

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

ALEXSANDRO SOUZA DE SALLES

**CONSÓRCIO PÚBLICO:
INSTRUMENTO DE CAPACIDADE ESTATAL**

**PORTO ALEGRE
2019**

ALEXSANDRO SOUZA DE SALLES

**CONSÓRCIO PÚBLICO:
INSTRUMENTO DE CAPACIDADE ESTATAL**

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. José Miguel Quedi Martins

PORTO ALEGRE

2019

CIP - Catalogação na Publicação

Salles, Alexsandro Souza de
Consórcio público : instrumento de capacidade
estatal / Alexsandro Souza de Salles. -- 2019.
148 f.
Orientador: José Miguel Quedi Martins.

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. Consórcios públicos. 2. Capacidades estatais. 3.
Desenvolvimento. 4. Defesa. I. Martins, José Miguel
Quedi, orient. II. Título.

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

ALEXSANDRO SOUZA DE SALLES

**CONSÓRCIO PÚBLICO:
INSTRUMENTO DE CAPACIDADE ESTATAL**

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.

Aprovado em: Porto Alegre, 07 de outubro de 2019.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. José Miguel Quedi Martins – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik
UFRGS

Prof. Dr. Édson Neves Júnior
UFU

Prof. Dr. Igor Castellano da Silva
UFSM

À minha esposa Lisandra e meu filho Bernardo, pela paciência e compreensão, e por serem sempre o esteio que forneceram a base para a dedicação à atividade da pesquisa, ensino e extensão na Universidade.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço ao Estado Brasileiro que, por intermédio da UFRGS e do Exército Brasileiro, proporcionou-me uma formação voltada à cidadania e à defesa do interesse nacional e da manutenção de sua soberania. Agradeço ao meu orientador, Professor José Miguel Quedo Martins, pela compreensão, paciência e todo o aprendizado fornecido neste curto período. Mais do que a orientação para o trabalho, o professor José Miguel contribuiu para a minha formação intelectual, sempre valorizando o pensamento crítico, a cultura pela autonomia na busca pelo conhecimento e o engajamento em trabalho coletivo.

Ao Comando Militar do Sul, através do Núcleo de Estudos Estratégicos, na figura de todos os seus oficiais, que viabilizaram o projeto de parceria com a Universidade e confiaram neste oficial, em toda a trajetória vivenciada ao longo da pesquisa.

Ao Comando da 3ª Região Militar, pela confiança, camaradagem e consideração.

Aos amigos Bruno Magno, Larlecianne Piccoli, Vanessa Cravo, Maria da Graça Hahn, pela contribuição com seus valiosos conhecimentos, que muito contribuíram para realização deste trabalho.

Aos amigos e colegas, Cel Gustavo, Ten Cel Ziza, Major Jean-Pier, Maj Fabrício, Cap Arraes, Ten Paulo Ricardo e Sargento Igor, colegas de farda e de curso, que tanto auxiliaram no dia-a-dia da vida acadêmica para a conquista do objetivo final.

Aos colegas Bruno Magno, Valeska Ferrazza Monteiro, João Gabriel Burman da Costa, Ada Herz, pelo apoio sempre prestado para a construção desta pesquisa.

Aos Professores, Marco Cepick, Édson Neves Júnior e Igor Castellano da Silva, por cederem o seu tempo e gentilmente se disporem a compor a banca e avaliar meu trabalho.

E, por fim, a todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigado. Quaisquer erros, falhas ou incongruências são de inteira responsabilidade do autor.

RESUMO

Esta dissertação tem como tema os Consórcios Públicos, concebidos enquanto ferramenta para obtenção das Capacidades Estatais. Procura relacionar, portanto, o instituto jurídico às Estratégias Nacionais de Defesa e ao Sistema Defesa, Academia e Indústria, de inovação e tecnologia, criado a partir da Portaria 1.701, de 26 de dezembro de 2017, pelo então Comandante do Exército, General Villas Bôas. A pesquisa inova o conceito de aplicação dos Consórcios Públicos, estendendo suas possibilidades além dos serviços públicos realizados por meio da Gestão Associada. Vislumbra-se sua aplicação na implementação das Políticas de Estado que se dirigem ao desenvolvimento industrial e a obtenção das capacidades, assumindo o perfil descrito por Bresser-Pereira para Esfera Pública não Estatal. Adota-se o Realismo Estrutural, desenvolvido por Keneth Waltz, segundo o qual as capacidades são as molas propulsoras da posição internacional do país. Assim, ao adquirir as capacidades tecnológicas e produtivas que reflitam a evolução da estatura política e estratégica do país, o Brasil terá condições para projetar-se enquanto potência. Neste sentido, o trabalho esclarece o importante papel a ser assumido pelos Consórcios Públicos, constituídos com personalidade jurídica de direito privado, como vetores de obtenção de capacidades e de desenvolvimento tecnológico. O trabalho utiliza-se de quatro projetos de transformação, em curso no país e que se materializam como marcos tanto de fechamento do ciclo iniciado pela segunda Revolução Industrial, quanto a inserção virtuosa na terceira. Denominados os Quatro Grandes, são eles: projeto de submarinos firmados no Acordo Brasil França (PROSUB); projeto do Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC-1), e pela criação de Comando Nacional de Defesa Cibernética, a partir do Centro de Defesa Cibernética (CDCiber) e o projeto de modernização da plataforma de lançamento do Astros 2020. Em outras palavras, os Consórcios Públicos constituídos a partir da União, com os demais entes da federação, ao assumirem a natureza jurídica de direito privado, constituem-se enquanto esfera pública não estatal no exercício da função do Estado, capaz de conduzir e gerenciar políticas públicas e estratégias de defesa, consolidando-se como haste de sustentação das hélices de desenvolvimento nacional: Defesa, Academia e Indústria.

Palavras-chave: Consórcio público. Capacidades estatais. Defesa. Desenvolvimento.

ABSTRACT

This dissertation has as its theme Public Consortia, constituted as a tool to obtain State Capabilities. It therefore seeks to relate the legal institute to the National Defense Strategies and the Defense, Academy and Industry, Innovation and Technology System, created by Portaria 1.701, of December 26, 2017, by the then Army Commander - General Villas Bôas. The research innovates the concept of application of Public Consortia, extending their possibilities beyond the public services performed through Associated Management. Its application is envisaged in the implementation of State Policies that address industrial development and Capabilities building, assuming the profile described by Bresser-Pereira for a non-State Public Sphere. It follows the theory of Structural Realism, developed by Keneth Waltz, that Capabilities are the driving springs of nation development. Thus, by acquiring the technological and productive Capabilities that reflect the evolution of the political and strategic stature of the country, Brazil will be able to project itself as a power, changing the international hierarchy. In this sense, the work clarifies the important role to be assumed by public consortia, constituted with legal personality of private law, as vectors of obtaining Capabilities and technological development. This research uses four transformation projects, underway in the country and materialize as milestones of closing the cycle initiated by the second industrial revolution, and the virtuous insertion in the third. Called the Big Four, they are: submarine project signed in the Brazil France Agreement (PROSUB); Geostationary Defense and Strategic Communications Satellite (SGDC-1) project, and the creation of the National Cyber Defense Command from the Cyber Defense Center (CDCiber) and the Astros 2020 launch platform modernization project. In other words, Public Consortia formed from the Union, along with the other entities of the federation, by assuming the legal nature of private law, constitute themselves as a non-state public sphere in the exercise of the function of the State, capable of conducting and managing public policies. defense strategies, consolidating itself as a support rod for the national development propellers: Defense, Academy and Industry.

Keywords: Public consortium. State capabilities. Defense. Development.

LISTA DE ABREVIATURAS

BID	Base Industrial de Defesa
BRICS	Bloco constituído por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CASA	Comunidade Sul-Americana de Nações
CDCiber	Centro de Defesa Cibernética
CDS	Conselho de Defesa Sul Americano
CME	Capitalismo Monopolista de Estado
CMID	Comissão Mista da Indústria de Defesa
Cmt Ex	Comandante do Exército
CNJ	Conselho Nacional de Justiça
CSN	Companhia Siderúrgica Nacional
CTP	Corpo Técnico de Projeto do SN-BR
EBF	Estratégia Braço Forte
END	Estratégia Nacional de Defesa
EU	União Europeia
EUA	Estados Unidos da América
FED	Federal Reserve Board
FHC	Fernando Henrique Cardoso
IA	Inteligência Artificial
IIRSA	Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
IoT	internet das coisas
IRA	Exército Republicano Irlandês
LBDN	Livro Branco de Defesa Nacional
MB	Marinha do Brasil
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
NFBR	Nova Família de Blindados de Rodas
OEE	Objetivos Estratégicos do Exército
OM	Organizações Militares
ONU	Organização das Nações Unidas
PND	Política Nacional de Defesa
PRODE	Produtos de Defesa
PROFORÇA	Projeto de Força do Exército Brasileiro
PROSUB	Programa de Submarinos do Brasil

SGDC-1	Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas
SI	Sistema Internacional
SINAMOB	Sistema Nacional de Mobilização
SisDIA	Sistema Defesa, Indústria e Academia de Inovação
SLI	Sistema Logístico Integrado
SNBR	Submarino Nuclear de Ataque Brasileiro
TNP	Tratado de não proliferação de armas nucleares
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
VBCOAP	Viatura Blindada de Combate Obuseiro Autopropulsado
VBTP	Viatura Blindada de Transporte de Pessoal

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Objetivo Estratégico do Exército nº 8.....	126
Quadro 2 – Objetivo Estratégico do Exército nº 9.....	126

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
1.1	REFERENCIAL TEÓRICO: OPERACIONALIZANDO O REALISMO ESTRUTURAL	12
1.1.1	A adoção do Realismo Defensivo	13
1.1.2	Capacidades: Relacionando a Terceira com a Segunda Imagem	16
1.2	REFERENCIAL METODOLÓGICO: OPERACIONALIZAÇÃO DO CONCEITO DE CAPACIDADES	19
1.3	NÚCLEO ANALÍTICO DA PESQUISA.....	23
1.4	CONSTRUÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA: CONSÓRCIOS E DESENVOLVIMENTO	31
1.5	SOBRE OS CAPÍTULOS QUE INTEGRAM ESTA DISSERTAÇÃO	37
2	REFORMA DO ESTADO: DO INSULAMENTO BUROCRÁTICO À GESTÃO ASSOCIADA	39
2.1	PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA	39
2.2	CRISE DE 1929 E O ESTADO NACIONAL.....	44
2.3	CRISE DE 2008: DO MONETARISMO AOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS	51
2.4	CONCLUSÕES DO CAPÍTULO	57
3	CONSÓRCIOS PÚBLICOS: FERRAMENTA DE GESTÃO ASSOCIADA NA CONDUÇÃO DAS POLÍTICAS ESTRATÉGICAS DE DEFESA	59
3.1	OS EFEITOS DA REFORMA DO ESTADO E O SURGIMENTO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS	62
3.2	OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS: HISTÓRICO E CONSTITUIÇÃO.....	67
3.2.1	Sobre os Consórcios Públicos.....	68
3.2.2	Formação dos Consórcios Públicos	70
3.2.3	Qual deve ser a finalidade do Consórcio Público.....	75
3.2.4	Como deve ser a modelagem do Consórcio Público	76
3.2.5	Diferenças entre Consórcios Públicos e Convênios de Cooperação	83
3.3	CONSÓRCIOS PÚBLICOS, BASE INDUSTRIAL E DEFESA E OBTENÇÕES	86
3.3.1	Os Consórcios e o SisDIA	89
3.4	CONCLUSÃO DO CAPÍTULO	93

4	OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS E SUA INSERÇÃO NAS ESTRATÉGIAS DE DEFESA.....	99
4.1	LIÇÕES DO OSÓRIO: ENDOGENEIDADE	100
4.2	O MARCO LEGAL DA DEFESA NO BRASIL	101
4.3	A TRANSFORMAÇÃO MILITAR NO BRASIL: BASE NORMATIVA DOS CONSÓRCIOS	104
4.3.1	Antecedentes: descrevendo a transformação	105
4.3.2	Transformação: o Marco Legal Brasileiro	109
4.4	OBTENÇÃO E CONSÓRCIOS – VIABILIZANDO AS CAPACIDADES MILITARES	118
4.5	CONCLUSÃO DO CAPÍTULO	133
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	135
	REFERÊNCIAS.....	139

1 INTRODUÇÃO

Esta dissertação trata sobre o papel dos Consórcios Público-Privados¹ na construção de Capacidade Estatal. Desse modo, tem-se como pergunta de pesquisa: Como construir Capacidade Estatal sem Estado? O paradoxo contido na pergunta é elucidado através da ideia de construir-se um Estado Ampliado, mesmo que em condições internas e externas adversas. Estas últimas exacerbadas pela transição tecnológica. A hipótese central desta pesquisa relaciona o Instituto do Consórcio com o desenvolvimento de Capacidade Estatal. A conexão proposta pela hipótese não é direta; para tanto constitui-se um percurso de aproximações sucessivas que são objeto principal desta seção. Desde logo cumpre esclarecer que trata-se da construção de um dispositivo – constituído através do Instituto do Consórcio – que permita a efetivação do sistema de mediações previsto pela portaria nº 1.701/2016 Cmt-Ex, que instituiu o Sistema de Defesa, Indústria e Academia de Inovação (SisDIA).

Nesse sentido, a presente dissertação tem a pretensão de constituir-se, em si mesma, enquanto inovação. Ainda que, neste caso trata-se de um desenvolvimento de uma tecnologia não-física (VICENTE, 2003, p. 31-32). A justificativa da pretensão à inovação reside no fato de que, conquanto os Consórcios Públicos tenham sua existência prevista e regulamentada pela Lei 11.107/2005, o enfoque aqui proposto – a utilização do Consórcio Público-Privado como suporte da SisDIA – é original. Nesse sentido, entende-se que o Consórcio Público-Privado seria o eixo da Tríplice Hélice² (Defesa, Indústria e Academia).

1.1 REFERENCIAL TEÓRICO: OPERACIONALIZANDO O REALISMO ESTRUTURAL

Para que se estabeleça a conexão entre as Relações Internacionais (RI), a inserção do Brasil no Sistema Internacional (SI) e os Consórcios Públicos, vale-se de uma operacionalização efetuada

¹ **Consórcio** – a associação entre dois ou mais entes, de qualquer natureza, para atingir um determinado fim. Este tipo de associação há décadas tem sido corrente no âmbito empresarial. Contudo, em 1937, através do artigo 29 da Constituição que passou a vigor naquele ano foi prevista a possibilidade da utilização do instituto do Consórcio no Poder Público – à época, basicamente no que diz respeito a associação entre municípios. Mais recentemente através da Lei 11.107/2005, foram criadas duas modalidades de Consórcio Público: o denominado o Consórcio Público-Público e o Consórcio Público-Privado. A primeira modalidade trata de associação de natureza pública, análogo as autarquias, constituindo-se antes da administração indireta. A segunda, o Consórcio Público-Privado, objeto deste trabalho, consiste em associação entre entes públicos constituída sob a natureza jurídica de pessoa privada, semelhante as associações civis.

² **Tríplice Hélice** – Modelo formalizado por Henry Etzkowitz e Loet Leydesdorff na década de 1990. Ele consiste em uma metodologia para análise das interações entre governo, indústria e academia, com vistas à inovação e o empreendedorismo em uma economia e infraestruturas voltadas para o conhecimento (ETZKOWITZ, LEYDESDORFF, 1995; ETZKOWITZ, ZHOU, 2017). Nesta dissertação adota-se o conceito de Tríplice Hélice conforme operacionalizado pela portaria do SisDIA, em que suas pás representam Defesa, Indústria e Academia, e já prevista pela Estratégia Nacional de Defesa (END), Decreto 6.703/2008.

por meio do Realismo Estrutural ou Defensivo, de Kenneth Waltz (WALTZ, 1979).

1.1.1 A adoção do Realismo Defensivo

Esta escolha se deve à três ordens de razão. São elas: a abordagem do Realismo Defensivo é a que mais se aproxima dos valores do Brasil; o papel que Waltz atribui às capacidades como vertebradoras da estrutura do SI; o caráter dependente associado da formação social brasileira (CARDOSO; FALETO, 1970, p.114-115).

Operacionalizando o Realismo Estrutural – importa destacar que não se assume a integralidade da interpretação realista sobre as Relações Internacionais. Ela supõe que as interações predominantes que descrevem as relações de poder são dadas pela competição. Por razões que, não cumpre detalhar aqui, mas que em grande medida, estão relacionadas a nossa Formação Social, a forma predominante de interação no Brasil com centros de poder mundial é a cooperação ou engajamento – Waltz reconhece ambas possibilidades de interação (WALTZ, 2004, p. 250-251, 254). Assim, para efeitos deste trabalho, o que se assume do Realismo Defensivo são três assunções:

- a) o predomínio da terceira imagem. Isto é, o reconhecimento de que as escolhas de conduta – competição ou cooperação – de qualquer Estado “[são] limitado[as] pelas ações de todos os outros Estados” (WALTZ, 2004, p. 252)³;
- b) a percepção acerca da primazia dos Estados enquanto atores das RI;
- c) o caráter estruturante das Capacidades na hierarquia do SI, remanescente sob a égide da anarquia (WALTZ, 1979, p. 99)⁴.

Tal operacionalização da teoria, no nível político, vem em conformidade com os valores nacionais encarnados pelo Exército Brasileiro (EB). Tais valores estão claramente expressos na Constituição Federal, que prioriza a solução pacífica de controvérsias. Desdobram-se na Política Nacional de Defesa (PND) – Decreto no 5.484/2005 – e na Estratégia Nacional de Defesa (END) – Decreto no 6.703/2008. A resposta do EB ao disposto nestes três instrumentos é a Estratégia Braço Forte – encaminhada ao Ministério da Defesa em 30 de junho de 2009. Ela também prioriza a

³ **Dinâmica Cooperação-Competição** – Designa polaridades em termos de interação. Ela também poderia ser des rita em termos de conflito ou cooperação. Aliás, este é o enfoque adotado por Igor Castellano da Silva (2017), que discorre sobre o tema para descortinar a dinâmica de interações no âmbito da África Austral (SILVA, 2017, p. 20-24, 69).

⁴ Segundo o autor, no sistema hierárquico, ou seja, dentro do Estado, os órgãos estão interligados uns com os outros, se complementando, sendo diferenciados pelas suas funções e capacidades de exercê-las. No sistema anárquico, as tarefas desempenhadas pelos Estados são semelhantes, sendo as capacidades que eles possuem para desenvolvê-las, a única forma de diferenciação.

solução pacífica de controvérsias e a manutenção da paz por intermédio das Capacidades de dissuasão.

O papel das Capacidades – o segundo motivo é o papel que Waltz atribui às capacidades. Como se verá a seguir, a despeito do SI ser desprovido de uma ordem central, isto não significa que seja igualmente destituído de uma ordem de precedência hierárquica que define o alcance da influência das potências. Sendo assim, as Capacidades acabam por constituir-se no fundamento teórico e analítico que, desde as RI, servem para justificar o papel ora atribuído aos Consórcios Públicos.

O autor entende que para efeitos de polaridade o que importa são Capacidades. São elas o elemento diferenciador entre os Estados no sistema anárquico (WALTZ, 1979. p. 99). Por capacidades, deve-se entender os recursos de que o Estado dispõe, sejam materiais ou econômicos, para a realização de suas atividades e como são distribuídos internamente (TILLY, 2007, p. 161).

Dentro desta ótica verifica-se um paradoxo interessante: ao mesmo tempo que reconhece a anarquia do Sistema Internacional, o Realismo Estrutural observa que o posicionamento dos Estados em razão de suas capacidades pode hierarquizar Sistema, legando aos mais fortes, o poder de estabelecer as regras no Sistema. Assim, Waltz define a estrutura como um conceito “altamente, mas não inteiramente abstrato”, de maneira que ao formar um entendimento abstrato ao máximo, obterá, inversamente, um mínimo de conteúdo, que é o suficiente e necessário para o entendimento de como os Estados estão em relação uns aos outros. Em resumo, na aferição da distinção entre os Estados, para que se estabeleça uma “ordem” entre eles, são analisadas as suas capacidades. (WALTZ, 1979, p. 97)

Também aqui a operacionalização da teoria encontra guarida no nível político de acordo com a END as políticas públicas de segurança e a defesa do Brasil devem ser formuladas tendo como referência as Capacidades e não a percepção de ameaça. Como pode se depreender, claramente, pela 16ª Diretriz da END, transcrita abaixo:

16. Estruturar o potencial estratégico em torno de capacidades. Convém organizar as Forças Armadas em torno de capacidades, **não em torno de inimigos específicos**. O Brasil não tem inimigos no presente. Para não tê-los no futuro, é preciso preservar a paz e preparar-se para a guerra. (BRASIL. 2008, p. 58, grifo nosso).

Ao mesmo tempo que destaca a primazia das capacidades – isto é, das pressões sistêmicas – sobre a percepção de ameaça, a END também vincula a preparação militar ao Desenvolvimento Nacional. Como se vê disposto no fragmento abaixo:

1. **Estratégia nacional de defesa é inseparável de estratégia nacional de**

desenvolvimento. Esta motiva aquela. Aquela fornece escudo para esta. Cada uma reforça as razões da outra. Em ambas, se desperta para a nacionalidade e constrói-se a Nação. Defendido, o Brasil terá como dizer não, quando tiver que dizer não. **Terá capacidade para construir seu próprio modelo de desenvolvimento.** (BRASIL, 2008, p. 43, grifo nosso).

Dando consecução a estes pressupostos teóricos e políticos, é que o trabalho identifica no aumento das capacidades do Estado, aqui voltadas para a industrialização e tecnologia, a trilha para a retomada do desenvolvimento do país e sua projeção internacional, assumindo seu papel na região na América do Sul, constituindo-se enquanto uma potência efetivamente capaz de interferir no SI.

O caráter dependente associado do Brasil – para Waltz, a despeito do predomínio da estrutura (terceira imagem) – conformado pelas grandes potências – que exercem sua governança sobre o SI, é preciso levar em conta também a realidade interna de cada Estado (segunda imagem) e sua liderança (primeira imagem). Como se vê abaixo:

As três imagens são, por assim dizer, parte da natureza. São tão fundamentais o homem, o Estado e o Sistema de Estados em toda a tentativa de compreender as relações internacionais que, é raro um analista, por mais comprometido que seja com uma determinada imagem, desconsiderar por completo as outras duas (WALTZ, 2004, p. 198-199).

Isto porque, mesmo no caso dos Estados, cujo comportamento na arena internacional é marcado predominantemente pela competição, pode ter esta conduta atenuada pela agenda da política interna. Conforme se depreende das palavras do autor: “Os Estados podem tanto cooperar como competir, e, mesmo quando a competição se torna mais importante do que a cooperação, seus objetivos domésticos podem mitigar a competição externa entre eles” (WALTZ, 2004, p. 254).

Sendo assim, nada mais natural que se eleve em conta a Formação Social do Brasil. Em nosso país as grandes mudanças se deram sobre o influxo – positivo ou negativo – de pressões sistêmicas. Mas, não apenas dela, mas dos arranjos internos configurados para oferecer-lhes resposta. Parece mera questão de bom senso reconhecer que este foi o caso da Abolição da Escravatura e do fim da Dinastia Bragança, mas mais importante, é reconhecer o papel das guerras mundiais na estruturação do modelo substitutivo de importações. Isto é, do processo de industrialização do Brasil.

Acerca disto, Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto salientam que a industrialização no Brasil deveu-se ao influxo das pressões externas. E não, como seria de esperar-se, o surgimento de uma burguesia própria dedicada a lide da indústria. Conforme se depreende:

Durante esse processo [II GM] acentua-se o papel do Estado e altera-se seu caráter; [...] [antes] atuavam como mediador da política de financiamento [e] agora por seu intermédio

[do Estado] tomam-se as medidas necessárias para a defesa do mercado interno através das tarifas alfandegárias, inicia-se o processo de transferência de rendas do setor exportador para o setor interno e criam-se os núcleos fundamentais de infraestrutura para apoiar a industrialização substitutiva de importações; [...] A industrialização lograda nesses casos não foi, em um primeiro momento, o resultado da ascensão, paulatina ou revolucionária, de uma burguesia industrial típica (CARDOSO; FALETTO, 1970, p. 92-93)

A Formação Social brasileira presta-se para justificar ao menos duas escolhas efetuadas no âmbito da pesquisa:

- a) a adesão ao Realismo Estrutural e não ao Realismo Neoclássico. Afinal, o influxo das grandes mudanças no Brasil deu-se a partir de condicionantes sistêmicos e não como resultado de um processo endógeno ou autóctone de mobilização nacional;
- b) explicar, mesmo que em termos muito abreviados – já que o propósito central da pesquisa não é explicar as RI do Brasil – porque o rearranjo dos grupos subnacionais, quer para efeitos internos ou de associação com grupos estrangeiros para obtenção de capital ou tecnologia, condiciona uma Política Externa Brasileira marcada mais pela cooperação do que pela competição.

Contudo, como suprarreferido, não basta que os países desejem cooperar. É preciso que o ambiente internacional assim o faculte. Como se viu acima, tanto nas proposições de Waltz, quanto na END, a existência da possibilidade de escolha depende das Capacidades (WALTZ, 2004, 252; BRASIL, 2008, p. 43). Em suma, da interação entre a Terceira e a Segunda imagem. Sobre o que se trata a seguir.

1.1.2 Capacidades: Relacionando a Terceira com a Segunda Imagem

A despeito do Realismo estrutural entender as Capacidades como critério de distribuição de poder mundial, critério de formação da estrutura do SI, o realismo estrutural não trata sobre **como** o Estado produz Capacidades.

Neste sentido, sua operacionalização parte de uma breve análise histórica das políticas do país em relação aos cenários externos resultantes das crises de 1929 e 2008 (capítulo 2). Procurando-se extrair decorrências analíticas que servem de suporte para demonstrar a necessidade e relevância da proposta em estudo.

Como referido, o Sistema Internacional, apesar de anárquico, possui algum tipo de hierarquia que se dá pelo reconhecimento dos Estados às Capacidades dos demais. Resta dizer que, de acordo com Waltz, entendendo por Capacidades, sobretudo, as potencialidades industriais e tecnológicas (WALTZ, 1979, p. 181). Naturalmente, se tais potencialidades alteram as

Capacidades, a consequência lógica é que haja alteração no Sistema. Conforme leciona o autor:

[...] o leque de expectativas surge apenas de olhar para o tipo de ordem que prevalece entre eles (os Estados) e a distribuição dos recursos dentro dessa ordem... o que emerge é um retrato posicional, uma descrição do arranjo geral de uma sociedade ordenada em termos de posicionamento dos estados em razão de suas capacidades. (WALTZ, 1979, p. 99)

Surge desta ideia a percepção de que a política interna deve ser capaz de produzir elementos aptos de resposta aos desafios sistêmicos. O que se dá através do desenvolvimento de Capacidades no âmbito da segunda imagem, o Estado. Estas Capacidades não são exatamente capacidades militares, mas a condição de desenvolvimento e riqueza que possa manter as dotações de forças coercitivas. Ou seja, a nação que tem capacidade para manter uma indústria forte, terá condições de manter uma indústria bélica autossuficiente e em condições de mantê-la numa ordem adequada no sistema internacional.

Para o Realismo Estrutural, esta relação dual das indústrias (civil e militar) e sua influência positiva nas capacidades estatais é uma espiral contínua, que se retroalimenta, sustentando a posição de uma nação em relação às demais. Prossegue Waltz: “Grandes potências são fortes e não simplesmente porque eles têm armas nucleares, mas também porque possuem recursos que lhes permitam gerar e manter todos os tipos de poder – militares e outros – em níveis estratégico e tático” (WALTZ, 1979, p. 183). Conforme as palavras do autor:

Entre 1955 e 1965, a Grã-Bretanha, a França e a Alemanha gastaram 10% do total americano em P&D militar; entre 1970 e 1974, 27 por cento. Como Richard Burt conclui, a menos que os países europeus colaborem na produção e aquisição de sistemas militares e os Estados Unidos comprem da Europa, a exploração de novas tecnologias ampliará a lacuna nas capacidades dos aliados (WALTZ, 1979, p. 181).

Do fragmento acima pode se inferir que conquanto Waltz não se permita definir claramente o que constitui uma grande potência, fica suficientemente claro que seu fundamento mais geral são as capacidades. E que estas, por sua vez, dependem do investimento em P&D, isto é o domínio, a posse e o controle da tecnologia. Parece evidente, conquanto não se trate de uma obviedade ululante de que a indústria é o ethos⁵ da P&D.

Como referido anteriormente, as demandas sistêmicas, oriundas da terceira imagem, são respondidas pelas Unidades no âmbito da segunda imagem (projeto nacional). Neste caso, adentra-

⁵ **Ethos:** a palavra *ethos* significava, originalmente no grego antigo, a morada do homem, isto é, a natureza. Neste caso não se trata mais da natureza, posto que esta foi modificada para servir as finalidades humanas, mas da realidade humanizada que define a identidade do homem e suas relações (HOUAISS; VILLAR, 2001, p. 1271). No texto emprega-se o termo com sentido análogo: se o *ethos* é o que identifica o homem como ente distinto da natureza, a indústria é o que realiza e identifica o P&D enquanto Capacidade.

se em novo tema. A inserção do Brasil nas Revoluções Industriais. Para efeitos deste trabalho, considerar-se-á que todos os aplicativos dependentes da siderurgia ou da construção de motores dizem respeito à 2ª Revolução Industrial. E, no mesmo sentido, que tudo relativo ao computador, à rede, ao domínio do espaço sideral, diz respeito à 3ª Revolução Industrial. Ainda nesta introdução procura-se precisar melhor este tema.

Nesse sentido, pode se dizer que a inserção do Brasil no âmbito da 2ª Revolução Industrial, ainda não se deu de modo integral, conquanto o mundo a décadas já vivencia a 3ª Revolução Industrial. Isto porque, nosso país ainda resente-se da produção de bens de capital. Sobretudo de plantas propulsoras (motores à explosão e turbinas à gás).

É por este viés, que os quatro grandes projetos estratégicos em curso – doravante denominados apenas como “Quatro Grandes” – criam uma janela de oportunidades para que se realize a contento as tarefas, ora inconclusas, da Segunda Revolução Industrial e insira-se virtuosamente no seio da Terceira.

Os Quatro Grandes são: o Submarino Nuclear de Ataque Brasileiro (SNBR), integrante no Programa de Submarinos do Brasil (PROSUB), que foi estabelecido por meio do Decreto Legislativo nº128/2011. E ratificado no Plano de Ação estabelecido pelo Decreto Presidencial nº 8.630/2015 – que dispõem sobre o acordo entre Brasil e França na área de submarinos. O Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC-1), estabelecido pelo Decreto Presidencial 7.769/2012, que dispõe sobre sua gestão, construção e lançamento. O Centro de Defesa Cibernética (CDCiber), instituído pela Portaria do 3.028/2012 MD que encarrega o Exército pela defesa cibernética no âmbito das três Forças. O Sistema de Lançamento Múltiplo de Foguetes ASTROS 2020, adquirido em função da criação do 6º Grupo de Mísseis e Foguetes (6º GMF) em Formosa-GO, instituído pela Portaria Nº 309/2014 Cmt-Ex.

Além disso, no âmbito estrito do Comando Militar do Sul (CMS), inserem-se outros dois projetos, que apesar de menores em escopo, importam para que se impulsionem as cadeias de produção tecnológica, bem como o desenvolvimento da indústria bélica nacional. Trata-se da efetivação do contrato para o aperfeiçoamento da Viatura Blindada de Combate Obuseiro Autopropulsado (VBCOAP) – M109 A5+Br, e a Viatura Blindada de Transporte de Pessoal (VBTP) M113 A2Mk1BR. Ambos projetos encarnam a importância da dimensão da “adaptação”, tida como parte integrante do processo geral de Transformação militar, conforme descrita no terceiro capítulo deste.

Cumpramos reconhecer que, estes dois últimos projetos, dizem respeito mais ao nível tático (capacidade de combate) e operacional (capacidade militar). Contudo, os Quatro Grandes referidos acima dizem respeito ao nível estratégico e possuem potencial – dada sua interconexão com o

Comando do Espaço⁶, que vai além do SGDC-1 – de alterar a inserção internacional do Brasil.

Assim, desde logo, estabelece-se uma conexão preliminar entre as Capacidades referidas por Waltz e o papel dos consórcios, no âmbito deste trabalho. Ele é dado pelo papel cumprido pelos dos Quatro Grandes na reestruturação das Forças Armadas e na aquisição de Capacidades que permitem impulsionar o desenvolvimento e a projeção internacional do Brasil.

Cumprido desde logo ressaltar que o consórcio não é uma panaceia para todos os males. O instrumento por certo não tem como dar conta de todos os óbices e desafios que envolvem a consecução dos Quatro Grandes. Contudo, como se pretende demonstrar no curso desta, são um instrumento precioso a ser colocado ao serviço do Sistema de Defesa, Indústria, Academia para Inovação (SisDIA).

Antes, porém, tratar-se-á das diversas acepções com que o termo “capacidades” é utilizado no âmbito deste trabalho. O propósito é o de descrever a cadeia de mediações que interligam as Capacidades de Waltz à capacidade de combate e sua retroalimentação com o nível político, isto é, inserção internacional.

1.2 REFERENCIAL METODOLÓGICO: OPERACIONALIZAÇÃO DO CONCEITO DE CAPACIDADES

Nesta seção, procura-se elucidar a relação proposta pela hipótese do trabalho guardada entre o Instituto do Consórcio e a Capacidade Estatal. Antes de mais nada cabe convencionar a associação entre termos e seus significados. Do mesmo modo que o significado das expressões utilizadas no uso comum é distinto daquele que lhe é atribuído enquanto categoria analítica ou explicativa, cumpre reconhecer que o mesmo se dá quanto ao uso da mesma categoria em diferentes agendas de pesquisa, trabalhos ou, como se dá aqui, em distintos níveis analíticos.

Esta advertência é feita por Luciana Cingolani (2013) que, em seu robusto trabalho *The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures*, identificou ao menos sete distintas agendas de pesquisa que fazem uso do conceito Capacidade Estatal (CINGOLANI, 2013, p. 2). Além disso, há uma tarefa adicional. É preciso reconhecer que, *à priori*, inexistente uma conexão direta entre as Capacidades e os Consórcios.

Como referido na seção anterior, o Realismo Estrutural tem nas Capacidades o elemento definidor da estrutura, mas foge ao escopo da teoria discutir como estas Capacidades são

⁶ Comando do Espaço – definido como a “capacidade de um país garantir por meios próprios o seu acesso e uso do espaço em tempos de paz e de guerra, sem que outro país possa negar tal proveito, isto é, a capacidade que um país tem de assegurar o acesso às suas próprias linhas de comunicação espaciais para propósitos civis, comerciais, militares e de inteligência”. (CEPIK, 2015, p. 15; CEPIK, MACHADO, 2011, p. 114)

produzidas. Daí o esforço de construir uma cadeia de mediações⁷ que percorre os níveis do planejamento de guerra.

Conforme estabelece a doutrina de Operações Conjunta do Ministério da Defesa do Brasil, os níveis de planejamento de guerra são: o político; o estratégico; o operacional e o tático (BRASIL, 2011, p. 21). Desse modo, parte-se do nível político (que relaciona a política interna com a inserção internacional do país), e chega-se até o nível tático. Passando pelos níveis estratégico e operacional. O propósito é estabelecer no âmbito de cada nível a acepção categorial de Capacidades de modo que possa-se interconectar a cosmovisão de RI presente em Waltz com a produção das Capacidades. Em suma, o Consórcio Público-Privado.

Afinal, o Realismo Estrutural não contém uma cosmovisão acerca do Estado. Muito menos conduz, por si só, a uma abordagem metodológica ou normativa acerca do Desenvolvimento de Capacidades por parte dos Estados. Ele reconhece e identifica o que são Capacidades e sua influência na distribuição de poder. Mas não nos dá indicações suficientes sobre como desenvolvê-las. É neste ponto que entra a primeira mediatização das “Capacidades de Waltz, ora convertidas em Capacidade Estatal.

Para tanto, é preciso recorrer a Charles Tilly. Para quem as determinações são oriundas da terceira imagem – a guerra faz os Estados – mas que preocupa-se também em responder como os Estados fazem a guerra. Para o autor importa que o Estado centralize os meios de pagamento, submetendo os entes e grupos subnacionais a sua coerção, de sorte a empreender gastos militares que o capacitem à competição internacional.

Segundo Tilly, os Estados tendem a controlar, reprimir e monopolizar os meios efetivos de violência, privando a população civil do acesso a estes meios (TILLY, 1996, p. 125). Desse modo, as forças à disposição do Estado passaram a superar, e em muito, os meios e armamentos que possíveis antagonistas subnacionais dispunham, tornando clara a distinção entre política interna e externa (TILLY, 1996, p. 126).

Para criar o Exército permanente, o Estado tece de recorrer a serviços de abastecimento e mecanismos de recrutamento. Para tanto, teve de construir o tesouro nacional, com seus órgãos de coleta de impostos, entre outros (TILLY, 1996, p. 127). Em suma, a forma com que os Estados

⁷ **Mediação** – De acordo com o dicionário de filosofia de Abbagnano, a mediação pode ser constituída nos termos do silogismo aristotélico por três termos, são eles: o sujeito, o predicado e o termo médio. Este último constitui a categoria mediadora que relaciona o sujeito ao predicado. No caso deste trabalho, como referido no texto principal, o “sujeito” são as capacidades. O predicado varia de acordo com a mediação dos níveis de planejamento de guerra. Assim, os níveis de planejamento de guerra [citar doutrina de operações conjuntas, do Ministério da Defesa, 5-7 vol 1 e operações terrestres 2-11] são: político, estratégico, operacional e tático. Por intermédio destes níveis, pode-se mediar as capacidades a partir da terceira imagem (sistema internacional) para o nível político – então tem-se capacidade estatal; estratégico – então tem-se capacidade militar e para os níveis operacional e tático – tem-se capacidade de combate. (ABBAGNANO, 1962. p 627-628)

sustentam o monopólio da coerção é o sistema de tributário e fiscal. O primeiro da conta da coleta de impostos, o segundo assegura que a maior parte da arrecadação ficará com o governo central (TILLY, 1996, p. 144-145). Resumindo, o monopólio da força e a centralização dos meios de pagamento são duas faces da mesma moeda: a Capacidade Estatal.

De acordo com as palavras do próprio autor:

Capacidade estatal significa em que medida as intervenções dos agentes estatais sobre os recursos não estatais existentes, bem como atividades e conexões interpessoais alteraram as distribuições existentes destes recursos, atividades e conexões interpessoais, bem como as relações dentro destas distribuições [entre os entes sub-nacionais] (TILLY, 2007, p. 16. tradução nossa⁸).

Como pode se concluir, a acepção com a qual Tilly trata “capacidades” é distinta da utilizada por Waltz. O que traz o problema do emprego da categoria “capacidades” nos distintos níveis analíticos deste trabalho.

Para tanto, valer-se-á da abordagem proposta por Karel Kosik e efetuar um “desvio” da realidade (KOSIK, 1985, p. 13), assumida aqui enquanto Capacidades e Consórcios para apanhá-la enquanto todo. Desse modo, atende-se também ao quesito proposto por Cingolani e estabelece os distintos contornos que a categoria Capacidade adquire no curso do trabalho.

O ponto de partida, de acordo com Kosik, é indagar-se sobre o que é, enfim, a própria realidade. Desse modo, parece oportuno citar as palavras do autor: “A totalidade não é um todo já pronto que se recheia com um conteúdo, com as qualidades das partes ou com as suas relações; a própria totalidade é que se concretiza e esta concretização não é apenas criação do conteúdo mas também criação do todo” (KOSIK, 1985, p. 49-50). Em suma, é a própria pesquisa que “cria” aquilo que considera seu objeto – o “todo” – referido pelo autor. Mais que isso, é das interconexões e associações significativas que ela é capaz de estabelecer o que constitui a produção do conhecimento.

Começando por Waltz: para efeitos de polaridade o que importa são Capacidades (WALTZ, 1979, p. 99). Embora, o autor destaque que, são as Capacidades (sem adjetivo) que definem a condição do Estado na hierarquia internacional, cumpre reconhecer que, em última instância, são as Capacidades Militares, as que indicam o que realmente importa no âmbito da Capacidade Estatal. É na esfera das Capacidades Militares que os consórcios podem colaborar para a sinergia entre os componentes da Tríplice Hélice e a produção de Capacidade Estatal.

Deste modo, para efeitos deste trabalho, as capacidades, no âmbito da segunda imagem

⁸ **No original:** *State capacity means the extent to which interventions of state agents in existing non-state resources, activities, and interpersonal connections alter existing distributions of those resources, activities, and interpersonal connections as well as relations among those distributions.*

(Estado), no nível político, são Capacidade Estatal. Elas dizem respeito não apenas à Força, mas a toda gama de recursos que o Estado é capaz de mobilizar internamente para, então, no âmbito da terceira imagem, influenciar seus congêneres. Capacidade estatal pode ser associada com as “expressões do Poder Nacional” (política, econômica, psicossocial, etc.). Estas representam toda a paleta de recursos à disposição do Estado, não apenas os militares.

No nível estratégico, que diz respeito a possibilidade de emprego de força, A Capacidade Estatal converte-se em Capacidades Militares. Neste caso, indicadas pela posse dos Quatro Grandes – o Astros 2020, o Submarino de Propulsão Nuclear Brasileiro (SNBR), o Satélite SGDC-1 e o Centro de Defesa Cibernética (CDCiber).

Por fim, nos níveis operacional e tático tem-se a Capacidade de Combate. E, paradoxalmente, é aqui que encontra-se a conexão entre os consórcios e, por todo este percurso de mediações, as Capacidades de Waltz.

Em que consiste tal paradoxo? No fato de que é a experiência de guerra real ou das condições de adestramento ou manutenção o que geram o processo de retroalimentação entre os níveis tático – Capacidade de Combate – e o nível político.

Neste sentido, a obtenção e os processos licitatórios envolvendo aquisição de produtos de defesa, sua manutenção e conservação dizem respeito a processos administrativos, cuja origem está situada no âmbito da capacidade de combate. Mas, como demandam previsão orçamentária – o que é elaborado na Presidência da República e aprovado pelo Congresso Nacional – remetem ao ajuste da experiência baseada na utilização do Produto de Defesa (Lei 12.598/2012 – Lei do PRODE) ao nível político. Por esta experiência prática é que produtos são aceitos ou impugnados, empresas são credenciadas, memoriais descritivos são redigidos para empresas pré cadastradas para a obtenção de produtos de defesa.

Naturalmente, vale o percurso inverso. Capacidades de Combate supõe Capacidade Militar e estas engendram as Capacidades Sistêmicas. Em suma, a resultante acaba sendo a capacidade sem o adjetivo de Waltz, a que define a posição do país na hierarquia internacional. A partir deste percurso fica mais fácil entender as demais categorias analíticas utilizadas neste trabalho.

O núcleo do desafio é dado pela transição tecnológica, aquilo relacionado às tarefas ainda inconclusas postas pela segunda Revolução Industrial – no âmbito da obtenção, sintetizadas na transformação, na modernização e na adaptação dos produtos de defesa e, além, nas tarefas da vigente terceira revolução industrial. Cumpre destacar que, no âmbito da obtenção, identificadas enquanto transformação militar propriamente dita, com o Comando do Espaço, com o computador e com a rede.

Evidentemente a inserção virtuosa em uma transição tecnológica (ou revolução industrial),

depende da endogeneidade (NEVES JÚNIOR, 2015, p. 31). Ela designa a possibilidade do país poder dispor das tecnologias críticas que dominam e caracterizam cada um destes ciclos; aquilo que Furtado já denominou como posse do Centro de Decisão Econômica (FURTADO, 1962, p 109-116), ou a capacidade de endogeneizar a cadeia produtiva e os mercados. A noção se constrói em oposição a dependência pura do centro transnacional de decisão.

Na atualidade, provavelmente o elemento mais crítico em termos de Capacidade Estatal, tanto para efeito civil quanto militares, é a posse do Comando do Espaço. Tratam-se de investimentos robustos, envolvendo veículos lançadores e satélites de diversos tipos. Para além do desafio representado pelo investimento, há a questão da endogeneidade e da transferência de tecnologia, de sorte que o país possa (beneficiando-se de sua posição geográfica favorável) obter autonomia neste quesito.

Resta elucidar o núcleo analítico, que conformou a estrutura exposta acima. Como referido, ela surge da articulação de três elementos – produtos, elementos normativos e conceituais. Começando-se pelos últimos, o núcleo analítico move-se em torno de seis categorias, são elas: capacidades (i.e comando do espaço); transição tecnológica (revoluções industriais); centros de decisão econômica (endogeneidade); Esfera Pública não Estatal (Arranjos Híbridos); Arranjo Produtivo Local; Sistema Defesa, Indústria e Academia de Inovação (portaria 1.701 de 21 de dezembro de 2016, do Comandante do Exército), que corresponde a construção do complexo acadêmico militar industrial, nas condições do Brasil.

1.3 NÚCLEO ANALÍTICO DA PESQUISA

Capacidades (e.g. comando do espaço) – para que se possa entender o processo de desenvolvimento, é importante não perder de vista que quando a nação não consegue promover o desenvolvimento de suas capacidades por uma ação espontânea, o Estado deve se constituir no centro estratégico para o estabelecimento de arranjos institucionais capazes de promover o desenvolvimento tecnológico de setores sensíveis de maior interesse para sua economia e soberania. A depender do momento político, do grau do interesse e da dinâmica de desenvolvimento de determinada tecnologia, o Estado poderá intervir diretamente ou indiretamente, valendo-se da utilização de mecanismos econômicos ou institutos jurídicos capazes de exercerem um papel coadjuvante na condução do mercado, para a recuperação do seu papel central no processo de desenvolvimento.

Transição Tecnológica (Revoluções Industriais) – esta subseção atende a três objetivos:

a) muito brevemente, a partir do exemplo do aço, reconhecer a relação entre base

produtiva, tecnologia e guerra;

- b) distinguir a Transição Tecnológica – característica do Sistema Internacional – de quaisquer outros tipos de mudanças ou inovações ou mesmo de novos paradigmas produtivos e
- c) caracterizar e reconhecer as Revoluções Industriais e suas fases.

Desde sempre é possível observar uma relação entre o processo produtivo, sua base tecnológica e o modo de fazer a guerra. Esta conexão, conquanto necessária, não era suficiente para ser permitida. Tome-se o exemplo do aço: entre 400 e 300 a.C, permitiu que se forjasse o gládio hispânico. Este domínio da siderurgia, foi suficiente para que se erigisse no Ocidente um Império Universal, semelhante às civilizações tributárias do Oriente: o Império Romano.

Após o seu colapso, por diversas razões, que vão além do escopo deste trabalho, este domínio foi perdido e somente entre 1.300 ou 1.400 anos depois a siderurgia influenciaria novamente a história humana. Agora na figura do cavaleiro couraçado, na batalha de Hastings (1066), dando origem ao Feudalismo. Por sua vez, o declínio deste último não está associado à noção de progressividade linear. Ele deve-se ao arco longo, mais ao incremento da tecnologia do cabeamento, que remonta ao paleolítico superior que, propriamente, à pólvora negra⁹ (eg. Batalhas de Crecy, 1346 e Agincourt, 1415).

Quase 800 anos depois da batalha de Hastings, a siderurgia iria mais uma vez erigir Impérios. Desta vez materializados no couraçado e nas ferrovias que deram início ao Novo Sistema Colonial ou, no dizer de Eric Hobsbawm, a “Era dos Impérios” (HOBSBAWM, 1988).

Assim, no exemplo acima, verifica-se que há uma relação necessária entre o domínio tecnológico e militar, mas que ela é não linear. Pelo contrário, é descontínua, por vezes parece ser até mesmo aleatória. Portanto, a relação necessária entre tecnologia e guerra não é suficiente para conduzir a qualquer tipo de capacidade preditiva. O advento do Sistema Internacional com seu caráter sistêmico, de economia-mundo, encarregar-se-ia de uma alteração qualitativa drástica nesta situação. Doravante as transformações seriam um *continuum*¹⁰, isto é, residuais, cumulativas e progressivas. Portanto, predizíveis. Isto pode ser aferido através das Revoluções Industriais.

