído nos custos estimados em defesa. A *Defense Acquisition University* define como custo do sistema de armas simplesmente a soma do custo de aquisição do equipamento principal e o custo de aquisição de itens de suporte (FOX, 2011, p. 6).

De modo que o orçamento de defesa dos EUA não representa o gasto total com defesa nacional, sendo encoberto por diversos outros orçamentos que contribuem com a BID e outros eixos do CMI e que não entram nesse cálculo – como o *Department of Homeland Security*; o *Department of Energy*, e os gastos suplementares de emergência (usados amplamente no Afeganistão e Iraque¹¹) (GANSLER, 2011, p. 18).

2.3.6 Diferentes Construções Nacionais

Por fim, uma última especificidade dessa indústria que importa para a pesquisa diz respeito às diferenças nacionais que ela assume em termos de forma, conteúdo e comportamento. A construção nacional de cada indústria de defesa esteve diretamente relacionada à Grande Estratégia (GE) assumida por cada país em um período histórico específico. Por ser uma parte-chave da GE, a BID de cada nação é um constructo social característico, com diferenças fundamentais no que tange a objetivos, fundamentos, dispersão regional, instituições norteadoras, mobilização produtiva, propriedade de capital, dentre outros fatores. A BID estadunidense, por exemplo, diferia significativamente da indústria armamentista soviética durante a GF (DUNNE, 1995; SANDLER, 1995).

Como cada país desenvolveu sua indústria de armamentos a partir de processos históricos, políticos, econômicos e sociais únicos, essas diferentes construções engendraram, também, **distintos processos de reestruturação** nos anos 1990. A despeito de ser um fenômeno geral, os cortes orçamentários do pós-Guerra Fria foram respondidos de maneira distinta por cada nação. As respostas estratégicas à oportunidade e à necessidade de mudanças variou de país para país, condicionadas por fatores como: a natureza de ameaças percebidas pela nação; a estatura das FA; a agenda de desenvolvimento; o grau de diversificação das firmas da BID; o grau de dependência nacional e regional dos gastos de defesa; dentre outros (MARKUSEN; DIGIOVANNA; LEARY, 2003, p. XVI).

Assim, a ED permite que nos aproximemos da BID como sendo um setor altamente institucionalizado, com forte dependência do Estado, bastante regulamentado e baseado em

¹¹ Durante as décadas de 2000 e 2010, os gastos em defesa sofreram importante ampliação, a partir do aumento exponencial dos gastos com logística advindos das campanhas prolongadas dos EUA em países como Afeganistão e Iraque. Dentro da incoerência orçamentária das campanhas citadas em relação ao montante aprovado pelo Congresso, o país passou a dispor de *um segundo orçamento de defesa*, proporcionado pelas requisições suplementares. Essas são enviadas às casas legislativas no decorrer do ano, e possibilitam maiores destinações de recursos às guerras no Oriente Médio, sem entrar nas contas orçamentárias do DoD antes explicitadas.

relações próprias, com características nacionais específicas. Entende-se, portanto, que a análise da indústria de defesa e de sua trajetória exige estudos de caso (aqui, o caso estadunidense) analítico-descritivos que considerem tal estrutura dentro de um sistema de relações econômicas, políticas e sociais próprias.

Com tal arcabouço, pretende-se revelar os contornos básicos da reforma da despesa de defesa e da reestruturação industrial dos anos 1990, evidenciando-se a pluralidade de causas que condicionaram a resposta dos dois governos estadunidenses analisados (George H. W. Bush e Bill Clinton), bem como o comportamento das principais empresas privadas que operavam no setor, e suas implicações na reorganização da produção militar do país.

3 ADVENTO, MATURAÇÃO E DINAMIZAÇÃO: BREVE HISTÓRICO BID ESTADUNIDENSE

O presente capítulo visa a apreender como a BID se configurava antes das transformações evidenciadas nos anos 1990. Para alcançar esse objetivo, acredita-se ser necessário avaliar os antecedentes que viabilizaram a construção da indústria de defesa no país, os processos que promoveram seu advento e os principais passos que levaram a sua evolução na economia nacional.

Essa retomada histórico-analítica nos ajuda a compreender como era o setor produtor de armamentos estadunidense e como foi atingido pelos novos cenários e desafios do pós-GF nos capítulos seguintes. Dá-nos, também, uma visão mais ampla da indústria, suas características, importância, atores e peso nacional e local, o que nos permite avaliar as opções político-econômicas adotadas pelas administrações Bush (Capítulo 4) e Clinton (Capítulo 6) nos anos posteriores, e quais suas consequências estratégicas.

Trata-se, portanto, de apresentar o objeto analisado na dissertação – a BID estadunidense – e vislumbrar qual foi o seu perfil estratégico até então. Busca-se entender como se formou, quais políticas viabilizaram o nascimento setorial e sua manutenção ao longo dos anos e como se relacionou com as propostas de projeção internacional dos EUA antes dos anos 1990, especialmente a partir da SGM. Visa-se, também, a compreender como se deu sua maturação e dinamização industrial durante a GF.

Para tal, o capítulo é dividido em três subseções históricas e cronológicas e uma quarta subseção conclusiva. São elas:

- a) a primeira trata dos antecedentes da BID, a partir do surgimento da grande corporação, da adoção de uma nova postura internacional e do Novo Pacto estabelecido entre a gestão Roosevelt e o povo estadunidense;
- b) a segunda analisa o advento e a maturação da BID, e apresenta as inovações trazidas com *Lend-Lease* e com a adoção do título de *Arsenal da Democracia*, ratificado pelo NSC-68 e a postura dos EUA enquanto Gendarme do Mundo Livre; a terceira subseção avalia a dinamização paradoxal que a BID sofre nos anos que vão desde a Doutrina Nixon até o *Reagan's Buildup*;
- c) a subseção conclusiva trata de apresentar a configuração estratégica da BID Estadunidense construída durante a GF.

Espera-se construir uma visão geral do objeto estudado desde a perspectiva histórica e analítica. Feito isso poderemos, nos próximos capítulos, vislumbrar como o objeto de estudo

foi impactado, primeiramente, pelas mudanças advindas do fim da bipolaridade e, após, pelas políticas de adaptação ao novo cenário imposto.

3.1 ANTECEDENTES DA BID ESTADUNIDENSE: O SURGIMENTO DA GRANDE CORPORACÃO, A NOVA POSTURA INTERNACIONAL E O NOVO PACTO

Há um relativo consenso na literatura temática de que a BID norte-americana teria surgido ao final da SGM (1939-1945) (GANSLER, 2011; WATTS, 2008). Antes disso, os Estados Unidos, a despeito de sua já notável pujança econômica, gastavam relativamente pouco com defesa nacional e não dispunham de política industrial coerente com a PES para construção de uma base permanente produtora de armamentos.

Entretanto, cabe reconhecer que o desenvolvimento econômico-produtivo que precedeu a BID, durante um período inicial de baixos investimentos em defesa, foi de grande importância para seu advento futuro, especialmente no que tange à organização e à gestão produtiva quando do advento de grandes corporações bastante verticalizadas e administradas burocraticamente que comporiam o setor posteriormente.

3.1.1 Século XIX: as grandes corporações, o crescimento econômico vertiginoso e os baixos gastos em defesa nacional

Durante o século XIX, a economia estadunidense vislumbrou um crescimento vertiginoso, a partir de inovações industriais, organizacionais e de comunicação que possibilitaram a integração dos processos de produção e distribuição em massa dentro das empresas nacionais. Esse fenômeno deu origem a um novo tipo de empreendimento capitalista que se tornaria o centro da fase de expansão produtiva no começo do século seguinte e viabilizaria a participação do país como celeiro industrial nas duas grandes guerras mundiais: a grande corporação. O processo de centralização do capital e de verticalização industrial¹, que começara nas companhias ferroviárias, levou-se a cabo durante a Grande

¹ Nesse processo, um único núcleo passava a controlar diversas etapas de fabricação e distribuição de produtos. De tal modo que uma única corporação era capaz de produzir desde insumos específicos até o produto final, e, ainda, controlar sua distribuição no mercado interno estadunidense. Nessa conjuntura, surgiram importantes mercados de massa que ampliaram as possibilidades das empresas verticalizadas. Assim, a internalização dos subprocessos de produção e troca em um mercado ampliado teria garantido às empresas estadunidenses menores custos de transação, maior velocidade nas decisões e escala elevada às operações. As cadeias envolvidas na movimentação de insumos e produtos ao longo da sequência desses processos foram internalizadas em empresas formadas por diversas unidades submetidas a uma única administração (ARRIGHI, 1996, p. 247-248; CHANDLER, 1997, p. 244).

Depressão de 1873-1896 e, logo, atingiu todos setores da economia estadunidense (ARRIGHI, 1996, p. 248).

Nesse contexto, importantes inovações nas capacidades organizacionais e comunicativas viabilizaram, nos EUA, a administração burocrática dessas corporações gigantescas cada vez mais hierarquizadas. Tais empresas, difusas e estratificadas em redes com um núcleo gerencial, passaram a desfrutar de vantagens competitivas decisivas em relação a outras empresas formadas por somente uma unidade.

Essas prerrogativas iam desde os menores custos de produção, passando pelos ganhos de escala, por capacidades gerenciais avançadas, chegando-se ao modo de alavancagem por ações. Assim, o capitalismo de corporações estadunidense despontou para tornar-se, em seguida, a estrutura de acumulação dominante de toda a economia mundial (ARRIGHI, 1996, p. 249-251).

Foi nesse cenário econômico que se fundaram as principais empresas estadunidenses construtoras de armamentos durante a Primeira e a SGM. Entre 1850 e 1930, foram criadas empresas de aço, automobilísticas, e produtoras de aviões que se dedicaram à produção de material bélico durante as duas conflagrações mundiais. O quadro 1 lista as dez maiores empresas estadunidenses fornecedoras de materiais de defesa no período.

Quadro 1 – Principais Empresas de Defesa, Segunda Guerra Mundial

<i>Bethlehem Steel</i>	<i>Wright Aeronautical</i>
<i>Chrysler</i>	<i>Dow Magnesium</i>
<i>General Motors</i>	<i>Curtis Wright</i>
<i>Ford Motor</i>	<i>Packard Motors</i>
<i>Studebaker</i>	<i>Sperry Gyroscope</i>

Fonte: adaptado de Gansler (2011, p. 12).

Todas elas eram grandes corporações formadas durante a ascensão econômica nacional em meados do século XIX. Esse conjunto de empresas, no entanto, **não** configurava uma BID propriamente dita. Sua produção bélica era resultado de cada guerra, momento em que essas empresas, fundamentalmente civis, voltavam suas linhas de produção para a construção de armamentos. Após cada conflagração, porém, o setor era desmobilizado e a produção retornava seus esforços para o mercado civil (ALMEIDA, 2013; GANSLER, 2011; WATTS, 2008).

Não havia, na época, um projeto integrado de defesa nacional que estimulasse a criação de empresas especializadas na produção de sistemas de armas. A despeito do crescimento econômico evidente no começo do século XX, tinha-se no país um contexto de baixos investimentos em defesa – exceto pelo aumento relativo do orçamento destinado à

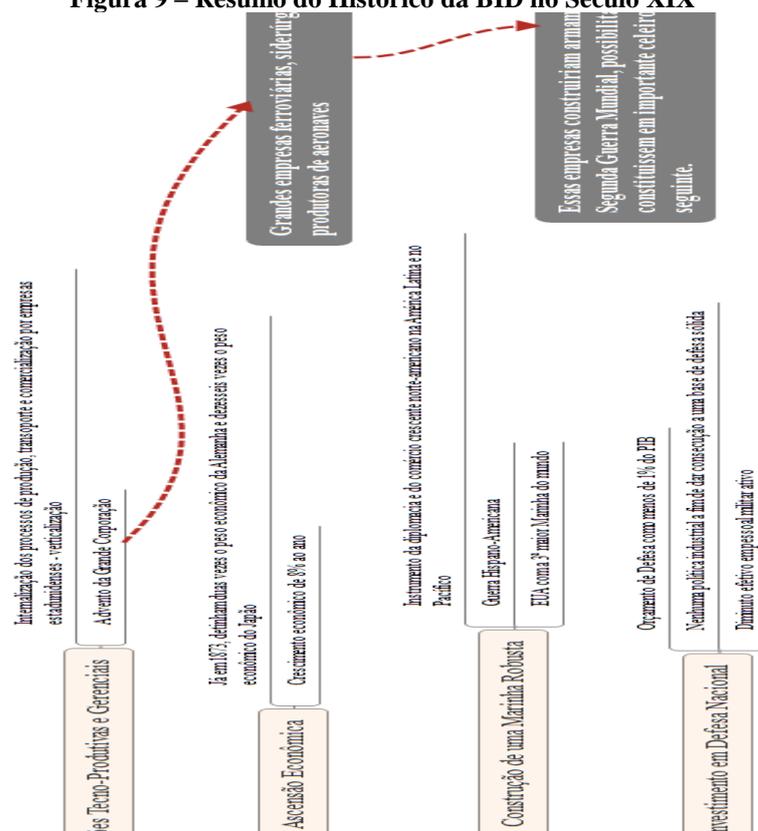
Marinha², em grande medida em função da Guerra Hispano-Americana (1889) – e de pouco planejamento e mobilização estratégica nesse sentido.

Sua pujança econômica não era acompanhada de grandes investimentos no poderio militar. Medidos em dólares de 1982, a economia estadunidense cresceu de \$ 75 bilhões em 1870 para \$ 425 bilhões em 1913, emplacando uma taxa de crescimento anual acima de 8% por mais de 40 anos seguidos. Se comparados com seus competidores econômicos mais próximos da época (Alemanha, França e Japão), já em 1873, os Estados Unidos detinham duas vezes o peso econômico da Alemanha e dezesseis vezes o peso econômico do Japão (ver gráfico em Anexo A) (CASTILLO *et al.*, 2001, p. 19; KENNEDY, 1989, p. 241 e 318).

Porém, tanto seu gasto militar real quanto seus gastos militares relativos ao produto econômico eram muito inferiores aos de seus competidores (ver gráficos em Anexo B e C). Enquanto as demais potências mantinham um gasto relativo ao PIB entre 2,5% e 4%, os EUA adentraram o século XX gastando menos de 1% do produto nacional em defesa, razão que só mudou quando da Primeira Guerra Mundial (ver gráfico em Anexo D). O baixo investimento refletia-se também no tamanho das FA: no final do século XX, os EUA mantinham um efetivo de apenas 300.000 militares ativos – contrastando com os 700.000 militares ativos russos, 650.000 alemães e 500.000 franceses (CASTILLO *et al.*, 2001, p. 23-35). A figura 9 sintetiza essa evolução.

² Em finais do século XIX, houve um aumento nas despesas com a Marinha – considerada a linha de frente das defesas do país no caso de um ataque externo, e um instrumento útil de apoio à diplomacia e ao comércio crescente norte-americano na América Latina e no Pacífico. O maior impulso se deu, no entanto, com a Guerra Hispano-americana. O aumento da importância do poderio marítimo evidenciou-se na aquisição de bases no Pacífico, na concepção dos navios de guerra como guardiões da América Latina, e na ordem de Theodore Roosevelt (1901-1909) à frota branca para dar a volta ao mundo em 1907. De tal maneira que em 1914, a marinha estadunidense já era a terceira maior do mundo (KENNEDY, 1989, p. 240-241).

Figura 9 – Resumo do Histórico da BID no Século XIX



Fonte: Elaboração própria (2019).

3.1.2 Começo do Século XX: os estímulos da Primeira Guerra Mundial e as restrições da postura isolacionista

A Primeira Guerra Mundial (1914-1918) trouxe algumas mudanças para os EUA em termos de gastos militares. As demandas da guerra na Europa estimularam a conversão da produção de grandes corporações para a construção de armamentos. Ainda, com as perdas e os deslocamentos econômicos sofridos pelas potências europeias, os Estados Unidos tornaram-se a maior nação financeira e credora do mundo, e se estabeleceram como os maiores produtores globais de manufaturados e alimentos. Assumiram, também, posição muito superior em termos de estoque de ouro e disponibilidade mundial de capital (ARRIGHI, 1996, p. 279; KENNEDY, 1989, p. 315).

Haviam, ainda, desenvolvido um mercado interno de grandes proporções e com dinamismo, o que, aliado às dimensões continentais e ao seu acesso direto aos dois grandes oceanos da economia mundial, proporcionava uma maciça economia de escala, amplamente

estimulada pela guerra³. O otimismo nos EUA, em meados dos anos 1920, traduzia-se nos discursos do presidente Calvin Coolidge (1923-1929) que comparava o país com a realização da Canã Bíblica na Terra, tamanho o crescimento econômico evidenciado na década. Uma indústria que produzia sempre mais correspondia a um mercado em permanente expansão, a partir da ampliação do nível de emprego e renda nacionais (LIMONCIC, 2009, p. 18). Nesse ínterim, a produção de armamentos também foi estimulada consideravelmente.

Em termos investimento em defesa nacional, a guerra representou em um primeiro salto na razão entre gastos militares e crescimento econômico (ver gráfico em Anexo E). Também implicou em um aumento significativo de pessoal militar ativo, especialmente no intervalo entre 1917 e 1919, período em que o montante subiu de menos de 500 mil para mais de 2 milhões de militares ativos mobilizados (ver gráfico em Anexo F) (CASTILLO *et al.*, 2001, p. 35).

No entanto, a despeito do estímulo produtivo, a Primeira Guerra Mundial **não** conseguiu engendrar uma BID no país. A produção de defesa mobilizada durante a guerra foi desmantelada em sua quase totalidade após o término da conflagração. De modo semelhante, os índices em termos de ativo militares ativos e gastos militares totais e relativos despencaram após 1920 (ALMEIDA, 2013, p. 14; CASTILLO *et al.*, 2001, p. 33-35; GANSLER, 2011, p.10).

Assim, mesmo com cenário econômico favorável, e o aumento das exportações estadunidenses durante a guerra, bem como da produção de armamentos, não houve um planejamento de longo prazo para a indústria de defesa nessa época. A ausência de uma estrutura industrial de defesa permanente manteve-se no país. Essa realidade somente começou a mudar após a crise de 1929, com as políticas de Franklin D. Roosevelt (GANSLER, 2011, p.10).

Esse quadro, em parte, explica-se pela baixa demanda interna dos sistemas de defesa – dado o reduzido tamanho do Exército e da Aeronáutica, na época – e pela predominância de um viés isolacionista⁴ na política externa estadunidense desde o começo do século XX. Nesse

³ A indústria automobilística em ascensão ilustra esse cenário. Sendo um dos carros-chefes da economia, desenvolveu-se na época de modo a destacar-se em comparação às indústrias europeias. Em 1929, os EUA produziam mais de 4,5 milhões de veículos automotores por ano, em comparação com os 221 mil da França, os 182 mil da Inglaterra e os 117 mil da Alemanha (KENNEDY, 1989, p. 316).

⁴ Diante da atuação dos EUA na Primeira Guerra Mundial e a partir de um surto de nacionalismo econômico no começo da Grande Depressão, debates sobre a posição que o país ocuparia política global polarizaram-se nas seguintes opiniões: 1) crescimento econômico autossustentado, distante da Europa, e com a manutenção de uma zona de influência estratégica no chamado *Hemisfério Ocidental* (América do Sul, América Central e Caribe e América do Norte) vs. 2) uma acelerada integração com a economia mundial a fim de assumir uma posição de liderança no Sistema Internacional (DREIFUSS, 1986).

ínterim, os principais objetivos da diplomacia dos EUA consistiam na reafirmação da hegemonia regional e na dissuasão de potências europeias no Hemisfério – o que era, em grande medida, assegurado pela Marinha. Desde Theodore Roosevelt (1901-1909) até Herbert Hoover (1929-1933) – à exceção das tentativas internacionalistas de Woodrow Wilson (1913-1921) – havia certa repulsa por parte dos norte-americanos em relação à política europeia e buscava-se afastar o país do jogo político internacional (MARTEL, 2015). Essa postura assegurava um quadro de baixo investimento militar e constante desmobilização da produção bélica.

A despeito do relevo econômico, parecia que os EUA não estavam dispostos a ocupar uma posição de liderança do Sistema Internacional, visando apenas à proeminência regional. Isso se manifestava em posturas isolacionistas, na busca por autossuficiência e no baixo investimento em defesa nacional. Não buscavam a posição de potência militar ou econômico-financeira que sustentasse a ordem internacional, ou, como explica Paul Kennedy: “Os Estados Unidos se tinham tornado, claramente, uma grande potência. Mas não eram parte do sistema das grandes potências” (KENNEDY, 1989, p. 241).

Essa visão evidenciou-se, também, quando da eleição de Woodrow Wilson (1912-1921) que se elegeu prometendo que os EUA não atuariam diretamente sobre as questões que envolviam o equilíbrio geopolítico europeu e asiático. As promessas de Wilson não se cumpriram, uma vez que o país participou da guerra com homens, suprimentos e armamentos. Mas a própria instituição internacional idealizada pelo presidente (a Liga das Nações) e seus propósitos mundialistas (expressos nos famosos *Quatorze Pontos* de Wilson⁵) foram

⁵ A visão internacionalista liberal de Wilson como internacionalista ficou conhecida por seus pronunciamentos acerca da necessidade de estabelecer regras e parâmetros comuns, bem como uma instituição de segurança coletiva, a fim de evitar-se uma nova guerra na Europa. Essa visão se expressa nos seus famosos Quatorze Pontos, quais eram:

- a) pactos abertos de paz a serem alcançados abertamente, sem acordos secretos;
- b) livre navegação absoluta, tanto na guerra como na paz, exceto quando a liberdade de navegação fosse cessada por execução de pactos internacionais;
- c) remoção de todas as barreiras econômicas e estabelecimento de igualdade de condições de comércio entre todas as nações;
- d) redução das armas nacionais ao mínimo necessário à segurança interna;
- e) ajustes livres imparciais e abertos às reivindicações das colônias;
- f) evacuação das tropas alemãs da Rússia, e respeito pela independência da Rússia;
- g) evacuação das tropas alemãs da Bélgica;
- h) evacuação das tropas alemãs da França, inclusive da contestada região da Alsácia-Lorena;
- i) reajuste das fronteiras italianas dentro de linhas nacionais claramente reconhecíveis;
- j) autogoverno limitado para o povo austro-húngaro;
- k) evacuação das tropas alemãs dos Balcãs e independência para o povo balcânico;
- l) independência da Turquia e autogoverno limitado para as outras nacionalidades até então vivendo sob o Império Otomano;
- m) independência para a Polônia; e

renegados pelo Congresso estadunidense. Prevalencia o não comprometimento do país com as questões mundiais, e a riqueza estadunidense ainda não havia se traduzido em um poder militar global, algo que seria mantido nas administrações de Coolidge e de Herbert Hoover (1929-1933) (ALMEIDA, 2013, p. 17-20).

A aversão do Congresso Nacional e da opinião pública aos gastos em defesa, em específico, e à política mundial, como um todo, encontrava exceções apenas quanto aos aspectos puramente comerciais. Assim, mesmo que os Estados Unidos já fossem um polo de produção, exportação e geração de tecnologia e que seu poderio naval tenha sido reconhecido, inclusive pela liderança na Conferência Naval de Washington (1921-1922)⁶, na Conferência Naval de Genebra (1927)⁷, e na Conferência Naval de Londres (1930), o país não investia consideravelmente em defesa.

No entanto, esse quadro político-econômico vigente até então nos Estados Unidos foi sensivelmente modificado pela crise de 1929, num contexto de retração do capitalismo mundial acompanhado da crise da hegemonia britânica. Esse cenário mudaria drasticamente o planejamento estadunidense para a indústria de defesa, que deixaria de ser uma contingência das guerras, e passaria a protagonizar decisões políticas para a promoção do desenvolvimento e da recuperação econômica (LIMONCIC, 2009, p. 20).

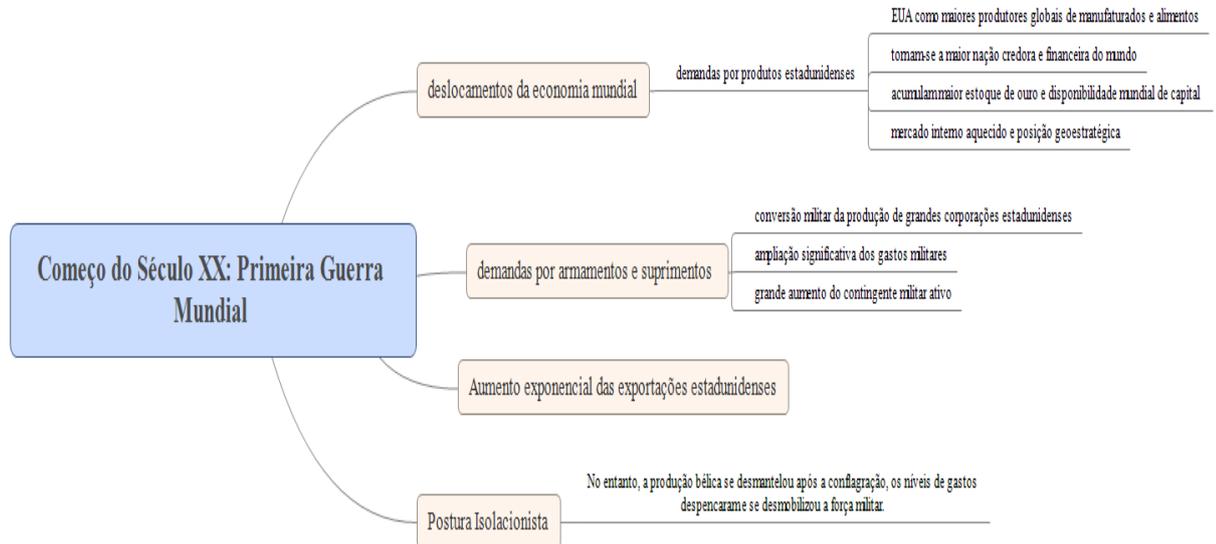
A figura 10 resume o período discutido acima.

n) formação de uma associação geral de nações com o propósito de fornecer garantias mútuas de independência política e integridade territorial, tanto para os Estados grandes como para os pequenos (ALBUQUERQUE, 1978).

⁶ Em 1921, o secretário de Estado americano Charles Evans Hughes convidou nove nações para Washington, para discutir possíveis reduções navais – para arrefecer a corrida armamentista – e para tratar da situação no Extremo Oriente. Reino Unido, Japão, França e Itália foram convocados para negociações a respeito da redução da capacidade naval; enquanto a Bélgica, China, Portugal e os Países Baixos foram convidados a participar nas discussões sobre a situação no Extremo Oriente. Três principais tratados emergiram da Conferência Naval de Washington: o Tratado das Cinco Potências, do Tratado das Quatro Potências, e do Tratado das Nove Potências (DOS, 2017a).

⁷ Uma nova conferência entre Estados Unidos, Grã-Bretanha e Japão para discutir novas limitações às suas capacidades navais (DOS, 2017b).

Figura 10 – Resumo do Histórico da BID no Começo do Século XX



Fonte: Elaboração própria (2019).

3.1.3 O Novo Pacto e a Política de Fomento à Defesa de Roosevelt: superando a crise e rompendo com o isolacionismo

Quando Herbert Hoover assumiu a presidência em 1928, aparentemente, apenas uma calamidade poderia desequilibrar seu governo, dada a vertiginosa ascensão político-econômica dos EUA nos anos anteriores. Contudo, menos de um ano após sua vitória eleitoral, o progresso socioeconômico no país ruiu, criando-se um grande vácuo político-econômico que só seria superado pelo *New Deal* e, posteriormente, pelas demandas da SGM (SHERWOOD, 1998, p. 46). Um ano após o discurso de Coolidge, que remetia a situação econômica nos Estados Unidos a uma profecia bíblica, a realidade econômica havia se transformado completamente, e a imagem dos EUA como a *terra prometida* parecia um passado distante⁸.

⁸ Os dados eram significativos nesse sentido:

- em outubro de 1929 ocorreu o dia mais desastroso da história da bolsa de valores norte-americana (“bilhões e bilhões de dólares evaporaram-se no ar”);
- em 1930 o PIB dos EUA começou uma sequência de quatro anos de quedas ininterruptas;
- em 1933, quando F. D. Roosevelt (1933-1945) assumiu a presidência, o PIB correspondia a 56% do verificado em 1929, e 25% dos trabalhadores estavam desempregados; e
- no mesmo ano, o número de unidades habitacionais construídas correspondeu a apenas 28% daquele alcançado em 1929 (LIMONCIC, 2009, p. 18).

O cenário deixado por Hoover a seu sucessor, Franklin Delano Roosevelt (1933-1945), era de colapso socioeconômico, com redução de quase 50% do PIB, 1/3 da população desempregada e bancarrota de centenas de empresas e instituições financeiras. A tarefa do 32º presidente estadunidense não seria fácil. Porém, Roosevelt entrou para a História do país ao retirar os Estados Unidos de tamanha crise e, mais que isso, superar os entraves conservadores isolacionistas do Congresso, dando ao país a uma nova postura frente ao SI.

Internamente, a recuperação da crise passou por uma nova concepção do papel do Estado, mais proativo e envolvido diretamente com o planejamento socioeconômico; externamente, o líder estadunidense guiou o país com uma postura mais assertiva, que estabeleceu os Estados Unidos como o *Arsenal da Democracia e Baluarte do Mundo Livre*.

Para fazer frente aos problemas econômicos, já nos primeiros dias de governo Roosevelt e seus assessores, destacadamente Harry Hopkins, apresentaram um *novo pacto* para o povo americano. O *New Deal*, como ficou conhecido, propunha uma maior intervenção estatal no processo de recuperação econômica, partindo-se da concepção de que o mercado não era mais capaz de se autorregular a ponto de equilibrar emprego, produção e consumo⁹. Nesse sentido, o programa foi, essencialmente, uma reconstrução do próprio o capitalismo e da governança norte-americana sobre novas bases (CHANDLER, 1997; LIMONCIC, 2009, p. 20; TASSAVA, 2015).

O *New Deal* foi uma política bastante inovadora. O programa contou com a criação e o desenvolvimento de uma série de novos órgãos e agências para atender aos problemas macro e microeconômicos, em vez de atribuí-los a departamentos já existentes. A criatividade institucional viabilizou a configuração de novos arranjos que dialogassem com diversos grupos de interesse (SHERWOOD, 1998, p. 47).

Esses órgãos compunham um rol de medidas regulatórias e programas emergenciais e de redistribuição de renda lançados por Roosevelt já nos primeiros cem dias de governo (*the hundred days*). As duas peças principais para a recuperação econômica foram o *Agricultural Adjustment Act* (AAA) e o *National Industrial Recovery Act* (NIRA)¹⁰ (LIMONCIC, 2009, p.

⁹ A administração Roosevelt, antes mesmo da publicação da *Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* de Keynes, que atentava para a centralidade da demanda efetiva nas variáveis econômicas, já antecipava a razão para a crise estadunidense: o desequilíbrio entre a capacidade de produção e a capacidade de consumo da economia norte-americana (SHERWOOD, 1998).

¹⁰ O objetivo principal do AAA era elevar a remuneração do setor agrícola por meio da redução da produção. De modo que, em 1938, seriam estabelecidas cotas à produção agrícola. O NIRA, por sua vez, ao estabelecer códigos de competição das indústrias de um mesmo ramo visava a retirar os salários (o preço da mão de obra) da estratégia de competição das empresas, no intuito de promover um crescimento sustentado da renda dos trabalhadores. Isso era possível graças às cláusulas que obrigavam a contratação conjunta de trabalhadores – via sindicatos e frentes de trabalho amplamente promovidos nessa época. Essa proposta seguia uma lógica central do *New Deal*: elevar o poder de compra dos trabalhadores para sustentar a demanda. Tais práticas

21). Juntamente a essas duas iniciativas, o novo pacto contava com diversas frentes de atuação:

Quadro 2 – Principais Frentes de Atuação do *New Deal*

Objetivo	Dispositivos Institucionais Criados
Regulamentação do Sistema Bancário e Financeiro	<i>Emergency Banking Act (EBA), Federal Deposit Insurance Corporation (FDIC), Home Owners Refinancing Act (HORA), Glass-Steagall Act, Truth-in-Securities Act.</i>
Estímulo à Agricultura	<i>Agricultural Adjustment Act (AAA), Farm Mortgage Act, Farm Credit Act.</i>
Recuperação da Indústria e Desenvolvimento Regional	<i>National Industrial Recovery Act (NIRA), Tennessee Valley Act.</i>
Criação Imediata de Empregos, Apoio aos Mais Necessitados e Redução do Nível de Endividamento das Famílias	<i>Civilian Conservation Corps (CCC), Federal Emergency Relief Act (FERA), Home Owners Loan Act.</i>

Fonte: adaptado de Mazzucchelli (2009, p. 237) e Sherwood (1998, p. 47).

O programa reformador sofreu crescente oposição de diversos setores da sociedade, o que levou a cancelamentos e suspensões de algumas dessas instituições e à limitação orçamentária de várias de suas iniciativas¹¹. No entanto, seja no âmbito social, regulatório ou político, o *New Deal* representou uma nova ideia do papel do Estado_estadunidense que perdurou até fins do século XX, e dizia respeito a um governo ativo na promoção do desenvolvimento socioeconômico¹² e na construção de capacidades materiais e institucionais para a liderança internacional. Nesse sentido, suas agências e normalizações foram essenciais para um segundo grande projeto da administração Roosevelt iniciado em 1937: a política de mobilização econômica ancorada na modernização militar.

Esse projeto inseriu-se, no governo Roosevelt, dentro da ideia de que as políticas do *New Deal* não haviam sido suficientes, em um primeiro momento, para engendrar o pleno emprego na economia estadunidense – que manteria grande capacidade ociosa até a segunda

visavam à instituição da relação salarial fordista que buscava engendrar um círculo virtuoso entre os ganhos de salários reais e o incremento de demanda funcional à expansão da produção (FARIA, 2004, p. 68; LIMONCIC, 2009, p. 23).

¹¹ Uma das frases conhecidas de Roosevelt dizia que a Constituição Americana era tão simples e prática que se fazia possível enfrentar situações extraordinárias apenas com alterações de prioridades e ajustes, sem perder-se a forma essencial do Estado norte-americano (SEHRWOOD, 1998, p. 57). Contudo, Roosevelt era incessantemente acusado por seus opositores de adotar medidas inconstitucionais. Seus opositores iam desde grandes empresários que tinham seus interesses afetados pelas políticas salariais do presidente, empresários das altas finanças e até jornalistas, como Cissy Paterson (proprietária do Washington Times-Herald).

¹² Com base na perspectiva de precedência do todo sobre a parte e na responsabilidade coletiva, profundas transformações se fizeram notar nas concepções de Estado e Nação. O coração do *New Deal* residia em uma nova distribuição da riqueza nacional, a partir da cooperação de dois atores fundamentais: as grandes corporações e o trabalho organizado (LIMONCIC, 2009, p. 27-31).

grande guerra¹³. Seria preciso abrir uma nova frente produtiva para mobilizar a economia nacional. Reconhecia-se, contudo, que o novo pacto lograra evitar a corrosão de importantes elos produtivos_a partir do diálogo e da orientação com os agentes econômicos, o que embasaria a expansão sem precedentes da produção nos anos da conflagração.

O programa também lograra recuperar a renda e o produto nacional. No entanto, a despeito da melhora econômica, uma constante do período anterior eram os baixos gastos em defesa nacional. Roosevelt reconhecia nesse setor uma importante oportunidade de crescimento econômico. Isso se refletia no potencial de guerra dos Estados Unidos na época, que já detinha uma renda nacional maior que o da Grã-Bretanha e muito superior aos demais competidores, a despeito de sua ínfima despesa com defesa nacional.

Tabela 1 – Potencial de Guerra Relativo: Renda Nacional em 1937 e Gastos com a Defesa

	Renda Nacional em 1937 (bilhões de dólares da época)	Percentual da Defesa (gastos/Ren da)
Estados Unidos	68	1,5
Grã-Bretanha	22	5,7
França	10	9,1
Alemanha	17	23,5
Itália	6	14,5
U.R.S.S	19	26,4
Japão	4	28,3

Fonte: adaptado de Kennedy (1989, p. 320).

A teoria de Roosevelt acerca do potencial bélico considerava que, se maiores recursos nacionais fossem alocados para a produção bélica, o país poderia expandir sensivelmente sua capacidade militar, dado seu elevado produto nacional. E essa política era bastante viável: quando, em 1939, eclodiu a guerra com a invasão da Polônia pela Alemanha, os Estados Unidos estavam melhor preparados. Haviam recuperado a economia nacional e renovado a capacidade de gestão estatal da sociedade. Ainda, a ampla gama de novos programas e agências instituídos pelo *New Deal* possibilitaram que o governo federal pudesse liderar a iniciativa privada de maneira mais flexível e dispor de novas capacidades para planejar e administrar empreendimentos de grande escala (TASSAVA, 2015).

Esse foi o quadro vislumbrado por Roosevelt e seus assessores. O presidente viu na guerra europeia uma oportunidade para alavancar a economia nacional e levar o setor bélico a

¹³A economia estadunidense ainda era grandemente subutilizada – e.g.: o desemprego chegava a 10 milhões de pessoas em 1939, e dois terços das siderúrgicas estadunidenses estavam ociosas (SELLERS; MAY; McMILLEN, 1990, p. 352).

um novo patamar produtivo, transformando a recuperação econômica em crescimento e desenvolvimento nacional. Ao contrário das posições resistentes aos gastos bélicos, a equipe de Roosevelt acreditava que a preparação militar consistia em mecanismo essencial à dinamização da economia. E foi essa visão que embasou a elaboração de projetos para o fomento da produção militar no país em meados dos anos 1930 (ALMEIDA, 2013, p. 21; SHERWOOD, 1998).

Tais projetos, no entanto, foram inúmeras vezes rechaçados pelas casas legislativas no começo do mandato de Roosevelt. O parlamento estadunidense, em resposta às iniciativas presidenciais, aprovava medidas consecutivas de neutralidade e contrárias à expansão produtiva do setor armamentista. São exemplos disso o estabelecimento de proibições sucessivas nos Estados Unidos quanto à exportação de armamentos¹⁴ no período (ALMEIDA, 2013, p. 21; KENNEDY, 1986, p. 318). Nesse cenário, o embargo sobre a venda de armas e, especialmente, suprimentos de guerra aos beligerantes, afetava diversos setores produtivos, descontentava algumas empresas nos EUA e frenava as iniciativas governamentais.

De modo que, juntamente a representantes da alta indústria estadunidense, como Bernard Baruch¹⁵, a equipe de Roosevelt articulou, em 1937, uma proposta de legalização da exportação de suprimentos e produtos não letais através do sistema conhecido como *Pague e Leve (Cash-and-Carry)*. Esse sistema ficou famoso por exigir o pagamento à vista de remessas estadunidenses aos países em guerra¹⁶ e representou uma inflexão inicial da posição do país para com a política mundial (ALMEIDA, 2014, p. 23; GAIOTTO, 2013, p. 20). Além de pressões e articulações da sociedade, a atuação de Roosevelt com diversos *think tanks*¹⁷ para tentar superar os entraves legais ao desenvolvimento da produção bélica também se intensificou nos anos de 1937-38.

Nesse período, o presidente empenhou-se junto ao Congresso para estabelecer uma série de leis e mecanismos em prol do desenvolvimento de capacidades militares, além de

¹⁴Em 1934, seriam proibidos empréstimos a governos estrangeiros com dívidas de guerra; e, posteriormente, proibir-se-iam empréstimos e venda de armamentos a qualquer potência beligerante. Em 1934, seriam proibidos os empréstimos a qualquer governo estrangeiro que tivesse deixado de pagar suas dívidas de guerra; e, posteriormente, proibir-se-iam empréstimos e venda de armamentos a qualquer potência beligerante (ALMEIDA, 2013, p. 21).

¹⁵Bernard Baruch foi financiador e conselheiro presidencial democrata durante a Guerra Fria. Na época de Roosevelt, Baruch era um conhecido *lobo solitário* de *Wall Street*, fazendo sua fortuna com ações da famosa firma *A. A. Housman and Company* e da NYSE (*The New York Stock Exchange*), atuando no mercado de ações do açúcar e montando sua própria corretora no começo dos anos 1900.

¹⁶O sistema *Cash-and-Carry* era muito limitado para suprir as necessidades de Inglaterra e França durante a batalha contra o Eixo, uma vez que exigia que o comprador providenciasse o transporte e, também, o pagamento imediato em dinheiro (dólares ou ouro) (METRI, 2014).

¹⁷Como o *Council on Foreign Relations (CFR)* e o *Committee for Economic Development (CED)* (GAIOTTO, 2013, p. 20).

articular junto ao povo norte-americano maior responsabilização dos EUA frente à guerra. É nesse contexto que Roosevelt proferiu o famoso *Discurso da Quarentena*, em que, dentre outros temas, pressionava por aumentos em grande escala nos gastos com defesa e advogava pelo envio de sistema de armas e suprimentos aos Aliados. Assim que, em fins de 1930, Roosevelt obteve a aprovação de importantes medidas em termos de modernização militar.

Quadro 3 – Principais Medidas Pró-Modernização Militar, 1937-1941

• Entre 1937-38, aumento de quase 100% na <u>Produção de Aviões</u> ¹⁸ ;
• Em 1938, aprovação da <u>Lei da Primeira Marinha</u> , que permitia uma enorme expansão da esquadra estadunidense;
• Em 1938, Vannevar Bush ¹⁹ foi nomeado diretor do <i>National Advisory Committee for Aeronautics</i> (NACA), e posteriormente seria encarregado do Projeto Manhattan – responsável pelo desenvolvimento da bomba atômica em solo americano desde 1939.
• Em janeiro de 1939, aprovação de aumento acentuado das despesas com defesa;
• Entre 1939-1941, alteração no Congresso da <u>Lei de Neutralidade</u> ;
• Em maio de 1939, restabelecimento do Presidente da <u>Comissão Consultiva</u> dos Estados Unidos para o <u>Conselho de Defesa Nacional</u> ;
• Em dezembro de 1940, autorização da <u>duplicação da frota</u> de combate da Marinha;
• Em dezembro de 1940, autorização do <u>plano da Força Aérea</u> de criar 84 grupos com 7.800 aviões de combate;
• Em dezembro de 1940, estabelecimento, via Lei do Serviço e Treinamento Seletivos, de um <u>Exército de 1 milhão de homens</u> ;
• Em janeiro de 1941, envio do projeto histórico de <u>Lend-Lease</u> ao Congresso;
• Em março de 1941, a Lei de <u>Lend-Lease</u> é aprovada e assinada pelo presidente, incluindo tanto a Grã-Bretanha como a Grécia;
• Em junho de 1941, <u>extensão da Lei de Lend-Lease</u> à União Soviética.

Fonte: adaptado de Almeida (2013); Brustolin (2014); Kennedy (1989); Weeks (2010).

Todas essas medidas visavam a ampliar a demanda interna por produtos bélicos e, assim, estimular o capital nacional ocioso, e aumentar as exportações da produção militar e de suprimentos. Assim, mesmo um ano antes do ataque à Pearl Harbor e do engajamento real na guerra, Roosevelt logrou dar importantes passos na construção de uma BID estadunidense. Sem dúvida, o principal estímulo ficou a cabo do *Lend-Lease*²⁰, programa que substituiu o rígido Pague e Leve, incluindo novos itens e facilitando o pagamento das remessas através de empréstimos oferecidos justamente pelos Estados Unidos²¹, o que consagrou o termo Arsenal

¹⁸Um projeto que ilustra o grande impulso à aeronáutica e à construção militar foi, no período, o protótipo do bombardeiro B-17.

