



A MOBILIZAÇÃO INDUSTRIAL NOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Peter G. Olenchuk

General de Divisão, ex-Diretor de Planejamento e Programas de Material do Exército dos EUA.

Para aqueles que leram, no Número 695 (maio/junho-81) de A DEFESA NACIONAL, a entrevista que o Secretário de Defesa dos EUA, Caspar Weinberger, concedeu a representantes da imprensa mundial em maio passado, sobre a Estratégia Militar dos Estados Unidos, este artigo despertará o maior interesse. Envolvendo um tema que se constitui numa preocupação em todo o mundo e que tem desafiado a inteligência de muitos estudiosos, a conferência que o Autor realizou na Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, na Praia Vermelha, em novembro de 1974, guarda muito de atual e útil para o debate do problema da MOBILIZAÇÃO INDUSTRIAL. A pouca divulgação que essa palestra teve na ocasião em que foi realizada nos estimulou a publicá-la, dada a interessante oportunidade para se refletir sobre os conceitos que ela encerra.

A REDAÇÃO

Alguns dos senhores talvez estejam lembrados de que o General Stilwell, falando em 1974 sobre o tema de "Implicações Estratégicas para o Exército na Década de 70", assinalou o relacionamento especial que existe entre a América Latina e os Estados Unidos. Nós concordamos — através do Tratado do Rio — "que um ataque contra qualquer Estado americano seria um ataque contra todos" — e um elemento chave de nossa segurança nacio-

nal mútua é a habilidade de fornecer às nossas forças equipamento militar de qualidade e munição na quantidade necessária, e em tempo oportuno. Isto significa contar com uma base de produção industrial, em condições dinâmicas, para enfrentar a situação de modo a assegurar um estado de prontidão para combate. Sem material apropriado para o combate, a instrução, o espírito de luta, a motivação, e a liderança não podem alcançar um nível ótimo de combate. Portan-

to, é neste contexto, em termos de fornecimento de apoio de material que, de uma perspectiva histórica, abordarei o "Papel da Indústria no Alcance de um Estado de Prontidão para Material de Combate do Exército"; e avaliar a capacidade de resposta da indústria dos Estados Unidos para as necessidades militares, relações militares-industriais, os efeitos da mobilização sobre a economia, descrever nossos procedimentos fundamentais de licitação, e discutir a nossa situação atual.

O Brasil também tem um investimento significativo em nossa base industrial, uma vez que adquiriu cerca de \$125 milhões de dólares de material militar dos Estados Unidos desde 1950; e também teve mais de sete mil estagiários treinados sob os auspícios do Programa de Assistência à Segurança.

Atualmente estamos acelerando a produção de equipamento chave de combate, para atender às necessidades que resultaram dos nossos compromissos nacionais para material militar, desde a Guerra do Yom Kippur no outono passado. A nossa experiência atual aponta novamente a essencialidade de uma base de produção viável para um preparo militar. Empréstamos ênfase também à necessidade absoluta para uma atenção constante a um trabalho de equipe industrial-militar para o planejamento de uma condição de preparo para combate, se devemos esperar uma reação industrial rápida para o atendimento de necessidades militares repentinas. Compreendemos agora que devemos emprestar atenção muito maior à habilidade de nossas indústrias em apoiar necessidades em tempos de paz e de emergência do Departamento de Defesa, em vez de considerarmos apenas um planejamento para uma mobilidade e preparo indus-

trial para o caso de uma guerra declarada. Portanto, o tema é muito oportuno e é um desafio.

Antes de prosseguir, vou definir dois termos chaves: "planejamento para um preparo industrial" e "base para produção industrial". Ambos são partes integrantes do planejamento para a mobilização de material.

PLANEJAMENTO PARA PREPARO INDUSTRIAL

O planejamento para preparo industrial leva a considerar que um aspecto chave é o do Exército por si próprio dever encetar suas iniciativas de planejamento e manter uma base industrial. De certo, isto é realizado pelo Exército em coordenação com as outras Forças Singulares e órgãos de Defesa, segundo linhas de orientação traçadas pelo Secretário da Defesa.

A BASE INDUSTRIAL DE PRODUÇÃO

Tenho usado o termo base industrial de produção num sentido amplo, geral. Um ponto principal é que uma base industrial inclui tanto facilidades de produção de propriedade do governo, como particulares. Ainda que o planejamento do Exército dos Estados Unidos se preocupe principalmente com o segmento da indústria civil, dispõe, também, de instalações de produção de significação, que são de sua propriedade. Contudo, o Exército só realiza investimentos para uma base industrial quando o sistema da livre iniciativa não pode, ou não quer, fazê-lo de modo a se poder confiar no mesmo. Esta é a nossa política nacional.

Na sua maior parte, a base de propriedade do Exército é para munições e atende a todas as Forças Armadas. Nos Estados Unidos não contamos com uma indústria comercial de munições adequada a atender nossas necessidades de defesa. A indústria americana achou não ser viável investir grandes somas de dinheiro num artigo com uma demanda enorme e altamente variável em tempo de guerra, de pouca procura em tempo de paz, e essencialmente sem nenhuma utilidade comercial. Conseqüentemente, o Exército tem que proporcionar a base para a maior parte da produção de suas munições, mas com pequenas exceções, estas fontes de produção são operadas mediante contratos industriais.