⁹ **Tipos de Pólvora** – importa lembrar que ao colapso do feudalismo seguiram-se as Monarquias feudais. Elas foram sendo “construídas” ao longo da guerra dos 100 anos (1337-1453). Seus sucessores foram os Estados Absolutistas (c. séc XVI e XVII). Estes originaram o Sistema Internacional (SI) com o fim da guerra dos trinta anos e a Paz de Vestfália (1648). Ambos – o SI e o Estado Soberano Territorial – foram gerados pela artilharia de campanha, mas já com a pólvora granulada que permita o uso de canhões de bronze e ferro fundido.

¹⁰ **Continuum** – representa uma série de acontecimentos sequenciais e ininterruptos, fazendo com que haja uma continuidade entre o ponto inicial e o final. Esta palavra é diretamente derivada do latim continuum, que pode ser traduzido literalmente como “contínuo”. No sentido amplo desta palavra, continuum pode ser entendido como uma sequência que aparenta não ter intervalos, fazendo com que cada etapa seja muito similar a seguinte. Porém, nota-se que, após o término de um longo processo continuum, o início é diferente do final.

Por ora, cumpre consignar de que o que identifica a Transição Tecnológica – aqui compreendidas como as características da passagem de uma Revolução Industrial para outra ou da alternância entre suas fases – é a aplicação do mesmo insumo em uma base sistêmica, progressiva e cumulativa. Assim, para efeitos desta análise, considera-se que a 1ª Revolução Industrial teve como insumo básico o carvão, a 2ª a eletricidade e a 3ª o chipe¹¹.

Nesse sentido a transição tecnológica é muito mais do que um ciclo técnico-econômico¹² (PEREZ, 1983; 2002) ou uma mudança de um paradigma técnico-produtivo para um técnico-cognitivo¹³ (BUENO, 2009). Assim, o fundamento da 1ª Revolução Industrial foi o carvão, conquanto esta base ulteriormente tenha se desenvolvido através de diversos aplicativos cuja progressão não cessou até os dias de hoje. Desse modo, tem-se na caldeira de vapor de baixa pressão – que influenciou o SI através da indústria têxtil. O vapor de alta pressão já aludido nos couraçados e ferrovias. E, por fim, a turbina a vapor, que parece encarregada de levar a 1ª Revolução Industrial a adentrar no século XX. Exemplo claro de que as Revoluções Industriais se dão em um continuum, isto é, em uma base cumulativa e progressiva. O mesmo se deu com a eletricidade, que serviu de fundamento do motor à explosão, a siderurgia, a indústria nuclear e a turbina a gás. Nesse sentido o chipe, previsivelmente, não tem conteúdo ético diferente. Serviu de fundamento para o computador, a rede, a prototipação virtual, o supercomputador, as redes sociais, a implementação da robótica, a Inteligência Artificial. E, mais recentemente, a computação quântica, que eventualmente no futuro, poderá dar lugar a uma nova Revolução Industrial. Mas ora permanece como um subproduto do “chipe”.

Justamente por ser muito abrangente, as Revoluções Industriais dificilmente prestam-se para a análise da situação internacional. Em parte é por isso que são divididas em duas fases distintas. Se o fundamento da Revolução Industrial é identificado com o seu insumo básico, suas fases são associados ao seu produto dominante para efeitos de influência no SI.

Assim, vapor de baixa pressão é identificado com a 1ª fase da 1ª Revolução Industrial, a

¹¹ **Chipe** – um circuito eletrônico miniaturizado, composto principalmente por dispositivos semicondutores, sobre um substrato fino de material semicondutor. Pode também ser chamado de circuito integrado (CI), microchipe ou nanochipe.

¹² **Ciclo Técnico-Econômico** – conceito formulado por Carlota Perez, consiste em um veículo de difusão de um conjunto de ‘ferramentas’ genéricas [novas indústrias, métodos produtivos, ideologias...], que juntas modificam a fronteira de ‘melhor prática’ para todos (BUENO, 2009, p. 14-15). Segundo a autora, “é um paradigma, no sentido Kuhniano, porque a nova tecnologia define o modelo e o território para práticas ‘normais’ de inovação, prometendo sucesso para aqueles que seguirem os princípios encarnados nas indústrias do núcleo da revolução” (PEREZ, 2002, p. 8).

¹³ **Paradigma Técnico-Cognitivo** – Bueno (2009) sustenta que o advento da digitalização conduziria a uma retificação do conceito de Ciclo Técnico-Econômico de Carlota Perez. Pois, os ciclos de Perez estariam baseados em um paradigma técnico-produtivo, ou seja, baseado no parque produtivo e seus custos, com a digitalização estaríamos transitando para um paradigma técnico-cognitivo, ou seja, em que o conhecimento (P&D) predomina sobre a produção e seus custos (BUENO, 2009, p. 77)

indústria têxtil (spinning Jane) o domínio da Ásia pelo Ocidente, o fim das civilizações tributárias e a planetarização do SI de forma unipolar (Pax Britannica). A segunda fase da 1ª Revolução Industrial com o vapor de alta pressão, os já mencionados couraçados e ferrovias e a Era dos Impérios, a multipolaridade no SI.

O motor à explosão com o fim dos Impérios coloniais identificam-se com a primeira fase da 2ª Revolução Industrial e a ascensão dos Estados-Região dada pelo resultado das duas Guerras Mundiais, redundando em uma transição para a bipolaridade no SI. A segunda fase da 2ª Revolução Industrial, com a luta titânica entre EUA e URSS, capitalismo e comunismo, que marcou toda a segunda metade do século XX, consolidando uma dinâmica bipolar no SI.

A primeira fase da 3ª Revolução industrial, com o colapso não apenas do comunismo, mas de todas as formas de Capitalismo Monopolista de Estado (CME), característicos não apenas nos Estado comunistas, mas também nos semi-periféricos desde a América Latina até o Extremo Oriente, passando pelo Oriente Médio – Brasil, Egito, Taiwan e Coreia do Sul seriam candidatos sérios a estudos de caso de CME. A consequência desta fase para o SI foi uma unipolaridade hegemonizada pelos EUA e a ascensão da China. A segunda fase da 3ª Revolução Industrial, identificada com a reterritorialização, a reindustrialização, a internet das coisas (IoT), a robótica e a Inteligência Artificial (IA), possivelmente sedimentará uma configuração tripolar no SI.

No exposto acima se infere que não é possível estabelecer um modelo que associe diretamente as Revoluções Industriais ou a transições tecnológicas – entendidas como características da passagem de uma Revolução Industrial para outra ou da alternância entre suas fases – com a polaridade. Contudo, é forçoso admitir que o caráter continuum das transições tecnológicas permitem inferir a agenda para efeitos da segunda imagem, isto é, sintetizar os desafios para a produção de Capacidade Estatal.

É com base nestas duas constatações; a noção de continuum e de previsibilidade, que se utiliza para associar: o papel dos Quatro Grandes para o Brasil, as tarefas inconclusas da 2ª Revolução Industrial e a inserção virtuosa na 3ª Revolução Industrial.

Centros de Decisão Econômica (endogeneidade) – dominar e internalizar a produção de equipamentos, de plataformas e processos de fabricação pode ser referido como Endogenização. Para se adquirir massa de guerra é necessário reduzir os custos de produção, e essa meta só é alcançada se o país passar a produzir o que emprega na guerra, ainda mais se for um conflito prolongado. Endogenizar a produção de material de defesa modernizado também contribui sobremaneira para estimular as cadeias produtivas nacionais e gerar emprego e renda. Os esforços para o Golfo estiveram diretamente vinculados ao crescimento econômico do país antes e depois da guerra (NEVES JÚNIOR, 2015, p. 31).

Esfera Pública não Estatal (Arranjos Híbridos) – neste contexto, é possível visualizar uma maior atuação da Gestão Associada, instituída pelo Artigo 241 da Constituição Federal (CF). Ela prevê a congregação dos entes federados – União, Estados e Municípios – permitindo que, por intermédio dos Consórcios (com previsão na Lei 11.107/2005) captem, gerenciem e executem recursos extraorçamentários. Desta forma é possível visualizar o surgimento de um ente comum que seja hábil na formulação de políticas que garantam o ambiente endógeno favorável à proliferação industrial.

Por este caminho, Maria da Graça Hahn projetou a possibilidade de se engendrar a gestão associada, a partir de uma entidade forjada a partir de interesses comuns, que pudesse articular novos Consórcios. Este ente foi pensado como um elemento incubador de empresas e entidade de desenvolvimento tecnológico e denominado pela autora de “As Casas de União”¹⁴, neste caso um Consórcio Público-Público (HAHN; MARTINS; OLIVEIRA, 2014).

Em linhas gerais, a proposta é de que As Casa de União sejam criadas, via Consórcio Público, para atuarem diretamente no que tange à articulação, à estratégia e efetivação de medidas que promovam a eficiência da gestão pública, na garantia dos interesses comuns dos entes confederados, relacionados diretamente ao desenvolvimento de sua infraestrutura e bem-estar social. As Casas de União poderiam, adicionalmente, servirem de incubadora de Consórcios de construção de sistemas de armas de caráter público-privado.

Por este percurso a Gestão Associada relaciona-se à Reforma do Estado. Ainda na sua “Exposição de Motivos”, quatro objetivos ficam claros: eficiência, redução de custos, gestão flexível e participação e controle social (BRESSER-PEREIRA, 1995, p.2).

A ênfase recai justamente sobre o último, embora o debate à época tenha incidido sobre a flexibilização da estabilidade, a estratificação de carreiras no serviço público e a distinção entre o “núcleo estratégico” do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1995, p.4) e o restante da administração pública, direta ou indireta.

Dois anos depois, na participação de Bresser no Senado, já fica claro o propósito de constituir uma esfera pública não Estatal. Contudo, à época, valeu-se da expressão “organizações sociais” (BRESSER-PEREIRA, 1997b, p.37-38), embora, no seu fundamento, estas “organizações sociais” já eram descritas por ter “ampla autonomia na gestão de receitas e despesas”, o que se identifica com os objetivos gerais dos Consórcios Públicos (Art 2º, Lei 11.107, de 6 de abril de 2005). Inclusive no que tange à “garantia básica do Estado, que lhe cederá título precário seus bens

¹⁴ As Casas de União é uma proposta da Procuradora da Fazenda Nacional Maria da Graça Hahn, pensada como ente incubador de empresas e entidade de desenvolvimento tecnológico (HAHN; MARTINS; OLIVEIRA, 2014). Esta entidade será melhor estudada e analisada nos capítulos subsequentes.

e seus funcionários estatutários, mas agora serão entidades de direito privado, que escapam às normas e regulamentos do aparelho Estatal” (BRESSER-PEREIRA, 1997b, p. 38)¹⁵.

A centralidade do público não Estatal ficará evidente, em texto do mesmo ano, denominado “A Reforma do Estado nos Anos 90”, quando, então, Bresser-Pereira advoga que o setor público não Estatal poderá arcar com o peso principal do processo de gestão e produção, desempenhando função que, a seu tempo, havia sido cumprida pelo setor Estatal da economia: servir de esteio à estratégia de desenvolvimento socioeconômico (BRESSER-PEREIRA, 1997a, p. 51).

Para efeitos deste trabalho, como referido, acredita-se que as Casas de União possam ser este Sujeito incubador dos Consórcios, que aqui se pretende que sejam um ente facilitador do diálogo entre a Força Terrestre e a Base Industrial de Defesa, alinhando o estudo à estratégia do Exército de desenvolver e implementar um novo modelo no qual se possa oferecer segurança ao empresariado nacional da BID, por meio de aditâncias e missões comerciais, dentre outras representações do Exército, na identificação e exploração de possíveis mercados para essa área de negócios (Objetivos Estratégicos do Exército 9.1: Contribuição para desenvolver/reorganizar a BID; e 9.2: P&D e Inovação de PRODE, do Plano Estratégico do Exército 2016-2019), promovendo o desenvolvimento das capacidades nacionais e, por consequência, sua projeção no cenário internacional.

Para este estudo, portanto, os Consórcios Públicos-Privados assumem grande relevância, em vista da importância político-estratégica de sua temática, destacada pelo PROFORÇA e a relação pretendida com a BID; de sua viabilidade, haja vista a disponibilidade de fontes e recursos para a realização da tarefa proposta e, por fim; sua originalidade, expressa nas hipóteses formuladas e o que elas avançam no assunto.

Percebe-se que a efetivação dos Consórcios Públicos-Privados pode viabilizar o desenvolvimento destas capacidades, através do fortalecimento dos vínculos de cooperação intergovernamental e do envolvimento do setor privado.

Devido a estas considerações, a pesquisa propõe-se a demonstrar que o resgate do entendimento dos entes federativos como originários gestores de políticas públicas por meio da constituição de Consórcios Públicos-Privados é via mais apropriada para o ajuste do Estado às necessidades de financiamento dos Centros de Decisão Econômica.

Os Consórcios, considerando as características segundo as quais foi estabelecido em lei, pode se constituir como um organismo apto a realizar as intervenções necessárias no processo de

¹⁵ Esta definição esposada por Bresser-Pereira (1997b, p.38), alinha-se aos requisitos para o estabelecimento do Consórcio, devendo estar presente no protocolo de intenções, conforme dicção dos §§ 3º e 4º, do Art 4º, da lei 11.107, de 2005.

desenvolvimento econômico e na implementação de políticas estratégicas do Estado (PND 1996, 2005, 2012; END – Decreto no 6.703/2008; e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN – Decreto no 7.438/2011).

Para que se possa edificar este instituto e o investir de função tão particular, é necessário que se possa entender seus fundamentos, constituição e aplicações possíveis, para ao final identificar de que forma poderá ser aplicado como ferramenta da Gestão Associada para o fortalecimento do núcleo da Administração Pública e o aumento da eficiência na execução das atividades e serviços a serem desenvolvidos e prestados pelo Estado (BRESSER-PEREIRA, 1998).

Arranjo Produtivo Local – a importância do Consórcio Público-Privado, só será levado na devida conta, caso se leve em consideração o problema da logística industrial. Hodiernamente, dando continuidade a uma tendência observada desde os primórdios da indústria, evidencia-se planejamento corporativo que visa perseguir vantagens competitivas. Procurando ou engendrando verdadeiros “aglomerados” (clusters) que abrigam indústrias de mesmo ramo. Para tanto levam em conta, não apenas a existência do mercado, mas também a universidade, centros de pesquisa, internet de alta velocidade, mão-de-obra especializada, entre outros fatores que induzem a tomada de decisão empresarial.

Como destacam Resende e Gonçalves: “Se o ambiente organizacional, institucional etc. é relevante na determinação do progresso técnico, aqueles ambientes (ou sistemas nacionais de inovação) mais favoráveis ao surgimento de inovações atraem os fluxos de capital” (RESENDE; GONÇALVES, 2006¹⁶ *apud* RODRIGUES, 2018, p. 5). De fato, como destacam os autores, os investimentos ampliam-se mais onde tais ambientes estão mais desenvolvidos seguindo uma tendência à aglomeração geográfica de indústrias de mesmo tipo. Esta favorece a interação entre fornecedores de partes e componentes, produtores, usuários, assistência técnica, firmas de engenharia, pesquisadores e instituições de pesquisa, indústrias correlatas e de apoio.

Prosseguem os autores: “Esta interação estimula a inovação tecnológica e a produção de mais produtos e processos porque, entre outros motivos, viabiliza os fluxos de informação e de conhecimento científico e tecnológico necessários ao processo de inovação” (RESENDE; GONÇALVES, 2006 *apud* RODRIGUES, 2018, p. 5).

Foi levando em conta esta realidade que Estado-Maior do Exército estruturou os Grupamentos Logísticos – Gpt Log (Portaria nº 406-EME, de 24 de agosto de 2016). Para além de seu objetivo principal, o de criar em condições de paz, o suporte logístico a uma Força Terrestre Componente, ele sugere o propósito de descentralizar a cadeia de suprimentos. Trata-se de uma

¹⁶ RESENDE, Marco Flávio da Cunha; GONÇALVES, Flávio. “Uma Extensão ao Modelo Schumpeteriano de Crescimento Endógeno”. EST. ECON., SÃO PAULO, v. 36, n. 1, p. 67-86, janeiro-março 2006

importante interface do Exército com o setor privado para a implementação da SisDIA (tema tratado a seguir). Nesse sentido, a criação de um Centro de Obtenção no âmbito dos Gpt Logs – trabalho desenvolvido no âmbito do CMS pelo Cap. Daniel Arrais Barroso– é de crucial importância para a implantação efetiva do Gpt Log (BARROSO, 2019). Mas, ainda assim, o regime jurídico de obtenção – como se verá no segundo capítulo – cria uma série de dificuldades para uma aproximação direta entre o EB e o setor privado. Daí a oportunidade dos Consórcios Públicos-Privados.

Sistema Defesa, Indústria e Academia de Inovação (portaria 1.701 de 21 de dezembro de 2016, do Comandante do Exército) – este modelo, que traz as questões de defesa e as relaciona ao desenvolvimento econômico, pela via do crescimento industrial, associa-se à ideia de Capacidade Estatal, por sua vez ligada ao desenvolvimento das Forças Armadas, instituição garantidora da democracia, sustentáculo da capacidade Estatal (MARTINS; SILVA, 2014).

Contudo, decorridos quase dez anos do SINAMOB – que firmou o conceito de Mobilização Nacional e de Base Industrial de Defesa – e decorridas diversas reuniões do Conselho de Vice-Ministros de Defesa do CDS, onde o tema BID foi recorrente, obteve-se escassos resultados práticos. Desse modo, a projetada transição do paradigma logístico para o neo industrial acabou não se concretizando.

Em grande medida, isto foi resultado da não concretização da projetada esfera pública não-estatal. Esta, por sua vez, ressentiu-se da ausência de sujeitos jurídicos ou administrativos capazes de dar-lhe sustentação. Perdeu-se de perspectiva que o terceiro setor dependeria de artifícios da consciência para vir a concretizar-se enquanto esfera produtiva e de gestão. Diferentemente do segundo setor, que é espontaneamente impulsionado pela lógica do mercado.

Neste contexto, mais recentemente, em estreito cumprimento às diretrizes traçadas pela PND e pela END, o Comandante do Exército editou a Portaria 1.701, de 26 de dezembro de 2017, criando o Sistema Defesa, Indústria e Academia de Inovação (SisDIA), estabelecendo diretrizes para a “adoção de medidas que criem, estimulem e potencializem as capacitações tecnológicas e produtivas nacionais, de tal forma que estas venham a dotar a Força Terrestre de capacidades operacionais compatíveis com a evolução das estaturas política e estratégica do Brasil” (BRASIL, 2017, art 1º). Por fim, em 12 de setembro de 2017, o Presidente da República editou decreto constituindo um Grupo de Trabalhos para atualização dos documentos de defesa.

1.4 CONSTRUÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA: CONSÓRCIOS E DESENVOLVIMENTO

No Brasil, as políticas de desenvolvimento foram essenciais para o crescimento econômico, o avanço industrial e a alavancagem de setores estratégicos do Estado, com influência essencial de setores ligados aos poderes decisório e gerencial estatal, notadamente as Forças Armadas.

Dentro desta perspectiva, desde a preparação do Estado Novo até o período em que os Militares governaram o país, ficou evidenciada a necessidade do aumento das capacidades nacionais e a relação da industrialização com a Política Externa, motivada por uma necessidade de se projetar força e reafirmar da soberania.

Para tanto, a máquina administrativa procurou estabelecer uma série de inovações legislativas, com a criação e regulamentação de mecanismos operacionais que visam a efetivação do federalismo, bem como a preservação de seus princípios basilares.

A concepção a respeito da postura do Estado e sua relação com o Direito na vida pública refletem as ações governamentais desenvolvidas ao longo do século XX e a forma como determinados institutos jurídicos do Direito Público (precipualemente o Direito Constitucional e o Direito Administrativo) foram se adaptando a essas novas dinâmicas político-econômicas.

Na década 30 (pré-Estado Novo), o sentimento de insegurança gerado pela tensão global que antecedeu a segunda guerra. E, no âmbito regional, pela Guerra do Chaco (1932-1935), disputa territorial havida entre Paraguai e Bolívia. As operações militares serviram de ampla reflexão para o governo brasileiro, ao fim traduzidas na doutrina desenvolvida por Goes Monteiro. O general, a partir daquela conflagração, percebeu a necessidade de realizar a modernização do Exército e de desenvolver as capacidades nacionais para projetar um Brasil forte capaz de se articular como protagonista internacional. Em especial, as observações sobre a Guerra do Chaco, demonstraram a importância do motor de combustão interna para a logística e a mobilidade. Portanto, para a necessária modernização dos meios militares no Brasil (SEBBEN, 2013, p. 113-117).

Para que se cumprisse, portanto, o caminho para o desenvolvimento nacional, seguindo a trilha desenhada por Góes Monteiro, foram estabelecidas normas que materializassem a ação do Estado. Surgiram, assim, a Lei do Serviço Militar, a partir do Decreto-Lei Nº 1.187, de 4 de abril de 1939; o estabelecimento da Companhia Siderúrgica Nacional, por meio do Decreto-Lei Nº 3.002, de 30 de janeiro de 1941; a Mobilização Econômica, a partir do Decreto-Lei Nº 4.750, de 28 de setembro de 1942. Todos estes atos adotados com vistas à mobilização nacional e ao desenvolvimento das capacidades do Estado, para ajustar-se à motomecanização.

A partir de então, o desenvolvimentismo foi a ferramenta adotada pelo Governo de Vargas

para inserir-se na transição tecnológica em curso. Esta ferramenta também foi adotada por Kubsischeck, que percebeu que sem infraestruturas básicas, não se podia estabelecer e sustentar o processo de industrialização no Brasil.

A Revolução Cubana (1853) e a Crise de Berlim (1961) ocasionaram modificações sensíveis no sistema internacional (era o início da guerra fria) e o Brasil necessitava de um novo meio de seguir o curso de sua transição tecnológica. Neste cenário, os governos militares buscaram no Capitalismo Monopolista de Estado (CME) uma primeira versão de Estado Ampliado, o instrumento que levaria o país a se tornar uma grande potência. Foram estabelecidas, a partir de então, as empresas estatais com vistas a implementar, através de ações diretas do estado, as políticas de desenvolvimento pensadas para o crescimento do Brasil.

Já na década 90, reflexo das mudanças no mundo globalizado e da emergência da Terceira Revolução Industrial conduziram o Brasil a uma Reforma do Estado, onde o modelo de intervenção precisa ser substituído para o modelo de regulação de políticas públicas. Outrora, este ambiente “protegido” era garantido pelo poder central, através das empresas estatais e demais órgãos governamentais, conforme destaca Pedro Fonseca: “Ressalta-se, sem dúvida, a grande complexificação do aparelho estatal, centralizando a arrecadação, derrubando barreiras interestaduais e criando instituições econômicas com âmbito de atuação em escala nacional, com o intuito de integrar o mercado e centralizar decisões (FONSECA, 2003, p. 145).”

Contudo, seguindo na esteira do novo modelo proposto para gerenciar o Estado, a descentralização administrativa e regulação se prestam a substituir o monopólio administrativo estatal, convocando a sociedade a dividir com o Estado a participação nas políticas públicas e o controle social. O maior problema tem sido encontrar o ente político capaz de absorver as funções antes desenvolvidas pelas empresas estatais.

Por este viés, a Reforma do Estado articula-se ao problema da dependência e do desenvolvimento – ambas condicionantes da inserção internacional do Brasil. Esta compreensão ficou plasmada em livro de Bresser-Pereira, “Crise Econômica e Reforma do Estado no Brasil” de 1996, onde equaciona três caminhos para o Brasil:

- a) constituir-se enquanto bloco próprio em um cenário multilateralista;
- b) aderir-se ao europeu; ou
- c) ao estadunidense. Mesmo na ocasião, o autor admitia a extrema dificuldade de aderir a qualquer dos dois megablocos dadas as características da economia brasileira – small global trader (BRESSER-PEREIRA, 1996, p. 296-298).

A inviabilidade do Brasil aderir a um dos megablocos já existentes, levou o presidente Fernando Henrique Cardos (FHC) a desenvolver um projeto de integração da América do Sul

(SILVA, 2009). Assim, nesta tentativa, foram empregados os recursos obtidos com as privatizações, que acabaram convertendo-se em instrumento de alavancagem de empresas e de financiamento de investimentos de infraestrutura neste novo limite de integração (OLIVEIRA, 2005).

A integração assumia, desse modo, uma nova feição. Tomando-se de empréstimo a expressão de Amado Cervo (2007, p. 231), poder-se-ia dizer que esta ingressou no Estado logístico – nem era puramente baseada no fomento, nem no mercado, mas relacionava-se com desenvolvimento na infraestrutura. Ilustra esta perspectiva, a estruturação da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana – IIRSA, no ano de 2000, pelo governo FHC. Mais tarde, a continuidade da política de FHC no governo Lula daria origem à Comunidade Sul-Americana de Nações – CASA, em 2004, e posteriormente à UNASUL.

Neste contexto, e a fim de constituir um bloco próprio, regionalizado, o Brasil, a partir do ano seguinte, direcionou sua diplomacia para construir as condições securitárias da integração da América do Sul. Firmou-se o Acordo Militar Brasil-França (2005 – ratificado dois anos depois pelo Decreto 6.011/2007 um dos maiores tratados de defesa da história do Brasil). No ano seguinte, o Brasil admitiu a existência da camada pré-sal. Em 2010, a Lei Complementar 136, altera a Lei complementar 97 (trata sobre o preparo e emprego das Forças Armadas), atribuindo ao Ministério da Defesa a implantação de três grandes documentos: Sistema Nacional de Mobilização (SINAMOB), Estratégia Nacional de Defesa (END), Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) – todos ratificados pelo Decreto Legislativo 373/2013.

Mais que afiançar segurança para o processo de integração, em seu conjunto, estes dispositivos criavam fundamento para o retorno de um modelo baseado em investimento e no crescimento industrial. Tratava-se do conceito comum de Base Industrial de Defesa (BID) – frequentemente estendida para o contexto de toda América do Sul. Alicerça esta perspectiva a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), em 2008 – a esta altura a CASA já havia sido convertida em UNASUL – que dispõe claramente acerca deste conteúdo e que, em conjunto com os três Decretos, constitui-se no fundamento da defesa em profundidade no Pré-Sal.

Por este percurso, é possível entender que a análise de Capacidades é um instrumento de estudo do Sistema Internacional utilizável no âmbito da segunda imagem. Isto é, igualmente aplicável para o estudo da Capacidade Estatal. Por este caminho (método), vai-se da análise ao conteúdo normativo. Isto é, as políticas de Estado ligadas ao desenvolvimento industrial e das Forças Armadas. Em conformidade com o princípio da legalidade que é o que parte desde a Constituição chegando-se as Portarias Normativas setorizadas, incluindo as Leis e Decretos.

Assim, o que aqui se propõe é um estudo de viabilidade acerca do papel que pode ser cumprido pelos arranjos internos – Consórcios Público – na produção de Capacidades. Para tanto a

pesquisa viu-se constrangida a assumir a feição de um Ensaio Teórico. Para isto concorreram as seguintes razões: a originalidade do instituto criado pela Lei 11.107/2005; o ineditismo da aplicabilidade no caso do Consórcio Público-Privado; um único caso de aplicação – fora da área de saúde – na modalidade Público-Público. Em virtude da conjugação destes três elementos, fica autoevidente porque não se pode adotar um modelo mais usual como as alternativas do estudo de caso ou o estudo comparado.

A Originalidade do instituto – as principais inovações trazidas pela Lei 11.107/2005 são a autonomia e verticalidade do Consórcio Público. Apesar dos Consórcios Públicos já existirem no ordenamento jurídico brasileiro há décadas, estas inovações deram ao instituto a investidura de um novo ente federado. Este aspecto inovador é o mais controverso, porém o que dota o Consórcio de maior potencial de intervenção na produção de Capacidade Estatal.

Ineditismo na implementação do Consórcio Público-Privado – a Lei 11.107/2005 prevê duas modalidades de Consórcios Públicos: Público-Público e Público-Privado. Importa salientar desde já que a modalidade Público-Privado não se confunde com os Consórcios Privados que, aliás, caracterizam os arranjos e articulações do setor privado. As duas modalidades dizem respeito a formas associativas que integram a Administração Pública. Contudo, em termos práticos, mesmo após a edição da Lei sua aplicação restringiu-se exclusivamente à modalidade de Direito Público – o Consórcio Público-Público. E, até o presente não se tem sequer um único caso de aplicação da modalidade de natureza Privada.

O único caso de aplicação do Consórcio Público-Público – mesmo a modalidade de Direito Público possui um único exemplo de aplicação fora da área do Sistema Único de Saúde (SUS). De acordo com o IBGE, de 75,9% dos municípios brasileiros possuem Consórcios Público-Público na área da Saúde (IBGE, 2016). Entretanto, o único exemplo de Consórcio Público-Público verticalizado existente em outra área foi o Consórcio Olímpico. O aparente paradoxo elucida-se a partir da natureza do SUS. Trata-se de um sistema que, pelo próprio instrumento legal que o constituiu, inclui obrigatoriamente a União, os Estados e os Municípios. Assim, por definição, o SUS já é verticalizado. E, por isso, foi o palco preferencial para a implementação do Consórcio Público-Público. Isto se deveu ao fato de que o SUS logrou transpor o principal obstáculo à implementação do Consórcio Público-Público, que é conter a exigência de verticalização contida na Lei 11.107/2005 para efeitos de participação na União Federal. Atualmente, existem milhares de Consórcios Públicos-Públicos intermunicipais (no mesmo Estado); ou intermunicipais entre Municípios de Estados Diferentes (neste caso inclui-se a participação dos Estados). A única forma da União Federal participar de Consórcios fora do Sistema SUS é com a participação de Estados e Municípios, como se deu na instituição do Consórcio Olímpico, que reuniu a Cidade do Rio de

Janeiro, o Estado do Rio de Janeiro e a União Federal, para a realização dos Jogos Olímpicos do Rio 2016. Sendo, portanto, de caráter excepcional para atender a demanda de Grandes Eventos e, nessas bases, de escassa reprodutibilidade, principalmente por não se constituir política pública rotineira.

Desta forma, a modalidade ensaio justifica-se também pelo fato de que ao Exército Brasileiro, como parte da Administração Direta, é vedado criar fundações e autarquias ou rotineiramente beneficiar-se de recursos extraorçamentários. Diferentemente do SUS, que tem previsão legal de associar União, Estados e Municípios, o EB precisa de um artifício que permita “incubar” um Consórcio: as Casas de União – ela mesma um Consórcio Público-Público, as quais se fala adiante. Aqui cumpre consignar que o estilo escolhido deveu-se a duas limitações básicas: a impossibilidade de um estudo de caso ou comparado e a demanda de normatividade envolvendo a viabilidade do Consórcio para a geração de Capacidades.

De resto, alinhado à ideia de ensaio esposada por Gabriela Maia Rebouças, acredita-se que este modelo possa ter grande adequação ao tipo de trabalho *in casu*, considerando a possibilidade de se encontrar no ensaio “uma atitude promissora e adequada à defesa de posições, para menos discursos instauradores de verdade e mais discursos propositores de ideias” (REBOUÇAS, 2008, p. 3). De fato, a percepção sugerida remete ao conceito compreendido por Francis Kanashiro Meneghetti. O autor, por sua vez, entende o ensaio como uma intrínseca relação entre o pesquisador e o objeto de sua pesquisa, ressaltando de importância o conteúdo, no lugar da forma, requerendo, portanto, uma visão ampliada que possibilite uma compreensão de que a realidade também pode ocorrer de outras formas (MENEGHETTI, 2011, p. 2).

Ainda segundo o autor:

No lugar do objetivo geral, dos objetivos específicos, da justificativa, da fundamentação teórica, da metodologia que define os critérios de coleta e análise de dados e da conclusão, no ensaio a orientação é dada não pela busca das respostas e afirmações verdadeiras, mas pelas perguntas que orientam os sujeitos para as reflexões mais profundas. Assim, respeitando a concepção original do que é ensaio, este necessita de leitores preparados para compreender a sua importância para a formação do conhecimento na atualidade. Basta lembrar que o empirismo, o racionalismo, o positivismo e tantos outros conhecimentos que sustentam a base da ciência tradicional de hoje surgiram por meio de vários ensaios de pensadores e intelectuais. (MENEGHETTI, 2011, p. 2).

Deve-se estar atento, contudo, que este trabalho, associando-se ao ensaio, não pretende ignorar os limites formais, mas estabelecer uma outra forma de observar um problema e produzir conhecimento pela via reflexiva e interpretativa. Contudo, ainda que se tenha prioritariamente lançado mão do ensaio, se fez uso de traços do método comparado e do estudo de caso

Do primeiro, pode-se destacar a comparação entre os desafios da transição tecnológica

(terceira imagem) e de sua correlação no âmbito da segunda imagem; tanto em termos políticos (estruturação do Estado), quanto em termos econômicos (aquisição do Centro de Decisão Econômica).

Do segundo, destaca-se o caso do Carro de Combate Principal (CCP) Osório, embora não possa ser apresentado como Estudo de Caso – o que foi feito por Expedito Carlos Stephani Bastos – procurou-se valer dele para as mesmas abordagens e extrapolações usualmente adotadas nos Estudos de Caso. Conforme pode se depreender pela correlação entre o terceiro capítulo e a conclusão.

Adicionalmente, cumpre destacar, que esta pesquisa foi fundamentada em três eixos estruturantes que, redundantemente, associam o Consórcio Público e Capacidades às Relações Internacionais:

- a) a integração Sul-americana;
- b) inserção internacional do Brasil. Estes dois primeiros se relacionam com o terceiro e fundamental eixo, qual seja,
- c) a necessidade de produção em escala e escopo, o que se consegue mediante parceiros internacionais. É a partir desta percepção que procurou estabelecer a relação entre a aplicação de um instituto jurídico de uma forma inovadora, como meio de promover o crescimento das capacidades estratégicas no país.

Por outro lado, a temática sugerida (Consórcio Público-Privado) tem ficado esquecida, o que se evidencia pela escassa produção acadêmica encontrada sobre o assunto, minimizando-se a importância do crescimento de uma base industrial, o que poderia refletir a potencialidade do país no cenário internacional, além de projetar sua força e liderança regional.

Desta forma, para análise do tema, necessário se faz a apresentação deste instrumento – o Consórcio –, bem como realizar a sua identificação enquanto ferramenta de gestão do Estado na busca pelo desenvolvimento industrial.

Objetiva-se, também, analisar como a efetivação deste instrumento possibilita, em última instância, o fortalecimento do Estado brasileiro e sua inserção na 3ª Revolução Industrial como ator principal no cenário de desenvolvimento da América Latina.

Dentro dos espaços de autonomia dos entes federativos definidos pela Constituição devem-se articular sistemas institucionais de tomada de decisões próprios do Estado Democrático de Direito. Assim, pretende-se demonstrar que a opção política por um Estado ampliado, baseado em pacto social ou nacional, pode gerenciar os aparelhos privados na direção do interesse político estratégico do estado, exercitando o poder institucional para proceder à transformação social segundo programas políticos voltados ao desenvolvimento industrial que, como consequência

imediate, produzem efeitos positivos no campo de emprego e renda, tecnologia, educação, saúde e infraestrutura, implicando no estado de bem-estar social.

Como referido, a maior dificuldade ao longo da pesquisa esteve relacionada à inexistência de bibliografia sedimentada. Apesar de sua existência há algum tempo, os Consórcios Públicos têm sido utilizados de forma horizontal, basicamente entre os municípios, para prestação de serviços públicos. À exceção do o Consórcio Olímpico, não se tem notícia de consórcios verticais, que visem a implantação de um ente capaz de conduzir políticas de desenvolvimento.

Desse modo, se pretende abordar o tema sob uma ótica diferente do que se tem visto sobre a aplicação dos consórcios públicos. Sem descuido das molduras legais, objetiva-se abordar o tema de modo que se permita imprimir funcionalidade ao instrumento jurídico, no campo do interesse público, ampliando o campo de aplicação, até então circunscrito ao conceito de serviço público e, desta forma, relacioná-lo, apesar de sua configuração própria, as associações civis, como instrumento de cooperação e gestão associada para fomento de políticas de desenvolvimento do estado.

Do ponto de vista estratégico e de defesa, serão analisados os documentos que norteiam as concepções nacionais sobre a política de defesa, destacada pelo PROFORÇA e a relação pretendida com a BID; de sua viabilidade, haja vista a disponibilidade de fontes e recursos para a realização da tarefa proposta e, por fim; sua originalidade, expressa nas hipóteses formuladas e o que elas avançam no assunto. Por fim, se pretende demonstra importância do crescimento de uma base industrial o que poderia refletir a potencialidade do país no cenário internacional, além de projetar sua força e liderança no continente.

O esforço produzido nesta pesquisa constitui-se na expectativa de que ela possa, através de uma visão ampla e multidisciplinar, contribuir para o engrandecimento analítico sobre políticas públicas no Brasil, fornecendo elementos que possam viabilizar a implementação de programas voltados para as Capacidades Estatais e desenvolvimento. Espera-se descortinar novos elementos empíricos para a formulação de proposições teóricas, bem como conceitos e ferramentas capazes de se ajustar ao modo de atuação da administração pública brasileira, de como são conduzidas suas políticas públicas, tudo no contexto normativo estabelecido pela Constituição da República.

1.5 SOBRE OS CAPÍTULOS QUE INTEGRAM ESTA DISSERTAÇÃO

O núcleo analítico proposto acima foi desdobrado nos capítulos que integram o presente relatório. Contudo, Isto não foi feito de modo mecânico. Entendeu-se necessário um capítulo que tratasse do problema do Desenvolvimento, do Estado e de sua crise e reforma no Brasil. O que

procurou-se fazer no primeiro capítulo.

Também entendeu-se oportuno que a dissertação contivesse todo um capítulo destinado a seu produto principal: o Consórcio Público, destacando sua modalidade Privado. Neste caso, o ponto de partida foi o regime jurídico de obtenção, logo depois retomou-se o tema da Reforma do Estado – já abordado no primeiro capítulo – desta feita sob a ótica de sua interconexão com o Instituto do Consórcio (Lei 11.107/2005). Esta abordagem cumpre um triplo propósito, conectar o conteúdo que segue com o capítulo anterior e, ao mesmo tempo, definir o Instituto e servir de fundamento ao conteúdo que segue. Então, passa-se a tratar do papel dos Consórcios na obtenção – neste caso, elidindo os óbices do atual regime jurídico de obtenção. A seguir o capítulo procura descrever, seguindo o texto legal, como se faz para construir um Consórcio. Espera-se que, a critério do Comando do Exército, parte ou todo deste capítulo sirva de fundamento para a redação de um manual. Cumpre, no entanto, salientar, que tal objetivo não supõe a pretensão de criar de um modelo universalmente válido aplicável a quaisquer finalidades. Isto a Lei já faz. No caso específico do EB trata-se de adotar o procedimento já utilizado: o de empreender o estudo de viabilidade em cada projeto específico¹⁷. Importa a menção para que se entenda o propósito contido no detalhamento minucioso. Trata-se pois, daquilo que espera-se que constitua a inovação tecnológica proposta pela pesquisa (ainda que em uma base não física) e que aqui é apenas apresentada, necessitando de um estudo próprio, para sua constituição no futuro.

No terceiro capítulo procura-se retomar o núcleo analítico descrito na seção anterior desta introdução, correlacionando seus três componentes básicos: a base normativa (Legislação); Os Produtos (Os Quatro Grandes); o Instituto do Consórcio.

Ao fim, a conclusão procura retomar os elementos levantados pela pesquisa, indicar suas insuficiências e traçar uma agenda mínima para pesquisas futuras.

¹⁷ **Estudo de viabilidade** – no âmbito do EB, trata-se de procedimento adotado para verificação das possibilidades de implementação de determinado projeto, contemplando origem dos recursos, material e pessoal a ser empregado, modelos de gestão, entre outros quesitos para a efetivação do projeto. No caso dos Consórcios Públicos, este estudo estaria dirigido a origem dos recursos orçamentários, quadro organizacional, natureza jurídica, vinculação administrativa, entre outros quesitos que definem o perfil de cada Pessoa Jurídica a ser criada.

2 REFORMA DO ESTADO: DO INSULAMENTO BUROCRÁTICO À GESTÃO ASSOCIADA

Este capítulo se propõe a tratar sobre a evolução da formação do Estado Brasileiro e de que forma a política externa brasileira e o ambiente internacional interagiram neste processo. Para trilhar este percurso o capítulo será dividido em três temas.

Na primeira seção se fará a abordagem do princípio da legalidade e da intervenção do Estado na economia. Na segunda seção, trata-se da crise de 1929 como o divisor de águas entre a primeira e a segunda fase da Segunda Revolução Industrial. Em suma, dos impactos que esta transição tecnológica, mesmo dando-se no âmbito de uma mesma Revolução Industrial teve sobre o Direito, a formação do Estado e da ascensão de um novo hegemom (EUA).

Na terceira seção tratou-se da crise de 2008 e de seus impactos na transição do que vai desde o monetarismo aos até os Consórcios. Aqui importam os elementos de regularidade e predizibilidade destacados ao fim da introdução. A fase de maturidade e consumo pleno da segunda fase da 3ª Revolução Industrial deverão exigir recursos naturais e capacidades industriais e militares como as que se deram em sua antecessora.

Por fim, na mesma seção, será apresentada a relação estabelecida entre a proposta de Bresser-Pereira para a Reforma Administrativa do Estado Brasileiro e os Consórcios Públicos, como resposta à crise e como e alavancador para inserção do país na Terceira Revolução Industrial.

2.1 PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E A INTERVENÇÃO DO ESTADO NA ECONOMIA

Ao longo da história política do país, o Estado Brasileiro tem se apresentado como um regulador da economia e gerenciador das políticas públicas de interesse da nação. Desta forma, dentro dos preceitos da legalidade, tem encontrado diversos mecanismos para realizar seus interesses.

A evolução do Direito Público aponta para a estreita relação que deve existir entre a política e a ciência jurídica, a fim de alcançar os objetivos para a conquista e manutenção do interesse público. Neste sentido, o estudo da gênese do Direito Administrativo, ramo do direito público que disciplina a função administrativa do Estado, bem como as pessoas e órgãos que a exerce (MELLO, 2008, p. 37), remete a necessidade de submeter as ações do Estado a um determinado controle, que permita uma limitação ao poder do soberano em relação ao administrado.

O Direito Administrativo surge, portanto, na França, no período pós-revolução e, ao contrário do que se imagina, é constituído, não de normas pré-estabelecidas, mas da jurisprudência

das decisões de um órgão do poder executivo francês, à época, denominado Conselho de Estado (MELLO, 2008, p. 39). Este período ainda estava marcado pela influência absolutista, em que vigorava a teoria da irresponsabilidade do Estado, que defendia que as decisões do rei, ou soberano, não poderiam ser submetidas ao ordenamento jurídico.

Contudo, com o surgimento do estado moderno, o estabelecimento das constituições e das separações de poderes, emerge o conceito de Estado de Direito, estruturado sobre o princípio da legalidade, submetendo, portanto, todos ao ordenamento jurídico, inclusive os soberanos (DI PIETRO, 2006, p. 2).

É neste contexto, no início do século XX, que Hans Kelsen publica sua obra: Teoria Pura do Direito. No capítulo VI, denominado Direito e Estado, o autor busca estabelecer a relação entre Estado e Direito, defendendo que:

O Estado deve ser representado como uma pessoa diferente do Direito para que o Direito possa justificar o Estado – que cria este Direito e se lhe submete. E o Direito só pode justificar o Estado quando é pressuposto como uma ordem essencialmente diferente do Estado, oposta à sua originária natureza, o poder, e, por isso mesmo, reta ou justa em qualquer sentido. Assim o Estado é transformado, de um simples fato de poder, em Estado de Direito que se justifica pelo fato de fazer direito (KELSEN, 1998, p. 316)

No entendimento de Kelsen, portanto, o Poder do Estado é uma relação diferenciada e se justifica em razão da regulação jurídica a que está submetida. Ou seja, é o resultado da eficácia normativa estabelecida pelo próprio Estado.

Nestes termos, o professor Eduardo Garcia Enterría afirma que: “la legalidad de la administración no es así una simple exigencia a ella misma, que pudiese derivar de su condición de organización burocrática y racionalizada: es también, antes que eso, una técnica de garantizar la libertad” (ENTERRIA, 1981, p. 48¹⁸ *apud* MELLO, 2008, p. 63).

O autor demonstra, portanto, que o Estado ao dirigir seus atos dentro da legalidade, garante aos seus administrados a liberdade tanto de agir em seu interesse particular quanto na crença de que estes interesses serão frustrados ou mesmo mitigados pela administração, quando afrontar o interesse público.

O interesse público, este o único fim do Estado e para o qual foi constituído. Em nome do interesse público, o dirigente deve conduzir a sua atividade governamental ao encontro das aspirações médias da comunidade, estabelecendo as políticas de interesse da nação. Sobre a gerência do Estado, ressalta-se a consideração de Hely Lopes Meirelles:

¹⁸ ENTERRIA, Eduardo Garcia de. La constitucion como norma y el tribunal constitucional. Imprenta: Madrid, Civitas, 1981.

A Política como forma de atuação do homem público, não tem rigidez científica, nem orientação artística. Rege-se, ou deve reger-se, por princípios éticos comuns e pelas solicitações do bem coletivo. Guia-se por motivos de conveniência e oportunidade do interesse público, que há de ser o seu supremo objetivo (MEIRELLES, 2007, p. 45).

Este enfoque reflete uma reflexão filosófica a respeito do Estado. Sem dúvida o interesse público e o bem-estar social deve ser o fim do Estado. Mas, por quê, deve ser este o fim do Estado?

Para entender a questão, bem como sua resposta é preciso imbuir-se de uma cosmovisão acerca do Estado¹⁹. Para tanto, recorre-se à Robert Nisbet para quem a função primária do Estado, e por isso sua essência, é a de instrumento de fazer a guerra e de defender o seu território. Por isto, as primeiras formações estatais, segundo o autor, são “exclusivamente militares”. (NISBET, 1982, p. 103):

A origem do Estado, ou da sociedade política, pode ser encontrada no desenvolvimento da arte da guerra. Talvez seja muito triste que assim ocorra; mas indubitavelmente verdadeiro [...] Como consequência natural elas são forçadas a organizar-se conforme os princípios militares. (TEGGART, 1918, p. 89²⁰ *apud* NISBET, 1982, p. 104)

Como decorrência da guerra, as relações tradicionais de proteção dos clãs e das famílias são substituídas pela proteção do soberano, que assume o controle do território. A partir daí surge a necessidade de manter o território e a máquina de Guerra, o que vai ser sustentado por esta sociedade albergada pelo Estado, surgindo os tributos que, pagos pela sociedade, a desestabiliza, criando a necessidade de manutenção de um bem estar social (em troca da contribuição) e de um mecanismo de controle – a justiça.

Este mecanismo, por sua vez, através das leis, entrega ao Estado o monopólio da do poder e do uso da força. Neste sentido

Nisbet reforça sua teoria, apresentando ótica contida em Weber, que afirma que: “sociologicamente o Estado não se deixa definir por seus fins [...] o Estado não se deixa definir a não ser pelo específico meio que lhe é peculiar, tal como é peculiar a todo outro agrupamento

¹⁹ **Cosmovisão do Estado** – Entendida aqui como uma concepção geral e abrangente acerca do Estado. Ela é adotada para fazer as vezes tanto de um marco teórico quanto de um modelo analítico abrangente. A cosmovisão adotada, como referido no texto, é de Robert Nisbet (1982). Adota-se tal enfoque por entender-se que não existe uma teoria do Estado em sentido unívoco, mas teorias, isto é, cosmovisões diversas. Inexistindo um único modelo que possa reivindicar ser amplamente aceito. Assim o termo “cosmovisão” busca uma solução situada entre a modéstia e o respeito. Modéstia posto que o autor não pretende, ao menos nos marcos deste trabalho, defender tal ou qual teoria sobre o Estado. Respeito posto que o autor procura inscrever-se no âmbito de uma cosmovisão, sem que por isso sintam-se impelido a demarcar com as demais. Robert Nisbet em sua obra “Os Filósofos Sociais” procurou discutir as ideias de comunidade e conflito no pensamento ocidental. Nisbet foi por muitos anos Professor da Universidade da Califórnia, que editou sua obra, no Brasil o livro foi publicado pela Universidade de Brasília em 1982. Em suas linhas gerais a cosmovisão de Nisbet é compartilhada por outros autores utilizados neste trabalho, como Charles Tilly (2007) e Anthony Giddens (2001).

