

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**RAÍSSA MATTANA**

**A INFLUÊNCIA DA INDÚSTRIA DE DEFESA NO PROCESSO DE TOMADA DE  
DECISÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA**

**Porto Alegre**

**2018**

**RAÍSSA MATTANA**

**A INFLUÊNCIA DA INDÚSTRIA DE DEFESA NO PROCESSO DE TOMADA DE  
DECISÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA**

Trabalho de Conclusão de Curso de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS como quesito parcial para a obtenção do título de bacharela em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Munhoz Svartman

**Porto Alegre**

**2018**

### CIP - Catalogação na Publicação

Mattana, Raissa

A Influência da Indústria de Defesa no Processo de Tomada de Decisão da Política Externa Brasileira / Raissa Mattana. -- 2018.

81 f.

Orientador: Eduardo Munhoz Svartman.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Curso de Relações Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. Indústria de Defesa Brasileira. 2. Política Externa. 3. Política de Defesa. 4. Processo de tomada de decisão. I. Svartman, Eduardo Munhoz, orient. II. Título.

**RAÍSSA MATTANA**

**A INFLUÊNCIA DA INDÚSTRIA DE DEFESA NO PROCESSO DE TOMADA DE  
DECISÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA**

Trabalho de Conclusão de Curso de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS como quesito parcial para a obtenção do título de bacharela em Relações Internacionais.

Aprovado em: Porto Alegre, 25 de junho de 2018.

---

Prof. Dr. Eduardo Munhoz Svartman - Orientador  
UFRGS

---

Prof. Dr. Érico Esteves Duarte  
UFRGS

---

Prof. Dr. Luiz Augusto Estrella Faria  
UFRGS

A todas as pessoas que tiveram ou têm a oportunidade e o interesse de estudar defesa em países que foram e ainda são explorados.

&

Principalmente, às mulheres que se aventuram a fazer parte dessa construção, para que inspiremos mais de nós a saber que *‘lugar de mulher é onde ela quiser’*.

## AGRADECIMENTOS

À minha família - Lisco, Merci e Enzo - por todo o incentivo e suporte para que eu desbravasse o mundo e que, mesmo assim, os tivesse perto de mim. Ao Aaron, meu companheiro que, apesar de estar do outro lado do oceano, me lembra todos os dias o quanto podemos ser resilientes ao mesmo tempo que vivos aos propósitos que buscamos.

Às professoras e professores que até hoje me deslumbraram com o poder transformador do ensino e aprendizado. A todas as pessoas que lutaram, e ainda lutam, como no Movimento Estudantil, para tornar o ensino público - elementar e superior - de qualidade. Às mestras e mestres na Universidade Federal do Rio Grande do Sul, principalmente à Professora Jacqueline Haffner, a qual não poupa zelo e palavras para além da orientação científica. Ao Professor Eduardo Svartman, pelo desafio de me aceitar como sua orientanda sem nem me conhecer. Aos projetos de extensão, os quais tornam a entrada no mundo universitário um prolongamento das demandas da sociedade - e não um isolamento acadêmico. À UFRGS, pelo ensino público e de qualidade, e pelos esforços de democratizar ainda mais o acesso à universidade.

Às minhas companheiras de coração e mente Valeska e Isadora, pelas revisões, ideias, coragem e inspiração por estudarem defesa. Às amigas e amigos Larissa, Rafael, Nicholas, Henrique, Othon e Thomas que são, cada um a seu tempo, pontos de referência e momentos de acalento durante a sinuosa vida em uma cidade enorme. Especialmente ao Airton, com quem aprendo a todo o momento o que é o significado de perseverar com a delicadeza da ternura. Ao Ericki e à Isa, por amizades longevas que não perdem o encanto. Ao Deiner, com quem compartilhei dias e noites de amadurecimento e descobrimento da vida adulta, e à Crisciele, gratidão pelo redescobrimento e conversas profundas sobre nós mesmas. À Cris e à Tuca, pelo significado das minhas origens do interior.

Às pessoas que foram por um ano, e que desde então nunca mais deixaram de ser, minha família espalhada pelo mundo: Nico, Isabel, Omar, Julia, Caio, Katharine, Luano, e Marcello; além da Adèle, Marion, Gilles e Hortense, que transpuseram barreiras culturais e me deram a oportunidade de amadurecer com outras vivências. Aos estagiários e colegas de trabalho por tornarem as horas menos árduas e mais suaves dentro de um escritório.

“é (...) axiomático que cabe aos sul-americanos cuidarem da defesa da América do Sul.”  
(AMORIM, 2013, p. 10)

“Hay poco dinero, pero hay muchas balas  
Hay poca comida, pero hay muchas balas  
Hay poco gente buena, por eso hay muchas balas  
Cuidao' que ahí viene una (Pla! Pla! Pla! Pla!)”  
(CALLE 13, La Bala)

“Somente a partir de um trabalho intenso e continuado com vistas a promover a difusão de conhecimento sobre as questões concernentes à diplomacia e à defesa, será factível modificar o atual estado de coisas. Trata-se, em última análise, de romper a lógica circular perversa existente, caracterizada por: *desinteresse/ desconhecimento/ baixa prioridade política/ baixos orçamentos/ inexistência de controles externos efetivos/ autonomia disfuncional/ irrelevância/ desinteresse/ desconhecimento* (...). A experiência histórica demonstra que não se forja uma grande nação sem que essa esteja respaldada por poder militar compatível. No caso brasileiro, estamos muito longe de romper o limiar que nos separa dos países desenvolvidos. No entanto, é difícil imaginar como esse limiar possa ser um dia rompido sem que o País conte com um aparato de defesa condizente com a posição almejada. Todos os caminhos apontam, portanto, para a necessidade de reconsiderar urgentemente a interface entre a política externa e a política de defesa nacionais. Quem sabe refletir sobre o assunto não seja um bom começo?”  
(ALSINA JR., 2003, p. 82)

#### **Noticiário**

A indústria do entretenimento vive do mercado da solidão.  
A indústria do consolo vive do mercado da angústia.  
A indústria da insegurança vive do mercado do medo.  
A indústria da mentira vive do mercado da estupidez.  
Onde medem seus êxitos? Na Bolsa.  
Também a indústria de armas. A cotação de suas ações é o melhor noticiário de cada guerra.  
(GALEANO, 2015)

## RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar, mediante revisão bibliográfica e pesquisa empírica por questionários e entrevistas, a importância e influência da Indústria de Defesa Brasileira (IDB) no processo de tomada de decisão de Política Externa do Brasil. Em particular, busca-se explorar quais os atores e os canais os quais o setor se utiliza a fim de atender às suas demandas. A partir desse direcionamento, investiga-se primordialmente a Política de Defesa por ser a estrutura que interliga a Política Externa Brasileira (PEB) e a IDB, enquanto políticas de direcionamento para o processo de tomada de decisão sobre a revitalização do setor. Para além disso, verifica-se as personagens que compõem o *grupo de interesse* que defende este processo, e que por este motivo acabam se tornando articuladores centrais para a influência das decisões tomadas em relação às ações externas do país na área de defesa. Por fim, consulta-se o histórico de fatos e casos que trouxeram à tona a conexão entre a classe da IDB e os direcionamentos da PEB, como em aquisições de material estratégico ou acordos de cooperação e/ou transferência tecnológica em defesa.

**Palavras-chave:** Indústria de Defesa Brasileira. Política Externa. Política de Defesa. Processo de tomada de decisão.

## **ABSTRACT**

This paper aims to analyze, through a bibliographical review and empirical research by questionnaires and interviews, the importance and influence of the Brazilian Defense Industry (IDB) in the decision making process of the Brazilian Foreign Policy. In particular, it seeks to explore which actors and channels the industry uses to meet its demands. From this direction, the Defense Policy is primarily investigated because it is the structure that interconnects the Brazilian Foreign Policy (PEB) and the Brazilian Defense Industry, as policies to guide the decision-making process on the revitalization of the sector. In addition, the characters that make up the interest group that defends this process are verified, and for this reason they become central articulators for the influence of the decisions taken in relation to the country's external actions in the area of defense. Finally, the history of facts and cases that brought up the connection between the IDB class and PEB's directions, such as acquisitions of strategic material or agreements of cooperation and / or technology transfer in defense, is consulted.