O setor de propriedade do Exército da base industrial consiste, tanto de propriedades imóveis como de equipamentos para instalações industriais e foram sendo adquiridos durante um longo período de tempo.

A maior parte de nosso equipamento de fábricas industriais se encontra agrupado em linhas de produção, chamadas de "conjuntos de produção de equipamento", que são colocados a parte, para a produção de um determinado item numa instalação designada. Para dar-lhes uma idéia da magnitude da base de propriedade governamental do Exército, temos 32 fábricas de propriedade do governo, as quais são operadas por empreendimentos industriais lucrativos. Dez destas fábricas estão atualmente inativas, mas são mantidas em condições de atender necessidades de emergência. Além disso, o Exército possui oito instalações que são operadas pelo próprio Exército. Notarão que todas as instalações operadas ou de propriedade governamental do Exército dão apoio a itens de importância, os quais a indústria não

considera como sendo especialmente atrativos para fins de investimento particular. O valor para reposição da porção da base de propriedade do governo é de nove bilhões de dólares. Em acréscimo, o Exército controla equipamentos de instalações industriais, avaliados em aproximadamente dois e meio bilhões de dólares. Portanto, o valor total de restituição do setor do Exército, em termos de uma base industrial para a Defesa, é de onze e meio bilhões de dólares.

EVOLUÇÃO DA BASE DE MOBILIZAÇÃO INDUSTRIAL

Passemos a rever brevemente alguns marcos históricos, e apresentar a evolução da base de produção industrial do Exército em termos de uma perspectiva histórica.

PRIMEIRA GRANDE GUERRA

Até a Primeira Grande Guerra, nenhuma firma comercial americana estava continuamente empenhada, até certo ponto, na produção de artigos militares. Até então, tínhamos depositado nossa confiança imediata para a produção de artigos militares em arsenais do governo, e uma vez iniciado o conflito procurávamos fontes comerciais. Isto era feito sem o benefício de um planejamento formal, integrado de mobilização para assegurar um preparo industrial. Esta maneira de agir, um tanto desconexa, provou ser inadequada para a Primeira Grande Guerra. Daí que a preocupação do Exército dos Estados Unidos em assegurar um preparo industrial para enfrentar as necessidades de guerra, está fundamentalmente enraizada na nossa experiência nacional durante aquele conflito. A nossa falta de um preparo antecipado e os problemas resultantes

na mobilização de capacidades industriais dos Estados Unidos, para fornecimento de material de guerra para as nossas Forças Armadas, fizeram com que os nossos líderes civis e militares reconhecessem esta necessidade de um planejamento em tempo de paz. A luta titânica para uma mobilização durante a Primeira Grande Guerra, e o fracasso em abastecer as nossas tropas em campanha, resultaram em que o Congresso aprovasse uma lei em 1920, assegurando que um tal planejamento seria realizado em tempo de paz.

Foi também motivo de preocupação, a importância do preparo de líderes militares em mobilização industrial para compras militares. Como resultado, o Colégio Industrial do Exército foi criado em 1924, com esta finalidade; e atua hoje em dia, com a redesignação de Colégio Industrial das Forças Armadas, como uma instituição educacional conjunta, para todas as nossas Forças Armadas e órgãos federais selecionados, com a missão mais ampla de estudar o inter-relacionamento de fatores militares, econômicos, políticos, científicos e sociais na administração dos recursos para a segurança nacional. É significativo observar-se que o General Dwight D. Eisenhower, quando Major, graduou-se pelo Colégio Industrial do Exército, em 1933, e também serviu no corpo permanente. Sua avaliação criteriosa de uma base industrial necessária para apoiar nossos Exércitos na Segunda Guerra Mundial se deve, em parte, atribuir a sua experiência no Colégio Industrial do Exército.

Será compensador nos determos mais sobre a nossa experiência durante a Primeira Grande Guerra, para colocar em perspectiva outras lições aprendidas, de modo que se possa ver como elas mol-

daram, até nossos dias, nosso planejamento de mobilização. É uma questão de orgulho histórico para os Estados Unidos, que a nossa entrada naquele conflito alterou a balança do poder para as forças aliadas. A verdade do fato é que, apesar do nosso título, auto-dispensado, de "Arsenal da Democracia", nossa principal contribuição foi em termos de homens e não de material. A indústria americana não foi capaz de fornecer à França, um avião de combate de construção americana, até muito depois do término das hostilidades. As forças expedicionárias aliadas na França tiveram que ser equipadas com rifles ingleses "Enfield", em vez de Springfield" americanos, tiveram que empregar canhões franceses de 75 polegadas, em lugar de artilharia americana, e a guerra prosseguiu enquanto a engenhosidade americana lutava industriosamente para desenvolver um motor de avião "Liberty".