²⁰ TEGGART, Frederick J. *The Processes of History*. New Haven: Yale University Press. London: Humphrey Milford, Oxford University Press. 1918.

político, ou seja, o uso da coação física” (WEBER, 2011, p. 55-56). Ou seja, como sumariza Nisbet: “só se pode definir sociologicamente o Estado moderno em termos de meios específicos que lhe são peculiares, como a toda associação política, isto é, em termos de uso da força física” (NISBET, 1982, p. 103). No mesmo sentido os autores apontam que o Estado se constitui enquanto um monopólio da força (NISBET, 1982, p. 105).

Aparecem, então, os pensadores, que passam a expressar a visão do Estado a partir desta força, reconhecendo a autoridade do Estado como o amalgama que reúne todas as pessoas e seus relacionamentos, dentro de determinado território, numa comunidade política, organizando o povo e a sociedade nacional.

Só depois é que o Estado começa a ser concebido e justificado como o instrumento que representa os anseios de seus cidadãos e busca cumpri-los, garantindo sua liberdade, sua propriedade, sua integridade física, sua cultura, tradições, enfim, as demais atribuições do Estado.

Partindo desta premissa, as alterações estabelecidas em qualquer destes setores geram reflexos no outro setor, seja no campo nacional, quanto no internacional. Desta forma, para Gramsci, o Estado é a estrutura que um determinado grupo concebe para criar as condições de maximização de suas tendências e vontades, e conseqüentemente, a maximização do poder. Para tanto, o Estado incorpora, em si, as reivindicações dos grupos sociais e seus interesses maiores. Expressa, então, o entendimento de que:

Se todo Estado tende a criar e a manter um certo tipo de civilização e de cidadãos (e, portanto, de convivência e de relações individuais), tende a fazer desaparecer certos costumes e atitudes e a difundir outros, o direito será o instrumento para esta finalidade (ao lado da escola e de outras instituições e atividades) e deve ser elaborado para ficar conforme a tal finalidade, ser maximamente eficaz e produtor de resultados positivos (GRAMSCI, 2002, p. 28).

Deste ponto de vista é possível identificar, quanto em Gramsci tanto em Kelsen, uma coincidência no que se refere ao papel da legalidade: o Direito, sem paixões. O direito, mesmo para estes autores tão díspares, é o que protege o Estado do individualismo e das políticas temporárias, estabelecendo-se como um instrumento repressivo, emoldurador e guardião do Estado.

Não se pode, portanto, considerar qualquer tipo de reforma no estado, sem que a mesma esteja fundada numa base legal sólida e capaz de sustentar os pilares da nova política a ser desenvolvida.

Por sua vez, no Brasil, o general Goes Monteiro aproxima-se desta perspectiva, reflete uma preocupação de cunho burocrático na manutenção da ordem interna e para a garantia da nação contra as ameaças externa. Por este percurso é que Goes chega a função política do Exército.

Identificando sua importância na constituição da Nação. Defende que:

O Estado deve ter o poder para intervir em toda a vida coletiva e disciplinar a nação, criando os órgãos e aparelhos próprios para organizar nossa economia, obrigar todos ao trabalho e satisfazer as mínimas necessidades morais e materiais de todo cidadão brasileiro...O Estado deve organizar os elementos de suas defesas internas e externas, de maneira sólida e eficaz contra as surpresas e as investidas que perturbam sua ação e procuram lançar a desordem no país. (MONTEIRO, 1932. p 183).

Assim, em um período conturbado, caracterizado pelo menosprezo à legalidade e pelo prestígio do facismo e do comunismo, Goes Monteiro, tenta definir uma nova geometria de gerenciamento do Estado. Muitas décadas depois, uma outra tradição intelectual, involuntariamente se encarregaria de atualizar as concepções do brasileiro.

Este é o caso de Christinne Buci-Gluckmann, a partir de Gramsci, desenvolveu uma nova concepção de Estado, conhecida como “Estado Ampliado” (BUCI-GLUCKMANN, 1980). Neste tipo de Estado se integra, além do aparelho coercitivo, o conjunto dos meios de direção intelectual e moral, formando o aparelho hegemônico (BUCI-GLUCKMANN, 1980, p. 126-138).

Da mesma forma, Tarso Cabral Violin defende o Estado ampliado como sendo aquele em que há uma relação equilibrada entre a sociedade política e a civil e os aparelhos privados de hegemonia se apresentam como instrumentos de obtenção da função dirigente e a criação de um consenso (hegemonia) distribuída socialmente (VIOLIN, 2006, p. 4).

A conclusão lógica deste conceito é de que o Estado Ampliado aproxima a Estrutura Econômica da Superestrutura ideológica e sociológica, agregando, no conceito das instituições jurídicas, a sociedade civil, como elemento ético e reivindicador das necessidades do estado e para quem ele deve dirigir suas ações.

Dentro desta concepção de Estado, há a possibilidade de participação da sociedade no gerenciamento e na formação das políticas públicas, que são de seu interesse. A função política dirigente, característica do Poder Executivo, passa a ser compartilhada por atores subnacionais e não-estatais.

Esta visão oferece, a qual se retoma adiante, uma nova perspectiva do estudo.

Entendida a necessidade de intervenção do estado para proporcionar soberania, mas também o bem-estar social, gerenciando de forma ampliada as políticas que visam a coordenação dos diversos interesses regionais, na formação de uma estratégia de estado, pode-se, a partir de então, consolidar o princípio da legalidade, principal norteador da atuação e da gestão pública no Brasil, na aplicação da ferramenta instituída pela lei 11.107, de 21 de dezembro de 2004.

2.2 CRISE DE 1929 E O ESTADO NACIONAL

Apesar de já no século XIX ter-se observado notável desenvolvimento na teoria econômica, com implicações relevantes para os fundamentos do poder militar e o papel do exército na sociedade – notadamente de Karl Marx (NEUMANN; HAGEN, 2001) e Friederich List (EARLE, 2001). No âmbito do *mainstream* a teoria liberal continuou dominante até a crise de 1929.

O Liberalismo consistia, basicamente, na crença na capacidade de autorregulação do mercado, com intervenção mínima do Estado na economia. Segundo este enfoque, o Estado deveria se abster do exercício de qualquer atividade econômica, apenas intervindo quando solicitado para garantir a observância das regras naturais do mercado, a defesa nacional, a segurança pública e a administração da justiça.

O sistema econômico era dominado pelas leis de mercado, quer dizer, as forças competitivas da economia se encarregavam de fazer os ajustamentos necessários a qualquer desequilíbrio, que por ventura acontecesse internamente. Assim, o Estado não participava da alocação dos recursos econômicos necessários para a geração da produção nacional e desenvolvimento das instituições econômicas do país.

A quebra de bolsa americana em 1929, e o processo de industrialização, chamaram atenção para a necessidade do Estado atuar como fomentador, regulador e mesmo agente econômico, fazendo com que o elenco de atividades desempenhadas passasse a abranger, além de prestação de serviços públicos, atividades comerciais e industriais, que antes eram reservadas, única e exclusivamente, à iniciativa privada.

De fato, com o fim da Primeira Guerra Mundial, observa-se um processo de transnacionalização do pacto de elites estadunidense, edificado a partir da criação do FED em 1913. Entende-se pacto de elites, nos termos de Bueno (2009, p. 10), como um arranjo institucional excludente que beneficia as frações sociais dominantes frente à sociedade como um todo, além disso, uma disposição desta natureza altera as relações entre governo e burguesia, bem como entre as frações financeira e industrial do capital.

No que tange ao sistema internacional, o liberalismo idealista renunciado na criação de pequenos Estados europeus após a guerra (VIZENTINI; PEREIRA, 2008, p. 107-124) deu lugar a uma elevação da pressão competitiva interestatal decorrente da decisão britânica de abandonar sua hegemonia naval (principalmente no Oceano Pacífico) por meio do Tratado de Washington (1922) e da Regra dos Dez Anos com a intenção de promover o equilíbrio fiscal e a retomada do padrão-ouro

(1925), como mostra Buchanan (2008, p. 153-175)²¹²². Além disso, há que se destacar o impacto da austeridade orçamentária na maneira de fazer a guerra e, também, no conteúdo ético desta.

Na dimensão econômica, com a fundação do FED (1915), o governo dos EUA alienou-se da política econômica – a partir de um banco central privado, dominado por um cartel dos grandes bancos, liderados pela Casa Morgan – dando origem a uma política de expansão monetária que resultou tanto em uma crescente financeirização – causa da falsa prosperidade entre 1924 e 1929 – quanto na Inglaterra, a viabilização do padrão ouro-dólar-libra (1925), materializando o pacto transnacional de elites (BUENO, 2009, p. 24-36). As consequências deste foram a concentração da produção e do crédito, a instabilidade da moeda norte-americana, a valorização e perda de competitividade da libra britânica (KNIGHT, 2009, p. 35-41), o endividamento de países diversos para custear a paridade com o ouro, bem como a gestação de uma bolha especulativa.

Por fim, há que se passar aos impactos políticos no âmbito interno aos Estados. Estes se verificam no avanço da desindustrialização do país central (Inglaterra), espremido, por um lado, pelo cancelamento das encomendas navais do governo e, por outro, pela redução das exportações devido à moeda artificialmente valorizada. Dessa maneira, a ruptura provocada pela crise de 1929 permitiu o enfraquecimento do pacto transnacional de elites, a aceleração da transição hegemônica da Inglaterra para os EUA e o fim do padrão ouro-dólar-libra (abandonado pelos britânicos em 1931 e pelos estadunidenses em 1933).

Mais do que isso, o crescente risco de dissolução do tecido social – simbolizado pela ascensão do nazi-fascismo - provocado pelas medidas liberais nas três dimensões analisadas, bem como as exigências de avançar no investimento em defesa e tecnologia – devido à elevação da pressão competitiva interestatal – e de acomodar os impulsos da produção em massa engendraram a construção de um pacto social, inicialmente no novo hegemom (EUA) e depois, em âmbito internacional.

Assim, diferentemente do que ocorria sob a doutrina liberal, o Estado Social passou a adotar uma postura, além de fiscalizadora, extremamente atuante, prestando os serviços necessários ao atendimento das necessidades dos seus administrados, reservando para si o exercício de atividades econômicas ligadas à soberania nacional (adoção da política de monopólios) e, até mesmo, exercendo atividades econômicas concorrentemente com os particulares (exercício de atividades

²¹ Substituto do Tratado Anglo-Japonês – base da retaguarda britânica no Pacífico durante a Primeira Guerra Mundial – que estabelecia a paridade entre a marinha real e a estadunidense; a partir do acordo, foram executados diversos cortes no orçamento militar inglês, inviabilizando a modernização dos navios e o domínio global dos mares que viabilizara o poder mundial britânico.

²² Regra governamental que condicionava a suspensão dos cortes ao orçamento militar à possibilidade de guerra em um horizonte de dez anos, na crença acerca da impossibilidade de uma guerra, executava-se a redução de gastos estratégicos.

empresariais), visando à regulação do mercado para o interesse da política nacional, coerente com o emergente Capitalismo Monopolista de Estado, uma espécie de fusão entre empresas privadas e o Estado que começava e se instaurar nos Estados Unidos.

Esta transição ocorreu, sobretudo, da necessidade identificada pelos Estados, de estar à frente da produção de capacidades nacionais, principalmente das capacidades militares que, por seu alto custo de investimento e da necessidade de infraestruturas, necessitava de políticas que fomentassem sua produção e manutenção da máquina de guerra.

Este movimento ocorre, no Brasil, a partir da Revolução de 1930, consolidando-se após a Revolução Paulista de 1932, com o Estado Novo e do conflito regional ocorrido entre Paraguai e Bolívia, denominado Guerra do Chaco.

O Chaco teve consequências diretas para a aquisição de competências no Brasil e a sua inserção na ordem mundial, destacando-se aí, os efeitos do Realismo Estrutural na política externa brasileira.

A análise do conflito entre Bolívia e Paraguai, principalmente no que diz respeito ao uso de veículos sobre rodas para transporte de pessoal e carga, chamou a atenção do General Goes Monteiro para a necessidade do Brasil formar uma base industrial, com dimensão para produzir suas necessidades militares (SEBBEN, 2013, p. 113-117).

Percorrendo o caminho e o legado deixado pelo General Goes Monteiro, pode-se identificar com clareza, que a percepção das capacidades estrangeiras podem promover, de fora para dentro, a mobilização nacional. O que prefigura, no âmbito da intuição, em várias décadas a 3ª imagem de Waltz.

Goes Monteiro, ao analisar a década de 30, identifica as insuficiências do Brasil em relação suas capacidades. Na percepção do autor, segundo sua observação das nações, os fatores decisivos para manter-se forte são, nesta ordem, material militar, tropa adestrada e liderança eficiente. Neste sentido, identificava que o Brasil de 1930 tinha material insuficiente e inadequado, impróprio para as atividades militares, decorrente da falta de indústrias que o fornecessem em quantidade para manter o Exército (MONTEIRO, 1932, p. 106-107).

De fato, o relatório do general Goes Monteiro, apresentado ao então presidente da República, Getúlio Vargas, além de fornecer uma análise da questão política e social da época, apresenta uma proposta de transformação não só do Exército, mas da nação, baseada na industrialização e na criação de capacidades que promovessem o desenvolvimento econômico e social e, a partir daí, gerar o aumento da capacidade militar. O relatório produzido pelo então Ministro da Guerra, ao propor a criação do Conselho Superior de Segurança Nacional, esclarece:

O poder militar, que tem promovido a grandeza de tantos povos, mister é dizê-lo, mais uma vez, não é representado pelo maior ou menor número de armas, mas pelo desenvolvimento harmônico e imprescindível das forças físicas, morais, intelectuais e militares de uma nação (MONTEIRO, 1935, p. 4).

Aduz, então, que a crescente aquisição de armas por outros países, coloca em alerta a nação brasileira para o fato da necessidade de se modernizar. Contudo, em sua visão amplificada pela magnitude de sua inteligência e visão de futuro, defende que:

A presteza da ação e a facilidade do movimento são fatores decisivos para o feliz êxito de uma campanha. E no decurso das operações de guerra, a complexidade dos serviços cooperadores de eficiência, e da própria vida dos exércitos, exige meios rápidos e eficazes de comunicação...Como conseguir isto sem estradas? ...De que nos servirão as melhores organizações se, no momento oportuno, não as pudermos movimentar? (MONTEIRO, 1935, p. 4)

Com esta observação, o militar já destacava, não só a importância da indústria, mas também da infraestrutura. E nesta linha de pensamento, sugere ao governante do país uma política transformadora, que resulta na industrialização da nação.

Ao propor a reestruturação do Exército, o general Goes Monteiro ressalta a perda de posição no cenário internacional e identifica, na industrialização a via para a sustentação das reformas pretendidas para alçar o Brasil à posição que entendia ser merecedora. Neste aspecto, reconhece a ineficiência da indústria de defesa a época, afirmando que: “A ineficiência dos nossos meios de força, não só provinham, como ainda provem da falta de recursos materiais resultantes da nossa indústria militar, incipiente no passado, anulada em seguida e quase nula na atualidade” (MONTEIRO, 1932, p. 104).

Para solucionar esta carência, vivenciada pelo general no contexto da Revolução de 32, ele identifica a necessidade de instalar no Brasil uma indústria capaz de sustentar os esforços na transformação necessária ao exército para expurgar as ameaças e manter sua projeção internacional (MONTEIRO, 1932, p. 175).

Nos anos 30, o cenário internacional estava em ebulição, este período entre guerras apresentou um novo conflito de grandes proporções e alertava para ameaças próximas do Brasil, em especial a Argentina. Vivenciava-se o conceito de guerra total e a condição do Brasil enquanto economia agrária, refletia a necessidade urgente de equipar as orças Armadas nacionais, o que, por sua vez, exigia a construção de um parque industrial, que deveria ter capacidade de:

[...] abastecer o mercado interno em tempos de paz e de guerra e de prescindir do apoio das demais nações integrava essa visão estratégica, assim como a construção de uma rede viária que interligasse todas as regiões, escoasse a produção e servisse às necessidades do Exército, e a busca da autossuficiência em alimentos que a agricultura deveria

proporcionar. (SILVA, 2010, p. 46).

É neste contexto que o Brasil entra na era da 2ª revolução Industrial, seguindo a doutrina de Goes Monteiro, baseando o desenvolvimento do Estado na intervenção e controle da economia, através das empresas estatais, criadas e desenvolvidas para servirem como um regulador e gerenciador das políticas públicas de interesse da nação²³. Segue, desta forma, o que Amado Cervo descreve como o paradigma logístico²⁴, relacionando o realismo no qual o país está inserido segundo sua política desenvolvimentista e o liberalismo, que o aproxima do mundo moderno.

Dentro desta nova perspectiva, a constituição do Estado nacional, na era Vargas, foi influenciada pelo esforço de agregar tanto os atores tradicionais, representados pelo segmento agrário-exportador e pela pequena burguesia supridora do mercado interno, como também os setores sociais emergentes, expressos por grupos industriais, pelas classes médias urbanas, profissionais liberais, e facções militares, principalmente (ALBUQUERQUE, 2011).

Era necessário a atuação do estado para congregar e receber estas classes, tanto no campo político, como no econômico. Era primordial, portanto, a criação de um órgão de diálogo e articulação entre estado e sociedade civil, capaz de traduzir e operacionalizar as intenções do governo (CODATO, 2008).

Desta maneira, a estrutura política de Vargas veio a estabelecer a representação da estrutura corporativa dos interesses econômicos no interior do aparelho estatal, ocasionando o insulamento burocrático para, assim, orientar as classes das elites nacionais, no interesse da nação.

Instituiu, então, os Departamentos Administrativos dos estados, que visavam, basicamente, três funções (decreto-lei 1 202, de 8 de abril de 1939, Art 17): uma função política, que tinha por atribuição a revisão dos atos do Interventor e dos prefeitos; uma função econômica, de análise técnica e aprovação das propostas de orçamento e a execução orçamentária do estado e de todos os municípios do estado; e uma função burocrática, na qual era possível propor medidas de readequação da estrutura administrativa dos órgãos estaduais e racionalizar suas rotinas internas,

²³ De acordo com Pedro Fonseca (2003, p. 144), “Desde o início da década de 1930 o governo implementou **política de criar órgãos estatais voltados a setores específicos da economia**. Dentre as instituições criadas, podem-se citar como as que dizem respeito mais diretamente à indústria: o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, em 1930 [...] o Plano Geral de Viação Nacional e a Comissão de Similares, em 1934; e o Conselho Técnico de Economia e Finanças, em 1937. A partir do Estado Novo, e devido o contexto de guerra, esta política de criação de órgãos, conselhos institutos intensificou-se. Datam de 1938 o Conselho Nacional do Petróleo, ...de 1940, a Comissão de Defesa Nacional, o Instituto Nacional do Sal, a Fábrica Nacional de Motores e a Comissão Executiva do Plano Siderúrgico Nacional; de 1941, além da Companhia Siderúrgica Nacional, o Instituto Nacional do Pinho, a Comissão de Combustíveis e Lubrificantes e o Conselho Nacional de ferrovias; [...]”

²⁴ O modelo proposto pelo professor Amado Cervo baseia-se na capacidade produtiva dos Estados, identificando a relevância do desenvolvimento da logística nacional. Entende-se que esta logística se interliga pelo desenvolvimento de infraestrutura, a partir de onde se desenvolve a indústria, inicialmente, pesada, convergindo para a produção de meios e produtos para o atendimento da sociedade, gerando emprego, estabilidade e bem estar social (SEBBEN, 2013, p. 2829).

com vista a uma maior eficiência.

Conclui-se, portanto, que estes departamentos tinham a função de racionalizar a administração pública e, no campo político, concretizava, na “ponta da linha”, os interesses do Estado. De configuração eminentemente técnica e selecionada, estes funcionários acabaram por constituir uma burguesia burocrática, que além de exercerem suas funções institucionais, circulavam nas elites dos estados e municípios, dialogando e influenciando as classes empresariais, na busca pela criação de um mercado nacional dirigido pelo Estado, centralizado e forte (CODATO, 2008).

Importante a anotação de que, ainda que num governo autoritário, não se descarta o princípio da legalidade nas ações do governante, que estabelece, ainda que por meio de decreto, as normas a serem seguidas, de acordo com a nova constituição.

O arcabouço legal instituído no período do Estado Novo, permitiu a ação do estado para dirigir a economia, segundo a estratégia de desenvolvimento concebida por Vargas. Aproveitando-se da crise de 1929, e das lideranças emergentes na burguesia burocrática, conseguiu estabelecer as políticas para o desenvolvimento industrial e para o fortalecimento do país, na vanguarda dos países latino-americanos.

No entendimento de Celso Furtado, alinhado ao pensamento Keynesiano, o intervencionismo do Estado Novo, com medidas de protecionismos, aliado ao estrangulamento externo provocado pela crise de 1929, antecipou as medidas de sustentação da demanda agregada (FONSECA; SALOMÃO, 2017). Ou seja, a escassez dos produtos importados impulsiona a demanda para a produção nacional.

Neste sentido, o papel assumido pela classe emergente foi fundamental. Militares, intelectuais e burocratas constituíram-se no elo de sustentação entre a sociedade civil e o Estado, tornando-se os vetores da economia e do dirigismo que se desenhava na formulação das decisões políticas.

Sérgio Miceli destaca que o envolvimento destas classes nos processos de decisão política era de tal forma acentuado que:

Sem sombra de dúvida, esse engendramento de pessoal político e intelectual no interior da classe dirigente constitui um requisito indispensável para que se possa discernir as peculiaridades de um sistema de dominação cujas raízes remontam à crescente disjunção entre os detentores do poder econômico e os grupos (militares, intelectuais, políticos profissionais) que foram tomando as rédeas do comando político. (MICELI, 1979 *apud* FORJAZ, 1984).

É de se destacar, portanto, o papel dos militares no desenvolvimento da indústria nascente

no Estado Novo. A influência exercida pelos militares na política da siderurgia e petrolífera foram os principais pontos estratégicos gerenciados e conduzidos pelo Exército, com destacada participação do General Goes Monteiro na participação da estatização da indústria siderúrgica nacional.

John D. Wirth descreve a importância do papel do Exército para o crescimento e desenvolvimento no período:

Ali estava a origem da regeneração nacional, do aprestamento militar e da intervenção do governo na economia, que deram impulso ao nacionalismo econômico como ideologia modernizante dentro das Forças Armadas. Em 1937, o Exército, em particular, enquanto instituição nacional, decidiu-se a encontrar uma alternativa realista para a produção de aço em pequena escala e estabelecer uma base para a autossuficiência econômica nacional, com vistas à eventualidade de guerra ou bloqueio. E, se bem que os oficiais militares interessados no desenvolvimento industrial não se mostrassem unidos na oposição a Farquhar, havia entre eles unanimidade quanto à necessidade de uma solução imediata. (FORJAZ, 1984).

É desta forma que se pode constatar que a participação do estado nas atividades econômicas, muitas vezes esteve diretamente ligada a mudanças significativas na organização de atividades produtivas, seja na forma de incentivo ou fomento, seja diretamente, constituindo a própria força motriz transformadora. Esta intervenção, deu-se, de início, com as empresas estatais, que surgem como elemento novo, para garantir a continuidade e a ampliação do processo de desenvolvimento, fomento à indústria e ao capital privado, através de arranjos políticos e criação de estruturas para a garantia do desenvolvimento tecnológico, assim como ocorreu com a Petrobras e a CSN.

É imperioso considerar o momento histórico e o cenário internacional vivido no período, a fim de que se entenda a partir do que se dá a necessidade desenvolvimento da indústria no Brasil. O resultado prático do esforço interpretativo é de que o estado necessita manter-se equipado, desenvolvendo suas capacidades nacionais, para manter, internamente e externamente a sua projeção de poder.

Importante observar, portanto, que a ação do Estado no setor privado está relacionada com as necessidades evidenciadas no processo de transformação estrutural na busca por obtenção das capacidades nacionais e militares e pela dinâmica da política vigente, de acordo com os interesses sociais e pelos modos de inserção da economia na ordem mundial.

De fato, o Estado deve ser o centro estratégico para o desenvolvimento de arranjos institucionais para o desenvolvimento tecnológico de setores sensíveis de maior interesse para sua economia e soberania. A depender do momento político, do grau do interesse e da dinâmica de desenvolvimento de determinada tecnologia, o Estado poderá intervir diretamente ou indiretamente.

2.3 CRISE DE 2008: DO MONETARISMO AOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

A crise econômica e financeira de 2007/2008 é a manifestação do ápice da instabilidade econômica, da desregulamentação financeira e de uma mudança sistêmica (GILPIN, 1981, p. 9-49). Ela também é a condensação das contradições não equacionadas pela solução monetarista frente à crise do CME em seus diversos aspectos.

Assim, a própria origem da crise (EUA) somada com o declínio do poder militar estadunidense – devido à progressiva desnacionalização da base industrial e ao abandono da indústria de defesa por determinadas corporações privadas – e a disputa por matérias-primas estratégicas contribui para a elevação da pressão competitiva no seio do sistema internacional.

Na economia, a crise econômica e financeira age em diversos sentidos, afinal, tanto sinaliza com a necessidade de buscar arranjos regionais monetários e produtivos (consonantes com a busca por escala) e uma retomada da governança da economia mundial via instituições quanto fortalece o risco de uma agenda protecionista, de valorização do dólar e de um choque de juros suficiente para bloquear a ascensão dos países emergentes. Ao mesmo tempo, é possível que as empresas transnacionais cumpram um papel progressivo – semelhante ao que executaram na fase reformista do CME – ao aprofundarem a interdependência monopolística nos investimentos relacionados à transição tecnológica e se oporem a saídas que instabilizem seus fluxos de bens e capitais.

No caso brasileiro, o Estado Logístico – assentado na distribuição de renda, nos investimentos em infraestrutura e em uma política econômica de corte ortodoxa – dá sinais de esgotamento, colocando a necessidade de uma nova agenda. O conteúdo ético desta encontra-se em disputa no seio do próprio campo desenvolvimentista – entre a proposta novo-desenvolvimentista exportadora (BRESSER-PEREIRA, 2010), que coloca os custos da transição sobre os salários, e saídas mais progressivas como o social-desenvolvimentismo (CARNEIRO, 2012) e o desenvolvimentismo keynesiano-institucionalista (FERRARI FILHO; FONSECA, 2013).

A doutrina social, seguida pelo Estado brasileiro até a década de 80, viabilizou a intervenção sobre o domínio econômico, não só de forma indireta, atuando no mercado como agente normativo, fiscalizador e promovendo incentivos e planejamento, mas permitiu, ainda, atuar de forma direta, criando entes estatais para exercer, sob sua direção e controle, atividades econômicas, das quais tanto deteve o monopólio, quanto funcionou em regime de concorrência com os particulares, regulando diretamente, determinados setores.

Cristiane de Almeida Pereira, defende a ação do estado federal como um organizador e articulador das ações de interesse de cada ente, direcionando a diversidade de interesses existentes

para o objetivo comum, que é desenvolvimento do estado e o bem-estar social (PEREIRA, 2006)²⁵ .

A participação e o interesse da sociedade, portanto, legitimam e alicerçam as necessárias intervenções do estado na correção de rumos econômicos e na condução de estratégias de desenvolvimento.

É neste sentido que se pode entender que as políticas de desenvolvimento estatal estão ligadas a certo dirigismo econômico, o que se justifica e se torna necessário, na medida em que visa a consecução de certos objetivos comuns. Acrescenta, ainda, que:

Resta clara “a opção do constituinte de atribuir ao modelo econômico uma finalidade dirigente da realidade econômica, em busca do chamado Estado do Bem-Estar Social”. Assim, “a intervenção estatal na economia deve ser marcada por esse pronunciado critério de equidade, quer na atuação por serviços diretamente prestados à população, que por incentivos ou fomentos de caráter econômico.”. (PEREIRA, 2006, p. 42).

Como já visto, o Estado é, em breve síntese, uma construção jurídico-política formada para defender a soberania e, para tanto, atender e centralizar os interesses da sociedade. Logo, deve atuar sempre no sentido de promover o desenvolvimento, a estabilidade e a justiça. É assim que o legislador originário enxerga a possibilidade de atuação do Estado Brasileiro, na condução da economia:

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado (BRASIL, 1988).

A Constituição da República é, então, o maior fundamento legal para a participação do Estado no desenvolvimento da economia. No Brasil é o Estado que articula as ações determinando os rumos de suas políticas de desenvolvimento. Alinhado a este pensamento, Bandeira de Mello resume com clareza a questão da participação do estado:

[...] a Constituição brasileira apresenta-se como uma estampada antítese doneoliberalismo, pois não entrega a satisfatória organização da vida econômica esocial a uma suposta (e nunca demonstrada) eficiência do mercado. Pelo contrário,declara que o Estado brasileiro tem compromisso formalmente explicitados com os valores que nela se enunciam, obrigando a que a ordem econômica e a social sejam articuladas de maneira a realizar os objetivos apontados. Com isso, arrasaliminarmente e desacredita do ponto de vista jurídico quaisquer veleidades deimplantação, entre nós, do ideário neoliberal (MELLO, 2008, p. 781).

O “atuar” do estado deve se dirigir para a redução das diferenças e para a inclusão daqueles

²⁵ A autora defende, por uma leitura de Gilberto Bercovici, que o Estado Federal é caracterizado por ser o planejador das ações de interesse nacional e articulador das competências atribuídas aos entes da federação (PEREIRA, 2006).

que, em face da revolução tecnológica e digital, perdeu espaço de trabalho e permanece no limbo da economia. Para tanto, o Estado, assim compreendido por todos os entes da federação, deve alcançar este cidadão, trazendo-o de volta à sociedade e restituindo-lhe a dignidade e autonomia.

Este mesmo pensamento é apresentado por Giovanni Clark sobre o assunto:

Nesses tempos de novas técnicas intervencionistas, em experiência em boa parte da Europa, mas ainda distante da nação brasileira, refém de um pseudoprojeto de Estado mínimo, o Poder local ganha destaque. [...] a sociedade tecnológica atual tem que solucionar alguns dos seus conflitos e satisfazer a maioria das necessidades de uma sociedade plural a partir das comunidades locais, de seus poderes e dentro de uma porção limitada do território. (CLARK, 2001, p. 58-59).

No entanto, em 1989, países desenvolvidos e reguladores da ordem econômica mundial desenvolveram uma sequência de ações a serem adotadas pelos países em desenvolvimento, que os levaria a um rápido desenvolvimento social e crescimento econômico. Tais medidas, numa lista de dez ações, compõem o Consenso de Washington e marcam o início do neoliberalismo no Brasil.

A nova corrente propõe uma reforma no Estado com vistas a uma administração mais eficiente, uma crítica ao modelo de Estado Social burocrático, extremamente fechado e ao modelo liberal, que visualiza uma administração aberta e com mínima atuação de Estado na direção da economia, que considera sem sujeito. O modelo neoliberal, defendido por Bresser Pereira, propõe uma administração gerencial, preservando as atividades de estado e regulando e fiscalizando aquilo que não é essencialmente atribuição do Estado.

Luiz Carlos Bresser-Pereira, alinhado com o pensamento neoliberalista, propõe uma nova estrutura para a atuação do governo. Apesar de reconhecer que o Estado Burocrático foi eficiente para a formação da indústria de base e para o desenvolvimento do país, de forma significativa, até o início dos anos 80, entende que a nova ordem mundial exige um novo modelo, consolidado de forma a se preservar um núcleo estratégico do estado e a descentralização da administração pública, implantando agências executivas e organizações sociais controladas pela Administração, via contratos de gestão ou consórcios.

O que pretende o autor é o fortalecimento do núcleo da Administração Pública e o aumento da eficiência na execução das atividades e serviços a serem desenvolvidos e prestados pelo Estado. Este sistema deve ser desenhado de forma que o núcleo político e gestor (núcleo estratégico) possa definir as políticas e controlar a sua execução que deverá ser executada por estes “parceiros” constituídos pelas agências e organizações sociais (BRESSER-PEREIRA, 1998).

A proposta de Bresser Pereira pressupõe a existência de quatro setores do Estado: o núcleo Estratégico, as atividades exclusivas do Estado, os serviços não-exclusivos e a produção de bens

para o mercado. O núcleo estratégico deve ser constituído pela presidência, seus ministérios e a sua cúpula, responsáveis pela definição das políticas do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1998).

As atividades exclusivas, devem ser aquelas intrínsecas ao poder público, como o exercício do legislativo, as atividades de polícia e Forças Armadas, a tributação, fiscalização e regulamentação e gestão de recursos públicos e sua descentralização.

Os serviços não exclusivos devem ser compostos pelos órgãos que desenvolvem atividades sociais e científicas, como as escolas e universidades, hospitais, museus e instituições de assistência social.

Por fim, a produção de bens e serviços para o mercado deve ser realizada pelo Estado através das empresas de economia mista, que operam em setores de serviços públicos e em setores estratégicos para o Estado. É neste ponto, que se começa a visualizar a constituição de uma organização fiscalizada e direcionada pelos interesses do Estado, que possa gerenciar a materialização destes interesses estratégicos (desenvolvimento de projetos, condução de produtos industriais, desenvolvimento de pesquisa científica, etc.) - As Casas de União.

Em sua proposta, o autor considera a criação de agências executivas e organizações sociais para a execução dos serviços exclusivos do Estado e não exclusivos do Estado, respectivamente. Ocorre, no entanto, que estas propostas, seguidas exatamente como estão propostas, implicam não só uma reforma administrativa, mas constitucional, uma vez que o Estado Brasileiro é o responsável por assegurar direitos fundamentais como saúde e educação, por exemplo. Tais direitos são compartilhados com o setor privado, mas não delegados à este setor. Portanto, uma reforma, nos termos descritos, exige uma adequação, não só normativa, mas de princípios constitucionais, para que não se destitua o Estado.

A regulação de determinados setores econômicos seria substituída por um “ativismo estatal, sem estatismo” (ARBIX; MARTIN, 2010). Esta percepção decorre da adoção de políticas, adotadas a partir dos anos 2000, que sugerem a utilização de mecanismos econômicos indutores do mercado, no lugar de comandos diretivos e autoritários, para a recuperação do papel central para o Estado no processo de desenvolvimento.

A retomada do crescimento deve ter a atuação direta do Estado, na direção da execução das políticas e estratégias de seu interesse. Para tanto, os arranjos institucionais propostos por Bresser Pereira podem se constituir em importante ferramenta na condução das políticas de desenvolvimento, principalmente de uma política de desenvolvimento da Indústria de defesa, a partir do Exército Brasileiro.

Fiani defende esta atuação direta, demonstrando a necessidade de um Centro Estratégico, a quem cabe “manipular os incentivos e controles administrativos de intensidade moderada que

caracterizam os híbridos, de forma a preservar a relação entre os agentes, evitando-se, assim, a depreciação dos ativos específicos na forma de recursos compartilhados” (FIANI, 2013, p. 67).

Na verdade, o que exige a coordenação direta de um ente coordenador ou gerenciador é a qualidade dos ativos envolvidos no processo de industrialização. Ativos específicos têm um papel importante na economia, porque demandam estruturas de governança específicas e têm papel mais relevante ainda no processo de desenvolvimento econômico. Ressalta-se que os investimentos associados ao processo de desenvolvimento e de transformação econômica, assim também o de retomada do processo de industrialização e desenvolvimento de determinados setores de interesses estratégicos, envolvem ativos muito específicos, gerando um grau elevado de incerteza no mercado. Desta forma, o Estado deve desempenhar a função de coordenador destes investimentos privados em ativos específicos e de interesse estratégico, de forma a manter o equilíbrio na relação de ganhos individuais das empresas, bem como garantir a segurança nos investimentos nestes ativos.

Fiani se posiciona a favor de uma interseção entre o Estado e os entes privados para, sob a coordenação do primeiro, viabilizar a alavancagem de projetos estratégicos e que envolvam investimentos específicos e de retorno inseguro. Assim, Fiani expõe:

Em vários casos históricos, por sinal, a necessidade de coordenação levou o próprio Estado a assumir algumas funções de agentes privados, para garantir que os investimentos específicos fossem realizados nas atividades excessivamente arriscadas nas sociedades em questão, pelo elevado grau de complexidade e incerteza dessas atividades. (FIANI, 2013, p. 40).

Não é fácil, contudo, exercer este papel de centro estratégico. O princípio federalista sob o qual está fundamentado o estado brasileiro, pressupõe a descentralização política e administrativa. Assim, cresce de importância a formação de um núcleo comum, que seja capaz de conciliar o princípio federalista com a necessidade de centralizar decisões e planejamentos nacionais, de fator primordial para o desenvolvimento econômico e estratégico.

Esta estrutura se pode se tornar possível através da criação de entidades administrativas próprias descentralizadas, estabelecidas a partir da coordenação e cooperação da União com todos os entes da federação, desenvolvidas dentro dos marcos do sistema federal, com o objetivo de estabelecer as políticas de desenvolvimento nacional (PEREIRA, 2006. p 42).

De certo, estas entidades, desenvolvidas especificamente com determinado objetivo tem melhores condições de se estabelecer como reais representantes dos interesses nacionais, uma vez que pode assumir o corpo de um organismo “regionalizado”, porém gerenciado segundo a visão do interesse identificado pelo estado nacional. Assim, integram-se as decisões de estado, com os interesses apresentados pelas necessidades regionais, que variam segundo as diferenças geográficas

e culturais. Esta entidade permite, então, uma concepção de política centralizada no interesse maior do estado com uma execução descentralizada, atendendo, de forma mais direta, o interesse regional²⁶.

Muito apropriado neste momento trazer citação de Gilberto Bercovici. Em sua tese, aponta:

[...] o federalismo brasileiro é um instrumento de integração, essencial para a configuração do espaço econômico e passível de constantes mudanças para manter ou recuperar o equilíbrio entre todos os integrantes. (BERCOVICI, 2003, p. 240-241²⁷ *apud* PEREIRA, 2006, p. 45).

Diante disto, fica a reflexão sobre a instrumentalidade para implementação de políticas públicas que o Consórcio adere em sua identidade institucional.

Oportuna, também, consideração defendida por Klaus Friedrich Arndt, Wolfgang Heyder e Gebhard Ziller. Segundo sua versão, os pensadores asseguram que:

[...] os âmbitos e as formas da interdependência política no federalismo cooperativo ocorrem com a ajuda de instituições que foram criadas para as finalidades de cooperação e da coordenação ou que são um resultado dessa interdependência [...] (ARNDT; HEYDER; ZILLER, 1995, p. 110-114 *apud* PEREIRA, 2006, p. 46).

E ainda completam:

[...] no Estado Moderno – e, portanto, também na moderna federação – o planejamento da atividade estatal adquiriu importância prioritária. Sem análises de médio e longo prazo sobre os desenvolvimentos e transformações que se podem esperar nos diferentes campos das tarefas estatais, sem metas conformadoras com possibilidades alternativas, sem concepções sobre o financiamento das futuras tarefas estatais, não é mais possível governar e administrar. Um planejamento amplo e multiforme tornou-se, portanto, um fator decisivo no âmbito do Governo e da Administração que tem efeitos também no federalismo cooperativo. O planejamento político-estatal assumiu no âmbito cultural, financeiro e econômico novas dimensões e novas formas de organização que se caracterizam, sobretudo pela interdependência dos entes federados. (ARNDT; HEYDER; ZILLER, 1995²⁸ *apud* PEREIRA, 2006, p. 46).

A despeito das diferenças de perspectivas e enfoques dos autores, fica claro que a retomada do desenvolvimento, a defesa da soberania e da cidadania exigirão criatividade e

²⁶ Neste sentido, é importante começar a destacar que o consórcio vertical, de iniciativa da União, em associação com estados e municípios, assume grande relevância no contexto do desenvolvimento de políticas de desenvolvimento macro, incluindo o desenvolvimento econômico e de infraestrutura, capitais da formação das capacidades estratégicas do estado.

²⁷ BERCOVICI, Gilberto. *Constituição Econômica e Desenvolvimento: uma leitura a partir da Constituição de 1988*. São Paulo: Malheiros, 2005.

²⁸ ARNDT, Klaus Friedrich; HEYDER, Wolfgang; ZILLER, Gebhard. *Interdependência política no federalismo cooperativo in Federalismo na Alemanha*. Berlim Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung, 1995, pp. 107-116.

imaginação institucional.

2.4 CONCLUSÕES DO CAPÍTULO

Neste capítulo, valeu-se do princípio da legalidade como fundamento das transformações do Estado para responder quer a desafios externos (crise de 1929 e 2008) ou para organizar a participação política e a distribuição do produto social. Isto foi feito no âmbito da primeira seção.

A seguir, procedeu-se à comparação entre duas transições tecnológicas ocorridas no âmbito da mesma revolução industrial. Neste caso, no seio da primeira e segunda, respectivamente. No caso da Primeira Revolução Industrial tratou-se da crise de 1929 como divisor de águas entre sua primeira e segunda fase. Procurou-se descrever o impacto que a crise teve quer no âmbito da publicização do direito civil, na mudança da função do Estado (que passa de regulador a fomentador), seus efeitos nos EUA e no Brasil, bem como seus resultados: a ascensão dos Estados Unidos à condição de hegemom e a formação do Estado Nacional no Brasil. Isto foi feito no âmbito da segunda seção.

Por fim, examinou-se a crise de 2008 e seus efeitos na transição da primeira para a segunda fase da Terceira Revolução Industrial. Neste caso, do percurso que vai desde o monetarismo, passando pela reforma Administrativa, a formação do Estado Logístico, até chegar-se nos Consórcios. A sugestão subjacente é que, dada a predizibilidade das Revoluções Industriais, a segunda fase da terceira exigirá, mais uma vez, um Estado Ampliado. Ao mesmo tempo, procurou-se destacar a impossibilidade da manutenção de um arranjo nos termos de um CME tradicional. Daí, a sugestão de um novo conteúdo ético para um Estado Ampliado. Desta feita, não baseado em pacto de elites, mas em um pacto social ou nacional. Isto foi feito no âmbito da terceira seção.

Resta dizer que com o advento da 3ª Revolução Industrial, representada pela necessidade de desenvolvimento de novas tecnologias, faz-se necessário a adoção de abordagens políticas inovadoras à semelhança das que Góes e Vargas operaram ao estabelecer-se a CSN. Viabilizando o estabelecimento de uma indústria nacional que, apesar dos custos de produção, foi capaz de dominar o Centro de Decisão Econômica de seu tempo – a siderurgia. Agora o Centro de Decisão Econômica é baseado no Chip, o elemento base que, como ao seu tempo foi o aço, tornou-se o principal veículo para a produção industrial na era moderna.

Daí, a utilização da imaginação institucional para, com base na legislação vigente, erigir-se arranjos institucionais híbridos. Destacadamente, o papel dos Consórcios Públicos, como forma de dissipar os altos custos de produção – por vezes economicamente inviáveis, permite ao Estado a condução destas políticas que fomentam o desenvolvimento industrial, de acordo com os interesses

de projeção política e estratégica do Estado.

Afinal, os Consórcios públicos podem constituir-se como elemento de intervenção do Estado, na busca do bem-estar social, através do gerenciamento conjunto das políticas de interesse nacional, pelos entes da federação, tudo consolidado no princípio constitucional da Gestão Associada.

3 CONSÓRCIOS PÚBLICOS: FERRAMENTA DE GESTÃO ASSOCIADA NA CONDUÇÃO DAS POLÍTICAS ESTRATÉGICAS DE DEFESA

A proposta deste capítulo é apresentar o instituto dos Consórcios Públicos, abordando-se a sua identidade como Arranjo Institucional e o seu papel na construção do centro de decisão econômica, no percurso para sua consolidação como ferramenta imprescindível para a efetivação da Estratégia Nacional de Defesa. Nesse sentido, os Consórcios se apresentam como uma tecnologia não-física (VICENTE, p. 31), conforme apresentado na introdução, sendo inovadora a abordagem aqui realizada sobre o Consórcio Público de natureza privada. Esta modalidade específica do instituto pode se constituir como instrumento legal na implementação efetiva da Reforma Administrativa proposta por Bresser-Pereira. Neste caso, porque comporta-se, para todos os efeitos práticos, como autarquias e fundações ou associações civis, com duas evidentes vantagens: primeiro, não traz os encargos e ônus inerentes a esta; segundo, pode ser colocado diretamente a serviço de órgãos da administração direta, o que por definição é vedada à Administração direta e, por fim, os Consórcios Público-privados podem oferecer os principais benefícios do modelo autárquico fundacional – utilização de recursos próprios e captação de receitas extra-orçamentárias.

Portanto, o Consórcio Público se presta a retomar a Reforma Administrativa por uma perspectiva auto-fortalecedora (CEPIK; BRANCHER, 2017, p. 169), a partir do momento em que proporciona o desenvolvimento das capacidades necessárias ao desenvolvimento do país. Em função da direção em que se viu obrigada a seguir a Reforma Administrativa é possível constatar que a estabilidade econômica, em função das pressões externas, acabou por cobrar um tributo muito elevado em termos de capacidades. Por fim, ao lado das reformas auto-fortalecedoras (estabilidade da moeda), também vieram reformas auto-enfraquecedoras (enfraquecimento da Base Industrial de Defesa). As primeiras atenderam o que era mais urgente – evitar a convulsão social –, mas as últimas, no longo prazo, tendem a comprometer a inserção internacional do Brasil. Para tanto, identifica-se a necessidade da existência de um sujeito capaz de promover, no âmbito da economia, a retomada no processo de obtenção de capacidades, interrompida no processo de desmontagem do Capitalismo Monopolista de Estado.

Importa, para a compreensão deste capítulo que se apresente desde logo a noção de Consórcio Público. O instituto encontra sua definição legal no artigo 2º, inciso I, do decreto 6.017, de 17 de janeiro de 2007, sendo considerado como uma pessoa jurídica (pública ou privada) construída a partir da relação entre os entes da Federação, para a realização de objetivos de interesse comum, como meio de realização da gestão associada.

Daí a estrutura do capítulo: parte-se de uma breve avaliação sobre a reforma do estado e

seus efeitos para o surgimento dos Consórcios Públicos no Brasil (seção 2.1); em seguida será realizada uma apresentação dos principais conceitos ligados à formação dos Consórcios Públicos e sua natureza jurídica (seção 2.2). Realizada a ambientação sobre a identidade e formação dos Consórcios Públicos, será estabelecida a relação do instituto à obtenção das capacidades e ao desenvolvimento da base Industrial de Defesa (2.3) e, por fim, à guisa de conclusão do capítulo (2.4), aborda-se, de forma analítica, o papel a ser assumido pelos consórcios públicos na condução e efetivação das estratégias nacionais de defesa, visando o estabelecimento de políticas para o desenvolvimento de arranjos produtivos locais, relacionados a aquisição produtos de defesa, o que assume o relevante papel de reinserir o Brasil no contexto internacional, zelando pela sua soberania.

Os Consórcios Públicos alinham-se com a busca de mudanças instrumentais para a efetiva prestação de serviços sob a responsabilidade de determinado ente federado. Embora seja caracterizado, em sua maior parte, como novas formas de prestação de serviço público, os Consórcios Públicos traduzem, sobretudo, uma nova forma de administrar o Estado, que se materializa na conjugação de recursos técnicos e financeiros de todos os entes interessados - seja público ou privado - num esforço contínuo para a garantia do desenvolvimento social, econômico e tecnológico do país.