¹⁹Vannevar Bush era engenheiro estadunidense com doutorado em engenharia elétrica pelo *Massachusetts Institute of Technology* (MIT) e foi considerado uma figura central para a consecução da BID estadunidense.

²⁰O programa foi sabiamente chamado por Roosevelt de *Lei para Promover a Defesa dos Estados Unidos*. Essa lei previa poderes extraordinários para o presidente vender, transferir, trocar, emprestar e enviar qualquer material a qualquer nação cuja defesa fosse vital para a defesa dos Estados Unidos. Desse modo, o país passou a enviar legalmente sistemas de defesa e suprimentos para o Reino Unido e a União Soviética, na ocasião em guerra com a Alemanha, e, posteriormente, ampliaram seu escopo a outros países (HERRING, 2008, p. 524).

²¹Devido ao desequilíbrio que as exportações Estadunidenses geravam na balança comercial inglesa durante o início da guerra, a Grã-Bretanha enfrentava uma grande escassez de dólares e não conseguia pagar à vista os

da Democracia para referir-se ao papel da produção bélica estadunidense (GANSLER, 2011, p. 360).

Nessa formulação, seriam as próprias fábricas do país que afiançariam as liberdades e democracias mundiais – o que dava um novo tom à atuação do país no cenário global e legitimava, de uma vez por todas, a ampliação da produção bélica nacional. O programa definitivamente contornava as leis de neutralidade e proibições anteriores, rompia com a lógica isolacionista e viabilizava a sustentação da produção ampliada do setor – aumentando a demanda por produtos militares exponencialmente. Sob o guarda-chuva do *Lend-Lease*, a produção militar seria assegurada pelas potências aliadas e por mais de 30 outros países, e as exportações contribuiriam para a grande proeminência do dólar no pós-Segunda Guerra e a superação de fato da Grande Depressão.

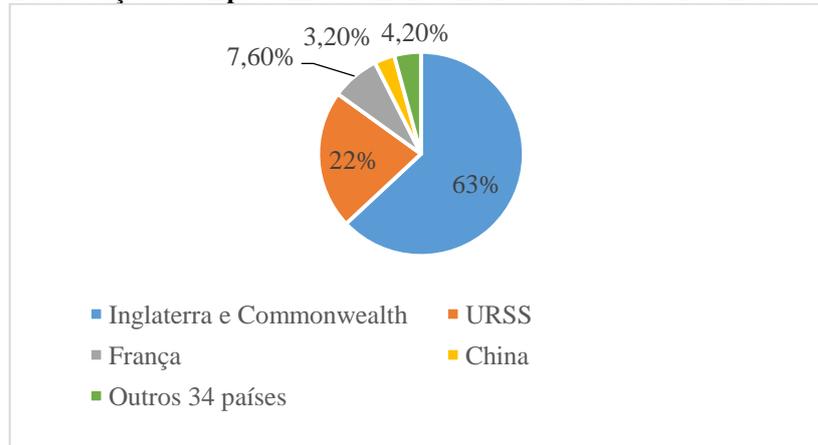
3.2 ADVENTO E MATURAÇÃO DA BID: DE *LEND-LEASE* E ARSENAL DA DEMOCRACIA AO NSC-68 E GENDARME DO MUNDO LIVRE

A legislação do *Lend-Lease*, sem precedentes até então no país, autorizou o presidente a enviar uma grande quantia em material de guerra para qualquer nação que fosse indicada pela Casa Branca e permitia o auxílio financeiro estadunidense para os seus destinatários. A partir desse dispositivo, os Estados Unidos alcançaram estabelecer uma indústria de defesa que se dedicava permanentemente ao desenvolvimento, à produção e à exportação de armamentos – algo que perdurou por toda a GF.

3.2.1 Do *Lend-Lease* à BID

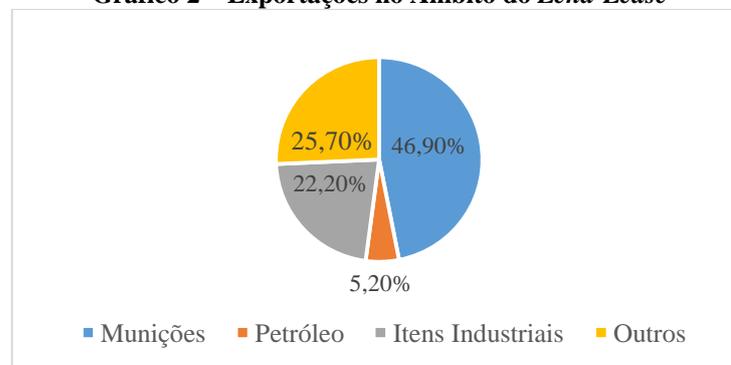
O auxílio excedeu a importante quantia de 50 bilhões de dólares da época. A Inglaterra e seu Império foram o principal destinatário, recebendo cerca de 31 bilhões de dólares. A URSS foi o segundo principal destino, recebendo mais de 12 bilhões de dólares. França, China, e outros 34 países também foram incluídos, dentre eles Islândia, países centro-americanos e caribenhos, sul-americanos, africanos, outros países europeus e eurásianos (gráfico 1). No total, trinta e oito países e dezenove repúblicas americanas se beneficiaram do programa (WEEKS, 2010, p. 22-24).

insumos de guerras. O *Pague e Leve* se demonstrava, assim, insustentável a médio prazo, de modo que Churchill exigia uma reformulação nos termos do pagamento (HERRING, 2008, p. 524-525).

Gráfico 1 – Distribuição de empréstimos e financiamentos concedidos no âmbito do Lend-Lease

Fonte: adaptado de Weeks (2004, p. 22-23).

As remessas de materiais incluíam alimentos, roupas, metais, produtos químicos, gasolina de alta octanagem, munições e equipamentos militares que abrangiam desde tanques, radares e outros sistemas de comunicação, caminhões, jipes e aeronaves. As munições foram, em quantidade, o item mais exportado e sua produção era amplamente subsidiada e liderada pelo Estado (METRI, 2014) (gráfico 2).

Gráfico 2 – Exportações no Âmbito do Lend-Lease

Fonte: adaptado de Metri (2014, p. 11).

Com o desenrolar da conflagração, o conflito mundial tornou-se uma guerra de atrito²², demandando mais produtos e suprimentos estadunidenses. Nesse contexto, a gestão Roosevelt estimulou a conversão em massa da produção civil em sistemas de defesa e seus insumos, valendo-se, para isso, dos programas e agências do *New Deal*. O planejamento voltou-se especialmente à produção de munições – item valioso em uma guerra prologada.

²²Em 1939, Alemanha e Japão haviam acumulado estoques consideráveis de munições, almejando empregá-las em ataques blitzkrieg antes que seus oponentes tivessem tempo de se armar. No entanto, apesar de terem conquistado inúmeras batalhas iniciais, a Segunda Guerra tornou-se uma guerra de atrito (WALTON; ROCKOFF; 2014, p. 470).

Esse projeto resultou na superação, pelos EUA, a partir de 1942, da produção de munições de Alemanha e Japão combinados (Tabela 2) (WALTON; ROCKOFF; 2014, p. 470).

Tabela 2 – Produção Mundial de Munições, 1933-1944
(Bilhões de dólares constantes de 1944)

	1933-1939	1940	1941	1942	1943	1944
Estados Unidos	1,5	1,5	4,5	20	38	42
Inglaterra	2,5	3,5	6,5	9	11	11
URSS	8	5	8,5	11,5	14	16
Alemanha	12	6	6	8,5	13,5	17
Japão	2	1	2	3	4,5	6

Fonte: adaptado de Rockoff (2012, p. 194).

Os EUA também passaram a liderar a produção de grandes sistemas de defesa, ganhando destaque a vertiginosa ascensão da indústria de aeronaves, das quais saíram grandes conglomerados produtivos da BID poucos anos depois – como *Boeing, McDonnell Douglas, Grumman, Northrop, Lockheed, Martin Marrieta*, e outros. A partir de 1941, o total de aviões produzidos anualmente pelos EUA superou inclusive o esforço total do Eixo²³, configurando-se no grande celeiro industrial bélico dos Aliados²⁴ (Tabela 3).

Tabela 3 – Produção de Aviões dos Estados Unidos em Relação ao Total dos Aliados e do Eixo

	1939	1940	1941	1942	1943	1944	1945
Estados Unidos	5.856	12.804	26.277	47.836	85.898	96.318	49.761
Aliados	24.178	39.518	64.706	101.519	151.761	167.654	84.806
Eixo	14.178	16.815	19.264	26.670	43.100	67.918	18.606

Fonte: adaptado de Kennedy (1989, p. 339).

Assim, a indústria bélica passou durante a guerra, por um processo de expansão vertiginosa baseada no dispositivo do *Lend-Lease Act*. Como ainda não havia uma BID permanente nos Estados Unidos durante essa expansão, a liderança de Roosevelt e a reforma administrativa empreendida pelo *New Deal*²⁵ foram essenciais para que a produção civil

²³O Eixo era a coalizão militar da SGM integrada por Alemanha, Japão e Itália. Assim, o total de aviões considera o somatório desses três países em cada ano considerado.

²⁴Os Aliados era a coalizão militar da SGM integrada por Estados Unidos, União Soviética, Grã-Bretanha, e pela Comunidade Britânica. Assim que o total de aviões considera o somatório da produção desses quatro Estados em cada ano considerado.

²⁵Para supervisionar o crescimento econômico, o presidente Roosevelt criou uma série de entidades, desde 1939, a partir das reformas viabilizadas pelo *New Deal*. Dentre elas citamos: *Office for Emergency Management* (OFM – algo como um escritório para a gestão de emergências) e suas suborganizações, a *National Defense Advisory Commission* (NDAC – uma comissão que tratava da defesa nacional); o *Office of Production Management* (OPM – escritório para a gestão produtiva); o *Supply Priorities Allocation Board* (SPAB – uma agência que organizava a logística de alocação de recursos) (KOISTINEN, 2004 p. 502).

pudesse ser convertida à construção de armamentos – processo que assistiu à resistência de muitos empresários²⁶.

Alguns setores foram mais facilmente convertidos – notadamente o setor de construção naval, que já estava mais desenvolvido e possuía algumas interconexões com a defesa nacional. Grande parte desse sucesso na conversão naval deu-se pela supervisão da *U.S. Maritime Commission* (USMC) uma agência do *New Deal* criada em 1936 para revitalizar a indústria e para garantir que os estaleiros estadunidenses fossem capazes de atender às demandas de guerra (TASSAVA, 2015).

Assim como a indústria aeronáutica, a indústria naval experimentou um surto de produção durante a guerra. A USMC apoiou e financiou o estabelecimento e a expansão de estaleiros em todo o país, e a construção naval decolou (Tabela 4).

Tabela 4 - Produção Naval EUA, 1930-1941

Intervalo entre 1930-1936	Intervalo entre 1938-1940	Apenas no ano de 1941
71 navios	106 navios	106 navios

Fonte: adaptado de Fischer (1949, p.41).

De mesmo modo, diversas agências guiaram e supervisionaram a conversão militar da produção nacional durante a SGM, e a produção de armamentos foi amplamente estimulada pelas demandas internas e externas, estas a partir das exportações estadunidenses durante a conflagração. Essa dinamização do setor produtivo de armamentos e seus suprimentos foi responsável, segundo analistas, por levar a economia estadunidense a uma condição de pleno emprego (LIMONCIC, 2009; KENNEDY, 1989; SHERWOOD, 1998).

Além de pleno emprego, a indústria de defesa possibilitou que o país ampliasse significativamente seu poder monetário internacional. Encerrada a conflagração, as principais potências aliadas e mais um conjunto de trinta e quatro países tinham dívidas denominadas em dólares estadunidenses, que precisavam ser liquidadas em dólares ou ouro – ou com a assunção de outro endividamento, provavelmente em dólares (METRI, 2014).

Os Estados Unidos passaram a obter o monopólio da liquidez mundial, com 70% das reservas de ouro, e, em 1948, sua renda nacional representava mais do que o dobro da soma das rendas de Grã-Bretanha, França, Alemanha, Itália e países do Benelux juntos. Boa parte

²⁶Por exemplo, em 1940, Walter Reuther, um oficial de alta patente no sindicato *United Auto Workers*, deu impulso à conversão, defendendo que as grandes montadoras automobilísticas deveriam converter sua produção à construção de aeronaves. Apesar de inicialmente rejeitado pelos executivos das empresas e muitos funcionários, o Plano de Reuther, como foi nomeado, chamou a atenção da população para o atraso da América para a guerra. Ainda assim, as empresas automobilísticas com suas linhas de produção totalmente convertidas para guerra em 1942 só começaram a contribuir substancialmente para a produção de aeronaves em 1943 (TASSAVA, 2015).

dessa nova situação devia-se, justamente, a sua participação como Arsenal da Democracia na SGM. O país também detinha mais da metade da produção mundial em seu território e dispunham de homens e sistemas de armas espalhados pela Europa cumprindo a função de gendarme do *Mundo Livre* (EICHENGREEN, 2000, p.157; GAIOTTO, 2013, p. 53; METRI, 2014, p. 11-12).

A disposição de tropas pelo mundo foi outro fator essencial para o estabelecimento da BID: alimentava o círculo virtuoso entre demanda interna, produção nacional bélica, exportação e crescimento econômico e permitia que a indústria de defesa não fosse completamente desmantelada – como ocorrera em conflagrações anteriores. Ainda, rápidas mudanças científicas e tecnológicas da guerra intensificaram tendências iniciadas durante o *New Deal* – em que se propunha uma integração entre desenvolvimento tecnológico e socioeconômico²⁷.

A indústria de defesa passava a dinamizar diversas regiões do país, com a instalação de centenas de plantas construtoras e laboratórios de inovação. Esse fenômeno impulsionava a renda local e promovia o desenvolvimento educacional e científico, uma vez que os novos armamentos produzidos no país necessitavam de sistemas de miras, radar, e motores de alta performance. Todas essas novas plantas produtivas demandavam avanços na engenharia, na metalurgia, e até mesmo na organização das fábricas locais, o que gerava mais emprego qualificado e bem-remunerado e integrava distritos que antes não compunham o centro produtivo nacional (VANDER-MEULEN, 1995, p. 7).

Assim que a economia norte-americana cresceu a uma taxa sem precedentes entre 1941 e 1945, acompanhada de progresso técnico e organizacional, em grande medida, estimulado pela BID. O Produto Nacional Bruto dos EUA, medido em dólares constantes, cresceu de \$ 88,6 bilhões em para \$ 135 bilhões em 1944. E a produção relacionada à guerra disparou de 2% para 40% do PIB em 1943 (MILWARD, 1979, p.63).

De maneira que, para os Estados Unidos, a Grande Depressão e a SGM constituíram o evento econômico mais importante do século XX. Os efeitos da guerra foram muitos e de grande alcance. A guerra decisivamente encerrou a própria depressão: o boom econômico do tempo de guerra expandiu o emprego: em 1944, o desemprego caiu para 1,2% da força de

²⁷Exemplos desta tendência são os laboratórios e centros para a produção da bomba atômica e as inovações de engenharia e mesmo administrativas para o desenvolvimento B-29 Superfortress. Bombardeiros pesados americanos, como o B-29 *Superfortress*, eram armas altamente sofisticadas que não poderiam ter existido sem as inovações da indústria. Abrangendo centenas de milhares de trabalhadores, quatro grandes fábricas, e \$ 3 bilhões em gastos públicos, o projeto B-29 exigia capacidade de gestão sem precedentes por parte do governo, de várias grandes empresas privadas e dos sindicatos (VANDER-MEULEN, 1995, p. 7).

trabalho, uma baixa recorde na história da economia estadunidense²⁸ (SAMUELSON, 2002).

O governo federal emergiu da guerra como um potente sujeito administrativo, capaz de regular e controlar a atividade econômica através do direcionamento dos gastos e do consumo. A indústria estadunidense foi revitalizada pela guerra, e muitos setores foram ou fortemente orientados para a produção de defesa (como a produção de aeronaves e de sistemas eletrônicos) ou criados pela guerra (como o setor de produção de energia atômica) (TASSAVA, 2015).

Com o fim da conflagração, o país já dispunha de uma indústria de defesa forte e significativa dentro da economia nacional. E o setor compunha e protagonizava um projeto maior de construção social, política e econômica do poder estadunidense no período, representando, ainda, uma capacidade essencial para o papel assumido pelos Estados Unidos na liderança da reconstrução do mundo no pós-guerra.

3.2.2 A Guerra Fria e a Manutenção da Produção Bélica: do Sistema de *Bretton Woods* à *Doutrina Truman*

Terminada a guerra, portanto, os Estados Unidos estavam longe da postura isolacionista do passado. Ao contrário, desempenharam um papel de liderança na reconfiguração da ordem econômico-monetária, político e securitária internacional. Em 1944, propuseram o conhecido sistema de *Bretton Woods*, afiançado pelo poder dos EUA (econômico, monetário, ideológico e militar). O sistema continha duas novas agências (Fundo Monetário Internacional e Banco Mundial), estabelecia um regime de taxas de câmbio fixas, que tinha o dólar como moeda parâmetro (VAROUFAKIS, 2016 p. 93).

O pano de fundo desse arranjo era a ideia de que o dólar se tornaria de fato a moeda mundial e o país exportaria bens e capitais para os demais centros capitalistas em troca de investimentos e legitimidade política. De modo que esse sistema constituiu uma tentativa de impulsionar o comércio global e angariar mercados para a produção das aquecidas fábricas estadunidenses, incluindo a nova indústria produtora de armamentos. Para que a estrutura tivesse sustentação, os EUA estavam determinados a apoiar a criação de pelo menos duas economias e moedas fortes adicionais que operariam como amortecedores para os possíveis

²⁸Mesmo aqueles que não estavam procurando trabalho na Depressão se beneficiaram. Quase 19 milhões de mulheres estadunidenses passaram a trabalhar fora de casa com a guerra. Muitas passaram a trabalhar em escritórios, e cerca de dois milhões de mulheres passaram a ocupar postos nas indústrias de guerra (KENNEDY, 1999, p.778)

choques econômicos. Os dois pilares idealizados foram Alemanha e Japão²⁹, cujas moedas deveriam ser apoiadas por importantes indústrias locais, bem como por zonas comerciais adjacentes (VAROUFAKIS, 2016 p. 100).

No entanto, falecido o presidente Roosevelt³⁰, o cenário mundial no imediato pós-guerra tornava tais pretensões bastante irrealistas: a Europa era marcada por crescente desemprego, inflação, fome e miséria e escassez de divisas – problemas agravados pelo duro inverno e 1946-47. Diante do término abrupto do *Lend-Lease* em agosto de 1945, o continente, que não lograva recuperar-se, não contava mais com recursos do programa para comprar as mercadorias estadunidenses e pagar os débitos da guerra³¹.

Ainda, Japão e Alemanha haviam sofrido impactos severos com a conflagração, e tiveram suas economias cerceadas pelos acordos de paz. Os *perigos da ascensão do comunismo* na região ou, como afirmavam os *new dealers*, de uma nova Grande Crise do capitalismo, eram ameaças reais para a liderança dos Estados Unidos, que tinha como uma de suas bases, a ampliação das exportações nacionais (SWIFT, 2003, p. 22).

Nesse cenário, as insurreições na Grécia³² e Turquia foram os estopins para o lançamento da Doutrina Truman – que previa o rearmamento e auxílio econômico e militar estadunidense para conter os avanços comunistas. O argumento de Harry Truman (1945–1953), era de que, à semelhança do ocorrido na Segunda Guerra, a assistência estadunidense seria suficiente para *defender a democracia* na nova ordem internacional nascida em *Bretton Woods*. Os EUA passariam a ter como sua mais alta prioridade a contenção permanente e global da influência soviética, o que demandava, novamente, o aporte de recursos financeiros (além de armamentos, suprimentos e apoio logístico e militar) para os países parceiros.

Desaparecido o fascismo como inimigo, a BID teve um novo fôlego: permaneceria aquecida pelas demandas da Guerra Fria. Os próprios Estados Unidos voltariam a financiar os países parceiros e clientes de sua indústria de defesa, assegurando a manutenção produtiva. Nesse sentido, a Doutrina Truman, a Guerra Civil Grega e o socorro à Turquia sinalizaram o fim das tratativas para punir Alemanha e Japão, e a retomada da ajuda internacional às zonas

²⁹ Ambos dispunham, antes da guerra, de sólidas bases industriais; ofereciam uma força de trabalho altamente qualificada e consideráveis benefícios geoestratégicos em relação à União Soviética (VAROUFAKIS, 2016, p. 103).

³⁰ A saúde de Roosevelt havia se deteriorado perto do fim do conflito. O presidente, considerado um dos maiores políticos estadunidenses da História, morreu em 1945, apenas três meses antes de começar seu quarto mandato.

³¹ O déficit comercial europeu com o resto do mundo atingiu 5,8 bilhões de dólares em 1946 e 7,5 bilhões de dólares em 1947 (EICHENGREEN, 2000, p. 137).

³² A Guerra civil na Grécia teve início com a ocupação alemã do país durante a SGM. Em março de 1946, foram realizadas eleições que não foram reconhecidas pela ala esquerda do país. Parte desse setor, apoiados pelo Marechal Tito na Iugoslávia, iniciaram a guerra civil (ROCKOFF, 2012, p. 266). Já em 15 de maio de 1947, os EUA enviaram tropas ao país.

consideradas frágeis no arranjo de *Bretton Woods* (METRI, 2014, p. 14; VAROUFAKIS, 2016, p. 103-104).

Essa nova conjuntura, de liderança dos EUA no SI e de manutenção do envio de homens, suprimentos e armamentos a países aliados, possibilitou um fenômeno inédito: **as linhas produtivas de defesa não foram desmanteladas**. Os anos imediatamente seguintes à SGM viram, portanto, mudanças dramáticas na abordagem dos Estados Unidos em relação à defesa em tempos de paz³³ materializadas pela Doutrina Truman. Nesse sentido, o fim da guerra também havia deixado um legado sociopolítico importante no país: instaurou-se na sociedade estadunidense uma espécie de consenso pró-contenção e pró-produção bélica.

Muitos cidadãos, embora soubessem pouco ou nada sobre o comunismo, tornaram-se simpáticos às ideias de manutenção dos gastos com armamentos em prol da defesa estadunidense do *mundo democrático*. Grande parte dessa posição advinha do próprio bem-estar geral proporcionado pelos empregos trazidos pela guerra. A instalação de plantas industriais movimentava as economias locais, gerava emprego e renda e promovia o progresso científico-tecnológico das regiões que recebiam as fábricas da BID (ROCKOFF, 2012, p. 265).

Outra parte do consenso devia-se à pressão de grupos empresariais que faziam lobby juntamente ao Congresso para que fosse mantido um maior orçamento para a defesa e a segurança nacional. O advento da Guerra Fria e a competição com a União Soviética daria aos empresários que haviam lucrado com a guerra a possibilidade de manter e ampliar sua produção. Isso ficou mais evidente com iniciativas empreendidas pelas empresas do setor de construção de aviões, fortemente impactadas pela guerra e que pressionavam o governo para a manutenção dos contratos de defesa³⁴ (HARTUNG, 2011).

É nesse contexto que George F. Kennan enviou seu famoso *Longo Telegrama* sobre o *as intenções soviéticas de exportar o comunismo*³⁵. Embora seus escritos tenham sido cruciais para a nova abordagem estadunidense em relação à defesa, foi o discurso da *Cortina de*

³³Num primeiro momento, porém, o país desmobilizou esse setor e reduziu seu orçamento. Inclusive uma das agências de Roosevelt – o *Office of War Mobilization* foi imediatamente abolido após a guerra (GANSLER, 2011, p. 11).

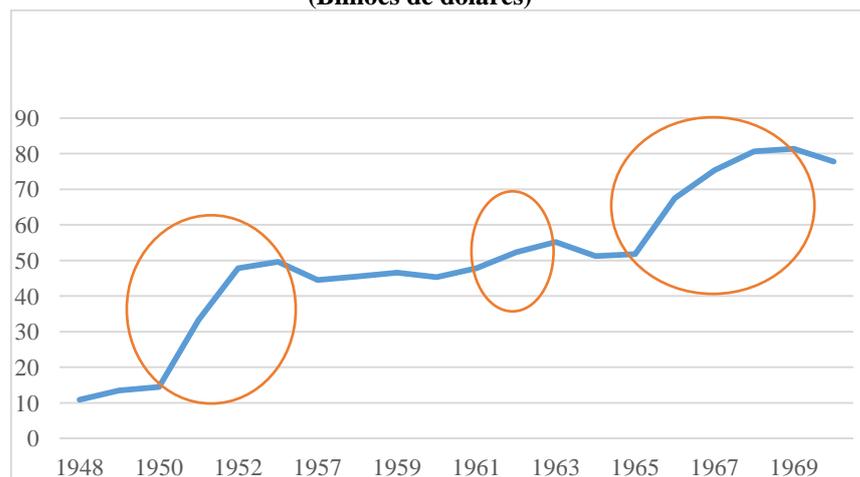
³⁴Um influente empresário da época – o presidente da *Lockheed*, Robert Gross – tratava de convencer o governo da importância do desenvolvimento de aeronaves e das novas tecnologias advindas da guerra para o transporte nacional. Jack Northrop, seu rival, pressionava no sentido de afirmar que sem a demanda de uma guerra, não se poderia manter a produção que gerava milhares de empregos. Donald Douglas, por sua vez, enviou uma carta ao Congresso afirmando que, depois de obrigar a indústria a abandonar tudo e concentrar-se na produção para a guerra, o governo não poderia, findada a guerra, deixar a indústria desassistida (HARTUNG, 2011, p. 51-54).

³⁵Segundo Kennan, a União Soviética dedicava-se a difundir o comunismo no mundo a partir de diversos meios, incluindo a força militar, e que os Estados Unidos deveriam detê-la com uma energética política de contenção (ROCKOFF, 2012, p. 265).

*Ferro*³⁶, proferido por Winston Churchill na Westminster College em março de 1946, que mais cooptou a opinião pública a uma posição pró-intervencionista durante a Guerra Fria (ROCKOFF, 2012, p. 265).

É nesse contexto de pressões internas e externas que se tem a maturação da BID estadunidense: a manutenção da produção mesmo em tempos de paz, com uma base produtiva sólida composta de empresas cada vez mais especializadas na produção de armamentos. A manutenção de altos gastos com defesa durante a Guerra Fria, impulsionada inicialmente por Truman e legitimada pela população estadunidense, e os surtos orçamentários nas *guerras quentes* – como as Guerras da Coreia e Vietnã – representariam de longe o mais longo e, em termos financeiros, mais caro esforço de guerra da história americana até então (ROCKOFF, 2012, p. 265).

Gráfico 3 – Despesas dos EUA com Defesa, 1948-1970
(Bilhões de dólares)



Fonte: adaptado de Kennedy (1989, p. 367). Os picos orçamentários representados no gráfico dizem respeito a três eventos importantes que viabilizaram a ampliação das despesas bélicas entre 1945-1970. O primeiro diz respeito à atuação dos EUA na Guerra da Coreia; o segundo, à Crise dos Mísseis; e o último, à prolongada Guerra do Vietnã. Para além do período ilustrado, os gastos militares tiveram outro pico importante na Guerra Fria: a política de gastos de Reagan, ente final dos anos 1970 e meados dos anos 1980.

Assim que, com o fim da SGM, o horizonte de possível desmantelamento das FA e da indústria bélica foi solapado pela nova política de contenção e dissuasão da URSS assumida pelo Pentágono, que seria materializada em três subsequentes instrumentos, intimamente relacionados com a consolidação do Sistema de *Bretton Woods*: os Planos Marshall e

³⁶Nele, o primeiro-ministro britânico Winston Churchill acusava a União Soviética de separar a Europa e expandir sua zona de influência.

Colombo, e o *National Security Council Report* nº 68 (NSC-68) – que serão apresentados a seguir.

Assim, a Guerra Fria forjou um argumento político bastante forte – proteger os novos alicerces do Mundo Livre – para que as estruturas da BID, criadas durante Segunda Guerra, pudessem ser replicadas, expandidas e consolidadas para a manutenção dos fluxos de bens e insumos civis e militares dos EUA para o mundo (ALMEIDA, 2013, p. 50). Esse sistema estava também apoiado no consenso interno de que a indústria de defesa era essencial para a manutenção do bem-estar socioeconômico gerado durante a SGM.

3.2.3 Os Planos Marshall e Colombo e a Manutenção das Vendas Militares Estrangeiras

A despeito das iniciativas no âmbito da Doutrina Truman, os formuladores da política internacional dos Estados Unidos estavam cientes de que algo semelhante a um *New Deal global* era necessário para fazer frente ao modelo da URSS, salvaguardar a indústria estadunidense, ampliar a internacionalização do dólar e implementar os Acordos de *Bretton Woods*. Um primeiro instrumento para tal foi apresentado em junho de 1947 por George Marshall, então Secretário de Estado, o *Foreign Assistance Act (FAA)*: um pacote de ajuda para promover a reconstrução acelerada de regiões devastadas pela SGM. O Plano Marshall, como ficou conhecido, viabilizou a injeção, entre concessões e empréstimos, de cerca de 13 bilhões de dólares correntes na Europa Ocidental entre 1947 e 1951, e teve, como consequência, o engendramento do processo de integração no continente³⁷ (VAROUFAKIS, 2016, p. 105; ROCKOFF, 2012, p. 221).

Acompanhando o Plano Marshall, uma nova política de gastos bélicos foi posta em prática pelo novo secretário de defesa dos EUA, Dean Acheson, para superar as limitações do programa. Tal política foi implementada pelo país por meio da expansão das assistências militares para a Europa e, nesse íterim, em 4 de abril 1949, criou-se a Organização do

³⁷A condição imposta aos europeus para a ajuda foi a criação de relações cooperativas entre os Estados, institucionalizadas nos anos 1960 pela Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OCDE). Quando o Plano Marshall começou a perder fôlego, em 1951, entrou em ação uma segunda fase do programa para a Europa, que incluía a integração de seus mercados e cadeias produtivas – na qual o principal símbolo foi a construção, sob liderança estadunidense, da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), precursora da União Europeia. Sob os auspícios do Plano Marshall, a produção industrial europeia apresentou ganhos reais (cerca de 35%), houve a criação de uma procura sustentável para produtos manufaturados europeus e norte-americanos e a Alemanha foi incluída, com sucesso, às instituições de integração regional (GAIOTTO, 2013, p. 66; VAROUFAKIS, 2016, p. 218).

Acordo do Atlântico Norte (OTAN), que teve seus braços em todas as regiões do mundo, dispondo de aliados globais e regionais para a disposição de bases militares para além do território estadunidense e para a perpetuação de contínuos fluxos de homens, armamentos e suprimentos logísticos (GAIOTTO, 2013, p. 68).

O Japão, por sua vez, contou com uma versão reduzida, porém importante, do Plano Marshall – o Plano Colombo. A premência do auxílio ao Japão ganhou eco no país quando, em junho de 1950, iniciou-se a conflagração entre as duas Coreias. O evento demarcou a mudança de foco da Doutrina Truman da Europa para a Ásia, e a principal beneficiária do programa foi a indústria japonesa.

O Plano Colombo visava a fazer frente às dificuldades enfrentadas pelo país para desenvolver seu parque industrial devido ao reduzido de poder de compra dos consumidores. Tendo criado a CECA e investido por quatro anos na Europa, a guerra na Coreia encorajou os *new dealers* a canalizar os fundos para o Japão. Os investimentos na região viabilizaram o fortalecimento da demanda para a produção japonesa e davam ao Japão e seus países vizinhos acesso aos bens de alto valor agregado (como aviões, armamentos e equipamentos de construção) produzidos nos EUA (ARRIGHI, 1996, p.307; VAROUFAKIS, 2016, p. 109-111).

Assim, a reconstrução dos continentes europeu e asiático, o fortalecimento do sistema de *Bretton Woods* e a expansão da produção de armamentos foram facetas de uma mesma estratégia de projeção internacional estadunidense começada por Roosevelt. A liderança do país ganhava legitimidade e apoio internacional, uma vez que para manter a prosperidade e o crescimento, os EUA dividiam os ganhos com seus protegidos: enquanto os Estados Unidos perderam quase 20% de sua participação na renda mundial no começo dos anos 1950, a Alemanha ganhou 18% e o Japão teve notável crescimento de 156,7% em sua fatia da renda mundial (Tabela 5). E o mundo capitalista como um todo ingressava em uma fase de expansão econômica (VAROUVAKIS, 2016, p. 120).

Tabela 5 – Variação na Participação na Renda Mundial, EUA, Alemanha e Japão, 1950-1952

	Estados Unidos	Alemanha	Japão
1950-1952	- 19,3%	+ 18%	+ 156,7%

Fonte: adaptado de Varouvakis (2016, p. 120).

3.2.4 Da Guerra da Coreia ao NSC-68 e à Maturação da BID

Após as ocorrências na Grécia e na Turquia, a Guerra da Coreia (1950-1953) abriu espaço dentro dos EUA para a criação de um valioso instrumento que balizaria a sinergia entre gastos com defesa e segurança nacional e internacional pelo restante da Guerra Fria: o *National Security Council Report* nº 68. O NSC-68³⁸, intitulado *Objetivos dos Estados Unidos e Programas de Segurança Nacional* foi o documento que expunha a nova orientação política do país e previa um rearmamento maciço dos Estados Unidos e de seus aliados a fim de se enfrentar o chamado *projeto hostil* do Bloco Comunista. As conclusões e recomendações apontavam no sentido de que a solução ao possível conflito com a URSS seria a acumulação no mundo capitalista de instrumentos econômicos e militares – convencionais e nucleares – para dissuadir o inimigo³⁹ (UNITED STATES EXECUTIVE SECRETARY, 1950, p. 60-65).

No âmbito desse relatório, seriam demandados grandes investimentos, especialmente para manter a superioridade tecnoprodutiva dos Estados Unidos, e a dissuasão ocorreria paralelamente à promoção de desenvolvimento e estabilidade social no país e no mundo capitalista. A partir da *queda* da China para o socialismo, da explosão do artefato nuclear soviético e da invasão à Coreia do Sul, Truman autorizou o desenvolvimento da bomba de hidrogênio, mobilizou um maior contingente militar e logrou engajar a população naquilo que a OTAN propunha: que segurança nacional era, nesse contexto, sinônimo de segurança global (SELLERS; MAY; McMILLEN, 1990, p. 370-371).

Com esse documento em mãos, Truman pôde solicitar a ampliação do orçamento anual em defesa de ordem três vezes superior ao valor original apresentado pelo Pentágono para 1950. O documento também amparou a expansão dos gastos a partir dos Plano Marshall e Colombo, que se justificavam no sentido de propagar-se a edificação da Europa Ocidental e do Japão como baluartes e vitrines do Mundo Livre (ARRIGHI, 1996, p. 306).

Contudo, a principal contribuição do NSC-68 à indústria de defesa foi o seu papel regulamentador, o que dava um caráter permanente instituído à produção bélica nacional. Em 1950, o documento guiou a criação de uma série de órgãos e agências encarregados de promover e coordenar durante as décadas seguintes o setor produtor de armamentos – cada vez mais avançado tecnologicamente, especializado e enraizado na economia nacional.

³⁸Um documento secreto concluído pelo Departamento de Estado e aprovado por Truman em abril de 1950, sendo tornado público apenas em 1975.

³⁹Ainda, o NSC-68 previa a real possibilidade de engajamento dos Estados Unidos em uma guerra total com a União Soviética. Na concepção de Clausewitz, esse tipo de confronto envolveria todos os seus recursos nacionais, sejam eles humanos, industriais, agrícolas, militares, naturais e tecnológicos (CLAUSEWITZ, 1984).

Quadro 4 – Agências e Órgãos Criados no Âmbito do NSC-68 em 1950

<i>National Security Council</i>	Criado para assessorar, coordenar e executar decisões de política externa, segurança nacional e questões estratégicas em geral.
<i>Office of Defense Mobilization</i>	Criado para planejar, coordenar, dirigir e controlar todas as atividades de mobilização em tempo de guerra do governo federal.
<i>Defense Production Act</i>	Estabelecido em 1950 e renovado periodicamente, permitiu que o Departamento de Estado planejasse e controlasse potenciais surtos produtivos, e preparasse antecipadamente a produção em grande escala de navios, aviões e blindados. Permitia que o governo alocasse recursos críticos de acordo com as necessidades de defesa.
<i>National Science Foundation Act</i>	Criado em 1950 com o intuito de desenvolver e promover inúmeras agências voltadas para o estímulo do desenvolvimento científico como: a <i>National Science Foundation</i> (NSF), a <i>National Aeronautic and Space Administration</i> (NASA), a <i>Defense Advanced Research Projects Agency</i> (ARPA) e o <i>Defense Science Board</i> . Essas agências seriam responsáveis pela estratégia nacional estadunidense ancorada em grande medida na superioridade tecnológica.

Fonte: adaptado de Gansler (2011, p. 12-15); Watts (2008, p. 16).

Desse modo, a estratégia do país durante o início da Guerra Fria, amparada e regulamentada pelo NSC-68 e viabilizada pelos Plano Marshall e Colombo, ensejara a **maturação da indústria especializada em defesa**. O tamanho da nova indústria de armas, sua importância crucial para determinadas regiões e as mudanças no processo aquisitivo – não mais dependentes unicamente de uma conflagração envolvendo os Estados Unidos – demandou a alteração da própria gestão do governo nos assuntos de defesa e, conseqüentemente, sua relação com as empresas do setor.

A necessidade da manutenção de grandes forças militares permanentes em tempos de paz e o proporcional aumento dos gastos em defesa levaram ao estabelecimento de uma BID robusta. A ampliação dos gastos em defesa, o aumento dos contratos de aquisição e a ascensão do investimento em pesquisa e desenvolvimento também permitiram que o setor figurasse como um dos líderes econômicos da nação nesse período. Entre 1952-1960 os gastos em defesa representaram entre 9,3 e 13,2% do PIB norte-americanos. No período, o setor apresentou média anual de crescimento de 6,4% e ao final da década de 1960, a defesa finalmente superou a indústria automobilística, a indústria de aço e a produção petrolífera nos Estados Unidos (GANSLER, 2011, p. 16; WATTS, 2008, p. 12-15).

A manutenção de maiores gastos em defesa se perpetuou por toda a Guerra Fria, e as instituições regulamentadoras passaram a gerenciar os novos sistemas cada vez mais tecnológicos produzidos pela BID, que geravam *know-how* e sistemas que eram gradualmente incorporados para a produção comercial. Desde o governo de Dwight D. Eisenhower (1953-

1961), sob os auspícios de novo documento regulatório – o *National Security Council Report* 162/2 (NSC 162/2) – de 1953, em que se estimulou o desenvolvimento de sistemas estratégicos e mísseis de alcance espacial⁴⁰, até o governo de Ronald Reagan (1981-1989), a partir da *Strategic Defense Initiative* (SDI), a BID estadunidense se consolidou em um corpo especializado na produção de sistemas de armamentos avançados, seus componentes e suprimentos (ALMEIDA, 2013, p. 68; ES, 1953; SEWELL, 2010, p. 218).

Assim, a BID se afirmou com o início da Guerra Fria. Foram estabelecidos padrões duradouros que marcaram a indústria de defesa como um setor diferenciado e com exigências especiais. E muitas dessas características se aprofundariam nas décadas seguintes, modificando-se a própria estrutura de mercado vigente. É possível evidenciar pelo menos duas tendências no final da década de 1950 nesse sentido:

- a) havia se formado **um corpo específico e bem estruturado de empresas produtoras de armamento de maneira permanente** – a BID. É possível visualizar esse fenômeno pela maior concentração setorial: na SGM, as 25 maiores empresas detinham cerca de 47% dos contratos em defesa. Ao passo que, no ano fiscal de 1959, as 25 maiores empresas detinham 82% dos contratos (WATTS, 2008, p. 16);
- b) as exigências de incorporação de novas tecnologias e capacidades de engenharia e administração dos sistemas mais complexos exigiu que as empresas dispusessem de maiores escalas para reduzir os custos de produção. Isso resultou em **maiores barreiras à entrada e saídas** das firmas nesse setor já nos anos 1960 (WATTS, 2008, p. 16-17).

3.3 DINAMIZAÇÃO PARADOXAL DA BID: DA DOCTRINA NIXON AO REAGAN'S BUILDUP

Os anos entre 1960 e 1990, no que tange à indústria bélica, são marcados por dois ciclos aparentes: a Guerra do Vietnã e as políticas de fortalecimento da defesa de Reagan (conhecidas por *buildup*). Esses dois momentos representaram picos orçamentários, em que se ampliou de maneira exponencial os gastos do governo com defesa e segurança nacional.

⁴⁰A partir do seu segundo Secretário de Defesa, Neil Hosler McElroy, Eisenhower preocupou-se com o desenvolvimento de novas tecnologias estratégicas, especialmente aquelas voltadas para a construção de mísseis de alcance espacial. Nesse sentido, em 1958, os Estados Unidos criaram dois pilares dessa nova postura: A *National Aeronautics and Space Administration* (NASA) e a *Advanced Research Projects Agency* (ARPA), que mais tarde seria renomeada *Defense Advanced Research Projects Agency* (DARPA) (ALMEIDA, 2013, p. 69).

Também foram momentos de mudanças na indústria bélica. Nesses 30 anos, a BID passou por um processo de dinamização setorial em meio a um desenvolvimento um tanto quanto paradoxal.

3.3.1 As Faces do Paradoxo: dinamização produtivo-tecnológica e erosão do consenso

Por um lado, é inegável que durante esse período, a indústria se consagrou como o setor que idealizava, produzia e exportava os melhores e mais avançados sistemas de armas do mundo, tendo desbancado a URSS na corrida armamentista e sendo notáveis seus desenvolvimentos tecnológicos. Muitos dos sistemas, sensores e da tecnologia operados hoje em dia pelas FA estadunidenses e exportados a Forças de todo o mundo são advindos de projetos e contratos dos últimos anos da Guerra Fria.

Esses sistemas também geraram tecnologia e *know-how* que foram incorporados gradualmente nos setores comerciais, gerando importantes efeitos de irradiação por toda a economia nacional. Um exemplo claro é o Sistema de Posicionamento Global que todos celulares modernos possuem, computadores e automóveis. Nesse ínterim, o período foi de crescimento e surgimento de inúmeras firmas e linhas empresariais avançadas ligadas ao ramo da defesa e do espaço. Esse processo trouxe desenvolvimento para distintas regiões dos Estados Unidos (no Apêndice A, há uma lista das principais firmas que aparecem como fornecedoras do DoD e suas respectivas sedes administrativas), a partir da geração de emprego bem-remunerado e da criação de centros de pesquisa integrados.

Por outro lado, o consenso social e econômico pró-BID passou por um processo de erosão, especialmente a partir da considerada dispendiosa e ineficiente campanha do Vietnã (1965-1975) e dos escândalos de corrupção da gestão Reagan (nos anos 1980). Os gastos em defesa foram adquirindo caráter ambíguo em relação a sua funcionalidade para o desenvolvimento socioeconômico, e passaram a ser questionados especialmente após a crise socioeconômica de 1970⁴¹(SCHUSTER, 2010, 349-350; SELLERS; MAY; McMILLEN, 1990). É justamente nesse cenário que surgem as teorias de *Complexo Militar Industrial* e

⁴¹A partir dos imponentes investimentos impulsionados pela corrida armamentista com União Soviética, a economia norte-americana passou por um surto de crescimento e ampliação do direcionamento estatal da economia que sofreu duro impacto na década de 1970. Assim que o período que se estende desde o final da SGM até o começo dos anos 1970 é conhecido pela literatura econômica estadunidense como a *era liberal*. O termo refere-se à ao predomínio da intervenção estatal em oposição ao pensamento conservador que prescrevia menor papel ao Estado na promoção do desenvolvimento socioeconômico. A ideologia conservadora retornaria, no entanto, a partir da crise da sociedade norte-americana com o colapso financeiro, econômico e moral ocasionado pela participação do país no Vietnã (SELLERS; MAY; McMILLEN, 1990; WALTON e ROCKOFF, 2014).