A principal lição aprendida na Primeira Grande Guerra foi a de que não nos encontrávamos preparados para a mobilização da indústria para uma guerra prolongada. Foi ainda reconhecido que, a fim de que planos para mobilização industrial fossem eficazes, deveria ser adotado um dia de mobilização teórica, que foi designado como o "Dia-M". Com esta suposição básica, o alvo inicial para o planejamento de um preparo industrial para mobilização de guerra, foi o de reduzir o tempo de espera necessário para atingir a produção total de munição, de 16 meses que se teve que esperar durante a Primeira Grande Guerra, para a meta de 6 meses. Também, a qualquer tempo que a base de produção não podia fornecer o material de guerra imediatamente, era essencial criar "Estoque de Reserva de Guerra", que poderiam preencher a lacuna entre o "Dia-D"

é a pro
dução
no de
as ten
mercari
de guer
assumic
cidade
tação o
não t
cument
compro
ção, e
expect
gância.
todos
nestes
- até a
resulta
dustria
do a S
em 193

A SEG

Lam
rejame
comp
ses de
de paz
biema
desta
truida
ra, a e
Exérci
gem a
e reser
litar. C
da pro
e mun
medid
nhar p
necess
dustria

e a produção ou "Dia-P", quando a produção poderia, então, atender o consumo de combate. Além disso, foram feitas tentativas para localizar fontes comerciais capazes de produzir material de guerra em caso de emergência. Foram assumidos compromissos para uma capacidade prevista com indústrias, pela aceitação de "programas de produção", que não tinham fundamento como documento legal, mas constituíam um compromisso ou uma obrigação de atuação, e um entendimento em termos de expectativa durante situações de emergência. Os planejadores militares dos Estados Unidos estiveram empenhados nestes esforços durante quase vinte anos — até a Segunda Guerra Mundial. Como resultado, "Planos de Mobilização Industrial para o Exército" existiam quando a Segunda Guerra Mundial começou em 1939.

A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

Lamentavelmente, o cuidado do planejamento para mobilização não foi acompanhado por investimentos em bases de produção. Por causa de uma visão de paz duradoura, aumentamos o problema com o desmantelamento da modesta base de produção industrial construída durante a Primeira Grande Guerra, a exceção dos arsenais operados pelo Exército. Falhamos também na estocagem adequada de materiais estratégicos e reservas de guerra de equipamento militar. Conseqüentemente, a carga inicial da produção de armamentos terrestres e munição recaiu sobre esses arsenais, à medida que os Aliados procuravam ganhar para os Estados Unidos, o tempo necessário para orientar seu poderio industrial para a guerra. Novamente, a

Segunda Guerra Mundial nos pareceu apanhar despreparados. No entanto, a base industrial dos Estados Unidos, dotada de um tempo precioso suficiente, produziu o que pareceu ser uma quantidade ilimitada de material de guerra, e construiu com uma velocidade sem precedente, a base de produção industrial fundamental que o Exército possui hoje em dia. Isto foi feito e alcançado pela reorientação de prioridades para a produção de guerra, às custas das carências de nossos consumidores domésticos.

Depois da vitória aliada na Segunda Guerra Mundial, retivemos uma base industrial essencial. Também constituímos "Estoques de Reserva para Guerra", e realizamos a estocagem de matérias-primas estratégicas. Contudo, apesar de que continuamos com um planejamento para mobilização, o nível de esforço decresceu com a sensação de que alguns dos armamentos nucleares impossibilitavam uma guerra convencional; e por causa do ponto de vista de outros, de que a nossa capacidade de produção industrial evidenciada durante a Segunda Guerra Mundial poderia ser repetida sem muitos investimentos adicionais em tempo de paz. Dever-se-ia lembrar que a conjuntura sob a qual operamos durante a Segunda Guerra Mundial, foi uma de fornecer um máximo de quantidade de material de guerra, com uma prioridade mínima para a economia. Com uma população inteiramente mobilizada, fomos capazes de produzir, por exemplo, mais de 650 mil jeeps em menos de quatro anos. Sem embargo, nosso povo ao final da Segunda Guerra Mundial estava ávido de artigos de consumo, e as nossas indústrias acertadamente orientaram sua atenção às suas carências; e, uma vez mais, recursos mínimos foram designados para a defesa nacional.

e a produção ou "Dia-P", quando a produção poderia, então, atender o consumo de combate. Além disso, foram feitas tentativas para localizar fontes comerciais capazes de produzir material de guerra em caso de emergência. Foram assumidos compromissos para uma capacidade prevista com indústrias, pela aceitação de "programas de produção", que não tinham fundamento como documento legal, mas constituíam um compromisso ou uma obrigação de atuação, e um entendimento em termos de expectativa durante situações de emergência. Os planejadores militares dos Estados Unidos estiveram empenhados nestes esforços durante quase vinte anos — até a Segunda Guerra Mundial. Como resultado, "Planos de Mobilização Industrial para o Exército" existiam quando a Segunda Guerra Mundial começou em 1939.