A reforma administrativa trouxe, para o cenário brasileiro, novos conceitos de gestão, que visam a redução do “peso” estatal e a participação mais efetiva da sociedade no desenvolvimento econômico e político do país, permitindo a conjugação destes esforços entre diversas entidades, inclusive a inserção de novos atores conhecidos como “terceiro setor”, caracterizados, segundo Bresser-Pereira, como entidades sem fins lucrativos, organizações não-governamentais e voluntárias, cujo marco regulatório é a lei n° 9.637, de 1998.

Ao mesmo tempo, a reforma propõe o fortalecimento do núcleo da Administração Pública e o aumento da eficiência na execução das atividades e serviços a serem desenvolvidos e prestados pelo Estado de forma que se possa definir as políticas e controlar a sua execução, que deverá ser realizada por entes descentralizados, podendo ser constituídos pela Administração indireta ou organizações sociais²⁹. (BRESSER-PEREIRA, 2018)

De acordo com a proposta de Bresser- Pereira, é importante realizar uma nova abordagem no que tange às estruturas administrativas. Destaca-se, portanto, neste contexto, o público não-estatal, que se trata, basicamente, de organismos de interesse público, mas que não se confundem com a máquina estatal. Este modelo quebra o paradigma privado-estatal, surgindo como uma nova

²⁹ Para o autor, a nova ordem mundial exige um novo modelo, consolidado de forma a se preservar um núcleo estratégico do estado e a descentralização da administração pública, implantando agências executivas e organizações sociais controladas pela Administração, via contratos de gestão ou consórcios.

alternativa à atividade prestacional do Estado, podendo se materializar como ente mediador entre Estado e sociedade, bem como garantir os investimentos necessários para atingir determinado projeto de interesse público. Ao tratar do assunto, o economista assim explicita seu raciocínio:

A privatização é uma alternativa adequada quando a instituição pode gerar todas as suas receitas da venda de seus produtos e serviços, e o mercado tem condições de assumir a coordenação de suas atividades. Quando isto não acontece, está aberto o espaço para o público não estatal. Por outro lado, no momento em que a crise do Estado exige o reexame das relações Estado-sociedade, o espaço público não-estatal pode ter um papel de intermediação ou pode facilitar o aparecimento de formas de controle social direto e de parceria, que abrem novas perspectivas para a democracia. (BRESSER-PEREIRA, 1996. p 15)

Este novo espaço, delineado segundo a previsão da Reforma Administrativa é um elo necessário no gerenciamento do Estado, na medida em que consegue captar recursos extra orçamentários, permite a contratação de funcionários especializados, utiliza os recursos e espaços cedidos pelo Estado e pode ser gerenciado e controlado pelo Estado, para realização e execução das atividades do interesse público em parceria com a sociedade e organizações privadas e, sobretudo, permite que o Estado alongue suas mãos sobre processos descentralizados, sem que se utilize de velhos mecanismos, como as estatais, pra dirigir as políticas definidas como estratégicas e de interesse da segurança nacional, notadamente a obtenção e desenvolvimento das capacidades estatais.

Na visão de Bresser-Pereira, o Estado deve estabelecer aquilo que é atividade exclusiva do Estado (como formulação de políticas, fiscalização e regulação, legislação, segurança e controle judicial) e as atividades não-exclusivas, porque não necessitam do poder do Estado (como saúde, educação e atividades econômicas). Neste sentido autor defende o emprego do público não-estatal para estas atividades que considera não-exclusivas do Estado mas que, apesar disto, pressupõe uma transferência do Estado e, portanto, carece do seu “olhar” e da sua gerência.

Estes novos conceitos exigiram novas ferramentas jurídicas que pudessem dar suporte a sua implementação. Desta forma, no ano de 2005, uma figura já conhecida no universo jurídico, o Consórcio Público, ganha forma e personalidade, protagonizando um novo sistema gerencial no país.

Apesar da diferenciação estabelecida pelo “pai” da Reforma Administrativa, será possível identificar que os Consórcios Públicos, enquanto estrutura Administrativa de intervenção política, podem ser utilizados, com acerto jurídico, para a realização, não somente das atividades não-exclusivas, mas de algumas exclusivas, como fiscalização, regulação e formação de determinadas políticas.

Para que se possa edificar este instituto e o investir de função tão particular, é necessário que se possa entender seus fundamentos, constituição e aplicações possíveis, para ao final identificar de que forma poderá ser aplicado como ferramenta da gestão associada para a efetiva implementação das políticas necessárias ao desenvolvimento e obtenção das Capacidades, e a consequente manutenção e reforço da soberania nacional.

3.1 OS EFEITOS DA REFORMA DO ESTADO E O SURGIMENTO DOS CONSÓRCIOS PÚBLICOS

A década de 90 foi marcada pela transição do Capitalismo Monopolista de Estado (CME) que entrava em franco declínio frente a sociedade de serviços, a globalização e o mercado de importações. O alto custo em manter o Estado indicava a necessidade de uma nova agenda, capaz de readequar o financiamento do Estado e mantê-lo na marcha para o crescimento e nas dimensões tecnológicas que vinham surgindo.

Neste cenário, o Estado Brasileiro experimentou algumas mudanças na sua forma de governança, por meio da Reforma Administrativa, apresentada pelo então Secretário de Governo Bresser – Pereira, sendo caracterizada, principalmente, pela substituição do modelo interventivo do capitalismo monopolista, pelo regulatório – marco do sistema neoliberal, associado a promoções de políticas públicas.

O que se pretendeu com a Reforma Administrativa foi sanear as contas públicas e identificar meios de captação de recursos e investimentos que pudessem manter o país na esteira do crescimento, realizando as transições tecnológicas de que necessitava para desenvolver as Capacidades que o projetavam no cenário político internacional. Contudo, as pressões externas inviabilizaram o curso da transição tecnológica, apesar do sucesso na mediação econômica que acabou por conquistar a estabilidade da moeda.

Diante do cenário internacional vigente foi identificada a necessidade da desestatização característica do CME, ocasionando o enfraquecimento da indústria de defesa no Brasil. Em síntese, o Estado precisava controlar a inflação e conseguir o crédito externo. Contudo, a manufatura brasileira esbarrava em três problemas fundamentais: o aumento do consumo de componentes microeletrônicos pela indústria (1ª fase da 3ª Revolução Industrial); o caráter exógeno das cadeias produtivas que impedem o controle da cadeia de valor (principalmente componentes eletrônicos); escassez de crédito externo. A necessidade do aumento de consumo de componentes microeletrônicos demanda a importação destes produtos, que possuem seu valor em dólar, em contraponto aos custos da produção em moeda local, aumentando o endividamento. Esta relação

não se mostrava sustentável, levando a termo diversas indústrias no país. Era urgente portanto retomar o crédito, e conquistar a credibilidade, que nos termos do Consenso de Washington³⁰, exigia que o Estado se desfizesse de seus ativos. Estas medidas relacionam-se à Terceira Imagem de Waltz (1979), por influírem na estrutura, redefinindo suas políticas internas, conforme já enunciado na introdução deste trabalho.

Para recuperar o crédito e a credibilidade, a Reforma promoveu elementos direcionados para, em primeiro plano, estabilizar a economia, por meio de medidas de austeridade, combinadas com as privatizações. Estas medidas, de caráter autoenfraquecedor, foram capitais no sucesso obtido com a estabilização da Economia através do Plano Real, este notadamente autofortalecedor.

As medidas autoenfraquecedoras do ponto de vista estratégico, aqui identificadas pelas privatizações e perda de controle das cadeias produtivas, são adotadas conforme a compreensão de Victoria Tin-Bor Hui, que assim expõe seu pensamento:

[...] eu uso o termo “medidas de auto-enfraquecimento” para me referir a movimentos voltados ao equilíbrio interno, que mobilizam recursos amparados em detentores de recursos intermediários. (HUI, 2005, p 33).

No contraponto, a autora apresenta seu entendimento sobre as reformas autofortalecedoras. Sobre este ponto, o professor Cepik expressa este mesmo entendimento. Defendem, então, os autores, que as reformas autofortalecedoras se constituem em medidas de caráter estrutural que visam o aumento das capacidades econômicas e militares, promovendo novas estruturas na Administração do Estado. De forma direta, o professor Cepik cita o posicionamento de Tin-Bor Hui:

As reformas auto-fortalecedoras são estruturais na medida em que são compelidos pela concorrência internacional, mas também são agenciais em que sua busca bem-sucedida requer inovações institucionais. (HUI, 2005³¹ *apud* CEPIK,; BRANCHER, 2017, p. 169).

É possível identificar, portanto, que as medidas inevitáveis, à época, apesar de apresentarem-se como enfraquecedoras em um determinado momento político, no imediato seguinte possibilitou o resgate do projeto de fortalecimento do Estado através do Plano Real, que serviu de lastro para as políticas vindouras.

As decisões não foram fáceis. Era preciso ceder e criar um ambiente macroeconômico

³⁰ Consenso de Washington diz respeito à dez prescrições políticas, sumarizadas por John Williamson em 1989, amplamente aceitos pela elite financeira estadunidense e adotadas como recomendações pelo Banco Mundial e pelo Fundo Monetário Internacional, para a recuperação das Economias latino-americanas. Dentre as prescrições destacam-se Disciplina fiscal, liberalização econômica e privatização de empresas estatais (WILLIAMSON, 1999).

³¹ HUI, Victoria Tin-bor. *War and State Formation in Ancient China and Early Modern Europe*. New York: Cambridge University Press, 2005.

seguro (consenso macroeconômico) para conquistar a credibilidade e obter o crédito externo, recuperando a capacidade de investimento. Duas medidas autoenfraquecedoras que bem marcam as pressões externas que foram acatadas na busca de credibilidade foram as assinaturas do Tratado do Regime de Controle de Tecnologia Missilística (MTCR) em 1995 e o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP) em 1998. Ambos possuíram um viés auto enfraquecedor, na medida em que refletiram na limitação das capacidades do Estado brasileiro em termos de desenvolvimento tecnológico e em capacidades militares.

Ao mesmo tempo, para que houvesse crédito era necessária, também, a estabilidade da moeda. Os custos desta operação foram as privatizações de empresas estratégicas para o desenvolvimento das capacidades, mas necessárias, à época, reforçando o caráter enfraquecedor dos tratados, no que diz respeito às capacidades.

Com isto, o ingresso na primeira fase da Revolução Industrial não foi realizado pelo país. Isto gerou a necessidade de importação de componentes tecnológicos, facilitados pela paridade da moeda. Por sua vez, os produtos nacionais, agregados e montados com componentes eletrônicos, tiveram elevação nos seus preços, determinando uma queda no setor de exportação, refletindo num grande desequilíbrio da balança comercial e em grande dependência do capital estrangeiro (FILGUEIRAS, 2006, p. 2). Estas medidas, materializando as medidas econômicas auto-enfraquecedoras, acabaram por resultar no enfraquecimento da indústria.

Para superar este óbice e sustentar a valorização da moeda, foi necessária a venda dos ativos do Estado, que teve por fim manter o superávit primário e estabilidade econômica com base na equiparação do Real com o Dólar.

Então, os recursos obtidos com as privatizações acabaram convertendo-se em instrumento de alavancagem de empresas e de financiamento de investimentos de infraestrutura neste novo limite de integração (OLIVEIRA, 2005). Foi este percurso que viabilizou na década de 2000, que o Brasil viesse a se consolidar como país exportador de capitais, o que conseguiu através das grandes empresas de construção civil, no que Amado Cervo caracterizaria como Estado Logístico (CERVO, 2007).

De fato, o autor assim caracteriza o modelo:

A mudança de filosofia consistia na transformação do Estado desenvolvimentista, divorciado da economia de mercado, em Estado Logístico, cuja função consistiria em dar suporte operacional a projetos de cooperação a serem implementados por empresas públicas e privadas. (CERVO, 2007. p 200).

Para exemplificar o Estado Logístico, Amado Cervo relaciona a participação brasileira em

empreendimentos na Venezuela, tais como a implantação de um complexo siderúrgico, prospecção de urânio e transmissão de eletricidade, entre outros. (CERVO, 2007, p 200). Este tipo de cooperação, realizado por empresas brasileiras, exigiu a abertura de escritórios locais, colaborando para sua expansão e o aumento de sua liquidez. Isto gerou um dilema de como reinvestir estes recursos de forma segura. Após o esgotamento de opções como papéis, títulos, terras entre outros ativos (OLIVEIRA, 2005) é significativa a reorientação destes investimentos para o setor de defesa, cujo evento símbolo é a constituição da Odebrecht Defesa e Tecnologia em 2011. O ingresso desta empresa no setor bélico pode ser entendido como resultado do acordo Brasil França (para a construção do submarino nuclear), da Estratégia Nacional de Defesa (END) e da Lei do Sistema Nacional de Mobilização (SINAMOB), todos de 2008. Isto porque, naquele momento, havia a segurança da demanda governamental, que criava a resiliência necessária para um ambiente institucional e organizacional favorável e constante, que permitia atrair investimentos e gerar círculos virtuosos de crescimento.

Estes elementos são a consequência das medidas políticas nacionais empregadas para a recuperação da capacidade da União de se utilizar dos meios de pagamento para alavancar políticas públicas capazes de fortalecer as capacidades estatais. Amado Cervo reconhece aqui a criatividade da política nacional, reagindo às medidas enfraquecedoras impostas ao país pelo sistema internacional em determinado momento e, agora, em uma manobra elaborada e inteligente, revertendo o quadro com a aplicação de uma reforma notadamente fortalecedora que se volta à reconquista do direcionamento do Estado para a consecução de suas conquistas estratégicas. Na compreensão de Cervo, portanto:

Na esfera política, o paradigma logístico, como experiência brasileira ou latino-americana, comprova uma criatividade ainda maior. Recupera a autonomia decisória, sacrificada pelos normais, e adentra pelo mundo da interdependência implementando um modelo decisório de inserção autônoma. Seu escopo final, a superação de assimetrias entre as nações, ou seja, elevar o patamar nacional ao nível das nações avançadas. (CERVO, 2003, p. 21),

É certo que o país buscava sua recuperação. A base para tanto já estava consolidada (a estabilidade do Real). Restava a retomada da autonomia decisória para a implantação das políticas necessárias ao desenvolvimento das Capacidades e a manutenção da soberania. A citada recuperação da autonomia decisória foi marcada pela aprovação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que veio a ser concretizada com a Emenda Constitucional nº 45, de 2004, que efetivamente criou o CNJ.

Com relação a soberania, eram necessárias políticas de desenvolvimento para o crescimento econômico, o avanço industrial e a alavancagem de setores estratégicos do Estado, que recebessem

influência de setores ligados aos poderes decisório e gerencial estatal. Era preciso uma alternativa ao desenvolvimentismo e ao estatismo, que permitisse um dirigismo, porém sem o peso do Estado, que já não se podia suportar em nome do equilíbrio econômico-financeiro. A alternativa encontrada foi a imagem proposta por Bresser-Pereira – A Esfera Pública Não Estatal. Em texto denominado “A Reforma do Estado nos Anos 90”, o autor expressa a ideia de que o setor público não Estatal poderá arcar com o peso principal do processo de gestão e produção, desempenhando função que, a seu tempo, havia sido cumprida pelo setor Estatal da economia: servir de esteio à estratégia de desenvolvimento socioeconômico (BRESSER-PEREIRA, 1997a, p. 51).

Para constituir este ente, o autor valeu-se da expressão “organizações sociais” (BRESSER-PEREIRA, 1997b, p. 37-38). No seu fundamento, esta nova figura deveria apresentar “ampla autonomia na gestão de receitas e despesas” e receber a “garantia básica do Estado, que lhe cederá título precário seus bens e seus funcionários estatutários, mas agora serão entidades de direito privado, que escapam às normas e regulamentos do aparelho Estatal” (BRESSER-PEREIRA, 1997b, p. 38). A proposta de Bresser-Pereira veio a consolidar-se com a Emenda Constitucional Nº 19, de 1998, que instituiu, no Art 241, a figura dos Consórcios Públicos, alinhando-se à proposição de Bresser-Pereira para a construção da projetada esfera pública não estatal.

A finalidade dos Consórcios Públicos, portanto, é de se constituir como ente mediador entre o público e o privado, na consolidação das Reformas iniciadas, ainda no governo FHC.

Contudo, a esfera pública não estatal não se configurou. Os Consórcios Públicos, anunciados pelo Art 41, da Constituição e efetivamente criados pela lei 11.107, de 2005, que poderiam realizar o projeto da Reforma, ainda não se prestaram a realizar as mediações esperadas para constituírem-se enquanto esfera pública não estatal, capazes de promover o gerenciamento dos projetos de desenvolvimento das Capacidades do Estado.

O que se pretende, portanto, é que o instituto dos Consórcios públicos, em especial em sua modelagem de natureza privada, assuma a identidade de Esfera Pública Não Estatal idealizada por Bresser – pereira, para que se possa efetivar a conclusão do projeto de submarinos firmados no Acordo Brasil França (PROSUB) e assim encerrar a segunda fase da Revolução Industrial no Brasil com a obtenção das capacidades Estratégicas geradas pelo controle da energia nuclear.

Também se pretende realizar com êxito, a transição para terceira revolução Industrial, através do domínio da informação, o que se dará por meio do controle do espaço, obtido pelo projeto do Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC-1), e pela criação de Comando Nacional de Defesa Cibernética, a partir do Centro de Defesa Cibernética (CDCiber), estabelecido por meio da Diretriz Ministerial do MD nº 14/2009, o que poderá ocorrer mediante a criação de um Consórcio Público de natureza pública.

Em relação às capacidades Militares, os Consórcios Públicos poderão constituir-se enquanto mediadores na conclusão do projeto de repotencialização do obuseiro M109A5+ BR, que busca a elevação o modelo M 109 A5 a um padrão próximo ao M109 A6 – Paladin.

O que irá permitir a formação destes Arranjos institucionais para o exercício da função dirigente das políticas para construção das estruturas necessárias à obtenção destas capacidades é a personalidade jurídica autônoma, concedida por lei aos Consórcios Públicos.

Além desta faculdade, a lei entregou aos consórcios públicos outras prerrogativas da Administração Pública, que dão ao instituto o desenho institucional de que necessita para realizar a articulação interfederativa necessária ao exercício da função dirigente e ao consequente desenvolvimento das capacidades nacionais.

3.2 OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS: HISTÓRICO E CONSTITUIÇÃO

É importante reconhecer de plano, que o instituto dos Consórcios Públicos, segundo a aplicação aqui destinada, constitui-se como tecnologia não-física (VICENTE, 2003, p 31). O português Kim Vicente, em obra intitulada “Homens e Máquinas: como a tecnologia pode revolucionar a vida cotidiana”, apresenta o conceito de tecnologia não-física, relacionando-a tanto a sistemas tecnológicos complexos, como a elementos como organização de funcionários e regulamentações jurídicas.

Segundo Vicente, as coisas não-físicas “desempenham um papel crucial para avaliar como o sistema tecnológico está funcionando como um todo” (VICENTE, 2003, p 32). Neste sentido, os Consórcios Públicos alinham-se ao conceito apresentado por Vicente, uma vez que se constituem como ferramenta fundamental na efetivação dos projetos de desenvolvimento de capacidades estatais e desenvolvimento e obtenção de tecnologias.

À este respeito, os Consórcios Públicos aqui empregados também se constituem em tecnologia na medida em que sua aplicação inova a maneira como vem sendo utilizado. A inovação é identificada na modelagem em que se constitui de natureza privada. Apesar da crítica realizada por boa parte da doutrina³², é exatamente a natureza privada instituída pelo parágrafo segundo, do artigo sexto, da lei 11.107, de 2005 – Lei dos Consórcios Públicos.

De fato, a principal característica do instituto e o que o torna o principal vetor de aplicação da esfera pública Não Estatal e o principal mediador para articular os entes da federação na

³² A crítica, se considerada apenas sob a ótica da doutrina jurídica, é pertinente. O que se entende é que ao realizá-la os autores (Celso Antônio Bandeira de Mello e Maria Sylvia Di Pietro), não consideraram a hipótese de que este instituto tenha sido instituído para suprir a lacuna política da esfera pública não estatal.

condução de políticas e serviços públicos, é a constituição de uma personalidade jurídica própria.

Ressalta-se, então, a necessidade de conhecer o instituto, uma vez que tão importante quanto trazer ao debate as considerações sobre a sua aplicação enquanto instrumento de obtenção das capacidades, é discutir os aspectos técnico-formais dos consórcios públicos e os efeitos positivos esperados, nos campos sócio-econômico e do aprimoramento da gestão pública, que o referido dispositivo legal, trará ao País.

O que se irá verificar, ao final desta seção, é que os Consórcios Públicos são a materialização da esfera pública não-estatal proposta por Bresser-Pereira e, por isto, se constituem como instrumento mais adequado a realizar o dirigismo necessário à realização das transformações propostas para área de defesa, no Brasil.

De fato, a ideia de que o Consórcio se constitua como um ente mediador e coordenador das políticas nacionais já constava da exposição de motivos apresentada para a aprovação da lei. Trecho importante desta exposição de motivos identifica a função reguladora, planejadora e fiscalizadora, como se vê adiante:

Portanto, os objetivos a serem alcançados com a aprovação da proposta anexa são: 1) a instituição de um mecanismo de coordenação federativa adequado às diversas escalas de atuação territorial; 2) o fortalecimento do papel do ente público de agente planejador, regulador e fiscalizador de serviços públicos; 3) a possibilidade de incrementar a efetividade das políticas públicas executadas em parceria por diferentes entes governamentais; e 4) a necessidade de superar a insegurança jurídica dos atuais arranjos de cooperação entre os entes públicos brasileiros, resultando em maior previsibilidade das políticas executadas pelo Estado. (BRASIL, 2004, p. 19).

Portanto, os Consórcios Públicos destacam-se como verdadeiro farol orientador dos entes federativos e da consolidação das políticas de desenvolvimento estratégico, sendo preciso conhecê-lo, saber dos desenhos institucionais e legais que o envolvem, oferecendo as luzes necessárias à sua aplicação.

3.2.1 Sobre os Consórcios Públicos

A norma traduzida no artigo 2º, inciso I, do decreto 6.017, de 17 de janeiro de 2007, insere algumas importantes inovações ao direito público brasileiro a começar por estabelecer diversas definições jurídicas pertinentes à matéria, valendo destacar a de consórcio público como sendo “a associação pública formada por dois ou mais entes da Federação, para a realização de objetivos de interesse comum”. Este o conceito principal, complementado pela descrição de sua natureza jurídica e sua estruturação.

Desta forma, entende-se por Consórcio Público, a “pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei no 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos”³³.

Em relação a definição do instituto, a doutrina de Hely Lopes Meirelles o conceitua como sendo pessoa jurídica de direito público ou privado decorrente de contrato firmado entre os entes da federação, para a gestão associada de serviços públicos ou de objetivos de interesse comum, através de delegação e sem fins lucrativos (MEIRELLES, 2007, p. 378).

Por outro lado, Maria Sylvia Zanella Di Pietro defende que, antes da promulgação da lei 11.107, de 2005, tanto convênio quanto consórcio eram considerados como acordo de vontades e a formação dos consórcios somente ocorria nas associações horizontais. Para a autora, a promulgação da lei desvirtuou o instituto, conferindo-lhe, não só nova definição, mas alterando sua personalidade jurídica. (DI PIETRO, 2006, p. 442).

De fato, a Lei dos Consórcios Públicos inovou o conceito do instituto tornando-o mais abrangente e possibilitando, não só a associação horizontal (entre municípios), mas também a vertical (compreendendo a União, Estados e Municípios).

Nesta esteira, a definição adotada por Bandeira de Mello resume a questão, indicando que:

[...] os consórcios são contratos realizados entre pessoas de direito público de capacidade política, isto é, entre União, Estados, distrito Federal e Municípios, em vista da realização de atividades públicas de interesse comum, e dos quais resultará uma pessoa jurídica que os congregará. (BANDEIRA DE MELLO, 2008, p. 653).

Desta forma e de acordo com o conceito já estabelecido, o modelo instituído pelo consórcio, não é algo completamente novo e está presente na gestão do Estado brasileiro desde a constituição paulista de 1891, de acordo com estudo realizado por Marques Neto (2004). Assim descreve o texto legal:

Art. 56.º As municipalidades poderão associar-se para a realização de quaisquer melhoramentos, que julguem de comum interesse, dependendo, porém, da aprovação do Congresso do Estado as resoluções que nesse caso tomarem. (SÃO PAULO, 1891).

Na Constituição do Estado Brasileiro de 1937, segundo estudo realizado por Dieguez (DIEGUEZ, 2018), já havia a previsão do agrupamento de municípios, sendo dotado de personalidade jurídica, para exploração de serviços públicos em comum:

³³ Consórcio Público – Definição constante do Art 2º, I, da lei 11.07, de 2005.

Art 29 - Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins.

Parágrafo único - Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma, de sua administração. (BRASIL, 1937)

Esta associação entre entes federativos não esteve presente na carta de 1946, retornando na Constituição de 1967, sob a forma de convênios, sendo permitida a associação entre União, estados e municípios.

Embora nem sempre se apresentasse como a forma de consórcio, a ideia da reunião dos entes da federação para solução de um interesse comum sempre foi concebida como uma ferramenta possível para gestão do estado. A Constituição cidadã, de 1988, contudo, não abordava, inicialmente, a cooperação entre os entes da federação, até a edição da emenda constitucional nº 19/1998, que alterou o art 241, originando a lei 11.107, de 2005 – lei dos Consórcios Públicos:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. (BRASIL, 1988).

A edição da lei dos Consórcios Públicos e de seu regulamento (o Decreto no 6.017, de 2007), veio retomar a lógica gerencial do estado federado, que se pauta na cooperação entre seus entes. Mais ainda, a lei deu vida a esta entidade, conferindo-lhe personalidade jurídica com capacidade para realização de objetivos comuns dos entes consorciados.

3. 2. 2 Formação dos Consórcios Públicos

Como consequência da lei complementar Nº 19, de 1998, foi editada a Lei 11.107, de 2005, que institui a figura do Consórcio Público no Brasil. A lei, além de trazer diversos conceitos, estabelece um parâmetro para a construção de um Consórcio, a começar pelo Protocolo e Intenções, que é uma espécie de “esboço”, sobre o qual será construído o consórcio.

A figura do protocolo de intenções, tem sua definição legal como sendo o “contrato preliminar que, ratificado mediante lei pelos entes da Federação interessados, converte-se em contrato de consórcio público”.

Este, portanto, é o primeiro passo a ser dado aos entes interessados em criar um consórcio público, que deverá ser publicado na imprensa oficial dos signatários.

Infere-se a intenção do legislador em criar mecanismos de prudência na condução das negociações para estabelecimento de um contrato de gestão associada, visto que, na maioria das vezes, os Consórcios Públicos irão gerir aplicação de elevadas cifras de recursos e de bem públicos que devem ser empregados segundo um adequado e racional planejamento, dirigido a sua finalidade.

A lei, então, define com propriedade que o ato constitutivo de um consórcio público é o seu contrato, que lhe conferirá personalidade jurídica de direito público ou privado. Assim, procurou solucionar, aqui, duas importantes questões: a primeira, a respeito de possuir ou não o consórcio público personalidade jurídica e a segunda, se se trata de pessoa jurídica de direito público ou privado.

Apesar da lei não prever uma estrutura ou forma preestabelecida, a constituição de um consórcio público depende de um procedimento que envolve várias fases. Estas fases estão descritas num rol exemplificativo e não exaustivo constante do Art 4º, da lei 11.107 – Lei dos Consórcios Públicos e que serão abordados de forma breve, segundo o interesse para esta pesquisa³⁴.

Num primeiro momento, os entes devem estabelecer e firmar o protocolo de intenções. É este instrumento que manifesta a intenção de celebrar um “acordo ou parceria” para a consecução dos objetivos de interesse comum. É neste instrumento que se estabelecem as condições em que será estabelecido o consórcio.

O protocolo de Intenções é a matriz do Consórcio público a ser criado, devendo ser delineado seu contorno institucional, sua finalidade e objetivo e as fontes de recursos das quais serão sustentadoras do novo ente administrativo.

Este documento é, portanto, o veículo segundo o qual se expõe a vontade dos consortes e como cada qual se obrigou segundo os delineamentos ali estipulados.

Como definido por Cristina Almeida, o Protocolo de Intenções pode ser entendido como fase inaugural do procedimento de constituição dos Consórcios Públicos, se materializando enquanto instrumento pelo qual os interessados manifestam a intenção de celebrar um acordo de vontade para a consumação de um objetivo comum, devendo ser entendido como “o plano de trabalho para o acordo: uma peça preparatória e até mais detalhada” (ALMEIDA, 2006, p. 165). É importante destacar que nesta fase deve-se indicar a natureza jurídica da organização a ser criada, sendo desejável, desde então, o conhecimento sólido daquilo que se pretende com o consorciamento. Apesar das discussões sobre as possibilidades de constituição dos consórcios

³⁴ a) Subscrição do protocolo de intenções; b) publicação do protocolo de intenções na imprensa oficial (Art 4º §5º); c) celebração do contrato (Art3º) e d) atendimento das disposições da legislação civil, quando se tratar de consórcio com personalidade jurídica de direito privado (Art 6º, III). Ver Di Pietro, pág. 445.

segundo sua natureza, entende-se que a definição das atividades ou políticas as serem realizadas estão em estreita sintonia com a natureza jurídica a ser adotada na criação dos consórcios, de modo que este aspecto na elaboração do Protocolo de Intenções avulta de importância.

Vale ressaltar que o Protocolo de Intenções não cria o Consórcio, mas estabelece ali os desenhos das condições e responsabilidades assumidas. Desta forma, tudo o que for acordado e manifestado entre os participantes deve constar deste documento que possui um conteúdo mínimo estabelecido pelo artigo 4º, da lei 11,107. Apesar do contorno legal, o dispositivo serve de baliza para a instrumentalização do acordo, não sendo exaustivo em seus termos, contanto estabeleça o mínimo obrigatório a ser estabelecido.

Desta forma, a lei 11.107, estabelece no Art 4º, as cláusulas necessárias para a realização do protocolo de intenções, permitindo um desenho inicial da entidade ser formada, indicando a denominação, a finalidade, o prazo, a identificação dos entes consorciados, a natureza jurídica do consórcio, o objeto da gestão associada, a forma de administração, etc.

Destaca-se que o dispositivo traz um delineamento mínimo para a caracterização do consórcio, mas o seu desenho organizacional vai depender do objetivo e da finalidade a que está sendo direcionado, de forma que sua amplitude será tal que permita a melhor execução das atividades a serem desenvolvidas.

Leite, Gomide e Silva (2001) entendem que a estrutura básica do consórcio deverá possibilitar uma clara divisão do trabalho, com atenção especial ao sistema de tomada de decisão. Afirmam, ainda, que a estrutura deverá ser enxuta, flexível e com baixa hierarquização, proporcionando mais efetividade aos resultados. (LEITE; GOMIDE; SILVA, 2001³⁵ *apud* COUTINHO, 2006).

De forma geral, portanto, o Protocolo de intenções estabelece o objetivo de interesse comum e as parcelas de atribuições devidas a cada consorte. Para o modelo em estudo, esta flexibilização é de extrema importância, uma vez que se trata de estabelecer política pública o que, de forma geral, exige ajustes e coordenações futuras, que por óbvio devem atender ao interesse nacional³⁶.

De forma simples, Hely Lopes Meirelles esclarece que a constituição do consórcio ocorre mediante contrato que deve ser celebrado após a subscrição do protocolo de intenções e sua publicação na imprensa oficial e ratificado por lei, de cada um dos entes consorciados.

³⁵ LEITE, Carlos Corrêa; GOMIDE, Cristina de Mello; SILVA, Isabete Gabriel da. Consórcios Intermunicipais: modelo organizacional. In: FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA. Informativo Cepam. Consórcio, uma forma de cooperação intermunicipal. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. Unidade de Políticas Públicas, v. 1, n.2, p.48-58, jan. 2001.

³⁶ Interesse nacional – aqui este conceito deve ser relacionado ao interesse público, uma vez que se trata de interesse estratégico para o desenvolvimento das capacidades nacionais, gerando, como resultado esperado, o desenvolvimento econômico e o bem-estar social.

(MEIRELLES, 2008, p. 380). Constitui-se, portanto, um aspecto importante na formação do Consórcio porque significa a participação do poder legislativo e sua anuência a formação do novo ente jurídico-administrativo a ser criado.

De fato, a criação de um consórcio é ato jurídico complexo, que depende, além da elaboração e subscrição do Protocolo e Intenções, da intervenção do legislativo para ratificar o surgimento do novo ente, por meio de lei.

A ratificação legal não significa conversão automática do protocolo de intenção em contrato de consórcio. São elementos e fases distintos. Ratificado o protocolo, haverá ainda de ser celebrado o contrato propriamente dito (contrato de consórcio público).

O Consórcio Público nasce, portanto, após a ratificação do protocolo de intenções, com a celebração do contrato, para os consórcios com personalidade jurídica de direito privado. Os consórcios públicos de natureza autárquica surgem com a entrada em vigor da lei que os instituem.

Importa ressaltar que a importância desta fase para a criação dos Consórcios Públicos com as finalidades aqui defendidas. Neste sentido, a concordância do Poder legislativo sobre as políticas representadas pela criação dos Consórcios imprime uma força democrática que legitima o exercício da função dirigente pela qual os Consórcios Públicos podem conduzir, não só os processos de obtenção, mas de desenvolvimento de grandes projetos para a defesa nacional, como é o caso dos “Quatro Grandes” (PROSUB, ASTROS 2020, SGDC e Centro Nacional de Defesa Cibernética).

Desta forma, a vinculação do Exército a um Consórcio Público voltado ao desenvolvimento de um de seus projetos estratégicos atua com “referendo” popular, por delegação legislativa, afastando o possível caráter intervencionista que se queira questionar.

Constituído o consórcio público, duas novas espécies de contratos devem ser firmados, para que haja a garantia de sua operacionalização: o contrato de rateio e o contrato de programa. O primeiro liga-se diretamente à gestão financeira dos consórcios. Este instrumento tem por objetivo formalizar o comprometimento dos entes consorciados ao fornecimento de recursos financeiros para a realização de despesas do Consórcio. É por ele que os entes federativos entregam recursos aos Consórcios.

Este tipo de contrato está estabelecido no Art 8º, da lei 11.107 que, apesar de não apresentar uma definição do que se trata o instrumento, determina que o contrato de rateio deve ser firmado a cada exercício financeiro e dentro dos limites orçamentários de cada ente consorciado. Caracteriza-se, então, como uma espécie de garantidor das obrigações financeiras do consórcio público, dando-lhe a segurança para a realização das atividades voltadas a consecução dos objetivos estabelecidos no protocolo de intenções.

Por sua vez, o contrato de programa, se constitui em mais um instrumento para a gestão e

gerenciamento do Consórcio. Pode ser estabelecido no âmbito do consórcio ou fora dele, entre os entes federados, por acordo de vontades.

O contrato de programa, estabelecido pela Lei dos Consórcios Públicos tem como principal finalidade regular as obrigações que um ente da federação assume com outro ente da federação, ou com o consórcio público no que tange a gestão associada da prestação de serviços públicos ou a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal ou bens necessários à continuidade dos serviços transferidos³⁷.

Segundo Di Pietro, constitui-se como mais uma das ferramentas para a gestão associada, ao lado dos Consórcio Públicos e do Convênio de Cooperação. Segundo a autora, deve haver uma distinção em relação à vinculação do instituto. No caso de estar vinculado a consórcio, deve estar previsto no protocolo de intenções, fazendo parte do desenho institucional da nova entidade, constando, também, do contrato de constituição do consórcio. Se vinculado a Convênio de Cooperação, deve estar previsto em suas cláusulas e, caso seja “autônomo”, desvinculado de qualquer dos outros instrumentos de gestão associada, estará vinculado à sua própria constituição, que deve ser regida pelo Art 116, da lei 8.666, de 1993. (DI PIETRO, 2006, p. 450-451).

O Consórcio público, não encontra, portanto, uma estrutura pronta, pré-definida e geral, aplicável em qualquer situação e para qualquer fim. Seu desenho deve ser arquitetado para melhor atender aos objetivos traçados e atingir sua finalidade com a maior eficiência. Isto demonstra a efetividade deste instrumento, que pode ser moldado e instituído de forma mais maleável e adaptável a situações diversas.

Apesar da associação por meio dos Consórcios ter sido visto como uma política de governo e dependente sempre da vontade e das relações partidárias, deve ser pensado como uma política de Estado, um processo institucional, potencializador e catalisador das políticas públicas e, principalmente, gerenciador de arranjos e cadeias produtivas que atendam estas demandas políticas do Estado.

Por isto sua estrutura organizacional, está estabelecida conforme descrito no artigo 7º da Lei, que determina a elaboração dos estatutos indicando, não só a organização, mas o funcionamento segundo os interesses estabelecidos para o atendimento a tais políticas de Estado.

Desta forma, o Estatuto do Consórcio é condição de existência do mesmo, pois aí a descrição de seus organismos, finalidade, natureza, repartição de competências e responsabilidades. Enfim, o Estatuto é o DNA do Consórcio, que será constituído segundo suas diretrizes.

Cumprindo a regra definida no Código Civil Brasileiro, em seu Art 54, o Estatuto de

³⁷ Art 13, lei 11.107, de 6 de abril de 2005.

Constituição dos consórcios deve estabelecer a sua denominação, a finalidade da associação com a indicação da sede e da região abrangida pelo Consórcio, as condições de ingresso e os motivos determinantes para exclusão ou manutenção dos consorciados, bem como seus direitos e deveres, as fontes de capital a ser empregado na associação, o modo de constituição e funcionamento de sua estrutura interna (órgãos de direção e deliberação, o modelo de gestão a ser implementado e o accountability e, por fim, a previsão das possibilidades para alteração estatutária, bem como para a dissolução da associação.

Aspecto importante a ser estabelecido de plano é a direção do Consórcio, que deverá, de acordo com o mandamento normativo, ser escolhido dentre os chefes dos poderes executivos consorciantes. No caso dos verticalizados, como se propõe neste trabalho, não há implicações de obediência hierárquica. Considerando o pacto federativo e a independência dos entes federados, qualquer dos chefes do poder executivo pode ser escolhido, desde que em Ato da Assembléia Geral.

Identificada a mecânica formal com que se constitui um Consórcio Público, é primordial identificar em torno de que finalidade este instrumento será constituído, o que se passará a estudar no passo seguinte.

3.2.3 Qual deve ser a finalidade do Consórcio Público

A finalidade do Consórcio Público indica o motivo pelo qual ele será estabelecido. Como geral, a finalidade deve relacionar-se a gestão associada de serviço público³⁸. Contudo, o conceito de serviço público é amplo e controverso, podendo ser caracterizado de formas diferentes, de acordo com determinados autores.

Apesar das diversas posições doutrinárias, a instituição dos consórcios públicos, por sua natureza, merece uma interpretação mais ampla, adequada ao entendimento do conceito de federalismo cooperativo, permitindo ao consórcio o atendimento de objetivos de interesse público ou da Administração e não só a prestação de serviço público, sendo mais adequado à este pensamento a posição de Hely Lopes Meirelles, que expande os objetivos do instituto além dos serviços públicos e alcança qualquer objetivo comum entre os entes federados (MEIRELLES, 2008, p. 378).

Assim, os consórcios podem ter por diversas finalidades, desde que de interesse comum dos entes (e de interesse público, por óbvio!) firmado no protocolo de intenções. Podem revestir-se desde ações que exigem o uso de poder de polícia (proteção do meio ambiente, controle e educação

³⁸ A constituição da República, em seu Art 241, procura definir o objeto e a finalidade dos Consórcios Públicos. Em seu texto, descreve que estas entidades serão instituídas para a gestão associada de serviço público.

no trânsito, segurança pública,, regulação, etc.), até desenvolvimento de pesquisas, manutenção de infraestruturas, prestação de serviços médicos, enfim tudo aquilo que se possa estabelecer como de interesse público ou da Administração.

Nesta linha de entendimento, é possível ao Consórcio Público, não só a descentralização dos serviços, mas a articulação regional, o planejamento e a gestão de políticas voltadas para o desenvolvimento local.

Neste mister, Os Consórcios Públicos cumprem o estabelecido pela Portaria (SisDia) e pelo Decreto 9.810, de 2019 (Política nacional de Desenvolvimento Regional). Tais normas se complementam informando a necessidade de arranjos híbridos que permitam o desenvolvimento de processos para estabelecimento de cadeias produtivas e tecnológicas locais. Estes processos, por sua vez, tem a possibilidade de serem conduzidos pelos Consórcios, dada a possibilidade híbrida de sua natureza jurídica concedida pela lei para a sua constituição.

Deste modo, conhecer as possibilidades de modelagem do Consórcio Público torna-se essencial para o planejamento e constituição da Instituição a ser criada.

3.2.4 Como deve ser a modelagem do Consórcio Público

A modelagem do Consórcio, indica a natureza jurídica sob a qual o instituto será constituído. Por sua vez, a natureza jurídica indica qual ramo do direito irá orientar a condução do Consórcio. Sem dúvida a solução apresentada pela Lei merece destaque pela sua eficácia e sobretudo, simplicidade, pois, através do contrato de consórcio público, que disciplinará a gestão associada pretendida, surge também a personalidade jurídica do novo ente, valendo ressaltar, que a figura jurídica do consórcio público passa a integrar o rol das pessoas jurídicas integrantes da administração indireta de cada um dos entes consorciados, podendo, assim, ser sujeito de direitos e obrigações, com autonomia para a condução de suas atividades.

A conceituação sobre a natureza do Consórcio público é de capital importância porque indica qual ramo do direito – se privado ou público – deverá reger as questões consorciais.

A Lei 11.107 estabeleceu a possibilidade dos Consórcios Públicos poderem se constituir sob duas formas: De natureza pública ou privada. Desde logo, frise-se, há uma tendência a se admitir, com maior frequência, os Consórcios em natureza pública, o que o identifica como realizador de atividades e serviços públicos. Contudo, como se verá adiante, a possibilidade de constituir-se como pessoa de direito privado é a grande inovação trazida pela lei e o que imprime ao Consórcio Público outras possibilidades, mais alinhadas com o delineamento proposto para a esfera pública não-estatal. O que causa “estranheza” para os doutrinadores do direito, é justamente o que viabiliza

a intermediação para a realização das cadeias de produção e obtenção de capacidades.

Consórcios Públicos de natureza pública – o Art 1º da Lei dos Consórcios Públicos dispõe sobre a natureza do instituto, sendo o Art 6º, o dispositivo mais específico para este mister, deixando inequívoca a possibilidade de constituição não somente de natureza pública, mas, principalmente, da natureza privada, que constitui a principal inovação para a aplicação dos Consórcios públicos.

Da leitura do dispositivo, fica evidenciado que, quando pessoa jurídica de direito público, o consórcio público constituirá associação pública, em consequência passa a ser considerado como pessoa jurídica de direito público interno, integrando a administração indireta dos entes federados, regendo-se pelas disposições das autarquias. Torna-se, na expressão de Hely Lopes Meirelles, uma autarquia interfederativa. (MEIRELLES, 2008. p 379)

Com efeito o Art 41, do Código Civil, assim define as Autarquias:

Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:
[...]
IV - as autarquias, inclusive as associações públicas;

Portanto, ao se constituir como Consórcio de direito público, sua atuação se vincula á delegação dos poderes de Estado para a execução das atividades a ele inerentes, conforme a legislação que vige no país.

Quando de natureza pública, o consórcio é caracterizado por prerrogativas que decorrem do princípio da supremacia do interesse público, a fim de que possa exercer os poderes necessários ao desempenho da função a ele instituída.

Desta forma, entende-se que este tipo de Consórcio público age como se Estado fosse nas atividades de planejamento, prestação de serviços, fiscalização e regulação, sendo dotado, portanto de prerrogativas especiais. Pode, então,

(I) firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza e receber contribuições e subvenções sociais ou econômicas de outras entidades e órgãos de governo; (II) promover desapropriações e instituir servidões, nos termos da declaração de utilidade ou necessidade pública, ou interesse social, realizada pelo Poder Público competente; (III) ser contratados pela administração direta ou indireta dos entes consorciados, com licitação dispensada; (IV) arrecadar tarifas e outros preços públicos pela prestação de serviços ou pela outorga de uso dos bens públicos por eles administrados, ou, mediante autorização específica, daqueles administrados pelo ente da Federação consorciado; (V) outorgar concessão, permissão ou autorização de obras ou serviços públicos, mediante autorização prevista no contrato de consórcio público, que indicará o objeto e as condições da concessão, permissão ou autorização, observada a legislação de normas gerais em vigor³⁹. (BRASIL, 2005).

³⁹ Art 2º, parágrafo 1º, Lei 11.107, de 2005.

A lei dos Consórcios, ao estabelecer que o Consórcio público é dotado de natureza jurídica própria, garante que ele possa estabelecer relações jurídicas como adesão a convênios, estabelecimento de parcerias público-privadas (Lei 11.079, de 2004) e, até mesmo, outro consórcio (neste caso, entende-se que o instrumento mais adequado ao estabelecimento deste tipo de relação é o Consórcio de natureza privada), tudo em razão da definição legal pela possibilidade de estabelecer “acordos de qualquer natureza”.

Um aspecto que merece maior atenção é a possibilidade de receber contribuições e subvenções. Esta prerrogativa é um dos aspectos mais importantes para o estabelecimento de um Consórcio Público, porque permite que os investimentos iniciais não sejam exclusivamente do Governo Federal (no modelo aqui proposto e que envolve a participação vertical dos três entes da Federação). De forma muito coerente e objetiva, Cristina Almeida reuniu as diversas normas que dão o arcabouço jurídico para a sustentação desta via de investimentos: a Lei 4.320, de 64 (Estabelece as Normas Gerais de Direito Financeiro); o Decreto 93.872, de 86 (trata da unificação dos recursos de caixa do Tesouro Nacional) e a Instrução Normativa da Secretaria do Tesouro Nacional, de 15 de janeiro de 1997 (disciplina a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos). Além dos repasses e contribuições legais, é autorizado ao Consórcio realizar a cobrança de taxas e preço público pela realização dos serviços, o que permite um fluxo de caixa para a manutenção de sua estrutura, enxugando a máquina pública dos entes consorciados. É lícito ao Consórcio promover receita. Não é lícito objetivar o lucro!

Além do exercício do poder de polícia, que prevê, desde a fiscalização, aplicação de multas e sanções, até a realizar desapropriações, os Consórcios podem ser contratados pela Administração pública, seja ela direta ou indireta. A dispensa de licitação ocorre quando o objeto da contratação estiver relacionado à finalidade do Consórcio e a contratação for realizada pelo ente consorciado.

Por esta configuração e para efeitos de aplicação segundo o estudo em curso, os Consórcios Públicos de natureza pública devem ser constituídos com o fim de articular e estabelecer as políticas públicas dirigidas pelo Estado. Assim, estão diretamente ligadas ao conceito estabelecido para as Casas de União, segundo descreve os Anais do I Seminário Casas de União:

A oportunidade que se apresenta para as Casas de União é de verificar a complementaridade dos programas de governo, capitaneados pelos diversos Ministérios, e gerar uma estratégia que permita buscar financiamentos específicos para cada necessidade, permitindo um fluxo de recursos contínuo e diversificado. Ainda, há a necessidade de se estabelecer uma gestão eficiente desses projetos, a fim de otimizar recursos e facilitar a atuação conjunta dos diversos órgãos das esferas públicas e privadas e dos entes federados. (HAHN; MARTINS; OLIVEIRA, 2014)

Vislumbra-se, portanto, a instituição de Consórcios Públicos – Público estabelecendo uma identidade com o projeto das Casas de União, uma vez que devem tratar-se de uma estrutura dirigida pelo ente central para implementação de políticas estratégicas, com redução de custos, realizando uma mediação entre a privatização total e o estatismo. Talvez, o grande papel dos Consórcios Públicos de natureza pública seja a incubação⁴⁰ de novas estruturas voltadas para a implementação das políticas e estratégias de defesa, como a inovação tecnológica, o desenvolvimento de cadeias de produção e de infraestrutura, tudo voltado para a obtenção e desenvolvimento das capacidades, através dos projetos de transformação, adaptação e modernização das Forças Armadas, que podem ser executados por meio Consórcios de natureza privada.