Triângulo de Ferro abordadas no Capítulo 2 (WALTON; ROCKOFF, 2014 p. 498). O próprio termo CMI foi cunhado pelo presidente Dwight Eisenhower em 1961.

Na época, Eisenhower afirmou que os EUA foram obrigados a criar uma indústria armamentista de proporções muito vastas, que ocupava grande parte dos cidadãos norte-americanos diretamente no estabelecimento da defesa nacional. O presidente retirava-se do governo alertando a população para o *ganho infundado de influência* do CMI nas decisões políticas do Estado, e para a possibilidade de as próprias diretrizes político-econômicas da nação tornarem-se cativas de uma elite específica, ligada à BID (COOK, 1996, p. 7-8; MANTOVANI, 2006, p. 83; LEDBETTER, 2001). Tal concepção estava intimamente ligada com a atuação do país na Indochina por mais de dez anos.

3.3.2 A Guerra do Vietnã e as Duas Reformas Administrativas

A Guerra do Vietnã foi possivelmente um dos episódios mais controversos na história norte-americana⁴², envolvendo operações polêmicas amplamente televisionadas nos Estados Unidos. Os custos da guerra em termos de vidas, recursos financeiros (que exigiu pelo menos três reformas tributárias⁴³) e legitimidade política repercutiu internamente com questões que envolveram, inclusive, a recusa ao serviço militar, o desrespeito à hierarquia dentro do Exército e protestos contra a indústria de defesa. Tais problemas abririam caminho para algumas reformas importantes. A primeira reforma do período tratava de regulamentar o *procurement* de sistemas de defesa.

Levada a cabo pelo Secretário de Defesa Robert McNamara (1961-1968), ex-diretor da Ford Motors nomeado para reduzir e racionalizar os custos do Pentágono, foi um marco para a BID atual, tratando-se de um primeiro rol de exigências e protocolos ao processo de aquisição. Para além do avanço administrativo, implicando uma série de novos critérios técnicos e organizacionais como pré-condição para a participação nos contratos de defesa, a reforma acelerou o processo de concentração setorial: muitas empresas de pequeno e médio

⁴²A prolongada participação dos Estados Unidos na Indochina desdobrou-se desde o envio de cerca de 17.000 *assessores*, em 1963, até o acentuado engajamento de tropas e recursos que se estenderia à assinatura dos Acordos de Paris, em 1973, e à posterior retirada total das tropas do país. Os dados demonstram que cerca de 58.000 norte-americanos morreram no Vietnã (ROCKOFF, 2012, p. 295).

⁴³Houve três importantes reformas tributárias nesse sentido. A primeira, *Tax Adjustment Act of 1966*, foi assinada por Johnson e criava impostos indiretos para financiar a Guerra do Vietnã. A segunda, de 1968 chamou-se *Custo Adicional*, e também foi instituída por Johnson. A reforma ampliava em 10% os impostos sobre os rendimentos pessoais e corporativos. A despeito do nome, foi o maior aumento tributário de uma só vez desde a Segunda Guerra. A terceira reforma, *Tax Reform Act of 1969*, assinada por Nixon, instituiu uma nova sobretaxa tributária para financiar a guerra (BANK; STARK; THORNDIKE, 2008, p. 136; ROCKOFF, 2012, p. 287).

porte não lograram adaptar-se às novas regras. Essa tendência seria agravada, ao final dos anos 1980, pela nova reforma no processo aquisitivo (FOX, 2011, p. 35-40).

A segunda reforma importante ocorreu no mandato de Richard Nixon (1969-1974). Os gastos militares seguiram ampliando-se nos anos 1970 devido à campanha no Vietnã e, dado contexto internacional (de crise de combustíveis e de piora do Balanço de Pagamentos dos EUA) o país implementou um novo conjunto de reformas para conter o gastos de governo relacionados à defesa nacional⁴⁴ (ROCKOFF, 2012, p. 289; SELLERS; MAY; McMILLEN, 1990, p. 426-433).

A nova política de Nixon focava no serviço militar, aproveitando-se da queda de popularidade do Exército com a campanha na Indochina. O presidente estabeleceu uma Comissão para tratar da possibilidade de abolir o recrutamento obrigatório no país, a Comissão Gates, incluindo uma série de economistas conservadores (como Milton Friedman, Alan Greenspan e Walter Y. Oi). O grupo Gates desenvolveu estudos que recomendavam uma força somente de voluntários, o que culminou, em janeiro de 1973, com o anúncio do fim do alistamento nos Estados Unidos pelo Secretário de Defesa Melvin Laird (ROCKOFF, 2012, 302-303).

A ideia de redução das FA e do contingente militar em batalha diminuiu, inicialmente, a escala das compras governamentais em materiais de consumo militar e em sistemas de armas e munições. Isso relacionava-se diretamente com o outro fator paradoxal: o menor volume de produção se dava em um momento de encarecimento e maior complexidade dos sistemas de armas. As experiências da Guerra do Vietnã, e as lições dos Estados Unidos das Guerras Árabes-Israelenses do período ampliaram as demandas em termos de armamentos de precisão, especialmente do tipo ar-superfície – que evitariam que alvos civis fossem alvejados – e de sistemas antirradiação, a fim de permitir que os Estados Unidos combatessem em regiões controladas por radares inimigos⁴⁵.

⁴⁴Assim que, em agosto de 1971, Nixon apresentou sua *Nova Política Econômica*. Essa se constituía em um plano econômico-financeiro que incluía o fim da conversão em ouro dos dólares detidos por bancos centrais estrangeiros; maior restrição do mercado nacional a importações e aumento das taxas de juros aos empréstimos concedidos pelo país a outras nações. Os EUA abandonavam de vez o padrão *dólar-ouro* estabelecido em Bretton Woods (SERRANO, 2002; WALTON e ROCKOFF, 2014, p. 524-525).

⁴⁵Esse período testemunhou o declínio da tolerância da sociedade às baixas civis, especialmente após a Guerra do Vietnã, amplamente televisionada. Isso tornou-se um dos motores do crescimento da demanda por armamentos de precisão, o que levou ao desenvolvimento de uma nova família de sistemas de armas ar-terra cada vez mais precisos. As Unidades de Bombas Guiadas (GBU, do acrônimo em inglês) foram produzidas nos Estados Unidos nesse contexto. Os sistemas de orientação a laser acoplados a bombas convencionais durante a Guerra do Vietnã deram lugar a sistemas de orientação especificamente concebidos para incorporar o Sistema de Posicionamento Global que permitia que uma aeronave entregasse munições em locais precisos. Nesse sentido, também foram produzidos mísseis guiados como o AGM-65 *Maverick*, AGM-84 *Harpoon*, e AGM-114 *Hellfire*. Todos eles foram desenvolvidos durante os anos 1970 (SCHUSTER, 2010, 349-350).

Esse tipo de sistema exigia que as empresas dedicassem mais pesquisas, testes e recursos financeiros e humanos a sua produção, o que levou a que grandes conglomerados já bem estabelecidos (como *Grumman, Northrop, Martin Marietta e General Dynamics*) passassem a dedicar, já no começo dos anos 1990, quase 100% de seus esforços produtivos às demandas militares e ao desenvolvimento de sistemas aeroespaciais. E dada a nova configuração das FA estadunidenses, com um Exército totalmente de voluntários⁴⁶, a BID necessitava de uma nova estratégia produtiva baseada em Vendas Militares Estrangeiras (VME), fundamentada em uma nova PES.

3.3.3 Da Doutrina Nixon ao *Regan's Builup*

A abordagem elaborada pelo governo, conhecida como Doutrina Nixon (ou Doutrina Guam), previa reduzir os gastos militares americanos sem comprometer a competitividade das empresas nacionais, criando mercados regionais para a BID estadunidense. Sua estratégia previa que os Estados Unidos auxiliariam econômica e militarmente aliados sem ter de enviar seus soldados para isso. Tais esforços incluíram a normalização das relações diplomáticas com a China, por intermédio de Henry Kissinger (Secretário de Estado entre 1973 e 1977), a maior participação dos membros da OTAN na estabilização regional e o estabelecimento dos chamados *Estados Pino*, que se encarregariam da segurança nas regiões⁴⁷ (BRZEZINSKI, 1986, p. 237). Todos teriam de desenvolver capacidades de dissuasão convencional própria⁴⁸.

O estabelecimento de um novo sistema de rateio de custos para a segurança internacional possibilitava a ascensão de *policiais regionais*⁴⁹, como previa Roosevelt quando do final da SGM. Os Estados Unidos lançavam a possibilidade de dividir o ônus do Arsenal da Democracia com potências regionais, e, ainda, estabeleciam a *détente* com a União

⁴⁶Decisões relacionadas ao engajamento militar do país como *quando ir à guerra, quanto tempo ela durará, quanto se estava disposto a gastar com bens e serviços bélicos* não eram mais tão importantes a uma sociedade que não estava obrigada a *ir à guerra*. Reduzia-se o contingente militar, que ficava restrito aqueles que *queriam ir à guerra*, o que diminuía a própria importância social da Instituição Exército e dificultava a produção em massa dos sistemas de armamento.

⁴⁷Irã no Oriente Médio, África do Sul na África negra e Brasil na América no Sul.

⁴⁸Ainda, ao final do governo Nixon, seu secretário de Defesa James Schlesinger enunciou uma nova doutrina de guerra nuclear, com uso limitado de artefatos e ogivas de baixos rendimentos: as armas nucleares táticas e de batalha (SAGAN, 1989, p. 42-44). A *Doutrina Schlesinger*, como acabou sendo reconhecida pela literatura, dispunha sobre as Operações Nucleares dos EUA e da OTAN. Contudo, no contexto da Doutrina Nixon, pode ser interpretada como um estímulo à proliferação nuclear controlada dos países aliados.

⁴⁹A ideia dos Quatro Policiais nasceu da concepção regionalista de Roosevelt acerca do ordenamento mundial que deveria emergir após a Segunda Guerra. Nela, as grandes potências deveriam repartir seus deveres com a manutenção da segurança em cada região, evitando assim que os EUA ficassem obrigados a assumir compromissos militares por todo mundo (GARCIA, 2011, p. 159-160).

Soviética, a fim de evitar maiores efeitos colaterais da conflagração do Vietnã⁵⁰. Tal política durou até a ascensão de Ronald Reagan (1981-1989) ao poder.

Fortemente apoiado pelo setor produtivo militar⁵¹, Reagan e seu Secretário de Defesa, Caspar Weisenberger, promoveram uma das maiores políticas de estímulo à produção bélica já vistas. O governo deu novo fôlego às firmas fornecedoras de sistemas de armamentos para o DoD, triplicando os gastos em defesa ao final de seu governo. O volume foi superior aos gastos no Vietnã, sendo a maior parte do montante direcionado a aquisições e Pesquisa e Desenvolvimento⁵² (SCHNEIDER; MERLE, 2004).

3.3.4 *Reagan's Buildup* e a BID do Final da Guerra Fria

O projeto de competição militar com a União Soviética, que culminou naquilo que ficou conhecido por *Guerra nas Estrelas* a partir da *Strategic Defense Initiative* (SDI)⁵³, privilegiou firmas com vantagens tecnológicas na produção de sistemas mais avançados, como satélites, sensores, sistemas de inteligência, processamento de dados e comando e controle (ROBERTS, 2010, p. 250-253). A BID tornava-se mais concentrada, depende da defesa e com maiores barreiras à entrada a outras firmas.

A crise econômico-social relacionada à Guerra do Vietnã proporcionara uma completa remodelagem do Parlamento estadunidense, a partir do crescimento da direita no final dos anos 1970. Esse fenômeno viabilizou a fácil aprovação nas duas Casas Legislativas do programa de rearmamento militar dos Estados Unidos, a reabertura da corrida armamentista com a União Soviética e o encerramento da *deténte*.

Adotava-se uma nova postura estratégica, que previa a desestabilização econômica do Bloco Comunista e a atuação das tropas estadunidenses em conflitos de baixa intensidade. A doutrina também previa a possibilidade de emprego de armas nucleares táticas inclusive

⁵⁰O próprio acordo ABM (Anti Ballistic Missile, de 1972) de Moscou integrava essa abordagem de Nixon.

⁵¹Incluindo alguns *think tanks* como a *Committee on The Present Danger* (CPD) que argumentava que os Estados Unidos estavam perdendo a preeminência militar para a União Soviética (HARTUNG, 2011, p. 133).

⁵²Seus gastos concentravam-se na aquisição de sistemas e no desenvolvimento de armamentos no que tange à *Guerra no Espaço*. Em relação aos gastos em pessoal, Reagan promoveu o corte de salários, a redução dos fundos para as tropas, e a redução dos gastos em treinamento (SCHNEIDER; MERLE, 2004).

⁵³A SDI lançava mão da ideia de, a partir de estações espaciais e bases, identificar, rastrear, interceptar e destruir mísseis balísticos ou suas ogivas em voo (ainda no espaço). Essa proposta idealizava a criação de um escudo antimísseis que inutilize as armas nucleares soviéticas, tornando os Estados Unidos invulneráveis. Reagan previa, para isso, três tipos de mecanismos. O primeiro, Mecanismos de Destruição de mísseis poderiam ser lançados de bases terrestres, satélites munidos com laser, partículas de raios, ou canhões eletromagnéticos, mas que não devem valer-se de ogivas nucleares. O segundo, Vigilância e Rastreamento, a partir de emissores baseados em terra, ar e naves espaciais e de receptores dispendendo de radares e meios óticos. O terceiro, Comando e Controle de Comunicações, a partir de sistemas de processamento capazes de operar um fluxo muito intenso de informações em curto tempo (MATTOS, 1986).

contra países que não dispunham de armamento nuclear. Esse período é chamado por Visentini de Nova Guerra Fria (NGF) (VISENTINI, 1992, p. 20).

Financeiramente, a NGF dependeu do aumento por parte dos EUA da taxa de juros internacional dos empréstimos concedidos aos países em desenvolvimento (o que atingiu diretamente o Brasil) e baseou-se amplamente em financiamentos externos, advindos especialmente do Japão⁵⁴. Esses deram impulso ao enorme programa de recuperação da produção militar estadunidense, conhecida por *Reagan's Buildup* (WALTON; ROCKOFF, 2014, p. 523).

Com o fim da Guerra do Vietnã, muitas empresas de defesa que haviam se endividado para atender às demandas da guerra, acabaram enfrentando uma situação financeira desconfortável com a redução do orçamento do Pentágono, e tenderam a abandonar o ramo. Outras, permaneceram na BID, mas estavam ameaçadas com a demanda reduzida, ainda, pelo fim da conscrição. Assim, Reagan deu novo alento ao setor, buscando recuperar a economia a partir do lado da oferta⁵⁵, ou seja, das melhores possibilidades de inversão do capital das empresas de defesa (WATTS, 2008, p. 23-24). Reagan também foi responsável por aumentar o orçamento de defesa em 55% e o orçamento para aquisições em 116% entre os anos fiscais de 1980 e 1985 (KORB, 1996).

Com ênfase na área espacial, Reagan privilegiou aquelas firmas que detinham a maior parte de suas operações no setor de defesa, especialmente as grandes empresas. Desta forma, o *buildup* de Reagan estimulou ainda mais a especialização da indústria de defesa que já estava em curso. Também, a política para a BID voltou-se mais à qualidade produtivo-tecnológica que a quantidade produzida, trazendo um novo paradigma regulatório para a defesa nacional.

Esse novo modelo adveio também após a publicitação de uma série de escândalos de fraudes, abusos e corrupção nos contratos de aquisição de sistemas militares na década de 1980⁵⁶. Os casos envolviam problemas na contabilidade dos fornecedores e aquisições irregulares envolvendo peças de reposição e até mesmo itens comerciais. Em resposta, o

⁵⁴Assim que, no início do governo, em 1981, a dívida pública era de 32,5% do PIB. No fim do segundo mandato, no ano de 1989, havia aumentado para mais de 53% (SELLERS; MAY; McMILLEN, 1990, p. 445-446).

⁵⁵Suas políticas eram fortemente voltadas para o combate da crise via medidas *supply-side economics*. Essas práticas enxergavam os problemas da economia como resultantes das questões da oferta (em vez da demanda). Sua ideia baseia-se nos impactos causados pela diminuição da carga tributária nas variáveis macroeconômicas e seu principal expoente é Arthur Laffer – que estabeleceu um modelo que explicava com a redução de impostos na verdade ampliavam a receita do Estado, uma vez que isso estimularia o aumento da produção (WATTS, 2008).

⁵⁶Talvez o caso mais famoso envolveu contratos da Lockheed que incluíam assentos de US\$ 600,00 e cafeteiras de US\$ 7.662,00 (dólares correntes) (GANSLER, 2011, p. 29-30).

Congresso criou a *Blue Ribbin Commission on Defense Management*, posteriormente conhecida por *Packard Commission*.

O órgão passou a investigar possíveis desvios nos processos aquisitivos e elaborou uma série de recomendações sobre mudanças estruturais necessárias, que passaram a vigorar a partir do *Goldwater-Nichols Act* de 1986 (GASNLER, 2011, p. 29-30; HARTUNG, 2011, p. 136). Grande parte das recomendações iam no sentido de dar maior economicidade ao processo de aquisição, o que passava, na percepção da Comissão, pela maior integração das FA estadunidenses. Incluíam-se recomendações em relação à reestruturação da cadeia de comando e controle, e a integração dos sistemas de comunicação a fim de facilitar a operação conjunta das diversas Forças e o uso combinado dos sistemas de defesa.

Primava-se pela normalização dos sistemas, sua interoperabilidade, e pelo processo conjunto de aquisição, especialmente a partir do estabelecimento do *Joint Requirements Oversight Council* (JROC). O objetivo era garantir que todos os requisitos no processo de aquisição considerassem a guerra combinada⁵⁷. Essa nova abordagem doutrinária também dizia respeito à alteração na política externa e de segurança dos Estados Unidos, que começou ainda no final dos anos 1970.

Em uma clara negação da Doutrina Nixon, desenvolveu-se a perspectiva de que apenas as vantagens qualitativas dos sistemas norte-americanos poderiam dar conta da Guerra Fria – nos anos 1990 essa perspectiva se acentuaria, e a ideia de que se prescindia de grandes forças convencionais e até mesmo de aliados regionais e inter-regionais ganha peso⁵⁸ (ESTADOS UNIDOS, 1986; TOFFLER; TOFFLER, 1994, p. 70; WATTS, 2011, p. 19).

⁵⁷ Isso dava-se, em grande medida, em função das novas doutrinas operacionais desenvolvidas pelos Estados Unidos com o Air-Land Battle (ALB). O ALB representou uma nova perspectiva sobre a doutrina estadunidense na Guerra Fria. Baseava-se na primazia tecnológica de seus sistemas de precisão, e antecipava o amplo uso de operações conjuntas, especialmente a partir da utilização da aviação para ataques em profundidade na retaguarda inimiga. Desenvolvida a partir das experiências estadunidenses na Guerra do Vietnã, especialmente em relação ao uso da munição guiada de precisão, e das lições a respeito das Guerras Árabe-Israelenses, no que tange às operações conjuntas e ataques em profundidade, o ALB preconizou a integração dos sistemas de defesa e a utilização de armamentos mais avançados tecnologicamente (TOFFLER; TOFFLER, 1994, p. 70).

⁵⁸ A principal força motriz na evolução da Batalha Aeroterrestre foi o general Donn A. Starry, que havia assumido o Comando de Treinamento e Doutrina do Exército dos Estados Unidos (*U.S. Army Training and Doctrine Command*, TRADOC) depois de Willian DePuy, em 1977. De Puy foi o primeiro comandante do TRADOC, que surge em 1973, como parte dos esforços estadunidenses em avaliar e solucionar os erros cometidos por suas Forças Armadas na Guerra do Vietnã. Parte das atribuições do TRADOC veio a ser a formulação da doutrina do Exército, e as tarefas de treinamento das tropas. É na gestão de De Puy que se implementa a chamada doutrina de Defesa Ativa, que sublinhava o poder de fogo sobre manobra e tinha como ideia central desgastar as forças de ataque até um ponto no qual elas parariam seu avanço (LONG, 1991). Essa doutrina foi possível graças ao desenvolvimento de sistemas avançados, como o caça F-15 e o Sistema Aéreo de Alerta e Controle (AWACS, do acrônimo em inglês).

Cabe notar que a legislação *Goldwater-Nichols* e o sentido de interoperabilidade foram essenciais para o novo modelo de BID dos anos 1990. Neste, o *procurement* passava a enfocar-se em programas altamente específicos e especializados. A indústria passava a produzir sistemas avançados baseados na ideia de integração batalha-espaco e operações combinadas entre as FA.

3.4 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES: CONFIGURAÇÃO ESTRATÉGICA BID A ANTES DO FIM DA GUERRA FRIA

Quando analisamos a história da BID estadunidense, podemos notar que seu advento, como uma estrutura permanentemente dedicada à produção de armamentos, foi **fruto de políticas deliberadas para o desenvolvimento nacional, que prescindiam de uma ameaça securitária imediata.**

Em 1937, dois anos antes da SGM eclodir, e quatro antes de os EUA terem seu território atingido pelo Japão, F. D. Roosevelt aprovou um amplo e ambicioso projeto de modernização militar, que continha, por primeira vez, um planejamento de longo prazo para a produção nacional de armamentos. A iniciativa do 32º presidente estadunidense conduziu à produção em massa de armamentos e sistemas de defesa e alterou significativamente o tamanho das FA estadunidenses, fenômeno cujo símbolo máximo foi a criação de um Exército de um milhão de homens.

O conjunto de medidas apresentadas e implementadas entre 1937 e 1941 reverteu o histórico de baixos gastos em defesa, reduzidos números de ativos militares e pouca demanda por materiais bélicos nos Estados Unidos, estimulando a conversão produtiva de firmas comerciais para a indústria armamentista. Esse esforço político-administrativo de grande escala foi levado a cabo e supervisionado através de uma vasta gama de agências e programas criados pelo *New Deal* e esteve apoiado nas Grandes Corporações verticalizadas surgidas no final do Século XIX. Incorporou-se a um projeto deliberado de gestão industrial que buscava retirar o país da crise dos anos 1930, valer-se da preparação militar como elemento propulsor do desenvolvimento socioeconômico e tecnológico, e promover uma atuação mais assertiva do país no Sistema Internacional.

Nesse sentido, a indústria de defesa fez parte de uma completa reforma nacional promovida nos anos 1930, que concebia um papel mais atuante do Estado quando da condução das mudanças sociais, regulatórias, políticas e econômicas. Desde esse prisma, Roosevelt viu no potencial de guerra dos Estados Unidos uma fronteira produtiva que poderia

mobilizar a recuperação nacional. Para aproveitar-se dessa nova frente industrial, ampliou-se a demanda interna por produtos bélicos e, posteriormente, estimulou-se sua exportação.

A partir do início da guerra na Europa, a equipe presidencial venceu as barreiras do Congresso e a resistência de grupos empresariais e envolveu a indústria armamentista em um enorme programa de remessas de materiais bélicos e suprimentos para os Aliados. O *Lend-Lease*, direcionado a 38 países, rompeu de uma vez por todas com a lógica isolacionista e viabilizou a sustentação da produção ampliada do setor. Esse processo envolveu a assunção de uma nova identidade dos Estados Unidos enquanto *Arsenal da Democracia*, na qual as fábricas nacionais seriam a verdadeira salvaguarda do assim chamado mundo livre.

Assim, o advento da BID se deu por meio de um projeto coeso, dotado de criatividade institucional e formulações teóricas que legitimavam a manutenção de uma produção bélica em tempo integral como parte da GE estadunidense. Inseria-se em uma nova postura de liderança ativa que se baseava em uma política nacional holística de promoção de capacidades estatais. Nela, o presidente logrou instaurar a cultura de planejamento antecipado e introduziu a indústria bélica como uma das protagonistas quando da promoção de desenvolvimento nacional.

Essa nova perspectiva permitiu que, mesmo após o fim da SGM e tendo morrido Roosevelt, os Estados Unidos não desmantelaram sua produção de armamentos. Por primeira vez, o setor permaneceu estruturado após o término de uma conflagração, recuperando o fôlego com o advento da GF. A instauração da disputa bipolar suscitou uma série de instrumentos doutrinários, políticos e legais que incorporavam e ratificavam essa mudança na abordagem da gestão de defesa em tempos de paz.

A despeito de suas divergências operacionais e táticas, todos eles, desde a Doutrina Truman, passando pelo NSC-68 e pela Doutrina Nixon, e chegando a *Strategic Defense Initiative*, costuravam a interconexão entre defesa nacional, segurança internacional e o desenvolvimento socioeconômico e tecnológico dos Estados Unidos e seus aliados. O auxílio financeiro e o armamento de parceiros internacionais durante a Guerra Fria, sejam eles membros da OTAN ou sejam os chamados Estados-Pino, aliados à disposição de tropas estadunidenses pelo globo faziam-se faces da mesma política integrada inaugurada nos anos 1930.

Sua função era de alimentar o círculo virtuoso entre demanda interna, produção nacional bélica, exportação e progresso tecnológico, mantendo-se aquecidas as firmas da BID. O forte argumento elaborado durante a Guerra Fria de proteger os novos alicerces do Mundo Livre, e de servir de baluarte e vitrine do mundo capitalista, tornou possível que as estruturas

da BID criadas por Roosevelt pudessem ser replicadas, expandidas e consolidadas para a manutenção dos fluxos de bens e insumos civis e militares dos EUA para o mundo.

Antes do fim da GF, a BID já era uma indústria caracterizada por **grande tamanho e complexidade e bastante desenvolvida e arraigada na economia estadunidense**. Produzia os **sistemas mais modernos e avançados** em termos de tecnologia militar, irradiando desenvolvimento para toda a economia nacional por meio de salários elevados, empregos com altas habilidades exigidas e de alta qualificação, pesquisa e desenvolvimento avançados, contribuição ao balanço de pagamentos (via grande volume de exportações) – tudo isso aliado à produção de segurança nacional e projeção internacional.

O papel na produção de conhecimento científico era notável (Quadro 5).

Quadro 5 – Produção de Conhecimento Científico Relacionado à Defesa Nacional durante a Guerra Fria

50% de toda a pesquisa científica universitária se relacionava ao desenvolvimento e teste de sistemas de armamentos.
25% de todos os engenheiros americanos trabalhavam em funções diretamente relacionadas à produção para a defesa.
20% de toda a produção manufaturada era diretamente relacionada à BID

Fonte: adaptado de Gansler (1998, p. 20).

Foi responsável pela criação de muitos dos produtos estadunidenses de liderança tecnológica, como satélites de comunicação e navegação, supercomputadores, engenharia embarcada em aviões, computadores acoplados, e a própria internet. Os gastos anuais em *procurement*, Pesquisa e Desenvolvimento foram positivos para a economia estadunidense indubitavelmente. E, de ambas perspectivas, econômica e securitária, a BID era um setor estratégico para o país.

Dadas as características da produção avançada tecnologicamente e dadas as regulamentações do *procurement*, a BID ao fim da GF já se consistia em um corpo específico e bem estruturado, com os principais contratantes bastante especializados e dependentes das demandas da defesa (Tabela 6).

Tabela 6 – Principais Fornecedores do DoD e Participação da Defesa em seus Contratos, Começo dos Anos 1990

Empresa	Contratos Defesa/Espaço	Total de Contratos	Percentual
<i>Alliant Techsystems</i>	1.187	1.187	100,0%
<i>Allied Signal</i>	2.213	11.831	18,7%
<i>Boeing Company</i>	5.846	29.314	19,9%
<i>FMC Corporation</i>	1.172	3.899	30,1%
<i>General Dynamics</i>	7.400	8.751	84,6%
<i>General Motors</i>	6.800	122.081	5,6%
<i>Grumman</i>	3.597	3.963	90,8%
<i>GTE</i>	1.000	19.621	5,1%
<i>Hughes</i>	5.900	11.700	49,6%
<i>ITT Corporation</i>	1.201	20.421	5,9%
<i>Litton Industries</i>	2.450	5.219	46,9%
<i>Lockheed</i>	8.340	9.809	85,0%
<i>Loral Corporation</i>	2.170	2.882	75,3%
<i>Martin Marietta</i>	5.200	6.075	85,6%
<i>McDonnell-Douglas</i>	10.159	18.432	55,1%
<i>Northrop</i>	5.100	5.694	89,6%
<i>Raytheon</i>	5.000	9.274	53,9%
<i>Rockwell</i>	5.200	11.927	43,6%
<i>Texas Instruments</i>	1.890	6.784	27,9%
<i>Textron</i>	3.423	7.822	43,8%
<i>TRW</i>	3.111	7.913	39,3%
<i>Unisys</i>	2.350	8.696	27,0%
<i>United Technologies</i>	5.500	21.262	25,9%
<i>Westinghouse</i>	3.245	12.794	25,4%

Fonte: adaptado de Gansler (1998, p. 30). As empresas estão apresentadas em uma lista ordenada alfabeticamente. Consideram-se contratos de defesa e de desenvolvimento espacial, dada a sua unicidade no contexto da Guerra Fria.

A indústria havia passado por quase cinco décadas de proteção e estímulo. Desde a SGM, compunha **projetos integrados de defesa, projeção internacional e dinamização econômica**. Para tal, dispunha de instituições que, inicialmente balizavam a conversão produtiva, mas que, ao final dos anos 1980, também normalizavam e controlavam o processo aquisitivo (Quadro 6).

Quadro 6 – Gestão Administrativa dos Contratos de Aquisições da BID no final da Guerra Fria

A cada ano, a BID mobilizava 15 milhões de <u>ações contratuais</u> (2 contratos por segundo).
Esses contratos de aquisição eram levados a cabo por mais de 150.000 <u>funcionários governamentais</u> .
Envolviam cerca de 300.000 pessoas que prestavam consultoria e apoio administrativo aos funcionários governamentais.
Os processos eram realizados em 79 escritórios distintos e eram supervisionados por 29 comitês governamentais e 28.000 membros do <u>staff congressista</u> .
As atividades da BID eram, ainda, monitoradas por 26.000 <u>auditores do governo</u> , assessorados por grupos de interesse da sociedade e da mídia.
No lado industrial, <u>milhões de empregados</u> em firmas grandes ou pequenas, públicas ou privadas, operavam dentro do labirinto de regulações e supervisão no qual a arena da defesa funcionava.

Fonte: adaptado de Gansler (1998, p. 19).

A BID inseria-se em uma **nova visão dos Estados Unidos de si mesmo**, passando a ser o *Arsenal da Democracia* e o *Gendarme do Mundo Livre*. Como tal, a BID também se sustentava em uma ampla rede de parceiros internacionais, os quais faziam-se mercados importantes para as fábricas estadunidenses. A própria Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) constituía-se em importante estrutura para a promoção das VME da BID na época, dados os braços institucionais estabelecidos por todo o mundo – CENTCOM, EUCOM, PACOM e SOUTHCOM – bem como os Estados-Pino e *policiais regionais*. A lógica da GF permitiu que o país enviasse armamentos, suprimentos, apoio logístico e de treinamentos por todo globo.

Nesse interim, a despeito dos problemas advindos da campanha no Vietnã e na gestão de Reagan, a BID dispunha de um importante apoio na sociedade estadunidenses, seja pela geração de emprego e renda (Tabela 7), pelo apoio de uma elite ligada à produção bélica, pelo desenvolvimento regional proporcionado por suas plantas produtivas, ou pela criação de centros de desenvolvimento tecnológico e gerencial.

Tabela 7 – Emprego na Indústria de Defesa Estadunidense, 1977-1987

	1977	1987
Diretamente Relacionado	930.000	1.997.000
Indiretamente Relacionado	722.000	1.548.000
Total	1.652.000	3.545.000

Fonte: adaptado de Gansler (2011, p. 11).

O apoio político e parlamentar aos projetos de promoção da BID também advinha do fato de que as plantas produtivas geravam **desenvolvimento econômico para várias regiões do país**, a partir da ampliação de postos de trabalho e treinamento da mão de obra local e dos investimentos federais nos principais polos produtivos, como o Vale do Silício (Quadros 7 e 8).

Quadro 7 – Oito Estados que Concentravam ½ dos Gastos em Defesa, 1991

1ª Califórnia
2ª Texas
3ª Virgínia
4ª Nova Iorque
5ª Flórida
6ª Massachusetts
7ª Ohio
8ª Pensilvânia

Fonte: adaptado de US Congress (1992, p. 12).

Quadro 8 – Principais Estados que Concentravam a Mão de Obra da BID, 1991

1ª Califórnia
2ª Texas
3ª Virgínia
4ª Nova Iorque
5ª Flórida
6ª Pensilvânia
7ª Ohio
8ª Massachusetts

Fonte: adaptado de US Congress (1992, p. 14).

A despeito da concentração indicada acima, a BID havia gerado desenvolvimento por todo território estadunidense. O governo se havia valido, ao longo dos anos, dos gastos com a defesa como uma **política pró-desenvolvimento regional**. As plantas da indústria bélica mudaram, durante toda a GF, a paisagem do país com enclaves de produção especializada e corredores de alta tecnologia, estimulando o crescimento. Ainda, novos pequenos complexos militares industriais surgiram em locais sem uma história prévia de produção industrial, e o Pentágono subscreveu a migração maciça de mão de obra qualificada para essas novas zonas manufatureiras⁵⁹ (MARKUSEN *et al.*, 1991).

A BID passava, nessa época, por um processo de consolidação industrial, devido às novas exigências contratuais e de interoperabilidade. A maior concentração industrial se devia, também, às barreiras à entrada e à saída impostas por SDI, uma vez que a defesa operava sistemas na fronteira do desenvolvimento produtivo-tecnológico. Isso implicava, ainda, no envolvimento de uma rede de centros de pesquisa, desenvolvimento, teste e avaliação dos novos sistemas.

⁵⁹Por exemplo, após a SGM, as plantas produtivas se afastaram de cidades centrais e do coração industrial mais antigo, como o Nordeste e o Centro-Oeste, para áreas suburbanas, como Sunbelt, onde a terra era barata e havia muita mão de obra disponível. Exército e Força Aérea estabeleceram suas plantas produtivas ao Sul e ao Oeste do país, enquanto a Marinha, constrangida pela geografia, teve seus estaleiros instalados ao longo da costa do Pacífico e no corredor Nordeste dos EUA) SAXENIAN 1995; MARKUSEN *et al.*, 1991; WEBER, 2011).

Tais sistemas, produto da Nova Guerra Fria, são amplamente utilizados até os dias de hoje pelas FA estadunidenses, e exportados para todo o mundo (Quadro 9).

Quadro 9 – Principais Contratos do DoD com Prime Contractors, 1990

<p>McDonnell Douglas: mais de 36% de suas vendas em 1990 foram as aeronaves F/A-18 Hornet, F-15 Eagle, AV-8B Harrier, C-17 transport, T-45 Goshawk (treinamento), e o helicóptero AH-64 Apache. 20% das vendas incluíam mísseis, sistemas aeroespaciais e eletrônicos, que se constituíam os mísseis Harpoon, SLAM e Tomahawk; Foguetes Delta II; e sistemas de visores e C3I (comando, controle, comunicação e inteligência).</p>
<p>General Dynamics (GD): a divisão de aeronaves militares da GD representa 36% de suas vendas em 1989. Os principais modelos produzidos incluíam o F-16 Falcon. Além disso, a empresa compunha o grupo vencedor para produzir o <i>Advanced Tactical Fighter</i> (ATF ou F-22). A divisão naval (representando 17% da receita) operava o submarino SSN Trident da classe Ohio e detinha o primeiro contrato para a produção do submarino nuclear SSN-21 Seawolf. Sistemas terrestres (10% da receita) incluíam os MBTs (<i>Main Battle Tank</i>) MI Abrams. Mísseis, sistemas aeroespaciais e eletrônicos incluíam a produção dos mísseis Tomahawk Standard, Sparrow e Stinger; os veículos de lançamento Atlas e MLC II e os propulsores Centaur e Titan IV; além de uma variedade de sistemas de comunicação e teste.</p>
<p>General Electric (GE): as fábricas da GE incluíam produção de aeronaves, bombardeiros, MBTs e engenharia aérea. A divisão aérea representava 13% da receita de 1990, e mais da metade advinha de engenharia elétrica. O setor aeroespacial (10% das receitas) produzia o sistema de defesa aérea Aegis. Também era subcontratada pela McDonnell Douglas para o sistema de controle de voo do C-17.</p>
<p>Hughes: a divisão aérea é fornecedora do AMRAAM Maverick e dos mísseis Phoenix. Também produziam os sistemas de mira para os caças de ataque AV-8B Harrier e os mísseis TOW 2, e detinha contratos com o Exército e Marinha para o desenvolvimento de sistemas de software de gerenciamento de pessoal e suprimentos.</p>
<p>Raytheon: a divisão eletrônica da Raytheon (59% da receita de 1990) detinha o contrato dos sistemas de mísseis de Patriots, AEGIS, Haw e Sparrow. Eram a segunda empresa na linha produtiva dos sistemas AMRAAM, Maverick e Phoenix (depois da Hughes) e eram os segundos produtores dos mísseis Sparrow, Standard 2 e Stinger (depois da GD). Também produziam radares Aegis e sistemas de controle de fogo, outros radares, sistemas de comunicação, computadores, sistemas antissubmarino, sistemas de contramedidas eletrônicas, dentre outros. Na época trabalhava no desenvolvimento do sistema T-1ª Jayhawk (aeronave de treinamento e transporte).</p>
<p>Lockheed: 23% de suas vendas em 1990 eram de sua linha aeronáutica. Na época, a empresa entrou para o grupo vencedor para o desenvolvimento do F-22 Advanced Tactical Fighter. Produziam os sistemas F-1 17ª Stealth, C-3 Hercules, P-3 Orion e sistemas de aniónica. Também detinham um programa bem estabelecido de sistemas de mísseis e sistemas aeroespaciais (representando 51% de suas vendas), que produzia suprimentos, satélites e mísseis balísticos. Era um importante fornecedor da SDI de Reagan.</p>
<p>Martin Marietta: era uma empresa de defesa bastante diversificada. Um grupo do conglomerado se dedicava ao setor eletrônico, informacional e missilístico (representando 42% das receitas de 1990), e detinha contratos para o desenvolvimento de algumas partes dos sistemas Patriot, Hellfire, ADATS, ICBM, Minuteman, Pershing e Peacekeeper. A linha produtiva também desenvolvia e fornecia sistemas de navegação, mira e visão noturna. Por fim, produziam sistemas de radares e ASW. Um segundo grupo produtivo era composto de fábricas dedicadas à produção de sistemas informacionais, que também detinha contratos significativos com o DoD no ramo aeronáutico (53% das receitas), produzindo sistemas para os foguetes Titan IV e outros sistemas da NASA.</p>
<p>United Technologies: sua linha aérea (18,5% das receitas de 1990) se dedicava ao desenvolvimento e produção de sistemas para o Exército como helicópteros e aeronaves leves. Produziam os helicópteros UH-60ª Black Hawk, Seahawk, Super Stallion e Sea Dragon. Também produziam sistemas de controle ambiental, radares e aniónica. Outro grupo produtivo (Pratt&Whitney Power Group – que representava 33,5% das receitas) produzia engenharia aérea, incluindo sistemas para o F-22.</p>
<p>Grumman: suas linhas relacionadas ao setor aeroespacial representavam, em 1990, 72% das suas receitas e eram responsáveis pela produção de F-14 Tomcats, EA-6B Prowlers, E-2C Hawkeyes e A-6 Intruders. A linha de eletrônicos representava 12,5% das receitas e era a principal contratada do DoD para os sistemas de vigilância e mira do E-8 Joint STARS. Também produzia outros sistemas eletrônicos para outras aeronaves e equipamentos computadorizados de teste e treinamento.</p>
<p>Tenneco: sua subsidiária Newport News Ship and Drydock Co. (representando 14,5% das receitas de 1990) construía submarinos e aeronaves para a Marinha estadunidense. Sua divisão chamada Newport News estava concentrada em produzir para a defesa nacional, contudo outras divisões da Tenneco voltavam-se mais para</p>

os mercados comerciais.
Boeing: a divisão de aviões militares da Boeing representava 14,9% das vendas da empresa, e produzia o sistema AWACS (Air Warning and Control System) , aeronaves E-6, componentes estruturais B-2 e detinha o contrato para a atualização dos helicópteros CH-47 Chinook, A-6, F-4E e P-3 Orion . Trabalhava com Lockheed e GD no F-22 e com a United Technologies em helicópteros leves. Também produziam anôniônica, sistemas eletrônicos de apoio, sistemas C3I, mísseis e desenvolvia o V-22 Osprey .
Westinghouse: sua divisão de sistemas eletrônicos era responsável por 24,7% das vendas de 1990 e empregava 75% dos trabalhadores da empresa. Construíra radares e serviços de contramedidas eletrônicas para sistemas como caça F-16 e AWACS .
Rokwell International: a linha de eletrônicos (40% das receitas de 1990) produzia anôniônica, sistemas de comunicação aérea, sistemas de guia e controle de disparo, e sistemas de inteligência. O setor aeroespacial (30,5% das receitas) era o contratado do DoD para o desenvolvimento do B-1B, produzia modificações e engenharia de foguetes. Era um dos maiores contratados da NASA .

Fonte: Adaptado de US Congress (1992, p. 197-198).

E já nessa época os grandes conglomerados produtores de aeronaves (área produtiva amplamente dominada por empresas privadas) lideravam os contratos com o DoD em termos de valor dos projetos.

Tabela 8 – Principais Contratos de Grandes Sistemas, 1989

Sistemas	Valores Aprox. dos Contratos (Bilhões de dólares constantes de 1991)
Aviões	US\$ 25
Equipamentos Eletrônicos e de Comunicação	US\$ 19
Mísseis e sistemas Aeroespaciais	US\$ 17
Embarcações	US\$ 10
Armamentos	US\$ 7
Tanques/Veículos	US\$ 5

Fonte: adaptado de US Congress (1992, p. 194).

Assim, a história da BID nos mostra que o setor nasceu de uma conversão bastante repentina e completa durante a SGM, depois de um longo período de níveis de gastos militares bastante baixos. Após a gestão Roosevelt, passou-se a prestar atenção na elaboração e implementação de políticas públicas e planejamento da indústria bélica em tempos de paz.

No final dos anos 1940, quando a indústria da GF passou a tomar forma, maturou-se uma indústria persistente e até mesmo uniforme. Esta era fundada na ideia de necessidade securitária mínima, que serviria para a contenção e dissuasão, mas que também permitiria, a qualquer momento, mobilizarem-se totalmente recursos produtivos nacionais.

A preparação constante para a guerra com a URSS que sustentou por mais de 40 anos uma base sólida para a BID, se fundiu com diversas Políticas Externas e de Segurança do país. Já com o fim da GF houve uma mudança qualitativa e quantitativa nos assuntos relacionados à produção militar, especialmente pelo fim da ameaça principal que legitimava os investimentos em um momento de ampliação dos custos dos armamentos.

Com o fim da URSS, a questão que se colocava era: quão longe poderiam ir os cortes orçamentários, dada a premência da indústria de defesa para o país. O período entre 1989-1993 foi chave para a discussão. No próximo capítulo, veremos quais eram os novos desafios impostos pelo fim da GF e como impactaram os rumos da indústria de defesa estadunidense.