A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

Lamentavelmente, o cuidado do planejamento para mobilização não foi acompanhado por investimentos em bases de produção. Por causa de uma visão de paz duradoura, aumentamos o problema com o desmantelamento da modesta base de produção industrial construída durante a Primeira Grande Guerra, a exceção dos arsenais operados pelo Exército. Falhamos também na estocagem adequada de materiais estratégicos e reservas de guerra de equipamento militar. Conseqüentemente, a carga inicial da produção de armamentos terrestres e munição recaiu sobre esses arsenais, à medida que os Aliados procuravam ganhar para os Estados Unidos, o tempo necessário para orientar seu poderio industrial para a guerra. Novamente, a

Segunda Guerra Mundial nos pareceu apanhar despreparados. No entanto, a base industrial dos Estados Unidos, dotada de um tempo precioso suficiente, produziu o que pareceu ser uma quantidade ilimitada de material de guerra, e construiu com uma velocidade sem precedente, a base de produção industrial fundamental que o Exército possui hoje em dia. Isto foi feito e alcançado pela reorientação de prioridades para a produção de guerra, às custas das carências de nossos consumidores domésticos.

Depois da vitória aliada na Segunda Guerra Mundial, retivemos uma base industrial essencial. Também constituímos "Estoques de Reserva para Guerra", e realizamos a estocagem de matérias-primas estratégicas. Contudo, apesar de que continuamos com um planejamento para mobilização, o nível de esforço decresceu com a sensação de que alguns dos armamentos nucleares impossibilitavam uma guerra convencional; e por causa do ponto de vista de outros, de que a nossa capacidade de produção industrial evidenciada durante a Segunda Guerra Mundial poderia ser repetida sem muitos investimentos adicionais em tempo de paz. Dever-se-ia lembrar que a conjuntura sob a qual operamos durante a Segunda Guerra Mundial, foi uma de fornecer um máximo de quantidade de material de guerra, com uma prioridade mínima para a economia. Com uma população inteiramente mobilizada, fomos capazes de produzir, por exemplo, mais de 650 mil jeeps em menos de quatro anos. Sem embargo, nosso povo ao final da Segunda Guerra Mundial estava ávido de artigos de consumo, e as nossas indústrias acertadamente orientaram sua atenção às suas carências; e, uma vez mais, recursos mínimos foram designados para a defesa nacional.

GUERRA DA CORÉIA

Novamente, assim como depois da Primeira Grande Guerra, a visão de uma paz perpétua obscureceu a necessidade de um preparo industrial para a defesa. Felizmente, retivemos realmente uma base suficiente de produção para apoiar as nossas forças durante a Guerra da Coreia que começou em 1950. Infelizmente, devido a limitações de recursos, não fomos capazes de manter adequadamente as fábricas de munição de propriedade do Exército, construídas durante a Segunda Guerra Mundial, e sofremos falta de munição. Entretanto, tínhamos uma base e nos foi possível reativar alguns setores dessa base. Reaprendemos que não podíamos negligenciar a nossa base de produção industrial, para poder contar com um apoio imediato para a defesa nacional.

A GUERRA DO VIETNAME

Com o advento de um envolvimento significativo dos Estados Unidos no Vietname, em 1963, a nossa indústria de munições foi gradualmente reativada até que, por volta de 1972, tínhamos produzido mais munições do tipo convencional, do que aquela usada durante a Segunda Guerra Mundial. O escalonamento, durante os dez anos de guerra no Vietname, permitiu que a nossa base de produção fosse mobilizada sem prejuízo significativo à economia, e sem controles rígidos de tempo de guerra, tais como: racionamento e o desvio em grandes proporções, de materiais em demanda para o consumo doméstico, que foram características dominantes na mobilização da Segunda Guerra Mundial. Fomos capazes de, efetivamente, apoiar a Guerra do Vietname desta maneira, porque tivemos tempo.

Também admitimos que poderíamos ter agido ainda mais eficazmente, se nossa base industrial tivesse sido moderna. Conseqüentemente, iniciamos, em 1970, um programa de modernização e expansão para nossa base de produção para munições convencionais, uma área onde poderíamos, no futuro, colher os maiores benefícios. Com a conclusão do envolvimento de forças ativas do Exército no Vietname, estamos agora acelerando o programa para a modernização e expansão para a base de produção de munições, e estamos reavaliando o restante de nosso programa de preparo industrial. A nossa estimativa do custo atual para concluir o programa de expansão e modernização de munições, é aproximadamente de \$4 a \$6 bilhões de dólares, durante um período de dez a quinze anos. O programa é tão importante que em 1973, foi designado um oficial general Administrador, e lhe facultamos uma equipe de 175 pessoas para administrar a execução e o planejamento deste programa. Os projetos propriamente ditos, e a construção deverão envolver uma grande parte do segmento da indústria americana.