Consórcios Públicos de natureza privada – esta modelagem trouxe muita polêmica para o mundo jurídico. A maioria dos juristas brasileiros encontra problema nesta nova identidade trazida pela lei dos Consórcios. Aduzem, em sua maioria, que a natureza privada não se relaciona com as atividades a serem exercidas pelos Consórcios Públicos. Não é de fato a natureza, mas a conformação dada pela lei a esta modelagem o que mais provoca a crítica doutrinária. Porém, é justamente esta inovação dada ao instituto que permite a instalação de uma esfera pública Não Estatal, de um ente privado, que pode ser gerenciado pelo Estado na condução das políticas e Estratégias voltadas à manutenção da soberania do país.

Sem maiores considerações sobre a natureza privada dos consórcios, Bandeira de Mello acrescenta que se trata de “autêntica aberração”. (MELLO, 2008, p. 653). Di Pietro, por sua vez, entende que, ainda que de natureza privada, o consórcio integrará a administração indireta. No seu entendimento, não há como uma pessoa jurídica política instituir uma pessoa jurídica administrativa para desempenhar atividades próprias da administração que o instituiu e deixá-la fora do âmbito de atuação do Estado. (DI PIETRO, 2006, p. 444)

Considerando a posição destes autores, é de fato irrazoável que consórcio de natureza privada não integre a administração indireta, na medida em que a doutrina é pacífica no sentido de que todos os entes criados pelo poder público, para a realização dos serviços descentralizados, integram a Administração Direta (nos casos em que não formam pessoa jurídica) ou a Administração Indireta (quando formam pessoa jurídica).

No entanto, esta proposição encontra assento somente quando se considera a realização de

⁴⁰ **Incubadoras** - Podem ser definidas como empresas ou projetos destinados à criação ou o desenvolvimento de pequenas empresas, auxiliando-as nas primeiras etapas de sua existência. Constituem-se enquanto um mecanismo para a estimulação de empreendimentos, ajudando o empreendedor, tanto no desenvolvimento do negócio, quanto no processo de criação e produção de um novo produto (CENTRE FOR STRATEGY AND EVALUATION SERVICES, 2002, p. 22). Portanto, pode influenciar, diretamente, na direção sobre o que e como será desenvolvido. No Estado do Rio Grande do Sul, a CIENTEC se presta à esta tarefa, como forma de contribuição ao desenvolvimento local.

um Consórcio Público para a prestação de um serviço público. Ocorre, contudo, que a lei ao estabelecer a possibilidade de constituição dos Consórcios de natureza privada, atende a necessidade de realização de outros objetos, não determinados, definidos na expressão “interesse comum”, descrito no Art 1º. Por esta via, estão inseridos qualquer atuação que relacione com o interesse público, podendo ser a formulação e condução de uma política pública, a execução de uma obra, o desenvolvimento de um centro de tecnologia, uma rede de fiscalização, enfim, tudo aquilo que se estabelecer como sendo de interesse público ou social. Neste sentido, destaca-se a redação dada pelo Art 14, que autoriza o estabelecimento de convênio entre a União e o Consórcio Público, para descentralização e prestação de política pública em escala. Note que o dispositivo adotou o termo genérico ao se referir aos Consórcio Público, podendo ser ele de natureza pública ou privada. Isto possibilita, por exemplo, um convênio da União, de um Consórcio Público formado pela União, um Estado e seus municípios para a construção de um pólo ou complexo industrial de defesa.

Uma das causas de grande incômodo a doutrina é a alteração na forma de instituição do Consórcio Público de natureza privada, ao exigir a ratificação legislativa. Isto porque, de modo geral, as pessoas jurídicas de natureza privada, criadas pela Administração Pública para o exercício de suas funções, exigem apenas autorização legislativa para sua criação. Como confirma Marçal Justem Filho (JUSTEN FILHO, 2006, p. 280).

Contudo há que se pesar que se trata da criação de um novo ente administrativo que poderá exercer não só a atividade delegada por um órgão vinculado, mas que terá autonomia do processo decisório para o cumprimento de sua finalidade, enquanto Estado, assim representado, devendo-se portanto, apesar do descontentamento e da aparente estranheza, adequar as antigas concepções a esta realidade.

Sua criação, portanto, deve seguir observando as regras impostas pela lei específica, em primeiro plano a lei 11.197 e, subsidiariamente, o Código Civil e a Lei 9.790, de 99.

Por ausência de disposição legal expressa, os Consórcios Públicos de natureza privada não foram qualificados como parte integrante da Administração Pública Indireta, diferentemente daqueles constituídos sob o regime de direito público. Aqui mais uma vez verifica-se a importância desta modelagem, que cria um ente privado, ligado à Administração, não por força de lei, mas de acordo com a vontade dos partícipes. Ou seja, será via Estatuto a determinação de como será realizado este vínculo, que deve ser estabelecido a critério dos Entes da Federação que o compõe, já no protocolo de intenções. Pode, portanto, estar ligado a Administração indireta (p.e. Exército) ou mesmo à Administração direta (p.e. Ministério da Defesa).

Este modelo de instituição poderá realizar funções administrativas, mas sob a forma de direito privado, dirigida pelo controle estatal. Há que se considerar, ainda, que na hipótese em que o

consórcio seja formado para a realização de um objeto de interesse comum, e que o serviço público a ser prestado não seja típico do poder público, sua atividade será descentralizada, como ocorre com alguns entes da administração indireta, assemelhando-se, por exemplo às Empresas Públicas.

A elaboração deste modelo não fica tão clara na lei específica, necessitando de algumas associações e interseções legais. Desta forma, quando de natureza privada, o consórcio assume a forma análoga a de associação civil, nos moldes apresentados pelo Art 44, do código civil, sendo regido por este instituto naquilo que não afrontar o disposto na Lei 11.107, a qual tem a sua aplicação subsidiária:

Art 44 – São pessoas jurídicas de Direito Privado:

- (i) as associações;
- (ii) as sociedades;
- (iii) as fundações;
- (iv) as organizações religiosas; e
- (v) os partidos políticos.

Por exclusão, enquadram-se os consórcios públicos dotados de personalidade de direito privado na categoria das associações, tendo em vista sua configuração disposta no art. 53 do mesmo Texto, já que se constituem pela união de pessoas (no caso, entes federativos) que se organizam para fins não econômicos.

Naquilo que não for expressamente derogado pelo direito público, o consórcio público de natureza privada rege-se-á pelo Direito Civil.

Para a sua constituição deve-se observar a mesma complexidade no procedimento constitutivo do consórcio público de natureza pública acrescentando a fase de constituição regular, nos termos da legislação comum, da associação civil.

Portanto, o inciso II do art. 6º da Lei 11.107/05, indica a necessidade de, após a ratificação do protocolo de intenções, se providenciar a inscrição do ato constitutivo com o respectivo registro em Cartório, cumprindo as etapas determinadas pelo Art 45, do Código civil.

Apesar da aproximação com as Associações Cíveis, é importante a ressalva de que a lei não reconhece os consórcios públicos como tal. A lei 9.790, de 1999 assim define:

Art. 2o Não são passíveis de qualificação como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, ainda que se dediquem de qualquer forma às atividades descritas no art. 3o desta Lei:

[...]

XII - as fundações, sociedades civis ou associações de direito privado criadas por órgão público ou por fundações públicas

Neste sentido, muito oportuno o entendimento de Di Pietro, no sentido de que os Consórcios

Públicos de natureza privada se assemelham às Fundações Públicas de personalidade de direito privado e às empresas estatais, diferindo das mesmas no que diz respeito à constituição de identidade jurídica própria.

A estrutura para a constituição do Consórcio de natureza privada se alinha ao desenho da estrutura pensada como esfera pública não-estatal, sobre a qual Bresser-Pereira apresentou a seguinte ideia:

O processo de publicização deverá assegurar o caráter público, mas de direito privado da nova entidade, assegurando-lhes, assim, uma autonomia administrativa e financeira maior. [...] As novas entidades receberão por cessão precária os bens da entidade extinta. Os atuais servidores da entidade transformar-se-ão em uma categoria em extinção e ficarão à disposição da nova entidade. O orçamento da organização social será global; a contratação de novos empregados será pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho; as compras deverão estar subordinadas aos princípios da licitação pública, mas poderão ter regime próprio. O controle dos recursos estatais postos à disposição da organização social será feito através de contrato de gestão, além de estar submetido à supervisão do órgão de controle interno e do Tribunal de Contas. (BRESSER-PEREIRA, 2016, p. 16)

O sincronismo que se percebe entre a proposta apresentada por Bresser-Pereira e os Consórcios Públicos é tal que se pode conferir verdadeira relação de identidade entre ambas, de forma que não se pode olvidar do papel dos consórcios na materialização destas estruturas, cumprindo exatamente os desígnios de eficiência e economicidade, sem, contudo, perder a tutela gerencial do Estado, sobretudo nas questões estratégicas em que devem atuar os Consórcios aqui descritos.

O autor vai além e, ao comparar sua definição sobre Organizações Sociais, pode-se estabelecer, claramente, a relação entre a sua proposta e o instituto dos Consórcio Público em sua natureza privada, que veio bem depois da proposta da Reforma:

Organizações sociais serão organizações públicas não-estatais — mais especificamente fundações de direito privado — que celebram contrato de gestão com o Poder Executivo, com aprovação do Poder Legislativo, e, assim, ganham o direito de fazer parte do orçamento público federal (BRESSER-PEREIRA, 2017)

Destaca-se, neste sentido, a possibilidade de, ainda que de natureza privada, os Consórcios poderem ser contratados por inexigibilidade de licitação, conforme dispõe o Art 2º, parágrafo, 1º, III. Contudo, o Art 6º, parágrafo, 2º, limita a atuação das aquisições por parte dos Consórcios à lei de licitações e contratos.

Cabe, ainda, apresentar parecer crítico emitido pelo jurista Miguel Reale que, a despeito de claro descontentamento com a proposta do instituto dos Consórcios Públicos, reafirma as possibilidades aqui descritas sobre o mesmo, ratificando a identidade dos Consórcios Públicos com

a Esfera Pública Não Estatal e a sua função dirigente na condução das estratégias de defesa.

Na opinião do jurista, a lei dos Consórcios Públicos veio dar novo sentido à organização federativa do país, uma vez que cria uma entidade autônoma, com personalidade jurídica própria, ao lado da Administração indireta para o exercício de determinadas funções do Estado.

O que mais chama a atenção do autor, no entanto, é a possibilidade do Consórcio dirigir ou intervir em políticas públicas, por meio da gestão associada, exercendo as funções típicas do poder público, como uma nova figura jurídica. Assim, o autor questiona: “Quem não percebe que o consórcio público é, inconstitucionalmente, equiparado às três Unidades que compõem a nossa Federação?” (REALE, 2004)⁴¹

A resposta a este questionamento é o que confere aos Consórcios Públicos as características necessárias ao empreendimento da retomada do processo de desenvolvimento da defesa no país, reconstruindo a base industrial de defesa e proporcionando a obtenção das capacidades estratégicas.

Assim, o que se vislumbra na aplicação destas estruturas é na constituição de organismos se desincumbam de materializar as ações de desenvolvimento de tecnologias e estabelecimento de cadeias de produção a partir da cooperação interfederativa, que pode realizar-se pela constituição de complexos industriais de defesa ou instituições de desenvolvimento tecnológico, estabelecida por técnicos dos diversos setores governamentais, associados aos centros universitários (públicos e privados) que, por sua vez, poderão estabelecer relações de cooperação por via de convênios, Parceria Público-privada, ou mesmo consórcios privados – nacional ou internacional – que permitam o estabelecimento de escala e escopo na produção, bem como a absorção da propriedade intelectual das tecnologias a serem implementadas.

3.2.5 Diferenças entre Consórcios Públicos e Convênios de Cooperação

Até a edição da lei dos Consórcios era muito comum a associação de entes da federação para atuação em forma de convênio. Isto ocorria, também, porque o próprio Art 241 da Constituição não os diferencia, sequer os define, colocando as duas figuras como instrumento da cooperação interfederativa. No entanto, após a edição da lei dos Consórcios, a diferença entre os institutos é crucial, principalmente porque a lei deu aos Consórcios Públicos um sentido muito maior e mais específico.

Por este motivo cabe aqui um conhecimento breve sobre os convênios de cooperação, para

⁴¹ Parecer elaborado por Miguel Reale e dirigido ao O Dr. Mauro Arce, Secretário de Estado de Energia Elétrica, Recursos Hídricos e Saneamento, em resposta á solicitação de exame do texto do Projeto de Lei federal que “institui normas gerais de contratos para a constituição de consórcios públicos, bem como de contratos de programa para a prestação de serviços públicos por meio de gestão associada”. Item 7, p 5.

que se possa realizar as associações necessárias para a diferenciação entre os Consórcios Públicos.

Os convênios de cooperação, conforme descrição da emenda constitucional nº 19/1998, e alteração trazida ao art 241, da Constituição Federal, é uma das ferramentas legais para o exercício da gestão associada entre os entes federados.

A Lei 11.107, de 1993 não estabelece formalidades a serem seguidas na constituição dos convênios, aplicando-se aos mesmos os dispositivos que regulam os convênios em geral.

Na leitura de Bandeira de Mello, os Convênios de Cooperação são contratos realizados entre União, Estados e Municípios, sem que resulte deles a criação de pessoas jurídicas (MELLO, 2008, p. 654). Estabelecida, portanto, a primeira distinção entre Consórcios Públicos.

Por sua vez, Hely Lopes Meirelles defende que a partir da edição da lei 11.107, de 2005, a prestação de serviços públicos através da gestão associada só pode ser realizada através dos instrumentos nela previstos (MEIRELLES, 2008, p. 378). Desta forma, os convênios que são estabelecidos para a gestão associada na prestação de serviço públicos, devem ser estabelecidos segundo as normas para a instituição dos consórcios públicos.

Apesar da aparente semelhança, os dois instrumentos são bastante distintos, principalmente no que diz respeito ao seu desenho institucional. A primeira e principal diferença é em relação a autonomia e a segurança jurídica trazida pela formação de uma nova personalidade jurídica na instituição dos consórcios, o que não ocorre nos convênios.

Os consórcios, como pessoa jurídica da administração indireta, pode firmar convênios, contratos, acordos de qualquer natureza, estabelecer relações jurídicas com pessoas jurídicas de direito público e privado. Sendo de direito público, pode, ainda, promover desapropriações, instituir servidões ou exercer os demais poderes concedidos pelos entes consorciados.

Todas estas possibilidades não estão disponíveis na realização do convênio, que se presta a realização de uma atividade específica. Por não ser constituído de forma contratual, mas por acordo de vontades⁴², não cláusula que determine vincule os entes conveniados à conclusão dos serviços ou a prazo determinado, podendo os mesmos denunciar a relação estabelecida a qualquer tempo, sem previsão de qualquer sanção.

Dois grandes exemplos que ilustram a potencialidade dos instrumentos aqui descritos são a instituição da Força Nacional de Segurança e o Consórcio Olímpico.

Consórcio Público Olímpico, foi ratificado pela lei 12. 396, de 21 de março de 2011, com a finalidade de coordenar as atividades de preparação para os jogos olímpicos e garantir as obrigações

⁴² Di Pietro apresenta, detalhadamente, as diferenças entre contrato e acordo de vontades. Resumidamente, nos contratos os interesse são antagônicos, enquanto no acordo de vontades estes interesses são recíprocos, nos convênios há mútua colaboração, enquanto nos contratos há remuneração, entre outros. (DI PIETRO, 2006, p. 315).

assumidas perante o Comitê Olímpico Internacional, sendo denominado Autoridade Pública Olímpica⁴³.

Neste consórcio, firmado entre a União, o Estado do Rio de Janeiro e o município do Rio de Janeiro, podem ser verificados todos os procedimentos legais exigidos pela lei, inclusive a instituição do consórcio como pessoa jurídica de direito público, na forma de “autarquia em regime especial”, tendo gozado de todas as garantias que lhe conferem a lei, para o alcance dos objetivos propostos.

Importante notar que este consórcio não teve como finalidade a prestação de um serviço, mas a realização de um objetivo comum entre os consorciados, o que lhe difere dos convênios de cooperação.

Interessante, também a observação de que não foi possível encontrar, nas pesquisas realizadas, nenhum outro consórcio público firmado pela União, demonstrando a carência do uso deste instrumento na condução dos interesses do Estado.

A Força Nacional de Segurança, por sua vez, foi instituída, pela lei 11.473, de 2001, com nova redação dada pela lei 13.500, de 2017 e estabelece a possibilidade de cooperação entre os entes da federação para execução de serviços de segurança pública, devendo esta relação ser tratada na forma de convênio⁴⁴. Contudo, esta relação para emprego na segurança pública, cujo interesse é compartilhado por todos entes da federação e se insere no contexto de aplicação da Política nacional de Segurança, poderia ser constituído por meio de um Consórcio Público, o que, por consequência poderia traduzir em benefícios estratégicos, tanto na formação de uma massa mobilizável, quanto no desenvolvimento de tecnologias para uso dual, pelas forças de segurança pública, promovendo as demandas necessárias á produção de produtos com alto valor agregado, desenvolvendo a indústria no setor.

⁴³ “Art. 1º Ficam ratificados, na forma do Anexo, os termos do Protocolo de Intenções celebrado entre a União, o Estado do Rio de Janeiro e o Município do Rio de Janeiro para criação de consórcio público, sob a forma de autarquia em regime especial, denominado Autoridade Pública Olímpica – APO. CLÁUSULA QUARTA - DO OBJETIVO E DAS FINALIDADES - A APO tem por objetivo coordenar a participação da União, do Estado do Rio de Janeiro e do Município do Rio de Janeiro na preparação e realização dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, especialmente para assegurar o cumprimento das obrigações por eles assumidas perante o COI para esses fins” - Lei 12.396 e seu protocolo de intenções.

⁴⁴ “Art. 1º A União **poderá firmar convênio** com os Estados e o Distrito Federal para executar atividades e serviços imprescindíveis à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Art. 2º A cooperação federativa de que trata o art. 1º, para os fins desta Lei, compreende operações conjuntas, transferências de recursos e desenvolvimento de atividades de capacitação e qualificação de profissionais, no âmbito da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp). Parágrafo único. As atividades de cooperação federativa têm **caráter consensual** e serão desenvolvidas sob a coordenação conjunta da União e do Ente convenente.”

3.3 CONSÓRCIOS PÚBLICOS, BASE INDUSTRIAL E DEFESA E OBTENÇÕES

A ideia dos Consórcios se aproxima do eixo central de gerenciamento do Estado, na medida em que se identifica a necessidade de mobilização de toda a sociedade para a consecução dos objetivos definidos pela política nacional, visando o seu desenvolvimento.

De fato, conquanto a Defesa Nacional seja de interesse de todos, é possível a atuação dos consórcios no setor, considerando sua capacidade institucional de articulação, mediação e integração entre os entes da federação (entre si) e, destes com a sociedade.

O fundamento para o envolvimento de todos os setores da sociedade e dos governos encontra fundamento na origem do Estado. A Carta Republicana, já em seu primeiro dispositivo relaciona, entre os princípios da Federação, a soberania e a cidadania. Em seguida, no Art 21, III, delega à União a competência para a defesa destes princípios. A boa hermenêutica, neste caso, traduz a extensão desta responsabilidade. A Defesa nacional, à despeito da competência da União para organizá-la, planejá-la e executá-la é de interesse e de responsabilidade de toda a sociedade brasileira.

Uma das formas de organizar a nação para estabelecer a defesa de sua soberania pode ser visualizada segundo a imagem proposta pela Associação Brasileira da Indústria de Material de Defesa e Segurança (ABIMDES), que apresenta uma pirâmide que expressa a relação institucional para a defesa em blocos distintos, escalonados entre os responsáveis pela definição da política e estratégia nacional de defesa (segundo o art 21, III, CRFB – União), onde são tratadas as questões políticas e estratégicas.

No segmento seguinte, logo abaixo, as Forças Armadas, constitui o braço armado da defesa, a capacidade da sociedade de combater agressões externas. Também realiza seus planejamentos políticos e estratégicos, de acordo com as hipóteses de emprego. Fundamental neste planejamento é a previsão logística, que se relaciona diretamente com a mobilização e com as capacidades. O terceiro segmento, por uma sequência lógica, dada a sua ligação com a logística e, por conseguinte com a produção das capacidades militares, apresenta a Base Industrial de Defesa (BID). A Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID)⁴⁵, define a BID, como o conjunto das empresas e instituições, privadas ou públicas, inclusive sociedades de economia mista e organizações militares, que participam de uma ou mais etapas de pesquisa, desenvolvimento, produção, distribuição e manutenção de produtos de defesa (PNID, Art 2º, I). Por fim, na base da pirâmide, a “base nacional”, representada pela indústria geral e pelas infraestruturas que dão suporte à produção e ao

⁴⁵ Política Nacional da Indústria de Defesa, aprovada pela Portaria Normativa nº 899/MD, de julho de 2005.

desenvolvimento das capacidades nacionais, constituindo-se como fornecedora dos recursos básicos, tanto humanos como tecnológicos e industriais de base (siderurgia, metalurgia, bens de capital, mecânica, eletrônica, material de transporte, química, telecomunicações)⁴⁶.

Estabelecidos os segmentos e suas funções, o desafio é realização de sua integração de forma que todos possam estar direcionados e organizados sinergicamente, de acordo com as proposições estabelecidas pelas estratégias nacionais. Contudo, este óbice ainda não foi transposto, impedindo a formação de sua cadeia produtiva segura e a consequente obtenção das Capacidades de que o Brasil carece para projetar-se no cenário internacional.

Importante a observação da ABIMDS neste sentido. Como organização que reúne os elementos de produção de materiais de defesa no Brasil, é relevante sua visão sobre o assunto. Segundo a Associação:

[...] os blocos atuais estão afastados uns dos outros, indicando a dificuldade de interação entre eles. Por exemplo: alguns setores públicos ainda evitam tratar de assuntos militares; e alguns setores das Forças Armadas optam, muitas vezes, por comprar meios e equipamentos de defesa no exterior, em lugar do produto nacional. Finalmente, os blocos atuais estão fragmentados, revelando a falta de conjunto e a dificuldade de relacionamento entre seus próprios elementos. Por exemplo: os órgãos do Governo, as comissões do Congresso e os centros acadêmicos aparentam ter visões distintas sobre defesa; a Marinha, o Exército e a Aeronáutica ainda sustentam seu passado de independência; e o entendimento entre alguns elementos da BID, como as universidades, os centros de pesquisa e as áreas industriais, precisa ser aperfeiçoado. (ABIMDS, p 4).

O óbice não se apresenta somente na indústria de defesa. Cristina Almeida, apresenta o entendimento de Hélio Beltrão, em que o autor defende a hipótese de que o desenvolvimento econômico do Brasil carece de execução coordenada, exigindo a ação do governo na condução das estratégias de desenvolvimento, articulando, portanto, o compromisso político com o esforço nacional. (BELTRÃO, p. 55, 59-60⁴⁷ *apud* PEREIRA, 2006, p 44).

Tal pensamento demonstra a importância Consórcio Público, que se materializa como um instrumento dotado de capacidade de organização e gestão para articular, coordenar e gerenciar as atividades das entidades do Estado com fim a executar as políticas voltadas ao seu desenvolvimento. Assim, o Consórcio Público, tem o condão de se constituir, de acordo com ALMEIDA, enquanto “instrumento de racionalização da intervenção do Estado no domínio econômico, o qual, por meio de lei, serão estabelecidas as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado” (PEREIRA, 2006, p 44).

Esta definição, portanto, consolida o entendimento da adequação dos consórcios enquanto

⁴⁶ ABIMDE – CONCEITOS BÁSICOS, pág. 2

⁴⁷ BELTRÃO, Hélio. Descentralização e liberdade. Brasília: Editora Universidade de Brasília/Instituto Hélio Beltrão, 2002

veículos de instrumentalização das Estratégias Nacionais de Defesa que, em última análise, se constituem em diretrizes e bases para o desenvolvimento nacional, na medida em que descortinam a necessidade obtenção das capacidades nacionais e determinam o desenvolvimento da Base Industrial de Defesa como meio de para o desenvolvimento da indústria e dos setores tecnológicos no Brasil.

A Estratégia de Defesa Nacional está pautada, sobretudo, na manutenção da Soberania e no desenvolvimento interno, de forma a proporcionar o crescimento social e econômico do país, desenvolvendo suas capacidades e possibilitando a integração regional⁴⁸.

Desta forma, a constituição dos Consórcios Públicos viabilizam o estabelecimento e a criação de novas cadeias produtivas e de valor, a ampliação da infraestrutura de transportes, comunicação e energia, e a ampliação do provimento de serviços básicos como saneamento, saúde, educação, entre outros.

Em suma, como bem definido por Raul Cavedon Nunes (NUNES, 2015), trata-se da criação de novos Centros de Decisão Econômica, baseados na indústria de defesa em sinergia à indústria de bens de capital, de bens consumo e à economia de serviços.

Importa, portanto, que estabeleça a importância dos Centros de Decisão econômica e sua relação com as diretrizes impostas pela END.

Neste sentido, vale a observação muito oportuna de Fiani, que seguindo os passos de doutrinadores como Russeu e Mènard, se posiciona a favor de uma interseção entre o Estado e os entes privados para, sob a coordenação do primeiro, viabilizar a alavancagem de projetos estratégicos e que envolvam investimentos específicos e de retorno inseguro. Apresenta, portanto, a posição de Mènard sobre o assunto, que sustenta que o Estado em geral se situa em uma posição privilegiada para exercer o papel de centro estratégico em arranjos institucionais híbridos. (FIANI, 2014).

Desta feita, os Consórcios Públicos de natureza pública, constituídos sob a identidade proposta para as Casas de União, se constitui enquanto ensaio deste arranjo institucional, a quem cabe a função dirigente para mediar, coordenar, controlar e executar as políticas estratégicas e a

⁴⁸ **Livro Branco de defesa:** A infraestrutura de ciência, tecnologia e inovação dedicada à produção e disponibilização da tecnologia militar que caracteriza a BID, para as forças Armadas, é muito mais ampla que a indústria de defesa. Seus componentes devem atuar de maneira concatenada e integrada nas atividades de ensino e pesquisa básica, pesquisa aplicada, desenvolvimento e avaliação, projeto, fabricação de produtos, serviços e logística.

Estratégia Nacional de Defesa: Desenvolver a BID orientada para a obtenção da autonomia de tecnologias indispensáveis;

Política Nacional de Defesa: Compatibilizar os atuais esforços governamentais de aceleração do crescimento com as necessidades da Defesa Nacional [...] 5. [...] Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) e ao levantamento da viabilidade de estruturação de Arranjos Produtivos Locais (APL), com ações de infraestrutura econômica e social, para atendimento a eventuais necessidades de vivificação e desenvolvimento da fronteira [...]

obtenção das capacidades.

3.3.1 Os Consórcios e o SisDIA

Segundo a elaboração ensaística descrita, os Consórcios Públicos, enquanto pessoa jurídica autônoma, pode estabelecer o elo, ainda inexistente, entre os “segmentos” da produção de Defesa no país: Governo, Indústria e Universidade. Esta ligação, constitui-se, portanto, na materialização da chamada tríplice hélice.

A tríplice hélice se constitui em conceito ainda em fase de efetivação, cujo planejamento segue a orientação proposta pela Portaria nº 1.701, de 2016, do Comandante do Exército (SisDIA). Segundo a diretriz proposta pela norma em questão, a organização do sistema deve ser realizada em três níveis, que se relacionam segundo as suas funções:

Art. 7º O SisDIA de Inovação será organizado em três níveis: o Nacional, estratégico, no qual se concentrarão os esforços relativos aos setores da hélice governamental; o Regional, estratégico operacional, que estimulará as potencialidades regionais das hélices industrial e acadêmica; e o Local, operativo, que executará os projetos da Força ou contribuirá com os arranjos produtivos locais.

Com uma repetição inevitável, a norma exige a existência de um ente agregador entre as instâncias previstas, que possa consolidar, de forma efetiva as diretrizes alii estabelecidas. A formação de um Consórcio Público, como já dito, é o instrumento capaz de estabelecer as relações necessárias ao desenvolvimento destas diretrizes. Contudo, a portaria enquanto instrumento normativo administrativo emitido pelo Comandante do Exército tem pouca ou nenhuma força legal. Enquanto instrumento Administrativo se presta de forma muito eficiente a descortinar os caminhos e processos a serem estabelecidos. Contudo, se constituída em lei, constituir-se-á em importante instrumento de um sistema legal formado para alavancar a obtenção das capacidades nacionais.

É de entendimento corrente que são os fatos sociais que originam o Direito e não o contrário. De fato, ao observar a base normativa sobre a aquisição das capacidades é possível visualizar o desenho institucional criado para o estabelecimento das cadeias necessárias ao atendimento das necessidades pensadas por ocasião da formação e elaboração da Política nacional de Defesa.

Relacionam-se à este fato, a lei dos Consórcios Públicos (Lei 11.107, de 2005), a lei de Mobilização Nacional (Lei 11.631, de 2007), a Estratégia Nacional de Defesa (Decreto nº 6703, de 2008) e a lei de Aquisição de Produtos de Defesa (Lei 12,598, de 2012). Estas normas se constituem em complexa teia sobre a qual as capacidades nacionais podem desenvolver-se, por meio das

obtenções. Cada uma criada a partir de um fato relacionado à obtenção e desenvolvimento das capacidades. A proposta da lei do SisDIA, portanto, será mais uma linha a auxiliar nesta sustentação, em que cada uma destas normas tem sua atuação destinada a dar legitimidade a um aspecto do processo.

A Lei dos Consórcios públicos, como já demonstrado, surge da necessidade de um ente capaz de exercer a função dirigente para execução das variadas políticas nacionais. Esta necessidade foi descrita já em sua exposição de motivos na qual se destaca como uma das principais preocupações do Poder Legislativo. Do texto apresentado para a sanção presidencial, destaca-se o seguinte parágrafo:

A segunda grande preocupação é a carência de instrumentos de coordenação de políticas públicas de responsabilidade do Governo Federal, considerando especificamente aquelas executadas de forma conjunta com Estados e Municípios. Ao se constituírem como instrumento viabilizador de ações cooperadas e coordenadas entre os entes federativos, os consórcios públicos abrem a possibilidade de ampliar o alcance e aumentar a efetividade das políticas e da aplicação de recursos públicos. Para o Governo Federal, portanto, a criação e funcionamento de consórcios públicos têm a capacidade de alavancar, por meio da maior racionalidade da execução cooperada, o impacto de diferentes políticas públicas – saúde, saneamento, geração de renda, infra-estrutura, entre outras políticas de responsabilidade partilhada entre os entes federados. (BRASIL, 2004. p. 19).

Do texto proposto extrai-se a finalidade de coordenação, articulação e gerenciamento das políticas nacionais partilhadas entre os entes da federação, das quais, de certo, fazem parte as políticas relacionadas à soberania e à defesa da nação.

Em especial, a lei dos Consórcios Públicos relaciona-se à proposta de Reforma do Estado para suprir a lacuna deixada pela projetada esfera pública não-estatal. Embora muito implícito, o caráter dirigente associado à personalidade jurídica autônoma que passou a constituir os Consórcios Públicos, foi claramente percebido por Miguel Reale (REALE, 2004). Em parecer elaborado em resposta à consulta realizada sobre o projeto de lei que institucionalizava os Consórcios Públicos (projeto de lei nº 3,884, de 2004) o destacado jurista atenta que “o consórcio público que se pretende estabelecer vem criar, por vias transversas, uma nova entidade da administração indireta, ao lado da autarquia e da sociedade de economia mista instituída por lei”. Sua atenção é fixada, portanto, nas consequências que visualiza a partir desta nova possibilidade. Em seu parecer, destaca, ainda, que “o Projeto examinado dá ao Consórcio público uma configuração jurídica que conflita com os reais objetivos visados pelo Art. 241, transformando-o em entidade da administração indireta, com o mais amplo espectro de encargos e competências”. E mais, a grande preocupação exposta no parecer reside em que:

Nessa ordem de idéias, cumpre advertir que sempre a pretexto de “prestação de serviços

públicos por meio de gestão associada”, a União, como parceira do “consórcio público”, pode interferir em questões locais dos Estados e Municípios, até mesmo em assuntos pertinentes à proteção do meio ambiente (Art. 3º, VI) ou na gestão e proteção de patrimônio paisagístico ou turístico comum (Inciso IX). (REALE, 2004)⁴⁹

A destacada preocupação, contudo, vem ao encontro daquilo que se vem demonstrando ao longo desta pesquisa, no sentido de que é através dos Consórcios públicos que o Estado retoma o exercício de sua função dirigente, principalmente para a condução das políticas e estratégias de defesa.

A lei de Mobilização Nacional estabelece a necessidade de mobilização dos meios e capacidades nacionais, ainda em tempo de paz, para que se estabeleçam as capacidades Estratégicas e Militares aptas a garantir a defesa nacional.

A citada lei surge da necessidade de criação de um processo que envolva toda a sociedade e suas expressões de poder para a criação dos mecanismos de defesa. Relaciona-se ao fato originado pela intenção do Estado em promover o desenvolvimento das Capacidades nacionais, materializada pelas tratativas que deram origem ao Acordo Brasil -França, em 2005.

A Estratégia Nacional de Defesa constitui a rede de diretrizes a serem seguidas para a formação da Base de Defesa do país, tendo como um dos seus pilares as capacidades nacionais. Surge, também, do fato relacionado à projeção internacional do país e da necessidade de serem estabelecidas políticas de estado voltadas ao desenvolvimento das capacidades.

Por fim, a lei de aquisição de produtos de Defesa estabelece a especialidade e as particularidades com que devem ser tratadas as aquisições para a área de defesa no país. Neste sentido, estabelece os conceitos sobre o que são considerados produtos de defesa, quem está autorizado a realizar sua produção, os procedimentos para aquisição destes produtos em âmbito nacional e internacional e como estabelecer a base Industrial e Defesa.

Esta lei é uma consequência da necessidade de reorganização da Indústria de Defesa, descrita como um dos eixos estruturantes da END e do atendimento a diretriz ali descrita para que as capacidades militares sejam desenvolvidas em sinergia com o desenvolvimento das tecnologias nacionais.

Desta forma, a lei de aquisição de produtos de defesa tem por fim dar suporte à atividade industrial de defesa, possibilitando que o setor para se capacite para conquistar autonomia em tecnologias indispensáveis à defesa do País. Para tanto, estabelece regimes especiais, tanto jurídicos como administrativos, para mitigar os riscos e proporcionar o ambiente de resiliência necessário ao

⁴⁹ Parecer elaborado por Miguel Reale e dirigido ao O Dr. Mauro Arce, Secretário de Estado de Energia Elétrica, Recursos Hídricos e Saneamento, em resposta à solicitação de exame do texto do Projeto de Lei federal que “institui normas gerais de contratos para a constituição de consórcios públicos, bem como de contratos de programa para a prestação de serviços públicos por meio de gestão associada”. Item 5, p 2.

desenvolvimento da indústria. Em especial, a lei procurou estabelecer condições facilitadoras para as aquisições relacionadas à defesa, em complemento à lei geral de licitações e contratos – lei 8.666, de 1999.

Destaca-se, neste sentido, o enunciado no ítem 34, da exposição de motivos da medida provisória que antecedeu a lei em questão, da qual extrai-se o seguinte parágrafo:

34. O segundo eixo reflete o momento de inflexão histórica da atualidade brasileira, caracterizado pela ampliação das atividades de defesa que refletem sobremaneira na proteção aos diversos setores do Estado e da sociedade, cujos efeitos alcançam a projeção do País nos planos interno e internacional, este particularmente no âmbito da recém-criada Unasul, o que implica demanda de capacitação para fazer face ao ciclo de grandes eventos e desafios dirigidos ao poder público, tais como o Plano Estratégico de Fronteiras e os programas afetos às áreas nuclear, cibernética e espacial, além da efetiva participação nas atividades de segurança da Copa do Mundo de 2014 e dos Jogos Olímpicos de 2016. (BRASIL, 2011, p. 5).

Assim, com vistas a atender, de forma mais direcionada, as particularidades afetas à produção e desenvolvimento e materiais de defesa, foi editado o Decreto 7970, de 2013, que estabelece a Comissão Mista da Indústria de Defesa (CMID), tendo por finalidade assessorar o Ministro de Estado da Defesa em processos decisórios e em proposições de atos relacionados à indústria nacional de defesa⁵⁰. Contudo a CMID compõe-se exclusivamente dos órgãos governamentais, representando apenas uma hélice do sistema do qual deve ser composto o desenvolvimento da BID. Aí a necessidade das Casas de União, na forma de Consórcio Público de natureza pública.

Outra medida que merece ser aqui descrita, constante do Decreto 7.970, de 2013, é o Termo de Licitação Especial – TLE. Este termo se constitui enquanto elemento essencial para as aquisições realizadas com fundamento na lei do PRODE. Contudo, pelo que se extrai da conceituação dada pelo dispositivo legal, é antes um elemento de justificação para utilização da lei especial, em lugar da geral, do que um facilitador ou desburocratizador para as aquisições de produtos de Defesa. Por estes dois motivos, a “rede normativa” ainda não oferece a sustentabilidade suficiente a formação da esperada base Industrial de Defesa, em razão “vazios” deixados pela lei, que são preenchidos com a aplicação da lei geral de licitações – lei 8.666, de 1999.

A transformação da Portaria do SisDIA em lei é, portanto, muito necessária. Sua necessidade surge do fato de se estabelecerem, de forma legal, as ligações a serem estabelecidas entre os entes da federação para a formação da tríplice hélice, anunciar (taxativamente) os Consórcios Públicos como vetor de execução e implementação das estratégias de defesa e

⁵⁰ A CMID foi criada por meio do Decreto 7970, de 2013 – Art 2º. Toda a composição foi revogada pela lei.

estabelecer vias especiais e específicas que protejam e fomentem a indústria nacional de defesa, para a criação de uma Base Industrial de Defesa que possibilite a autonomia para o desenvolvimento das Capacidades Estratégicas.

Verificada a necessidade de elaboração de lei, a partir da portaria do SisDia, que promova maior eficácia para a retomada do desenvolvimento das capacidades nacionais, é importante identificar a origem dos recursos para realizar do intento, mormente quando se trata de recursos para aquisição dos produtos originários dos grandes projetos de defesa considerados neste estudo: PROSUB, ASTROS 2020, SGDC 1 e Centro de Defesa Cibernética.

Conforme já apresentado na seção referente aos Consórcios Públicos, estes entes constituídos enquanto personalidade jurídica autônoma, possui fontes de captação de recursos para o desenvolvimento de seus projetos. Contudo, ainda que se consigam os recursos para o desenvolvimento e produção dos meios, é preciso que o Estado, por via das forças Armadas, tenha condições concretas de arcar com os custos da compra.

O problema é a existência da lei do Teto dos Gastos Públicos, que limita, sobremaneira, a possibilidade de aquisição das capacidades militares, sem que haja profundo impacto em outros setores da economia. Este, portanto, outro fato a ser considerado na elaboração de nova lei que complemente a lei de Aquisição de produtos de defesa.

3.4 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

Por tudo, é possível identificar que o principal papel dos Consórcios Públicos, reside, no que se refere a Defesa Nacional, em realizar as transformações descritas, com o êxito esperado para a inserção do Brasil numa nova “hierarquia” (Waltz, 1979) sistêmica. Para tanto, é preciso que este instrumento seja empregado na reconstrução da Base Industrial de Defesa do país.

Ao assumir uma personalidade jurídica própria e de natureza privada, terá condições de viabilizar as obtenções necessárias ao desenvolvimento dos projetos nacionais, sob o manto das medidas normativas já adotadas, porém não executadas por ausência de um ente agregador, que se revista de personalidade para o exercício da função dirigente nos projetos voltados para as estratégias de defesa.

Sob esta perspectiva, pode-se concluir parcialmente que a relação a ser estabelecida entre Consórcios Públicos e Estratégia Nacional de Defesa resume-se em como este instrumento pode ser aplicado. Assim, esta conclusão parcial, se divide em duas seções para efeitos do que o consórcio pode resolver e do que permanece em aberto, para efeitos de estruturação da BID ou da SisDIA, a despeito da utilização do instituto.

O que o consórcio pode resolver:

Personalidade Jurídica – este é o benefício mais importante oferecido pelos consórcios. As mediações constituídas pelo dispositivo formado pela associação entre as casas de União (consórcio público-público) e o estabelecimento de consórcios público-privados constituem ente dotado de como personalidades jurídicas própria. Isto é, para todos os efeitos, capaz de celebrar contratos, contrair obrigações ou adquirir e alienar bens dentro e fora do país. Desse modo, os consórcios constituem-se enquanto sujeito jurídico-administrativo e político.

Os problemas da obtenção – justamente pelo fato de serem dotados de personalidade jurídica própria a quase totalidade dos problemas relacionados à obtenção podem ser resolvidos com os Consórcios. Foi isto que procurou-se demonstrar no tópico relacionado ao regime jurídico de obtenção. Apesar dos notáveis avanços representados na legislação brasileira sobre aquisições, pela Administração pública. Num breve apanhado, são elas: Decreto – lei 200, de 1967; Decreto-lei 2.300, de 1987; Lei 8.666, de 1993; Decreto 2.295, de 1997; lei 11.484, de 2007 e; Lei 12.598, de 2012 e Decreto 7970, de 2013.

Inicialmente, as licitações foram estabelecidas pelo Decreto – lei 200, de 1967, em seu Art 125. Por este diploma legal não havia previsão de atos especiais para aquisição de materiais ou produtos de defesa, sendo lícito ao Administrador a interpretação do parágrafo único, do Art 26, para adquirir por dispensa de licitação estes itens, sob a alegação de exclusividade do fornecedor ou notória especialização.

O ato normativo seguinte, Decreto-lei 2.300, de 1987, fez pouco avanço sobre o tema, apenas instituindo o parágrafo único, no Art 23, vedando as compras por licitação quando houver possibilidade de comprometimento da segurança nacional, reconhecido pelo Presidente da República.

Todos estes atos normativos foram revogados com a entrada em vigor da lei 8.666, de 1993, que tratou apenas do instituto das licitações. Por este ato normativo, foi mantido o dispositivo que tratava da vedação da licitação em caso de comprometimento da segurança nacional, no Art 24, IX.

Em razão da ausência de regulação para este setor específico, foi necessária a edição do Decreto 2.295, de 1997, que passou a detalhar os casos que estariam inseridos no Art 24, IX, da lei 8.666, de 1993, incluindo aí os produtos hoje definidos como PRODE.

Alinhada com esta normatização e com vistas ao desenvolvimento de tecnologias eletrônicas, a lei 11.484, de 2007, acrescenta no Art 24, XVIII, a modalidade de aquisição por dispensa de licitação aos produtos de alta complexidade e relativos a Defesa Nacional.

Por fim, a Lei 12.598, de 2012, estabelece um regime especial de aquisições e contratações para os produtos e sistemas de defesa, estabelecendo, em seu regulamento (Decreto 7.970, de 2013)

um Termo de Licitação Especial para aquisição dos PRODE, fechando a moldura legal especial para este tipo de obtenções.

Contudo, apesar do quadro normativo estabelecido, pouco se utiliza das condições especiais para as aquisições de Defesa. Isto pode ocorrer, em grande medida, em razão da ausência de um ente ou órgão – o que poderia ser estabelecido mediante Consórcio Público, para gerenciar e coordenar estas aquisições, mediando as relações entre Defesa, Indústria e Academia.

Arranjo produtivo local e polo industrial de defesa – como referido anteriormente os consórcios possuem personalidade jurídica própria constituindo um sujeito jurídico-administrativo e político. Sua estruturação importa para permitir o exercício da função dirigente, por parte das Forças. O exercício da função importa quer para coordenar, orientar ou dirigir a criação de polos industriais de defesa.

Deste modo, caberia ao dispositivo (Casas de União/Consórcio público-privado) efetivar a União entre os entes já discriminados na portaria da SisDIA: a Universidade, as empresas e a Força. A experiência do Arranjo Produtivo Local (APL) do Polo de Defesa e Segurança de Santa Maria (originalmente constituído por mais de 20 empresas) ilustra sobejamente a necessidade deste tipo de coordenação. Embora o município de Santa Maria, conhecida como a “capital dos blindados”, seja o lar do segundo maior contingente militar do Brasil (a 3ª DE), ser sede do centro de simulações do EB e sede da multinacional KMW (responsável pela fabricação dos tanques Leopard) a Força assistiu impotente a desarticulação e a ausência de sinergia entre os diferentes elementos do APL (FLORIO, 2018, p. 106).

Isso se deveu as limitações dos arranjos institucionais existentes e a falta de sinergia entre os elementos da Trílice Hélice (FLORIO, 2018, p. 107). Pois, de fato existe geração de conhecimento na Universidade e sua transferência para as Forças Armadas, entretanto, as empresas locais acabam por não usufruir deste processo (FLORIO, 2018, p. 107). O Consórcio poderia preencher a lacuna resultante das limitações dos arranjos institucionais existentes, provendo ascendência institucional e legal sobre as partes integrantes do APL.

Cláusulas *offset* – o dispositivo potencializa o aproveitamento da cláusula *offset* com maior isonomia. Atualmente a contrapartida feita pelo país que vende o sistema de armas frequentemente se dá em termos de serviços ou até mesmo de commodities agrícolas. No primeiro caso, descaracteriza-se a noção de compensação, constituindo-se de fato mais em uma remuneração adicional. Já no segundo, reproduz-se o mecanismo das trocas desiguais. Afinal, o valor agregado de commodities agrícolas é incomensuravelmente menor do que o da alta tecnologia. Por exemplo, a estruturação de um consórcio para a produção de um veículo utilitário permitiria que a contrapartida dos contratos internacionais de armamento se desse com produto sucedâneo. Isto é,

um bem equivalente, que para efeitos de comércio exterior é considerado também alta tecnologia.

Desse modo, os consórcios podem sustentar e fomentar a produção de bens que permitam melhor aproveitar o potencial contido nas cláusulas *offset* dos contratos internacionais.

O risco do *drawback* – como se verá no capítulo seguinte um dos maiores problemas da indústria de armamentos (tomar-se-á o caso do Osório) da indústria bélica brasileira foi a dependência das cadeias produtivas internacionais. Esta dimensão do consórcio relaciona-se também aos contratos internacionais, desta feita, a personalidade jurídica e a função dirigente servem para engendrar a integração regional.

Ela potencialmente oferece a escala e o escopo – sobretudo no âmbito da modernização e da adaptação, mas também da transformação – para a estruturação de cadeias produtivas regionais visando o domínio de insumos específicos.

Este é o caso dos motores à explosão e das turbinas a gás. Embora não estejam diretamente ligadas a transformação (computador, rede e Comando do Espaço) são essenciais para qualquer esforço de modernização ou adaptação sustentados. Afinal, de que servem os olhos e ouvidos da rede se não se dispõem de meios que corporifiquem algum tipo de capacidade de resposta. Para tanto são essenciais a produção de segmentos de ganho de capital (eg: turbina GE J-85⁵¹ e um motor à explosão de 1600 Hp⁵²).

A dependência das Forças destes insumos servem para ilustrar como os consórcios podem viabilizar cadeias produtivas regionais, evitando em tempos de paz o *drawback* e em situação de guerra reduzindo o risco de embargos bem-sucedidos.

O que o consórcio não pode resolver:

Limitações da Lei do PRODE – apesar da Lei 12598/2012, regulamentada pelo Decreto 7970/2013, prever a existência do Termo de Licitação Especial (TLE), que estabelece um instituto discricionário, legítimo posto que se trata de tema de segurança nacional, ela não descreve as condições de sua aplicabilidade. A bem da verdade, o TLE é antes mais um entrave burocrático para justificar a aquisição pela via especial, do que um facilitador que permita ao agente a discricionariedade sobre a utilização da lei especial.