4 DESESTRUTURAÇÃO DA URSS E DESMOBILIZAÇÃO SETORIAL: OS DESAFIOS ESTRATÉGICOS ENFRENTADOS PELA BID DURANTE O GOVERNO DE GEORGE H. W. BUSH (1989-1993)

O presente capítulo visa a analisar **o contexto que imediatamente precedeu a política de fusões e aquisições do governo Clinton**, a qual trouxe, na segunda metade dos anos 1990, uma profunda transformação industrial ao setor de defesa. Trata-se do período entre 1989-1993, que inclui os anos do governo de George H. W. Bush e encerra um cenário de mudanças importantes, que trouxeram novos desafios estratégicos aos Estados Unidos. Foi um momento de intenso debate que levou a alterações na conduta internacional do país e de primeiras inflexões na BID.

O principal propósito desse esforço analítico-descritivo é apreender **como a conjuntura estabelecida com o fim da União Soviética apresentou um horizonte de possível desmantelamento da BID estadunidense e impôs a agenda da necessidade de reestruturação do setor**. Para tanto, o capítulo está subdividido em quatro partes:

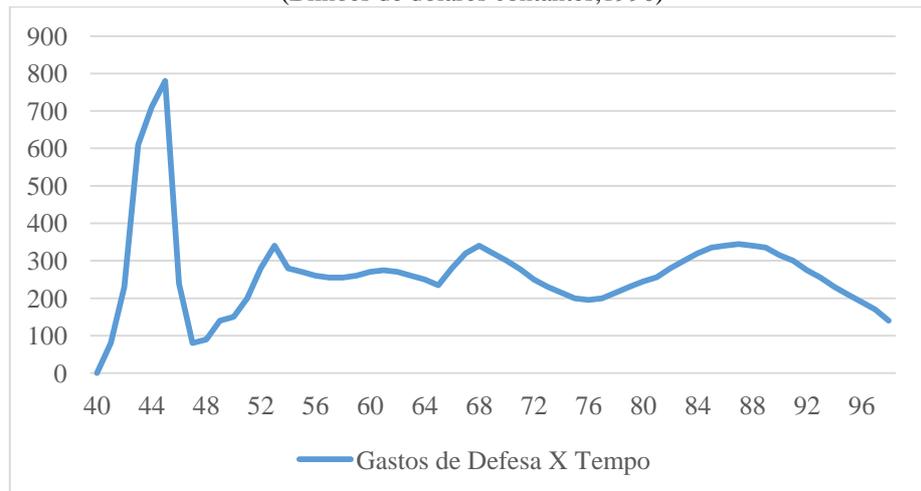
- a) inicialmente, apresenta-se o **contexto de desmantelamento** setorial estabelecido pela erosão da Grande Estratégia da Guerra Fria, que trouxe a urgência da formulação de um novo paradigma para a BID;
- b) após, avalia-se quais eram os novos **desafios estratégicos à reformulação da BID** em termos econômicos e securitários;
- c) a terceira parte trata da influência da teoria da **Revolução dos Assuntos Militares** nas novas doutrinas de atuação dos EUA e seu impacto no Perfil de Forças Estadunidense e na organização da produção para a defesa; e, por fim,
- d) a seção conclusiva busca sintetizar **quais foram as implicações dos novos desafios estratégicos à indústria de defesa** nos primeiros anos do pós-Guerra, identificando-se quais adaptações o setor sofreu antes do pacote de medidas implementadas por Bill Clinton.

4.1 DESMANTELAMENTO SETORIAL, EROÇÃO DA GRANDE ESTRATÉGIA DA GUERRA FRIA E NECESSIDADE DE UM NOVO PARADIGMA PARA A BID

A queda do Muro de Berlim depois de mais de quatro décadas do bloqueio entre as duas Alemanhas – episódio que, em 1948, dera início à GF –, seguida da desintegração do Pacto de Varsóvia e da própria URSS, **mudaram fundamentalmente o ambiente**

estratégico internacional em que a indústria de defesa dos EUA operava. O cenário se transformou drasticamente: depois do grande pico orçamentário do final dos anos 1980, a BID teve o corte mais significativo desde o final da SGM (DOWDY, 1997; FOX, 2011; GANSLER, 1998; GHOLZ; SAPOLSKY, 1999; HOUSSEIN-ZADEH, 2006; SANDLER; HARTLEY, 1995; WATTS, 2008; WATTS; HARRISON, 2011).

Gráfico 4 – Gastos de Defesa do DoD, 1940-1998
(Bilhões de dólares contantes, 1990)



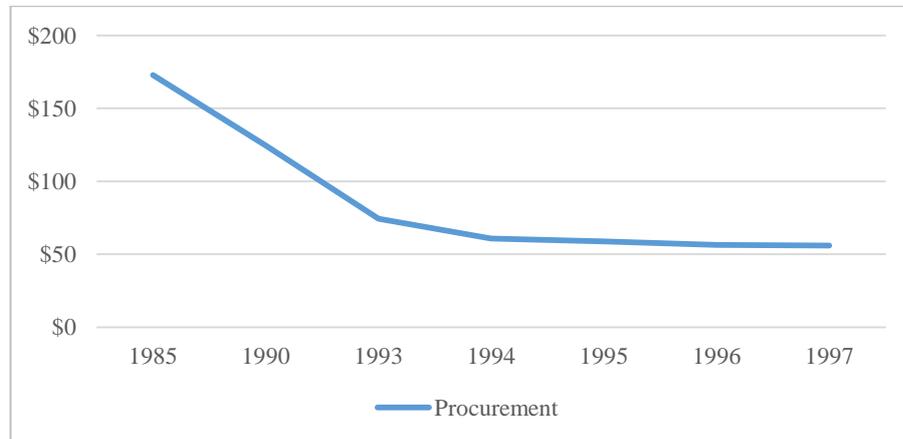
Fonte: adaptado de Gansler (1998, p. 8).

A Segunda Guerra Fria havia implicado na ampliação dos gastos militares e no desenvolvimento acelerado de capacidades convencionais e nucleares em preparação para a guerra nos dois lados da cortina de ferro. Nesse contexto, os orçamentos de defesa cresceram exponencialmente, dando conta do treinamento constante de milhões de homens e mulheres, que dispunham de armamentos de alta tecnologia, sistemas missilísticos mantidos em prontidão, e blindados e aeronaves posicionados de ambos os lados da linha divisória na Europa esperando pelo começo do conflito. Esse cenário havia mantido a indústria de defesa aquecida, produzindo em maior número e em qualidade muito superior (GANSLER, 2008, p. 2).

No entanto, a mudança abrupta na condução da política de gastos de defesa em finais de 1980 trazia de volta a **ideia de desmantelamento do setor produtor de armamentos**. A redução mais significativa dava-se justamente na rubrica de aquisições, que sofreu uma queda surpreendente de 60% entre 1985-1993, sendo o período conhecido por *férias do procurement* (WATTS, 2008, p. 28). A outra conta bastante afetada foi a de PDT&A, que impactava diretamente na geração de novos projetos e sistemas e significava a perda de oportunidade

para milhares de novos engenheiros que se titulavam tendo em vista a carreira dentro do CMI (DEHOFF; DOWDY; NIEHAUS, 2013, p. 4; GANSLER, 2011, p. 36).

Gráfico 5 – Orçamento do Departamento de Defesa em Procurement, 1985-1997
(Bilhões de dólares constantes de 2007)

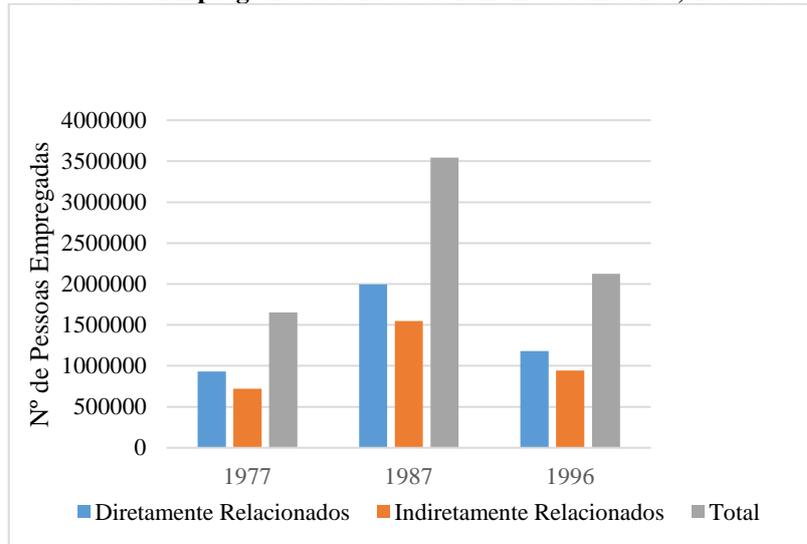


Fonte: adaptado de Kosiak (2008, p. 7).

As firmas tiveram de adequar sua produção à nova realidade da demanda. Se em 1985, auge orçamentário de Reagan, os gastos em defesa representaram 6,5% do PIB estadunidense, no começo dos anos 1990 estes caíram para menos de 4% do PIB (DOD, 1996). De modo que o total das vendas de defesa para os 25 principais contratantes reduziu-se em 31% entre os anos de 1989 e 1991. O cenário de redução das compras governamentais implicava que já não seriam necessários os enormes volumes de investimento previstos por muitos dos contratos deixados pela era Reagan (GHOLZ; SAPOLSKY, 1999, p. 5).

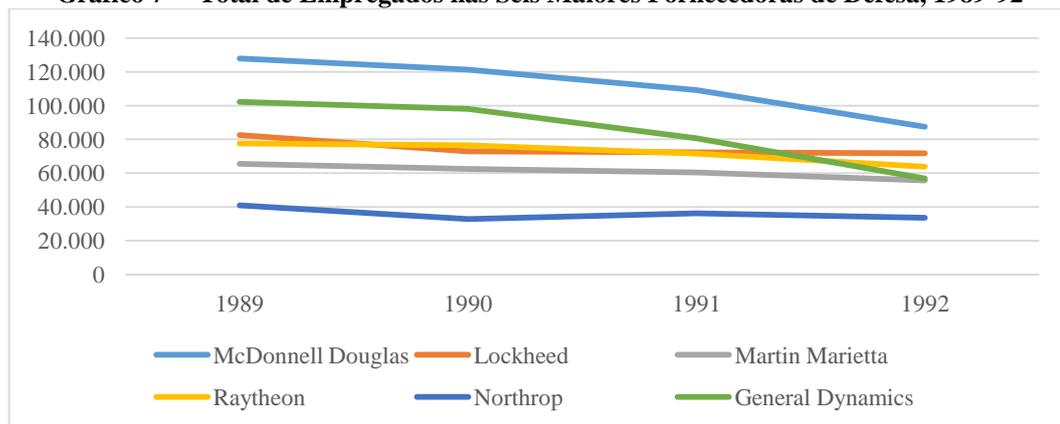
O abandono de projetos da Guerra Fria levou a um fenômeno bastante evidente no começo do governo Bush: **o aumento surpreendente da capacidade ociosa das fábricas de defesa, que chegou a cerca de 65%** (GANSLER, 1998, p. 6; GANSLER 2011, p. 36; GHOLZ; SAPOLSKY, 2000, p. 5). Uma das primeiras estratégias de adaptação das firmas foi responder à capacidade inutilizada das plantas com uma **onda de demissões em massa**¹. De modo que quase 2 milhões de pessoas perderam seus empregos na indústria de defesa entre o final dos anos 1980 e meados dos anos 1990 (Gráfico 6).

¹ Em dezoito meses, a McDonnell-Douglas demitiu 10.000 funcionários. Entre 1986-1994, a IBM reduziu sua força de trabalho em mais de 180.000 postos. Em 1992, a Boeing eliminou 10.000 empregos, e, em 1993, 28.000 empregos (GANSLER, 1998, p. 6).

Gráfico 6 – Emprego nas Fábricas da BID Estadunidense, 1977-1996

Fonte: adaptado de Gansler (2011, p. 11).

O impacto sobre o emprego afetou mais as pequenas e médias empresas, muitas das quais tiveram de liquidar suas operações em defesa e abandonar o ramo (GANSLER, 2011 p. 11). A perda de importantes contratos obrigou empresas menores e menos especializada a desligarem suas linhas de produção bélica, e rapidamente diversificarem a produção² (WEBER, 2011, p. 75). Empresas mais robustas tiveram uma variação relativamente menor no número de empregados, e puderam manter, nos primeiros anos, algumas de suas linhas produtivas (Gráfico 7) (GENERAL ACCOUNTING OFFICE, 1995a, p.33).

Gráfico 7 – Total de Empregados nas Seis Maiores Fornecedoras de Defesa, 1989-92

Fonte: adaptado de GAO (1995a, p. 33)³.

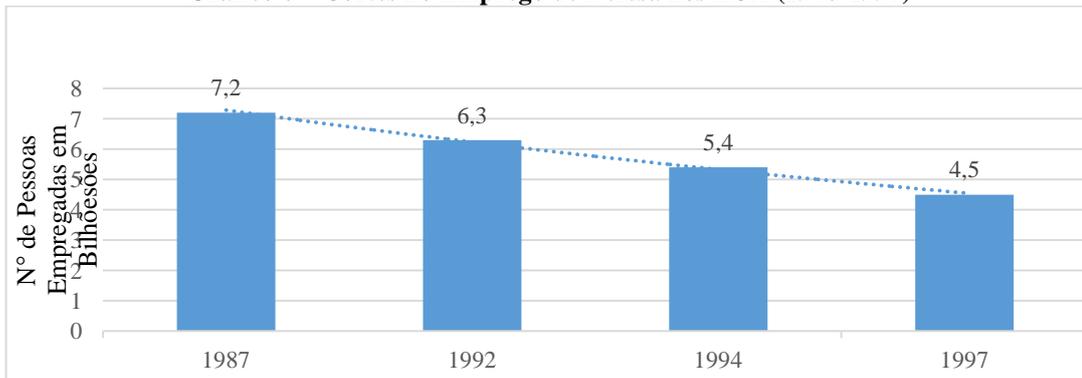
² Se por um lado, pequenas empresas abandonaram o setor, por outro, empresas de médio porte que não lograram se manter no setor acabaram vendendo suas principais unidades de produção para a defesa. Foi o caso de General Electric, Unisys, IBM, Honeywell e Westinghouse (WEBER, 2011, p. 76).

³ O gráfico vale-se dos dados até 1992, uma vez que, em 1993, as principais empresas do ramo passaram por um intenso processo de consolidação. A onda de fusões e aquisições que se seguiu levou ao surgimento de novos arranjos produtivos – tema do próximo capítulo – o que impossibilita a comparação do nível de emprego por empresas no período posterior.

Quatro das seis maiores fornecedoras (na época) de materiais bélicos apresentaram pouca variação no número de empregos no começo dos anos 1990 – é o caso de Raytheon, Martin Marietta, Northrop e Lockheed (gráfico 7). Já McDonnell Douglas e General Dynamics, por outro lado, tiveram cortes significativos já nesse período (GAO, 1995a, p. 33).

As demissões também atingiram o setor governamental. Mais de um milhão de funcionários públicos que trabalhavam direta ou indiretamente com a BID foram afastados de seus cargos, sendo demitidos ou encaminhados a outras funções, muitas vezes pior remuneradas. A conjunção dessas duas reestruturações da força de trabalho da defesa levou a um quadro complexo, em que quase 3 milhões de postos de trabalho desapareceram (Gráfico 8).

Gráfico 8 – Cortes no Emprego de Defesa nos EUA (1978-1997)



Fonte: adaptado de Dowdy (1997, p. 88).

Uma segunda estratégia de adaptação das empresas nesse contexto de *overcapacity* foi o **abandono de plantas produtivas e a saída de centenas empresas da BID** no começo dos anos 1990 (GHOLZ; SAPOLSKY, 1999, p. 5). Em sua grande maioria, as firmas de porte médio abandonaram de vez a indústria de defesa – chegando à falência e à venda de bases e sedes inteiras a grandes conglomerados.

As grandes empresas, por sua vez, transferiram parte de suas plantas produtivas para outras regiões dos EUA, que ofereciam melhores condições fiscais e menor valor da mão de obra, além de internacionalizar sua produção – instalando filiais em países com menor regulamentação trabalhista e ambiental, e comprando componentes e peças produzidas no exterior a um valor mais favorável (MARKUSEN; DIGIOVANA; LEARY, 2003, p. XVI; WEBER, 2011, p. 75).

O fenômeno de fechamento de instalações e migração de empresas em busca da redução dos custos de produção ficou conhecido por *bolsões de deslocamento*, e afetou

diretamente regiões dependentes da produção bélica⁴ (MARKUSEN; DIGIOVANA; LEARY, 2003). Durante este período, por exemplo, as empresas Grumman, Lockheed, e Hughes moveram suas operações do Sul da Califórnia e do nordeste dos EUA, para sudeste e norte do país (região de Rocky Mountain) em busca de salários mais baixos, menos sindicatos, impostos reduzidos e menores regulações (WEBER, 2011, p. 79).

Tal movimento trouxe graves problemas às comunidades locais, já afetadas pelo fechamento de postos de trabalho. A BID representava a principal fonte de desenvolvimento de regiões específicas, e o recuo de uma planta produtiva completa afetava a economia local como um todo – reduzia-se a dinamicidade comercial, produtiva e fiscal.

O impacto dos deslocamentos dava-se na totalidade da rede de desenvolvimento que a BID criava, seja pela geração de receita regional, pela ampliação do emprego estável e sazonal, pela promoção e pelo financiamento de pesquisas científicas ou pelos efeitos econômicos secundários. Por esse motivo, muitas empresas e comunidades locais seguiram como promotoras ativas de orçamentos de defesa mais elevados via *lobby* e pressões congressistas e no senado (MARKUSEN; DIGIOVANNA; LEARY, 2003, p. XVI; GASNLER, 1998, p. 40; WEBER, 2011, p. 8).

A queda brusca nos níveis de despesas governamentais, de investimentos das empresas de defesa e de geração de emprego e renda era vista, nesse momento, como parte de um processo profundo de desestruturação e desmantelamento da BID e do próprio CMI. A despeito do caráter cíclico intrínseco ao orçamento de defesa em toda a GF, o começo dos anos 1990 parecia indicar uma **desmobilização permanente**, suscitando esses movimentos de abandono setorial e cortes estruturais. A questão é: por que essa redução orçamentária diferia dos demais picos e depressões que caracterizaram a gestão do setor produtor de armamentos estadunidenses durante mais de quatro décadas?

A resposta parece estar relacionada a um fenômeno claro de **erosão da Grande Estratégia estadunidense após o fim da lógica da bipolaridade**. A dinamização da BID havia sido um processo integrante de um conjunto de políticas e práticas que refletiam a visão dos EUA enquanto líderes do mundo capitalista em contraposição ao denominado Bloco Socialista, sendo que seus instrumentos de promoção, estímulo e expansão eram os mesmos que ancoravam a PES do país dentro do sistema da GF, tais como o NSC-68, a SDI, a rede de

⁴ Nas regiões mais severamente afetadas, as perdas foram mais pronunciadas e problemáticas devido ao desaparecimento geral do emprego industrial. Os gastos com defesa serviram, nos EUA, como uma política em prol do desenvolvimento regional, que delineava a paisagem com enclaves de produção especializada e corredores de alta tecnologia, estimulando o crescimento econômico. Os anos 1990 vivenciaram a migração da indústria de defesa em busca de aluguéis mais baratos, mão de obra menos sindicalizada e melhores condições fiscais (SAXENIAN 1995; WEBER, 2011).

parceiros e mercados constituída a partir dos eixos da OTAN e dos Estados-Pino, dentre outros.

O colapso da URSS implicou que os EUA já não contavam com uma ameaça tática clara – como era o *Fulda Gap*⁵ na divisão do continente Europeu. Isso significava que não havia, inicialmente, uma diretriz segura que guiasse a produção dos sistemas que deveriam estar em prontidão e constante treinamento e manutenção, e à disposição de tropas em bases nas quais tais sistemas poderiam ser operados e armazenados (GANSLER, 2011, p. 29-30).

Também representava o desaparecimento de sua fonte de ameaça estratégica direta: os EUA já não enfrentavam outra superpotência comparável a suas dimensões e cujas capacidades nucleares representassem uma ameaça real à sua existência. Assim, a produção da BID já não deveria basear-se no planejamento antecipado de larga escala de sistemas necessários à contenção e dissuasão especificadas pelas doutrinas, pelos regimentos e pelas normatizações elaborados durante a lógica da bipolaridade (GANSLER, 2011, p. 12-15).

A eliminação do principal polo rival internacional questionava a identidade essencial das diferentes linhas de PES do país durante décadas e abria o debate sobre qual seria a estratégia integrada que balizaria sua liderança a partir de então. Em outras palavras, o novo cenário colocava em xeque a GE elaborada e retificada durante toda a GF, e exigia-se uma nova abordagem teórica, política e econômica para a atuação internacional do país. No entanto, construir uma nova GE para enfrentar os desafios econômicos e securitários impostos pela dissolução da URSS, bem como planejar e guiar a BID correspondente a essa nova postura, mostrou-se uma tarefa bastante difícil para o país (WATTS, 2008, p. 26-28).

Alguns autores identificam que a GE resultante do final da GF mostrou-se errática, contraditória e com consequências que se estenderiam até os dias atuais (GANSLER, 2011; MARTEL, 2014; WATTS, 2008). Aponta-se a incapacidade de elaboração de uma nova postura coerente dos Estados Unidos que englobasse **políticas industriais para a BID em evolução, políticas macroeconômicas que lidassem com o déficit fiscal e a nova natureza do dólar, uma doutrina militar correspondente à PES pós-Guerra Fria e a criação e adaptação de arranjos institucionais internacionais que respaldassem e acomodassem as mudanças do SI**. Como aponta Visentini (1992), foi um novo momento de desordem internacional.

⁵ *Fulda Gap* é o nome da região de fronteira da Alemanha dividida, que, durante a GF, era vista como uma brecha territorial que representava uma rota óbvia para um ataque hipotético terrestre soviético. Muitas simulações levaram em consideração a possibilidade de um confronto direto entre EUA e URSS nessa região, o que ensejou a preparação e o fortalecimento militar dos dois Estados na zona e em áreas subjacentes.

De modo que a BID sofreu importantes impactos, especialmente devido a outro legado da GF que se fazia um fator-chave para a sensação de urgência em ajustar-se o tamanho, os contornos e os objetivos do *procurement* militar: a revolução da informática e dos meios de comunicação e controle que vinha em ascensão desde finais dos anos 1980. A intensificação tecnológica e a maior complexidade assumida pelos sistemas militares após a campanha do Vietnã e, especialmente, com a Operação Tempestade no Deserto, em 1991, encareceram o custo unitário dos grandes sistemas de defesa.

Aeronaves, sistemas navais e blindados valorizavam-se exponencialmente. Os sistemas anteriores à revolução tecnológica se tornavam velhos e com maior custo de manutenção e os novos projetos simulavam despesas ainda maiores (DUNNE, 1995, p. 426; GANSLER, 2011, p. 31). Assim, em um cenário de ampliação dos custos produtivos, a redução orçamentária parecia um contrassenso.

Causava uma **espiral decrescente**: o orçamento reduziu-se substancialmente, a demanda por materiais bélicos caiu drasticamente, os equipamentos se tornavam velhos e com alto custo de manutenção e os novos sistemas estavam cada vez mais caros. De tal modo, entre 1990 e 1995, reduziu-se notavelmente o número de grandes sistemas demandados pelo Pentágono. O Quadro 10 abaixo expõe essa questão – para o ano fiscal de 1995, o DoD requereu apenas seis novas embarcações e nenhum tanque ou veículo blindado (GANSLER, 2011, p. 31).

Quadro 10 – Aquisições de Grandes Sistemas 1985-1995

	1985	1990	1995
Navios	29 unid.	20 unid.	6 unid.
Aeronaves	943 unid.	511 unid.	127 unid.
Veículos Blindados	720 unid.	448 unid.	0 unid.

Fonte: adaptado de Gansler (2011, p. 31).

Em suma, todas essas problemáticas exigiam urgência na idealização de um **novo paradigma para a BID**, condizente com a rubrica orçamentaria dos anos 1990, o cambiante cenário internacional, as demandas baseadas nos novos conceitos operacionais, nas *novas ameaças* e na incorporação das tecnologias militares em ascensão. Esse processo, de reformulação e condução da reestruturação da BID deu-se em meio à identificação, por parte do *establishment* do governo Bush, dos novos desafios estratégicos do pós-Guerra Fria.

4.2 DESAFIOS ESTRATÉGICOS À REFORMULAÇÃO DA BID NO PÓS-GUERRA FRIA

A dificuldade em se construir esse novo paradigma da BID se deveu a uma multiplicidade de fatores que serão abordados nesta seção. De certo modo, todos tangenciavam a seguinte questão: a GE da GF se fundava, em grande medida, na busca por superioridade econômica, tecnológica e militar em relação à URSS; de modo que, juntamente ao desmantelamento do Bloco Socialista, o período pós-Guerra Fria encerrou **grandes alterações em todos os aspectos da então disputa bipolar**. Isso impactou significativamente a base de defesa. Veremos nas seguintes subseções o porquê.

4.2.1 Dividendos da Paz, Segurança Econômica e Promoção das Vendas Militares Estrangeiras

O fim da GF provocou nos Estados Unidos, inicialmente, uma retomada da postura isolacionista no âmbito econômico à semelhança do programa *American First*⁶: o governo Bush voltou suas preocupações para questões econômicas e sociais internas. A gestão de Reagan, a despeito do maior volume de gastos governamentais para a defesa nacional, havia reduzido consideravelmente os investimentos em outras áreas socioeconômicas importantes, como saúde, infraestrutura, educação e seguridade social. Dada a relativa marginalização das demais pastas ministeriais durante os últimos anos da GF, aumentaram as pressões pela apropriação de recursos antes destinados ao DoD por outras áreas estatais após a dissolução da URSS (GANSLER, 2011, p.6).

Nesse sentido, ganhou peso no debate nacional a distribuição dos então chamados “**Dividendos da Paz**”, que apontava que as centenas de bilhões de dólares gastos com defesa poderiam ser, então, redirecionado para resolver os demais problemas da nação. A partir dessa concepção, surgiram diversas teorias sobre a existência de um **triângulo de ferro** que pressionava para a manutenção de contratos considerados desnecessários e desfavoráveis ao DoD e à nação (ver Capítulo 2) (DUNNE, 1995, p. 422-424; GANSLER, 1998, p. 2; MARKUSEN; DIGIOVANNA; LEARY, 2004, p. XV).

⁶ *America First* foi importante expressão da política externa dos Estados Unidos no período pré-Primeira Guerra Mundial, que previa a abstenção do país da intervenção direta em qualquer conflito ou conflagração europeia. Essa diretriz foi relida diversas vezes na História do país. Nesse momento, pregava a introspecção política da nação, que deveria prestar mais atenção aos problemas internos, como o grande déficit público deixado pela administração de Ronald Reagan (1981-1989), e enxugar sua participação internacional (MARTEL, 2015, p. 209).

Foram criadas comissões governamentais para tratar da redução orçamentária, que apontaram algumas questões tidas como precárias na relação DoD-BID, como elevados custos de produção de certos sistemas, alto tempo de desenvolvimento, grande custo de operação e manutenção dos sistemas da SDI, e os conhecidos escândalos de fraudes e corrupção do *buildup* de Reagan. Generalizou-se a ideia de que o subsídio à indústria de defesa deveria ser reduzido, e plantas governamentais como depósitos, arsenais e laboratórios precisariam ser encolhidos ou eliminados em um futuro previsível (GANSLER, 1998, p. 10).

No entanto, os relatórios reconheciam que o problema era complexo: os cortes na BID, que começaram do final do governo Reagan e acentuaram-se nos cinco anos da gestão Bush, afetaram investidores, trabalhadores e comunidades locais. A BID era uma fonte de desenvolvimento tecnológico e produtivo essencial e os cortes no emprego no setor da defesa consistiam em parte importante do quadro de problemas econômicos e sociais identificados pelo Congresso estadunidense na época (GANSLER, 1998, p. 4-6; WEBER, 2011).

Segundo o governo Bush, os efeitos macroeconômicos somados aos efeitos locais do fechamento de plantas e da redução da capacidade produtiva poderiam exacerbar os problemas nacionais, especialmente no que tange à questão da competitividade industrial internacional do país. Nesse eixo, a problemática nacional tangenciava um novo desafio internacional. A dissolução da URSS havia reacendido uma série de disputas no seio do grupo de potências capitalistas.

O cenário competitivo econômico internacional havia mudado consideravelmente, com Japão substituindo a Rússia como principal ameaça à liderança estadunidense. Sua ascensão econômica era vista como um desafio aos formuladores de política externa dos Estados Unidos, uma vez que suas fábricas – especialmente a automobilística – superavam as inovações e as vendas das empresas estadunidenses, e o país configurava-se no maior detentor da dívida pública dos EUA (GILPIN, 2002; ARRIGHI, 1996).

Enquanto crescia a força industrial do Japão, e, também, da Alemanha, os EUA estavam perdendo a liderança tecnológica em várias áreas críticas, como materiais avançados, dispositivos semicondutores, tecnologia de imagens digitais, armazenamento de dados de alta densidade, optoeletrônica, dentre outros. Todos esses campos eram essenciais para a indústria militar e para o crescimento econômico nacional, e a retração dos investimentos na BID deixariam os EUA mais atrás nessa *corrida tecnológica*. Em resposta, inicialmente, o governo Bush acusava os países de práticas desleais de comércio (dumping, restrições comerciais) nos fóruns de disputas internacionais (CEZAR, 2009, p. 61; FIORI; MEDEIROS; SERRANO, 2008, p. 35; GANSLER, 1998, p. 6).

Uma segunda resposta, que vigorou durante o final dos anos 1980 e os anos 1990, foram as sucessivas variações nas taxas de juros na tentativa de atrair capital e investimentos para a indústria estadunidense (BRENNER, 2003). No entanto, as tendências adversas na produtividade industrial e no balanço comercial seguiam em curso nos Estados Unidos quando da ascensão do governo Bush. Uma reestruturação significativa da indústria estadunidense era necessária para alcançar competitividade internacional, e a BID era apenas um componente dessa crise generalizada. Nesse sentido, o termo **Segurança Econômica** passou a ser empregado de maneira recorrente pelo governo de George H. W. Bush (GANSLER, 1998, p. 2; MARKUSEN; DIGIOVANNA; LEARY, 2004, p. XV).

Dentro desse conceito, o *Department of Commerce* foi agregado ao *National Security Council* pela primeira vez, e a PES dos EUA passou a elencar como ameaça nacional o desenvolvimento econômico e tecnológico de países antes apoiados pelos EUA, como as ex-ditaduras sul-americanas, os Estados-Pino regionais e as potências europeias. Também figuravam entre as ameaças ao desenvolvimento econômico do país os Estados que antes eram membros do Pacto de Varsóvia (GANSLER, 1998, p. 3; GILPIN, 2002, p. 380). Nesse sentido, os desenvolvimentos militares de países antes considerados de segunda classe agora configuravam problemas econômicos, tecnológicos e militares para a atuação internacional dos EUA.

Dentro da nova lógica da Segurança Econômica, o grande desafio do pós-Guerra Fria seria manter as capacidades estatais, incluindo a superioridade tecnológica, com uma grande redução orçamentária, sem prescindir da indústria de defesa, sendo essa um setor líder na economia, cujo desmantelamento ameaçava tanto a segurança territorial quanto o crescimento econômico (GANSLER, 1998, p. XIII).

De modo que a solução encontrada pelo governo, nesse sentido, foi a promoção da abertura dos mercados de defesa à concorrência estrangeira. A ideia era **incentivar as Vendas Militares Estrangeiras (VME)** das firmas nacionais, apoiando os principais *players* da BID, de modo que a produção não dependesse apenas das demandas das FA estadunidenses e de suas incursões internacionais.

Assim, a BID poderia manter um certo nível de produção dos sistemas mais avançados, que seriam exportados, arrecadando-se mais dólares via balanço de pagamentos dos EUA. A BID não venderia mais apenas a alguns aliados, ou aos países membros da OTAN, mas expandiria seu mercado de maneira profissional, prospectando cenários mais lucrativos (MARKUSEN, 2000).

Essa estratégia obteve grande êxito: entre 1984-1994, a fatia estadunidense do mercado mundial de exportação de armas mais que duplicou. OS EUA conseguiam inundar outros mercados, anteriormente relegados, como Ásia e Oriente Médio⁷ (DUNNE, 1995, p. 95). Com o fim da URSS, o país substituiu, em alguns setores, a exportação de armamentos russos para os países do leste europeu, África e Oriente Médio. Essa tendência se ampliaria até o final do governo Bush, especialmente após o sucesso do país no Golfo, em que seus sistemas ficaram conhecidos no mundo todo por obter do inimigo uma derrota rápida e *fácil*. De modo que, em 1992, os Estados Unidos haviam capturado 60% do mercado de vendas militares estrangeiras, e em 1993, 70% (GANSLER, 2011, p. 43).

No entanto, essa nova postura mais *comercial* à venda de armas se chocava com a PES dos Estados Unidos, que, como veremos a seguir, elencava a proliferação de armamentos como uma das *novas ameaças para o século XXI*. Se, por um lado, o país elencava a difusão de armamentos nuclear e convencional como um ponto de instabilidade internacional, por outro, vendiam armamentos a países rivais dentro de uma mesma região, sob o pretexto de *devolver* o equilíbrio de forças e proporcionar estabilidade (GANSLER, 2011, p. 43).

Por fim, se, de certa maneira, a questão da competitividade internacional e segurança econômica se refletiu na BID a partir da política de promoção das VME, os problemas relacionados com a falência de empresas, redução da força de trabalho e fechamento de bases produtivas não estavam solucionados. Isso porque a exportação de armamentos atingia, especialmente, algumas das grandes empresas

Alguns dos *prime contractors* apareciam como *campeãs nacionais* e arrecadavam receitas com a exportação de armamentos, o que dava um respiro ao setor. No entanto, a venda internacional era limitada, e valia-se da exportação de produtos já construídos na época da GF. Ainda, o mercado global era incerto, e várias empresas europeias ganhavam espaço, como seria o caso da BAE⁸, de modo que as VME não serviam de baliza segura da produção futura (WEBER, 2011).

Por fim, como veremos a seguir, as mudanças na doutrina militar e a identificação de novas ameaças securitárias internacionais e mesmo um novo modo de fazer a guerra,

⁷ Durante a campanha presidencial de 1992, o presidente George Bush aprovou a venda do caça F-16 para Taiwan, de F-15 para a Arábia Saudita e de tanques M1- A1 (Abrams) para Kuwait e Emirados Árabes Unidos, por exemplo. Houve um crescimento das vendas para os mercados dos países produtores de petróleo do Oriente Médio (GANSLER, 2011, p. 43).

⁸ A BAE Systems nasceu da fusão entre a British Aerospace e a Marconi Electronic Systems, e ganhou grande espaço no mercado de VME, figurando, hoje em dia, dentre as principais fornecedoras do DoD. Seu nascimento esteve associado, na época, com um processo mundial de internacionalização da produção de armamentos, que envolvia acordos de joint ventures, produção licenciada, fusões transfronteiriças, colaborações, acordos *off-sets*, dentre outros (DUNNE, 1995, p. 426).

implicaram grandes desafios à reestruturação da BID estadunidense, reduzindo-se, ainda mais, a importância das pequenas e médias empresas produtoras de armamentos e levando a um novo contexto de aquisições e funcionalidade dos sistemas de defesa.

4.2.2 Engajamento Seletivo, Revolução dos Assuntos Militares e Produção *Just in Time*

Se, por um lado, o fim da GF havia levantado dúvidas acerca da competitividade internacional econômico-produtiva dos Estados Unidos, por outro, consolidou a nação como única superpotência em termos político-militares no SI. Esse momento de unipolaridade⁹, que ficou bastante notório após a rápida vitória do país no Golfo, em 1991, veio acompanhado da emergência de novos temas internacionais, como a globalização e a interdependência, e da identificação de novas ameaças à segurança internacional (KRAUTHAMMER, 1991; STORTI, 2009, p. 5; WOHLFORTH, 1999).

Desaparecido o inimigo soviético, não havia a percepção clara de um inimigo capaz de desafiar militarmente os Estados Unidos. De modo que estava em aberto qual seria o **novo parâmetro, em termos de ameaça internacional, que demarcaria a produção bélica nacional**. Se bem é verdade que o planejamento militar nos EUA com o fim da Segunda Guerra passou a ser considerado um fator fundamental para a projeção internacional e a geração de capacidades estatais em tempos de paz, todo planejamento industrial da BID desde então esteve ancorado na competição com o Bloco Soviético.

⁹ Esse momento de unipolaridade se deveu ao fato de que, com o fim da URSS, os Estados Unidos provaram ser o único país do mundo com capacidade de projeção de poder global, sendo detentor da maior marinha do mundo, com uma Força Aérea qualitativamente muito superior a qualquer outro competidor, e com poder nuclear insuperável (WOHLFORTH, 1999).

Quadro 11 – Estratégias de Dissuasão e Contenção da URSS Durante a Guerra Fria

<p>1. Estratégia da Contenção, ou Doutrina Truman. Elaborada por George F. Keenan entre 1947 e 1949 e levada a cabo pela administração Truman. Previa o rearmamento e auxílio econômico e militar estadunidense para conter os avanços comunistas. Os EUA passariam a ter como sua mais alta prioridade a contenção permanente e global da influência soviética, o que demandava o aporte de recursos financeiros dentro dos planos Marshall e Colombo (além de armamentos, suprimentos e apoio logístico e militar) para os países parceiros.</p>
<p>2. Diretrizes do NSC-68, previa um rearmamento maciço dos Estados Unidos e de seus aliados a fim de enfrentar o chamado <i>projeto hostil</i> do Bloco Comunista. Foi ratificado em 1950 e teve influência durante toda a GF. Suas conclusões e recomendações apontavam no sentido de que a solução ao possível conflito com a URSS seria a acumulação no mundo capitalista de instrumentos econômicos e militares – convencionais e nucleares – para dissuadir o inimigo. Assegurou a continuidade da produção bélica nacional, a partir de uma lógica de sinergia entre segurança nacional, economia e política externa.</p>
<p>3) New Look, ou NSC 162/2, rubricado por Eisenhower em 1953. Previa que a GF se prolongaria por anos, o que exigiria maior economicidade dos recursos. Para tal, prescrevia a intensificação do uso de operações secretas e de guerra psicológica, a utilização de bases aliadas na Europa e na Ásia, e a prontidão para o uso de armas nucleares como primeira resposta a qualquer ação agressiva soviética, seja ela convencional ou nuclear. Estimulou-se o desenvolvimento de sistemas estratégicos e mísseis de alcance espacial e o reforço de armas nucleares táticas, que incluíam ogivas nucleares para peças de artilharia e mesmo carga nuclear de profundidade. Também os aliados europeus seriam equipados com armas atômicas táticas. A doutrina de ameaça nuclear seguia a ideia de <i>retaliação maciça</i> que tinha como um dos principais instrumentos a aviação estratégica norte-americana. Essa doutrina previa que a segurança dos Estados Unidos dependia, basicamente, de uma grande capacidade de retaliação instantânea em locais escolhidos pelos norte-americanos. Dentro dessa lógica, estava já a ideia de superioridade tecnológica e de articulação conjunta com exércitos europeus e de outras regiões, articulando-se os braços regionais da OTAN (como SEATO e CENTO).</p>
<p>4. Resposta Flexível, elaborada por Kennedy e implementada a partir de 1961, a qual dava implicava no retorno à resposta simétrica com relação à URSS, enfatizando outros instrumentos que não militares para a contenção;</p>
<p>5. Détente, delineada por Nixon e Kissinger nos anos 70, após os problemas na Campanha do Vietnã, a qual visava a uma maior flexibilização nas relações com a URSS, procurando incluí-la em compromissos com a ordem mundial. Incluía a normalização das relações com a China, a maior participação dos membros da OTAN na estabilização regional, e o estabelecimento de <i>Estados Pino</i>, que se encarregariam da segurança nas regiões. Dentro dessa lógica, todos os aliados deveriam desenvolver capacidades de dissuasão convencional própria, e mesmo capacidades nucleares controladas, no que ficou conhecido como <i>Doutrina Schlesinger</i>.</p>
<p>6. Segunda Guerra Fria, levada a cabo por Ronald Reagan durante os anos 1980. Trata-se de uma retomada da corrida armamentista com a URSS, incluindo o programa <i>Reagan's Buildup</i>, baseado na superioridade tecnológica, especialmente aeroespacial, que desenvolveu a SDI, ou Guerra nas Estrelas, que visava à construção de um sistema antimísseis em todo Atlântico Norte para obter completo controle do espaço e tornar-se inalcançável às ogivas soviéticas. Dentro da Segunda Guerra Fria houve também uma completa reforma na BID e nos processos aquisitivos, dentro da <i>Goldwater-Nichols Act</i>.</p>

Fonte: adaptado de Brzezinski (1986); Gaddis (2005); Estados Unidos (1950); Iakovkev (1988); Sagan (1989); Sellers; May; Mcmillen (1990); Silverstone (2014); Slantchev (2005); Storti (2009).

Os documentos que guiavam a disposição de armamentos, os planos táticos e estratégicos que delineavam o tipo de armamento e suprimentos necessários à dissuasão e contenção, e as doutrinas militares baseadas em ampla mobilização nacional consideravam a *ameaça comunista* como primeiro inimigo. Com o fim da GF, a compreensão do cenário internacional mudou, o que suscitou um extenso debate dentro do *establishment* de defesa dos Estados Unidos sobre a **estratégia de segurança nacional, os sistemas de armamentos**

necessários e o tipo de conflagração mais provável nas próximas décadas (STORTI, 2009; WATTS, 2008).

Ao contrário do que muitos previam, a dissolução da URSS não conduziu à paz mundial, nem a uma situação de estabilidade internacional, e os chamados *Dividendos da Paz* mostraram-se bastante ilusórios. Em vez disso, a remoção do guarda-chuva nuclear das superpotências desencadeou uma série de conflitos e conflagrações regionais étnicos, religiosos, nacionalistas e identitários. O dismantelamento do campo socialista agravou problemas socioeconômicos e políticos de seus partícipes, provocando a aceleração de processos de separação. Esse fenômeno se deu de maneira violenta, desordenada e a contragosto da maioria dos países da região¹⁰ (VISENTINI, 1992).

Mesmo no bloco capitalista, o fim da URSS não levou a um processo de estabilidade e cooperação. Como vimos acima, houve um acirramento da disputa internacional em termos econômicos e tecnológicos. Posteriormente, já em finais dos anos 1990, o quadro se modificaria novamente, com o processo de ascensão e a retomada de novos polos regionais, para além de Japão e Alemanha, como China, Rússia, Grã-Bretanha, França e Índia (GANSLER, 1998, p. 3; HUNTINGTON, 1999; NYE JUNIOR, 1990; VISENTINI, 2012, p. 271-272).

Assim que, sob liderança do Secretário de Defesa Dick Cheney, e seu Subsecretário Paul D. Wolfowitz, entre 1989 e 1990, os Estados Unidos passaram a identificar uma série de ameaças mais difusas à segurança nacional (chamadas *new threats*). Estas iam desde a ascensão de potências contrárias à liderança estadunidense até ameaças mais difusas como terrorismo, guerras e desordens civis e regionais, levantes de grupos armados, dentre outros.

Dentro das novas ameaças, estava a então denominada *proliferação armamentista*. A gestão Bush apontou que, após anos de desenvolvimentos militares sob a GF, havia o perigo iminente de que armas de destruição em massa e sistemas convencionais avançados pudessem chegar nas mãos de grupos armados, terroristas e separatistas, que poderiam ser financiados por Estados nacionais, por outros grupos armados ou atuar sozinhos. Estes teriam capacidade militar e de inteligência e representariam uma fonte de desordem importante ao SI (GANSLER, 1998, p. 2-3).