**Keywords:** Brazilian Defense Industry. Foreign Policy. Defense Policy. Decision making process.

## LISTA DE SIGLAS

ABC -	Agência Brasileira de Cooperação
ABDI -	Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial
ABED -	Associação Brasileira de Estudos de Defesa
ABIMDE -	Associação Brasileira das Indústrias de Materiais de Defesa e Segurança
CADN -	Congresso Acadêmico sobre Defesa Nacional
CDS -	Conselho de Defesa Sul-Americano
CMID -	Comissão Mista da Indústria de Defesa
COMDEFESA -	Comitê da Indústria de Defesa e Segurança
CT&I -	Ciência, Tecnologia e Inovação
DEPROD -	Departamento de Produtos de Defesa
ED -	Empresa de Defesa
EED -	Empresa Estratégica de Defesa
END -	Estratégia Nacional de Defesa
ENCTI -	Estratégia Nacional De Ciência, Tecnologia e Inovação
FA -	Forças Armadas
FID -	Fórum de Inovação e Defesa
FIERGS -	Federação de Indústrias do Rio Grande do Sul
FINEP -	Financiadora de Estudos e Projetos
ID -	Indústria de Defesa
IDB -	Indústria de Defesa Brasileira
IPEA -	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LBDN -	Livro Branco de Defesa Nacional
MD -	Ministério da Defesa
MDIC -	Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços
MRE -	Ministério de Relações Exteriores
PAED -	Plano de Articulação e Equipamento de Defesa
PBM -	Plano Brasil Maior
PDN -	Política Nacional de Defesa
PEB -	Política Externa Brasileira
PEX -	Política Externa
P&D -	Pesquisa e Desenvolvimento

PIB -	Produto Interno Bruto
PNEMEM -	Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar
PNID -	Política Nacional da Indústria de Defesa
PRODE -	Produtos de Defesa
PROSUB -	Programa de Desenvolvimento de Submarinos
RETID -	Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa
SAE -	Secretaria de Assuntos Estratégicos
SEBRAE -	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEPROD -	Secretaria de Produtos de Defesa
UNASUL -	União de Nações Sul-Americanas

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>TEORIAS E CONCEITUALIZAÇÃO DA INDÚSTRIA DE DEFESA E DO PROCESSO DECISÓRIO DE POLÍTICA EXTERNA.....</b>	<b>14</b>
<b>3</b>	<b>IDB: QUAIS SÃO OS ATORES E QUAIS OS CANAIS PARA EXERCER INFLUÊNCIA NA TOMADA DE DECISÃO DO PROCESSO DE REVITALIZAÇÃO .....</b>	<b>26</b>
3.1	BREVE HISTÓRICO DA IDB .....	26
3.2	PERSPECTIVAS DO PROCESSO DE REVITALIZAÇÃO DA IDB .....	30
3.3	ATORES DO PROCESSO DE REVITALIZAÇÃO DA IDB.....	36
3.3.1	Ator 1: burocracia .....	39
3.3.2	Ator 2: empresas da ID .....	42
3.3.3	Ator 3: Forças Armadas.....	49
3.3.4	Ator 4: mídia .....	54
3.3.5	Ator 5: comunidade acadêmica .....	56
<b>4</b>	<b>PROJEÇÕES DA IDB NA PEX: PERSPECTIVAS DE CONVERGÊNCIA E/OU INFLUÊNCIA.....</b>	<b>58</b>
4.1	PROCESSOS POLÍTICOS - TRANSFERÊNCIA TECNOLÓGICA - ACORDOS DE COOPERAÇÃO .....	58
4.2	ACORDOS DE COOPERAÇÃO COM PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL - INTEGRAÇÃO REGIONAL.....	62
4.3	ACORDOS E PARCERIAS COMERCIAIS - EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS ESTRATÉGICOS BRASILEIROS .....	66
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>72</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>74</b>
	<b>APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO PERFIL IDB .....</b>	<b>80</b>

## 1 INTRODUÇÃO

É dada como lógica a ideia de que, por detrás do esforço nacional de alguns países em assegurar sua defesa e segurança, há a tentativa de consolidação de uma Indústria de Defesa (ID)<sup>1</sup> nacional, a qual tem como papel principal a busca por maiores níveis de autonomia na produção militar. Para tanto, esta pesquisa tem como objetivo demonstrar que como em outros setores da sociedade, e principalmente pelo seu inerente status de interesse público, o setor industrial de defesa busca inserir seus objetivos e interesses dentro da organização e formulação de políticas públicas. Nesse sentido, a tomada de decisão de Política Externa (PEX) é tida como de relevância crucial para o setor, dado o direcionamento à defesa da soberania conforme consta na Política Nacional de Defesa (PND) e Estratégia Nacional de Defesa (END), à condição do mercado internacional do setor armamentista e às bases sobre as quais se construiu a Indústria de Defesa Brasileira (IDB).

Dado o status universal do tema, primeiramente busca-se orientação para melhor compreensão do assunto através dos espectros teóricos que compõem as duas maiores áreas abordadas no trabalho: processos de tomada de decisão em Política Externa e processos de construção e/ou consolidação da Indústria de Defesa. Através da busca por perspectivas distintas sobre o processo de revitalização da IDB, pensa-se pertinente a busca pelo conceito e suas semelhanças e diferenças com as características do setor industrial de defesa no Brasil.

Este esforço de definição de conceitos e abordagens teóricas serviu de base para a segunda etapa: a da identificação e prospecção dos atores da IDB e os canais de atuação através dos quais há influência nos rumos da tomada de decisão da Política Externa Brasileira. Nesta altura do trabalho, o tema do projeto de revitalização da IDB serve de apoio para prospecção dos principais personagens que se associaram, na conformação de *grupo de interesse*, a fim de que houvesse maior estímulo para a criação de políticas visando o desenvolvimento do setor industrial de defesa. Estes, então, estariam inserindo-se no processo de tomada de decisão de políticas públicas que envolvem o setor estratégico de defesa nacional.

Os pilares de elaboração do planejamento para que este projeto fosse de fato concretizado envolvem o perfil destas empresas. Posto o conhecimento das características

---

<sup>1</sup> Segundo Dagnino, a expressão Indústria de Defesa é análoga àquelas antes correntemente usadas: Indústria de Armamentos, Indústria Bélica (mais usuais até o início dos anos de 1990) ou Indústria de Material de Emprego Militar. Ela é aqui utilizada para designar o conjunto de empresas privadas e públicas que produzem material de emprego militar (expressão que foi substituída no discurso dos envolvidos com a área por material de defesa), em especial o material empregado pelas FAs (DAGNINO, 2010).

específicas da IDB, como por exemplo o da sua dependência na exportação dos produtos estratégicos, acaba sendo revelada a via direta com seus interesses em ações de Política Externa do Brasil (PEB). No entanto, a via comercial não seria a sua única área de interesse para que o seu grupo de apoio exercesse influência. Além das exportações, são outros âmbitos que expressam diferencial quanto à sobrevivência e consolidação da IDB, via exemplos de parceria estratégica e cooperação da Agência Brasileira de Cooperação (ABC).

Após identificarmos os canais e os atores do processo de revitalização, a terceira etapa engloba a conexão entre estes atores e os *outputs* (resultados) do processo decisório da PEB. Ou seja, a análise da inserção dos atores em agências estratégicas, tanto de interação direta com o ambiente doméstico empresarial quanto com atores internacionais, nos leva a verificar se as ações destas empresas pode de fato efetuar mudanças nas decisões tomadas pelos agentes burocráticos do Estado.