Como já exposto, a expertise sobre este tipo especial de aquisição e o entendimento dos Tribunais (especialmente o Tribunal de Contas da União e os Tribunais Federais) sobre a aplicação destas normas poderia, desde logo, permitir as obtenções pelas vias existentes. Contudo, quando se

⁵¹ Turbina da General Electric que atualmente é utilizada nos aviões F-5 do Brasil. AA turbina também é utilizada no Cessna A-37 dragonfly, operado, ainda em 2016, pela Colômbia (7), El Salvador (15), Guatemala (3), Honduras (9), Peru (24), Uruguai (12). A turbina não se produz mais em seu país de origem.

⁵² Caso do Super-Tucano, que teve a venda impedida para a Venezuela devido aos direitos de propriedade de componentes eletrônicos para o motor, adquiridos dos EUA. Mesmo motor poderia ser utilizado no MBTX.

trata de importação, a legislação silencia, ficando o agente da Administração muito vulnerável às intempéries da subjetividade e dos posicionamentos políticos.

Por isto, a necessidade de um dispositivo legal mais claro, que possibilitasse a aplicação da especialidade, de acordo com a lei já vigente, tratando, inclusive, das aquisições no exterior, tirando da lei 8.666, de 1993, qualquer ingerência sobre os PRODE.

Disponibilidade orçamentária – a construção de armamentos envolve planejamento plurianual e a contabilidade das empresas é realizada no âmbito do ano fiscal específico. Assim, há um descompasso entre o ritmo governamental e o setor privado. Da parte do setor público existem contingenciamentos ou simples descontinuidade em função de mudança no governo que comprometem o estabelecimento de parcerias duradouras e confiáveis. A Lei 11079, das Parcerias Público Privadas prevê o instituto de concessão-administrativa (que por disposição expressa só pode ser empregado em termos plurianuais) que pode beneficiar o consórcio público privado. Contudo, a previsão legal da estruturação do arranjo não assegura o fundamento de seu funcionamento que é a disponibilidade orçamentária. Assim, se faz necessária uma Emenda Constitucional, em termos semelhantes à EC 95, do Teto de gastos. Só que desta feita assegurando um percentual fixo para as “4 Grandes” (Submarino Nuclear, Astros 2020, Satélite SDGC-1 e Comando Cibernético), na via inversa da EC 95.

Existência do Espaço Físico – a construção de um autentico complexo industrial supõe uma área do país dedicada especificamente ao desenvolvimento de PRODE. Isto inclui a criação de clusters, institutos de pesquisa, setores de P&D de empresas e um polígono de tiro para o teste de mísseis e munições. Nos EUA, o setor de pesquisa da Skunk Works situado em Ground Lake acabou tornando célebre a “Area 51”. A Rússia possuía seus equivalentes na cidade Asama¹⁷ e no polígono de Kapustiniar. A China, com a Cidade 404 e o Deserto de Gobbi. No Brasil, cogitou-se iniciativa semelhante em ao menos dois locais, no Campo de Instrução de Saicã (RS) e em Guaratiba (RJ). Hoje estes dois sítios não são mais adequados em virtude de suas dimensões reduzidas já não são compatíveis com as demandas relacionadas a produção de aeronaves hipersônicas, foguetes ou mísseis. Um consórcio público-privado mediante concessão pode facilitar as tarefas relacionadas a aquisição preparo e construção de um complexo deste tipo. Apesar dos Consórcios resolverem parte do problema, a decisão de um empreendimento deste porte vai além do que faculta a Lei dos Consórcios ou das Parceiras Público Privadas.

A Conversão da Portaria do SisDIA em Lei – do mesmo modo, conquanto a portaria do SisDIA preveja explicitamente a articulação do complexo acadêmico militar e industrial, sua área de abrangência restringe-se ao Exército Brasileiro. Ela não é aplicável à demais Forças. E, nem mesmo, à administração federal como um todo, muito menos a administração pública em geral (que

inclui Estados e Municípios). Nesse sentido, a portaria do SisDIA deveria constituir-se em Lei Geral que, independente dos consórcios, legislasse sobre a construção de armamentos no âmbito do território Nacional. Esta Lei Geral teria teor semelhante ao do Decreto 9637/2018, que instituiu a Política Nacional de Segurança da Informação, que dispõe sobre a articulação de toda administração pública federal para este tema e casos para dispensa de licitação, reunindo a solução para todos os problemas legislativos aqui apresentados.

4 OS CONSÓRCIOS PÚBLICOS E SUA INSERÇÃO NAS ESTRATÉGIAS DE DEFESA

Neste capítulo procura-se elucidar a relação proposta entre consórcio e Capacidade Estatal. Neste sentido, pretende-se demonstrar que os consórcios são: instrumento de alavancagem para inserção na transição tecnológica ora em curso (terceira revolução industrial); o elemento substantivo de realização da Esfera Pública não estatal, tomada como núcleo central da reforma do estado, conforme exposição de motivos feita pelo então Ministro Luis Carlos Bresser-Pereira (1995); elemento de gestão – sujeito econômico, jurídico e administrativo para a obtenção do centro de decisão econômica (FURTADO, 1962, p. 109-116).

Daí a estrutura do capítulo: parte-se das lições do caso do tanque Osório, acerca da endogeneidade (seção 4.1). O aprendizado expresso no marco legal da defesa no Brasil (seção 4.2); descrevendo-se brevemente o processo de Transformação do Exército (4.3). E, por fim, (4.4) aborda-se a política de obtenção de produtos de defesa (lei nº 12.598, de 21 de março de 2012)⁵³, cuja agenda de aquisição, no nível estratégico, já foi referida na introdução (os Quatro Grandes), desdobrada também no âmbito operacional e tático. As obtenções dão conta de dois indicadores: da importância do consórcio e da modalidade pela qual se dá a transformação militar no Brasil (“holística”).

Como referido na introdução, por endogeneidade (NEVES JÚNIOR, 2015, p. 31) entende-se a capacidade de dominar e internalizar a produção de equipamentos, de plataformas e processos de fabricação. A endogeneidade reveste-se de uma tripla importância: evitar o *drawback* isto é, a ausência de controle acerca do preço final do produto em virtude da dependência de fornecedores externos; produzir sinergia, nos termos já referidos na END entre a defesa e o desenvolvimento – o que também demanda endogeneidade da cadeia produtiva; caso o país veja-se envolvido em uma conflagração, minimizar os prejuízos produzidos pelo embargo internacional.

Desse modo, a endogeneidade torna-se elemento fundamental para o sucesso dos projetos estratégicos aqui referidos como Quatro Grandes, dos quais também se trata adiante.

⁵³ **Produto de defesa** – nomenclatura estabelecida pela lei nº 12.598, de 21 de março de 2012, que trata sobre normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa. A norma define como produto de defesa “todo bem, serviço, obra ou informação, inclusive armamentos, munições, meios de transporte e de comunicações, fardamentos e materiais de uso individual e coletivo utilizados nas atividades finalísticas de defesa”.

4.1 LIÇÕES DO OSÓRIO: ENDOGENEIDADE

Nesta subseção procura-se ilustrar em termos muito breves, através do caso do Carro de Combate Principal Osório as debilidades e percalços que no passado inviabilizaram a Base Industrial de Defesa no país. Naturalmente, sempre houve a onipresença da ausência de fundos. Porém, para além do desafio representado pela obtenção do investimento subjazem outras determinações, de igual ou superior importância. Entre estas pode se destacar a questão da endogeneidade, da transferência de tecnologia, de sorte que o país possa obter autonomia neste quesito.

Apesar do Osório constituir-se em um caso de sucesso de um Produto de Defesa, sua diversidade de componentes importados e a falta de domínio sobre a sua cadeia produtiva inviabilizou a produção deste Carro de Combate Principal. As únicas partes componentes do carro, desenvolvidas pelo Brasil foram o chassi e a blindagem (esta desenvolvida por engenheiros britânicos, com a mais nova tecnologia da época, para a Engesa). As demais partes do equipamento foram desenvolvidas em diferentes países, a saber: da Alemanha, vieram a transmissão e o motor TBD 234 – da MWM; do Reino Unido, a suspensão e a torre – fornecida pela Vickers, bem como o canhão 105 mm utilizado na versão nacional e o sistema de controle de fogo; A Bélgica forneceu o periscópio, junto com a França, que também forneceu o canhão 120 mm (GIAT CN120 G1), para versão a vendida para a Arábia Saudita e, por fim, a Phillips, holandesa, forneceu o sistema de visão noturna (BASTOS, 2012. p 329).

Como se vê, a Engesa criou um veículo de combate inteiramente nacional, no estado da arte de sua época. Mas, como, em certa medida, é inevitável, dependente de componentes importados.

É justamente a inevitabilidade das parcerias internacionais o que nos trazem aos consórcios. Antes, porém, cumpre referir aos Arranjos Híbridos de Geometria Variável (FIANI, 2013) e aos Arranjos Produtivos Locais (TATSCH, 2014). Cumpre salientar que, são eles que permitem a realização da esfera pública não estatal – prevista, mas não realizada, no âmbito da reforma do Estado – que cumpririam uma dupla tarefa: externamente, servir como sujeito jurídico para aquisição de patentes e direitos de propriedade intelectual referentes aos produtos de defesa. Trata-se, em suma, de um tríplice arranjo, para além da integração militar Sul-americana, para efeitos de escala e escopo, teríamos: parceria Sul-Sul (Israel, Índia e África do Sul); parceria Sul-leste (Rússia e China); parceria Sul-Norte (Europa e EUA), conforme já proposto por Paulo Fagundes Vizentini (1995, p.261) que tratou em sua tese de doutorado, justamente sobre a relação entre a política externa e o desenvolvimento do Brasil.

Em suas linhas mais gerais, uma concatenação no âmbito interno, já está prevista pelo

Exército Brasileiro através da Portaria 1.701, de 21 de dezembro de 2016, emitida pelo então comandante do Exército, general Eduardo Villas Bôas. A já referida portaria procura implantar o Sistema Defesa, Indústria e Academia de Inovação (SisDIA de Inovação), que tem por fim criar os estímulos necessários para permitir a potencialização das capacitações tecnológicas e produtivas nacionais, promovendo esforços a partir da área governamental, para impulsionar as áreas produtiva e acadêmica com vistas, por meio da inovação tecnológica, contribuir com o desenvolvimento nacional, visando à busca das capacitações produtivas brasileiras de Produtos e de Sistemas de Defesa e duas, o que se traduz na tríplice hélice (BRASIL, 2016).

Entretanto, como esta portaria somente diz respeito ao Exército Brasileiro, esta tentativa de concatenar os arranjos produtivo e a política de defesa se torna insuficiente, por não abranger nem as demais Forças, nem a Administração Pública Federal como um todo e os entes federados e, por certo, iniciativas que envolvam empresas estrangeiras (o relacionamento com estas não foi abarcado no novo arcabouço legal das empresas estratégicas de defesa e produtos de defesa).

4.2 O MARCO LEGAL DA DEFESA NO BRASIL

Em 1996, o Estado Brasileiro lançou sua Política nacional de Defesa. Após um longo período, o país tem um marco legal que define uma concepção política de defesa, identificando estratégias e objetivos que se complementam na construção de uma potência forte e desenvolvida. Foi a primeira vez que o Brasil estabeleceu uma política de defesa de forma conjunta, integrando ministérios e as três Forças Armadas, visando, também, a conscientização da sociedade brasileira sobre o tema.

A ideia de uma Política Nacional de Defesa sinérgica com a sociedade já havia sido apresentada pelo General Goes Monteiro, na década de 1930, porém, nunca foi efetivamente realizada como uma política pública.

Neste sentido, o general Goes Monteiro identifica a necessidade de criação do Conselho Supremo de Defesa Nacional como órgão responsável por estabelecer uma relação entre as instituições políticas, econômicas e sociais do país e, assim, através da cooperação mútua, realizar um diagnóstico da situação do país e estabelecer “as diretrizes mais certas para abordar e resolver, por etapas progressivas, a pluralidade da nacionalidade, dentro das previsões mais ajustadas à realidade e à relatividade das coisas, sem os “*a coups*” que produzem as improvisações à falta de orientação e de continuidade”. (MONTEIRO, 1932, p. 143).

Assim como no período do Estado Desenvolvimentista da Era Vargas e do regime militar, o país pretendia o desenvolvimento de suas capacidades, aliado ao desenvolvimento socioeconômico.

Entretanto, diferentemente daquele período, hodiernamente, um modelo baseado mormente na intervenção estatal direta e de suas empresas não seria mais possível. Esta impossibilidade se daria principalmente devido aos custos do Capitalismo Monopolista de Estado (CME), conforme definido anteriormente – modalidade de gestão econômica e política basilar do Estado Desenvolvimentista. Por sua vez, estes custos estariam relacionados a uma mudança de situação no Sistema Internacional provocada pela guerra Irã-Iraque (1979-1988).

A guerra Irã-Iraque, naquilo que é relevante para a análise em tela, foi acompanhada por um choque nos juros externos, ou seja, um aumento das taxas básicas de juros nos países centrais . O resultado desta conflagração que se estendeu por quase dez anos, foram: choque dos juros externos; Crise da dívida externa; recessão e hiperinflação. O aumento do juros externos, impediu a política de investimentos estatais financiados amplamente pelo endividamento externo. O que resultou em uma crise da dívida externa, corte de investimentos e pressão de credores internacionais. A consequência direta disto foi um processo recessivo e simultaneamente inflacionário.

Do mesmo modo, o modelo econômico resultante do plano real, baseado no consumo e no consenso macroeconômico, se tornou progressivamente insustentável após a guerra do Iraque de 2003. Os gastos dos EUA com esta guerra acabou resultando na crise de 2008, que desacelerou o crescimento econômico mundial e derrubou o preço das commodities (principal fonte brasileira de dólares). Com esta crise o modelo baseado em juros internos altos, para atração de investimento externo e controle inflacionário, também tornou-se insustentável.

Como resultado, mais um ciclo recessivo de abateu sobre o país. O modelo de crescimento econômico baseado no consumo se esgotou e as condições para a transição para um modelo baseado no investimento não se confirmou. A manutenção dos juros altos, como forma de controle da inflação, impediu o financiamento de novos empreendimentos de vulto por parte da iniciativa privada, enquanto provocou uma crise da dívida pública, impedindo o Estado de incentivar a atividade econômica.

Desse modo, neste quadro de condições adversas, o Instituto dos Consórcios Públicos-Privados se pretende um mecanismo para efetivar uma política de construção de Capacidades. O Consórcio pode otimizar a capacidade de investimento privada, aliando diversos setores produtivos de forma sinérgica e, simultaneamente, mantendo a capacidade dirigente do Estado. Assim, aliado ao arcabouço normativo, constitutivo da política de defesa vigente, o Instituto dos Consórcios, se presta como ferramenta de efetivação destas políticas, conduzindo, fomentando e viabilizando os investimentos e o desenvolvimento das indústrias e das tecnologias essenciais para o atual momento de transição tecnológica – cumprir tarefas inconclusas da segunda fase da 2ª Revolução Industrial, transitar para a 3ª Revolução Industrial e se posicionar para uma inserção positiva na segunda fase

da 3ª Revolução Industrial.

Já em sua apresentação, a Política Nacional de Defesa (PND) ressalta sua importância no estabelecimento de um vetor que permita a construção da Defesa Brasileira seguindo os princípios democráticos e com vistas ao atendimento das necessidades específicas da nação, criando um modelo brasileiro, para o Brasil. Como se depreende do fragmento abaixo:

Em comum, os documentos pavimentam o caminho para a construção da Defesa que o Brasil almeja. Uma Defesa moderna, fundada em princípios democráticos, capaz de atender às necessidades de uma nação repleta de riquezas e inserida num mundo turbulento e imprevisível como o atual. (BRASIL, 2013, p. 7)

Aliando este exposto ao SisDIA, que caracteriza a Tríplice Hélice – Defesa, Indústria e Academia – como, de modo sinérgico, os principais agentes de um processo de inovação no âmbito do desenvolvimento de Capacidades, restaria ainda o vetor para cumprir esta tarefa. Nesse sentido, o Consórcio Público-Privado se apresentaria como este vetor, o eixo da tríplice Hélice, cumprindo a promessa de constituição de um modelo brasileiro estabelecido ainda pela PND.

Dentro da concepção de defesa esposada pelo documento, destaca-se a importância do desenvolvimento como sustentáculo da projeção internacional do país e de seu poder dissuasório. De fato, o estabelecimento das capacidades militares, não é um fator isolado. Antes, depende do desenvolvimento social e econômico do país, do grau de instrução de seus cidadãos e da capacidade industrial – visão esta coadunada com a posição de Waltz, que tem o P&D como o principal determinante das Capacidades. Esta visão é, portanto, um dos principais direcionamentos a serem seguidos – defesa e desenvolvimento devem andar juntos:

Esta Política pressupõe que a defesa do País é inseparável do seu desenvolvimento, fornecendo-lhe o indispensável escudo. A intensificação da projeção do Brasil no concerto das nações e sua maior inserção em processos decisórios internacionais associam-se ao modelo de defesa proposto nos termos expostos a seguir (BRASIL, 2013, p.11).

A máxima aqui representada, revisita os conceitos e a visão do General Goes Monteiro, Ministro da Guerra do presidente Getúlio Vargas, na década de 30, que entendia haver uma estreita relação entre Defesa e as demais políticas de desenvolvimento do Estado. Segundo o general:

A política geral, a política econômica, a política industrial e agrícola, o sistema de comunicações, a política internacional, todos os ramos da atividade, da produção e da existência coletiva, inclusive a instrução e a educação do povo, o regime político social – tudo, enfim, afeta a política militar de um país. (MONTEIRO, 1932, p 133).⁵⁴

⁵⁴ O General, ao apresentar estes argumentos, expressa a ideia de que o Exército é uma instituição política, devendo estar alinhado com todas as políticas nacionais, de onde pode retirar sua doutrina e potencial de guerra.

A Política Nacional de Defesa do Brasil, segue em alinhamento doutrinário com a abordagem feita pelo brigadeiro Covarrubias (2007), sobre as capacidades e transformação das Forças Armadas. A PND rearticula o pensamento sobre defesa no país, propondo um desenho novo, de transformação, através do qual serão desenvolvidas novas Capacidades Nacionais. A Estratégia Nacional de Defesa estabelece que “em face da indefinição das ameaças, as Forças Armadas deverão se dedicar à obtenção de capacidades orientadoras das medidas a serem planejadas e adotadas” (BRASIL, 2013, p. 127).

Este processo, implica na transformação das Forças Armadas. Esta Transformação diz respeito as capacidades de mobilidade e de travar a guerra centrada em rede no século XXI. Este princípio segue alinhado com uma tendência mundial, em que se verifica, também, uma mudança no sistema internacional, indicando a necessidade de se visualizarem novos rumos e alternativas. Ao analisar este processo, Rumsfeld, secretário de defesa dos Estados Unidos, avalia que “O antigo não serve mais”(RUMSFELD, 2002), e analisa uma nova concepção política de defesa americana, indicando a necessidade de uma transformação em suas Forças armadas, o que ocorreu no Brasil, com a publicação da PND. Assim relata sua opção estratégica:

[...] decidimos abandonar a antiga estratégia de ameaças, que dominou o planejamento da defesa de nosso país por quase meio século, e adotar uma nova abordagem, de “capacidades”, que se concentra menos em quem pode nos ameaçar e ou onde, e mais em como podemos ser ameaçados e o que é necessário para impedir e para nos defender contra tais ameaças. (RUMSFELD, 2002, p 15)

Então, a transformação é uma necessidade decorrente da evolução da guerra e da relação entre as nações. É preciso repensar o antigo, para se fazer o novo. Há, também, que se considerar a experiência e o aprendizado deixado por outros atores que decidiram empreender por este novo rumo. Neste caso, ao observar os passos seguidos pelo Estados Unidos, o Brasil se beneficia de aprender, também, com os erros, evitando muito dos custos do aprendizado para uma nova doutrina.

4.3 A TRANSFORMAÇÃO MILITAR NO BRASIL: BASE NORMATIVA DOS CONSÓRCIOS

Para comodidade do leitor e facilidade de exposição, dividiu-se esta seção em duas subseções. Na primeira (4.3.1) procura-se estabelecer os marcos conceituais da transformação. E, a seguir (4.3.2) descrever-se a experiência brasileira.

4.3.1 Antecedentes: descrevendo a transformação

O brigadeiro Covarrubias, tem uma posição particular sobre o processo de transformação, entendendo que há, sim, uma mudança sistêmica que exige uma evolução das estratégias, mas que existe, também, uma “cultura” latina de se replicar aquilo que é realizado pelos Estados Unidos⁵⁵ (COVARRUBIAS, 2007). Contudo, o militar tem uma percepção importante sobre a natureza das Forças Armadas. Algo que, segundo ele, deve ser a essência para que exista a Força e o trilha sobre o qual ele deva seguir em direção à proteção à sua nação:

[...] é vital compreender que as forças armadas se apóiam em pilares ou componentes básicos. O primeiro é a sua natureza, já que esta nasceu para cumprir uma tarefa que a sociedade lhe legou desde sua criação. O segundo é que o estado lhes dotou com uma estrutura jurídica ou de legalidade e o terceiro é que o estado lhes proporciona certas capacidades ou meios para que cumpram suas tarefas constitucionais de acordo com a estrutura jurídica vigente. estes componentes ou eixos básicos atuam entre si e ao serem modificados influenciam os outros. Portanto, as opções de reformar, modernizar ou transformar estão profundamente ligadas e ao alcance do que se necessita realizar (COVARRUBIAS, 2007, p. 16).

Segundo Covarrubias (2007), este processo, como um todo, promove a reestruturação das Forças e compreendem três conceitos que se interligam, e compõe a estrutura final daquilo será projetado como Força: Transformação, modernização e Adaptação. Assim os define:

Reitero que o nome da transformação está se impondo pelo impacto de seu significado na agenda de defesa dos EUA. No entanto, devemos esclarecer que atualmente na região se usa o nome como um sinônimo de um processo de mudança, reforma, modernização ou reestruturação, o que não significa necessariamente a mesma interpretação norte-americana. Numa conclusão teórica, poderíamos dizer que estão se usando três conceitos que no caso dos EUA são: adaptação, modernização e transformação. Para o caso latino-americano, me parece que as interpretações mais adequadas destes conceitos seriam: adaptação — que consiste em adaptar as estruturas existentes para continuar cumprindo com as tarefas previstas; modernização — otimização das capacidades para cumprir a missão de uma melhor forma e transformação — desenvolvimento das novas capacidades para cumprir novas missões ou desempenhar novas funções em combate. (COVARRUBIAS, 2007, p. 19).

Desse modo, é possível relacionar estes três conceitos com os desafios impostos pelas Revoluções Industriais, como tentará se fazer na sequência. Nesse sentido, a Modernização diria respeito à 2ª Revolução Industrial, otimização de capacidades relacionadas à internalização de plantas propulsoras, como desenvolvimento de motores, reatores e turbinas, adequando as Capacidades brasileiras ao padrão internacional de forma autônoma. A Transformação diria respeito

⁵⁵ A acertiva, no entanto, não se dirige ao Brasil, uma vez que a adoção do processo de transformação das forças Armadas, por meio da publicação da PND, foi anterior à ação Norte Americana. O que ocorre, contudo, é a dificuldade encontrada, no Brasil, de se implementar tal política.

ao ingresso na 3ª Revolução Industrial, a aquisição das novas tecnologias que alteram as capacidades e criam novas funções de combate, nesse caso o computador e a rede. Por fim, a Adaptação que consiste em adequar as capacidades já existentes às novas condições impostas 3ª Revolução Industrial e à endogeneização das tecnologias da 2ª Revolução Industrial.

No caso do Brasil, é possível identificar com clareza a adoção dos conceitos estabelecidos por Covarrubias, para a reestruturação das Forças Armadas. A Estratégia Nacional de Defesa identifica a necessidade da reestruturação das Forças Armadas, no sentido proposto pelo autor:

A presente Estratégia Nacional de Defesa trata da reorganização e reorientação das Forças Armadas, da organização da Base Industrial de Defesa e da política de composição dos efetivos da Marinha, do Exército e da Aeronáutica. Ao propiciar a execução da Política Nacional de Defesa com uma orientação sistemática e com medidas de implementação, a Estratégia Nacional de Defesa contribuirá para fortalecer o papel cada vez mais importante do Brasil no mundo. (BRASIL, 2013, p. 42).

Esta reorganização e reorientação de que trata a Estratégia Nacional de Defesa, decorre da identificação, como setores estratégicos essenciais para a defesa nacional, o setor espacial, o cibernético e o nuclear⁵⁶, exigindo, portanto, as ações correlatas a estes processos, como se pode identificar:

No que diz respeito a transformação, foi estabelecido o acordo militar Brasil-França, por meio do Decreto nº 6.011, de 5 de janeiro de 2007, que permitiu a obtenção do Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC-1), projetando o Brasil no seleto grupo de países que disputam o espaço. No mesmo passo, para o desenvolvimento do setor cibernético, o Ministério da Defesa, atribuiu a coordenação do setor ao Exército Brasileiro, conforme a Diretriz Ministerial do MD nº 14/2009. Em consequência, foi criado, em 2010, o Centro de Defesa Cibernética (CDCiber), com a missão de coordenar e integrar os esforços dos vetores da Defesa Cibernética.

No que diz respeito a modernização, sua execução vai ao encontro da estratégia que defende o setor nuclear, materializado pela obtenção do Submarino Nuclear de Ataque Brasileiro (SNBR), por meio do Decreto Legislativo nº128, de 2011, tendo sido ratificado pelo Plano de Ação estabelecido no Decreto Presidencial nº 8.630, de 30 de dezembro de 2005.

Não menos importante, o processo de Adaptação vem sendo realizado, prioritariamente, pelo Exército Brasileiro, notadamente no contrato para aperfeiçoamento da Viatura Blindada de Combate Obuseiro Autopropulsado (VBCOAP) – M109 A5+BR, e a Viatura Blindada de

⁵⁶ A Estratégia Nacional de Defesa defende, em suas diretrizes, a importância destes setores: Diretriz nº 6: Fortalecer três setores de importância estratégica: o espacial, o cibernético e o nuclear. Esse fortalecimento assegurará o atendimento ao conceito de flexibilidade. (BRASIL, 2013).

Transporte de Pessoal (VBTP) M113 A2Mk1BR, que busca atender às novas necessidades da Força, diante da necessidade de mobilidade identificada pelo processo de transformação.

Assim, será possível verificar que todos estes processos, que compõem a reestruturação das Forças Armadas, são ativos propulsores na obtenção de Capacidades nacionais e impulsionadores do desenvolvimento e da projeção do Brasil Potência.

A partir da Política Nacional de Defesa, diversas leis, decretos e normas administrativas vieram sustentar estas ações que objetivam dar o seguimento à política de estado de defesa. Porém, em muitos casos, ainda não se viu a efetividade destas medidas, talvez, devido à ausência de uma estrutura própria, pensada, desenvolvida e criada para pôr em prática determinados projetos, estratégias e políticas de estado. E é por este viés, que se poderá entender a necessidade da aplicação dos consórcios públicos.

Por este percurso, pode-se verificar, na estratégia brasileira, que seus pilares estão mantidos. A transformação aqui proposta não altera a essência da Força Terrestre, mas redireciona seus objetivos, exigindo, como afirmado pelo brigadeiro, novas capacidades. De fato, do mesmo modo que as guerras podem produzir avanços tecnológicos para serem empregados em tempo de paz, os avanços obtidos na paz podem, e devem, ser empregados na obtenção de capacidades para efeitos de dissuasão (evitar a guerra). Nisto consiste a evolução militar. Covarrubias estabelece esta relação, indicando que ocorre com os dispositivos militares, o mesmo que ocorre com a sociedade, aonde os avanços tecnológicos são uma rotina constante, sendo certo grande impacto deste avanço nos campos estratégico e tático (COVARRUBIAS, 2007).

O papel da indústria da capacidade produtiva, atualmente, tem tal importância que o governo americano, emitiu, em 2017, a Executive Order 1306⁵⁷, que realiza uma avaliação e entende pela necessidade de fortalecimento da Base Industrial de Defesa Americana, determinando ao Secretário de Defesa a confecção de um plano de ação que implementasse a nova estratégia nacional de defesa. O relatório deste plano foi publicado, em maio de 2019, no ao “ANNUAL REPORT TO CONGRESS FISCAL YEAR 2018”, com o título Industries Capabilities.

Neste relatório, o então Secretário de Defesa, James Mattis, conclui que para que se desenvolvam as três linhas de esforço delineadas na estratégia de defesa americana- letalidade para o combatente, fortalecimento de alianças e parcerias, e reforma dos negócios – é necessário que se desenvolva uma base industrial saudável, robusta e segura. Segundo o relatório, “sem uma forte indústria de defesa e um setor manufatureiro saudável, tanto nacionalmente quanto com aliados e

⁵⁷ **EO 1306** – Presidential Executive Order on Assessing and Strengthening the Manufacturing and Defense Industrial Base and Supply Chain Resiliency of the United States. Disponível em <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/presidential-executive-order-assessing-strengthening-manufacturing-defense-industrial-base-supply-chain-resiliency-united-states/>.

parceiros estrangeiros, não é possível garantir a segurança nacional”⁵⁸.

Com anterioridade, a PND (2013) do Brasil já reconhecia, a partir de uma análise do ambiente internacional, as vulnerabilidades existentes em relação ao domínio tecnológico, identificando a necessidade da posse e controle de tecnologias nos setores nuclear, cibernético e espacial, o que se associa diretamente, ao desenvolvimento de tecnologias domésticas para atendimento não só ao setor militar, mas à proteção e desenvolvimento da administração como um todo⁵⁹. Estabeleceu, então, três objetivos estratégicos que servem de baliza para o desenvolvimento das capacidades internas, com reflexo na projeção internacional do Brasil:

- desenvolver a indústria nacional de defesa, orientada para a obtenção da autonomia em tecnologias indispensáveis;
- estruturar as Forças Armadas em torno de capacidades, dotando-as de pessoal e material compatíveis com os planejamentos estratégicos e operacionais; e
- desenvolver o potencial de logística de defesa e de mobilização nacional. (BRASIL, 2013, p. 31).

Para que veja atendidos estes objetivos específicos, o documento estabelece a orientação para que se desenvolva, de forma conjunta e integrada, as capacidades industriais e tecnológicas do país:

7.7. Os setores governamental, industrial e acadêmico, voltados à produção científica e tecnológica e para a inovação, devem contribuir para assegurar que o atendimento às necessidades de produtos de defesa seja apoiado em tecnologias sob domínio nacional obtidas mediante estímulo e fomento dos setores industrial e acadêmico. A capacitação da indústria nacional de defesa, incluído o domínio de tecnologias de uso dual, é fundamental para alcançar o abastecimento de produtos de defesa (BRASIL, 2013, p. 32).

Extrai-se, portanto, a importância do estabelecimento de uma política pública voltada para o fomento e desenvolvimento da indústria nacional. Daí a necessidade de ser estabelecido um arcabouço normativo que contemple e permita esta relação o que se deu, em especial, por meio do Sistema de Mobilização Nacional – Lei 11.631, de 2007 (sua importância reflete no preparo contínuo das capacidades do país, desde a situação de normalidade, estabelecendo um marco para o desenvolvimento da indústria em alinhamento com as necessidades de defesa), da Lei 12.598, de 2012, que regula e estabelece as condições para aquisição, contratação e desenvolvimento de produtos de defesa e do SisDIA (Portaria 1.701, de 21 de dezembro de 2016), complementados por diversos outros instrumentos normativos que a fundamentam e seguem no caminho para a construção de uma Base Industrial de Defesa que permita a construção de Capacidades para uma

⁵⁸ ANNUAL REPORT TO CONGRESS FISCAL YEAR 2018. Pág. 29.

⁵⁹ Esta concepção está descrita nos itens 3.4 e 3.5 da PND (2013), quando se avalia o ambiente internacional.

inserção positiva do Brasil na 3ª Revolução Industrial.

4.3.2 Transformação: o Marco Legal Brasileiro

A Estratégia Nacional de Defesa (END), *pari passu* com a PND, estabelece as condições de viabilidade para o projeto de defesa desenvolvido para o país, identificando as ações a serem realizadas para a concretização do que foi estabelecido na PND.

Assim, desde logo, é imperioso reconhecer que a END se constitui no instrumento de implementação orientada e sistemática da PND, com vistas ao fortalecimento do poder nacional (BRASIL, 2013, p 42). A Estratégia Nacional de Defesa reconhece que o desenvolvimento das capacidades militares está intimamente ligado ao desenvolvimento da nação, entendendo que a integração entre estas vertentes políticas resulta na construção de uma nação forte e soberana:

1. Estratégia nacional de defesa é inseparável de estratégia nacional de desenvolvimento . Esta motiva aquela . Aquela fornece escudo para esta . Cada uma reforça as razões da outra . Em ambas, se desperta para a nacionalidade e constrói-se a Nação . Defendido, o Brasil terá como dizer não, quando tiver que dizer não . Terá capacidade para construir seu próprio modelo de desenvolvimento. (BRASIL, 2013, p. 42).

E acrescenta em seu ponto quatro:

4. Projeto forte de defesa favorece projeto forte de desenvolvimento. Forte é o projeto de desenvolvimento que, sejam quais forem suas demais orientações, se guie pelos seguintes princípios:

- (a) Independência nacional efetivada pela mobilização de recursos físicos, econômicos e humanos, para o investimento no potencial produtivo do País. Aproveitar os investimentos estrangeiros, sem deles depender;
- (b) Independência nacional alcançada pela capacitação tecnológica autônoma, inclusive nos estratégicos setores espacial, cibernético e nuclear. Não é independente quem não tem o domínio das tecnologias sensíveis, tanto para a defesa, como para o desenvolvimento; e
- (c) Independência nacional assegurada pela democratização de oportunidades educativas e econômicas e pelas oportunidades para ampliar a participação popular nos processos decisórios da vida política e econômica do País. (BRASIL, 2013, p. 42).

Em suma, na compreensão de que a soberania (“independência nacional”) se assenta nas capacidades. Não é por menos que estabelece a reorganização da Base Industrial de Defesa do país, enxergando como ponto crucial a integração entre setores do governo e sociedade civil para o desenvolvimento e condução de projetos, pesquisas e industrialização dos produtos de defesa, de forma a constituir uma cadeia produtiva de domínio nacional, permitindo não somente a produção, mas a manutenção, conversão e modernização destes produtos, no país. Para tanto, estabelece as seguintes diretrizes:

- (a) Dar prioridade ao desenvolvimento de capacitações tecnológicas independentes. Essa meta condicionará as parcerias com países e empresas estrangeiras, ao desenvolvimento progressivo de pesquisa e de produção no País.
- (b) Subordinar as considerações comerciais aos imperativos estratégicos. Isso importa em organizar o regime legal, regulatório e tributário da Base Industrial de Defesa, para que reflita tal subordinação .
- (c) Evitar que a Base Industrial de Defesa polarize-se entre pesquisa avançada e produção rotineira.
- (d) Usar o desenvolvimento de tecnologias de defesa como foco para o desenvolvimento de capacitações operacionais. Isso implica buscar a modernização permanente das plataformas, seja pela reavaliação à luz da experiência operacional, seja pela incorporação de melhorias providas do desenvolvimento tecnológico.(BRASIL, 2013)

Desse modo, faz-se claro que a END busca associar a capacidade operacional ao desenvolvimento nacional. Assim, relacionando a preparação militar aos três níveis do planejamento da guerra. Este enunciado da END resgata a visão vanguardista de Goes Monteiro, que em seu relatório afirma:

É fantasia pensarmos, à priori, em estratégia de esmagamento ou esgotamento, sem a fixação de um inimigo provável[...] um plano de tal natureza não se adapta as condições e circunstâncias políticas e militares que prevalecem no momento[...] temos que nos integrar à obra inteiramente nova, do ponto vista do material e do pessoal, isto é, da organização geral do Exército. (MONTEIRO, 1932, p. 142).

Desta forma a END se baseia na necessidade de se estabelecerem capacidades como forma de projeção e dissuasão, independente do reconhecimento de qualquer inimigo específico, o que não se configura no cenário atual. Assim, reconhece, expressamente a ausência de inimigos do país, destacando a necessidade de estabelecer sua estratégia em torno das capacidades:

16. Estruturar o potencial estratégico em torno de capacidades. Convém organizar as Forças Armadas em torno de capacidades, não em torno de inimigos específicos. **O Brasil não tem inimigos no presente.** Para não tê-los no futuro, é preciso preservar a paz e preparar-se para a guerra. (BRASIL, 2013, p. 56).

Neste sentido a Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2013, p. 127) assim determina: “Em face da indefinição das ameaças, as Forças Armadas deverão se dedicar à obtenção de capacidades orientadoras das medidas a serem planejadas e adotadas”. As capacidades, assim entendidas como o conjunto de meios materiais, tecnológicos e humanos, são o principal fator de dissuasão e de projeção nacional.

Dando prosseguimento ao projeto de defesa nacional, foi editada a Lei Complementar 97, de 1999, que dispõe sobre a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Neste diploma legal destacam-se duas diretrizes relativas ao preparo e modernização dos Forças, que se relacionam ao desenvolvimento industrial e tecnológico e à Mobilização Nacional. Assim estão descritos os

dispositivos:

Art. 13. Para o cumprimento da destinação constitucional das Forças Armadas, cabe aos Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica o preparo de seus órgãos operativos e de apoio, obedecidas as políticas estabelecidas pelo Ministro da Defesa.

§ 1º O preparo compreende, entre outras, as atividades permanentes de planejamento, organização e articulação, instrução e adestramento, desenvolvimento de doutrina e pesquisas específicas, inteligência e estruturação das Forças Armadas, de sua logística e mobilização.

Art. 14. O preparo das Forças Armadas é orientado pelos seguintes parâmetros básicos:

I - permanente eficiência operacional singular e nas diferentes modalidades de emprego interdependentes;

II - procura da autonomia nacional crescente, mediante contínua nacionalização de seus meios, nela incluídas pesquisa e desenvolvimento e o fortalecimento da indústria nacional;

III - correta utilização do potencial nacional, mediante mobilização criteriosamente planejada. (BRASIL, 1999).

Mais uma vez, se vê reforçada a estratégia de desenvolvimento industrial, a partir das necessidades das Forças Armadas. Segundo entendimento apresentado por Érico Duarte, durante o século XX, algumas tecnologias, em razão do alto custo de desenvolvimento de seus projetos, só foram possíveis em razão de uma necessidade de emprego militar, “cujas escalas ou escopos posteriores puderam vir a permitir soluções produtivas de menor custo para o mesmo benefício e seu desenvolvimento e emprego civil” (DUARTE, 2012, p. 26). Ainda que a conclusão geral do autor nesta obra dista da posição aqui adotada. O objetivo de Duarte é verificar a recorrência ao longo da história de *spin-off* da inovação tecnológica militar para a civil, o que por esta perspectiva é menos relevante que o *spin on*, ou seja, o impacto da inovação civil sobre o setor militar. Contudo este trabalho adota um parâmetro qualitativo, a relevância do *spin-off* para as tecnologias chave da transição tecnológica e 3ª Revolução Industrial, como será exposto a seguir. Entende-se, desta forma, que o ambiente proporcionado ao desenvolvimento de tecnologias militares para o Estado, representa segurança aos investimentos e tem o potencial de gerar cadeias produtivas ao seu redor.

Ainda segundo o autor, foi este ambiente que viabilizou o desenvolvimento e experimentação de tecnologias como da energia nuclear, indústria aeronáutica, indústria de computadores, indústria de semicondutores, internet e indústria espacial (DUARTE, 2012, p. 27), as tecnologias chave da 3ª Revolução Industrial. Apesar de não serem o principal motivador de novas tecnologias, o setor militar mostrou, nestes casos, uma disponibilidade para aceitação de soluções de alto custo, que viabilizaram a pesquisa em setores sensíveis, garantindo o transbordamento das tecnologias desenvolvidas, para o uso civil (DUARTE, 2012, p. 25-27).

O importante é observar que estas experiências de *spin offs* ocorreram em fases de transição tecnológica e transformação das Forças Armadas, bem caracterizadas por Duarte (energia nuclear,

domínio espaço, controle cibernético), indicando a necessidade do aparato governamental para que fosse possível a efetivação destas tecnologias no campo prático. Ainda segundo o autor:

[...] em alguns casos cruciais, os custos iniciais, riscos e longos períodos de maturação e retorno tornaram certas empreitadas civis de pesquisa e desenvolvimento irracionais pela lógica capitalista, e demandaram a sinergia com outros setores da sociedade, articuladas pelo governo para a sua consecução. (DUARTE, 2012, p. 31).

Andrade apresenta, com oportunidade, o conceito de arrasto tecnológico, refletindo sua relação intrínseca com a inovação e na geração do efeito de transbordamento de uma tecnologia militar para diferentes setores civis. Por sua vez, em estudo realizado para verificação da viabilidade de implantação Complexo industrial de Defesa em Brasília, o economista Thiago Mendes Rodrigues alarga o entendimento sobre esta relação indicando que:

Essa dinâmica de integração, inovação e incentivos adequados tende a gerar efeitos *spill over* (externalidades positivas derivadas da promoção e difusão do conhecimento, com impactos diretos e encadeados nos níveis da produtividade), efeitos *spin off* (absorção de tecnologias militares por processos civis) e efeitos *spin in* (absorção de tecnologias civis por processos militares). (RODRIGUES, 2018, p. 6).

Por este percurso, identifica-se a necessidade de uma indústria forte e desenvolvida que possa empregar seus recursos para o desenvolvimento das capacidades militares, o que pode ser realizado por meio da mobilização.

O investimento em tecnologia militar pode, de certo, fomentar o desenvolvimento destas capacidades, uma vez que possibilita a alocação de riscos de longo prazo, o que pode ser inviável ao empresariado, que pesa a relação entre necessidade de grande aporte de recursos e a incerteza envolvida nos resultados dos projetos. Assim é, que o Brasil ainda necessita de mecanismos propulsores para criar o ambiente econômico favorável ao desenvolvimento de suas capacidades industriais.

Rodrigues aponta a lição defendida por Resende e Gonçalves, no sentido de que a promoção de um espaço a partir de incentivos, que promova organização, escala e escopo devem favorecer o “surgimento de cadeias de produção e inovação localmente, essencialmente ligadas à indústria” (RODRIGUES, 2018, p. 5). Neste sentido, entende que o ambiente que fomenta a pesquisa e o desenvolvimento tecnológico gera progresso técnico, possibilitando o surgimento de inovações e atraindo fluxo de capital, ampliando, desta forma, as taxas de investimento, favorecendo a concentração de indústrias nos países que apresentam este ambiente. A consequência favorável é, segundo o autor, que:

Tal aglomeração favorece a interação entre fornecedores de partes e componentes, produtores, usuários, assistência técnica, firmas de engenharia, pesquisadores e instituições de pesquisa, indústrias correlatas e de apoio etc. Esta interação estimula a inovação tecnológica e a produção de mais produtos e processos porque, entre outros motivos, viabiliza os fluxos de informação e de conhecimento científico e tecnológico necessários ao processo de inovação. (RESENDE; GONÇALVES, 2006 *apud* RODRIGUES, 2018, p. 5).

É importante não perder de vista que, em uma nação que não consegue promover uma mobilização espontânea o Estado deve se constituir no centro estratégico para o estabelecimento de arranjos institucionais para promover o desenvolvimento tecnológico de setores sensíveis de maior interesse para sua economia e soberania. A depender do momento político, do grau do interesse e da dinâmica de desenvolvimento de determinada tecnologia, o Estado poderá intervir diretamente ou indiretamente, valendo-se da utilização de mecanismos econômicos ou institutos jurídicos capazes de exercerem um papel coadjuvante na condução do mercado, para a recuperação do seu papel central no processo de desenvolvimento.

A Mobilização Nacional, portanto, assume grande papel neste desenvolvimento, sendo o seu foco, o fortalecimento da indústria e da economia⁶⁰.

Esta realidade se apresenta na Lei de Mobilização Nacional – Lei 11.637, de 2007, que destaca a necessidade do desenvolvimento das capacidades mobilizáveis, desde a normalidade⁶¹, incluindo todos os campos do desenvolvimento da nação, principalmente o industrial e tecnológico.

Por este caminho, a indústria de defesa tem buscado fôlego, para voltar ao cenário econômico brasileiro com a força de que o país necessita. A partir destas normas gerais, foram editadas, sucessivamente, novas medidas que buscam dar continuidade ao projeto. Ainda em 2005, foi criada a Comissão Militar da Indústria de Defesa, através da Portaria 611/MD, de 12 de maio de 2005⁶² e, em seguida, a Política de Desenvolvimento Produtivo e o Plano Brasil Maior, culminando com a edição da lei 12.598, de 2012, que estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa⁶³.

⁶⁰ Nas palavras de Goes Monteiro: “[...] ser-nos-á preciso contar com a mobilização nacional praticável nas melhores condições, inclusive o aspecto econômico. Esta mobilização deve ser o fundamento, invertidamente, da nossa doutrina de guerra.” (MONTEIRO, 32, p. 141).

⁶¹ Art. 3º O preparo da Mobilização Nacional consiste na realização de ações estratégicas que viabilizem a sua execução, sendo desenvolvido desde a situação de normalidade, de modo contínuo, metódico e permanente.

⁶² Art. 1º Instituir a Comissão Militar da Indústria de Defesa - CMID, com as seguintes atribuições:

I - propor e coordenar os estudos relativos ao fomento às atividades de pesquisa, de desenvolvimento, de produção e de exportação de produtos de defesa;

II - promover a integração dessas atividades;

III - estabelecer um fluxo adequado de informações entre o Ministério da Defesa - MD e as entidades civis e governamentais envolvidas; e

IV - propor medidas com vistas a incentivar a capacitação dos recursos humanos necessários.

⁶³ Art. 1º Esta Lei estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa e dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa. **Parágrafo único.** Subordinam-se ao regime especial de compras, de contratações de produtos, de sistemas de defesa, e de desenvolvimento de

Ainda em 2012, o Exército Brasileiro lançou um projeto que visa a segregação da função logística da administrativa, procurando atender ao comando diretivo da END. Segundo a Estratégia Nacional de Defesa :

No tempo de paz ou enquanto os recursos forem insuficientes, algumas capacidades serão mantidas temporariamente por meio de núcleos de expansão, constituídos por estruturas flexíveis e capazes de evoluir rapidamente, de modo a obter adequado poder de combate nas operações. (BRASIL, 2013, p. 128).

Para atender à diretriz, o Exército criou, por meio das Portarias nº 135 – Cmt Ex, de 28 de fevereiro de 2012 e 212 – EME, de 27 de dezembro de 2012, os Grupamentos Logísticos. Estes grupamentos fazem parte de um Projeto Piloto, no qual o Exército pretende a separação dos ramos Administrativo (pessoal e territorial) do Logístico no Exército Brasileiro, atendendo a demanda do Vetor de Transformação “Logística”, estabelecido pelo Plano Estratégico do Exército, estabelecido no triênio 2013-2016⁶⁴.

Através dos Grupamentos Logísticos, o Exército Brasileiro realiza busca a elasticidade, empregando os conceitos de “organização por tarefa” e de “modularidade”, visualizado na composição de meios de apoio logístico, dimensionados de acordo com a missão da força empregada, disponibilizando ao elemento apoiado, a logística na medida de suas necessidades. Deve estar em condições de organizar suas Organizações Militares subordinadas e demais forças, além de órgãos civis, para compor o Comando Logístico do Teatro de Operações (CLTO) ou o Comando Logístico da Área de Operações (CLAO). Para tanto, estes Grupamentos devem ser capazes de enquadrar as OM logísticas e, visando à racionalização administrativa, buscar a criação de estruturas centralizadas para a diminuição das Unidades Gestoras, o que reflete na centralização de ranchos, almoxarifados e setores de aquisição, o que Arrais denomina como Central de Obtenção (BARROSO, 2019).