INTER-RELACIONAMENTO MILITAR-INDUSTRIAL E PLANEJAMENTO PARA PREPARO

Como vimos, o planejador do Exército para mobilização industrial está vitalmente interessado na qualidade da base industrial. Mas igualmente importante é a disponibilidade de quantidades suficientes de capacidade industrial para apoiar necessidades de emergência. Para atingir estes objetivos, no planejamento de um preparo industrial, o planejador do Exército deverá confiar primordialmente nos recursos da indústria privada.

e em tempo de paz, essencialmente num inter-relacionamento voluntário com a indústria. As firmas podem ou não, aceitar os contratos. Podem ou não, concordar com um planeamento de emergência. O objetivo do Exército é o de assegurar que um número suficiente de empresas aceite isso, e existirá uma base preparada, se não existe, será necessário, então, criá-la.

META DE PLANEJAMENTO

A nossa meta de planeamento é, está claro, alcançar um equilíbrio entre as necessidades do Exército, das demais Forças Armadas e nossos aliados, e a disponibilidade de recursos. As nossas disponibilidades em uso incluem os estoques totais que temos em mão (consideramos estoques operacionais e de Reserva de Guerra), que serão acrescidas da base de produção industrial que produzirá os estoques necessários de material no caso de uma emergência de guerra, capacidade da base está diretamente relacionada com as necessidades estabelecidas. No nosso sistema, cada Força Singular prevê suas próprias necessidades, baseada em estimativas estabelecidas pelo Secretário de Defesa. Esta base está dividida em três tipos de administração para instalações industriais: de propriedade governamental/operação contratual; de propriedade governamental/operação governamental, e de propriedade privada/operação particular. Não procuramos nem demais, nem muito pouco. Como procuramos alcançar este equilíbrio ficará melhor descrito, pela revisão em maior detalhe de nossos procedimentos de planeamento. Dessa forma temos a extensão do envolvimento da indústria e poderão melhor imaginar sua responsabilidade com relação às necessidades

do nosso Exército, e a eficácia de nosso inter-relacionamento.

COOPERAÇÃO COM A INDÚSTRIA

O valor do setor de propriedade do governo sob direção do Exército, na base de produção industrial de onze e meio bilhões de dólares poderá parecer grande mas torna-se pequeno quando comparado com o valor global de um número espetacular de instalações industriais de propriedade particular, as quais são consideradas ou previstas como fontes produtoras de mobilização. Uma fonte de produção prevista é uma instalação industrial que é capaz de fabricar um artigo, e voluntariamente comprometer sua capacidade de produção para aquela finalidade em caso de emergência. No passado, a indústria privada cooperava neste processo de planeamento sem cobrar nada do Exército. Para aquelas instalações, sob o seu controle operacional direto, o Exército determina precisamente como aquela parte de sua base de produção industrial será utilizada. Com a indústria particular, confiamos na cooperação e na persuasão para alcançar uma colaboração no processo de planeamento em tempo de paz.

Revisões recentes dos nossos regulamentos de aquisição têm reconhecido que o planeamento para o preparo industrial poderá incorrer em custos significativos, e estamos agora autorizados a efetuar pagamentos para empreendimentos de planeamento. Isto é um passo significativo, uma vez que ele dá um incentivo modesto para a participação, em maior profundidade, da indústria particular no planeamento. Não temos ainda nenhuma experiência que nos permita fazer qualquer juízo de valor sobre o impacto desta alteração.

PLANEJAMENTO EM FACE DA INDÚSTRIA

A ligação quotidiana com a indústria para um planeamento de preparo industrial é executada por uma organização do Departamento de Defesa, a Agência de Suprimentos da Defesa, que desempenha aquelas funções para todas as nossas Forças Armadas. O órgão está guardado por oficiais de todas as Forças Armadas, com uma força principal de trabalho constituída por funcionários públicos. O órgão também adquire artigos comuns a todas as Forças Armadas, e administra quase que todos os contratos para as Forças Armadas. Assim, a Agência de Suprimentos para a Defesa representa o Departamento de Defesa integralmente, como uma "única face perante a indústria", para fins de planeamento de preparo industrial para mobilização, assim como para aquisições. Oficiais das Forças Armadas para planeamento de produção são designados e geograficamente espalhados em regiões de todos os Estados Unidos, para trabalharem com os contratantes na obtenção de compromissos de capacidade de produção, baseados nas necessidades de cada uma das Forças Armadas. Estas autoridades são também responsáveis pela elaboração e integração das prioridades de capacidade entre as Forças Armadas.

Desta maneira, a Agência de Suprimentos da Defesa desenvolve o planeamento para um preparo industrial para o Exército com relação a aproximadamente 10.000 instalações. A responsabilidade do Exército para uma ligação direta — de um pequeno setor da base — está limitada a menos de 50 instalações. Para as demais 9.950 instalações, o Exército apresenta suas necessidades de planeamento com a indústria ao oficial de pla-

neamento de produção das Forças Armadas encarregado da administração, geograficamente localizado e responsável pelo contratante.

O oficial de planeamento e o contratante assinam, cada qual, um documento intitulado de "Esquema Principal Contratual", o qual descreve o que o governo espera receber do mesmo durante épocas de emergências, e também, o que o contratante se compromete a fornecer por intermédio de sua empresa, durante o mesmo período de tempo. Este acordo é uma "obrigação de intenção", e não tem valor legal como obrigação contratual, seja por parte do governo como do contratante.