Assim, em resumo o **problema do presente trabalho se traduz em identificar quais os atores de influência provenientes da IDB e os canais através dos quais operam, a fim de que tenham mecanismos de atuação para alcançar suas demandas nos resultados do processo de tomada de decisão da Política Externa Brasileira.**

Dentre as **hipóteses** que motivaram esta pesquisa, alocam-se nesta ordem:

- a) que dada a relativa importância da tomada de decisão da PEX brasileira para o setor de defesa, a IDB assume posicionamentos e ações que visam sua sobrevivência e, principalmente, o esforço para a sua revitalização, através da sua influência no processo de tomada de decisão da PEB;
- b) que apoiados em políticas públicas (visão estratégica do Estado, END, Programas de Defesa, etc.), os atores por detrás da IDB encontram canais de influência (Itamaraty, FAs, ABIMDE, Comdefesa, etc.) onde podem inserir seus objetivos. As ações e os mecanismos destes atores podem ser tanto inerentes quanto descolados aos interesses nacionais quando da tomada de decisão da PEX; e
- c) que os atores e mecanismos do grupo de interesse ligados a ID não têm força e nem são homogêneos, não concretizando uma influência de caráter efetivo em questões de visão estratégica de defesa.

Logo, deve-se também explanar os **objetivos** que buscamos com este esforço de pesquisa, sendo estes: a) analisar e prospectar quais os canais e os atores da IDB que exercem influência na Política Externa do Brasil (Revisão Bibliográfica da Teoria e dos Principais Autores); b) desmistificar e entender o papel dos principais atores desta estrutura, analisando as suas motivações e os resultados das suas intervenções no processo decisório da PEX; e por

fim c) avaliar se a influência destes gera o *output* condizente com a visão estratégica do Brasil ou apenas o *outcome* esperado por estes atores, podendo este último ser confluyente ao primeiro em alguns casos.

Ainda, para que este trabalho se traduza em um esforço científico, a metodologia utilizada na primeira parte inclui a revisão bibliográfica das grandes áreas do tema, assim como em boa parte da segunda. A diferença é que na segunda parte tem-se a complementaridade, de uma forma adicionando dados atuais e de fontes primárias, sobre uma literatura escassa no segmento da indústria de defesa brasileira.

Para tanto construiu-se um questionário, o qual partiu do esforço de trazer proximidade e dados realísticos para a pesquisa, dada a tamanha divergência entre os acadêmicos da área. Este foi direcionado às empresas e entidades (FIERGS, ABIMDE, etc.) que defendem os interesses do setor. Contudo, o espaço amostral resumiu-se na devolutiva de apenas uma entidade e uma empresa. Apesar disso, as informações obtidas foram essenciais para a desmistificação da abordagem e das perspectivas do setor quanto à formulação de políticas públicas e dos processos decisórios concernentes à revitalização da IDB.

Já na terceira parte observa-se, para além da revisão bibliográfica, um estudo comparado de casos - mais especificamente o do Iraque e o de Honduras - em que se encontraram indícios, e até fatos, que trouxeram evidências da atuação direta destes personagens e suas externalidades nas orientações da PEB. As comparações entre os citados casos revelam as mais variadas abordagens e distintos *outcomes* preteridos pelas empresas - a exemplo da reorientação da PEX direcionada à Honduras quando em meio à um conflito para benefício de vendas de um produto estratégico brasileiro, ou do Iraque quando do envolvimento de empresas e o direcionamento das exportações do setor para o país durante o conflito. E por fim, revelam-se as conclusões sobre a pesquisa.

## 2 TEORIAS E CONCEITUALIZAÇÃO DA INDÚSTRIA DE DEFESA E DO PROCESSO DECISÓRIO DE POLÍTICA EXTERNA

Para melhor compreender a ligação da Política Externa com a Indústria de Defesa (ID), busca-se conceituar ambas e explanar as teorias que melhor evidenciam os atores e os canais de influência nos rumos tomados pela Política Externa. Primeiramente, faremos uma revisão teórica da análise de Política Externa (PEX) numa visão universal, para que depois sirva de base para a construção da teoria da Política Externa Brasileira (PEB). E em um segundo momento olharemos para o conceito da Indústria de Defesa (ID) como ator universal e, então, as especificidades do setor brasileiro.

No esforço de conceituar a PEX, buscamos o histórico da literatura de análise e do surgimento de teorias de análise de Política Externa. Neste empenho usa-se a obra de Steve Smith (1986), *“Theories of Foreign Policy: An Historical Overview”*, onde o autor explica que as teorias de Política Externa estão intrinsecamente ligadas às teorias de Relações Internacionais. Partindo desta premissa, o autor também salienta que a literatura da área, ainda na década de 1980, coloca à prova a centralidade do Estado como ator principal<sup>2</sup>, evidenciando o papel crucial exercido por outras variáveis, internas e externas ao país em análise.

Já Ariane Figueira (2011), em “Introdução à Análise de Política Externa”, dá continuidade ao tema, colocando de maneira mais analítica e clara o conceito de Política Externa. A autora se baseia em Marcel Merle (1990)<sup>3</sup>, quando este diz que “[...] a Política Externa é um conjunto de iniciativas que emanam do ator estatal, o qual tem em vista a mobilização de fatores disponíveis tanto no ambiente interno quanto no exterior [...]”. Ao longo da obra, no entanto, a autora passa pelas diversas correntes e influências das relações internacionais em um campo que, à época, era considerado subcampo de RI, mas que sofre uma separação completa ao se aproximar dos dias atuais, além de ressignificar o conceito da Análise de Política Externa. Este passo fica claro, por exemplo, com a inserção na literatura de Robert Putnam (1988) em “Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis”, onde o autor aborda a interação dinâmica entre doméstico e internacional - assumindo

<sup>2</sup> O Estado, com papel central na tomada de decisão da política externa, é tido como argumento principal na teoria realista das Relações Internacionais. Tal quebra no pensamento da análise de política externa trouxe à luz novos atores que influenciam nos rumos da PEX de um país, como é o caso da Indústria de Defesa (SALOMON, Mônica; PINHEIRO, Leticia. “Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos”, in Rev. Bras. Polít. Int. Brasília: v. 1 n. 56. 2013, p. 40-59).

<sup>3</sup> MERLE, Marcel. Política Externa e Relações Internacionais. In: BRAILLARD, Phillippe. **Teoria das Relações Internacionais**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. 1990.

que negociadores internacionais atuam em ambas as áreas, tentando alinhar e responder de forma equilibrada interesses dos atores domésticos e lidando com constrangimentos e incentivos gerados pelo sistema internacional.

Ainda, através da visão da PEX como Política Pública, adentrando o campo da análise do processo para tomadas de decisões, Sorgine e Castro (2018), em “A política externa brasileira como política pública: elementos para análise e debate”, constatam que um bom ponto de partida para adentrarmos o tema é a clássica pergunta interposta, ainda na década de 1930, por Harold Laswell (1936), um dos pais fundadores da área de políticas públicas: “*Politics: who gets what, when and how?*”<sup>4</sup>. Para o autor, primeiramente, a política pública não é exercício neutro, mas sim resultante de complexas interações e disputas envolvendo uma miríade de atores e grupos de influência. Traz, igualmente, a ideia de um conflito distributivo subjacente à disputa entre *stakeholders*, os quais concorrem para ver quem irá se apropriar dos resultados da ação executada. Joga luz, por fim, nas estratégias, valores e objetivos distintos de cada uma das partes em disputa, os quais incidirão sobre sua prática e capacidade de lograr êxito na tentativa de influenciar as instâncias decisórias.