Segundo os EUA, a proliferação armamentista era um perigo bastante difuso. Incluía os antigos membros da URSS, mas abarcava também uma série de países que haviam

¹⁰A dissolução da URSS foi indesejada pela maioria dos Estados-membros. Nos anos 1990, o colapso do Bloco Socialista levou ao surgimento de 15 nações independentes, quase todas com problemas na legitimação do novo poder político vigente, na economia, no sistema monetário nacional, dentre outros.

desenvolvido capacidades militares durante a GF, muitos deles com o aval e apoio estadunidense. Apontava-se que havia ogivas nucleares espalhadas pelo mundo (especialmente nos ex-Estados membros da URSS¹¹) e que se havia difundido *know-how* de tecnologias e capacidades avançadas em regiões como Oriente Médio, Ásia, América do Sul e África.

Formava-se, então, um *eixo de proliferação de capacidades armamentistas avançadas*, que, segundo os EUA, seria um grupo de países que já teriam capacidades nucleares, químicas, biológicas e missilísticas (GANSLER, 1998, p. 14; SPECRTOR, 1990; HARRIS, 1992; KARP, 1991).

Quadro 12 - Proliferação de Capacidades Armamentistas Avançadas Segundo Analistas Estadunidenses, 1990

	Nuclear	Química	Biológica	Missilística
Egito		X		X
Etiópia		X		
Irã	X	X		
Iraque	X	X	X	X
Israel	X	X		X
Líbia	X	X	X	X
Arábia Saudita				X
Síria		X	X	X
Mianmar		X		
China	X	X	X	X
Índia	X	X		X
Coreia do Norte	X	X	X	X
Coreia do Sul		X		
Paquistão	X	X		X
Taiwan	X	X	X	
Vietnã		X		
Argentina	X			
Brasil	X			X
África do Sul	X			X

Fonte: adaptado de Gansler (1998); Spector (1990); Harris (1992); Karp (1991).

De modo que o controle armamentista necessitaria ações coletivas lideradas pelos EUA, que seriam o único país com o poder de identificar e pressionar pela limitação das

¹¹Apontava-se, por exemplo, que, além da Rússia, que havia retido 7.213 ogivas nucleares, a Ucrânia teria 1.400 ogivas, Belarus mantinha 80, e o Cazaquistão teria cerca de 1360 ogivas (GANSLER, 1998, p. 14).

capacidades avançadas e sofisticadas. Como dito antes, esse ponto da PES era bastante contraditório. Se na teoria, a política externa guiaria a contenção da proliferação de armamentos convencionais e nucleares, na prática, os EUA espalhavam suas armas modernas ao redor do mundo¹² (GANSLER, 1998, p. 61).

Um segundo aspecto das “novas ameaças”, advinha justamente da conjectura de que, com o fim da URSS, as principais fontes de distúrbios internacionais seriam **questões pontuais, isoladas e limitadas**. Dada a inexistência de uma superpotência ao par dos EUA, e dada a natureza mais difusa das ameaças internacionais dos anos 1990, o foco da PES seriam conflitos regionais, atos individuais e de grupos não-estatais, disputas locais, dentre outros (GANSLER, 1998, p. 16). Assim, as desordens identificadas e as crises provocadas pela retirada das superpotências de regiões-chave levaram à formulação da **estratégia do Engajamento Seletivo**.

Essa proposição advogava que os EUA deveriam assumir uma atuação militar internacional tópica, direcionada a ações específicas tendo em vista a garantia dos seus interesses nacionais e a manutenção generalizada da estrutura do SI. A atuação no Golfo Pérsico, região de interesse nacional em termos geopolíticos e econômicos, se inseriu nessa nova lógica, bem como as intervenções posteriores na Somália (1977-2009), Bósnia (1992-1995), Ruanda (1990-1994) e Kosovo (1996-1999), dentre outras (ART, 1998-99; POSEN; ROSS, 1996-97, p. 21).

O Engajamento Seletivo foi utilizado pelos EUA para justificar, durante todo o período aqui analisado, atuações isoladas e unilaterais para defender os chamados *interesses nacionais* (MEARSHEIMER, 2011). Os pretextos das campanhas no exterior listavam objetivos como:

- a) prevenir ataques diretos aos EUA, evitando que armas de destruição em massa químicas, nucleares e biológicas caíssem em mãos erradas;
- b) manter o fornecimento de petróleo a preços estáveis;
- c) preservar uma ordem econômica aberta;
- d) incentivar a expansão da democracia e o respeito pelos Direitos Humanos; e
- e) proteger o meio ambiente (ART, 1998-99; REIS, 2007; STORTI, 2009).

A despeito da retórica política, na prática, a atuação do país no Oriente Médio e Balcãs inseria-se na intenção afastar a influência soviética dessas regiões de interesse geoestratégico, derrotar forças nacionalistas não-alinhadas aos interesses estadunidenses, como o partido

¹²Dois anos após a Guerra do Golfo, por exemplo, os Estados Unidos contribuíram com cerca de metade dos 45 bilhões de dólares envolvidos no fluxo de armas para o Oriente Médio (GANSLER, 1998, p. 61).

Baath no Iraque¹³, e impedir a ascensão de polos regionais que desafiassem a liderança dos EUA (NEVES JÚNIOR., 2015, p. 55-56).

Cabe notar, ainda, que desse novo panorama estratégico identificava-se uma transição do perfil da guerra dos anos 1990. Por serem questões pontuais, regionais e localizadas, as *novas guerras* seriam **conflagrações de baixa intensidade** desencadeadas por confrontos político, econômico e militares regionais, de baixa duração, com objetivos limitados, e num ambiente com forças irregulares. De modo que as *guerras do futuro* requereriam pouco esforço militar, alta mobilidade e novas doutrinas operacionais segundo a PES dos EUA (CREVELD, 1991; STORTI, 2009, p. 37-39; TOFLER; TOFFLER, 1994).

Essa nova visão da guerra advinha de diversas formulações teóricas inspiradas na Guerra do Golfo e na chamada **Revolução dos Assuntos Militares (RAM)** – tema da próxima subseção. Como veremos, a RAM, aliada às lições do Golfo e às novas percepções de ameaças levariam à reafirmação da necessidade de se remodelar não só a BID, mas também o próprio Perfil de Forças que sustentava as suas demandas e requisições.

4.3 REVOLUÇÃO DOS ASSUNTOS MILITARES, ENGAJAMENTO SELETIVO NOVO PERFIL DE FORÇAS

Desde os problemas advindos da Guerra do Vietnã, relacionados, especialmente, a seu elevado custo em termos de vidas estadunidenses (ou o conhecido fator CNN¹⁴), houve uma série de esforços de modernização militar que enfocaram em reduzir o componente humano e aumentar a intensidade tecnológica. Tais iniciativas, levadas a cargo pelos governos Carter e Reagan, tiveram como marcos a Doutrina da Batalha Aeroterrestre (1982), as regulamentações de interoperabilidade e reformas administrativas do *Goldwater Nichols Act* (1986) e a própria SDI (REIS, 2017, p. 28).

No começo da gestão Bush, especialmente após a Guerra do Golfo, surgiram proposições teóricas que reconheciam contribuição do desenvolvimento tecnológico militar como revolucionária, **alterando-se a própria natureza da Guerra**. No Iraque, os sistemas da Segunda Guerra Fria foram colocados em prática pela primeira vez, e demonstraram o

¹³Também com representatividade na Síria e no Líbano.

¹⁴O fator CNN ficou conhecido na Guerra do Vietnã, em que a transmissão da guerra em tempo real causou comoção generalizada por parte da opinião pública, que passou a exercer pressões sobre os tomadores de decisão para acabar com a investida estadunidense. A ideia de que não se toleravam mais guerras longas, com grandes baixas, relacionou-se diretamente com os desenvolvimentos tecnológicos posteriores e o próprio fim da conscrição abordado no capítulo anterior (GANSLER, 1998, p. 11; STORTI, 2009, p. 53).

poder esmagador das FA estadunidenses e de seus armamentos em conflagrações convencionais.

Desde então, pesquisas apontavam que a evolução da tecnologia militar havia levado a uma verdadeira RAM. O tema apareceu em 1992, em um estudo do Pentágono intitulado *The Military-Technical Revolution a Preliminary Assessment*, de Andrew F. Krepinevich. O relatório analisava a experiência do Golfo, a partir do impacto do uso de tecnologias da informação na Guerra, e avaliava as mudanças geopolíticas e técnicas em que os planejadores militares dos Estados Unidos deveria focar sua atenção a partir do novo paradigma produtivo-tecnológico da BID. Em 1993, Andrew Marshall, analista do Pentágono, trouxe pela primeira vez o termo Guerra da Informação, referindo-se à estratégia de degradar, destruir e romper os sistemas de informação do adversário, protegendo, simultaneamente, as próprias operações de informação (BIDDLE; 2004; KREPINEVICH, 1992; MAHKEN, 2008; REIS, 2017).

Nessa perspectiva, os papéis da moderna Força Aérea e da digitalização dos armamentos foram especialmente exaltados após as exitosas Operações Escudo e Tempestade no Deserto (e, posteriormente reforçada com a Operação Força Aliada nos Balcãs em 1999). A experiência da campanha do Golfo balizou toda a **reformulação da BID e do próprio Perfil de Forças** estadunidense a partir de então (NEVES JÚNIOR. 2015).

A GE dos EUA no pós-Guerra Fria foi fortemente marcada pelo que posteriormente ficou conhecido como lições do Golfo, que também contaram com grande influência das guerras Árabe-Israelenses¹⁵, e que, segundo Gansler (1998), apontavam a necessidade de uma *nova defesa*, que deveria incluir:

¹⁵Baseadas, especialmente, na construção da supremacia e controle do espaço aéreo e o uso de operações em profundidade, manobras de ação indireta, ataques aéreos decapitantes e operações especiais. Previam íntima conexão entre forças aéreas, terrestres e navais, por um lado, e o uso intenso de tecnologia, por outro (TRIZOTTO, 2016).

Quadro 13 - Lições da Guerra do Golfo para a *Nova Defesa* Estadunidense

• <u>Monitoramento global permanente</u> , noite e dia, sob qualquer condição climática;
• <u>Armamento guiado de precisão</u> que funcionasse, também, sob qualquer condição climática;
• <u>Eliminação da capacidade antiaérea</u> inimiga;
• <u>Localização e destruição</u> de alvos móveis;
• <u>Inteligência em tempo real</u> e sistemas de gerenciamento, comando e controle;
• <u>Sistemas de negação da informação</u> ;
• Contramedidas ativas aos sistemas de monitoramentos inimigo (<u>contramedidas eletrônicas e tecnologia furtiva – <i>stealth</i></u>);
• <u>Capacidade de resposta rápida</u> , alta mobilidade e projeção do poderio nacional a regiões longínquas;
• <u>Tropas leves, com deslocamento rápido</u> , com armamentos de alto poder de fogo, sistemas preferencialmente não-tripulado (ou pouco tripulado) e com alta probabilidade de sobrevivência;
• <u>Comando conjunto das FA</u> , com uma doutrina de operações conjugadas intensificada;
• <u>Operações ininterruptas</u> , com dispositivos de visão e vigilância noturna; e
• <u>Realidade virtual</u> , a partir da criação de teatros sintéticos de guerra que permitam o treinamento de tropas e o desenvolvimento de novas armas e táticas de batalha.

Fonte: adaptado de Gansler (1998, p. 12).

Como se pode notar, a influência da Guerra do Golfo previa uma inflexão da própria natureza da guerra: a predominância do atrito (forças grandes e pesadas) da GF dava espaço para uma guerra baseada em informação. Esta seria decidida não mais pela construção em massa de capacidades nucleares e convencionais estratégicas, pelo posicionamento de enormes contingentes militares na Europa, e pela disposição em grande escala de sistemas de armas e suprimentos.

Agora, a guerra seria definida pelas capacidades de inteligência em tempo real, vigilância 24 horas por dia, comando e controle integrados e avançados e pela negação dos sistemas de inteligência inimiga. De modo que os novos aspectos trazidos pelas *new threats*, aliados à lógica do Engajamento Seletivo e intensivo em tecnologia materializada no Iraque, relacionavam-se diretamente com a necessidade de alterar a forma e o conteúdo da BID.

Se antes as demandas securitárias se relacionavam com uma estratégia baseada em plataformas (embarcações, aeronaves e tanques) agora baseava-se em sistemas de informação (sensores, computadores, inteligência, comunicações, simulações). De modo que o novo tipo de ameaça e sua guerra correspondente previam outra combinação de sistemas e serviços requeridos pelas FA, substancialmente oposta ao da GF. O *procurement* deveria primar por sistemas não-tripulados, munição guiada de precisão, sistemas de visão noturna, tecnologia furtiva, capacidade avançada de navegação e posicionamento, dentre outros (BIDDLE, 2004; GANSLER, 1998, p.10-11, 36-37; GANSLER, 2011, p. 40; MAHNKEN, 2008; NEVES JÚNIOR., 2015).

O próprio componente humano era relegado a um segundo plano na guerra. A RAM possibilitaria a ampliação do controle operacional das guerras a fim de viabilizar o uso mínimo força terrestre. Tecnologia e precisão substituiriam o imenso poder terrestre usado nas duas guerras mundiais e nas conflagrações da Guerra Fria. De modo que seriam necessários contingentes limitados, altamente móveis, especializados, que serviriam de apoio às investidas aéreas em operações cirúrgicas. Esse novo papel do Exército, agora reduzido à condição de suporte à projeção de força, lançou as bases para novas formas de organizar as FA e a indústria de defesa (MAHNKEN, 2008; NEVES, JÚNIOR., 2015; REIS, 2017).

As concepções provenientes das lições do Golfo e das concepções da RAM definiram os rumos das reformas. Dentro da lógica de redução orçamentária, valendo-se do fim da conscrição e inspirados nas novas doutrinas operacionais, os formuladores de políticas de defesa nos EUA passaram a prescrever a reformulação do Perfil de Forças estadunidense. Este se deveria consistir em um corpo enxuto, com grandes habilidades, munidos com alta tecnologia e dados de inteligência excepcionais (GANSLER, 1998, p. 13; REIS, 2017, p. 28).

Nesse ínterim, no início de 1989, o Estado-Maior Conjunto do General Colin Powell começou a explorar uma estrutura substancialmente diferente de força. Previam-se cortes de pessoal em todos os serviços militares ao longo de um período de cinco anos. A Força Base que o Presidente Bush enviou ao Congresso em fevereiro de 1991 propôs a redução do Exército para doze divisões ativas (em vez das 20 divisões ativas de 1988), a contração das alas da Força Aérea para quinze alas ativas, a diminuição dos vasos da Marinha dos EUA a 451 navios (incluindo 12 porta-aviões), e o corte em pessoal militar ativo para cerca de 1,6 milhão (em vez dos 2,2 milhões de 1988) (GANSLER, 2011, p. 27; LARSON; ORLETSKY; LEUSCHNER, 2001, p. 49-56; WATTS, 2008, p. 30-31).

Essa tendência de redução no contingente e no número de sistemas de cada Força se intensificou no governo Clinton. Sob a gestão de defesa de William Perry, seriam publicados dois importantes documentos, o *Joint Vision 2010* – um guia para futuras alterações na organização das FA –, e a Revisão Quadrienal de Defesa, que reconhecia explicitamente a existência de uma RAM em curso e previa maiores cortes no componente humano da defesa nacional (MAHNKEN, 2008).

Durante toda década de 1990, e, especialmente após o 11 de Setembro, a redução do contingente militar passou a ser acompanhada, também, pela preferência pelo uso de Forças Especiais e de fuzileiros navais, considerados de atuação mais rápida e expeditória, bem como da contratação de forças privadas de segurança (mercenários). Nesse sentido, as FA

deixaram de prestar uma série de serviços e foram adquirindo, especialmente nos anos finais do governo Clinton, novas funções (GANSLER, 2011; REIS, 2017).

A Força Aérea ganhou maior destaque, e, com ela, *os prime contractors* produtores de aeronaves se estabeleceram como principais players da BID (HARTUNG, 2011). A Marinha passou a ter cada vez mais caráter expedicionário e o Exército tornou-se responsável por apoiar o poder aéreo e realizar investidas rápidas e precisas (REIS, 2017).

Esse rearranjo seguia as diretrizes de Marshall e Cheney para a criação de uma força de capacidade de projeção global ancorada nos EUA, de alta mobilidade, que pudesse substituir a utilização de forças baseadas em regiões próximas a áreas da conflagração. Isso acentuava o caráter intervencionista e unilateral do novo Perfil de Forças estadunidenses e trazia importantes impactos para a BID (HOUSSEIN-ZADEH, 2006; REIS, 2017; TOFFLER, TOFFLER, 1994).

A principal mudança na organização da produção militar dizia respeito à **redução e dinamização do sistema de estoques**, que prevalecia na defesa até então, deixando-se o padrão de produção fordista-keynesiano¹⁶ e **emulando-se o padrão *just in time* toyotista**¹⁷ (GANSLER, 2011, p. 17; NEVES JUNIOR, 2015, p. 93). A produção já não se podia valer de um amplo contingente militar para produzir em escala grandes sistemas, suprimentos, fardamento, peças de reposição, dentre outros. A revolução tecnológica também levava à redução da quantidade de diversos outros sistemas menores. Por exemplo, os avanços em termos de vigilância, identificação de alvos e precisão do disparo implicavam na prescindibilidade de um grande volume produtivo de munições.

Ainda, os prognósticos de especialistas apontavam que, dada a velocidade do avanço tecnológico, o tempo cíclico estimado para os sistemas de defesa dos EUA no começo dos anos 1990 eram incompatíveis com a ideia de manter superioridade tecnológica, uma vez que o tempo de obsolescência seria muito curto, exigindo uma produção *no momento* da conflagração, baseada nas especificidades da guerra local, da região e dos objetivos (GANSLER, 1998, p. 10).

Isso alterou a lógica do planejamento estratégico de defesa nos Estados Unidos, colocando os meios na frente dos fins (REIS; 2017). A BID passou a seguir um modelo baseado na criação de um portfólio de capacidades múltiplas, de modo a se adequar a

¹⁶O padrão fordista-keynesiano é entendido como o modo de acumulação caracterizado por consumo e produção em massa, por investimentos vultosos em capital fixo, e regulado e amplamente estimulado pelo Estado (ARRIGHI, 1996).

¹⁷O padrão toyotismo é inspirado pelas teorias da produção japonesas, com vista à flexibilização na fabricação de produtos a fim de evitar-se a superprodução.

qualquer ameaça em um contexto de *incerteza* (RUMSFELD, 2002). Como afirma Gansler (2011), essa orientação pode ser entendida como uma *não-orientação*, uma vez que estava baseada em pouquíssimo planejamento industrial, ficando bastante à mercê de institutos e dos desenvolvimentos das empresas privadas, e implicava na ausência de preparação estratégica para uma próxima guerra.

4.4 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES: IMPACTOS DO FINAL DA GF E DESAFIOS À REESTRUTURAÇÃO DA BID

Como se viu, o fim da disputa com a União Soviética estabeleceu um novo ambiente estratégico para a organização da defesa nacional. O término da GF trouxe à tona a perspectiva de desmantelamento do setor produtor de armamentos, a partir da gradual **erosão da Grande Estratégia** construída durante os mais de 40 anos da bipolaridade.

O desaparecimento da ameaça estratégica representada pela URSS, e da ameaça tática clara que representava a linha divisória da Europa, obrigou os EUA a abandonarem as estratégias de contenção e dissuasão, deixando em aberto quais diretrizes político-econômico-securitárias balizariam a produção de defesa a partir de então. Tal desafio provou ser uma tarefa difícil e complexa, cujo resultado continuou em aberto no governo Clinton.

Assim que a URSS se dissolveu, houve uma **desconexão entre oferta e demanda da BID** estadunidense. Por um lado, a demanda que era definida pela PES, pelas percepções de ameaça, e pelas políticas industrial e de fomento macroeconômico, estava em processo de reformulação, a partir da identificação de novas ameaças (como proliferação de armamentos avançados e *distúrbios regionais*), da ideia de Segurança Econômica, dos novos conceitos operacionais advindos da RAM e das lições do Golfo.

Por outro, a oferta das empresas seguia guiada pelos programas da Segunda Guerra Fria, pressionando pela manutenção de seus contratos, investimentos e programas. Essa desconexão gerou uma grande capacidade ociosa no setor, que utilizava apenas 35% do capital instalado em 1990.

O começo do governo Bush também foi caracterizado pela pressão orçamentária das demais pastas governamentais dentro do debate da distribuição dos *dividendos da paz*, sendo acometido pela redução mais importante da rubrica de defesa desde o fim da SGM. Os cortes afetaram notavelmente o investimento produtivo a partir da significativa depressão da demanda por grandes sistemas e das reduções reais de *procurement* e PDT&A.

Como primeira resposta, houve uma onda de demissões em massa de trabalhadores industriais nas fábricas de defesa e de funcionários públicos ligados à gestão de defesa. Em poucos anos, cerca de três milhões de postos de trabalho relacionados direta ou indiretamente com a defesa desapareceram. Tal sintoma foi mais pronunciado nas pequenas e médias empresas.

Uma segunda resposta à restrição orçamentária foi a retração produtiva, por meio do abandono de plantas inteiras (ou de sua migração para regiões com menores custos produtivos), e da saída, principalmente de empresas de menor porte e menos especializadas, da BID. Essas duas iniciativas de adaptação – demissões e deslocamentos produtivos – impactaram a economia estadunidense como um todo e, especialmente, afetaram o desenvolvimento de várias regiões produtivas, muitas das quais tinham na BID a principal fonte de produto, emprego industrial, receita fiscal e progresso científico-tecnológico.

Uma terceira resposta, bastante apoiada pelo governo Bush, foi a **ampliação das VME a partir de um viés mais comercial e internacionalizado da BID**, angariando mercados não-tradicionais e substituindo a Rússia como fornecedora de meios de defesa para ex-Estados membros da URSS e países de Oriente Médio e Ásia. Essa orientação era bastante pragmática e ia contra a própria diretriz da PES de combater a proliferação de armamentos no SI. Também era uma maneira de eleger *campeãs nacionais* dentro da defesa, que competissem em um ambiente internacional cada vez mais acirrado – o que, novamente, favoreceu os grandes conglomerados da defesa, e pouco mudou na situação da maior parte das fábricas menores da BID.

Sem uma diretriz clara para a produção da defesa, o novo paradigma assumido pela BID no período foi bastante delineado pelas proposições teóricas encomendadas e formuladas por Marshall, Cheney e Krepinevich acerca do novo cenário estratégico que se construía nos anos 1990. Este estaria caracterizado, segundo o *establishment* de defesa, pela **unipolaridade dos EUA, que deveriam liderar um mundo cujas ameaças securitárias seriam difusas e circunscritas geograficamente**. Tais fontes de ameaça exigiriam um Engajamento Seletivo do país, a partir de intervenções rápidas, de baixa intensidade, com objetivos limitados e cujo sucesso dependeria, basicamente, da capacidade tecnológica estadunidense.

Segundo os teóricos da Revolução dos Assuntos Militares, essa atuação eficaz e eficiente dos EUA seria viabilizada pelos novos sistemas (e plataformas) digitalizados, que haviam alterado a própria essência da guerra (agora definida pelas capacidades de informação), prescindindo de grandes contingentes (o que chamavam de *humanização* da guerra). Isso levou a alterações no Perfil de Forças e na combinação de sistemas e serviços

exigidos pelos militares estadunidenses. A teoria da RAM deu suporte à redução dos contingentes militares apresentadas pelo governo Bush e acentuada na gestão Clinton, e levou a um novo paradigma produtivo da indústria de defesa, inspirado no **modelo japonês toyotista *just in time***.

Nesse sentido, o fim da GF levou à retração do planejamento de longo prazo da produção bélica nacional, que deveria se adaptar de acordo com cada nova intervenção estadunidense, apresentando um portfólio de sistemas avançados tecnologicamente que poderiam ou não ser empregados de acordo com o tipo de conflagração. Essa era uma política industrial bastante frouxa, que **colocava os meios na frente dos fins**, e deixava nas mãos dos desenvolvimentos científico-tecnológicos dos institutos e dos centros de pesquisa das empresas o futuro da produção de defesa.

Em vez de uma Grande Estratégia ampla e geral que guiasse a produção nacional, a própria evolução tecnológico-design-produtiva nortearia os desenvolvimentos das linhas da BID, sendo adaptadas e produzidas de acordo com cada nova investida das FA para além das fronteiras nacionais.

De modo que a reestruturação da BID, que começou nos cinco anos do governo Bush e tomará grandes proporções na gestão Clinton, deixou importantes desafios para as firmas de defesa. A indústria deveria responder às novas necessidades da segurança nacional:

- a) com menos dólares em um cenário de transição tecnológica;
- b) configurando-se em um setor eficiente, inovador, flexível e robusto;
- c) gerando competitividade industrial internacional; e
- d) convertendo e diversificando as plantas às demandas advindas da *nova defesa*.

Preocupada com tais questões, a gestão de George H. W. Bush lançou em seu último ano de governo um programa de conversão da defesa que totalizava 1.7 bilhão de dólares. Ele se tornou a base para o projeto de Clinton em 1993. Tal programa continha ações em quatro frentes (Quadro 14).

Quadro 14 - Quatro Frentes de Ação para a Reestruturação da BID, 1992

<ul style="list-style-type: none"> • <u>Realocar funcionários públicos (militares e civis) e industriais</u> que haviam perdido seus postos de trabalho com o fim da GF;
<ul style="list-style-type: none"> • <u>Auxiliar as comunidades</u> afetadas;
<ul style="list-style-type: none"> • Promover a realização de <u>investimentos em tecnologias de uso dual</u> que possibilitassem a diversificação industrial das firmas da BID; e
<ul style="list-style-type: none"> • Realizar <u>investimentos em tecnologias de uso civil</u> para estimular a economia e prover oportunidades de inversão em P&D para firmas de defesa.

Fonte: adaptado de Gansler (2011, p. 65).

Durante sua campanha presidencial, Clinton havia prometido seguir essas diretrizes a fim de estimular a economia estadunidense, bem como mudar o foco da defesa para a economia civil e promover um viés mais comercial à BID. No entanto, seu amplo projeto, conhecido como BUR, seria o responsável pela maior concentração, pelo maior isolamento e pela ampliação do grau de especialização do setor desde seu advento.

Isso se deveu, especialmente, à política de promoção às fusões e aquisições. Tal medida fazia parte de um grande programa de reformas que impactaram profundamente a estrutura do CMI, levando a relações político econômicas mais estreitas entre o Pentágono e a BID e dificultando a própria gestão de defesa nas próximas décadas.

O próximo capítulo visa a descrever e avaliar, portanto, como se deu e quais as consequências da gestão de Bill Clinton para a organização da produção de defesa nos Estados Unidos no pós-Guerra Fria.

5 A REESTRUTURAÇÃO DA BID NO PÓS-GUERRA FRIA: A POLÍTICA DE FUSÕES E AQUISIÇÕES DE BILL CLINTON (1993-2001)

William (Bill) Jefferson Clinton foi o 42º presidente estadunidense, chegando ao poder sessenta anos após a posse de Franklin Delano Roosevelt, governo que dera início à modernização militar que culminou no advento da BID. Entre Roosevelt e Clinton, haviam passado oito diferentes governos pela Casa Branca, os quais guiaram os rumos da BID enquanto setor produtivo essencial para o desenvolvimento econômico-tecnológico do país e para a criação de capacidade estatais, projeção de força e dissuasão. Bill Clinton assumiu a presidência em um contexto totalmente novo para a indústria bélica.

Os cortes no orçamento do DoD – especialmente em termos de *procurement* e PDT&A – e as mudanças na formulação da GE estadunidense, já iniciada no governo Bush, demandavam de Clinton um **amplo esforço de formulação de políticas que guiassem os ajustes estruturais em curso**, realocassem recursos, reorientassem a mão de obra, dessem um novo norte para a produção de ciência e tecnologia e promovessem investimento e conversão produtiva. Em outras palavras, a gestão de Clinton enfrentava uma missão complexa, semelhante àquela enfrentada por Roosevelt nos anos 1930: era necessário solucionar os problemas fiscais do Estado, coordenar a capacidade industrial, organizar as FA do país e estabelecer a estratégia de projeção internacional (DUNNE, 1995, p. 427; GANSLER, 2011, p. 31).

Diante dos novos desafios estratégicos surgidos com o fim da GF, o governo Clinton pretendia remodelar a BID estadunidense. Sua gestão pretendia tornar a indústria de defesa um setor mais flexível, diversificado, voltado ao mercado civil e ao desenvolvimento de tecnologias duais. No entanto, a solução apresentada e implementada pelos oito anos da gestão de Clinton para a defesa nacional, conhecida por *Bottom-up Review* (BUR), representaria **uma das mais significativas transformações industriais da História contemporânea**, processo que trouxe resultados bastante opostos ao desejado (DOWDY, 1997).

Suas políticas para a indústria bélica impactaram profundamente a estrutura do mercado, levando à alta concentração industrial – em que, do processo de fusão e aquisição de cinquenta empresas, nasceriam apenas cinco grandes conglomerados produtivos – a relações político-econômicas mais estreitas entre o Pentágono e a BID, e à maior rigidez do setor, dificultando a própria gestão de defesa nas próximas décadas (CUSTERS, 2008; GANSLER

2011; KORB, 1996; MARKUSEN, 2000; MARKUSEN; COSTIGAN, 1999; RAPPY, 2000; WEIDENBAUM, 2003).

A reformulação da BID durante os anos 1990, a despeito das pretensões declaradas pelo governo, resultou em um setor com grande resistência política e institucional a mudanças, impondo, muitas vezes, seus interesses privados por sobre os interesses nacionais e as necessidades da PES do país. De modo que, o período de 1993-2001 encerrou um processo de grande evolução da BID, deixando importantes legados para economia de defesa atual dos EUA.

O presente capítulo visa a entender, portanto, **como se deu a reestruturação da BID durante a gestão de defesa de Clinton, e quais suas consequências estratégicas para a organização da produção bélica nacional**. Para tal, o capítulo divide-se em quatro subseções:

- a) a primeira avalia qual debate balizou a nova abordagem para a gestão da defesa nacional do governo Clinton, que fundamentou a decisão pelo plano de ação colocado em prática a partir de meados de 1993, sob o nome de *BUR*;
- b) a segunda parte apresenta e analisa o programa BUR, e suas diversas frentes de atuação, que vão desde a promoção de tecnologias duais, passando por ajuste nas comunidades locais, reciclagem de trabalhadores e estímulo às Vendas Militares Estrangeiras, chegando à famosa política de promoção as fusões e aquisições;
- c) a terceira subseção analisa de maneira mais detalhada esta última área de atuação do BUR, a política de Clinton de apoio à consolidação industrial, que provocou uma onda de megafusões entre 1994 e 1997; e
- d) por fim, a última subseção busca compilar os principais impactos da gestão de defesa de Clinton na BID.

5.1 REINVENTANDO O GOVERNO: REFORMA DO PROCESSO AQUISITIVO E O BUR

O debate eleitoral de 1992, em termos de gestão de defesa, foi fortemente marcado por três temas centrais:

- a) os impactos iniciais dos cortes no orçamento de defesa nas comunidades locais, no investimento produtivo e na geração de tecnologia e indicadores macroeconômicos;
- b) a ampliação dos custos de produção do setor armamentista, e a necessidade de lidar com a espiral decrescente que a BID enfrentava; e

c) o déficit fiscal.

A identificação de um novo ambiente securitário internacional com a dissolução da URSS levou, como vimos, a uma postura intervencionista do país. A nova PES forjada durante o governo Bush implicava que os EUA deveriam seguir se preparando para a atuação em conflagrações futuras, agora com menos dólares e com uma justificativa menos tangível e imediata. A ideia de *guerras regionais, com pequena duração e alta intensidade tecnológica* havia dominado o debate operacional do começo dos anos 1990 e se refletiu, também, nas decisões de Clinton. Durante seu governo, foram realizadas mais de 48 operações militares no exterior (algumas dessas intervenções, as mais discutidas, estão dispostas no Quadro 15). A nova atuação exigia, portanto, a permanência de uma BID forte, porém com menores quantidades e estoques e com mais tecnologia.

Quadro 15 - Principais Intervenções Militares Estadunidenses no Exterior Durante o Governo Clinton

1992-1994	Bósnia Herzegovina	1996-1997	República Centro-Africana	1999-2001	Timor-Leste
1992-2003	Iraque	1996	Iraque	2000	Serra Leoa
1992-1995	Somália	1997	Congo e Gabão	2000	Nigéria
1993-1995	Bósnia	1997	Serra Leoa		
1993-1994	Macedônia	1997	Camboja		
1995-1996	Libéria	1998	Guiné-Bissau		
1995	Croácia	1998	Sudão		
1995	Bósnia	1999	Kosovo		

Fonte: adaptado de Kavanagh (2013).

Quando Clinton e seu vice Al Gore iniciaram o mandato presidencial, delimitaram que romperiam com o Governo Bush a partir de uma nova abordagem ao desafio imposto pelo fim da GF. O governo adotou o lema *reiventing government*, que se baseava na busca por implementar uma nova gestão dos recursos públicos, o que trouxe importantes reflexos para condução governamental da indústria de defesa (FOX, 2011).

Essa proposta estava diretamente relacionada com as novas teorias da administração pública em voga no começo dos anos 1990¹, e fundava-se na premissa de que o governo, para

¹ As novas teorias da administração pública ganharam força nos anos 1990. David Osborne e Ted Gaebler foram dois teóricos centrais que inspiraram a gestão de Clinton. Suas ideias estão apresentadas no livro *Reinventig Government*, cujo título foi adotado como lema para o governo estadunidense. Nele, se propõe uma rediscussão das questões de governo a partir de tendências e teorias recentes no campo da administração, utilizando conceitos formulados por Peter Drucker, Tom Peters, Robert Waterman, E. S. Savas, Ted Kolderie, J. Q. Wilson, Alvin Toffler e W. Edwards Deming. Constata-se que houve uma mudança na concepção da palavra burocracia, que deixou seu sentido positivo, conotando racionalidade e forma de estrutura organizacional. A burocracia passou a adquirir um caráter moroso, excessivamente centralizado, gerador de desperdício e ineficiência. Assim, sob a pressão da carência de recursos, os governos teriam de reinventar sua

ser eficiente e efetivo, prescindia de uma grande burocracia. Para governar, deveria mobilizar *o poder do processo empreendedor e a força do livre mercado*. A ideia principal era de que o governo deveria poupar recursos alavancando as mudanças necessárias através da promoção dos mecanismos de mercado – como a realização de investimento privado, a competição entre as empresas, a regulação de preços por oferta e demanda, a realocação voluntária de recursos para um novo nível produtivo ótimo, dentre outros (OSBORNE; GAEBLER, 1993).

Essa visão balizou, consideravelmente, a abordagem do novo governo para a BID. Clinton entendia que o fim da GF representava uma oportunidade de adaptação da gestão da defesa nacional baseada nas novas interpretações acerca do peso da máquina pública. Apontava-se que, sob a lógica da disputa bipolar, havia surgido um emaranhado de leis, regulamentações e práticas desenvolvidas para o controle das aquisições e das relações entre DoD e fornecedores. Essas estruturas, profundas e arraigadas na economia nacional, teriam efeitos controversos.

Clinton entendia que, desde um ponto de vista legal e da segurança jurídica, esse processo havia sido positivo. No entanto, argumentava que as especificações dos contratos e da legislação haviam reduzido o número de firmas comerciais que poderiam participar das licitações de defesa. Isso, segundo o novo *establishment* de defesa, acabaria por isolar a BID das demais firmas da economia, tornando-a um setor pouco competitivo, quando comparado com os setores comerciais (MARKUSEN, 2000).

Nesse sentido, seu governo sustentou por oito anos **tentativas de reforma no processo aquisitivo dos sistemas de armas**. Clinton, em seus discursos, enfatizava que este seria *um mandato para a mudança*. Essa ideia foi levada, inicialmente, pelo seu primeiro secretário de defesa, Leslie Aspin, que apresentou ao Pentágono a preocupação do Congresso em relação ao aumento de custo dos armamentos, chamados por ele de *produtos de Reagan*.

Aspin apontou a necessidade da adoção do que nomeou *resource strategy*². Tal estratégia possibilitaria, segundo o secretário, que o DoD promovesse uma indústria que produzia itens altamente tecnológicos em um período de declínio orçamentário e redução da estrutura das forças militares (FOX, 2011, p. 151; PFIFFNER, 1999).

Em 1993, Willim J. Perry, novo Secretário de Defesa, passou a ser a força motriz do programa de reforma de aquisições na gestão de Clinton, que prometia deixar um legado para

forma de governar a partir de formas alternativas, como administração empreendedora, governos inovadores, parcerias público-privado e novos sistemas orçamentários (OSBORNE; GAEBLER, 1993).

² Que se baseava na ideia de alocar melhor os recursos públicos, cortando despesas desnecessárias.

a defesa nacional. Perry havia sido industrialista e membro da *Packard Commission*³, e tinha como bagagem as visões adotadas por essa comissão quando do julgamento de diversos casos de corrupção durante o governo Reagan.

Perry se valeu da *ressource strategy* de Aspin para elaborar seu principal argumento, que norteou toda a reestruturação levada a cabo por Clinton na indústria de defesa: o problema do Pentágono, segundo ele, residia no fato de que se haviam adotado poucas medidas para expandir o uso de produtos e práticas comerciais na defesa nacional. Perry afirmava que, para reduzir gastos, os EUA deveriam *derrubar a Muralha da China existente entre a demanda civil e militar*, o que tornaria o processo aquisitivo **mais rápido, melhor e mais barato**⁴ (FOX, 2011, p. 154).

Suas proposições iam no sentido de que a integração entre demanda e oferta civis e militares era extremamente benéfica, e deveria iniciar pela aquisição de serviços e, posteriormente, se estender por toda a cadeia de bens de defesa. Seguindo esse objetivo, Clinton criou o cargo de subsecretária adjunta para reforma da aquisição e nomeou Colleen Preston (ex-conselheira da Força Aérea) para que, juntamente a Aspin e Perry, tralhassem sobre o *National Defense Authorization Act*, do ano fiscal de 1991, elaborado pela gestão Bush (FOX, 2011, p. 154-55).

A tarefa do trio consistia em examinar a seção 800 do documento, a qual tratava das leis de aquisições, e elaborar diretrizes que encorajassem a compra pelo DoD de itens comerciais e a adequação em termos de preços competitivos dos produtos de defesa. Preston era responsável diretamente por *direcionar a concepção, o desenvolvimento, a adoção, a implementação e a institucionalização de políticas e processos de aquisição originais e inovadores* (AMERICAN INSTITUTE FOR AERONAUTICS AND ASTRONAUTICS, 2001, p. 7; FOX, 2011, p. 156).

A proposta de Perry, Aspin e Preston se baseava na racionalização da produção de defesa, a partir da redução dos custos e do tempo de desenvolvimento dos sistemas de defesa, no sentido de tornar mais flexíveis, eficientes e públicas as decisões a respeito da aquisição de sistemas de defesa. Fizeram parte desse esforço uma série de iniciativas descritas no Quadro 16.

³ *Packard Commission* era a comissão federal criada por Ronald Reagan para investigar os escândalos de corrupção na indústria de defesa nos anos 1980.

⁴ William Perry repetia constantemente, em seus discursos, o novo *mantra* para a indústria de defesa *faster, better, cheaper*.

Quadro 16 - Formalizações da Reforma do Processo Aquisitivo de Clinton

Iniciativa	Ano	Principal Contribuição
<i>Government Performance and Results Act</i>	1993	Trazia medidas para promover eficiência administrativa;
<i>Acquisition Review Quarterly</i>	1994	Inseria-se na ideia de publicização dos relatórios acerca dos processos aquisitivos;
<i>Federal Acquisition Streamlining Act (FASA)</i>	1994	Visava a reduzir as barreiras de aquisição, a partir do estabelecimento de procedimentos simplificados, primando-se por sistemas com tecnologia comercial, e removendo-se mecanismos tradicionais de supervisão que estavam em vigor há décadas;
<i>Acquisition Reform Benchmarking Initiative</i>	1995	Promovia o uso de métricas privadas para avaliar desempenho das aquisições: métricas de custo, métricas de cronograma, métricas de treinamento e métricas de desempenho técnico;
<i>Acquisition Reform Today e Acquisition Reform Now</i>	1996	Também inseriam-se na ideia de publicização dos relatórios acerca dos processos aquisitivos;
<i>Defense Acquisition Deskbook</i>	1996	Grande projeto de comunicação, que consistia em um compêndio digital dos relatórios acerca das reformas do processo aquisitivo.

Fonte: adaptado de Fox (2011); Pfiffner (1999).

Em grande medida, essas ações abriram caminho para um novo método de concessão de contratos do governo federal, que relaxava as restrições e a supervisão dos fornecedores da defesa vigentes até então. Tal movimento se inseriu na lógica de desregulamentação, e se baseou na melhora das condições do ambiente empreendedor, simplificando o processo de licitação e gestão de contratos, na esperança de atrair mais empresas comerciais para o nicho de defesa (FOX, 2011; OSBORNE; GAEBLER, 1993).

No entanto, alguns autores consideram que essas tratativas de reforma foram muito limitadas. Fox (2011) e Gansler (2011) apontam que **Clinton reduziu a importância do desempenho técnico dos sistemas**, sobrevalorizando a variável preço final do produto. Essa prática contradizia amplamente a lógica da GF, continuada no governo Bush, em que a PES definia as características técnicas e fundamentais do sistema, e o processo licitatório levava em considerações, muitas vezes, o fomento de empresas e regiões específicas para manter um certo equilíbrio produtivo no setor.

Nem sempre o menor custo determinava a aquisição. Muitas vezes, a concessão de contratos era feita baseando-se em outros imperativos, como eleição da corporação que mais precisava de um novo sistema, em detrimento daquela que oferecia um melhor design (KURTH, 1973; MARKUSEN, 2000). A forma mais simplificada, prevista na FASA (Quadro 16) deixava na mão do mercado uma decisão que dizia respeito ao planejamento industrial e à gestão estratégica da defesa.

Clinton também desconsiderou abertamente a resistência do setor a mudanças. As reformas eram recomendações de boas práticas de gerenciamento, a fim de reduzir os atrasos nos projetos e a ampliação de custos, as quais **não foram amplamente adotadas**. A baixa adesão às diretrizes se deu devido à própria inconsistência destas com os demais incentivos do Pentágono, que reforçavam a continuidade do desenvolvimento e da produção dos sistemas de armas já existentes (FOX, 2011).

Esses **incentivos contraproducentes** estão diretamente relacionados com o BUR, política implementada paralelamente à reforma aquisitiva, que será vista a seguir. Essa política reafirmou a redução da quantidade de sistemas demandados pelo DoD e do número de novos grandes projetos de defesa, uma tendência que persiste até a década de hoje. O caso das aeronaves ilustra bem o fenômeno (Quadro 17).

Quadro 17 - Novos Programas de Aeronaves Militares por Década nos Estados Unidos

1950		1960	1970	1980	1990	2000
XFY	XP5Y	A6	F14	F117	F22	JSF EMD F-35
F8U	A2D	B52	S8	F20	EMD	UCAV
U2	CX120	SR71	YA9	X29	YF22	
SY3	F4D	SC4A	A10	T46	YF23	
F105	F3H	X21	F15	T45	JSF C36	
X13	B52	X19	F18	B2	JSF X37	
C133	AED	C141	YF-17	V22	C17	
F107	X3	B70	B1			
F5D	S2F	XC142	YC15			
X14	X2	F111	YC14			
CA40	F10F	A7	AC8b			
T2	F2Y	OV10	F/A18			
F4	F100	X22	F-16			
A5	B57	X26B				
T39	F102	X5A				
T38	R3Y1	X24				
AQ1	F104					
X15	A4D					
F5A	B66					
X1B	F11F					
F101	C130					
T37						

Fonte: adaptado de Gansler (2011, p. 106).