Para assegurar que a base de produção industrial atenda as carências militares essenciais, o Presidente dos Estados Unidos foi autorizado, mediante dispositivo legal dado pelo Congresso, sob as disposições da Lei de Produção para a Defesa, de 1950, a determinar a colocação de contratos de emergência com fontes produtoras industriais específicas. Tais medidas podem ser tomadas mesmo que um contratante tenha ou não concordado realizar um planeamento industrial. Esta autorização para uma "ordem obrigatória de aceitação", é exercida de modo muito ponderado, e foi executada apenas de modo modesto durante a guerra do Vietname. Contudo, a simples existência destas disposições legais geralmente é o suficiente para se obter a cooperação por parte de firmas comerciais, quando se evidencia a necessidade para defesa nacional.

A Lei de Produção para a Defesa de 1950, também autoriza um Sistema Prioritário de Defesa e o Sistema de Materiais de Defesa. O Sistema de Prioridades para a Defesa exige que todos os pedidos para a defesa recebam tratamento

preferencial sobre pedidos governamentais não identificados, ou sobre pedidos comerciais. Além disso, certos programas estão incluídos numa relação de urgência geral com duas categorias. Uma contém programas de grande urgência do Departamento de Defesa, conforme aprovado pelo Secretário de Defesa, e a outra contém programas da mais alta urgência nacional, aprovados pelo Presidente dos Estados Unidos. Esta relação está constituída de um grupo seletivo de programas considerados como sendo da mais alta prioridade para a segurança nacional, e recebem uma prioridade de "tipo determinante", de caráter obrigatório. Quando invocada, esta prioridade será designada ao contratante principal, através de subcontratante ao nível mais baixo, e daí, então, de nível em nível, até alcançar os fornecedores de matérias-primas. Esta prioridade tem precedência sobre quaisquer outros pedidos governamentais assim assinalados e, naturalmente, sobre quaisquer pedidos comerciais.

O Sistema de Materiais para a Defesa está constituído para determinar materiais básicos de suprimento em falta — em sua maioria, metais — que com frequência conduzem a sérios "engarrafamentos" de produção. O programa é administrado pelo Departamento do Comércio, que designa recursos ao Departamento de Defesa, para posterior averbação entre as Forças Armadas, e eventualmente, entre nossos vendedores.

Apesar de que os dois sistemas que acabamos de descrever tenham sido concebidos para serem usados em emergências, estamos encontrando — na conjuntura econômica atual de escassez de material e de competição para bases de produção disponíveis — uma necessidade de empregá-los em nossos programas de

compras, em tempo de paz, numa escala muito maior do que até então.

SELEÇÃO DE ARTIGOS

Um elemento chave no planejamento para o preparo industrial é a seleção de artigos. Em demasia, tais artigos tendem a diluir o programa, e em número pequeno, podem causar faltas. Esta orientação foi alterada aproximadamente há dois anos atrás, partindo de um planejamento para a produção de cada artigo de equipamento, para o nosso sistema atual de realizar um planejamento de preparo industrial intensivo, com um número limitado de artigos-chave.

O nosso Departamento de Defesa exige que cada Força Armada publique uma relação para o planejamento industrial limitada a 2.000 itens. Destes 2.000 itens, cada Força Singular poderá designar até 35 sistemas de armamentos principais. Cada um dos sistemas de armamento selecionado, deverá ser planejado verticalmente, identificando seletivamente problemas potenciais para a base de produção, dentro da estrutura do vendedor ou fornecedor contratual principal. Tendo identificado estes artigos-chave, as Forças Armadas realizam um intercâmbio anual de suas relações, de modo a assegurar que os cálculos das carências incluam aquelas das demais Forças Armadas. Por exemplo, nos empreendimentos para a aquisição de granadas de 40mm, para morteiros — ou para os carros de combate M60A1 — o Exército precisa ter certeza de que seus planos incluem as necessidades de emergência das demais Forças Singulares, além daquelas de seus Aliados. Estas necessidades são, então, designadas em princípio, aos fornecedores que os especialistas do Exército em bens de consumo, acreditam serem fornecedores interessados e aptos.

Quando estas necessidades são aceitas por um fabricante idôneo e apto a reagir, temos um compromisso. O fundamento do planejamento é uma necessidade realisticamente calculada. Para que venha a ter utilidade, os nossos planos de preparo industrial têm que estar baseados em suposições válidas.

O planejamento previsto no plano de base para produção industrial para cada artigo, procura alcançar um equilíbrio entre a capacidade e as necessidades. Realisticamente, contudo, a base industrial quase sempre requer um ajuste. Em algumas épocas, quando a demanda para a Defesa diminui, não é provável que nenhuma outra capacidade industrial privada seja desenvolvida, de fato, é mais provável que as capacidades existentes não sejam mais utilizadas. Se esta capacidade excedente encontra-se no setor privado da economia, permite-se que os acordos de planejamento pertinentes expirem.