Dada a existência das substanciais sobreposições entre doméstico e internacional, Salomon e Pinheiro (2013) consideram a política externa uma política pública *sui generis*, com uma especificidade que a diferencia das demais: o fato de ser implementada fora das fronteiras estatais, o que pode levar a uma distância considerável entre objetivos e resultados. Entender a política externa como política pública, portanto, levaria a considerar seu processo de elaboração, no qual incidem, como em qualquer outra política pública, as demandas e conflitos de variados grupos domésticos.

Milani e Pinheiro (2013), por sua vez, defendem que a política internacional, na atualidade, não engloba apenas “um leque mais amplo de questões que demandam conhecimentos e expertises particulares”, como também uma diversidade de atores – como empresas, organizações não governamentais, mídia, movimentos sociais, igrejas, organismos públicos locais – agora envolvidos em inúmeros assuntos internacionais. Tais atores passaram a atuar internacionalmente de maneira mais orgânica e articulada, “agindo em muitas ocasiões à revelia do próprio Estado, em nome de interesses privados ou ainda na defesa de causas políticas das mais diversas”. Disso tudo resultaria um adensamento dos laços entre temas internacionais e domésticos, dado que crises globais ou em regiões distantes passariam cada vez mais a afetar o cotidiano dos cidadãos – em temas como meio ambiente, direitos

---

<sup>4</sup> “Política: quem ganha o quê, quando, como?” (Tradução nossa).

humanos, temas humanitários ou mesmo problemas financeiros em escala internacional – e requereriam, portanto, uma resposta adequada do Estado.

É neste arcabouço que se encontram duas correntes de análise das Relações Internacionais, segundo Ariane Figueira (2011): os pós-positivistas ou “reflexistas” propõem um debate de caráter epistemológico, ontológico e metodológico, buscando desconstruir os principais pilares que sustentam a abordagem positivista. Negam a existência de uma ciência isenta de valores, pois os atores carregam consigo uma rede de significados intersubjetivos, valores e percepções particulares<sup>5</sup>.

Já o construtivismo se pauta em argumentos de que o mundo não é pré-determinado, ou seja, ele está em processo de constante construção social e, por isso, não é possível construir leis gerais e regularidades da vida social, tal qual pressupõe a percepção positivista. A comunicação entre os agentes, o contexto em que estão inseridos são elementos que fundamentam a construção de preferências e dos interesses dos agentes, estando em constante mutação<sup>6</sup>.

A partir destas críticas às perspectivas anteriores, a *Foreign Policy Analysis* emerge com a finalidade de desvendar a “caixa preta” do Estado, ou seja, verificar de que maneira se dá o processo de decisão antes da implementação da política no plano internacional. Olha-se para os atores e canais da máquina do Estado e dos que não fazem parte da burocracia também.

Com o intuito de afinar a pesquisa para cercear o problema do trabalho, adentra-se na literatura sobre o processo decisório que envolve especificamente as ações da PEX. Charles F. Hermann (1990), no artigo “*When Governments Choose to Redirect Foreign Policy*”, parte do princípio de que a formulação da PEX começa com um problema - uma ameaça ou uma oportunidade - o qual motiva a preocupação e/ou interesse do país em mudar a política em vigor. Para o autor, os problemas da PEX são definidos como “problemas mal-estruturados”. São assim denominados pois, diferentemente dos bem-estruturados, não estão bem definidos no começo do processo decisório que os levará a cabo. As fronteiras de delimitação ou dimensões do problema são ambíguas e o objetivo e/ou resultado esperado são vagos. Por isso, o maior esforço dos tomadores de decisões é definir a natureza e as implicações do

<sup>5</sup> LAPID, Yosef. The third debate: on the prospects of international theory in a post-positivist era. **International Studies Quarterly**, v. 33, n 3. 1989.

KEOHANE, Robert. NYE, Joseph. **Power and Interdependence: World Politics in Transition**. Boston: Little Brown. 1977.

<sup>6</sup> WENDT, Alexander. The agent structure problem in international relations theory. **International Organization**, vol. 41, 3. 1987.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. **International Organization**, vol. 46, 2. 1992

problema<sup>7</sup> logo em primeira instância. Além deste problema de conceituação de natureza, Hermann emenda que, a fim de que mudanças significativas na política ocorram, o processo decisório deve operar para promover ativamente a reformulação das políticas e superar a resistência usual de mudança na PEX.

Após ter concluído suas análises sobre os vários agentes e fatores que podem ser determinantes para mudanças na PEX de um país, Hermann elaborou o simples diagrama dos fatores com maior peso para sua análise entre os agentes promulgadores de mudanças e o grau da mudança efetiva:

Figura 1 – O papel mediador dos processos de decisão entre os agentes de mudança e o grau de mudança de política.

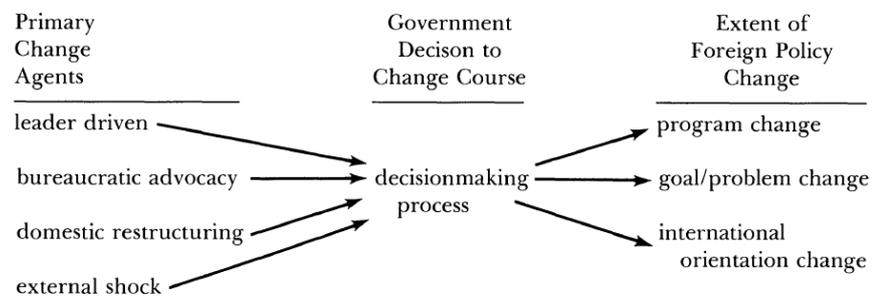


FIG. 1. The mediating role of decision processes between change agents and degree of policy change.

Fonte: Hermann (1990).

Basicamente, para o autor, supõe-se que governos mudam sua PEX através de um processo de tomada de decisão. Ele considerou vários graus de mudança na política que precisam ser explicados e também propôs vários agentes ligados à mudança. Mas a conexão entre agentes e a mudança é o processo de tomada de decisão. No entanto, é ressaltado que esta relação é não-linear, convergindo com um universo de variáveis que não caberiam no diagrama.

Em outras palavras, para efetivar uma mudança governamental na PEX, os agentes devem agir incisivamente no processo de tomada de decisão. Normalmente, tomadas de decisões envolvem ciclos e pausas, mais do que ser um processo ordenado no qual cada estágio ocorre somente uma vez e sempre leva diretamente a um passo subsequente até que um resultado seja alcançado. O ponto central do argumento de que os atores são peças-chave no processo é que, no primeiro estágio, os tomadores de decisão devem estar de acordo

<sup>7</sup> SIMON, H. A. *The Sciences of the Artificial*. Cambridge, MA: MIT Press, 1968.

quanto às especificidades do problema. Nesse sentido, algumas observações de Hermann (1990, p. 15) pontualmente nos interessam:

[...] Quanto mais numerosas forem as agências do governo que devem concordar com uma política para sua adoção e implementação, mais as expectativas de desempenho da política serão gerais e inespecíficas e maiores são as expectativas de serem múltiplas e não necessariamente consistentes. Além disso, quanto mais numerosas forem as agências, maior será a resistência em reconhecer o fracasso das políticas.

Tais observações levam às conclusões sobre o processo de tomada de decisão do Brasil, a partir da identificação de variáveis análogas àquelas citadas na teoria de Hermann. Diretamente relacionada à este trabalho está a análise de processos de acordos de cooperação em defesa, os quais estão aparentemente concentrados na Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que se encontra aninhada no Ministério de Relações Exteriores. Conforme a teoria de Hermann, esta estrutura de processo decisório demonstraria uma maior especificidade e assertividade nas tomadas de decisões. No entanto, não é esse o resultado da pesquisa de Oliveira et al (2015), quanto à verificação dos acordos logrados na área estratégica através da ABC. Ainda, no Brasil é averiguada a tendência de exploração de sucessos e/ou fracassos para desígnio de boas ou más gestões, e por consequência de altos níveis de atendimento de demandas ou não, mesmo que os resultados não tenham sido diretamente ligados à decisões políticas mas sim a variáveis que não se pode ter controle. Aqui se insere o exemplo da inserção externa do governo Vargas, ou do governo Geisel e, também, do governo Lula. Em diferentes épocas, principalmente no que concerne cenários interno e internacional, os três presidentes conseguiram tirar proveito da conjuntura internacional favorável como forma de alcançar benesses para o desenvolvimento brasileiro<sup>8</sup>.