A redução de novos grandes projetos de defesa nacional, perpetuada pela BUR levou a uma **postura *ter de ganhar*** das empresas. Isso quer dizer que os *players* da BID teriam de lutar por ganhar cada novo grande contrato, mesmo que para isso tivessem de alterar custos e cronogramas após se assegurarem da licitação, ou correriam o risco de levar muitos anos até um próximo programa importante de desenvolvimento tecnológico (GANSLER, 2011, WATTS, 2008).

A queda no número de novos projetos de sistemas do Pentágono veio acompanhada de um novo anúncio de diminuição das quantidades de armamentos demandadas pelo DoD, previstas no BUR a partir da redução ainda maior das FA. Em 1993, o governo Clinton anunciou que seu programa de reestruturação incluía uma *revisão abrangente acerca da estratégia de defesa, da estrutura da força, da modernização, da infraestrutura e das bases militares* (LARSON; ORLETSKY; LEUSCHNER, 2001, p. 44).

Algumas das conclusões acerca do novo Perfil de Forças dos Estados Unidos eram de que o foco das FA estaria no engajamento e na prevenção de ameaças, a partir de operações humanitárias regionais, resultantes da escalada de agressões de conflitos étnicos e religiosos, e de ameaças à democracia na antiga URSS. Para isso, seria necessária, segundo a nova gestão, uma redução ainda maior do tamanho das forças e de seu tempo de atuação fora do território estadunidense. Era o mesmo *mantra de Perry – better, faster, cheaper* – agora aplicado às FA (LARSON; ORLETSKY; LEUSCHNER, 2001, p. 44-46).

Assim, as reduções simultâneas da quantidade de grandes sistemas demandados, do contingente militar empregado e do número de novos projetos importantes indicavam para as firmas da BID que a principal fonte de ampliação de seus lucros contábeis seria a ascensão dos preços de venda dos projetos de defesa (MARKUSEN, 2000; GANSLER, 2011; KORB, 1996). Essa tendência é bastante evidente, hoje na BID, especialmente no segmento produtor de aeronaves (HARTUNG, 2011).

O aumento exponencial nos custos vem reduzindo, ainda mais, a quantidade de aeronaves que o DoD dos EUA pode encomendar a cada ano. Segundo Gansler (2001) para se ter um referencial, na década de 1950 os Estados Unidos adquiriam cerca de 3.000 aeronaves por ano; na década de 1960, o número caiu para 1.000 unidades anuais; e nos anos 1970, para 300. No entanto, a partir de 1990, essa lógica decrescente se acentuou, a partir do desenvolvimento de aeronaves com tecnologias furtivas, cujos novos projetos, como o JSF EMD (F-35), sofreram sucessivas renegociações de preço e cronograma, enfrentando diversos problemas de execução (GANSLER, 2011, p. 27).

Gansler cita um estudo de Norman R. Augustine que afirma que, se a tendência de encarecimento permanecer, na década de 2050, os EUA só poderão adquirir **uma** única aeronave por ano (que teria de ser compartilhada por todas as FA). Assim que, como diz o autor, mesmo que o avião seja o *suprassumo* da tecnologia, e cumpra as mais diversas e variadas funções, seria apenas um, e isso traz inúmeros problemas, tanto operacionais quanto relacionados com a produção industrial nacional (GANSLER; 2011, p. 27-28).

Seja qual for o estudo matemático, todos apontam para o mesmo prognóstico: os novos e escassos grandes projetos de defesa estão cada vez mais caros e inviáveis caso os EUA estejam se preparando para uma guerra central e de atrito. A maior parte das novas compras indicam um alinhamento com esse Perfil de Forças formulado durante toda a década de 1990, e é condizente mais com estratégias de guerra assimétrica, com rápidas incursões e pouco engajamento terrestre, que com um confronto com outra grande potência.

Nesse cenário, o **BUR foi um programa bastante contraditório**. Se por um lado, inseria-se na estratégia de dar um viés mais comercial à BID e buscava promover mecanismos de mercado para guiar sua dinamização nos anos 1990, por outro, dava sinais que estimulavam o comportamento agressivo por parte dos empresários da defesa, que viam no aumento dos preços e na disputa acirrada por contratos sua opção de sobrevivência, mesmo que não fossem cumprir seus compromissos assumidos.

Por fim, a **orientação pró-racionalização administrativa seria muito contestada** após a política de promoção das fusões e aquisições incluída no programa de Clinton. Tal política se sobressaiu sobre as demais iniciativas e levou à ampliação da concentração industrial a um nível jamais visto na BID. De modo que, em vez de adotarem práticas mais comerciais e diversificarem seu mercado de ação, **as firmas resultantes se especializaram e se isolaram ainda mais na produção de defesa**.

Veremos a seguir quais eram essas iniciativas do programa BUR, e por que foram pouco efetivas. Após, analisaremos mais pormenorizadamente a política de promoção à consolidação industrial, que levou à onda de megafusões entre os anos de 1994 e 1997.

5.2 A ADOÇÃO DO PROGRAMA BUR: JUSTIFICATIVA POLÍTICA E FRENTES DE ATUAÇÃO

No começo dos anos 1990, como vimos, as empresas de defesa estavam respondendo ao novo ambiente de incerteza eliminando o excesso de capacidade, buscando formas mais flexíveis de organização do trabalho e reestruturando-se rapidamente. Quando do início da gestão Clinton, as firmas adotaram uma pluralidade de estratégias nesse sentido: alienação de divisões não-centrais (General Dynamics); aquisição de maior participação em setores-chave de defesa (Lockheed); subcontratação de atividades rotineiras (McDonnell Douglas); ofensiva sobre mercados militares estrangeiros (Lockheed); e desenvolvimento de mercados civis (Hughes) (WEBER, 2011, p. 7).

Dentro desse grande tumulto na indústria de defesa, Clinton elaborou um relatório para apresentar ao Pentágono, em setembro de 1993, seu plano para a indústria de defesa pós-GF: o BUR. O documento levava em consideração as novas formulações teóricas acerca das guerras futuras e apelava para maior mobilidade, integração de informações avançadas e tecnologias de comunicação em plataformas existentes; bem como para a manutenção da capacidade de construir a próxima geração de vários grandes sistemas de armas (ODEN, 1999).

Para além dessas proposições, O BUR continha uma série de políticas destinadas a atender as demandas trazidas pela transformação da BID com o fim da GF. O conteúdo desse texto foi fortemente marcado pelo lobby de empresas, que lutavam por manter sistemas particulares e estender o tempo de vida dos produtos, e pelas demandas de sindicatos e comunidades dependentes dos gastos de defesa. A pressão política dos diversos atores da BID era acompanhada de manifestações de diversos *think tanks* e institutos acadêmicos que tratavam de avaliar, já no final do governo Bush, o impacto dos cortes em defesa para a sociedade.

Um artigo muito citado da *Harvard Business Review*, de 1992, aconselhava os empresários da BID que suas únicas opções eram *reduzir, encerrar e vender operações ou afundar* (LUNDQUIST, 1992). Guiados por perspectivas assustadoras como essa, os *playeres* da defesa exigiam de Clinton uma postura mais assertiva. Tal posição deveria dar conta dos problemas causados pelo encolhimento da BID após 1989, e guiar a indústria nos anos seguintes.

Assim, Clinton e Al Gore passaram a reunir-se, desde janeiro de 1993, com representantes de diversos grupos interessados. Os encontros incluíram empresários, cientistas, ambientalistas, governos estaduais e municipais. Neles, foram debatidos planos e propostas sobre como a nova gestão poderia conduzir uma adaptação ótima ao novo cenário.

Durante tais conversas, o *establishment* presidencial declarou reiteradamente sua intenção de revitalizar a BID a partir da adoção por parte das empresas de defesa de práticas comerciais, especialmente no que dizia respeito:

- a) à aplicação de técnicas de gestão modernas; e
- b) ao desenvolvimento de tecnologias de uso dual.

Clinton também demarcou o intuito governamental de ajustar trabalhadores e comunidades a partir de programas assistenciais que pudessem adaptar a mão de obra especializada e industrial da BID para outros segmentos produtivos locais (KORB, 1996; RAPPY, 2000; STOWKY, 1999; WEBER, 2011).

A lógica de atuação era que o uso de tecnologias duais e a adoção de um viés mais comercial permitiria que os Estados Unidos mantivessem (a) ativas as linhas produtivas da BID, retendo níveis de emprego semelhantes aos da GF; (b) uma base de defesa forte, que atendesse às demandas das incursões militares; e (c) a superioridade militar.

Em outras palavras, o novo governo via na diversificação, flexibilização e na menor dependência da BID às compras do DoD a possibilidade de sustentar a autonomia estratégica através da manutenção da capacidade tecnológica para produzir sistemas avançados de armas (DUNNE, 1995; GANSLER, 1998, p. xi).

Porém, como veremos a seguir, esse plano **não** levou aos resultados esperados. Os projetos de conversão produtiva apresentaram um resultado bastante limitado, frente às demais oportunidades e aos demais incentivos do Pentágono às empresas do setor. O conjunto de medidas que visavam a responder aos desafios impostos pela redução orçamentária, abarcados no BUR e explicitadas na *Defense Authorization Act* de 1993, continha quatro principais iniciativas:

- a) promoção do desenvolvimento de tecnologia dual;
- b) ajuste das comunidades locais e apoio à reciclagem de trabalhadores;
- c) incentivo às Vendas Militares Estrangeiras; e
- d) apoio à consolidação industrial.

À exceção das duas últimas, as demais iniciativas apresentaram resultados insatisfatórios. A política de apoio à consolidação industrial será vista com maiores detalhes na próxima subseção, as demais, serão brevemente apresentadas aqui.

5.2.1 Promoção do Desenvolvimento de Tecnologia Dual

Em março de 1993, o governo Clinton encaminhou um projeto de 20 bilhões de dólares para realizar a transição na economia. Parte desse orçamento seria destinado para programas de tecnologia dual, ou tecnologias com possibilidades de aplicação comercial (LESSURE, 1994). Essa iniciativa visava a dar um viés mais dinâmico às empresas de defesa, para que suas vendas não dependessem estritamente das demandas do Pentágono, e previa um aumento substancial no financiamento de programas de uso duplo, que deveriam beneficiar tanto usuários militares quanto civis (RAPPY, 2000).

Os consultores de Clinton viram uma oportunidade, com o fim da GF, de criar uma política de ciência e tecnologia baseada no incentivo à conversão de defesa e na inovação em indústrias comerciais. Por sua vez, sindicatos, institutos, estados e governos locais

entenderam que essa seria uma chance de redirecionar os recursos federais para necessidades regionais mais básicas, como infraestrutura, educação, transporte e assistência médica (BORRUS, 1992).

Durante as negociações desses interesses díspares, o governo Clinton se comprometeu com a implementação de uma política de tecnologia que encorajaria o desenvolvimento de tecnologias de uso amplo e dual, não mais sob a óptica dos *transbordamentos*. A nova agenda buscava financiar empresas de defesa para comercializarem ciência e tecnologia na esperança de aumentar sua participação no mercado global, reinvestir em processos de fabricação de alto desempenho e, finalmente, aumentar o número de empregos qualificados com salários elevados (WEBER, 2011).

Nesse ínterim, o *Technology Reinvestment Project* (TRP) foi criado. O TRP incluía uma variedade de programas de financiamento e planejamento, envolvendo a participação de agências federais, estaduais e locais, bem como de instituições de crédito, laboratórios federais, e instituições de ensino superior, designados a atender às necessidades das empresas que desejassem diversificar sua produção de conhecimento. O Poder Executivo organizou um grupo de representantes de seis agências lideradas pela ARPA para supervisionar as iniciativas do TRP (WEBER; 2011).

A ARPA era responsável por financiar consórcios liderados por empresas para desenvolver tecnologias de dupla utilização e estimular abertamente a formação de parcerias e *joint ventures*. Somente em 1993, houve 2.850 propostas de concessão de créditos nesse sentido (WEBER, 2011, p. 93). No entanto, pouquíssimos projetos foram aprovados⁵. Isso se deveu a dois problemas principais.

O primeiro foi a resistência do Congresso. Muito se debateu nas casas legislativas sobre o risco desse projeto para o interesse público. Diversas propostas de financiamento foram negadas por se entender que elas representavam verdadeiros desvios de recursos públicos para objetivos difusos, mal definidos, e que poderiam colocar em risco os objetivos tradicionais da defesa. Assim, principalmente após a vitória republicana no congresso, em 1994, o TRP sofreu importantes restrições de recursos, e desapareceu da solicitação orçamentária para o ano fiscal de 1997 (MARKUSEN, 2000; WEBER, 2011)

A outra questão tratou-se de uma dificuldade estrutural: como a inovação é a base da superioridade militar, um grau razoável de sigilo e uma estreita supervisão do Pentágono

⁵ No início de 1995, o programa financiou aproximadamente 251 projetos, totalizando 751 milhões de dólares. O programa mais generosamente financiado dizia respeito a Parcerias de Tecnologia Crítica de Dupla Utilização de Defesa, e envolvia projetos que desenvolveram baterias de íons de lítio, tecnologias de exibição avançadas e sensores infravermelhos não resfriados (STOWSKY, 1999).

sobre pesquisa, projeto e produção de armas de ponta eram essenciais, o que desestimulava a integração civil/militar. O governo Clinton não adaptou ou criou novas agências responsáveis por fazer o acompanhamento nos processos de integração, o que fez com que a maioria das iniciativas fosse recusada (WEBER, 2011).

Assim que o TRP, enquanto arranjo destinado à conversão produtiva e à integração das empresas da BID no mercado comercial de ciência e tecnologia, obteve um sucesso bastante limitado. O Pentágono passou a comprar mais componentes comerciais disponíveis no mercado civil e promoveu a ampliação do uso civil de tecnologias militares⁶, mas **as firmas da BID destinaram parte reduzida de seus projetos a compradores não-militares** (RAPPY, 2000, p. 10).

A conversão produtiva das firmas exigia muito mais que um programa de financiamento. Dependia, essencialmente, de políticas que levassem em consideração a de que maneira a empresa se inseria na BID (se dependia estritamente da defesa ou tinha suas vendas mais difundidas no mercado comercial); o tamanho de cada firma e seus recursos disponíveis; a cultura gerencial (se adepta ou não a mudanças); as plantas individuais, seus produtos e processos tecnológicos, e em que nível podem ser aplicados, ou não, na área comercial (GANSLER, 1998, p. 28).

5.2.2 Ajuste das Comunidades Locais e Reciclagem de Trabalhadores

Em grande medida, o ajuste das comunidades locais e a reciclagem e o redirecionamento de trabalhadores da BID estavam conectados. Como vimos, o fechamento de plantas e a onda de demissões em massa afetaram o desenvolvimento regional nos Estados Unidos. No entanto, até o ano de 1995, apenas 30% dos fundos da BUR foram alocados em programas de adaptação de pessoal (o que beneficiou especialmente ex-militares) e 9% foi destinado a outros programas de ajuste às comunidades locais (WEBER, 2011, p. 89).

Foram criadas três agências nesse sentido. Duas delas deveriam auxiliar os governos locais no planejamento e na implementação de políticas econômicas que diversificassem as atividades produtivas das regiões que sofreram ou com o fechamento de fábricas e instalações militares, ou com a redução dos contratos de defesa. Foram elas: *Office of Economic Adjustment* (OEA) e *Economic Development Administration* (EDA). A terceira agência era a *Economic Dislocation and Worker Adjustment Assistance Act* (EDWAA), que deveria

⁶ Como foi o caso do GPS, amplamente difundido nessa época.

direcionar recursos financeiros aos estados a fim de promover o encaminhamento de trabalhadores do setor de defesa a outras atividades (WEBER, 2011, p.95-97).

Contudo, os orçamentos da OEA e ODA eram muito reduzidos, o que as impedia de responder adequadamente à escala dos problemas enfrentados pelas localidades. A grande maioria dos projetos não conseguiu reorientar a economia, e alguns estados e municípios desenvolveram seus próprios programas de ajuste local⁷ (WEBER, 2011, p.95-97).

A pouca eficácia da EDWAA, por sua vez, se deveu, dentre outros aspectos, aos difíceis requisitos de elegibilidade: para receber os fundos, os estados deveriam provar que continham empresas que enfrentaram uma perda de 80% da força de trabalho como resultado dos cortes na defesa. Assim, a maioria dos trabalhadores, muitos dos quais haviam dedicado décadas de sua vida trabalhando na indústria de defesa durante a GF, teve de custear por si mesma sua reciclagem no mercado de trabalho, e enfrentar as barreiras de reinserção na economia, agora mais voltada a serviços e com menores remunerações (SUSAN; WEBER, 1994; WEBER, 2011, p. 95).

Nesse contexto, o *Labor Department* entrou em conflito com o Pentágono em diversas ocasiões. Governos estaduais e locais também demonstraram seu descontentamento com a política de Clinton, e exigiam uma abordagem mais holística, que envolvesse a criação de novos postos de trabalho e a realização de investimentos produtivos federais. Municípios como San Diego, St. Louis, Groton e o estado de Connecticut lideraram essas pressões no Congresso entre 1993 e 1995 (WEBER, 2011, p. 95). Após esse período, o programa foi amplamente abandonado e as agências foram gradualmente extintas.

O fracasso dessa frente de atuação do BUR pôde ser demonstrado por Weber (2011, p. 97). A autora realizou uma entrevista com funcionários da General Dynamics⁸. De todos os entrevistados, nenhum mencionou as políticas de adaptação à comunidade local ou de ajuste aos trabalhadores como tendo qualquer influência sobre a estratégia corporativa da empresa, nem sobre as declarações públicas dos executivos e as estratégias de reinserção dos trabalhadores.

Os recursos não cumpriram o objetivo proposto, nem lograram direcionar as mudanças em termos de trabalho e investimento local.

⁷ O governo de Connecticut, por exemplo, reuniu empresas locais e estabeleceu um fundo para a diversificação da produção. Também aprovou isenções fiscais para pesquisa e desenvolvimento, para o investimento de capital e para a criação de emprego (WEBER, 2011, p. 97).

⁸ Os entrevistados incluíam desde a gerência sênior, passando por funcionários demitidos, ativistas regionais (dos estaleiros em Groton e Connecticut), formuladores de políticas estaduais e municipais, até organizadores de mão-de-obra, gerentes de contratos federais e funcionários de aquisições (WEBER, 2011, p. 15-16).

5.2.3 Incentivo às Vendas Militares Estrangeiras

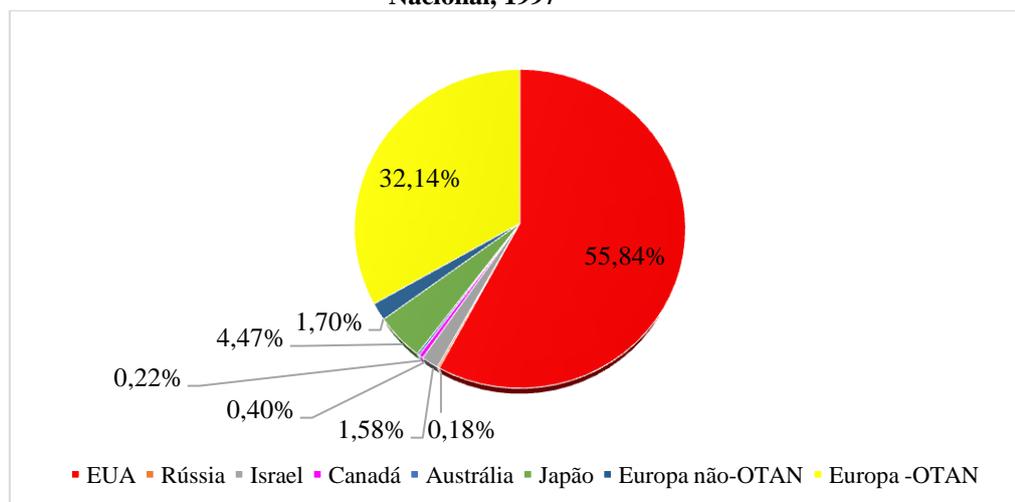
Como já vinha ocorrendo desde o governo Bush, uma estratégia amplamente utilizada pelas empresas de defesa para fazer frente à redução da demanda doméstica foi a inserção mais comercial no mercado internacional. O programa BUR deu um maior fôlego a essa prática a partir do *Export Administration Act*, que visava a estimular a venda de sistemas de armamentos, reduzindo as barreiras comerciais em uma atuação conjunta como o *Department of Commerce*, e ampliando o crédito para a exportação (WEBER; 2011).

A ampliação do grau de financiamento à disposição de empresas da BID para a exportação se deu via duas instituições: *Export-Import Bank* e *Office of Strategic Industries*. Elas atendiam fabricantes de subsistemas e componentes e também os *prime contractors* – e incluíam um amplo programa que ia desde a isenção de taxas, passando pela assistência em marketing e chegando até ao financiamento dos compradores internacionais⁹ (WEBER, 2011, p. 93-94).

Essa política, ao contrário das demais apresentadas, teve importantes resultados. Como vimos, os esforços cumulativos dos governos Bush e Clinton alçaram as VME da BID a outro patamar e elevaram os EUA ao posto de maiores exportadores mundiais de armamentos (GANSLER, 2011, p. 43). Assim que, em 1997, a despeito de toda a evolução das indústrias de defesa europeias (com o protagonismo da BAE) e asiáticas, as empresas dos EUA ainda detinham a maior participação do mercado global de VME, fatia que aumentaria, ainda mais, após o 11 de Setembro (FLAMM, 2000, p. 64) (Gráfico 9).

⁹ A medida de financiamento de compradores lembrava os sistemas *cash-and-carry* e *lend-lease* utilizados durante a SGM.

Gráfico 9 – Fatia do Mercado de VME das 100 Maiores Empresas de Defesa do Mundo por Origem Nacional, 1997



Fonte: adaptado de Flamm (2000, p. 64).

Essa inserção da indústria no mercado globalizado sob o governo Clinton, à diferença dos impulsos já iniciados por Bush, teve um viés totalmente mercantilista¹⁰. Dificilmente alguma venda foi proibida pelo governo, não havendo discricionariedade política na escolha dos mercados. O governo subsidiava e facilitava as VME, valendo-se de adidos comerciais e da participação das empresas em programas aéreos militares em todo o mundo (HARTUNG, 1996; MARKUSEN, 2000).

Isso foi contrário, mais diretamente ainda, à política de contenção à proliferação de armamentos. Os sistemas vendidos pelos EUA alimentavam os conflitos regionais, pressionando pela nova venda e produção de mais sistemas. Isso gerava um círculo, em que novas remessas de armamento contribuía com corridas armamentistas locais, o que gerava novos pedidos de armamentos. Markusen (2000, p. 35) analisa essa situação e entende que, na verdade, a nova postura pró-exportações de armamentos do governo Clinton implicava uma corrida armamentista dos Estados Unidos com ele mesmo.

A postura puramente mercantilista se devia, também, ao fato de que a política de liberalização da exportação de armamentos produziu e reteve poucos empregos, já que para vender no exterior, os contratados de defesa devem concordar com compensações, que muitas vezes assumia a forma de montagem final ou de produção de componentes no país

¹⁰A administração Bush, a despeito da ampliação das VME para diversas regiões antes não atendidas pela BID estadunidense, havia vetado uma série de contratos considerados nocivos à PES. Somente após as pressões eleitorais, em 1992, é que o presidente aprovou, por exemplo, duas grandes remessas da General Dynamics para o exterior (que incluíam a venda de tanques ao Kuwait e caças para Taiwan (WEBER, 2011, p. 93).

comprador. Assim as VME cumpriam a simples função de ampliar o lucro¹¹ das empresas (MARKUSEN, 2000, p. 34-35). O estímulo governamental era apenas acompanhado de recomendações ao setor, e os empresários eram responsáveis pela tomada de decisão final ao fechar acordos, transferir tecnologia, migrar parte da produção para outros países, etc.

De modo que, a despeito de todas essas frentes de atuação do BUR, há um consenso entre os autores quando afirmam que, em última análise, **os empresários da defesa tiveram aval para responder aos cortes orçamentários nos seus próprios termos**. Com exceção de algumas limitações, eram livres para perseguir um *mix* de estratégias, não importando seu efeito final sobre os trabalhadores de defesas, as localidades onde suas plantas estavam inseridas, ou qualquer outra preocupação que dizia respeito ao interesse nacional.

Em grande medida, todos os autores aqui consultados apontam que a BID teve sua adaptação, dentro do BUR, a partir de escolhas mercadológicas, sendo as guias governamentais meras sugestões de atuação do setor. Essa perspectiva bastante voluntarista do BUR atingiria sua máxima expressão na última frente de ação do amplo programa de Clinton: o apoio à consolidação industrial (AIAA, 200; CUSTERS, 2008; HOSSEIM-ZADEH, 2006; GANSLER, 2008; GANSLER, 2011; KORB, 1996; MARKUSEN, DIGIOVANA; LEARY, 2003; ROSA, 1983; WEBER, 201).

A seguir, veremos como se deu essa política e quais foram suas consequências para a organização da produção bélica nacional. Ao que tudo indica, a gestão Clinton escolheu deixar o mercado de ações e os interesses privados governarem a adaptação da BID, abrindo-se mão de uma gestão mais direta do setor.

5.3 APOIO À CONSOLIDAÇÃO INDUSTRIAL: A POLÍTICA DE FUSÕES E AQUISIÇÕES

Como vimos no Capítulo 3, a consolidação da BID, a partir do estabelecimento da indústria de defesa como um setor diferenciado na economia estadunidense, deu-se ainda na GF. Já nos anos 1960, houve movimentos de fusão e incorporação de empresas no setor, e em meados dos anos 1980, as maiores fornecedoras do Pentágono eram empresas essencialmente produtoras de materiais de defesa. Desde o *Reagan's Buildup*, a concentração industrial se acentuou a partir das novas demandas da SDI, mas **o impulso mais forte para a redução do**

¹¹A exportação de armas fornecia às empresas estadunidenses vendas com margens de lucro mais elevadas do que no mercado interno. Isso ocorria, tanto pelo surto de demanda da Guerra do Golfo quanto pelos subsídios fornecidos pelo DoD para essas operações (WEBER, 2011).

número de fornecedoras de defesa veio com a eleição do presidente Bill Clinton (GANSLER, 2011, p. 32; WATTS, 2008, p. 30).

O governo Bush havia mantido uma firme oposição às tentativas de fusões em larga escala entre grandes empresas de defesa, postura característica de todos os governos estadunidenses durante os mais de quarenta anos da GF (MARKUSEN, 2000). De fato, durante sua gestão a *Defense Contracts Management Agency* (DCMA) rejeitou pedidos da Hughes Aircraft Corporation para a aquisição da divisão de mísseis da General Dynamics, bem como as tentativas de união entre os fabricantes de munições Olin Corporation e Alliant Techsystem¹².

Desde o advento da BID, com o fim da SGM, o Pentágono frequentemente se envolveu em esforços para manter uma pluralidade de empresas que poderiam competir nos principais sistemas de armas em cada setor principal: aeronaves, mísseis, satélites, submarinos, destróieres, tanques e assim por diante. A administração Bush manteve essa vigilância contra a diminuição da concorrência. De modo que a liderança política do DoD sob o comando de Clinton assumiu uma postura permissiva bastante contrastante com a história recente do setor (KORBE, 1996; MARKUSEN, 2000, p 29).

A súbita e até mesmo inesperada reversão de décadas de oposição a fusões de defesa entre *prime contractors* pela administração Clinton, em parte, se justificava pelas novas teorias da administração pública que guiavam o *Mandato para a Mudança* de Clinton. A seguir, veremos como tais ideias influenciaram na decisão do DoD de apoiar os movimentos de compra e venda das empresas. Após, analisaremos como se deu o programa de apoio às fusões e aquisições e quais foram suas consequências estratégicas.

5.3.1 Os Argumentos em prol do Estímulo às Fusões e Aquisições

O argumento da nova gestão, que dava fundamento ao encorajamento do DoD à junção de dezenas de empresas na indústria de defesa, baseava-se no pressuposto de que os processos de fusões e aquisições permitiriam maiores economias de escalas e possibilitariam retornos crescentes às firmas. Estas poderiam eliminar excessos de capacidades, cortando linhas produtivas menos eficientes resultantes da união de duas ou mais estruturas produtivas (MARKUSEN, 2000). Novamente, o lema de tornar a defesa mais eficiente, eficaz e menor guiava as decisões do governo. Clinton apostou que as fusões permitiriam a redução das

¹²O governo Nixon, por exemplo, após a restrição orçamentária advinda da retirada das tropas do Vietnã, também havia rejeitado um pedido similar da General Dynamics.

redundâncias produtivas (linhas de montagem duplicadas) e da sobrecarga em termos de quantidade de sedes, equipes e pessoal (MARKUSEN, 2000, p. 31; WEBER, 2011).

A justificativa também apelava para a **desburocratização da gestão de defesa**: segundo Clinton, quanto menos firmas estivessem envolvidas nos processos licitatórios, maior seria o potencial de o governo de orientar o setor nesse período de transição (GANSLER, 2008). A presidência defendia a ideia de que a redução dos custos chegaria também ao Estado, uma vez que a maior parte dos negócios desses fornecedores se dava com o Pentágono e, logo, a contração do número de empresas levaria a uma diminuição no número de contratos, afetando os custos de transação do governo (WEBER, 2011, p. 91).

Essas ideias, lógicas quando vistas desde o ponto de vista teórico, produziram efeitos completamente opostos ao exposto acima. Após um intenso processo de reestruturação, a BID se tornou um arranjo de difícil gestão; não tendo eliminado praticamente nenhuma capacidade excessiva; ampliando-se, ainda, o valor dos contratos e dos custos do Pentágono. O orçamento de defesa voltaria a subir, em 1998, mesmo antes da Guerra ao Terror e já em um contexto estrutural industrial totalmente distinto (AIAA, 2001; GANSLER 2011; MARKUSEN, 2000; ODEN, 1999; REPPY, 2000; WEBER, 2011).

O fracasso da lógica da nova gestão se deu, em grande medida, pela forma como a política foi conduzida. Veremos o porquê nas seguintes subseções.

5.3.2 Willian Perry e a *Última Ceia*: a decisão pelos subsídios às fusões e aquisições

Em julho de 1993, o então Subsecretário de Defesa, William Perry (que substituiria o Secretário de Defesa, Leslie Aspin, em 1994), convocou para um jantar os diretores executivos das principais empresas de defesa, no que foi chamada *A Última Ceia (The Last Supper)*. Ele, Leslie Aspin, e John M. Deutch (então subsecretário para aquisições) elogiaram abertamente os movimentos de consolidação no setor militar durante o evento.

Em seu discurso, Perry anunciou que mais da metade dos convidados presentes na reunião não estariam trabalhando no setor bélico em apenas mais cinco anos. Ainda, segundo Perry, na visão do Pentágono esse fenômeno seria amplamente positivo, pois haveria uma melhor coordenação e gestão do setor que estava passando por uma grande crise (CUSTER, 2008, p. 26; MARKUSEN, 2000, p. 29).

Perry informou aos CEO's que, diante do novo cenário orçamentário, o Pentágono já não podia apoiar a todos: algumas das empresas ali representadas teriam de deixar a indústria defesa. O subsecretário seguiu seu ultimato, afirmando que o melhor caminho entendido pelo

governo para que esse processo fosse positivo para o setor seria a partir de uma onda de reestruturação e realinhamentos financeiros dentro e entre grandes e pequenas empresas de defesa (CHRISTOPHERSON; WEBER, 1994).

Na *Última Ceia*, Perry negociou, também, em que termos se daria o apoio do governo para salvaguardar os interesses da BID: **o Pentágono subsidiaria as atividades de fusões e aquisições, reembolsando custos elegíveis** incorridos durante a reestruturação acordada (WEBER, 2011, p. 91; WATTS, 2008, p. 32). Essa política de incentivos financeiros ao movimento de consolidação industrial foi decidida unilateralmente pelo *establishment* de defesa, sendo divulgada em 21 de julho de 1993, sob a forma de um memorando redigido por Deutch (KORB, 1996).

A prática apenas foi oficializada dois anos depois, em 1995, quando foi submetida à avaliação legislativa e aprovada pelo Congresso. Na ocasião, foi promulgada a legislação acerca do reembolso coberto pela *Federal Acquisitions Regulations* (FAR), com uma lista de requisitos e comprovações por parte das empresas. Nesse meio tempo, no entanto, o Pentágono seguiu financiando abertamente a onda de megafusões resultantes do jantar promovido por Perry, Aspin e Deutch (KORB, 1996).

A FAR deveria avaliar os pedidos de reembolso, sendo elegíveis os custos:

- a) decorrentes de demissões;
- b) advindos da necessidade de pagamentos antecipados;
- c) resultantes do fechamento de plantas; e
- d) ocorridos durante o transporte de equipamentos e instalações de uma fábrica à outra.

As duas únicas exigências eram que as empresas demonstrassem que a fusão e/ou aquisição reduziria posteriormente os gastos do governo, ou seja, que levaria a maior eficiência no setor e menores valores dos contratos subsequentes; e que preservava a capacidade de defesa nacional (GAO, 1995b).

No entanto, somente um pequeno número de projetos (17 pedidos de 11 empresas entre 1993 e 1997) preencheram os critérios de elegibilidade elencados acima. Fazia-se muito difícil comprovar que uma fusão seria positiva para o futuro da economia do DoD. De modo que, a despeito do reduzido número de pedidos de reembolso aprovados sob o arcabouço legal, o Pentágono assistiu muitas operações de compra e venda de firmas de defesa no período¹³ (GAO, 1996).

¹³A Martin Marietta foi ressarcida, por exemplo, em 100 milhões de dólares, para ajudá-la em sua compra de 208 milhões de dólares da planta de foguetes da General Dynamics baseada em San Diego, mesmo sem a

A iniciativa de reembolso e ressarcimento foi um importante estímulo ao movimento de fusões e aquisições característico dos anos 1990. Inicialmente, consistiu em uma política tácita e pouco definida. Após sua legalização, mostrou-se bastante difícil de ser cumprida, sendo pouco respeitada pelo próprio Pentágono. De modo que a prática suscitou a contestação por vários congressistas, especialmente aqueles que representavam regiões que tiveram demissões relacionadas à reestruturação, opondo-se ao reembolso de custos relacionados a fusões. Nesse embate, a política ficou conhecida por *payoffs for layoffs*, ou seja, *compensações para as demissões* (KORBE, 1996; WEBER, 2011).

O movimento de fusões, em meio a esse imbróglio, começou pela rápida aquisição de empresas de um segundo escalão produtivo¹⁴. No entanto, o *ultimato de Perry* e a publicação do memorando de Deutch, denotando uma mudança de fato no núcleo da abordagem do Pentágono para com a união de grandes empresas da defesa, foram o ponto de partida para uma enxurrada de fusões e aquisição entre os *prime contractors* que mudou drasticamente o panorama da indústria (KORB, 1996; MARKUSEN, 2000, p. 29). Essa onda de megafusões será o tema da próxima subseção.

5.3.3 A Onda de Megafusões e a Formação dos Super-Conglomerados da Defesa

As fusões na indústria de defesa já haviam iniciado no final dos anos 1980, a partir dos projetos dentro da SDI de Reagan. No entanto, a onda de **megafusões dos anos 1994-1997** representou um fenômeno sem precedentes na BID estadunidense. Elas implodiram as fileiras dos *prime contractors* da defesa, a partir de movimentos de integração tanto horizontais¹⁵ (como a fusão entre McDonald Douglas com Boeing, e Lockheed com Martin Marietta, e Nothrop com Grumman, na indústria de aeronaves), como verticais (como a aquisição da Loral pela Lockheed). Dentro de três anos, as principais firmas de defesa haviam sido consolidadas em um grupo de empresas dominantes. Gansler denomina o período de *orgia das consolidações* (GANSLER, 2011, p. 34).

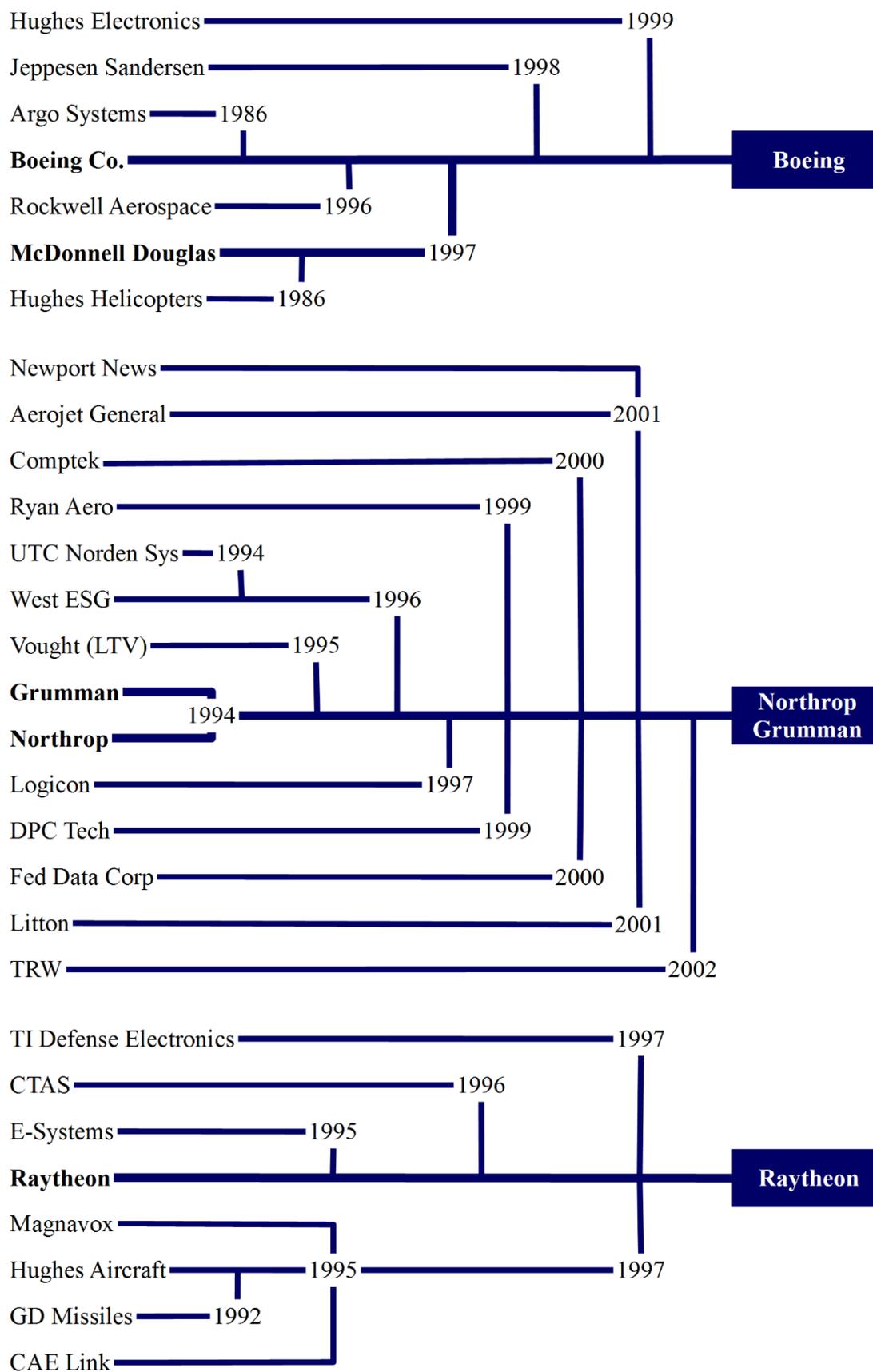
apresentação formal de justificativa pela empresa. Da mesma forma, o Pentágono concordou em pagar 132,5 milhões de dólares à Hughes Aircraft e também subsidiou operação de 366,1 milhões de dólares para a aquisição de operações de mísseis da General Dynamics (GAO, 1996).

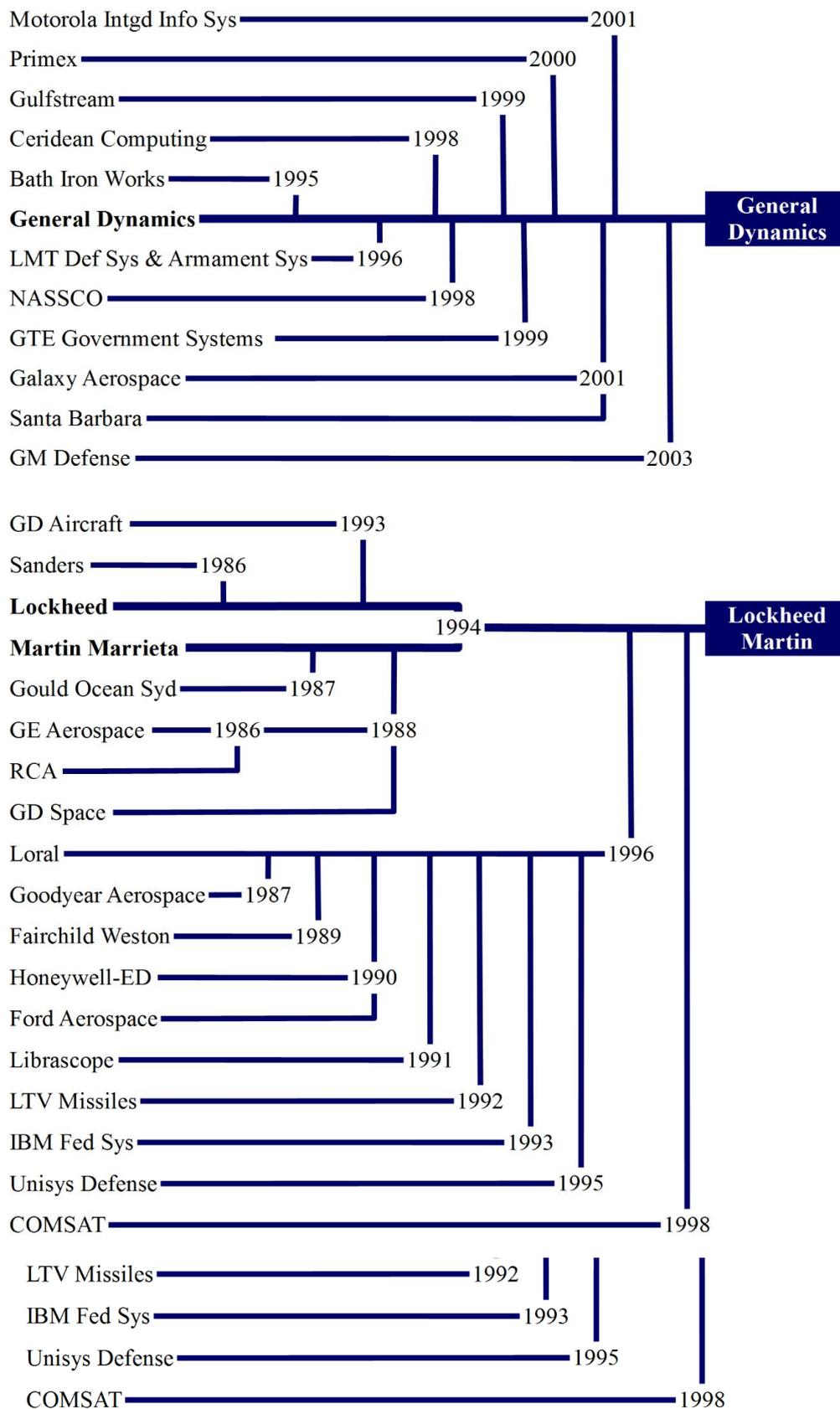
¹⁴O presidente da Loral, por exemplo, Bernard Schwartz, adquiriu alguns de seus fornecedores, enfatizando as prioridades financeiras da firma.