Cabe salientar que a previsão para a criação dos Grupamentos logísticos já existia no planejamento de Organização da Força, em 1986, sem que tenha havido a implementação da estrutura. O Decreto nº 93.188, de 29 de agosto de 1986, que dispunha a organização básica do então Ministério do Exército, revogado pelo Decreto 5.751, de 2006, assim dispunha:

Art 14. Comandos militares de área são grandes comandos responsáveis pelo preparo, pelo

produtos e de sistemas de defesa, além dos órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas e privadas, as sociedades de economia mista, os órgãos e as entidades públicas fabricantes de produtos de defesa e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios.

⁶⁴ Grupamentos Logísticos: A respeito do Projeto Piloto que estabeleceu os Grupamentos logísticos, ver a Portaria Nº 212 - EME, de 27 de dezembro de 2012, publicada no Boletim do Exército no 1, de 4 de janeiro de 2013, p. 17-19.

planejamento de emprego e pelo emprego operacional da Força Terrestre, articulada na área estratégica sob sua jurisdição.

[...]

§ 2º Os comandos militares de área podem dispor, em sua organização, de grupamentos de engenharia, de grupamentos logísticos, de comandos de fronteira e, eventualmente, de outras organizações militares, por conveniência administrativa e/ou operacional. (BRASIL, 1986)

Embora tenha sido revogado, o Decreto trazia, já naquela época, a necessidade de estruturas novas, capazes de desempenhar funções de forma descentralizada, o que veio a ser entendido com a elaboração da END. De fato, os grupamentos logísticos são estruturas que, segundo o Manual de Logística do Exército Brasileiro (EB20 MC-10.204) são assim definidos:

Os Grupamentos Logísticos são Grandes Comandos organizados desde o tempo de paz, com a missão de planejar, coordenar, controlar e fazer as funções logísticas no âmbito da F Ter. Possuem organização flexível capaz de receber e destacar módulos logísticos, de acordo com a situação tática. (BRASIL, 2018, p. 2-11).

O auge normativo, contudo, veio com a edição da Portaria 1.701, de 2016, que operacionaliza o sistema da Tríplice Hélice, seguindo a Estratégia nacional de Defesa, no que diz respeito a aproximação entre indústria, Defesa e Academia⁶⁵, viabilizando a estruturação de um Complexo Acadêmico e Militar Industrial. Esta norma busca a aproximação entre Academia, indústria e Forças Armadas para o estabelecimento de uma Base Industrial de Defesa capaz de produzir meios de uso dual (militar e civil), o que viabiliza o retorno dos investimentos necessários à produção e propicia as relações de transbordamento traduzidas nos efeitos *spin off* e *spill over*.

Todo este escopo normativo remete a questão do desenvolvimento das capacidades nacionais ao alinhamento entre entidades civis, Forças Armadas e Governo que, juntos, podem criar condições de desenvolvimento tecnológico, com suas dinâmicas de mercado, integrados à projetos de Estado e com a possibilidade de envolvimento dos centros de estudos e pesquisas, descortinando um cenário de grandes possibilidades no campo do desenvolvimento industrial no Brasil, no que poderia ser a terceira revolução industrial brasileira.

Esta aproximação foi verificada por Rodrigues (RODRIGUES, 2018) que identificou a viabilidade efetiva do envolvimento das entidades civis na promoção de desenvolvimento industrial de produtos tecnológicos sob uma nova perspectiva:

As entidades civis promovem pesquisas e desenvolvimento de produtos e métodos com

⁶⁵ Art. 6º - O SisDIA de Inovação, baseado nos preceitos da Tríplice Hélice, tem por finalidade potencializar os esforços das áreas governamental, produtiva e acadêmica com vistas a, por meio da inovação tecnológica, contribuir com o desenvolvimento nacional, visando à busca das capacitações produtivas brasileiras de Produtos e de Sistemas de Defesa e duas (BRASIL, 2017).

base em demandas de mercado, promovendo “teias tecnológicas” já existentes. Inclusive, há pesquisas e demandas contratuais do setor público que resultam em novas teias, ainda que seja por resultado imprevisto. É a perspectiva de inovação de ruptura. (RODRIGUES, 2018, p. 8).

Ainda, segundo o estudo realizado, a integração existente entre o Estado e as entidades privadas, podem ocasionar, não só a geração e a absorção de novos conhecimentos, mas também a absorção destas novas tecnologias pelo mercado civil e a interface entre os processos de produção civis e militares.

O autor ressalta a contribuição das pesquisas militares para o surgimento de novas cadeias tecnológicas associadas ao uso civil, servindo como “alavancas de progresso em diversas sociedades” (RODRIGUES, 2018, p. 8).

Por esta dinâmica, os documentos de Defesa apontam para que a construção de um Brasil Soberano está pautada, sobretudo, no desenvolvimento interno, de forma a proporcionar o crescimento social e econômico do país, desenvolvendo suas capacidades e possibilitando a integração regional⁶⁶. Desta forma, trata de estabelecer a criação de novas cadeias produtivas e de valor, a ampliação da infraestrutura de transportes, comunicação e energia, e a ampliação do provimento de serviços básicos como saneamento, saúde, educação, entre outros.

Em suma, como bem definido por Raul Cavedon Nunes, trata-se da criação de novos Centros de Decisão Econômica baseados na indústria de defesa em sinergia à indústria de bens de capital, de bens consumo e à economia de serviços (NUNES, 2015). A ideia de Centros de Decisão Econômica remete à necessidade do domínio da produção, a fim de que se possa estabelecer um “elemento dinâmico próprio” (FURTADO, 1962, p. 109), motivando a produção industrial e a diversificação estrutural. Por sua vez, estas novas estruturas se relacionam com a teoria de Bresser-Pereira sobre o público não estatal (BRESSER-PEREIRA, 2005), exigindo a formação de novos arranjos institucionais que impulsionam este movimento de endogenização.

O que se impõe, contudo, é a dificuldade de trazer o alinhamento e a coordenação dos diversos atores a serem envolvidos neste processo, de forma legal e democrática, sem a ação direta

⁶⁶ **Livro Branco de defesa:** A infraestrutura de ciência, tecnologia e inovação dedicada à produção e disponibilização da tecnologia militar que caracteriza a BID, para as forças Armadas, é muito mais ampla que a indústria de defesa. Seus componentes devem atuar de maneira concatenada e integrada nas atividades de ensino e pesquisa básica, pesquisa aplicada, desenvolvimento e avaliação, projeto, fabricação de produtos, serviços e logística. **Estratégia Nacional de Defesa:** Desenvolver a BID orientada para a obtenção da autonomia de tecnologias indispensáveis; **Política Nacional de Defesa:** Compatibilizar os atuais esforços governamentais de aceleração do crescimento com as necessidades da Defesa Nacional [...] 5. [...] Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF) e ao levantamento da viabilidade de estruturação de Arranjos Produtivos Locais (APL), com ações de infraestrutura econômica e social, para atendimento a eventuais necessidades de vivificação e desenvolvimento da fronteira [...]

do estado, ou seja, como Gomide (ARBIX; MARTINS⁶⁷ *apud* GOMIDE, 2010, p. 16) defende, o ativismo estatal sem estatismo. O autor analisa estas dificuldades diante dos seguintes questionamentos:

Como ampliar a participação dos diversos atores políticos, econômicos e sociais nos processos decisórios e no controle das políticas públicas sem que se produzam ineficiências, distorções ou impasses? Como conciliar as distintas dimensões do desenvolvimento (econômica, social, política, ambiental), respeitando-se os múltiplos interesses dos atores que compõem a sociedade, sem violar liberdades garantidas por um regime pluralista e democrático? (GOMIDE, 2014, p. 16).

Os Grupamentos Logísticos poderiam ter assumido uma parte expressiva desta função. Contudo, necessitaria de incrementos para a sua plena funcionalidade, como se pode observar do trabalho de Murilo Guerra (2016). Estes incrementos, em estudo realizado por Barroso (2019), podem ser obtidos através de estruturas ligadas a criação de Centros de Obtenções, o que permitiria as aquisições centralizadas, regionalmente, quando se tratarem de produtos relacionados à logística. Quando se trata de produtos tecnológicos, visualiza-se uma estrutura relacionada ao Departamento de Ciência e Tecnologia do Exército (DCT), como os Escritórios de Projetos das Divisões de Exército, seguindo o comando diretivo emanado pela Portaria 1.701, de 2016.

A aquisição de produtos de defesa, regionalmente, propiciaria o desenvolvimento regional de polos industriais de defesa, definidos estrategicamente segundo as capacidades e necessidades regionais, dentro de um projeto de estado definido e conduzido pelo Consórcio Público, apresentando-se como uma possibilidade de grande viabilidade de implementação, apesar de não se ter conhecimento, ainda, de nenhum modelo de gestão verticalizado que tenha sido criado para realizar estes objetivos, sobretudo estimulando e gerenciando polos de desenvolvimento econômico e social.

Toda esta estrutura começa a tomar um corpo mais sólido a partir da edição, em março deste ano, da Política Nacional de Desenvolvimento Regional⁶⁸, que fundamenta a “mobilização planejada e articulada da ação federal, estadual, distrital e municipal, pública e privada.” O decreto se alinha à teoria apresentada por Gomide, sobre os Arranjos Institucionais, sendo mais uma

⁶⁷ ARBIX, G.; MARTIN, S. Beyond developmentalism and market fundamentalism in Brazil: inclusionary State activism without Statism. In: WORKSHOP ON “STATES, DEVELOPMENT, AND GLOBAL GOVERNANCE”. Madison: Global Legal Studies Center and the Center for World Affairs; Global Economy (WAGE), University of Wisconsin-Madison. 2010. Disponível em: <http://www.law.wisc.edu/gls/documents/paper_arbix.pdf>.

⁶⁸ O Decreto 2. 810, de 30 de maio de 2019, institui a Política nacional de Desenvolvimento Regional estabelecendo, entre outros: Art. 1º Fica instituída a Política Nacional de Desenvolvimento Regional - PNDR, cuja finalidade é reduzir as desigualdades econômicas e sociais, intra e inter-regionais, por meio da criação de oportunidades de desenvolvimento que resultem em crescimento econômico, geração de renda e melhoria da qualidade de vida da população. Parágrafo único. A PNDR tem seu fundamento na mobilização planejada e articulada da ação federal, estadual, distrital e municipal, pública e privada, por meio da qual programas e investimentos da União e dos entes federativos, associadamente, estimulem e apoiem processos de desenvolvimento.

ferramenta de esteio a adoção de estruturas de governança. Segundo o autor:

No contexto de um ambiente institucional caracterizado pela existência de instituições representativas, participativas e de controle (social, burocrático e judicial), são necessárias também capacidades políticas para a inclusão de múltiplos atores, o processamento dos conflitos decorrentes e a formação de coalizões políticas de suporte para os objetivos e as estratégias a serem adotadas. (GOMIDE, 2014, p. 21).

Portanto, esta norma, aliada ao marco legal instituidor dos Consórcios Públicos, emoldurados por todo arcabouço jurídico aqui apresentado, eleva o instituto dos Consórcios Públicos a condição de entidade concretizadora dos objetivos estratégicos, criando demandas, gerenciando produção e organizando novos arranjos produtivos locais, atendendo ao que Gomide defende como necessário ao estabelecimento da relação entre as instituições e desenvolvimento, consubstanciando-se num arranjo de políticas específicas (GOMIDE, 2014. p 21).

4.4 OBTENÇÃO E CONSÓRCIOS – VIABILIZANDO AS CAPACIDADES MILITARES

A constatação é de que a transformação exige o desenvolvimento de uma base industrial forte e resiliente, ou seja, que tenha capacidade de permanecer operativa, à despeito das dificuldades e intempéries econômicas. Tanto o governo americano, quanto o brasileiro, identificam esta necessidade. Isto porque a transformação “consiste no desenvolvimento de novas capacidades para cumprir novas missões ou desempenhar novas funções em combate” (COVARRUBIAS, 2007). No entanto, para que haja resiliência, é necessário que sejam mitigados os riscos da atividade industrial, o que se faz com apoio dos setores para quem a atividade será dirigida - neste caso, o Estado.

É preciso reconhecer que para assumir um papel de protagonista nas grandes decisões mundiais, o Brasil precisa de uma estratégia de Política Externa que empodere a nação, no sistema internacional. Logo, o desenvolvimento de base Industrial de Defesa sustentável é o desafio que se espera superar para fortalecer a capacidade do país para se projetar como Força, saindo da sombra da coadjuvância.

A Política Nacional de Defesa apresenta uma aparente contradição que, se pensada como forma de desenvolvimento pode gerar um vetor importante para a aquisição das capacidades. Ao mesmo tempo que indica a necessidade de cooperação com nações mais avançadas tecnologicamente para o desenvolvimento dos projetos nacionais, afirma que “o Estado deve utilizar seu poder de compra para garantir condições mínimas de sustentabilidade e de aprimoramento das capacitações da BID, de tal sorte que a cadeia de produção seja relativamente

independente da política de exportação e de comercialização de produtos duais” (BRASIL, 2016).

É no alinhamento destas vertentes opostas que as Forças Armadas Brasileiras buscam a impulsão necessária para o desenvolvimento de seus projetos de transformação e aquisição das capacidades de que necessitam para tanto. Neste sentido, Martins e Nunes apontam que a partir desta contradição surge um espaço para o surgimento de novas estruturas jurídico-administrativas que permitem a aproximação e integração entre os setores civil e militar, tendo como foco o desenvolvimento destes projetos, estabelecendo a relação entre estatais, empresas privadas, Forças Armadas e organizações públicas não-estatais (MARTINS; NUNES, 2017, p. 212).

Cumprindo as diretrizes da END, as Forças Armadas Brasileiras estabeleceram projetos para que promovessem a transformação, a adaptação e a modernização para a obtenção das capacidades necessárias ao cumprimento das novas missões decorrentes da PND.

Então, no campo da transformação, foi realizado o acordo França – Brasil, através do decreto presidencial nº 6.011, de 5 de janeiro de 2007, que permitiu a obtenção do Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC-1), da Thales, o que projetou o Brasil no seleto grupo de países que disputam o comando do espaço.

Por meio do decreto nº 7.769, de 28 de junho de 2012, foi estabelecida a gestão do planejamento, da construção e do lançamento do SGDC. Esta norma atribui, especialmente à Agência Espacial Brasileira (AEB)⁶⁹, a elaboração de projeto e acompanhamento da transferência de tecnologia, na construção, lançamento e operação do satélite⁷⁰, juntamente com outros órgãos da Administração e empresas constituídas para este fim, como a Visiona Tecnologia Espacial S.A.⁷¹.

O SGDC, segundo Luciene da Silva Demenicis⁷², é um programa que buscou a recuperação da autonomia e soberania do Brasil na área de comunicações via satélite.

Como resultado do projeto, a Visiona adquiriu expertise para ser o braço industrial do Brasil

⁶⁹ A Agência Espacial Brasileira (AEB), é uma autarquia (personalidade jurídica de direito público, da Administração pública indireta), criada pela lei 8.854, de 1994, vinculada ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações (MCTIC), e é a instituição responsável por formular, coordenar e executar a Política Espacial Brasileira. A AEB foi instituída como órgão central e coordenador-geral das atividades instituídas pelo Sistema Nacional de Desenvolvimento das Atividades Espaciais (SINDAE). (informação disponível no site da Agência: <http://www.aeb.gov.br/institucional/sobre-a-aeb/>).

⁷⁰ Art. 10. A TELEBRÁS e a AEB elaborarão plano conjunto de absorção e transferência de tecnologia, que será avaliado pelo Grupo-Executivo e submetido à aprovação do Comitê Diretor do Projeto. § 1º A AEB será responsável pela coordenação, monitoramento e avaliação dos resultados do plano de absorção e transferência de tecnologia. § 2º A AEB será detentora dos direitos de propriedade intelectual decorrentes do processo de transferência de tecnologia.

⁷¹ Visiona Tecnologia Espacial S.A. é uma *joint venture* resultante da parceria público privada entre EMBRAER e TELEBRAS, com o objetivo de atuar como integradora do projeto (SGDC) do governo brasileiro. Ver em: <https://www.visionaespecial.com.br/sgdc>.

⁷² A autora é tenente-coronel do Exército, mestre e doutora em engenharia elétrica com ênfase em telecomunicações e trabalhou em Organizações Militares do Exército, CTEEx e IME, e do Comando da Aeronáutica, no Centro de Operações Espaciais (COPE) do Comando de Operações Aeroespaciais (COMAE). Escreveu este artigo para o EBlog, publicado em junho de 2019 e disponível em: <http://eblog.eb.mil.br/index.php/menu-easyblog/blogger/tc-luciene.html>.

para projeto e desenvolvimento de novas soluções espaciais. Seus técnicos e engenheiros participaram de todas as fases do projeto⁷³ junto à Thales⁷⁴ o que foi possível em razão de sua natureza jurídica de direito privado (assim como a Engesa)⁷⁵. O programa permitiu a integração do Sistema de Comunicações Militares por Satélite (SISCOMIS) em razão do aumento da capacidade satelital, possibilitando o desenvolvimento e apoio às comunicações do Sistema Integrado de Monitoramento das Fronteiras (SISFRON), Sistema de Gerenciamento da Amazônia Azul (SisGAAz) e Sistema de Defesa Aeroespacial Brasileiro (SISDABRA), sendo, atualmente, operado, controlado e monitorado totalmente em território brasileiro, “conferindo ao Brasil um incremento significativo no poder aeroespacial brasileiro” (DEMENICIS, 2019).

Apesar de todas estas conquistas, o Brasil ainda não domina as tecnologias de fabricação e lançamento de satélites, ficando à mercê de acordos bilaterais para sua total inclusão na economia espacial, como se verifica no Acordo de Salvaguarda Tecnológica realizado entre Brasil e Estados Unidos para o lançamento de artefatos ao espaço, para utilização para fins civis. O acordo autoriza o lançamento de foguetes com material e tecnologia norte-americanas, mas, ao mesmo tempo, expressamente, impede a duplicação dos materiais. Sequer permite a abertura de containers sem a presença dos técnicos americanos (BRASIL, 2019)⁷⁶. Apesar das restrições, a realização do acordo é um importante marco estratégico e complementa o programa SGDC:

[...] trata-se de uma grande oportunidade de destravar a operação comercial do Centro (de lançamento de Alcântara), viabilizar a implantação da Política Espacial Brasileira, gerando desenvolvimento tecnológico, social e econômico.

Em outras palavras, o AST constitui passo fundamental para o desenvolvimento do Programa Espacial Brasileiro, da região de Alcântara e do Brasil, facilitando a atração de investimentos, o desenvolvimento de uma cadeia produtiva de alto valor agregado, a indução de atividades econômicas em apoio aos serviços de lançamento, a alavancagem do

⁷³ A informação disponível no *site* da Visiona relata que: A Visiona, Telebras, Ministério da Defesa, Agência Espacial Brasileira e INPE, entidades participantes do Programa SGDC, puderam se capacitar no estado da arte da tecnologia de projeto e desenvolvimento de satélites, classe geoestacionário. Ao longo de todo o Programa cerca de trinta engenheiros trabalharam lado a lado com o fabricante do satélite (Thales) em todas as fases do projeto, desde a concepção até os testes finais de aceitação. Disponível em: <https://www.visionaespacial.com.br/sgdc>.

⁷⁴ A Thales Alenia Space, sediada em Cannes, sul da França, foi a companhia vencedora de uma seleção internacional de fornecedores organizada pela Visiona Tecnologia Espacial S.A para a fabricação, lançamento e operação do satélite do SGDC -1.

⁷⁵ Este aspecto será abordado posteriormente. Contudo, é possível adiantar o entendimento de que o afastamento do estado permite uma maior facilidade para transferência de tecnologia entre empresas, permitindo o domínio da técnica e a consequente autonomia na produção.

⁷⁶ O AST assim descreve: Art VII, 1. B: B. Caso assim requisitado pelo Governo da República Federativa do Brasil, quaisquer Veículos de Lançamento dos Estados Unidos da América, Espaçonaves dos Estados Unidos da América, Equipamentos Afins e/ou Dados Técnicos que sejam transportados para ou a partir do território da República Federativa do Brasil e acondicionados em contêineres devidamente lacrados somente deverão ser abertos para inspeção, enquanto estiverem no território da República Federativa do Brasil, por Participantes norte-americanos na presença de autoridades devidamente autorizadas da República Federativa do Brasil. As autoridades brasileiras competentes deverão receber do Governo dos Estados Unidos da América declaração por escrito sobre o conteúdo dos referidos contêineres lacrados. Essas atividades não deverão autorizar exame técnico, documentação (através de registro visual ou por outros meios) ou duplicação de qualquer tipo de conteúdo (BRASIL, 2019).

setor de serviços, incluindo o turismo e o incremento da arrecadação de impostos naquela região do País. (BRASIL, 2019. p 10)

Pode-se constatar, então, que o Brasil que disputa o comando do espaço, que busca a integração de seus sistemas e o domínio da rede é o Brasil da transformação, que busca sua inserção na terceira revolução industrial. Este é um passo importante, mas depende de se recuperar o atraso vivenciado na segunda revolução industrial. Neste aspecto, o Brasil busca sua recuperação através da modernização de suas Forças, adquirindo massa de guerra e o domínio da energia nuclear, que desponta como sua vertente mais expressiva, a obtenção do submarino de ataque nuclear, encerrando o lapso tecnológico experimentado na segunda revolução industrial. Este projeto concretiza a ligação do Exército à rede e a capilarização da mobilidade estratégica, consolidando o processo de transformação.

Por sua vez, o programa de submarino nuclear brasileiro (PROSUB), também concebido no escopo do acordo Brasil-França e promulgado pelo Decreto Presidencial 8.630, de 2015. O Acordo estabelece a construção de quatro submarinos, sendo três diesel-elétrico e um adaptado para emprego de tecnologia nuclear, todos da classe Scorpéne, adaptados para as necessidades brasileiras e, principalmente, garantindo a transferência de tecnologia. Nos termos do Acordo, em seu art 1º, fica definido:

Artigo1

Objeto

O presente Acordo tem por objeto definir a forma de apoio e da cooperação estabelecida pelas Partes para facilitar a realização do programa brasileiro de desenvolvimento de suas forças submarinas. (BRASIL, 2015)

De acordo com os princípios definidos no Artigo 2, a seguir, esta cooperação abrange:

1.1 os métodos, as tecnologias, as ferramentas, os equipamentos e a assistência técnica em todas as fases (concepções inicial e detalhada, desenvolvimento, construção e comissionamento) do projeto de submarinos convencionais do tipo SCORPENE (SBR), bem como de um submarino com armamento convencional (SNBR) destinado a receber um reator nuclear e seus sistemas associados, desenvolvidos pela Parte brasileira;

1.2 a assistência para a concepção (inicial e detalhada) e para a construção de um estaleiro de construção e manutenção desses submarinos e de uma base naval capaz de abrigá-los. A concepção (expressão dos requisitos e projeto básico), a construção e a manutenção das infraestruturas e dos equipamentos necessários às operações de construção e de manutenção da parte nuclear do submarino nuclear estão excluídas do âmbito do presente Acordo;

1.3 a transferência de conhecimento acadêmico relativa a submarinos, nas áreas da ciência e da tecnologia, por meio da formação dos estudantes, professores e instrutores, em instituições pertencentes ao Ministério da Defesa, em complemento às cooperações existentes em matéria de formação nos domínios conexos, pertinentes para a execução do presente Acordo. A formação das primeiras tripulações poderá ser objeto de um Ajuste específico. (BRASIL, 2015).

Segundo a Marinha do Brasil, em informações disponíveis em sua página eletrônica⁷⁷, o submarino nuclear brasileiro tem sido desenvolvido pelo Corpo Técnico de Projeto do SN-BR (CTP), atualmente formada por cerca de 200 integrantes da MB. Afirma, ainda que, fruto do Acordo de Cooperação, cerca de 80 engenheiros da Marinha do Brasil (MB) já adquiriram as qualificações junto a Empresa DCNS (fabricante do Scorpène), realizados na França e no Brasil, replicando os conhecimentos e técnicas para os demais integrantes do corpo técnico, no curso do desenvolvimento do Projeto do SN-BR.

Ao passo em que o primeiro submarino diesel-elétrico, foi concluído em dezembro de 2018, cumprindo a primeira fase do Acordo. O SN-BRA encontra-se na fase de estudos para a elaboração dos contratos definitivos de aquisição do Pacote de Materiais e da Construção do SN-BR. Com o término da terceira fase do projeto do SN – BRA, é possível que se chegue ao custo global para a obtenção, permitindo que se desenvolvam as condições técnicas para a Fase de Detalhamento, que será iniciada um ano antes da construção propriamente dita, o que deveria ocorrer neste ano de 2019.

A primeira etapa do Processo de Projeto do SN-BR, Fase de Concepção e Estudos de Exequibilidade, foi encerrada em julho de 2013, sendo seguida pelo Projeto Preliminar, encerrado em janeiro de 2017, com sucesso. Todo o projeto é realizado pela Marinha do Brasil e pela Amazul – Amazônia Azul Tecnologias de Defesa S.A.⁷⁸. Segundo o presidente da AMAZUL, Ney Zanella dos Santos, em entrevista postada na revista tecnologia e defesa, em abril de 2019, o projeto detalhado do submarino nuclear deverá ser iniciado no próximo ano, indicando um atraso de mais de dois anos, na construção do equipamento, que tinha seu início previsto para 2020 (segundo a Marinha do Brasil). Ney Zanella dos Santos afirmou que:

Estamos em uma entrefase. Terminamos o projeto executivo e estamos nos preparando com a Diretoria-Geral do Desenvolvimento Nuclear e Tecnológico da Marinha para a fase C. É a fase do projeto detalhado do submarino. Isso deverá ocorrer no início do próximo ano. É uma fase de detalhamento e requer muito serviço de engenharia, para depois partimos para a fase da construção, que é a quarta etapa. Essa fase de projeto detalhado tem duração estimada de dois anos. (CAIAFA, 2019).

Apesar das dificuldades, o PROSUB representa um grande marco para o desenvolvimento das capacidades nacionais, em todas as suas vertentes. A transferência das tecnologias de construção e desenvolvimento de projetos, inclusive dos sistemas de combate, de um submarino

⁷⁷ Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/prosub/projeto-e-construcao>.

⁷⁸ A AMAZUL é uma empresa pública de natureza privada, constituída pela Lei 12.706, de 8 de agosto de 2012, como uma “dissidente” da Empresa Gerencial de Projetos Navais – EMGEPRON, com o objetivo de absorver, promover, desenvolver, transferir e manter atividades sensíveis às atividades do Programa Nuclear da Marinha (PNM), do Programa de Desenvolvimento de Submarinos (PROSUB) e do Programa Nuclear Brasileiro (PNB).

com propulsão nuclear aliado à transferência da tecnologia⁷⁹ para o projeto e construção de um estaleiro naval dedicado à construção de submarinos nucleares e de uma base naval, tudo sob a coordenação da Marinha do Brasil, demonstra o grande passo dado em direção ao Brasil potência.

Em artigo publicado por Fernanda Corrêa (CORRÊA, 2018), fica claro que execução do programa envolve diversas empresas públicas, privadas, órgãos ministeriais e empresas internacionais, tudo com o foco principal de:

[...] nacionalizar a segurança, tratamento do ar, suporte à vida, sistemas de combate, sistema de armas, eletricidade e automação, sistema de propulsão, sistema de gerenciamento de plataforma, mastros, tubulações de ar, materiais compostos, sistema hidráulico, sistema de ar comprimido e sistemas mecânicos. (CORRÊA, 2018).

De acordo com a autora, a cadeia de produtos necessários ao desenvolvimento do projeto, desperta o interesse e diversas empresas e *offsets* (CORRÊA, 2018). Esta demanda, com o gerenciamento adequado e incentivos capazes de estabelecer a resiliência para a produção é principal reflexo que importa como decorrência da segunda revolução industrial, porque implica em desenvolvimento de ciência, tecnologia e informação nacionais, com reflexos na reconfiguração política do sistema internacional, projetando o Brasil como “um dos poucos países do mundo capazes de projetar, construir, operar e manter submarinos convencionais e nuclear, assegurando assim a soberania das suas águas jurisdicionais” (CORRÊA, 2018).

Mais uma vez, a necessidade de uma estrutura administrativa, criada para a gestão e coordenação da implantação do projeto se apresenta como ferramenta imprescindível. Sobre este aspecto, Fernanda Corrêa relata que:

Em novembro de 2016, o PROSUB sofreu uma reestruturação institucional. A então Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação da Marinha foi transformada em Diretoria-Geral de Desenvolvimento Nuclear e Tecnológico da Marinha (DGDNTM), a qual herdou a COGESN, o Centro Tecnológico da Marinha em São Paulo (CTMSP) e a Diretoria Geral de Material da Marinha (DGMM). A DGDNTM passou a ser a interlocutora da Marinha em todos os assuntos relacionado à Pesquisa & Desenvolvimento em Ciência, Tecnologia & Inovação. A partir desta data, esta nova Diretoria tornou-se responsável pelo gerenciamento de todas as atividades de projeto, desenvolvimento, nacionalização e construção, sendo assim, a gestora de todos os contratos comerciais com empresas parceiras. (CORREA, 2018).

Assim, verifica-se que todos os processos relacionados ao projeto de submarino brasileiro criam, como bem identificado por Israel de Oliveira Andrade e seus colegas, as condicionantes para um conseqüente arrasto tecnológico no Brasil, ou seja, para a difusão dos conhecimentos e dos

⁷⁹ Como se pode identificar no Art 1, 1.2, do Acordo, a transferência de tecnologia não engloba a tecnologia nuclear, que será desenvolvida, totalmente, pelo Brasil.

componentes e equipamentos por diferentes cadeias produtivas, tanto civis quanto militares (ANDRADE *et al.*, 2018, p. 38). Isto porque a tecnologia a ser desenvolvida e empregada no projeto, num esforço conjunto entre universidades, centros de pesquisas e empresas, gera tecnologia de aplicação, também, no uso comercial e civil, alinhando a indústria de defesa ao crescimento da indústria nacional. Neste sentido, Rodrigues também examina a questão, relatando que o investimento militar pode se apresentar como “mecanismo propulsor de novas tecnologias, elo central no sistema de difusão tecnológica, e garantia de fomento e tomada de riscos de longo prazo” (RODRIGUES, 2018, p. 5).

A conclusão que se chega, portanto, é de que o PROSUB, enquanto protagonista no desenvolvimento da indústria de defesa, se constitui num importante instrumento para o fomento de ciência e tecnologia e da indústria brasileira.

Por fim, completando o ciclo de transformação, a adaptação, é experimentada com os projetos desenvolvidos pelo Exército Brasileiro, que estabeleceu, através da Estratégia Braço Forte, o que resultou no projeto denominado PROFORÇA, o marco que permitiu o diagnóstico das capacidades do Exército e sua incompatibilidade com as exigências políticas e estratégicas que o país vinha conquistando, no impulso de alçar a condição de potência no sistema internacional.

Segundo este diagnóstico, a modernização da Força, que vinha sendo realizada, era insuficiente para sustentar as ações e medidas compatíveis com uma força armada de país desenvolvido, sendo identificada a necessidade de uma transformação na Força Terrestre. Segundo a informação disponível no site do Exército Brasileiro⁸⁰:

A partir da percepção da necessidade de se transformar o Exército Brasileiro da Era Industrial para a Era do Conhecimento, fez-se mister um planejamento que determinasse um conjunto de ações estratégicas que conduziram esta Transformação – um Projeto de Força (PROFORÇA). Coerente com esta premissa, o PROFORÇA estabelecerá as bases para a Transformação do Exército Brasileiro, constituindo-se no seu principal projeto integrador.

Este processo foi idealizado para ser realizado seguindo alguns “Vetores de Transformação”, os quais servem de baliza para que se conquistem os objetivos propostos na Estratégia Braço Forte. Foram fixados, então, 7 vetores: Doutrina, Logística, Preparo & Emprego, Educação & Cultura, Gestão de Recursos Humanos, Gestão Corrente & Estratégica e de Ciência & Tecnologia. Estes vetores, em harmonia com o PROFORÇA, estabelecem o desenho da

⁸⁰ A informação encontra-se disponível na página oficial da Força, sob o título “O processo de Transformação do Exército”.

transformação a ser implementada pelo Exército Brasileiro (BRASIL, 2014)⁸¹.

Em síntese o PROFORÇA estabelece que o novo Exército deve se constituir em uma Força com capacidade dissuasória, inibindo as ações nas fronteiras, contribuindo para a dissuasão nas águas jurisdicionais e no espaço aéreo (BRASIL, 2014, p. 16). Este poder dissuasório, que deve emergir da dimensão regional para a extrarregional, fundamenta-se em seis condicionantes, das quais destacam-se o sistema de mobilização e o apoio à política exterior do País, através da cooperação regional.

A Estratégia BRAÇO FORTE, decorrente do PROFORÇA, foi concebida a partir de 02 (dois) Planos – Articulação e Equipamento. Estes dois planos se subdividem em quatro programas, a saber: Amazônia Protegida e Sentinela da Pátria, inseridos no plano de Articulação; e Mobilidade Estratégica e Combatente Brasileiro, inseridas no plano Equipamento (BRASIL, 2014, p. 12).

A operacionalização de todos estes documentos e diretrizes é concretizada na concepção do Plano Estratégico do Exército (PEE), publicado no Boletim Especial do Exército nº 6, de 12 de setembro de 2017, no qual estão dispostos os Objetivos estratégicos do Exército, segundo os quais se estabelecem as ações a serem adotadas, de acordo com as Políticas, diretrizes e estratégias de Defesa apontadas. O documento estabelece a sua missão e anuncia uma visão de futuro, reafirmando o processo de transformação, segundo o extrato a seguir:

MISSÃO

- a. Contribuir para a garantia da soberania nacional, dos poderes constitucionais, da lei e da ordem, salvaguardando os interesses nacionais, e cooperando com o desenvolvimento nacional e o bem-estar social.
- b. Para isto, preparar a Força Terrestre, mantendo-a em permanente estado de prontidão.

VISÃO DE FUTURO

Até 2022, o Processo de Transformação do Exército chegará a uma NOVA DOUTRINA - com o emprego de produtos de defesa tecnologicamente avançados, profissionais altamente capacitados e motivados - para que o Exército enfrente, com os meios adequados, os desafios do século XXI, respaldando as decisões soberanas do Brasil no cenário internacional (BRASIL, 2017, p 3).

O programa Combatente Brasileiro do Futuro (COBRA), alinha-se com a estratégia definida para a reestruturação da Indústria Nacional de Defesa, pretendendo estabelecer novos projetos de desenvolvimento e a aquisição de produtos de alta tecnologia da indústria nacional, buscando a autossuficiência. A ideia do programa era priorizar as ações de desenvolvimento científico e tecnológico dos diversos sistemas, no curto prazo, para que, nos médio e longo prazos, fosse implementado um programa de aquisições capaz de garantir a citada resiliência necessária ao esteio

⁸¹ O documento do PROFORÇA ao definir o seu projeto e em considerações iniciais, assim descreve: “Este trabalho, o PROFORÇA, é a bússola para a árdua e desafiadora missão de transformar a Instituição.” (BRASIL, 2014, p. 4).

para o desenvolvimento da indústria nacional de defesa (VERDE OLIVA, 2009, p. 40).

Segundo o documento, publicado na Revista Verde Oliva nº 203, de 2009, a prioridade dos projetos refere-se aos meios de mobilidade, com destaque para a família de blindados de rodas. E acrescenta:

O programa inclui também variada gama de projetos, muitos deles conduzidos por meio de parcerias com a indústria nacional, tais como radares de vigilância aérea e terrestre; armas anticarro; sistemas táticos de comando e controle e guerra eletrônica; equipamentos de visão noturna; sistemas de mísseis antiaéreos; morteiros leves, médios e pesados, e respectivas munições, inclusive com propulsão adicional; e veículos aéreos não tripulados (VANT).(VERDE OLIVA, 2009)

Ao publicar o Plano estratégico do Exército, que operacionaliza a Estratégia Braço Forte e o PROFORÇA, o comando da Força estabeleceu objetivos estratégicos do Exército (OEE), dentre os quais, o OEE Nº 8 e OEE nº 9 (BRASIL, 2014, p 21-23), conforme exposto nos quadros abaixo:

Quadro 1 – Objetivo Estratégico do Exército nº 8

OEE 8 - IMPLANTAR UM NOVO E EFETIVO SISTEMA LOGÍSTICO MILITAR TERRESTRE	
Estratégia	Ação Estratégica
8.1 Implantação da nova estrutura logística do Exército	8.1.5 Adquirir PRODE, atendendo aos novos conceitos doutrinários

Fonte: elaboração própria com base em Brasil (2017b).

Quadro 2 – Objetivo Estratégico do Exército nº 9

OEE 9 - IMPLANTAR UM NOVO E EFETIVO SISTEMA DE CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO	
Estratégia	Ação Estratégica
9.1 Contribuição para desenvolver/reorganizar a Base Industrial de Defesa (BID)	9.1.1 Desenvolver e implementar um novo modelo de relacionamento com a BID.
	9.1.2 Apoiar o empresariado nacional da BID, por meio de aditâncias e missões comerciais, dentre outras representações do Exército, na identificação e exploração de possíveis mercados para essa área de negócios.

Fonte: elaboração própria com base em Brasil (2017b).

Em uma publicação especial, a Revista Verde Oliva nº 17, de novembro de 2012, apresentou os projetos estratégicos definidos pelo Exército para a sua transformação. Nesta publicação, estão relacionados os sete Projetos estratégicos do Exército, com destaque para os projetos Guarani, Defesa Antiaérea e Astros 2020.

Segundo a publicação, o projeto Guarani, concebido pelo Sistema de Ciência, Tecnologia e Inovação do Exército, foi desenvolvido em parceria com a IVECO Defesa, sendo o início de uma fase produtiva que prometia o acompanhamento continuado das fases de implantação da Nova Família de Blindados de Rodas (NFBR), envolvendo a Pesquisa e Desenvolvimento, Suporte

Logístico Integrado(SLI), Nacionalização da Munição, Recursos Humanos, Infraestrutura, Comando e Controle, Simulação, Gestão Orçamentária, Gestão de Contratos e Meio Ambiente.

O Projeto Guarani conclui a entrega de 400 carros com tecnologia 90% brasileira, destacando-se o sistema de comando e controle. Conforme consta no sítio da Pakistan Defense, em artigo intitulado “Brazil orders new 6x6 armoured carriers”, este sistema é “composto por dois rádios Harris Falcon III com GPS integrado, um intercomunicador Thales SOTAS, um computador Geocontrol CTM1-EB e software GCB (Gerenciador do Campo de Batalha), desenvolvido pelo Centro de Desenvolvimento de Sistemas do Exército.” (BARRERA, 2016).

Contudo, é importante observar que o cumprimento da promessa da cadeia de suprimentos decorrentes do projeto é imprescindível para o sucesso total do empreendimento e para a manutenção da indústria e sua capacidade de produção em escala de forma a garantir sua permanência no mercado e projeção internacional.

Basta traçar um paralelo ao projeto Osório, desenvolvido em parceria com a Engesa. Neste projeto, apesar da transferência total de tecnologia, a Engesa não tinha como oferecer segurança jurídica e viabilidade econômica de que seria capaz de honrar os compromissos de entrega, porque José Luiz Whitaker Ribeiro detinha o controle cadeias produtivas dos subsistemas que compunham o Osório, que era extremamente segmentado. Este episódio indica a necessidade do controle da cadeia produtiva e de sua concentração na indústria nacional, o que, reprise-se, permite a resiliência da indústria.

Outro vetor de transformação do Exército que se projeta como adaptação dos seus meios é o projeto Defesa Antiaérea, que se destina a reequipar as atuais Organizações Militares (OM) de Artilharia Antiaérea. O projeto, segundo a publicação da Revista Verde Oliva (VERDE OLIVA, 2012, p. 40), implica na aquisição de novos meios e modernização dos meios existentes. A ideia do projeto é de que o processo de Adaptação seja realizado junto à indústria nacional por meio de aquisição de itens específicos, gerando o fomento à Indústria Nacional de Defesa, capacitação de pessoal e a implantação de um Sistema Logístico Integrado (SLI), para oferecer suporte aos Produtos de Defesa (PRODE) durante todos os seus ciclos de vida. A publicação apresenta, como principais produtos do projeto, os seguintes:

- a obtenção de mísseis, radares, centros de operação/coordenação, equipamentos de comunicações e de seus meios de transporte para o Sistema Defesa Antiaérea;
- a capacitação dos operadores do Sistema nas áreas de utilização e de manutenção;
- o desenvolvimento e a aquisição de simuladores para o Sistema;
- o planejamento, implantação e execução do Suporte Logístico Integrado necessário; e
- a adequação da Infraestrutura Física das Organizações Militares para o Suporte Logístico Integrado e os novos equipamentos. (VERDE OLIVA, 2012, p. 41).

Por sua vez, o Projeto Astros 2020, é um dos mais importantes na projeção de capacidades. Com a modernização de sua plataforma de lançamento, para a versão MK-6, o Astros poderá lançar não só os foguetes da família Astros, mas também o míssil tático de cruzeiro AV-TM (MTC-300), com alcance de 300 quilômetros, seu principal vetor de dissuasão, cumprindo a Estratégia nacional de Defesa no que se refere a dissuasão extrarregional (REZENDE, 2018).

Outro projeto de modernização de equipamentos de engenharia em curso, envolve o Obuseiro M109 A5 + BR. A modernização dos obuseiros veio da necessidade de adequação da arma de apoio às novas brigadas de cavalaria blindadas, que passaram a contar com os blindados Leopard 1 A5.

Diante desta necessidade, o Brasil iniciou tratativas junto ao governo Norte Americano, com vistas a receber, por transferência, 40 viaturas M 109 A5, disponíveis como Artigos de Defesa Excedentes (Excess Defense Articles - EDA). Estes equipamentos foram disponibilizados para venda ou doação através do programa Foreign Military Sales (FMS)⁸².

De acordo com a pesquisa realizada por Fabrício Flôres, apesar da precariedade em que se encontrava, o material havia sido pouco utilizado em missões de tiro, apresentando bom estado de conservação das raiais dos tubos, permitindo a realização de um programa de revitalização dos equipamentos, associado ao Projeto de Modernização da VBTP M113 B com o apoio da empresa BAE Systems, responsável pelo desenvolvimento da família de viaturas M109.

A proposta de repotencialização do obuseiro busca elevar o modelo M109A5 a um padrão próximo ao M109 A6 – Paladin, utilizado pelos EUA, incorporando algumas características daquela versão, segundo estudos apresentados por Fabrício Flores (FLORES, 2019).

O M109A5+BR, como foi denominado, incorpora as especificidades solicitadas pelo Exército Brasileiro, como a integração dos sistemas aos meios de comunicações já utilizados nos demais blindados brasileiros. Os sistemas eletrônicos adaptados, semelhantes ao obuseiro M109A6 Paladin, deverão trazer funcionalidades inéditas no Brasil, tais como automatização do cálculo de tiro, navegação inercial, comunicações com transmissão de dados criptografados a longa distância e digitalização das missões de tiro, consolidando a transformação requerida pela Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2016a), e estipulada pelas Bases para a Transformação da Doutrina Militar Terrestre (BRASIL, 2013), porque altera as vertentes do planejamento estratégico, quais sejam: Doutrina, Organização, Adestramento, Material, Educação, Pessoal e Infraestrutura.

⁸² Trata-se de um programa do Departamento de Defesa americano que possibilita a aquisição ou contratação de artigos de defesa ou de serviços do governo dos EUA, por outros governos. O comprador estrangeiro se beneficia do conhecimento técnico e operacional do Departamento de Defesa, da infraestrutura de compras e das práticas de compras. O programa segue alinhado a estratégia de defesa americana, que prevê a manutenção das capacidades dos países “parceiros”.

O principal ganho para o desenvolvimento das capacidades nacionais, contudo, é o pacote otimizado para a configuração A5+BR, que contempla, um sistema de posicionamento e navegação inercial composto por giroscópios e acelerômetros, que deverá integrar o sistema a uma antena GPS (Global Position System), para obtenção de coordenadas automaticamente.

O grande problema que se apresenta, é a necessidade de aquisição ou desenvolvimento de um sistema para transmissão de dados táticos de apoio de fogo que venha a oferecer o suporte automatizado para o planejamento, coordenação, controle e execução dos fogos, permitindo a atuação de forma integrada com os demais sistemas no campo de batalha.

Flôres anuncia que um sistema denominado Sistema Gênese V, que será o Sistema Digital de Artilharia de Campanha (SISDAC), desenvolvido pela IMBEL, promete a interface entre os sistemas. O projeto está em fase de desenvolvimento, em conjunto, pelas empresas IMBEL, BAE Systems e Kearfott, que é a empresa fabricante do sistema de navegação inercial a ser integrado ao Sistema Genesis V. (FLÔRES, 2019).

Importa ressaltar que a apropriação das capacidades relacionadas ao arrasto tecnológico trazido pelo projeto do M109A5+BR, insere o Brasil no contexto de horizontalização de capacidades militares, alcançado por meio da difusão de tecnologias digitais e da apropriação de uma nova geração de armas, incluindo o Brasil no rol dos países que detém o domínio tecnológico da digitalização, com vistas à multipolaridade, o que se relaciona diretamente com a transformação prometida pelo SGDC-1, com a modernização decorrente do PROSUB e as adaptações dos sistema Astros 2020.

O último dos Quatro Grandes, o Centro de Defesa Cibernética (CDCiber) foi criado pela portaria 3028/2012 MD. Seu papel é coordenar e integrar as atividades de defesa cibernética no âmbito do Ministério da Defesa. Trata-se, contudo, por ora e apenas um Centro, que administrativamente está afeto a Diretoria de Ciência e Tecnologia do Exército (DCT). Dada a natureza totalizante da guerra cibernética, devida a ampla difusão de computadores e processadores que em breve – internet das coisas (IoC) – se irradiarão até mesmo para os eletrodomésticos. É forçoso reconhecer que o ora Centro, para cumprir suas atribuições, deverá constituir-se em Comando. O que exigirá uma disponibilidade de recursos em um grau de integração civil-militar em escala considerável.

Mas, mesmo em seu formato atual, existem, pelo menos, duas ordens de obstáculos que o CDCiber precisa transpor para efetivar-se plenamente, são eles: a regulamentação acerca da Defesa Cibernética e a execução desta futura legislação. No que se refere a primeira ordem, a regulamentação da Defesa Cibernética ainda é precária, posto que o Decreto Presidencial 9.637/2018, tem vigência apenas sob a União Federal – não vinculando diretamente estados e

municípios, que como prevê o sistema federativo possuem a prerrogativa do auto-governo. Portanto, estados e municípios não estão submetidos ao Decreto. Assim, a vinculação direta de Estados e Municípios supõem a necessidade de uma Lei Geral, a semelhança do Código Brasileiro de Telecomunicações (Lei 4.117/1962).

A segunda ordem de dificuldade diz respeito a execução da referida Lei. De onde proverão os recursos humanos, material de consumo, material permanente, o patrimônio (instalações físicas), que dará corpo a um instrumento administrativo que fará vigorar a Lei? Diferentemente do que ocorre com o Código de Telecomunicações, a Defesa Cibernética exige Comando e Controle (C2). Assim, faz-se necessária uma estrutura que contenha a participação de estados e municípios, nos termos suprarreferidos, sendo coordenadas pelo CDCiber. Até onde a pesquisa pode apurar, a única figura que permite a construção nacional acelerada do CDCiber é o Consórcio Público-Público. Neste caso, sem a necessidade do “gatilho” representado pelo Casas de União. Entretanto, a experiência serviria para alavancar a segurança jurídica – sobretudo junto aos tribunais superiores – instituindo um exemplo consolidado e bem-sucedido de Consórcio Público-Público. Cumpre lembrar, que, como destacado no capítulo, existe apenas uma experiência de Consórcio Público verticalizado: o Consórcio das Olimpíadas.