Para complementar a visão do processo decisório, busca-se a interpretação de Robert Putnam (1988), em “Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis”. O autor coloca o debate no nível de agência do líder, ligando o nível de processo decisório interno (nível II) diretamente às influências do nível internacional (nível I) e vice-versa. Para o autor, assim, é claro que ambos geram influência nas ações definidas pelo país para sua PEX. Dessa maneira, busca-se entender como se dá essa dinâmica através dos casos analisados pelo teórico.

Putnam, admitindo a heterogeneidade dos casos e dos perfis nacionais, constantemente realiza ajustes no andamento das suas análises, tornando a sua teoria um tanto maleável.

---

<sup>8</sup> Vargas durante 2 Guerra Mundial, Geisel durante milagre econômico 1970 e Lula durante a crise de 2008.

Logo, para o autor, um governo que possui o nível II (doméstico) mais fracionado está propenso a fazer mais acordos internacionais do que aquele que se baseia em somente uma política. Tal fato proporciona ao negociador mais opções na hora de aceitar acordos pois sabe que uma parcela do seu *establishment* ficará insatisfeita de qualquer maneira, sendo neste caso, o mais importante a escolha das preferências e de qual situação o negociador vai tirar mais benefícios. Este caso muito bem se aplica ao Brasil, pois mesmo que se empreenda um projeto de manutenção de formação de um corpo diplomático homogêneo, como burocráticos do Estado, em sua história o grupo sempre esteve à mercê das mudanças de diretrizes de cada governo, e conseqüentemente suas diferentes Políticas Externas.

Tal ocorrência pode ser verificada na relevância e na variação dos números de acordos no setor de Defesa através da Agência Brasileira de Cooperação (ABC). A afirmação parece se colocar de maneira mais assertiva quando se analisa as duas gestões do mesmo partido - a partir da presidência de Luiz Inácio Lula da Silva à gestão de Dilma Rousseff. Em realidade, a teoria de Hermann analogamente chama a atenção para o fato de que há a tendência de se concluir que a mudança de regime é virtualmente o único caminho para se alcançar profundas mudanças nas políticas externas de um país. Mas, para o autor, há casos em que se revelou que o mesmo governo que iniciou um trajeto na PEX reconhece que mudanças significativas devem ocorrer em tais políticas públicas (OLIVEIRA et al., 2015)<sup>9</sup>.

Em perspectiva comparativa, os acordos internacionais de cooperação propostos e cedidos no setor de Defesa entre a gestão Lula e Rousseff tiveram seus números diminuídos drasticamente. Segundo Oliveira et al. (2015), em “A Política Externa Brasileira para a cooperação internacional em Defesa: análise dos projetos no âmbito da Agência Brasileira de Cooperação (2003-2014)” também se verifica que o direcionamento dos esforços de cooperação foram divergentes. Em realidade, os autores sinalizam que os acordos foram os propulsores das tomadas de decisão, sendo a PEB um reflexo da predominância em certos setores e a busca por cooperação com regiões específicas.

Além disso, ainda deve se considerar que nem todos os acordos de cooperação estão concentrados na ABC, sendo resultado de uma debilidade organizacional e falta de sintonia das instituições responsáveis pela cooperação internacional, o que nesse caso se traduz pelo setor estratégico de Defesa. O aglutinamento dos projetos e a coordenação por uma via só é primordial para que o processo decisório seja centralizado, criando padrões para os critérios de adoção desses projetos e para que a sua efetivação seja a mais ágil possível. A exemplo,

---

<sup>9</sup> Principalmente cabe observar, e será melhor explanado posteriormente, é que Giordano Ronconi (2017) levanta a especificidade das políticas públicas: são políticas de governo (*politics*).

pode-se citar a criação de um catálogo mapeando projetos e englobando aqueles de maior extensão, como o de cooperação entre Brasil e França para o desenvolvimento do submarino nuclear, e a parceria com a Índia para a conjugação de sistemas eletrônicos avançados indianos à plataforma brasileira EMB 145 (OLIVEIRA et al., 2015).

Além disso, Putnam também salienta que dentro da teoria dos jogos dos dois níveis, o tamanho do *win-set*, ou seja, da probabilidade de “vitória” em conseguir adesão do grupo doméstico para fechar acordos internacionais, é afetada, entre outros fatores, pela politização do assunto. Para o autor, a politização frequentemente ativa grupos que estão menos preocupados com os custos do “não-acordo”, e dessa maneira acaba reduzindo o *win-set*. Por isso o corpo diplomático sempre recorre à confidencialidade para que o acordo tenha mais probabilidade de obter adesão, o que torna o processo decisório menos próximo da opinião pública.

Alinha-se a reflexão de Putnam com o comportamento da indústria de defesa brasileira, a qual coloca como mister que haja politização do debate sobre a importância do setor de produtos estratégicos no Brasil, ao mesmo tempo em que defende uma formação do quadro diplomático que leve os interesses deste grupo empresarial para o campo internacional através da PEX. Tal fato revela que há, entre os agentes influenciadores e formadores de opinião sobre políticas públicas para o setor, divergências de como e em que instâncias a indústria de defesa deve ser abordada, e qual o seu papel dentro do processo.

Para complementar este estudo, onde a IDB busca inserir suas demandas tanto nas políticas que visam estabelecer o norte da estratégia de defesa nacional quanto na Política Externa, interessa a intersecção que se encontra nos estudos da PEX e das Políticas de Defesa.

Para demonstrar a conexão entre a Política Externa e a Política de Defesa, João Paulo Soares Alsina Júnior (2003) parte da análise do conceito de Segurança apresentado na obra “*Security: a new framework for analysis*” pelos autores Barry Buzan, Ole Weaver e Jaap de Wilde (1997). Sua conclusão é a de que estes três autores veem as ameaças à segurança como “um construto cujo conteúdo será determinado por meio de processos de securitização específicos” e de que, partindo-se de tal perspectiva, deduz-se que a defesa é um entre diversos setores no qual a segurança pode ser subdividida para fins analíticos. A especificidade da defesa, enquanto um dos elementos capaz de garantir a segurança, refere-se à segurança militar externa (ALSINA JR., 2003, p. 4). Logo, explica Alsina Jr.,

Uma política de defesa deve ser encarada como uma política pública responsável por regular não somente a estruturação das forças armadas como instrumentos do poder

político nacional, mas, sobretudo, garantir que o poder militar gerado por estas estruturas (Marinha, Exército e Aeronáutica) seja capaz de equilibrar as relações de forças existentes entre os Estados no plano internacional. Decorre desse fato primordial a conexão entre a política externa e a política de defesa (ALSINA Jr., 2003, p. 4).

Como toda política pública, a Política de Defesa espelha negociações e disputas entre diferentes atores da política interna. Isso a expõe a um certo grau de oscilação decorrente da alteração na disposição de atores internos ao país, ainda que a possibilidade de mudanças bruscas seja menor do que no caso de outras políticas públicas. Um dos papéis a serem desempenhados pela Política de Defesa, o papel de política declaratória, está intrinsecamente ligado ao desempenho internacional de um país. Através dela assumem-se compromissos, objetivos e limites das relações exteriores de um Estado. Evidencia-se, então, que Política de Defesa e Política Externa não se dissociam e que a existência de um descompasso entre ambas compromete a atuação dos Estados no cenário internacional. Por outro lado, a Política Externa está intrinsecamente atada aos objetivos perseguidos por atores internos aos Estados e às possibilidades vigentes neste cenário. Entender a conexão entre Política Externa e Política de Defesa é crucial para que se dimensione a importância de ambas na articulação da Defesa Nacional e as problemáticas internacional, regional e subregional (SAINT-PIERRE, 2006).