Se a capacidade desnecessária é do setor da economia de propriedade governamental, e fica determinado que esta capacidade é excedente a qualquer outra necessidade do Departamento de Defesa, a nossa política é de nos livrarmos de tal capacidade excedente. Como podem ver, estamos profundamente envolvidos com a indústria, e dependemos de uma contínua cooperação leal da base industrial global para apoiar as nossas forças.

EVOLUÇÃO DA AQUISIÇÃO MILITAR

Um aspecto importante a considerar com relação ao tema é o da aquisição militar, uma vez que é parte integrante do esforço para alcançar uma condição de prontidão para o material de combate do Exército.

Durante a Primeira Grande Guerra, e através dos anos até a Segunda Guerra Mundial, a aquisição militar foi essencialmente regida por leis pouco relacionadas entre si, que se tinham acumulado durante um período de mais de 100 anos. Muitos eram completamente arcaicos e conflitantes. Em sua maior parte, estipulavam restrições e limitações severas à licitação, com a intenção de salvaguardar fundos públicos. Infelizmente, também apresentavam um obstáculo a uma aquisição eficiente e rápida.

Em 1940 o Congresso apercebeu-se de que o Exército e a Marinha estavam severamente limitados pela existência destas leis. Em consequência, o Congresso promulgou uma "Lei de Urgência para a Defesa", que autorizava as Forças Armadas a negociarem contratos, a cederem a contratantes instalações de propriedade do governo, e de realizarem pagamentos antecipados de até trinta por cento da importância total do contrato aos contratantes.

Depois do ataque a Pearl Harbor, o Congresso promulgou a primeira "Lei de Poderes de Guerra". Esta lei outorgou ao Presidente a faculdade de autorizar a qualquer departamento do governo, ou a um responsável por qualquer órgão que desempenhasse alguma função com relação ao andamento da guerra, a efetuar contratos dispensando o cumprimento de dispositivos legais, em qualquer ocasião em que o referido responsável achasse necessário proceder assim para facilitar o prosseguimento da guerra.

Esta atitude não tinha precedente na história do nosso país. Mas tanto o Congresso como o Presidente, compreenderam que tais poderes extraordinários se tornavam necessários, se a nação precisava ter êxito no prosseguimento da Se

gunda Guerra Mundial. Todas as licitações durante a Segunda Guerra Mundial foram realizadas mediante negociações autorizadas por esta Lei de Guerra.

Em 1947 o Congresso dos Estados Unidos promulgou a Lei de Compras das Forças Armadas, a qual permaneceu, até o presente, como a lei fundamental para aquisição. Esta lei foi prevista para atender aquisições em tempos de emergência e de guerra, assim como durante tempo de paz. Foi esta a lei utilizada para atender as compras do Exército durante a Guerra da Coréia, assim como para a emergência do conflito no Vietname. Os procedimentos específicos para licitação do Exército e das demais Forças Singulares, baseadas nesta lei, estão minuciosamente estipulados nos Regimentos das Forças Armadas para Compras, que são administrados em conjunto pelas Forças Armadas, sob a égide do Gabinete do Secretário da Defesa.

Esta lei aprovou sua flexibilidade pela própria experiência. Um dispositivo-chave é que enquanto prescreve o emprego de publicidade formal, como o método básico para efetuar licitações, para fins de uma economia mais eficiente, permite também, a negociação de contratos no caso de situações necessárias para assegurar a preparação melhor possível do material para combate. Por exemplo, durante a Guerra da Coréia, quando se tornou necessário acelerar a aquisição, em grande escala, o Exército invocou um dispositivo da lei que autorizava negociações durante uma emergência nacional declarada, pelo Congresso ou pelo Presidente. Durante o processo da escalada para apoio de nossas atividades no Vietname, empregamos diversas vezes, algumas dessas exceções para objetivar uma aquisição mais rápida. Contudo, durante a Guerra do Vietname

pudemos usar, em grande parte, o método de licitação normal, ou seja, anunciando formalmente.

De um modo geral, nossos processos de compras têm funcionado muito bem. No entanto, acredito que devemos reexaminar todos os nossos regulamentos, assim como a exigência da documentação, e os mecanismos contratuais, para aprimorar nossos processos a fim de aperfeiçoar uma reação mais imediata por parte da indústria. Estamos pensando iniciar uma tal análise rigorosa agora no próximo outono.

AS CONDIÇÕES MUTÁVEIS DO PLANEJAMENTO DE PREPARO INDUSTRIAL

Concluindo, desejo sintetizar alguns dos pontos principais e colocá-los dentro do contexto das condições mutáveis do planejamento para um preparo industrial, para um estado de prontidão para combate.