Todos estes projetos dão luz à uma perspectiva de modernização e sustentação e desenvolvimento da indústria manufatureira e tecnológica no Brasil. Neste sentido, a Estratégia Nacional de Defesa (END) indica que “a Força Terrestre (F Ter) deverá manter-se em permanente processo de transformação, buscando, desde logo, evoluir da Era Industrial para a Era do Conhecimento.” (BRASIL, 2013)

Apesar do esforço e do parcial sucesso prometido por todos estes projetos, as tarefas de modernização que permanecem em aberto, bem como as resultantes da Transformação (inserção do Exército na rede), são desafios que tem retardado a retomada da industrialização e de um modelo de desenvolvimento baseado no investimento.

Assim como no caso do SDGDC falta a cadeia industrial de produção de componentes para o lançamento, no caso do submarino nuclear falta a cadeia de produção e desenvolvimento da tecnologia nuclear e, no caso dos blindados, falta a cadeia de produção dos componentes e o desenvolvimento dos sistemas para o estabelecimento da rede. Verifica-se, portanto, a dificuldade de obtenção das capacidades pela estrutura vigente, que fica submetida às amarras burocráticas e depende dos recursos da união, que hoje são precários.

A reflexão que se faz é sobre a necessidade de repensar novas estruturas alinhadas ao perfil de transformação. Como transformar as capacidades, com novos equipamentos para uma nova doutrina, se as estruturas de obtenção permanecem as mesmas? As estruturas precisam, também, ser

modernizadas e adaptadas à esta nova necessidade, adequando-se e alinhando-se ao novo momento político. Ou seja, é preciso que o Estado esteja presente e garantindo a resiliência da indústria, num sistema de economia liberal, mitigando as dificuldades pelo estabelecimento de uma estrutura nova, em cada caso, criada para aquele fim, com a mão “invisível” do estado e com recursos da sociedade, captados através dos consórcios.

É possível identificar que, no caso dos Estados Unidos, foi criada uma nova estrutura dentro do Escritório de Política Industrial (INDPOL) no Gabinete do Secretário de Defesa – o escritório de Tecnologia e Base Industrial de Manufatura (TMIB). Este novo órgão tem por finalidade estabelecer uma relação mais aproximada com a Base Industrial de Tecnologia e Manufatura, relacionando-a aos Institutos Nacionais de Fabricação, para atender o DoD MAN TECH PROGRAM⁸³. Assim, não só supervisiona o desenvolvimento de tecnologias avançadas, indicando as prioridades de modernização e outros requisitos críticos de defesa, mas identifica as brechas nascentes da cadeia de suprimentos de pesquisa que, quando abordadas, acelerarão a velocidade da inovação (ESTADOS UNIDOS, 2019, p 10), intervindo junto ao empresariado.

Estas novas estruturas são criadas, de fato, tendo em vista as novas formas pensadas para as estratégias de defesa. É preciso que existam as previsões legais que fundamentem as ações desenvolvidas com vistas ao cumprimento das Estratégias pensadas. De acordo com o entendimento apresentado por Covarrubias, a estrutura legal é o veículo que permite ao Estado desenvolver estas novas capacidades para atender às necessidades exigidas pela transformação. Segundo o autor:

Precisamente foi a regulação jurídica que fez as organizações militares realizarem a transição de suas formas mais ancestrais para a profissão militar [...] Obviamente, cada país tem dado as suas forças armadas suas respectivas estruturas, portanto sabemos que todos os sistemas jurídicos correspondentes no mundo ocidental obedecem aos mesmos preceitos, sendo por esse motivo que as forças armadas dos EUA, Europa e América Latina coincidem nos seus “etos” institucionais. (COVARRUBIAS, 2007, p. 20).

De fato, assim como identificado por Covarrubias, o Brasil estabeleceu uma série de atos normativos que dão apoio legal à transformação pretendida, como já foi demonstrado. Por meio destas normas, foram criadas estruturas que permitem o avanço das ideias para a efetivação das estratégias previstas. Assim como os EUA possuem o Escritório de Política Industrial, no Brasil encontramos seu análogo no Escritório de Projetos. Contudo, essencial para o acompanhamento e

⁸³ **DoD ManTech Program** – O Programa desenvolve tecnologias e processos para a produção e sustentação econômica e oportuna de sistemas de defesa. O programa impacta todas as fases da aquisição. Ela ajuda a obter uma aquisição e custos totais de propriedade reduzidos por meio do desenvolvimento, do amadurecimento e da transição das principais tecnologias de fabricação. Os investimentos estão focados naqueles que têm mais benefícios para o Warfighter e incluem projetos de resposta rápida e rápida para atender às necessidades imediatas de manufatura. (Tradução nossa). (informação disponível na página no sítio eletrônico).

desenvolvimento das tecnologias de defesa, e o consequente desenvolvimento industrial, o TMIB não encontra paralelo no Brasil. Esta estrutura, que idealiza e aproxima as indústrias, que permite o alinhamento empresarial na construção de uma cadeia de manufatura ou de suprimentos, alinhadas a política estatal de desenvolvimento regional é que deve ser estabelecida mediante o estabelecimento dos Consórcios Públicos.

Vale trazer a observação de Andrade, que ao estudar o projeto do submarino nuclear, identifica a necessidade de uma estrutura administrativa capaz de coordenar e desenvolver as inovações tecnológicas. Segundo os autores:

Ainda que o Brasil não disponha de um organismo central que coordene os projetos científico-tecnológicos na área de defesa, faz-se necessário considerar tais elementos no desenvolvimento dos programas estratégicos no âmbito de cada força. (ANDRADE *et al.*, 2018, p 39)

Por este viés, a União, em associação com estados e municípios, pode estabelecer escritórios regionais, subordinados ao escritório de projetos, para fomento e desenvolvimento de setores industriais e de pesquisa de interesse da defesa nacional. Estes escritórios, formados por consórcios públicos de natureza autárquica, podem desenvolver outras estruturas, por meio de consórcios locais (sejam horizontais ou verticais), de natureza privada para realizarem a atividade de produção, formando, assim, uma cadeia de produção e desenvolvimento tecnológico com o aval do poder público e suas garantias, permitindo a resiliência necessária ao projeto de transformação.

Na concepção de Thiago Rodrigues, esta associação daria origem ao que chama de “teias tecnológicas”, indicando a essencialidade do trabalho associado:

Cabe destacar ainda o papel essencial das entidades civis de desenvolvimento tecnológico, sua dinâmica de mercado, e a possível integração com projetos de Estado. Notadamente são exemplos dessa possível rede de parcerias as universidades, centros de estudo, pesquisa e empresas, por meio de contratos com o setor público. As entidades civis promovem pesquisas e desenvolvimento de produtos e métodos com base em demandas de mercado, promovendo “teias tecnológicas” já existentes. Inclusive, há pesquisas e demandas contratuais do setor público que resultam em novas teias, ainda que seja por resultado imprevisto. (RODRIGUES, 2018, p. 6).

O esforço de transformar, por ser imprevisível, exigindo décadas de investimento, precisa de estruturas permanentes, que sejam alternativas ao capitalismo monopolista de estado. Esta alternativa, no caso brasileiro, desponta pela via da esfera pública não-estatal, materializada nos Consórcios Públicos que, por sua natureza, consegue realizar as ações de coordenação política, social e científica, tem a possibilidade de captar recursos de diversas fontes, inclusive como remuneração de serviços próprios, e garante o ambiente estável para o desenvolvimento das

tecnologias de que o país necessita para sua inserção na terceira revolução industrial.

Por tudo isto, consórcio é capacidade, consórcio é Brasil Potência, consórcio é o instrumento que gerencia a aquisição de material cibernético e permite ao Brasil o comando do espaço. Consórcio significa adquirir e controlar a tecnologia sobre a energia nuclear. Consórcio é a garantia de um país que melhora sua posição na hierarquia internacional, e ferramenta que viabiliza a promessa do Realismo Defensivo.

4.5 CONCLUSÃO DO CAPÍTULO

A transformação militar, como referido no curso do capítulo, entendida como a articulação das forças (em particular do Exército) à rede, traz consigo a demanda de vultosos investimentos de capital relacionados à construção de capacidades espaciais. Mas, mesmo estas, conquanto necessárias, não são suficientes. Além, de possuir bens no espaço, o Brasil precisa assegurar-se de poder protegê-los, isto é, atingir os satélites dos países que o ameaçarem. Assim, embora o Brasil já tenha exitosamente iniciado esta caminhada, mesmo este projeto encontra-se em crise.

Deste modo, é possível constatar que, além da disponibilidade de investimento em bens, bem como em vetores com capacidade para neutralizá-los (guerra no espaço) é preciso uma política contínua, continuada e sustentável de desenvolvimento de capacidades espaciais. Neste sentido, Covarrubias tem razão: parafraseando o secretário do estado Henry Kissenger, pode-se dizer que a transformação é um esforço sem um final previsível, pois está associada à necessidade permanente de evolução e atualização das Forças Armadas.

Aqui é preciso perceber que a inserção do Brasil na terceira revolução industrial começa a depara-se com os mesmos problemas que enfrentou em seu ingresso na segunda revolução industrial, que teve seu desfecho na crise do modelo substitutivo de importação. Com razão, tem-se apontado a carência do país em tecnologia e capitais. O custeio da máquina administrativa tende a comprometer, não apenas a finalidade (o investimento) mas tornar crítica a sustentabilidade do projeto nacional no seio da sociedade. Como se sabe, o expediente mais frequente nestes casos de modelo de crescimento baseado no investimento, é o imposto inflacionário, Trata-se de um modo indireto de efetuar um confisco de salários, de modo a subsidiar, tanto setor privado como estatal. O resultado conhecido é a convulsão social e a rebelião dos debaixo. O que acaba tendo um efeito deletério e desagregador, mesmo sobre a quilo que já foi obtido.

A outra alternativa é apresentada por Bresser Pereira, na obra intitulada Crise Econômica e Reforma do Estado (BRESSER-PEREIRA, 1996) com a esfera pública não estatal, que também foi objeto do capítulo 1. Trata-se de uma autêntica rede de mediações, de um sistema orgânico, de

arranjos híbridos com o fito de levar à cabo, em bases sustentáveis, a endoginização – portanto a transformação na esfera militar.

No curso deste capítulo procurou-se demonstrar que, embora a reforma do estado tenha sido paralisada no âmbito civil, em bases modestas, esta continuou sendo levada a cabo pelo EB. Foi isto procurou-se demonstrar na primeira seção (o marco legal da defesa). Nele elencou-se as principais disposições relacionadas à recuperação do investimento das FFAA, notadamente os relacionados à inserção na rede (portanto espaço) e no desenvolvimento de capacidades estratégicas (Astros 2020 e PROSUB). Evidentemente que tais capacidades repercutem ao longo dos escalões; permitindo o incremento das capacidades nos níveis operacional e tático.

Na segunda seção preocupou-se em definir e desenhar o perfil da transformação no Brasil, demonstrando que ela vão além de seu sentido estrito – a inserção na rede. As tarefas relacionadas a modernização e adaptação (ora em curso, a despeito dos terríveis contingenciamentos) são estas dimensões da transformação que permitem que imediatamente o Exército passe a construir o sistema de mediações de organização nacional. Entendida, neste caso, como sinônimo de Estado Ampliado, para obter o domínio da tecnologia e endogeneidade.

Foi disto que este capítulo procurou tratar, do papel dos consórcios nos projetos já em curso como forma de permitir a efetivação dos grupamentos logísticos (e seus respectivos centro de obtenção – a efetivação do SisDIA e a realização do plano de desenvolvimento regional, que, aliás, está em completa conformidade com a disposição com a estratégia nacional de defesa. Estes esforços não são estranhos ou alheios ao exército nem a lide militar. Trata-se de assegurar a instalação do ASTROS 2020, dos Sistema de Artilharia de Campanha, na atualização do M-109 A5+BR, da repotencialização das Viatura Blindada de Transporte de Pessoal (VBTP) M 113 A2Mk1BR.

Deste capítulo importa sumarizar que procurou englobar os três principais vértices da pesquisa: as Capacidades (Quatro Grandes); a Transição Tecnológica (industrialização e Transformação Militar) e o Consórcio.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação tratou sobre o papel dos Consórcios Público-Privados na construção de Capacidade Estatal. Desse modo, procurou-se responder a pergunta de pesquisa: Como construir Capacidade Estatal sem Estado? Com o benefício do retrospecto permitido pelo término do trabalho, pode-se elucidar o paradoxo contido na pergunta com relativa facilidade, trata-se de construir um Estado Ampliado; mesmo que em condições internas e externas adversas. Esta última exacerbada pelos desafios da transição tecnológica ora em curso. Como resposta a pergunta, a hipótese da pesquisa, é de que os Consórcios Público-Privados podem se constituir em instrumento para a Construção de Capacidade Estatal. Como ressalvado desde o início, esta interconexão não se dá de forma direta, mas mediante todo um percurso de mediações.

O que orientou a redação da introdução foi, justamente, dar conta desta cadeia de mediações que constituem esta trajetória – que vai desde o Consórcio Público-Privado até a Capacidade Estatal. Nela procurou-se convencionar o significado dos termos e categorias utilizados na dissertação. Naturalmente, muitas delas tratam de temas controversos, cujo teor permanece em disputa. Contudo, importava convencionar uma espécie de léxico comum, uma vez que os termos são utilizados na dissertação, mas não dizem respeito ao seu tema principal; que são os Consórcios. Da introdução importa destacar três proposições chave: a transição tecnológica – e a sua diferença com as inovações anteriores ao SI; Seu caráter cumulativo e sobreposto das transições tecnológicas; o que acaba por dotar o processo de regularidades e, portanto, torná-lo predizível.

No primeiro capítulo procurou-se abordar a conexão entre a inserção do Brasil na transição tecnológica e a formação do Estado. Neste capítulo importa destacar dois grupos distintos de proposições. No primeiro destaca-se a associação intrínseca entre a formação do Estado nacional e a industrialização. E que, nesse sentido, o regime militar ampliou as conquistas da Era Vargas – à base do Capitalismo de Estado – erigindo o Capitalismo Monopolista de Estado (CME). Isto é, uma associação entre monopólios estatais e privados; nacionais e estrangeiros, que criaram uma primeira versão de “Estado ampliado”. Procurou-se também descrever a interconexão entre os eventos externos (3ª imagem) – notadamente a guerra Irã-Iraque 1980-88 – bem como, do início da 3ª Revolução Industrial no colapso do modelo substitutivo de importações – o principal alicerça do CME no Brasil. A segunda ordem de proposições diz respeito a como se lidou com isto. O processo de Reforma do Estado e o surgimento – demasiado tardio para aquela ocasião – da ideia do Consórcio como forma de viabilizar a Esfera Pública não estatal preconizada por Bresser-Pereira, mas até então não posta em prática.

Da confluência destas duas ordens de proposições surgiu o conteúdo normativo desta

dissertação de refazer o Estado ampliado. Desta feita, não apenas como fruto de um pacto de elites – característico do CME – mas, de um pacto social ou nacional, viabilizado pela participação da cidadania na vida produtiva e econômica. Prover suporte à esta cidadania qualificada seria a principal função do Instituto do Consórcio, que é abordado a seguir.

No segundo capítulo retomou-se a ideia da Reforma Administrativa só que de outra perspectiva. Como fundamento doutrinário e legal para a formulação da ideia do Consórcio. Deste capítulo importa reter dois argumentos principais: o marco legal da Obtenção e seus óbices para implementação de aquisições em defesa. Para contorná-lo, o papel do duplo dispositivo, o Consórcio Público-Público, o Casas de União incubadora de Consórcios, propugnado por Maria da Graça Hahn, e o núcleo do Estrado ampliado, o eixo da tríplice hélice: o Consórcio Público-Privado. Adicionalmente, pretende-se que este capítulo, a critério do Comando do Exército possa constituir-se em um roteiro para que o Exército faça os seus próprios Consórcios. Nesta assunção, tomando a forma de um tutorial, passo a passo, sobre como montar o dispositivo dual Casas de União (Consórcio Público-Público) e Consórcio Público-Privado.

No terceiro capítulo, procurou-se demonstrar a efetividade prática da ideia de Consórcio para capacidade Estatal, mediado pelo que denominou-se os Quatro Grandes. Lembrando: o Submarino Nuclear de Ataque Brasileiro (SNBR), integrante no Programa de Submarinos do Brasil (PROSUB), que foi estabelecido por meio do Decreto Legislativo nº128/2011; o Satélite Geostacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas (SGDC-1), estabelecido pelo Decreto Presidencial 7.769/2012; o Centro de Defesa Cibernética (CDCiber), instituído pela Portaria do 3.028/2012 MD que encarrega o Exército pela defesa cibernética no âmbito das três Forças; o Sistema de Lançamento Múltiplo de Foguetes ASTROS 2020, adquirido em função da criação do 6º Grupo de Mísseis e Foguetes (6º GMF) em Formosa-GO, instituído pela Portaria Nº 309/2014 Cmt-Ex.

Ainda, no que tange ao terceiro capítulo, importa notar que ele engloba os três principais vértices da pesquisa: as Capacidades (Quatro Grandes); a Transição Tecnológica (industrialização e Transformação Militar) e o Consórcio: como forma de aquisição do Centro de Decisão Econômica e a formação de cadeias produtivas e de valor (escala e escopo) para a produção dos Quatro Grandes e outros Produtos de Defesa.

Resta fazer um breve balanço. Começando-se pelas insuficiências da pesquisa. Constata-se um paradoxo: a principal debilidade constitui-se, simultaneamente, no principal mérito da pesquisa. O Consórcio Público-Privado é rejeitado por alguns juristas sob o argumento de que quebra o pacto federativo. Trata-se pois de matéria controversa e que presta-se para muitos debates em trabalhos futuros. Aqui importa também o aporte dado pelo Casas de União: em que um Consórcio Público-

Público operando transversalmente aos entes – constituído em uma espécie de quarto ente – realiza os princípios consagrados na Constituição, no artigo 23 das competências comuns e o artigo 241 da Gestão Associada. O principal mérito, como reiterou-se diversas vezes, é a percepção do papel do Consórcio Público-Privado como possibilidade de nuclear o Estado Ampliado – e de levar a participação política à esfera econômica e produtiva. E, em uma perspectiva mais imediata, de servir como de eixo da Tríplice Hélice, preconizada pelo SisDIA. Ainda no que tange às limitações deve se mencionar a dificuldade envolvendo fontes e exemplos pregressos. Como se destacou no curso do segundo capítulo, encontrou-se apenas um exemplo fora da área da Saúde de Consórcio vertical Público-Público – o Consórcio das Olimpíadas – e absolutamente nenhum caso de Consórcio Público-Privado, embora ele seja claramente previsto na Lei 11.107/2005.

Para efeitos de pesquisa futura, dado que constatou-se que os principais vértices da pesquisa forma as Capacidades, a Transição Tecnológica e os Consórcios, é lícito supor que os estudos futuros se desdobrarão sobre os dois últimos itens. Afinal, há considerável literatura sobre Capacidade Estatal. Além disso, é forçoso reconhecer que a associação entre transição tecnológica, a competição interestatal e as diversas formas que assumiram o Estado brasileiro, podem (e devem) ser objeto de novas abordagens em trabalhos futuros. Espera-se com isto também retroalimentar o trabalho sobre os Consórcios propriamente ditos. No caso, particularmente, sobre os Consórcios Públicos-Privados.

Resta fazer duas recomendações acerca da implementação do dispositivo dual Consórcio Público-Público/Consórcio Público-Privado, são elas: A implementação do primeiro Consórcio Público Privado, dado seu ineditismo e o risco de contestação administrativa e judicial – que pode chegar aos superiores tribunais –, deve incidir sobre um caso onde a primazia do interesse público seja inconteste. Sugere-se que seja implementado, nesse caso sem a necessidade de Casas de União, para a estruturação do Quarto Grande, isto é o Comando de Defesa Cibernética (CDCiber). A segunda recomendação consiste em operar desde já Consórcios Públicos-Públicos (Casas de união) experimentais na jurisdição do CMS. Trata-se da área relacionada à faixa de fronteira, onde as Casas de União podem servir de suporte para operações interagência no âmbito do SISFRON (Segundo Grande).

Importa ressaltar que, como não se trata de um modelo universalmente aplicável, a proposta de implementação dos Consórcios nos projetos acima referidos foram motivadas por duas razões específicas. No primeiro a aplicação do Consórcio fica autoevidente se cotejado com o caso do SUS. Em ambos os casos, há uma Lei geral que constrange, nos termos do artigo 5º da Constituição Federal, a compulsoriedade da participação de Estados e Municípios no Sistema. Desta forma, o que se depreende é que a ferramenta em que se constitui o Consórcio é a mais eficaz para reunir os

entes da Federação para a efetiva implementação do Sistema de Defesa Cibernética no Brasil. Por outro lado, no segundo caso, trata-se de uma situação particular, em razão do autor servir na área do Comando Militar do Sul. Os demais projetos exigiriam estudos de viabilidade específica nos termos descritos no capítulo 3, o que pode vir a ser objeto de estudos futuros.

Espera-se que quaisquer que sejam as insuficiências deste trabalho, que se possa ter contribuído de algum modo para a produção acadêmica na área e para construção de políticas públicas de defesa. Se for este o caso, o autor considera-se devidamente gratificado.

REFERÊNCIAS

- ABBAGNANO, Nicola. **Dicionário de filosofia**. 2. ed. São Paulo: Mestre Jou, 1962.
- ALBUQUERQUE, Virgilius. A formação da classe empresarial brasileira. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 9, n. 2, p. 262-281, jun. 2011. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/5203/3937>. Acesso em: 18 mar. 2019.
- ANDRADE, Israel de Oliveira *et al.* **Submarino nuclear brasileiro: defesa nacional e externalidades tecnológicas**. Brasília: IPEA, 2018. (Texto para discussão, 2428). Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8904/1/td_2428.pdf. Acesso em: 18 mar 2019.
- ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 2010.
- BARROSO, Daniel Arrais. **Gestão da cadeia de suprimentos: aquisições, licitações e contratos regionalizados pelo 3º Grupamento Logístico (3º Gpt Log)**. Projeto apresentado para seleção de mestrado na Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais (EsAO). Rio de Janeiro, 2019.
- BASTOS, Expedito Carlos Stephani. **Blindados no Brasil: um longo e árduo aprendizado**. v. 2. Juiz de Fora: UFJF, 2012.
- BRASIL. Agência Espacial Brasileira. **Sítio eletrônico**. Brasília, 2019. Disponível em: <http://www.aeb.gov.br/institucional/sobre-a-aeb/>. Acesso em: 18 mar. 2019.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1937)**. Rio de Janeiro, 1937. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao37.htm. Acesso em: 18 mar. 2019.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 1.187, de 4 de abril de 1939**. Dispõe sobre o serviço Militar. Rio de Janeiro, 1939. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1930-1939/decreto-lei-1187-4-abril-1939-349238-publicacaooriginal-72193-pe.html>. Acesso em: 18 mar. 2019.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 3.002, de 30 de janeiro de 1941**. Autoriza a constituição da Companhia Siderúrgica Nacional. Rio de Janeiro, 1941. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-3002-30-janeiro-1941-412984-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 18 mar. 2019.
- BRASIL. **Decreto-Lei nº 4.750, de 28 de setembro de 1942**. Mobiliza os recursos econômicos no Brasil. Rio de Janeiro, 1942. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4750-28-setembro-1942-414829-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 18 mar. 2019.
- BRASIL. **Lei 4.117, de 27 de agosto de 1962**. Institui o Código Brasileiro de Telecomunicações. Brasília, 1962. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L4117.htm. Acesso em: 18 mar. 2019.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1967)**. Brasília, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 18 mar. 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1988)**. Brasília, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 14 maio 2018.

BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial nº 49, de 18 de agosto de 1995**. Brasília, 1995.

BRASIL. **Lei 9.790, de 23 de março de 1999**. Brasília, 1999a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9790.htm. Acesso em: 14 maio 2018.

BRASIL. **Lei complementar nº 97, de 9 de junho de 1999**. Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. Brasília, 1999b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LCP/Lcp97.htm. Acesso em: 14 maio 2018.

BRASIL. **Lei 10.406, de 10 de janeiro de 2002**. Código Civil Brasileiro. Brasília, 2002. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/2002/110406.htm. Acesso em: 14 maio 2018.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 3.884, de 2004**. Do Poder Executivo. Mensagem nº 360/2004 (Urgência – Art. 64, § 1º, CF). Aviso nº 732/2004. Brasília, 2004. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=C72A18CA73D3FFB9907EC8681B56CC3D.node1?codteor=299853&filename=Avulso+-PL+3884/2004. Acesso em: 14 maio 2018.

BRASIL. **Lei 11.107, de 6 de abril de 2005**. Lei dos Consórcios Públicos. Brasília, 2005. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111107.htm. Acesso em: 3 maio 2018.

BRASIL. **Decreto Legislativo nº 6.011, de 5 de janeiro de 2007**. Promulga o Acordo para Cooperação na Área da Aeronáutica Militar entre o Governo da República Federativa do Brasil e a República Francesa, celebrado em Paris, em 15 de julho de 2005. Brasília, 2007a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/2007/decreto-6011-5-janeiro-2007-549050-publicacaooriginal-64344-pe.html>. Acesso em: 3 maio 2018.

BRASIL. **Lei 11.473, de 10 de maio de 2007**. Dispõe sobre cooperação federativa no âmbito da segurança pública e revoga a Lei no 10.277, de 10 de setembro de 2001. Brasília, 2007b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111473.htm. Acesso em: 21 maio 2018.

BRASIL. **Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008**. Estratégia Nacional de Defesa (END). Brasília, 2008. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/decreto/d6703.htm. Acesso em: 21 maio 2018.

BRASIL. **Diretriz Ministerial do MD nº 14, de 9 de novembro de 2009**. Integração e Coordenação dos Setores Estratégicos de Defesa. Brasília, 2009. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/File/legislacao/emcfa/portarias/0014_2009.pdf. Acesso em: 21 maio 2018.

BRASIL. **Lei Complementar nº 136, de 25 de agosto de 2010**. Altera a Lei Complementar n. 97, de 9 de junho de 1999, que “dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas”, para criar o Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas e disciplinar as atribuições do Ministro de Estado da Defesa. Brasília, 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp136.htm. Acesso em: 21 maio 2018.

BRASIL. **Decreto nº 7.438, de 11 de fevereiro de 2011**. Livro Branco de Defesa Nacional

(LBDN). Brasília, 2011a. Disponível em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20112014/2011/decreto/d7438.htm. Acesso em: 21 maio 2018.

BRASIL. Lei 12.396, de 21 de março de 2011. Institui a Autoridade Pública Olímpica. Brasília, 2011b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12396.htm. Acesso em: 21 maio 2018.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 128, de 9 de abril de 2011. Aprova o texto do Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa na Área de Submarinos, celebrado no Rio de Janeiro, em 23 de dezembro de 2008. Brasília, 2011c. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2011/decretolegislativo-128-8-abril-2011-610506-publicacaooriginal-132244-cn.html>. Acesso em: 21 maio 2018.

BRASIL. Exposição de Motivos Interministerial nº 00211/MD/MDIC/MCT/MF/MP, de 2011. Brasília, 2011.

BRASIL. Doutrina de Operações Conjuntas Volume 1. MD30-M-01. Brasília: Ministério da Defesa, 2011.

BRASIL. Decreto Presidencial nº 7.769, de 28 de junho de 2012. Dispõe sobre a gestão do planejamento, da construção e do lançamento do Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas – SGDC. Brasília, 2012a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/D7769.htm. Acesso em: 21 maio 2018.

BRASIL. Portaria nº 3.028-MD, de 14 de novembro de 2012. Atribui ao Centro de Defesa Cibernética (CDCiber), do Comando do Exército, a responsabilidade pela coordenação e integração das atividades de defesa cibernética, no âmbito do Ministério da Defesa. Brasília, 2012b. Disponível em: <http://www.sgex.eb.mil.br/sistemas/be/copiar.php?codarquivo=1109&act=bre>. Acesso em: 21 maio 2018.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 373, de 25 de setembro de 2013. Aprova a Política Nacional de Defesa, a Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional. Brasília, 2013. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/2013/decretolegislativo-373-25-setembro-2013-777085-publicacaooriginal-141221-pl.html>. Acesso em: 21 maio 2018.

BRASIL. Portaria nº 309 – Cmt Ex, de 11 de abril 2014. Cria o 6º Grupo de Mísseis e Foguetes em Formosa-GO. Brasília, 2014a. Disponível em: <http://www.sgex.eb.mil.br/sistemas/be/copiar.php?codarquivo=1255&act=bre>. Acesso em: 21 maio 2018.

BRASIL. Portaria nº 1.507 – Cmt Ex, de 15 de dezembro de 2014. Aprova o Plano Estratégico do Exército 2016-2019, integrante da Sistemática de Planejamento Estratégico do Exército e dá outras providências. Brasília, 2014b. Boletim Especial do Exército nº 6/2017, 12 set. 2017.

BRASIL. Decreto Presidencial nº 8.630, de 30 de dezembro de 2015. Promulga o Acordo na Área de Submarinos entre a República Federativa do Brasil e a República Francesa, firmado no Rio de Janeiro, em 23 de dezembro de 2008. Brasília, 2015. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/D8630.htm. Acesso em: 21 maio 2018.

BRASIL. **Portaria nº 406 – EME, de 24 de agosto de 2016.** Aprova a Diretriz para a Implantação do 3º Grupamento Logístico. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www.sgex.eb.mil.br/sistemas/be/copiar.php?codarquivo=1464&act=bre>. Acesso em: 21 maio 2018.

BRASIL. **Portaria nº 1.701 – Cmt Ex, de 26 de dezembro de 2017.** Cria o Sistema Defesa, Indústria e Academia de Inovação (SisDIA). Brasília, 2017. Disponível em: http://sisdia.dct.eb.mil.br/images/conteudo/Legislacao/portaria_1701.pdf. Acesso em: 21 maio 2018.

BRASIL. **Decreto nº 9.637, de 26 de dezembro de 2018.** Institui a Política Nacional de Segurança da Informação, dispõe sobre a governança da segurança da informação, e altera o Decreto nº 2.295, de 4 de agosto de 1997, que regulamenta o disposto no art. 24, caput, inciso IX, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, e dispõe sobre a dispensa de licitação nos casos que possam comprometer a segurança nacional. Brasília, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9637.htm. Acesso em: 21 maio 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019.** Institui a Política nacional de Desenvolvimento Regional. Brasília, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9810.htm. Acesso em: 21 jun. 2019.

BRASIL. **Acordo de Salvaguardas Tecnológicas Brasil – Estados Unidos.** Brasília, 2019. Disponível em: http://www.aeb.gov.br/wp-content/uploads/2019/05/folder_AST2mai19-1.pdf. Acesso em: 21 jun. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. *In*: PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Leticia (org.). **Administração pública gerencial: a reforma de 1995.** Brasília: Editora da UNB e ENAP, 1999. Disponível em: http://bresserpereira.org.br/ver_file_3.asp?id=491. Acesso em: 21 jun. 2019.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle.** Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997a.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **Crise econômica e reforma do Estado no Brasil.** São Paulo: Ed. 34, 1996.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **Exposição de motivos para a reforma constitucional administrativa.** Brasília, 1995.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **Exposição no Senado sobre a reforma da administração pública.** Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997b.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos. **O Conselho de Reforma do Estado.** Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997c.

BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos; GRAU, Nuria Cunill. Entre o Estado e o mercado: o público não-estatal. *In*: BRESSER-PEREIRA, Luis Carlos; GRAU, Nuria Cunill (org.). **O público não-estatal na reforma do Estado.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 1999.

BUENO, Eduardo Urbanski. **Paradigmas técnico-econômicos, pactos de elites e o sistema monetário internacional.** 2009. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações

Internacionais) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009. Disponível em: <http://hdl.handle.net/10183/21407>. Acesso em: 21 jun. 2019.

CAIAFA, Roberto. Amazul e Marinha do Brasil: Projeto Detalhado do Submarino Nuclear Álvaro Alberto, a próxima fase. **Tecnologia e Defesa**, [S.l.], abr. 2019. Disponível em: <http://tecnodefesa.com.br/amazul-e-marinha-do-brasil-projeto-detalhado-do-submarino-nuclear-alvaro-alberto-a-proxima-fase/>. Acesso em: 21 jun. 2019.

BUCI-GLUCMANN, Christinne. **Gramsci e o Estado**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. **Dependência e desenvolvimento na América Latina**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

CARNEIRO, Ricardo de Medeiros. Velhos e novos desenvolvimentismos. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, número especial, p. 749-778, dez. 2012.

CENTRE FOR STRATEGY AND EVALUATION SERVICES. **Benchmarking of business incubators**. Brussels: European Commission Enterprise Directorate General, 2002.

CEPIK, Marco Aurélio Chaves (org.). **Espaço e relações internacionais**. Porto Alegre, 2015. Disponível em: www.tinyurl.com/z8fenab. Acesso em: 18 mar. 2019.

CEPIK, Marco Aurélio Chaves; BRANCHER, Pedro Txai. Estrutura e agência nas relações internacionais: construção do estado e a evolução do sistema político internacional. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, Porto Alegre, v.6, n.11, p.159-196, 2017. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/austral/article/viewFile/76972/43959>. Acesso em: 21 jun. 2019.

CEPIK, Marco Aurélio Chaves; MACHADO, Felipe. O comando do espaço na grande estratégia chinesa: implicações para a ordem internacional contemporânea. **Carta Internacional**, Belo Horizonte, v. 6, n. 2, p. 112-131, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/42>. Acesso em: 21 jun. 2019.

CERVO, Amado Luiz. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 46, n. 2, p. 5-25, 2003.

CERVO, Amado Luiz. **Relações internacionais da América Latina**. São Paulo: Saraiva, 2007.

CINGOLANI, Luciana. **The State of State capacity: a review of concepts, evidence and measures**. [S.l.], Oct. 2013. (UNU MERIT working paper series, 053). Disponível em: <https://ideas.repec.org/p/unm/unumer/2013053.html>. Acesso em: 21 jun. 2019.

CLARK, Giovanni. **O município em face do direito econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CODATO, Adriano Nervo. **Elites e instituições no Brasil: uma análise contextual do Estado Novo**. 2008. 441 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade Estadual de Campinas, Campinas 2008.

CORRÊA, Fernanda. Lançamento do Submarino Riachuelo: a consolidação do esforço, da sinergia e da competência da Marinha do Brasil. **DefesaNet**, [s.l.], dez. 2018. Disponível em: http://www.defesenet.com.br/prosub_s40/noticia/31514/Lancamento-do-Submarino-Riachuelo--a-consolidacao-do-esforco--da-sinergia-e-da-competencia-da-Marinha-do-Brasil-/. Acesso em: 21 jun. 2019.

COUTINHO, Frederico de Moraes Andrade. Os consórcios públicos como instrumento potencializador de políticas públicas. *In*: ENCONTRO DA ANPAD, 30., 2006, Salvador. **Anais [...]**. Salvador, 2006. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsb-2252.pdf>. Acesso em: 21 jun. 2019.

COVARRUBIAS, Jaime Garcia. Os três pilares de uma transformação militar. **Military Review**, Fort Leavenworth, p. 116-135, nov./dez. 2007.

DEMENICIS, Luciane da Silva. Satélite Geoestacionário de Defesa e Comunicações Estratégicas 1 (SGDC-1). **Eblog**: o blog do Exército Brasileiro, Brasília, jun. 2019. Disponível em: <http://eblog.eb.mil.br/index.php/menu-easyblog/satelite-geoestacionario-de-defesa-e-comunicacoes-estrategicas-1-sgdc-1.html>. Acesso em: 18 mar. 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Curso de direito administrativo**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

DIEGUEZ, Rodrigo Chaloub. Consórcios intermunicipais em foco: debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 9, p. 294, 2018. Disponível em: www.cadernosdodesenvolvimento.org.br/ojs-2.4.8/index.php/cdes/article/view/231. Acesso em: 18 mar. 2019.

DUARTE, Érico Esteves. **Tecnologia militar e desenvolvimento econômico: uma análise histórica**. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. (Texto para discussão, 1748).

EARLE, Edward Mead. Adam Smith, Alexander Hamilton, Friederic List: fundamentos econômicos do poder militar. *In*: PARET, Peter (org.). **Construtores da estratégia moderna: de Maquiavel à era nuclear**. Rio de Janeiro: Bibliex, 2001.

ETZKOWITZ, Henry; LEYDESDORFF, Loet. The triple helix: university-industry-government relations: a laboratory for knowledge based economic development. **EASST Review**, [s.l.], v. 14, n. 1, p. 14-19, 1995. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2480085. Acesso em: 18 nov. 2019.

ETZKOWITZ, Henry; ZHOU, Chunyan. Hélice tríplice: inovação e empreendedorismo universidade-indústria-governo. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 31, n. 90, p. 23-48, maio 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142017000200023&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 18 nov. 2019.

FERRARI FILHO, Fernando; FONSECA, Pedro Cezar Dutra. **Which developmentalism?: a keynesian-institutionalist wage-led proposal**. Porto Alegre: PPGE-UFRGS, 2013. (Textos para discussão, 23).

FIANI, Ronaldo. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. *In*: GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2013.

FILGUEIRAS, Luiz. **Neoliberalismo e crise na América Latina: o caso do Brasil**. [S.l.]: CLACSO, 2006.

FLÔRES, Fabrício. **O obuseiro autopropulsado M109A5+BR no Brasil: possíveis impactos doutrinários**. Versão preliminar de Dissertação, Programa de Pós-graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.

FLORIO, Bibiana Poche. **Arranjos institucionais para inovação tecnológica do Polo de Defesa e Segurança de Santa Maria-RS**. 2018. Dissertação (Mestrado em Economia e Desenvolvimento) - Programa de Pós-graduação em Economia e Desenvolvimento, Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, 2018. Disponível em: <http://repositorio.ufsm.br/handle/1/16342>. Acesso em: 18 nov. 2019.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg. Desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 33, n. 2 (131), p. 222-239, abr./jun. 2013.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra; SALOMÃO, Ivan Colangelo. Industrialização brasileira: notas sobre o debate historiográfico. **Tempo**, [s.l.], v. 23, n. 1, p. 86-104, 2017. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-77042017000100086&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: 18 nov. 2019.

FONSECA, Pedro Cezar Dutra. O projeto desenvolvimentista no Brasil: histórico e desafios da atualidade. **Cadernos do Desenvolvimento**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 19, p.117-128, 2016.

FORJAZ, Maria Cecília Spina. Industrialização, Estado e sociedade no Brasil (1930-1945). **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 24, n. 3, jul./set. 1984. Disponível em: www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-75901984000300006. Acesso em: 18 nov. 2019.

FURTADO, Celso. **A pré-revolução brasileira**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

GIDDENS, Anthony. **O Estado-Nação e a violência**. Capítulo 9: Desenvolvimento Capitalista e Industrialização da Guerra. São Paulo: Edusp, 2001.

GILPIN, Robert. **War enchange in world policy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1981.

GÓES MONTEIRO, Pedro Aurélio de. **A Revolução de 30 e a finalidade política do Exército**. Rio de Janeiro: Adersen, 1932

GÓES MONTEIRO, Pedro Aurélio de. **Relatório apresentado ao Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil pelo General-de-Divisão Pedro Aurélio de Góes Monteiro, Ministro de Estado da Guerra**. [S.l.], maio 1934.

GOMIDE, Alexandre de Ávila; PIRES, Roberto Rocha C. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2013.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Volume 3: Maquiavel e notas sobre o Estado e a política. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

HAHN, Maria da Graça; MARTINS, José Miguel Quedi; OLIVEIRA, Lucas Kerr de (org.). **I Seminário Casas de União: políticas públicas e regiões de fronteira**. Porto Alegre: Instituto Sul-Americano de Política e Estratégia, 2014.

HOBBSAWM, Eric J. **A era dos impérios: 1875-1914**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988.

HOUAISS, Antônio; VILLAR, Mauro de Salles. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

HUI, Victoria Tin-Bor. **War and State formation in ancient China and early modern europe.** New York: Cambridge University Press, 2005.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **MUNIC 2015:** menos de 1/3 dos municípios realizam licenciamento ambiental. Comunicação Social. Rio de Janeiro, 15 abr. 2016. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/noticias-censo.html?view=noticia&id=1&idnoticia=3141&busca=1&t=munic-2015-menos-13-municipios-realizam-licenciamento-ambiental>. Acesso em: 18 nov. 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. Novos sujeitos na Administração Pública: os consórcios públicos criados pela Lei Federal n. 11.107. *In: OSÓRIO, Fábio Medina; SOUTO, Marcos Juruena Villela (coord.). Direito administrativo: estudos em homenagem a Diogo de Figueiredo Moreira Neto. [S.l.], 2006.*

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito.** 6. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

KNIGHT, Nigel. **Churcill: desmascarado.** São Paulo: Larousse do Brasil, 2009.

KOSIK, Karel. **Dialética do concreto.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.

MARQUES NETO, Floriano de Azevedo. Parecer. Assunto: Projeto de Lei n.o 3884/04. 2004. *In: COUTINHO, Frederico de Moraes Andrade. Os consórcios públicos como instrumento potencializador de políticas públicas.* 2006. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/enanpad/2006/dwn/enanpad2006-apsb-2252.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2019.

MARTINS, José Miguel Quedi; SILVA, Igor Castellano. Exército Nacional e construção do Estado na África: a abordagem brasileira no caso da República Democrática do Congo. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia & Relações Internacionais**, Porto Alegre, v. 3, n. 5, p. 137-179, jan./jun. 2014.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MENEGHETTI, Francis K. Documentos e debate: o que é um ensaio teórico? **Revista de Administração Contemporânea ANPAD**, Curitiba, v. 15, n. 2, p. 320-332, maio/abr. 2011. Disponível em: <https://rac.anpad.org.br/index.php/rac/article/view/845/842>. Acesso em: 18 nov. 2019.

NEVES JÚNIOR, Edson José. **A modernização militar da Índia:** as virtudes do modelo híbrido. 2015. 361 f. Tese (Doutorado em Estudos Estratégicos) - Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2015.

NEUMANN, Sigmund; HAGEN, Mark von. Revolução, guerra e o exército na sociedade. *In: PARET, Peter (org.). Construtores da estratégia moderna: de Maquiavel à era nuclear.* Rio de Janeiro: Bibliex, 2001.

NISBET, Robert. **Os filósofos sociais.** Brasília: UNB, 1982

NUNES, Raul Cavedon. **Os arranjos institucionais do complexo militar-industrial naval na China e na Coreia do Sul:** tendências e indicadores para a Base Industrial de Defesa do Brasil e da

UNASUL. 1º Seminário Internacional de Ciência Política – UFRGS, Porto Alegre, 2015. Disponível em: <https://www.ufrgs.br/sicp/wp-content/uploads/2015/09/2015-NUNES-Raul-Cavedon-Artigo-Final-Os-Arranjos-Institucionais-do-Complexo-Militar-Industrial-Naval-na-China-e-na-Coreia-do-Sul.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2019.

OLIVEIRA, Edson Nunes. **A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático**. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

OLIVEIRA, Marcelo Fernandes de. **Elites econômicas e política externa no Brasil contemporâneo**. São Paulo: IEEI, 2005.

PEREIRA, Cristina Almeida. **A cooperação interfederativa por meio dos consórcios públicos: uma alternativa na busca do desenvolvimento nacional**. 2006. Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Pós-Graduação em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006.

PEREIRA, Greisson Almeida. Consórcio público intermunicipal: um estudo das características dos municípios participantes. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 20, n. 1, 2016. Disponível em: <http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/5058>. Acesso em: 18 nov. 2019.

PEREZ, Carlota. Structural change and assimilation of new technologies in the economic and social systems. **Futures**, [s.l.], v. 15, n. 5, 1983.

PEREZ, Carlota. **Technological revolution and financial capital. the dynamics of bubbles and golden ages**. Cheltenham: Edward Elgar, 2002.

REBOUÇAS, Gabriela Maia. O ensaio como reflexão metodológica para o campo jurídico – 2008. In: ENCONTRO PREPARATÓRIO PARA O CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 17., 2008, Salvador. **Anais** [...]. Salvador, 2008. p. 3196-3209. Disponível em: http://www.conpedi.org.br/manaus/arquivos/anais/salvador/gabriela_maia_reboucas.pdf. Acesso em: 18 nov. 2019.

REZENDE, Pedro Paulo. **Astros 2020: poder de fogo, tecnologia e dissuasão extrarregional**. **DefesaNet**, [s.l.], set. 2018. Disponível em: <http://www.defesenet.com.br/doutrina/noticia/30712/Exclusivo---ASTROS-2020---Poder-de-Fogo-Tecnologia-e-Dissuasao-Extrarregional/>. Acesso em: 18 nov. 2019.

RODRIGUES, Thiago Mendes. **Aspectos da diversificação industrial do Distrito Federal: RETID, FCO, FDCO, FCDF e a criação do Complexo Industrial Militar**. Brasília: Companhia de Planejamento do Distrito Federal, 2018. (Texto para discussão, TD 40/ 2018).

RUMSFELD, Donald H. Transformando as Forças Armadas. **Política Externa**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 15-22, set./out./nov. 2002.

SÃO PAULO. **Constituição Paulista de 1891**. São Paulo, 1891. Disponível em: <https://www.al.sp.gov.br/leis/constituicoes/constituicoes-antiores/constituicao-estadual-1891>. Acesso em: 18 nov. 2019.

SEBBEN, Fernando Dall'Onder. **Bolívia: logística nacional e construção do Estado**. Brasília: Senado Federal, 2013.

SILVA, André Luiz Reis da. **A América do Sul na política externa do governo Fernando Henrique Cardoso: um legado para o Governo Lula?** Porto Alegre: NERINT, 2009.

SILVA, Igor Castellano da. **Política externa da África Austral: guerra, construção do Estado e ordem regional.** Porto Alegre: CEBRAFRICA-UFRGS, 2017.

TATSCH, Ana Lúcia. Apoio aos arranjos produtivos locais no Brasil: As múltiplas escalas de intervenção pública. *In*: HENKIN, Hélio (org.). **Política industrial e internacionalização.** Porto Alegre: UFRS/CEGOV, 2014. p. 108-122.

TILLY, Charles. **Coerção, capital e estados europeus.** São Paulo: Edusp, 1996.

TILLY, Charles. **Democracy.** New York: Cambridge University Press, 2007.

UNITED STATES. **Industrial capabilities:** annual report to Congress (Fiscal year 2018). Washington: Office of Prepublication and Security Review, US Department of Defense, 2019.

UNITED STATES. **U.S. Manufacturing Technology Program.** Washington US Department of Defense, 2019. Disponível em: <https://www.dodmantech.com/About/>. Acesso em: 18 nov. 2019.

VERDE OLIVA. **O processo de transformação do exército brasileiro.** Brasília, n. 203, 2009. Disponível em: <https://en.calameo.com/read/0012382068db8a572f915>. Acesso em: 18 nov. 2019.

VERDE OLIVA. **Projetos estratégicos:** indutores de transformação no exército. Brasília, n. 17, 2012. Disponível em: <https://en.calameo.com/read/001238206bb7f4646da49>. Acesso em: 18 nov. 2019.

VICENTE, Kim. **Homens e máquinas:** como a tecnologia pode revolucionar a vida cotidiana. Rio de Janeiro: Ediouro, 2003

VISENTINI, Georgine Simões. **Reforma do Estado no Brasil (1995-1998):** o plano diretor da reforma do aparelho do Estado. 2006. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Programa de Pós-graduação em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

VIZENTINI, Paulo G. F. **Relações internacionais e desenvolvimento:** o nacionalismo e a política externa independente 1951-1964. Petrópolis: Vozes, 1995.

WALTZ, Kenneth N. **Theory of international politics.** [S.l.]: Addison-Wesley, 1979.

WALTZ, Kenneth. **O homem, o Estado e a guerra:** uma análise teórica. São Paulo: Martins Fontes, 2004.

WEBER, Max. **Ciência e política:** duas vocações. São Paulo: Cultrix, 2011.

WILLIAMSON, John. **A guide to John Williamson's writing.** [S.l.]: Peterson Institute for International Economics, 1989.