Por ser uma política pública, a Política de Defesa, em uma sociedade democrática, é alvo de debates no interior da sociedade e do próprio governo. Sendo assim, nas democracias maduras, o peso da sociedade no processo de concepção e implantação desta política não pode ser descartado. Enquanto o Executivo ocupa-se da fiscalização do processo de decisão, a sociedade civil organizada exige condutas transparentes e debate o tema em questão. Contudo, os canais de diálogo podem ser interrompidos ou quando o governo não disponibiliza informações relevantes ou quando esta sociedade não manifesta interesse pela Defesa Nacional, como é o caso do Brasil. Conseqüentemente, os representantes desta mesma sociedade junto ao governo do país terminam por negligenciar o assunto. Uma das implicações deste fato é que a seleção das diretrizes que orientavam a conduta da Política de Defesa nacional acabava restrita os militares e ao pequeno número de civis com conhecimento nesta área. No Brasil, o primeiro documento oficial com a finalidade de trazer a conhecimento público as diretrizes de ação e os objetivos da Política de Defesa foi publicado apenas em 1996<sup>10</sup> (SAINT-PIERRE, 2006).

---

<sup>10</sup> Na época, a inexistência do Ministério da Defesa (criado em 1999) trazia grande dificuldade quanto à preparação deste da Política Nacional de Defesa pois os atores responsáveis pela articulação, basicamente as FAs e o corpo diplomático, divergiam quanto à estratégia e visão de defesa do Brasil (SAINT-PIERRE, 2006; 2010).

Vê-se, assim, o “inercial” que compreende os atos legislativos de ratificação de pactos e tratados internacionais que marcam a estabilidade e previsibilidade do comportamento internacional do país e, por outro lado, o exercício da “política negativa” (em sentido weberiano), da atividade da oposição política no Legislativo que, por meio de comissões parlamentares e da prática de processos regulamentários, tenta atrasar, inibir ou impedir o exercício positivo da ação do Governo. Dentro do processo decisório do Executivo, se modela na dialética entre a vontade do Executivo e as de suas burocracias específicas – o corpo diplomático e as Forças Armadas (FA) – na luta por imprimir uma direção à projeção do país em seu relacionamento com os outros e na sua inserção na política internacional.

Este acesso às burocracias específicas é visível quando analisa-se o caso das reuniões bimestrais do Comitê da Indústria de Defesa e Segurança (Comdefesa) na Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul (FIERGS), trazendo para estas reuniões um agente importante das FAs, alinhando assim os projetos das Forças Armadas e as expectativas dos empresários do setor, além de deixar em sintonia as demandas ao setor público e o posicionamento no processo decisório quanto ao apoio à IDB.

No caso do Brasil, depois de muito insistir em discursos sobre a prioridade do cenário sul-americano para a política externa, definido como objetivo da estratégia de inserção internacional do Brasil, o Governo presidido por Luiz Inácio Lula da Silva promoveu a União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e liderou a criação, dentro dessa instituição, do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), mostrando com esses gestos sua determinação em relação a este cenário sub-regional. Ambas as propostas exigem a sintonia das gramáticas militar e diplomática em sua adequação à lógica da política externa.

Entretanto, faltava a transparência das intenções estratégicas brasileiras para a região que houvesse podido ser expressa em um Livro Branco da Defesa ainda inexistente. Por isso, talvez, o documento Estratégia de Defesa Nacional (END) tenha despertado tanto interesse internacional já que pela primeira vez o Brasil tornava pública sua visão de mundo e da região, suas percepções das ameaças e desafios aos seus interesses, assim como a disposição e organização da força para afrontá-los (SAINT-PIERRE, 2006).

Como peça importante da expressão da política externa brasileira, a END deveria conter de alguma maneira as expectativas governamentais, as diplomáticas e as militares (ou ao menos dos setores que lideram essas corporações), os consensos político-partidários logrados pela representação popular no seio do parlamento e, se possível, respeitar as indicações sugeridas nos debates da sociedade organizada. Contudo, segundo Saint-Pierre a

diplomacia e a estratégia brasileiras sofrem do termo cunhado pelo autor: “destino das paralelas”.

Este destino consiste em que, dependendo da ideologia do grupo que se encontre no vértice de cada uma dessas corporações, possa haver ou não coincidência entre os objetivos que tentam imprimir à orientação da política externa. Saint-Pierre assim conclui: normalmente deverá prevalecer a indicação do Executivo, ainda que lutando duramente contra a inércia corporativa das burocracias inconformadas. Talvez a resistência burocrática tenha prevalecido nas iniciativas presidenciais para a política externa desde Fernando Henrique Cardoso - com o emprego da “diplomacia presidencial” - e a chave explicativa de porquê a força das iniciativas internacionais brasileiras, tanto na área diplomática quanto na de defesa, seja muitas vezes seguida pela frouxidão operativa no momento da formalização institucional (SAINT-PIERRE, 2006).

Assim, o que já podemos adiantar, e se tornará mais claro com a revisão conceitual da ID, é que este último é um ator interno e externo, que se encontra dentro da categoria de “*grupos de interesse*”<sup>11</sup>. Ainda, pode-se inserir aqui a hipótese de que a IDB se encontra como um resultado da conexão das visões de Política de Defesa e a Política Externa dado o seu perfil exportador. No caso do Brasil, esta conjunção sofre influência da visão securitária e estratégica do país, trazendo maior ou menor grau de confluência entre ambas<sup>12</sup>.

A esta altura do trabalho, acaba sendo interessante abordar o ponto de vista da literatura para a Política Externa Brasileira (PEB). Através de Sorgine e Castro (2017) há o ponto de vista metodológico, quando a trajetória da disciplina é marcada pelo ecletismo, tendo em vista sua natureza multidisciplinar e as diferenças conceituais que a caracterizam (LESSA, 2005), com certo predomínio de uma abordagem histórica baseada na figura do Estado como elemento central e unitário (SANTOS, 2005), e passando ao largo da problemática da pluralização dos atores, dos temas e dos processos da política externa brasileira sob a vigência das instituições democráticas (BELÉM LOPES, 2014).

---

<sup>11</sup> “Grupos de interesse” são atores citados por Helen Milner em “*Interests, Institutions, and Information*” (1997), quando destaca a importância na relação entre os poderes (Legislativo e Executivo) para definições de política externa. Milner ressalta que os tomadores de decisão são políticos que fazem escolhas racionais baseadas em cálculos eleitorais, ou seja, estes procurarão estabelecer políticas externas convergentes com as preferências dos grupos sociais e ao mesmo tempo evitar aquelas que podem gerar perdas eleitorais (FIGUEIRA, 2009).

<sup>12</sup> O grau de aproximação da Política de Defesa e da PEX perpassa a visão de segurança que o Brasil tem do entorno estratégico, por exemplo. Quanto maior o nível de integração regional, menor a percepção de ameaça dos seus vizinhos. Por consequência, a visão estratégica moldada garantiria um direcionamento securitário mais internacional que regional (FRAZÃO, 2015).

No que tange à racionalidade das instituições na execução de suas tarefas, crê-se, dada a pluralidade de *stakeholders* e a complexidade de *inputs* que atualmente parecem relacionar-se com a política externa, ser necessário um quadro de análise que leve em conta a existência de múltiplos fluxos de informações cujo processamento pela instituição nem sempre ocorre de maneira perfeita, a exemplo do apresentado por Hermann (1990). Nesta linha seguem Duarte e Lima (2017, p.2), ao identificarem que “[...] the actors that are influential in foreign policy decision-making are very heterogeneous, such as government agencies, ministries, civil society bodies, exporters, banks, insurance companies, and so forth.” (DUARTE; LIMA, 2017, p. 2)<sup>13</sup>.