¹⁵Integração horizontal diz respeito à fusão e aquisição de empresas concorrentes, que entregam o mesmo produto final que sua compradora. Integração vertical diz respeito a internalizar fornecedores e produtores de partes e processos intermediários da produção. Significa integrar mais partes da cadeia produtiva sob um mesmo núcleo administrativo.

Nesse contexto, as tradicionais Leis Antitruste do país foram interpretadas com indulgência para viabilizar as atividades concentradoras. As maiores fusões e aquisições se deram pelas **cinco principais empresas, que absorveram mais de 50 outras** fornecedoras do Pentágono (GANSLER, 2011, p. 31-33; GHOLZ, SAPOLSKY, 1999; WEBER, 2011, p. 71-91).

Figura 11 – As Megafusões da Defesa nos anos 1990





Fonte: adaptado¹⁶ de Gansler (2011, p.33).

¹⁶ Essa figura foi elaborada com a ajuda do colega Humberto Carvalho.

Lockheed Martin, Northrop Grumman, Boeing, General Dynamics e Raytheon ascenderam como super-conglomerados, dominam inequivocamente o mercado estadunidense de defesa desde então. A conformação desse novo quadro na produção bélica envolveu um aumento exponencial do volume de dólares envolvidos em fusões e aquisições. Se em 1994, um total de 2,7 bilhões de dólares foram destinados a operações desse tipo, no ano de 1997, quando do final da *orgia das consolidações*, o valor total destinado a fusões e aquisições de defesa foi de 31,2 bilhões de dólares (GANSLER; 2011, p. 17).

Em grande medida, o movimento de compra e venda de ações foi guiado por interesses privados de seus acionistas, que aproveitaram os movimentos da Bolsa de Valores. No começo dos anos 1990, o prognóstico negativo para a indústria de defesa se refletiu no valor das empresas: durante todo o governo Bush, a Bolsa de Nova Iorque havia registrado a queda abrupta dos preços das ações de defesa (DEHOFF; DOWDY; NIEHAUS, 2013, p. 3).

Após o anúncio da nova política do Pentágono, houve intensa oscilação dos valores das ações das empresas de defesa em *Wall Street*. No período de euforia de 1993-1998, as empresas de defesa experimentaram aumentos significativos nos preços das ações com base na expectativa de crescimento da receita e melhoria da margem de lucro em relação à economia de custos (DEUTCH, 2001, p. 141). Por fim, após o 11 de Setembro, os preços de mercado dos grandes conglomerados formados na década de 1990 dispararam¹⁷ (GANSLER, 1998, p. 59; KORBE, 1996).

De modo que esse corpo de super-conglomerados se beneficiou duplamente da política de consolidação industrial. Compraram ações que haviam sido amplamente desvalorizadas ao final da GF, valendo-se, ainda, dos subsídios governamentais oferecidos por Clinton e sua equipe, e tiveram suas ações extremamente valorizadas nos anos 2000 (DEHOFF; DOWDY; NIEHAUS, 2013).

O mercado de ações premiou os movimentos de curto prazo de aquisições e, efetivamente, guiou a reestruturação do setor produtivo. Isso implicou que o próprio reordenamento estrutural da BID ficou à mercê de interesses privados dos investidores e das alterações do mercado financeiro, contando com pouquíssima, ou nenhuma, orientação do governo (GANSLER, 1998, p. 59; GANSLER, 2011, p. 31; WEBER, 2011).

Em meio a essa grande movimentação financeira, outra consequência importante foi o aumento do nível de endividamento geral das empresas de defesa. As operações de consolidação exigiram a realização de empréstimos volumosos: a maioria das empresas

¹⁷Em 1995, por exemplo, as ações da Lockheed Martin aumentaram 48% em valor; da Northrop Grumman subiram 50%; e da McDonnell Douglas, 80% (GANSLER, 1998, p. 59; KORBE, 1996).

assumiram quantidades significativas de novas dívidas para realizar as operações de compra e venda (DEUTCH, 2001).

Em 1993, o volume de crédito concedido ao setor para realizar as operações de fusões e aquisições era de 15 bilhões de dólares. Em 1999, quando já havia acabado a grande onda de reestruturação, o volume de endividamento do setor era de 43 bilhões de dólares (GANSLER, 2011, p 17). Nesse período, os ratings de dívida de algumas empresas se aproximaram dos das obrigações de alto risco (*junk bonds*).

Por fim, cabe destacar que o movimento de incorporação, venda e compra de concorrentes e fornecedores na indústria de defesa sob o fomento do Pentágono foi um processo bastante voluntário, e pouco controlado pelo *Department of Justice* (DoJ). O Pentágono e o DoJ aprovaram a maioria das fusões e aquisições e subscreveram os custos das empresas. A permissividade do governo de Clinton em relação à fusão dos *prime contractors* da defesa se sobrepôs, como apontamos acima, às próprias leis antitruste. William Perry foi encarregado pessoalmente por Clinton para dismantelar a legislação pró-concorrência no setor de defesa para facilitar as operações (WEBER, 2011, p. 98).

De maneira que o setor pôde se rearranjar de acordo a seus interesses privados de controle mercadológico, ganhos financeiros de curto prazo e estratégias de aquisição tecnológica e de know-how, tendo pouco ou nenhum controle do Estado sobre seus avanços e recuos. A onda de megafusões reduziu drasticamente o número de firmas em áreas críticas à defesa nacional, especialmente no que tange à produção de sistemas de ponta no setor aeroespacial, sem qualquer constrangimento por parte das agências estatais (WATTS, 2008; WEBER, 2011).

Já havendo passado quatro anos de intensa reestruturação desde a Última Ceia, o governo estadunidense decidiu rever a política lançada pelo BUR. Na ocasião, a proposta da Lockheed Martin para incorporar as ações da Northrop Grumman, em 1997, foi barrada pelo DoJ. A justiça estadunidense entendeu, na ocasião, que a união desses dois super-conglomerados eliminaria a concorrência efetiva em várias linhas de armamentos, sendo prejudicial à economia (GANSLER, 2011, p. 37).

Atordoada, a indústria de defesa protestou, mas não obteve sucesso. A oposição persistente do DoJ convenceu a Lockheed-Martin, ao fim, a desistir de sua oferta de fusão em julho de 1998, encerrando os cinco anos de fusões que alteraram a indústria e deixara apenas cinco grandes contratantes de defesa no mercado dos EUA (MARKUSEN, 2000, p. 32; MARKUSEN; COSTIGAN, 1999).

No ano seguinte, o governo reafirmaria o passo atrás dado pelo DoJ em relação à política de Clinton, e bloquearia mais duas tentativas de consolidação: primeiro impedindo que a General Dynamics comprasse as ações da Newport News, depois se opondo à oferta da Litton pela mesma empresa. O governo passou a examinar minuciosamente as propostas de fusão a partir de então. No entanto, já no começo dos anos 2000, ambas, Newport News e Litton seriam absorvidas pela Northrop Grumman (AIAA, 2001).

De modo que, sem nenhuma dúvida, a política de incentivo às fusões e aquisições (cuja cronologia é resumida no Quadro 18), que integrava a quarta frente de atuação do BUR, remodelou a apresentação da BID estadunidense no pós-Guerra Fria.

Quadro 18 – Cronologia da Política de Incentivo às Fusões e Aquisições na Defesa, 1993-1999

<ul style="list-style-type: none"> • Julho de 1993: durante a <i>Last Supper</i> de Perry-Aspin-Deutch, oficiais do DoD dizem às companhias presentes que ½ delas não existirão em 5 anos, e estimulam que essas empresas se reestruturem a partir de movimentos de fusões e aquisições entre si.
<ul style="list-style-type: none"> • 21 de julho de 1993: memorando Deutch é emitido pelo DoD afirmando que os custos incorridos durante a reestruturação acordadas serão reembolsáveis.
<ul style="list-style-type: none"> • 1994-1997: há uma onda de megafusões amplamente permitidas pelo Pentágono e pelo DoJ. Ganham destaque às uniões horizontais entre Lockheed e Martin Marieta, em 1994; Northrop e Grumman, em 1994; e Boeing e McDonnell Douglas, em 1997.
<ul style="list-style-type: none"> • 1995: Congresso aprovou a legislação acerca do reembolso de custos elegíveis incorridos na reestruturação a partir da <i>Federal Acquisitions Regulations</i> (FAR).
<ul style="list-style-type: none"> • Abril de 1997: DoD emite diretrizes para evitar o que chamou de <i>um nível inaceitável de integração</i>
<ul style="list-style-type: none"> • Março de 1998: governo bloqueia fusão entre Lockheed Martin e Northrop Grumman.
<ul style="list-style-type: none"> • Abril-Maio de 1999: governo bloqueia fusões da Newport News (primeiro com General Dynamics e depois com Litton). Em 2001, tanto Newport News quanto Litton foram compradas pela Northrop Grumman.

Fonte: adaptado de AIA (2001); GAO (1995); KORB (1996); WEBER (2011).

5.4 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES: A NOVA BID PARA O SÉCULO XXI

Bill Clinton e Al Gore assumiram a presidência em meio à maior redução orçamentária do DoD desde o fim da SGM. Junto a diversos grupos de interesses e consultores, empenharam-se em elaborar uma política que guiasse os ajustes estruturais em curso na BID, salvaguardasse a sociedade dos efeitos nocivos da retração do setor e mantivesse uma capacidade produtivo-tecnológica militar que desse amparo à nova postura intervencionista assumida pelos Estados Unidos no pós-Guerra Fria.

Dentro da ideia de *reinventar o governo*, Clinton apoiou-se nas novas teorias da administração pública para buscar simplificar o processo aquisitivo e encomendou de Perry uma estratégia que visasse à melhor alocação dos recursos escassos do DoD. A nova diretriz

do Pentágono, nesse sentido, era de ampliar o uso e as práticas e tecnologia comerciais, o que deveria promover uma gestão pública da defesa *mais rápida, melhor e mais barata*.

O *establishment* da defesa buscava reduzir os custos e o tempo de desenvolvimento dos sistemas de armamentos produzidos em solo nacional. Ao mesmo tempo, Clinton tratava de atender às demandas congressistas para adaptar a economia nacional ao novo cenário produtivo imposto pelo fim da GF. Tais esforços culminaram com o lançamento do BUR, em 1993, que continha quatro frentes de atuação para guiar a reestruturação:

- a) da produção de ciência e tecnologia;
- b) das comunidades locais e das carreiras dos trabalhadores demitidos;
- c) da inserção no mercado global da BID; e
- d) da organização da produção bélica nacional.

No entanto, assim como a reforma do processo aquisitivo empreendida por Clinton, o BUR **afrouxava as rédeas do governo quanto à condução dos rumos da BID**. Suas recomendações de práticas de boa gestão não foram amplamente adotadas pelas principais empresas que compunham a BID. E, a despeito da retórica governamental, os contratados pela defesa desfrutaram da liberdade de responder aos cortes orçamentários em seus próprios termos (BORRUS, 1992).

Por um lado, as tratativas para guiar a produção tecnológica, a reestruturação local e adaptação da mão de obra obtiveram resultados insatisfatórios. Por sua vez, o impulso às VME, sob uma lógica mais comercial, levou à diminuição da *accountability* da condução da segurança e da defesa nacional (HOUSSEIN-ZADEH, 2006). As empresas dispõem, hoje, de maior liberdade para exportar armamentos para *amigos e inimigos*, provocando instabilidades regionais e causando, como afirmou Markusen (2000) uma verdadeira corrida armamentista da BID estadunidense com ela mesma. Por fim, a política de incentivo à consolidação industrial se sobrepôs às demais ações e remodelou, para sempre, a indústria de defesa.

De modo que o conjunto de medidas adotado produziu **incentivos contraproducentes** que levaram a uma **reestruturação bastante voluntária e guiada por interesses privados**, produzindo-se efeitos nitidamente opostos aos que supostamente almejava a gestão. Os resultados, que desenharam a BID estadunidense do século XXI, são os que seguem.

A *Last Supper* teve profundo impacto na condução da política de armamentos e na atuação das corporações. Pela primeira vez na História estadunidense, DoD e DoJ permitiram a realização de **fusões e aquisições entre os *prime contractors*** de defesa. Após o *ultimato de Perry*, a BID passou por um processo de megafusões que contaram com amplo subsídio estatal e que resultaram em cinco grandes conglomerados. Tais firmas cresceram e ganharam

participação de mercado desde a década de 1990. Os movimentos desrespeitaram amplamente às leis antitruste características da gestão econômica dos EUA e mudaram drasticamente o panorama da indústria, gerando um **aumento significativo da concentração setorial** (CUSTER, 2008, p. 26).

Os movimentos de compra e venda reduziram em 2/3 o número de grandes empresas fornecedoras do Pentágono (de 15 grandes empresas restaram apenas 5), levando a uma **situação de quase-monopólio**. Isso se refletiu nos índices de competitividade e concentração do mercado. Em 1992, os dez principais fornecedores eram responsáveis por 50% do mercado da defesa. Em 2002, os primeiros quatro *prime contractors* já eram responsáveis sozinhos por 50% do mercado, e as 10 maiores firmas representavam um total 63% do mercado. De modo que a concentração dobrou entre 1992 e 2002 e os principais fornecedores dispararam em relação às demais grandes empresas (MARKUSEN, DIGIOVANA; LEARY, 2003; ODEN, 1999; WEIDEIMBAUM, 2003, p. 695).

Tabela 9 - Contratados Preferenciais da Defesa nos Estados Unidos, ano fiscal 2002

Posição	Empresa/Conglomerado	Concessões Militares (Bilhões de dólares)	Produtos Chave
1°	Lockheed-Martin	\$17,0	Mísseis balísticos lançados por submarinos (<i>submarine-launched ballistic missile - SLBM</i>); caças e aeronaves de carga.
2°	Boeing	\$16,6	Mísseis SRAM e Minuteman; Serviços de telecomunicação e processamento automático de dados (<i>Automatic Data Processing - ADP</i>); helicóptero de carga; aviões tanque.
3°	Northrop Grumman	\$8,7	Caças e bombardeiros; equipamentos de navegação; radares.
4°	Raytheon	\$7,0	Patriot, AMRAAM; Tridente; Hawk, mísseis Sea Sparow; equipamentos de controle de fogo.
5°	General Dynamics	\$7,0	Caças F-16; MBTs Abrams; Stinger; Tomahawk; missies Trident e Atlas; submarinos nucleares.
6°	United Technologies	\$3,6	Engenharia de aviação; helicópteros; <i>Advanced Tactical Fighter (ATF)</i> .
7°	Science Applications International	\$2,1	Sistemas computacionais; apoio e pesquisas.
8°	TRW	\$2,0	Sistemas Lasers; simuladores de treinos; ICBMs; sistemas antimísseis.
9°	Health Net	\$1,7	Serviços Médicos.
10°	L-3 Communications	\$1,7	Sistemas eletrônicos e aeroespaciais.

Fonte: adaptado de Weidenbaum (2003, p. 695).

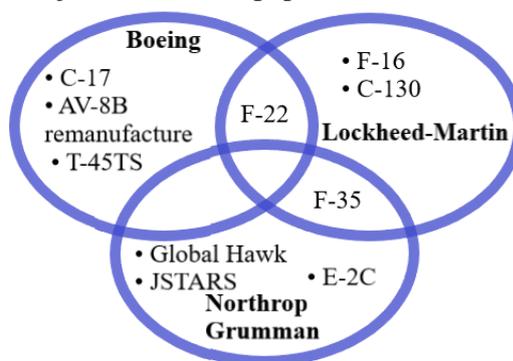
Os processos de integração vertical e horizontal conformaram uma indústria de **poucos e grandes conglomerados e uma miríade de empresas pequenas**. As empresas de médio porte, que frequentemente disputavam espaço com os *prime contractors*, foram

sistematicamente compradas ou faliram (GANSLER 2011; MARKUSEN; DIGIONAVA; LEARY, 2003; ODEN; 1999).

Ainda, ao contrário do que se esperava, a reestruturação levou a uma **maior especialização industrial**. As empresas resultantes passaram a organizar arranjos produtivos entre si, agindo, muitas vezes, como se fossem um só corpo, em vez de integrarem-se com empresas comerciais. Isso se deu especialmente no setor produtor de aeronaves.

Figura 12 – Arranjos no Começo dos anos 2000 de Equipes de Aeronaves Militares

Arranjos Recentes de Equipes de Aeronaves Militares



Fonte: adaptado de Birkler *et al.* (2003).

Esse maior insulamento da BID se deve a vários fatores. Primeiramente, como se viu, não havia uma política industrial que constrangesse as empresas a diversificarem a produção e a se inserirem mais no mercado civil. O BUR fazia-se mais um programa prescritivo, sem muitos incentivos práticos para a introdução de produtos comerciais na BID.

Ainda, a diversificação produtiva exigiria um estudo mais complexo acerca das barreiras à integração dos diversos subsetores da indústria. Por exemplo, a produção das novas gerações de caças, com tecnologias *stealth*, alta manobrabilidade e exigências específicas advindas na nova PES, tinham pouquíssima possibilidade de comercialização civil, e reduzidos efeitos de transbordamento de tecnologia militar para outras áreas. Assim que, baseando-se na política de Clinton, o setor não só não diversificou a produção e investiu mais em linhas comerciais, como especializou-se ainda mais em defesa (GANSLER, 1998, p. 36-40; GANSLER, 2011, p. 31-33; GHOLZ, SAPOLSKY, 1999; WEBER, 2011, p. 71).

Além da maior especialização em sistemas de armas, a BID passou a ampliar seu leque de atuações na defesa nacional, especialmente no que tange ao fornecimento de serviços, que vão desde a programação de softwares e a criação de *design*, passando por manutenção de equipamentos e apoio logístico, até serviços de construção civil, alimentação e limpeza.

A terceirização e o aumento da contratação de serviços privados pelo DoD (especialmente daqueles considerados de natureza *não-intrinsecamente governamental*) encaixava-se na nova lógica de adotar práticas comerciais, reduzir a estrutura burocrática estatal e cortar despesas e capacidades excessivas. Assim que, em apenas três anos o número de operações de contratação de serviços cresceu de 325.000, em 2001, para mais de 600.000 em 2004 (GANSLER, 2011, p. 46).

Mesmo que muitas das prestadoras de serviços do DoD fossem empresas pequenas, as grandes e tradicionais empresas de defesa como a Lockheed Martin, a Northrop Grumman, e Boeing já estavam entre os top cinco fornecedores de serviços em 2004, juntando-se a Halliburton¹⁸ e Bechtel¹⁹ (GANSLER, 2011, p. 46). De modo que o volume de serviços prestados pelas grandes empresas cresceu, entre 1996 e 2006, em 180% (GANSLER, 1998, p. 36-40). GANSLER, 2011, p. 131).

Outro importante impacto da reestruturação da BID sob a orientação do BUR de Clinton foi, como vimos, o grande endividamento das empresas quando do processo de compra e venda de ações. Devido ao enorme volume de empréstimos assumidos pelas empresas no contexto das megafusões, o fluxo de caixa operacional e a renda gerada pelo setor nos próximos anos precisariam ser aumentadas para pagar os juros adicionais. Essa questão guiou o planejamento das empresas de defesa para o século XXI e reforçou a lógica de *ter de ganhar* os poucos e novos projetos de defesa dos anos 2000. Essa postura veio acompanhada, naquele período, de problemas de crescimento de custos e não cumprimentos sucessivos do cronograma acordado (AIAA, 2001, p.5-6; DEUTCH, 2001, 0. 139-149; FOX, 2011; MARKUSEN, DIGIOVANA; LEARY, 2003).

Como consequência, ao contrário do que a gestão Clinton esperava, as empresas **não eliminaram capacidades excessivas, ampliaram o custo unitário de seus programas e formaram coalizões políticas** para derrotar a proposta de revogar os subsídios federais para a reestruturação e aprovar garantias de empréstimo para vendas no exterior no final dos anos 1990 (VELOCCI, 1996, p. 30). De modo que os dados demonstram a ascensão dos valores dos programas militares entre os anos 1990-2000 e 2000-2009 (FOX, 2001, p. 151). Aumento do valor dos contratos de aquisições foi um fator generalizado da BID após o período de megafusões de 1994-1997, tendo sua máxima expressão nos sistemas de ponta no setor de defesa aeroespacial (ARENA *et al.*, 2006; DEUTCH, 2001).

¹⁸A Halliburton é uma das maiores empresas de serviços para campos petrolíferos do mundo e um dos principais prestadores de serviços de engenharia e construção.

¹⁹A Bechtel é a maior empresa de construção e engenharia civil nos EUA.

Por fim, **acentuou-se a dependência do Pentágono** em relação a esse conjunto de grandes empresas produtoras das principais linhas de defesa. Como restaram poucas empresas responsáveis pela entrega final dos grandes e modernos sistemas de armamentos, os Estados Unidos precisam, hoje, manter suas operações rentáveis e lucrativas, para não correr o risco de perder a produção inteira de áreas críticas para defesa nacional e atuação internacional. Uma série de autores relacionam isso com a manutenção prolongada da política de intervencionismo militar, que seria essencial para manter aquecida as contas *procurement* e PDT&A do orçamento do DoD e fornecer incentivos produtivos à base industrial (GANSLER, 2011; HOUSSEIM-ZADEH, 2006; WEBER, 2011).

Assim que, já no ano de 1998, mesmo três anos antes do anúncio da política de Guerra ao Terror pela nova administração de George W. Bush, os gastos em defesa retomaram uma trajetória ascendente. Seja pela má alocação de recursos advinda da reestruturação de Clinton, seja pela pressão política do novo conjunto de fortes players da defesa, a ampliação orçamentária pôs fim a ideia de desmantelamento setorial do começo dos anos 1990 e iniciou uma nova fase da gestão da produção bélica nacional nos Estados Unidos (CUSTERS, 2009; WEBER, 2011).

Essa nova etapa contaria agora com uma BID muito mais concentrada, especializada, e isolada dos demais setores produtivos nacionais. Os novos cinco super-conglomerados da defesa dispunham de mais poder político e podiam impor maior resistência político-institucional às tentativas de gestão setorial no século XXI. Assim, a BID pós-Guerra Fria não seguiu, como se imaginava, o mantra *mais rápido, mais barato e melhor* da nova administração pública.

As políticas de Clinton não lograram responder com êxito às questões do novo cenário pós-GF, nem reestruturar a BID de acordo com os interesses nacionais elencados. Ao contrário, a política de defesa dos anos 1990 criou novos desafios estratégicos para a organização da produção bélica nacional para os governos seguintes, que teriam de lidar com um setor muito mais rígido e ineficiente (as características do setor resultante do processo de reestruturação de Clinton são resumidas no Quadro 19).

Quadro 19 - Problemas da Nova Base Industrial de Defesa

<p>Pouco flexível. As linhas de produção da indústria de defesa estadunidenses passaram a ser guiadas, essencialmente, pelas novas tecnologias desenvolvidas e testadas pelas cinco principais fornecedoras. As empresas logram impor seus novos produtos, dentro da ideia de oferecer um portfólio diversificado e com sistemas que incorporam tecnologia militar de ponta. Esses sistemas, muitas vezes, não são condizentes com as necessidades do DoD, nem se relacionam com as diretrizes de políticas industriais, macroeconômicas e da Política Externa e de Segurança, estando, em grande maneira, descolados dos interesses nacionais.</p>
<p>Mais insulada. A menor flexibilidade das linhas produtivas da BID se relaciona com seu maior grau de insulamento produtivo. Os grandes conglomerados se especializaram ainda mais na produção para a defesa de sistemas altamente tecnológicos, com pouquíssima possibilidade de comercialização civil, como furtividade e alta manobrabilidade. Isso reduziu seus efeitos de irradiação e transbordamento para as demais áreas produtivas nacionais. Esses novos desenvolvimentos também são bastante impeditivos da concorrência de empresas comerciais, que se encontram com maiores barreiras, tecnológicas, processuais e de escala, ao tentar incorporar-se à indústria ou disputar licitações de defesa.</p>
<p>Menor capacidade de resposta. O maior insulamento produtivo da BID aliado à lógica do modelo de produção <i>just in time</i> predominante no setor, levaram a uma menor capacidade de resposta produtiva do setor. O estoque reduzido, e a dificuldade de conversão da produção civil para os novos sistemas militares implicam maiores constrangimentos na mobilização setorial. Caso os EUA se deparassem com uma guerra central, e necessitassem mobilizar recursos, capital e mão de obra para produzir grandes sistemas em uma escala ampliada, poderiam enfrentar sérios problemas.</p>
<p>Maiores custos. Ao contrário do esperado, a nova indústria de defesa ancorada em grandes produtores que desfrutaram de economias de escala não reduziu os preços finais dos produtos de defesa. Pelo contrário, os valores dos contratos do Pentágono dos grandes sistemas se ampliaram exponencialmente nas últimas três décadas. A partir de 1998, houve a retomada da trajetória ascendente do orçamento de defesa, a partir da ampliação do custo unitário dos programas.</p> <p>Esse aumento esteve relacionado com a nova postura das empresas de <i>ter de ganhar</i> os poucos novos projetos de defesa, a fim de solucionar seus problemas de crédito advindos dos processos de fusão e aquisição, e a fim de se manter à frente na competição tecnológica. Para isso, muitas vezes, as empresas apresentaram projetos com custos e prazos bastante irrealistas que foram amplamente desrespeitados, renegociados e ampliados.</p> <p>Ainda, a partir da conformação de arranjos produtivos dos grandes conglomerados entre si (especialmente entre os três principais produtores de aeronaves – Lockheed Martin, McDonnell Douglas e Boeing), formaram-se coalizões para derrotar propostas de revogar subsídios federais para a defesa, para manter contratos e linhas produtivas ativas e para propor novos sistemas, muitas vezes, mais caros e desnecessários.</p>
<p>Casos claros de ineficiência produtiva. Como consequência dessa estratégia de disputa por novos contratos e da coalizão produtiva dos <i>prime contractors</i>, que atuam como uma verdadeira estrutura monopolista, alguns dos programas mais recentes de grandes sistemas de defesa, como o famoso caso do F-35 (programa JSF EMD, que demorou mais de 15 anos para ter sua primeira remessa liberada para o serviço ativo na Força Aérea), envolveram-se em grandes controvérsias. Essas diziam respeito a descumprimentos sucessivos do cronograma acordado, crescimento de custos de desenvolvimento e manutenção, problemas nos protótipos e abandono de parcerias produtivas.</p> <p>É rotineira a aceitação por parte do Congresso de alongamentos dos programas produtivos como forma de financiamento de projetos que não puderam ser concluídos dentro do orçamento e prazos firmados. Por sua vez, as empresas fornecedoras do Pentágono recorrentemente preparam relatórios de progresso e conduzem <i>briefings</i> acerca da produção em atraso para seguir justificando e renovando seus programas.</p> <p>Por quadros como esse, muitos autores avaliam que a BID do século XXI é bastante mais ineficiente que a indústria da GF, não contando com oportunidades e incentivos genuínos de melhorias que coíbam práticas de gestão e produção ineficientes.</p>
<p>Maiores dificuldades de gestão. Todos os motivos referidos acima culminaram em uma nova indústria de defesa menos controlável, do ponto de vista concorrencial e institucional. Como vimos o novo cenário estrutural da produção bélica nacional acentuou a dependência do Pentágono em relação a esse conjunto de grandes empresas produtoras das principais linhas de defesa. O DoD tem, portanto, de manter suas fábricas lucrativas, correndo o risco de perder toda a produção de linhas estratégicas essenciais para a defesa e a economia nacional caso uma dessas cinco empresas venha a falir ou a abandonar o ramo.</p> <p>Os <i>prime contractors</i>, por sua vez, dispõem de maior poder político e econômico e podem impor seus interesses privados (referentes a produtos, desenvolvimento tecnológico e necessidades financeiras) sobre os interesses nacionais e as necessidades da PES do país. Praticamente sem enfrentar qualquer concorrência, suas linhas de pesquisa são relativamente livres para desenvolver e promover a venda de sistemas mais lucrativos e condizentes com suas necessidades de curto e longo prazo, sem preocupar-se com a promoção de um ambiente econômico e securitário favorável aos Estados Unidos.</p>

Fonte: adaptado de Gansler, (2011); Watts (2008); Weber (2011).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho buscou preencher uma lacuna nos estudos brasileiros e analisar mais detalhadamente os doze anos que se seguiram após a dissolução da URSS e encerraram uma profunda reestruturação estratégica da BID estadunidense. O objetivo geral consistia em identificar e analisar as principais transformações do setor nesse período, bem como traçar as implicações estratégicas do processo de remodelação da estrutura da BID para a organização da produção de materiais bélicos no país.

A fim de guiar tal investigação, dispôs-se de três objetivos específicos. Resumidamente, foram estes:

- a) apreender como era a BID antes das transformações dos anos 1990;
- b) avaliar o que motivou a sua inflexão após o fim da GF; e
- c) analisar como se deu a reestruturação nesse contexto e quais foram suas consequências.

A partir desses objetivos, buscou-se responder à seguinte pergunta-geral: como o fim da GF impactou a BID estadunidense. Trabalhou-se com a hipótese de que as políticas que conduziram a reestruturação da BID no pós-GF impactaram profundamente os rumos da organização da produção de defesa, tornando o setor mais rígido, ineficiente e de difícil gestão nas próximas décadas. As conclusões são as que seguem.

Quanto ao primeiro objetivo específico, quando analisamos a história da BID estadunidense, podemos notar que seu advento, como uma estrutura permanentemente dedicada à produção de armamentos, esteve diretamente ligado com uma política intencional que aliava recuperação econômica, modernização militar, reorganização administrativa do Estado e liderança internacional. Logo, sua criação e força motriz inicial não dependeram de uma ameaça clara à segurança estadunidense, tampouco de um envolvimento do país em uma conflagração.

O advento da BID dependeu, senão, do amplo planejamento e da construção consciente da condição de preparação constante para a guerra. Essa preparação militar durou mais de quarenta anos e não esteve condicionada ao engajamento direto das tropas estadunidenses em conflagrações. Mas sim a uma formulação estratégica que teve como centro o novo papel dos EUA enquanto líderes do Sistema Internacional.

De modo que, o próprio conceito de *dividendos da paz*, levantado nos debates do fim da GF, era bastante ilusório. Não havia porque realocar substancialmente os recursos da defesa para outras áreas, se esses faziam parte de um projeto que prescindia da guerra para ser

levado a cabo. Do mesmo modo, o tema do déficit fiscal não poderia ter reconduzido de maneira radical a gestão de defesa nacional, uma vez que não eram questões puramente econômicas, muito menos contábeis e orçamentárias, que motivaram o advento, a maturação e a consolidação da BID.

De maneira semelhante, o fim da *ameaça comunista* não deveria ter sido condição suficiente para estabelecer um horizonte de desmantelamento da BID, tal como ocorreu no começo dos anos 1990. Não havia sido uma ameaça que dera início ao setor. Não poderia ser o desaparecimento de um inimigo claro que daria fim à indústria estadunidense na forma como fora concebida. Portanto, o sentido de urgência em se reestruturar o setor, advindo do término da lógica bipolar, esteve mais relacionado com o abandono da estratégia industrial iniciada por Roosevelt nos anos 1930 e reafirmada durante a GF.

Como se pôde constatar, o setor não era regulamentado pelo mercado, não nascera da livre iniciativa, nem poderia depender da adaptação espontânea das firmas privadas para atender às novas necessidades securitárias e econômicas do Estado com o desaparecimento da URSS. Ao contrário disso, as décadas de gestão de defesa em meio à disputa bipolar nos mostram que as decisões difíceis de alocações de recursos, estabelecimento de parceiros externos e demandas produtivas exigiram a liderança política de governos preocupados com a formulação de uma GE coesa.

Portanto, a decisão acerca de qual é o tipo de indústria de defesa que serve aos interesses nacionais e à PES é demasiado importante para ser deixado nas mãos do mercado. Durante a GF, a escolha do perfil e conteúdo da BID suscitou uma série de mecanismos regulamentadores, políticas adaptativas e agências que guiassem a conversão industrial. Após a gestão Reagan, a BID já era uma estrutura complexa, enraizada na economia estadunidense, guiada e orientada por uma rede de políticas macro e microeconômicas e de doutrinas estratégicas, que irradiava desenvolvimento tecnológico para os demais setores e que produzia e exportava os melhores e mais avançados sistemas de armamentos do mundo.

No entanto, apenas quatro anos após o fim da Segunda GF, a administração Clinton adotou um viés de desregulamentação e simplificação da burocracia estatal, que favoreceu a reorganização voluntária do setor baseada na lógica do mercado. Como essa grande inflexão na condução da gestão de defesa foi possível? Disso tratou-se o segundo objetivo específico. A pesquisa apontou como resposta o processo de erosão da Grande Estratégia estadunidense.

A despeito da BID ser um complexo de arranjos produtivos, inovadores e gerenciais independente de uma ameaça externa, sua dinamização desde os anos 1940, esteve orientada por um conjunto de políticas e práticas que refletiam, em última análise, a visão dos EUA

enquanto líderes do mundo capitalista em contraposição ao denominado Bloco Socialista. Seus instrumentos de promoção, estímulo e expansão foram, por décadas, os mesmos que ancoravam a PES do país dentro do sistema da GF.

Assim, o desaparecimento das ameaças estratégica e tática, materializadas pela URSS e o *Fulda Gap*, não representava um desafio existencial para a indústria de defesa. Antes, tratava-se de um desafio gerencial e de criatividade institucional. O novo cenário colocava em xeque a GE elaborada e retificada por anos, exigindo uma nova abordagem teórica, política e econômica para a atuação internacional do país que incorporasse, dentro dela, uma nova política industrial para a produção dos meios de defesa nacional.

O processo de idealização de um novo paradigma para a produção de defesa esteve imerso nos debates teóricos, no começo dos anos 1990, advindas do impacto da RAM, da nova gestão pública e da identificação de novas ameaças à segurança internacional. A equipe de Bush previu, dentro desse contexto, que as *guerras do futuro* exigiriam o Engajamento Seletivo das tropas estadunidenses, a partir da atuação isolada e unilateral. Essa nova leitura do SI trouxe alterações no papel dos parceiros internacionais estadunidenses, das FA nacionais e da própria BID, abrindo caminho para as mudanças na gestão Clinton.

Essas mudanças, em conjunto, configuravam a “nova defesa”, que pedia uma completa reestruturação da BID. A principal inflexão da gestão de defesa durante o governo Bush foi, nesse sentido, a redução e a dinamização do sistema de estoques de bens militares, abandonando-se o padrão fordista de produção que prevalecera desde a SGM, emulando o modelo *just in time* toyotista. A necessidade de uma produção “no momento” da conflagração – que deveria incorporar os desenvolvimentos tecnológicos mais recentes e estar preocupada com as especificidades do terreno, da região e da tática a ser empregada – levou a uma completa inversão da gestão de defesa desde o governo Roosevelt.

Voltava-se atrás na cultura de planejamento de longo prazo da produção bélica nacional, colocando-se os meios (os armamentos) na frente dos fins (os objetivos da guerra). Agora, cada investida militar teria objetivos distintos, dependendo do tipo de ameaça combatida. A BID deveria, para isso, apresentar um portfólio de inovações tecnológicas que seriam utilizadas quando da necessidade de emprego de força, de acordo com as últimas inovações. Ficava-se à mercê das novas pesquisas dos Institutos e dos centros de PDT&A dos conglomerados de defesa para se determinar que sistemas seriam produzidos e empregados.

A substituição de um planejamento industrial de longo prazo se deu em função do planejamento de curto prazo, em que a própria evolução tecnológico-*design*-produtiva nortearia os desenvolvimentos das linhas da BID, sendo adaptadas e produzidas de acordo

com cada nova investida das FA para além das fronteiras nacionais. Por fim, o próprio planejamento de curto prazo daria lugar ao não-planejamento na gestão de Bill Clinton.

Durante os oito anos de seu governo, a GE de Roosevelt, que levava a um estado de *preparação militar constante*, seria substituída pela estratégia de *intervenções constantes* – mais evidente após o 11 de setembro. Em vez de se elaborar uma GE coesa e integral para a nova atuação dos EUA, o país respondeu com mais expedientes militares a novos desafios internacionais. A BID envolveu-se, nesse contexto, em um enorme processo de reestruturação, cuja análise buscou atender ao terceiro objetivo específico.

Dentro da lógica de “reinventar o governo”, Clinton relaxou o controle público sobre o setor e estimulou abertamente fusões e aquisições entre os contratados preferenciais da defesa, levando a uma completa inversão da organização da produção bélica nacional. As tentativas de melhorar o ambiente empreendedor acabaram por desviar o Pentágono da política de compras governamentais guiadas pelo desenvolvimento regional e pelo balanceamento produtivo dos grandes conglomerados.

Sua principal frente de atuação, a política de consolidação industrial, sobrepôs-se às demais políticas adaptativas do programa. A iniciativa impulsionou uma grande redução do número de *prime contractors* de defesa, contando com o inédito aval e subsídio do governo. Os empresários da defesa tiveram liberdade para responder aos cortes orçamentários a partir de realinhamentos financeiros dentro e entre grandes, médias e pequenas empresas de defesa. A onda de megafusões entre 1994-1997 foi predominantemente guiada pelos interesses privados das firmas de controle mercadológico, ganhos financeiros de curto prazo e estratégias de aquisição tecnológica e de *know-how*, tendo pouco ou nenhum controle do Estado sobre seus avanços e recuos.

Dos processos de integração vertical e horizontal, cinco super-conglomerados surgiram da aquisição de mais de 50 outras fornecedoras ao Pentágono. Lockheed Martin, Northrop Grumman, Boeing, General Dynamics e Raytheon ascenderam como contratados preferenciais de defesa, dominando inequivocamente o mercado estadunidense de defesa desde então. Tais empresas, ao contrário do esperado, não eliminaram praticamente nenhuma capacidade excessiva, ampliaram seu leque de produtos e serviços prestados ao DoD e angariaram a maior parte do mercado de defesa nacional a partir de arranjos de produção conjunta

Além dos *cinco grandes da defesa*, a BID resultante conta com uma miríade de pequenas fornecedoras que operam a confecção e a venda de peças e suprimentos – muitas vezes sendo substituídas por fornecedoras internacionais. Houve o virtual desaparecimento

das médias empresas – que, frequentemente competiam com as grandes fornecedoras do Pentágono por contratos e projetos. Assim, os super-conglomerados são, hoje, responsáveis sozinhos pela produção de áreas críticas à defesa nacional, sendo sua sobrevivência essencial para a manutenção da soberania e da inserção internacional do país.

Essa nova indústria de defesa apresentou, ao final do período, um quadro de pouca flexibilidade e competitividade reduzida, que conduziu à maior rigidez setorial, maior ineficiência produtiva e grande resistência político-institucional a mudanças, dificultando a gestão da defesa nos anos seguintes – de maneira que a hipótese de trabalho se confirmou com a investigação.

Indícios mais fortes que corroboraram a hipótese dizem respeito à ampliação exponencial de preços e do tempo de produção dos novos sistemas de defesa durante as décadas de 1990, 2000 e 2010, especialmente no setor construtor de aeronaves, muito atingido pela onda concentração industrial analisada. No subsetor produtivo em questão, gerou-se um círculo vicioso, em que, a cada ano que passa, os EUA podem encomendar menos aeronaves avançadas, cada vez mais tecnológicas, que se tornam mais caras e com previsões de entrega ainda mais alargadas.

Assim, as questões estratégicas suscitadas com o fim da GF não foram solucionadas satisfatoriamente pelas políticas levadas a cabo nos anos aqui analisados. Optou-se pela desregulamentação; pelo estímulo à reestruturação voluntária guiada pelo mercado; pela terceirização, pela redução de pessoal e pelo aumento da contratação de serviços privados pelo DoD. As tratativas de adaptação geraram novos problemas estratégicos quanto à gestão da produção bélica nacional.

Por fim, o estudo do caso estadunidense nos traz importantes lições acerca da premência da gestão, do planejamento e do direcionamento da indústria de defesa para qualquer nação, seja o Brasil, outros países em desenvolvimento, ou mesmo as grandes potências. A seguir, deixa-se uma série de aprendizados e guias para novas investigações que surgiram com a pesquisa:

- a) um setor tão estratégico, quanto a BID, não pode ser guiado pela percepção de ameaça, muito menos pela adaptação a cada novo tipo de ameaça. Sua existência está relacionada à produção e à preparação militar em tempo integral, não dependendo do engajamento das FA ou de sua iminência, e menos de um contexto de guerra permanente. Também não pode ter seu planejamento restrito a interesses econômicos e orçamentários. Antes, seus contornos e movimentos precisam ser

- pensados e construídos dentro de uma GE coesa que integre a visão do país acerca de si mesmo, seu papel na região e no mundo e os interesses vitais do Estado;
- b) para isso, é necessária criatividade institucional na criação de arranjos que incluam mecanismos que guiem a política industrial de defesa de maneira a coincidir com as linhas gerais da PES, as políticas macroeconômicas e as formulações militares relativas a doutrinas operacionais e estratégicas;
 - c) a BID não é um setor de livre iniciativa, nem um setor em que impera livre mercado. Do mesmo modo, sua reestruturação não pode ser voluntária nem estar à mercê dos interesses privados de seus principais atores ou do mercado financeiro. Ao contrário, sua reformulação e adaptação a cada novo cenário deve ser fortemente regulada e guiada pelas agências estatais, preocupadas com suas especificidades e sua importância estratégica, e que possam orientar recursos, mão de obra, produção científica e conversão produtiva;
 - d) por ser uma estrutura muito complexa, difusa, com diversos subníveis produtivos, que conformam inter-relações profundas com outras indústrias, institutos de pesquisa e desenvolvimento e com estruturas produtivas regionais, sua gestão e seu planejamento devem se basear em análises informadas e específicas de cada BID. Opções simples, genéricas e desacompanhadas de estudos holísticos acerca de como o setor se insere na sociedade e economia nacional podem levar a uma grande perda de controle acerca de sua dinâmica concorrencial, sua lógica produtiva e seus objetivos estratégicos;
 - e) é importante pensar em um sistema de lucros que guie a produção das empresas privadas que operam na BID de modo a premiar o desempenho e a redução de custos diretos e indiretos. Também é importante que o planejamento industrial guie e motive os atores privados de modo que seus interesses converjam com os interesses nacionais, sejam eles securitários, econômicos, sociais, industriais, de liderança tecnológica, de desenvolvimento regional ou infraestrutural;
 - f) novas demandas estratégicas não podem ser atendidas apenas com gastar mais ou menos recursos com defesa nacional. Mas sim a partir de um esforço propositivo, político e administrativo que tenha como objetivos assegurar e encorajar flexibilidade, capacidade de resposta, eficiência e efetividade da produção bélica nacional.