A situação econômica e militar que antecedeu a entrada dos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial, proporcionou tempo suficiente para a mobilização de recursos nacionais para a guerra. Ainda que os recursos necessários não tenham sido concedidos para estabelecer uma base industrial adequada para um preparo de defesa, os planos de mobilização puderam ser acionados, uma vez que os recursos foram facultados. Portanto, a produção de guerra dos Estados Unidos tornou-se um fator vital para o desenlace da Segunda Guerra Mundial. Mesmo ainda com as lições aprendidas com a Primeira e Segunda Guerra Mundiais, ainda não estávamos totalmente preparados para mobilizar recursos materiais durante a Guerra da Coréia, uma vez que essencialmente não nos foi dado

ter um aviso apreciável. Como resultado, foram experimentados problemas no fornecimento de munição em quantidade suficiente e outros artigos importantes para combate. À medida que estes problemas eram superados, poderiam ter sido também minorados se maiores recursos tivessem sido designados, para apoiar um preparo industrial para uma condição de prontidão de combate do Exército e consumo de guerra. A Guerra do Vietname foi uma escalada gradativa, durante um período de aproximadamente dez anos, e nos permitiu acionar a produção industrial numa base gradual e controlada. As demandas crescentes de material para a Guerra do Vietname, num ambiente de paz doméstica, obscureceu a necessidade de que a nossa base industrial se mostrasse capaz de reagir prontamente numa situação de emergência, e agora é preciso enfrentar essa realidade.

Acredito que nos encontramos, agora, em termos de processos e de organização, razoavelmente bem estruturados para alcançar uma prontidão para material de combate. Contudo, nos deparamos com alguns problemas apreciáveis de ordem prática. Por exemplo, nossa experiência recente em procurar acelerar a produção de carros de combate, levantou sérias questões a respeito da conveniência do nosso planejamento de mobilização industrial. O Secretário de Defesa declarou num discurso em setembro de 1973:

"Forças modernas, preparadas — quer estejamos falando de nossas capacidades nucleares ou não — exigem uma base industrial competente, diversificada e flexível. Não está bem claro que esses atributos sejam características de nossa base industrial neste momento."

Sua preocupação baseava-se, em parte, no contraste entre nosso magnífico recorde de produção na Segunda Guerra Mundial, e a nossa luta atual para construir carros de combate numa média anual de cerca de 800, enquanto os soviéticos produzem milhares deles por ano.

Esta situação resultou de um número de fatores que têm complicado o planejamento para preparo industrial e aquisição para uma prontidão de combate. Entre estes, os principais são: aumento crescente das vendas militares ao estrangeiro, escassez significativa de matérias-primas, inflação, medidas de bloqueio do tipo "cartel", bem como a exigência de observar necessariamente condições cada vez melhores de segurança e de saúde em nossas atividades industriais. Estes fatores alinhados às demandas crescentes que temos para material de combate moderno, têm resultado no aumento do tempo de produção, carência de recursos de produção, e custos apreciavelmente cada vez maiores.

Um dos mais onerosos destes fatores, é a inflação, a qual como devem avaliar, é de âmbito internacional. Nos Estados Unidos, parece estamos enfrentando uma situação, na qual, o retardamento econômico e a inflação ocorrem simultaneamente. A 1ª de outubro, nosso Departamento de Defesa indicou que a inflação provocou que os sistemas principais de armamento para a Defesa aumentassem de tal modo, durante os últimos noventa dias que o custo aproximado para a aquisição daqueles sistemas principais de armamento elevaram-se em 17 bilhões de dólares naqueles três meses.

É importante reconhecer que os Estados Unidos, por força das circunstâncias, recebeu a carga da liderança do

Mundo Livre. Nesse papel, se é que queremos ter êxito juntamente com nossos Aliados, na preservação das sociedades livres no mundo, devemos permanecer como uma potência militar de primeira grandeza. Não poderemos conseguir isso, a não ser que o nosso estabelecimento de Defesa, nossas indústrias, e o país de um modo geral, contem com uma base de produção industrial em condições de apoiar uma expansão rápida para uma produção de defesa para atender emergências. Está claro que precisamos ter uma base capacitada a oferecer uma reação imediata significativa, por causa da incerteza a respeito da natureza e da duração de conflitos futuros, e a certeza de um gasto maciço de material de combate no moderno campo de batalha. Os Estados Unidos não devem esperar que seus aliados sustentem a situação, enquanto vagarosamente mobilizam seu "Arsenal da Democracia". No meu modo de ver, aquele tempo precioso que

tão diretamente se depara à indústria americana e ao Exército dos Estados Unidos, para assegurar uma condição de prontidão para material de combate para seus soldados, é realmente um desafio difícil. Estamos agora empenhados nessa tarefa, e ele vai englobar novas dimensões e conceitos de mobilização militar-industrial para a nossa segurança nacional.

Enquanto nos defrontamos com essas dificuldades e incertezas, estamos confiantes de que nossos esforços encontrarão soluções práticas e viáveis. Acima de tudo, o elemento fundamental de sucesso estará na fusão de profissionais militares e industriais, numa equipe eficiente para atingir nosso objetivo comum, de uma condição de prontidão para material de combate para o Exército dos Estados Unidos, que é um elemento absolutamente essencial na preservação do tesouro de nossa herança de uma sociedade livre.