Ademais das limitações e barreiras à racionalidade perfeita das instituições, outros pontos de interesse subsistem na análise da política externa a partir de um viés de política pública. Longe de ser uma área insulada, a política externa envolve interesses importantes, tanto dentro quanto fora do Estado, tornando-se campo de escolhas profundamente politizadas, “como consequência natural do ambiente institucional no qual as decisões na matéria são tomadas em Brasília”, tal como apontado por Mello (2017, p. 98) quando afirma que:

O problema é similar ao que aflige outras áreas de atuação estatal no Brasil. Assim como o Estado tem dificuldades em construir um metrô ou um aeroporto, também sofre para produzir regulação eficiente que evite monopólios ou oligopólios privados [...], como uma estratégia eficaz de comércio exterior, a atração bem-sucedida de investimento estrangeiro, a provisão de canais de transmissão eficientes entre acordos internacionais assinados pelo Brasil e a execução nacional dos mesmos em áreas como combate à corrupção ou segurança urbana.

É necessário, portanto, atentar para fatores como o desenho institucional dos órgãos responsáveis pela formulação e execução da política externa; a natureza dos atores com capacidade de atuação, bem como suas respectivas dinâmicas de interesse; e os pleitos eventualmente levados à frente por grupos organizados com capacidade de representação/pressão. Assim observa Mello (2017, p. 100), para quem

Como a influência dos eleitores é apenas marginal na maioria dos temas complexos de política externa, grupos de interesse tendem a dominar a atenção dos legisladores com mais facilidade do que podem fazê-lo em áreas como educação, saúde ou política monetária, foco da atenção cotidiana dos cidadãos.

---

<sup>13</sup>Os atores que são influentes na tomada de decisões de política externa são muito heterogêneos, como agências governamentais, ministérios, órgãos da sociedade civil, exportadores, bancos, seguradoras e assim por diante (tradução nossa).

Por outro lado, deve-se ter em mente, a peculiaridade, apontada por Putnam (1988), de que as interações entre políticas domésticas e externas se dão a partir de um desenho muito particular, em uma dinâmica de dois níveis, na qual o poder de barganha do negociador para assumir compromissos externos é condicionado pelo tamanho de sua coalizão interna. Temos, nesta perspectiva, o embate doméstico entre os grupos de interesse e sua capacidade de “capturar” o Estado como elementos fundamentais para a configuração da posição internacional do Estado. Embora a máquina burocrática seja vista, tal como na maior parte das perspectivas de políticas públicas, não sob um prisma de “caixa preta”, mas como uma estrutura aberta, plural e sempre tendente a ser disputada pelos atores sociais, ela também é afetada por condicionantes exógenos, que constroem a tomada de decisões interna e limitam, em maior ou menor medida, o controle social sobre sua formulação, direcionamento e execução.

Assim, conforme verificado pelas teóricas e teóricos explorados neste capítulo, o processo de tomada de decisão da PEX não é consolidado e nem centralizado; pelo contrário, é aberto à influência e a diversas variáveis que o tornam um processo maleável e difícil de ser pré-concebido com uma lógica endurecida.

No caso brasileiro, as várias agências que envolvem o processo decisório - especialmente as envolvidas com o setor de defesa, tais como ABC e o Poder Executivo através da SAE, etc. - atestam o quanto o processo é aberto a diversas influências. Também a maleabilidade de atores-chaves deste, como o corpo diplomático, por exemplo, confirma a hipótese inicial de que existem atores e mecanismos ligados à ID (como grupo de interesse) que influenciam na PEX dos países para além de questões de visão estratégica de defesa. Nota-se que desde FHC - através do termo “diplomacia presidencial” - o poder Executivo tenha centralizado para si as decisões de PEX. Mas ao mesmo tempo obteve-se uma frouxidão operativa - visto a inabilidade brasileira em consolidar proposições externas - como prova de resistência e embate advindos do corpo burocrático no cenário internacional.

Em resumo, vê-se as limitações e barreiras à racionalidade das instituições - principalmente pelo fato de que a PEX ligada às Políticas de Defesa envolvem interesses importantes, tornando-se campo de escolhas politizadas através de diferentes personagens.

### **3 IDB: QUAIS SÃO OS ATORES E QUAIS OS CANAIS PARA EXERCER INFLUÊNCIA NA TOMADA DE DECISÃO DO PROCESSO DE REVITALIZAÇÃO**

Levando-se em conta as constatações acerca das teorias de tomada de decisão da PEX, somos direcionados à segunda etapa do trabalho: verificar quais atores e seus canais de influência para o processo decisório de revitalização da IDB. Este é um passo importante pois são estes os atores que procurarão fortalecer seus laços com as agências governamentais responsáveis pelo suporte à consolidação de uma ID nacional. Ao mesmo tempo, dado o status de empresas exportadoras conferido à IDB, serão estes mesmos atores que procurarão gerenciar aspectos da PEX a fim de favorecer o desenvolvimento deste setor industrial. Por conseguinte, chegaremos ao resultado quanto ao comprometimento ou relação das ações de Política Externa com o desenvolvimento da IDB.

#### **3.1 BREVE HISTÓRICO DA IDB**

Ariela Leske (2013) alega que durante o regime militar (1964-1985), o Brasil obteve um desenvolvimento na sua indústria de defesa com um sucesso relativo, mas finalizou o período abaixo do ideal comparado aos casos de sucesso no mercado internacional de armas, como o estadunidense, visto que o nível de desenvolvimento no que concernia ao tamanho das empresas e aos avanços tecnológicos encontrava-se aquém.

Segundo Rodrigo Fracalossi de Moraes (2010), o auge das exportações brasileiras de equipamentos militares ocorreu entre os anos de 1974 e 1993<sup>14</sup>. Raul Gouvea (2015) aponta que, nos anos 1980 mais especificamente, o Brasil havia construído uma indústria de defesa dinâmica e diversificada através do esforço liderado pelo Estado, o qual resultou num tripé estratégico: o Estado, as empresas estatais e o setor privado tinham se tornado os pilares da IDB. Ademais, o setor era sustentado pela suas exportações, onde 80 a 90% da sua produção se destinava a países latino americanos, africanos, árabes e asiáticos. Além disso, nesta década

---

<sup>14</sup> Neste período, os principais clientes do Brasil foram o Iraque e a Líbia, cujas importações de armamentos cresceram rapidamente em curto período de tempo. Os principais produtos fornecidos foram os blindados Urutu e Cascavel, fabricados pela Engesa; os sistemas Astros II, da Avibras; e a aeronave Tucano, da Embraer. O volume destas vendas foi grande, contudo, apenas se comparado a períodos anteriores no próprio país ou com o alcançado por não potências. Mesmo durante o seu auge, as exportações brasileiras representaram apenas 0,3% do total mundial (MORAES, 2010).

a IDB se tornou o quinto maior exportador de serviços e produtos de defesa, exportando para mais de 40 países (GOUVEA, 2015).

Mas isso não quer dizer que a IDB tinha um status autônomo: o autor deixa claro que dentre outras externalidades do setor, à época, uma delas incluía o desejo da elite militar no poder de consolidar sua influência na economia doméstica através da criação de um complexo militar industrial sofisticado, gerando assim vínculos futuros de poder econômico. Em setores como aço, automóveis, elétricos, eletrônicos e vários outros, a indústria de defesa teve um impacto multiplicador, mas em contrapartida, abriu mão da sua autonomia e soberania nacional ao admitir que corporações multinacionais se estabelecessem no Brasil desempenhando um papel fundamental no fornecimento de peças e componentes para IDB (GOUVEA, 2015).