REFERÊNCIAS

- ABBOTT, Gerald; JOHNSON, Stuart. **The changing defense industrial base**. London: IISS, 1996. (Strategic Forum IISS, 96).
- ALBUQUERQUE, Celso. Os 14 pontos de Wilson. *In*: MOREIRA, Adriano; BUGALLO, Alejandro; ALBUQUERQUE, Celso (coord.). **Legado político do Ocidente: o homem e o Estado**. Rio de Janeiro: DIFEL, 1978. p. 212-213.
- ALMEIDA, Rodrigo. **Construção e expansão do complexo industrial-militar norte-americano: um passo em direção ao poder global**. 2013. 109 f. Dissertação (Mestrado em Economia Política Internacional) - Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: http://www.ie.ufrj.br/images/pos-graduacao/pepi/dissertacoes/Dissertao_-_Rodrigo_Almeida.pdf. Acesso em: 14 mar. 2019.
- AMERICAN INSTITUTE FOR AERONAUTICS AND ASTRONAUTICS - AIAA. **A blueprint for action: final report published in conjunction with the AIAA Defense Reform Conference**. Washington, DC, 2001.
- ARENA, Mark *et al.* **Historical cost growth of completed weapon system programs**. Santa Monica: RAND Corporation, 2006.
- ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX**. São Paulo: Editora UNESP, 1996.
- ART, Robert. Geopolitics updated: the strategy of selective engagement. **International Security**, Cambridge, v. 23, n. 3, p. 79-113, Winter 1998-1999.
- BANK, Steven; STARK, Kirk.; THORNDIKE, Joseph. **War and taxes**. Washington: Urban Institute, 2008.
- BIDDLE, Stephen. **Military power: explaining victory and defeat in modern battle**. Princeton: Princeton University Press, 2004.
- BOOT, Max. The new American way of war. **Foreign Affairs**, New York, p. 41-58, July/Aug. 2003. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2003-07-01/new-american-way-war>. Acesso em: 08 fev. 2019.
- BORRUS, Michael. Investing on the frontier: how the U.S. can reclaim high-technology leadership. **The American Prospect**, New York, p. 79-87, Fall 1992. Disponível em: <https://prospect.org/article/investing-frontier-how-us-can-reclaim-high-tech-leadership>. Acesso em: 08 fev. 2019.
- BRASIL. **Decreto nº 6.592**. Estratégia Nacional de Defesa. Brasília: Casa Civil da Presidência da República, dez. 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Decreto/D6703.htm. Acesso em: 20 mar. 2019.
- BRENNER, Robert. **O boom e a bolha: os Estados Unidos na economia mundial**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

BRUSTOLIN, Marcos. **Inovação e desenvolvimento via defesa nacional nos EUA e no Brasil**. 2014. 147 f. Tese (Doutorado em Ciências, Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro, 2014.

BRZEZINSKI, Zigmund. **EUA, URSS: o grande desafio**. Rio de Janeiro: Nordica, 1987.

CASTILLO, Jasen *et al.* **Military expenditures and economic growth**. Santa Monica: RAND, 2001.

CEZAR, Rodrigo. Crises e desafios para a economia política norte-americana em mudança na passagem para o século XXI. **Fronteira**, Belo Horizonte, v. 8, n. 16, p. 61-83, 2009. Disponível em <http://periodicos.pucminas.br/index.php/fronteira/article/viewFile/3866/4162>. Acesso em: 10 fev. 2019.

CHANDLER, Alfred. **The visible hand: the managerial revolution in American business**. Cambridge: The Belknap, 1997.

CLAUSEWITZ, Carl. **On war**. Princeton: Princeton University Press, 1984.

COOK, Fred. **O Estado militarista: o que há por trás da morte de Kennedy?** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

CREVELD, Martin. **The transformation of war: the most radical reinterpretation of armed conflict since Clausewitz**. New York: The Free Press, 1991.

CUSTERS, Peter. Capital concentration in the US military. **Economic and Political Weekly**, Mumbai, v. 43, n. 12/13, p. 25-26, 2008. Disponível em: [file:///C:/Users/helen/Desktop/DISSERTACAO%20FINAL%20pendrive/Referencias%20Cadastradas%20Segunda%20Parte/2008%20CUSTERS%20Capital%20Concentration%20in%20the%20US%20Military%20\(JSTOR\).pdf](file:///C:/Users/helen/Desktop/DISSERTACAO%20FINAL%20pendrive/Referencias%20Cadastradas%20Segunda%20Parte/2008%20CUSTERS%20Capital%20Concentration%20in%20the%20US%20Military%20(JSTOR).pdf). Acesso em: 20 mar. 2019.

DEHOFF, Kevin; DOWDY, John; NIEHAUS, John. Managing a downturn: how the US defense industry can learn from its past. New York: **McKinsey**, p. 1-26, abril 2013. Disponível em [file:///C:/Users/helen/OneDrive/Documentos/2016%201%20Artigo%20ENABED/2013%20DEHOFF%20DOWDY%20E%20NIEHAUS%20Managing%20a%20downturn%20\(McKinsey%20&%20Company\)%20.pdf](file:///C:/Users/helen/OneDrive/Documentos/2016%201%20Artigo%20ENABED/2013%20DEHOFF%20DOWDY%20E%20NIEHAUS%20Managing%20a%20downturn%20(McKinsey%20&%20Company)%20.pdf). Acesso em 20 março de 2019.

DEPARTMENT OF STATE – DOS. **The Geneva Naval Conference: 1927**. Washington, DC, 2017b. Disponível em: <https://history.state.gov/milestones/1921-1936/naval-conference>. Acesso em: 24 abr. 2017.

DEPARTMENT OF STATE – DOS. **The Washington Naval Conference: 1921-1922**. Washington, DC, 2017a. Disponível em: <https://history.state.gov/milestones/1921-1936/naval-conference>. Acesso em: 24 abr. 2017.

DEUTCH, John. Consolidation of the U.S. defense industrial base. **Acquisition Review Quarterly**, [s.l.], p. 137-150, Fall 2000. Disponível em <https://www.dau.mil/library/arj/ARJ/arq2001/Deutch.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2019.

DOWDY, John. Losers in the arms industry downturn. **Foreign Policy**, Washington, DC, n. 107, p. 88-101, 1997.

DREIFUSS, René. **A internacional capitalista: estratégia e táticas do empresariado transnacional (1918-1986)**. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1986.

DUNNE, Paul. The defense industrial base. *In*: SANDLER, Todd; HARTLEY, Keith. **Handbook of defense economics**: v. 1. North Holland: Elsevier, 1995. p. 2-11.

EICHENGREEN, Barry. **A globalização do capital: uma história do sistema monetário internacional**. São Paulo: Editora 34, 2000.

EXECUTIVE SECRETARY – ES. **A report to National Security Council**: on basic national security policy. Washington, DC, 30 Oct. 30 1953. (NSC 162/2). Disponível em: <https://fas.org/irp/offdocs/nsc-hst/nsc-162-2.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2015.

EXECUTIVE SECRETARY – ES. **A report to the National Security Council**: on United States objectives and programs for national security. Washington, DC, 14 Apr. 1950. Disponível em: https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/coldwar/documents/pdf/10-1.pdf. Acesso em: 15 maio 2018.

FARIA, Luiz. **A chave do tamanho: desenvolvimento econômico e perspectivas do Mercosul**. Porto Alegre: UFRGS, 2004.

FERREIRA, Marcos; SARTI, Fernando. **Diagnóstico: base industrial de defesa brasileira**. Campinas: ABDI, NEIT-IE-UNICAMP, 2011.

FIORI, José; MEDEIROS, Carlos; SERRANO, Franklin. **O mito do colapso do poder americano**. Rio de Janeiro: Record, 2008.

FISCHER, Gerald. **A statistical summary of shipbuilding under the U.S. Maritime Commission during World War II**. Washington, DC: Historical Reports of War Administration. 1949.

FLAMM, Kenneth. U.S. defense industry in the Post-Cold War: economic pressures and security dilemmas. *In*: RAPPY, Judith (ed.). **The place of the defense industry in national systems of innovation**. New York: Cornell University, 2000. p. 47-70.

FOX, Ronald. **Defense acquisition reform 1990-2009: an elusive goal**. Washington: Center of Military History United States Army, 2011.

FUKUYAMA, Francis. **The end of history and the last man**. New York: Macmillan, 1992.

FUKUYAMA, Francis. The end of history. **The National Interest**, Washington, DC, n. 16, p. 3-18, Summer 1989. Disponível em: https://www.embl.de/aboutus/science_society/discussion/discussion_2006/ref1-22june06.pdf. Acesso em: 20 mar. 2019.

GADDIS, John. **The Cold War: a new history**. New York: The Penguin, 2005.

GAIOTTO, Felipe. **A construção social do poder monetário dos Estados Unidos: capacidades materiais, ideias e instituições**. 2013. 122 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Curso de Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013.

GANSLER, Jacques. **Defense conversion: transforming the arsenal of democracy**. Cambridge: MIT, 1998.

GANSLER, Jacques. **Democracy's arsenal: creating a twenty-first-century defense industry**. Cambridge: MIT, 2011.

GARCIA, Eugênio. De como o Brasil quase se tornou membro permanente do Conselho de Segurança da ONU em 1945. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 54, n.1, p. 159-177, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v54n1/v54n1a10.pdf>. Acesso em 20 mar. 2019.

GENERAL ACCOUNTING OFFICE – GAO. **Defense contractor restructuring: first application of cost and savings regulations**. Washington, DC, 1996.

GENERAL ACCOUNTING OFFICE – GAO. **Defense contractors: pay, benefits, and restructuring during defense downsizing**. Washington, DC, 1995a.

GENERAL ACCOUNTING OFFICE – GAO. **Defense industry trends: spending, industrial productivity, and competition**. Washington, DC, 1997. (GAO/BEMD-97-3).

GENERAL ACCOUNTING OFFICE – GAO. **Defense restructuring costs**. Washington, DC, 1995b.

GHOLZ, Eugene; SAPOLSKY, Harvey. Restructuring the U.S. defense industry. **International Security**, Massachusetts, v. 24, n. 3, p. 5-51, Winter 1999-2000. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/2539304?seq=1#page_scan_tab_contents. Acesso em: 20 mar. 2019.

GILPIN, Robert. **A economia política das relações Internacionais**. Brasília, DF: UNB, 2002.

GILPIN, Robert. **War and change in world politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

HARRIS, Elisa. Toward a comprehensive strategy for halting chemical and biological weapons proliferation. **Arms Control**, London, v. 12, n. 2, p. 129-160, Sept. 1992. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/01440389108403949>. Acesso em: 20 mar. 2019.

HARTUNG, William. **Prophets of war: Lockheed Martin and the making of the military-industrial complex**. New York: Nation Books, 2011.

HERRING, George. **From colony to superpower: U.S. foreign policy since 1776**. Oxford

University Press, 2008.

HOSSEIN-ZADEH, Ismael. **The political economy of U.S. militarism**. New York: Palgrave Macmillan, 2006.

HUNTINGTON, Samuel. The lonely superpower. **Foreign Affairs**, New York, v.78, n. 2, p. 35-49, Mar./Apr. 1999. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/1999-03-01/lonely-superpower>. Acesso em: 20 mar. 2019.

IAKOLEV, Nikolai. **Os homens da casa branca: de Truman a Reagan**. Lisboa: Avante, 1988.

JOHNSON, Chalmers. **The sorrows of empire**. New York: Metropolitan Books, 2004.

KAMINSKI, Paul. **Report on payment of restructuring costs under defense contracts**. Washington, DC: U.S. Department of Defense, 1996.

KARP, Aaron. Ballistic missile proliferation. *In*: STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE - SIPRI. **Yearbook 1991: world armaments and disarmament**. Oxford: Oxford University Press, 1991. p. 382-390.

KAVANAGH, Jennifer. **Are U.S. military interventions contagious over time?** Intervention timing and its implications for force planning. Santa Monica: RAND, 2013.

KENNEDY, David. **Freedom from fear: the American people in depression and war, 1929-1945**. New York: Oxford University Press, 1999.

KENNEDY, Paul. **Ascensão e queda das grandes potências**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

KOISTINEN, Paul. The “industrial military complex” in historical perspective: World War I. **Business History Review**, Cambridge, v. 61, n. 4, p. 378-403, Winter 1967. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/3112647?seq=1#page_scan_tab_contents. Acesso em: 20 mar. 2019.

KORB, Lawrence. **Merger mania: should the pentagon pay for defense industry restructuring?** Washington, DC: Brookings Institution, 1996. Disponível em: <https://www.brookings.edu/articles/merger-mania-should-the-pentagon-pay-for-defense-industry-restructuring/>. Acesso em: 15 fev. 2019.

KOSIAK, Steven. **Historical and projected funding for defense: presentation of the FY 2008 request in tables and charts**. Washington, DC: CSBA, 2008.

KRAUTHAMMER, Charles. The unipolar moment revisited. **The National Interest**, Washington, DC, v. 70, p. 5-17, Winter 2002/03. Disponível em: https://www.cfr.org/content/publications/.../Krauthammer_347.pdf. Acesso em: 11 fev. 2019.

KREPINEVICH, Andrew. **The military-technical revolution: a preliminary assessment**. Washington, DC: CSBA, 1992.

KURTH, James. Aerospace production lines and American defense spending. *In*: ROSEN, Steven (ed.). **Testing the theory of the military-industrial complex**. Lexington: Lexington Books, 1973. p. 135-156.

LANGE, Valério. **O relacionamento entre o exército brasileiro e a base industrial de defesa**: um modelo para auxiliar a sua integração. 2007. 358 f. Tese (Doutorado em Ciências Militares) – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: http://www.eceme.eb.mil.br/images/IMM/producao_cientifica/teses/mo-4195-valrio-luiz-lange.pdf. Acesso em: 11 fev. 2019.

LARSON, Eric; ORLETSKY, David; LEUSCHNER, Kristin. **Defense planning in a decade of change**: lessons from the Base Force, Bottom-Up Review, and Quadrennial Defense Review. Santa Monica: RAND Corporation, 2001.

LAYNE, Christopher. **The peace of illusions**: American grand strategy from 1940 to the present. New York: New York University Press, 2006.

LEDBETTER, James. **Unwarranted influence**: Dwight D. Eisenhower and the military-industrial complex. New Haven: Yale University Press, 2011.

LESSURE, Carol. **President Clinton's defense transition program**: FY 1995 budget request and five-year funding plan. Washington: Defense Budget Project, 1994.

LICHTENBERG, Frank. Economics of defense R&D. *In*: SANDLER, Todd; HARTLEY, Keith. **Handbook of defense economics**. North Holland: Elsevier, 1995. v. 1. p. 432-456.

LIMONCIC, Flávio. **Os inventores do New Deal**: Estado e sindicato no combate à Grande Depressão. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.

LONG, Jeffrey. **The evolution of U.S. army doctrine**: from active defense to airland battle and beyond. Fort Leavenworth: Faculty of the U.S. Army Command and General Staff College, 1991. Disponível em: www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA241774. Acesso em: 16 nov. 2015.

LUNDQUIST, Jerrold. Shrinking fast and smart in the defense industry. **Harvard Business Review**, Watertown, v. 70, n. 6, p. 74-79, 1992. Disponível em: <https://hbr.org/1992/11/shrinking-fast-and-smart-in-the-defense-industry>. Acesso em: 18 fev. 2019.

MAHNKEN, Thomas. **Technology and the American way of war since 1945**. New York: Columbia Press University, 2008.

MANTOVANI, Maria da Graça. **Tribunal sul-americano**: concepção cibernética de integração. 2006. 286 f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006. Disponível em: <http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/11398>. Acesso em: 10 nov. 2015.

MARKUSEN, Ann. Should we welcome a transnational defense industry? *In*: RAPPY, Judith (ed.). **The place of the defense industry in national systems of innovation**. New York:

Cornell University, 2000. p. 24-46.

MARKUSEN, Ann; COSTIGAN, Sean. **Arming the future**: a defense industry for the 21st century. New York: Council on Foreign Relations, 1999.

MARKUSEN, Ann; DIGIOVANNA, Sean. LEARY, Michael. **From defense to development?** International perspectives on realizing the peace dividend. New York: Routledge, 2003.

MARKUSEN, Ann *et al.* **The rise of the gunbelt**. New York: Oxford University Press, 1991.

MARTEL, William. **Grand strategy in theory and practice**: the need for an effective American foreign policy. New York: Cambridge University Press, 2014.

MATTOS, Meira. **Estratégias militares dominantes**: sugestões para uma estratégia militar brasileira. Rio de Janeiro: Bibliex, 1986.

MAZZUCHELLI, Frederico. **Os anos de chumbo**: economia e política internacional no entreguerras. Campinas: Facamp; São Paulo: Editora UNESP, 2009.

MEARSHEIMER, John. Imperial by design. **National Interest**, New York, n. 111, p. 16-34, Jan./Feb. 2011. Disponível em: <http://mearsheimer.uchicago.edu/pdfs/A0059.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2019.

METRI, Maurício. O dólar e a diplomacia norte-americana. *In*: CONGRESSO DA ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 7., 2014, Coimbra. **Anais** [...]. Coimbra: Sigla, 2014. Disponível em: <http://www.poderglobal.net/wp-content/uploads/2014/04/artigo-metri-APCP-2014.pdf>. Acesso em: 27 fev. 2017.

MILWARD, Alan. **War, economy, and society**: 1939-1945. Berkeley: University of California Press, 1979.

NEVES JÚNIOR, Edson. **A modernização militar da Índia**: as virtudes do modelo híbrido. 2015. 359 f. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais) – Programa de Pós-graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/143479>. Acesso em: 20 mar. 2019.

NYE JUNIOR, Joseph. American strategy after bipolarity. **International Affairs** (Royal Institute of International Affairs), Oxford, v. 66, n. 3, p. 513-521, July 1990. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/2623071?seq=1#page_scan_tab_contents. Acesso em: 20 mar. 2019.

ODEN, Michael. The costs of U. S. hegemony: military power, military spending, and U. S. trade performance. **Review of Radical Political Economics**, Arlington, v. 31, n. 4, p. 32-60, 1999. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0486613400800029>. Acesso em: 20 mar. 2019.

OSBORNE, David; GAEBLER, Ted. **Reinventing government**: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. New York: Plume, 1993.

PIFFNER, James. **The managerial presidency**. Texas: A&M University Press, 1999.

POSEN, Barry; ROSS, Andrew. Competing Visions for U.S. grand strategy. **International Security**, Massachusetts, v. 21, n. 3, p. 5-53, Winter 1996-1997. Disponível em: <http://users.clas.ufl.edu/zselden/Course%20Readings/PosenRoss.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2019.

RAPPY, Judith. Conceptualizing the role of defense industries in national systems of innovation. In: RAPPY, Judith (ed.). **The place of the defense industry in national systems of innovation**. New York: Cornell University, 2000. p. 1-12.

REIS, João Arthur. Economia política do intervencionismo estadunidense: relações entre Estado e Mercado na mudança da estrutura das Forças Armadas. **Conjuntura Austral**, Porto Alegre, v. 8, n. 42, p. 23-44, jun./jul. 2007. Disponível em: <http://oaji.net/articles/2017/2137-1519664509.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2019.

ROBERTS, Priscilla. Reagan, Ronald Wilson (1911–2004). In: PAVELEC, Sterling Michael (ed.). **The military-industrial complex and American society**. Santa Barbara: ABC-CLIO, 2010. p. 250-253.

ROCKOFF, Hugh. **America's economic way of war**. New York: Cambridge University Press, 2012.

ROGERSON, William. Incentive models of the defense procurement process. In: SANDLER, Todd; HARTLEY, Keith. **Handbook of defense economics**: v. 1. North Holland: Elsevier, 1995. p. 310-343.

RUMSFELD, Donald. Transforming the military. **Foreign Affairs**, New York, v. 81, n. 3, p. 20-32, May/June 2002. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/2002-05-01/transforming-military>. Acesso em: 20 mar. 2019.

RUTTAN, Vernon. **Is war necessary for economic growth?** Military procurement and technology development. Oxford: Oxford University Press, 2006.

SAGAN, Scott. **Moving targets**: nuclear strategy and national security. Princeton: Princeton University Press, 1989.

SAMUELSON, Robert., **Great Depression**: the concise encyclopedia of economics. Indianapolis: Liberty Fund, 2002. Disponível em <http://www.econlib.org/library/Enc/GreatDepression.html>. Acesso em: 08 nov. 2015.

SANDLER, Todd; HARTLEY, Keith. Defense in a globalized world: an introduction. In: SANDLER, Todd; HARTLEY, Keith. **Handbook of defense economics**: v. 1. North Holland: Elsevier, 1995.

SAXENIAN, Anna. **Regional advantage**: culture and competition in Silicon Valley and Route 128. Cambridge: Harvard University Press, 1995.

SCHNEIDER, Greg; MERLE, Reane. Reagan's defense buildup bridged military eras: huge

budgets brought life back to industry. **Washington Post**, Washington, DC, June 2004. Disponível em: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A26273-2004Jun8.html>. Acesso em: 13 nov. 2015.

SCHUSTER, Capitan. Weapons, Air. *In*: PAVELEC, Sterling (ed.). **The military-industrial complex and American society**. Santa Barbara: ABC-CLIO, 2010. p. 346-350.

SCHWARTZ, Jordan. Barush, the New Deal and the origins of the military industrial complex. *In*: HIGGS, Robert. **Arms, politics and the economy: historical and contemporary perspectives**. New York: Holmes and Meier, 1990. p.1-21.

SELLERS, Charles; MAY, Henry; McMILLEN, Neil. **Uma reavaliação da história dos Estados Unidos**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1990.

SERRANO, Franklin. Do ouro imóvel ao dólar flexível. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 11, n. 2, p. 237-253, jul./dez. 2002. Disponível em: <http://www.excedente.org/wp-content/uploads/2014/11/03-Serrano.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2019.

SEWELL, Bevan. Neal look defense policy. *In*: PAVELEC, Sterling (ed.). **The military-industrial complex and American society**. Santa Barbara: ABC-CLIO, 2010. p. 218-219.

SHERWOOD, Robert. **Roosevelt e Hopckins: uma história da Segunda Guerra Mundial**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira; Brasília, DF: Ed. Universidade de Brasília; Rio de Janeiro: Faculdade da Cidade, 1998.

SILVERSTONE, Scott. American grand strategy and the future of Landpower in historic context. *In*: SILVA, Joseph; LIERBERT, Hugh; WILSON III, Isaiah (ed.). **American grand strategic and the future of U.S. Landpower**. Carlisle: SSI/U.S. Army War College Press, 2014. p. 55-80.

SLANTCHEV, Branislav. **National security strategy: evil empire, 1980-1991**. San Diego: Department of Political Science, University of California, 2005.

SPECTOR, Leonard. Nuclear proliferation in the 1990's. *In*: ASPEN STRATEGIC GROUP. **New treats: responding to the proliferation of nuclear, chemical, and delivery capabilities in the third world**. Lanham: University Press of America, 1990.

STORTI, Janaína. **Enfrentado as novas ameaças: estratégia e política internacional norteamericanas no pós-Guerra Fria**. 2009. 240 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia e Ciências Humanas) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, São Paulo, 2009. Disponível em: http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/281647/1/Storti_JanainaMarques_M.pdf. Acesso em: 11 fev. 2019.

STOWSKY, Jay. The history and politics of the pentagon's dual-use strategy. *In*: MARKUSEN, Ann; COSTIGAN, Sean (ed.). **Arming the future**. New York: Council on Foreign Relations, 1999. p. 106-157.

SUSAN, Christopherson; WEBER, Rachel. **Defense conversion**: assessing Clinton's new agenda. Phoenix, Oct. 1994. Paper preparado para o Encontro Anual da Association of Collegiate Schools of Planning,

SWIFT, John. **The palgrave concise historic of Cold War**. New York: Palgrave MacMillan, 2003.

TASSAVA, Christopher. **The American economy during World War II**. Arizona: Economic History Association, 2015. Disponível em: <https://eh.net/encyclopedia/the-american-economy-during-world-war-ii/>. Acesso em: 26 abr. 2018.

TRIZOTTO, Laís. A experiência israelense na guerra do Líbano e a doutrina da batalha aeroterrestre. *In*: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA, 9., 2016, Florianópolis. **Anais eletrônicos** [...]. Florianópolis: ABED, 2016. Disponível em: [http://www.enabed2016.abedef.org/resources/anais/3/1466384413_ARQUIVO_LaisTrizottoAExperienciaIsraelensenaGuerradoLibanoaDoutrinadaBatalhaAeroTerrestre\(ENABED\).pdf](http://www.enabed2016.abedef.org/resources/anais/3/1466384413_ARQUIVO_LaisTrizottoAExperienciaIsraelensenaGuerradoLibanoaDoutrinadaBatalhaAeroTerrestre(ENABED).pdf). Acesso em: 08 maio 2019.

US CONGRESS. Office of Technology Assesment. **After the Cold War**: living with lower defense spending. Washington: US Government Printing Office, 1992.

VANDER-MEULEN, Jacob. **Building the B-29**. Washington: Smithsonian, 1995.

VAROUFAKIS, Yanis. **O minotauro global**: a verdadeira origem da crise financeira e o futuro da economia global. São Paulo: Autonomia Literária, 2016.

VEBLEN, Thorstein. **A teoria da classe ociosa**: um estudo econômico das instituições. São Paulo: Pioneira. 1965.

VELOCCI, Anthony. U.S. industry in vigorous fight against proposed policy reversal. **Aviation Week and Space Technology**, New York, p. 30-33, July 1996.

VISENTINI, Paulo. **A grande crise**: a nova (des)ordem internacional dos anos 80 aos 90. Petrópolis: Vozes, 1992.

VISENTINI, Paulo. **Manual do candidato**: história mundial contemporânea (1776-1991): da independência dos Estados Unidos ao colapso na União Soviética. Brasília: FUNAG, 2012.

WALTON, Garry; ROCKOFF, Hugh. **History of American economy**. Mason: South-Western, 2014.

WATTS, Barry. **The US defense industrial base**: past, present and future. Washington: CSBA, 2008. Disponível em: <https://csbaonline.org/research/publications/the-us-defense-industrial-base-past-present-and-future/publication>. Acesso em: 20 mar. 2019.

WATTS, Barry; HARRISON, Todd. **sustaining critical sectors of the U.S. defense industrial base**. Washington, DC: CSBA, 2011. Disponível em: <https://csbaonline.org/uploads/documents/2011.09.20-Defense-Industrial-Base.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2019.

WEBER, Rachel. **Swords into dow shares**: governing the decline of the military-industrial complex. Colorado: Westview, 2011.

WEEKS, Albert. **Russia's life-saver**: lend-lease aid to the U.S.S.R. in World War II. Maryland: Lexington Books, 2010.

WEIDENBAUM, Murray. The changing structure of the U. S. defense industry. **Orbis**, Philadelphia, v. 47, n. 4, p. 693-703, Autumn 2003. Disponível em: <https://www.fpri.org/article/1997/10/u-s-defense-industry-cold-war/>. Acesso em: 10 mar. 2019.

WOHLFORTH, William. The stability of a unipolar world. **International Security**, Massachusetts, v. 24, n. 1, p. 5-41, Summer 1999. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/2539346?seq=1#page_scan_tab_contents. Acesso em: 10 mar. 2019.

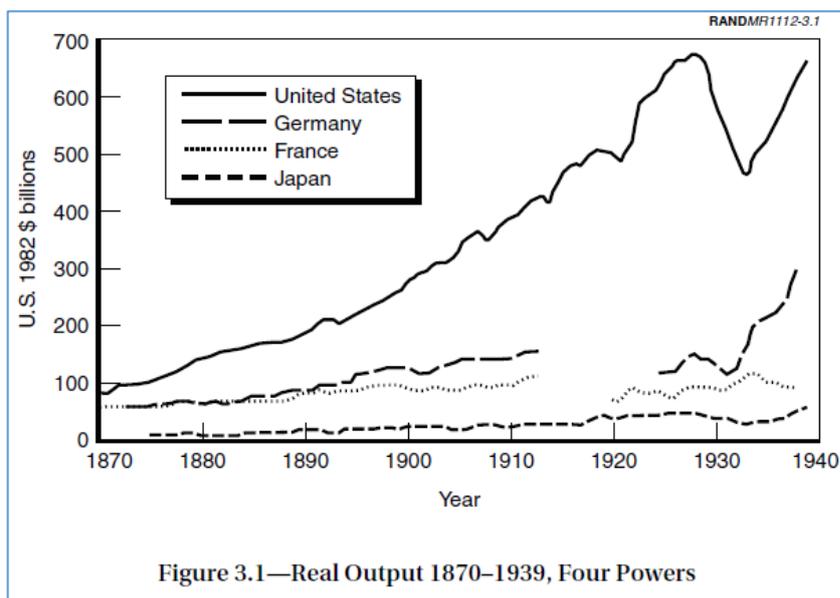
APÊNDICE A – PRINCIPAIS FIRMAS DE DEFESA EM 1990 E SUAS SEDES ADMINISTRATIVAS

Firma	Sede (<i>Headquarter</i>)
Aerojet General	Rancho Cordova, Califórnia
Alliant Techsystems	Arlington, Virginia
Allied Signal	Morristown, Nova Jersey
Argo Systems Inc	Atlanta, Georgia
Bath Iron Works	Bath, Maine
Boeing Company	Chicago, Illinois
CAE Link	Binghamton, Nova Iorque
COMSAT	Maryland, EUA
CTAS	Cincinnati, Ohio,
DPC Tech	Huguenot St, New Rochelle
E-Systems	Dallas, Texas
Fairchild Weston	San Francisco, Califórnia
Fed Data Corp	Bethesda , Maryland
FMC Corporation	Filadélfia, Pensilvânia
Ford Aerospace	Orange, Califórnia
Galaxy Aerospace	Fort Worth, Texas,
GD Aircraft	West Falls Church, Virginia
GD Missiles	St. Petersburg, Flórida
GD Space	West Falls Church, Virginia
GE Aerospace	Evendale, Ohio
General Dynamics	Falls Church, Virgínia
General Motors	Detroit, Michigan
Gilfstream	Savannah, Geórgia
GM Defense	Goleta, Califórnia
Grumman	Bethpage, Nova Iorque
GTE	Irving, Texas
Goodyear Aerospace	Akron, Ohio
Honeywell-ED	Morris Plains, New Jersey
Hughes	Germantown, Maryland
IBM Fed Sy	Armonk, Nova Iorque
ITT Corporation	White Plains, Nova Iorque
Jeppesen Sanderson	Englewood, Colorado
Librascope	Glendale, Califórnia
Litton	Milwaukee, Wisconsin

Litton Industries	Milwaukee, Wisconsin
Lockheed	Bethesda, Maryland
Logicon	Herndon, Virginia
Loral Corporation	Nova Iorque, Nova Iorque
LTV Missiles	Cleveland, Ohio e Dallas, Texas
Magnavox	Knoxville, Tennessee
Martin Marietta	Bethesda, Maryland
McDonnell-Douglas	St. Louis, Missouri
Motorola Itgd Info Sys	Scottsdale, Arizona
NASSCO	San Diego, California; Norfolk, Virginia, Mayport: e Florida, Bremerton.
Newport News	Newport News, Virgínia
Northrop	Hawthorne, Califórnia
Raytheon	Waltham, Massachusetts
RCA	Nova Iorque, Nova Iorque
Rockwell Aerospace	Cedar Rapids, Iowa
Ryan Aero	San Diego, Califórnia
Sanders	Nashua, New Hampshire,
Tenneco	Lake Forest, Illinois,
Texas Instruments	Dallas, Texas
Textron	Providence, Rhode Island
TI Defense Eletronics	Dallas, Texas
TRW	Cleveland, Ohio
Unisys Defense	Blue Bell, Pensilvânia
UTC Norden Sys	Norwalk, Connecticut
Vough LTV	Cleveland, Ohio: e Dallas Texas

Principais Firms da BID em 1990 e suas Sedes Administrativas, por ordem alfabética. Elaboração Própria. Fontes: Gansler (1998, 2011).

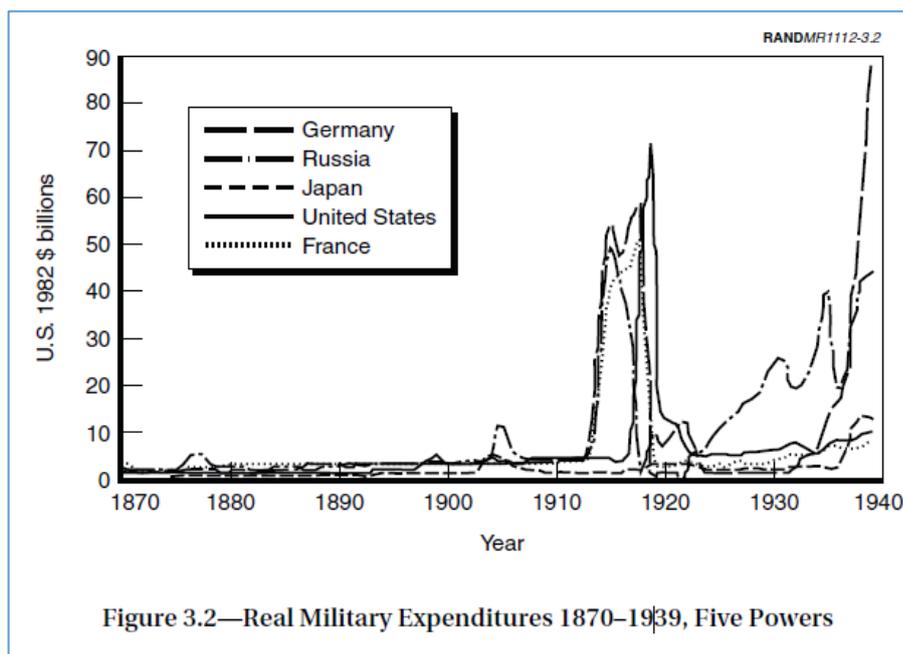
ANEXO A - PRODUTO REAL DE ESTADOS UNIDOS, ALEMANHA, FRANÇA E JAPÃO, 1870-1939



Fonte: Castillo *et al.* (2001, p. 19).

Castillo *et al.* (2001) apresentam os dados dos produtos reais das quatro grandes potências do final do Século XIX e começo do Século XX. Esse gráfico nos permite notar que, se comparados com seus competidores econômicos mais próximos da época (Alemanha, França e Japão), já em 1873, os Estados Unidos detinham duas vezes o peso econômico da Alemanha e dezesseis vezes o peso econômico do Japão.

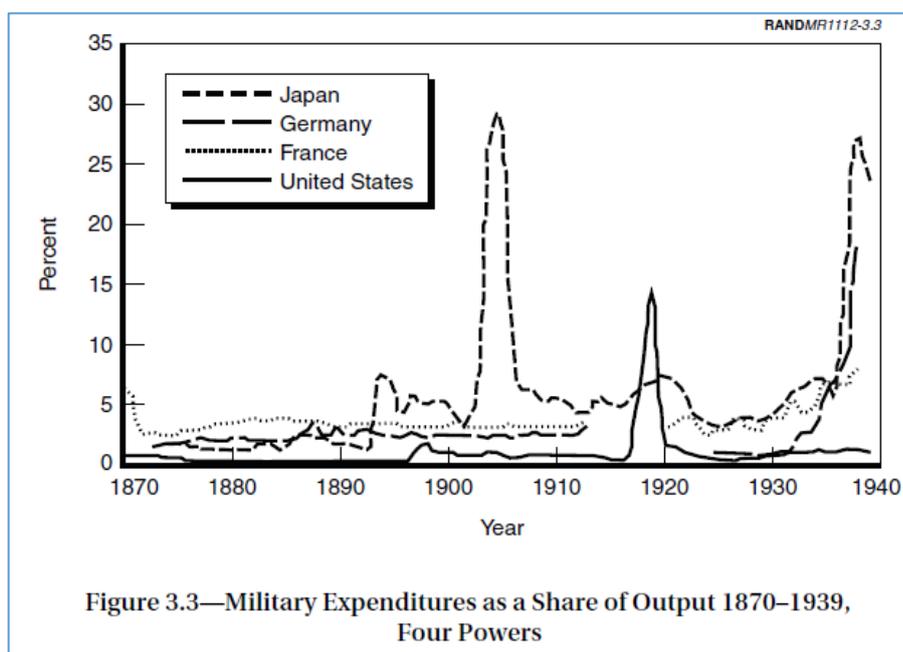
**ANEXO B - GASTOS MILITARES REAIS DE ESTADOS UNIDOS, RÚSSIA,
JAPÃO, ALEMANHA E FRANÇA, 1870-1939**



Fonte: Castillo *et al.* (2001, p. 20).

O gráfico acima mostra que, em termos de gastos militares reais, os Estados Unidos, a despeito da ampliação dos gastos com a Primeira Guerra Mundial, ficavam muito atrás de seus competidores.

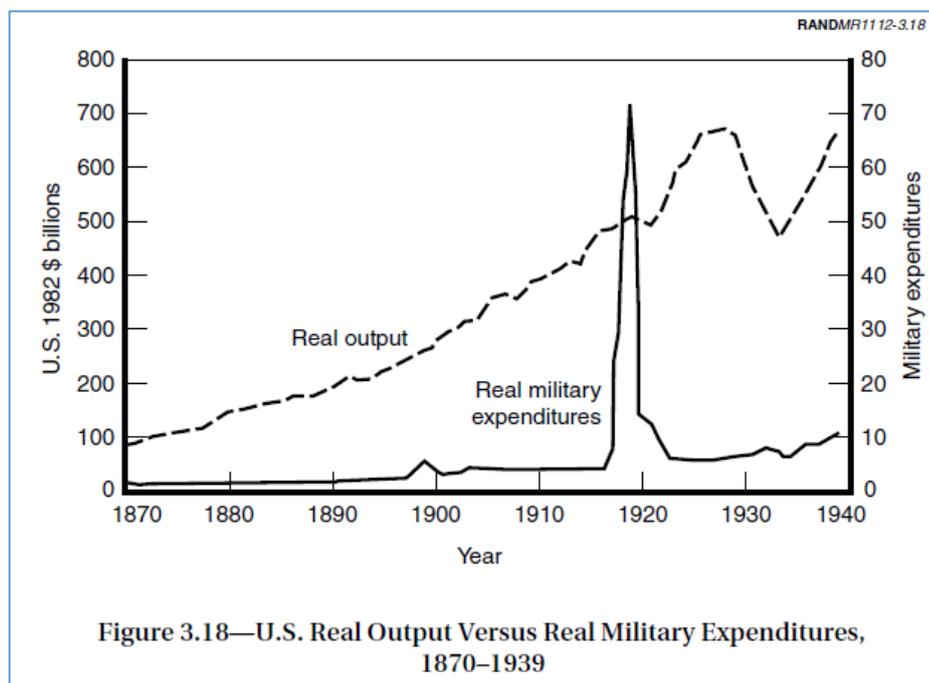
ANEXO C – GASTOS MILITARES COMO PORCENTAGEM DO PRODUTO NACIONAL, ESTADOS UNIDOS, JAPÃO, FRANÇA E ALEMANHA, 1870-1939



Fonte: Castillo *et al.* (2001, p. 20).

O gráfico acima mostra que, mesmo em termos de gastos relativos ao poder económico, os EUA ficavam atrás de seus competidores mais próximos. Enquanto as demais potências mantinham um gasto relativo ao PIB entre 2.5% e 4% do PIB, os EUA adentraram o século XX gastando menos de 1% do produto nacional em defesa.

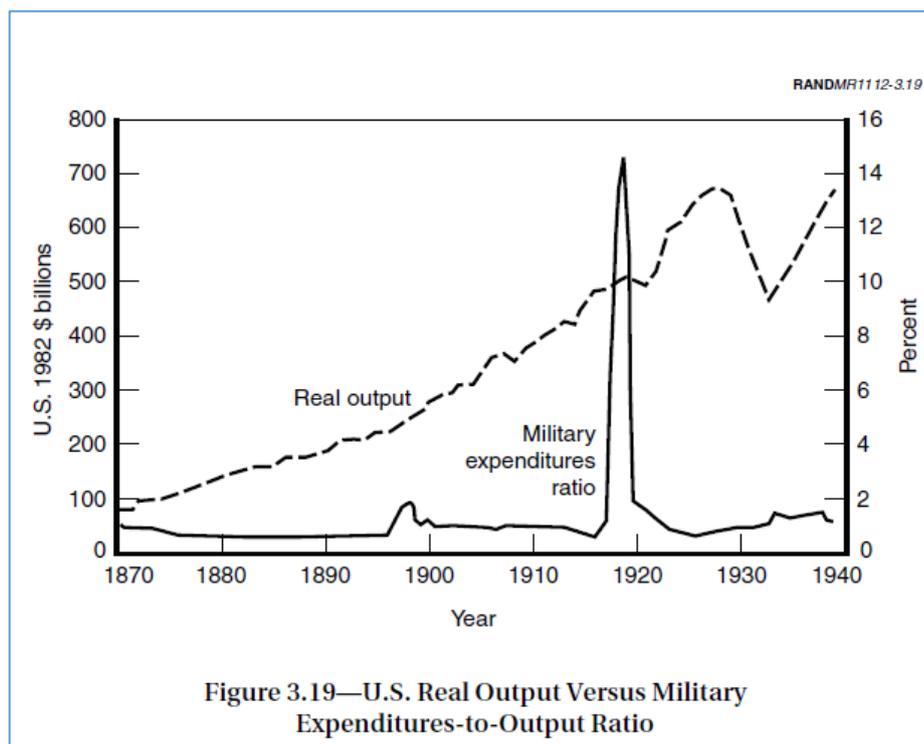
**ANEXO D – PRODUTO NACIONAL REAL X GASTOS MILIARES REAIS,
ESTADOS UNIDOS, 1870-1939**



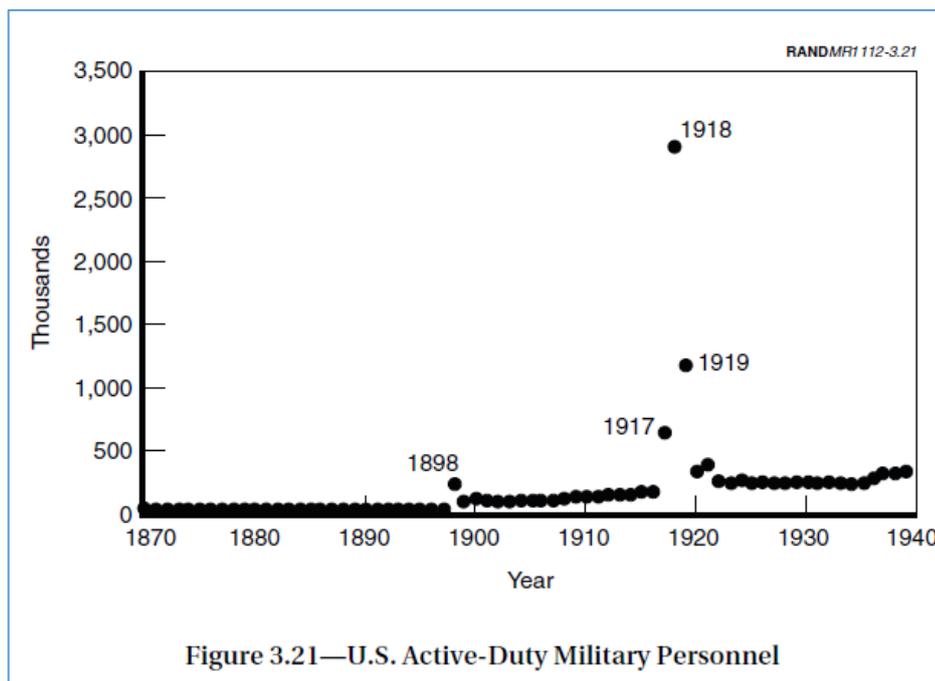
Fonte: Castillo *et al.* (2001, p. 33).

O gráfico acima demonstra que, apesar do já elevado produto nacional, a porcentagem do erário público destinada à defesa nacional era bastante baixa, à exceção do momento da SGM.

**ANEXO E – PRODUTO NACIONAL REAL X GASTOS MILITARES RELATIVOS,
ESTADOS UNIDOS, 1870-1939**



Fonte: Castillo *et al.* (2001, p. 34).

ANEXO F – MILITARES ATIVOS, ESTADOS UNIDOS, 1870-1939

Fonte: Castillo *et al.* (2001, p. 35).

O gráfico acima mostra o reduzido tamanho das Forças Armadas dos Estados Unidos antes do governo Roosevelt, que instituiu o Exército de 1 milhão de homens como parâmetro nacional. No começo do século XX, a despeito da ascensão durante os anos da Primeira Guerra Mundial, o número de militares ativos estava muito abaixo de 500 mil homens.