Esta era de aparente equilíbrio entre as partes do tripé encontrou seu fim, no final dos anos 1980, a partir de dois fatos: o fim da guerra Irã-Iraque, e por consequência a redução acentuada das exportações advindas da demanda por causa do conflito; e também pelo embargo imposto pelo países do G-7, este envolvendo tecnologias para mísseis e de supercomputadores. Nesta situação o setor se viu impossibilitado de atualizar seus produtos de *hardware* e *software* de defesa, o que resultou numa diminuição drástica na capacidade da IDB em concorrer no mercado internacional. Pouco tempo depois, a demanda por estes produtos diminuiu mais ainda e a dependência da IDB nas exportações ficou visivelmente exposta<sup>15</sup>. Simultaneamente ao fim do período dos governos militares, a indústria iniciou uma trajetória de declínio, culminando na falência de muitas empresas e deixando muitas outras em condições delicadas (GOUVEA, 2015; FRANKO, 2013; DAGNINO, 2010).

Já nos anos 1990 e 2000, a IDB sofreu uma redução dramática no seu tamanho e na sua diversificação por conta de divergentes sucessões políticas e descontinuidades nos planos econômicos. Assim, este setor da indústria brasileira passou do status de “emergente” para uma posição marginal no mercado de defesa mundial (GOUVEA, 2015).

Ao longo da última década, a indústria internacional de armas tem passado por uma reestruturação significativa, com o aumento da concentração do mercado e internacionalização dos principais *players*. Estas alterações têm implicações importantes para os países com indústrias de defesa, especialmente as economias pouco industrializadas, onde

---

<sup>15</sup> Neste momento, as empresas grandes como a Engesa e a Avibras, que dependiam pesadamente das exportações tiveram que se desmantelar e perder competitividade internacional - tal passo se deu através de demissões em massa, especialmente. O autor aponta que a falta de uma agência governamental para estímulo de inovação e de processos e produtos tecnológicos penalizou enormemente a indústria. E claro, além da falta de demanda interna (GOUVEA, 2015).

esta indústria pode se tornar uma parte importante da economia em termos de montante de recursos exigidos para a realização dos investimentos (DUNNE; HAINES, 2002). Esse é o caso do Brasil, que, a partir da década de 2000, voltou a dar maior atenção a essa indústria, que havia sido renegada desde o fim da ditadura militar (LESKE, 2013).

A revitalização da indústria nacional de defesa tinha adquirido, à época, uma progressiva relevância<sup>16</sup> na pauta das políticas públicas do governo brasileiro. Em 2001, o Ministério da Defesa (MD) criou o Fórum da Indústria de Defesa, um espaço permanente de diálogo entre o Estado e a indústria bélica. Em 2005, o MD aprovou a Política Nacional da Indústria de Defesa, com medidas destinadas a incentivar esta indústria. Ainda em 2005, a nova Política de Defesa Nacional (PDN) abordou a importância da recuperação da indústria bélica, ao contrário da PDN anterior, de 1996, que não fazia menção ao tema. Na Estratégia Nacional de Defesa, de 2008, um dos três eixos estruturantes foi, justamente, a revitalização da indústria de defesa<sup>17</sup> (MORAES, 2010).

O livro Branco de Defesa, lançado pelo MD em 2012, serve como guia para a política geral de defesa no país. Tal documento traz informações sobre a infraestrutura de defesa no país, mostrando a situação atual e os objetivos de crescimento da área. Além de buscar uma aproximação e esclarecimento do assunto junto a sociedade em geral, o livro também contém alguns tópicos sobre a política e estratégia de defesa nacional, a modernização das Forças Armadas, a racionalização e adaptação das estruturas de defesa, o apoio econômico da defesa nacional, as análises separadas do Exército, Marinha e Aeronáutica e por fim, operações de paz e ajuda humanitária. Entretanto, é preciso ter ciência das suas limitações e entender que a forma de exposição adotada aborda esses elementos de forma ainda preliminar (LESKE, 2013).

Outra medida importante para o fortalecimento da IDB foi a aprovação da Lei no 12.598, de 21 de março de 2012, conhecida como Lei de Fomento à Base Industrial de Defesa, que 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

---

<sup>16</sup> Quando colocada em comparação a outras pautas do governo, ainda continua sendo uma das políticas públicas menos visadas - sendo a área do governo que frequentemente recebe cortes orçamentários quando se reduzem os investimentos públicos, por exemplo (GOUVEA, 2015).

<sup>17</sup> Alguns casos concretos ou potenciais deste processo de revitalização já podem ser observados: a expansão das instalações da Helibras, em Itajubá (MG), para a produção inicial de 51 helicópteros EC-725 Cougar (FIESP, 2008); a produção de 2.044 veículos blindados para transporte de tropas, a ser realizada pela Iveco, em Sete Lagoas (MG); a construção de quatro submarinos convencionais e um submarino nuclear, envolvendo a transferência de tecnologia não nuclear por parte de instituições francesas (BRASIL E FRANÇA, 2008); e a fabricação de componentes para caças e a montagem destas mesmas aeronaves a partir de tecnologia transferida com a licitação concedida para a empresa sueca Saab, fabricante dos caças Gripen (SPUTNIK BRASIL, 2017) (MORAES, 2010).

área estratégica de defesa” (BRASIL, 2012). Esta lei apresentou definições importantes para o setor, como produto de defesa (Prode),<sup>18</sup> produto estratégico de defesa (PED),<sup>19</sup> sistema de defesa (SD),<sup>20</sup> empresa estratégica de defesa,<sup>21</sup> entre outros. Além das definições apresentadas, outro aspecto importante a ser destacado nesta lei é a implementação do Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa (Retid), que visa estimular as empresas do setor por meio da isenção de diversos tributos. Este novo regime mostra-se de fundamental importância, uma vez que desonera as empresas brasileiras do setor, facilitando simultaneamente a compra de equipamentos pelas Forças Armadas e a exportação de produtos de defesa de fabricação nacional.

Além das políticas, das estratégias e das leis voltadas especificamente à defesa nacional, a importância da IDB é perceptível em outros instrumentos importantes de políticas públicas, como a ENCTI e o PBM. Destacando a importância da CT&I como eixo estruturante do desenvolvimento do país, a ENCTI estabelece as diretrizes de orientação das ações nacionais e regionais projetadas para o período 2012-2015, elegendo programas prioritários que envolvam as cadeias produtivas mais importantes da economia brasileira (entre elas a IDB). Neste sentido, a ENCTI possui um programa inteiramente dedicado ao setor, denominado “complexo industrial de defesa”. O Plano Brasil Maior (PBM) constitui o cerne da política industrial, tecnológica e de comércio exterior do governo federal desde seu lançamento em 2011, tendo como foco “a inovação e o adensamento produtivo do parque industrial brasileiro”, visando “ganhos sustentados da produtividade do trabalho”.

---

<sup>18</sup> “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, com exceção daqueles de uso administrativo” (BRASIL, 2012).

<sup>19</sup> “Todo Prode que, pelo conteúdo tecnológico, pela dificuldade de obtenção ou pela imprescindibilidade, seja de interesse estratégico para a defesa nacional, tais como: (a) recursos bélicos navais, terrestres e aeroespaciais; (b) serviços técnicos especializados na área de projetos, pesquisas e desenvolvimento científico e tecnológico; (c) equipamentos e serviços técnicos especializados para as áreas de informação e de inteligência” (BRASIL, 2012).

<sup>20</sup> “Conjunto inter-relacionado ou interativo de Prode que atenda a uma finalidade específica” (BRASIL, 2012).

<sup>21</sup> “Toda pessoa jurídica credenciada pelo Ministério da Defesa mediante o atendimento cumulativo das seguintes condições: (a) ter como finalidade, em seu objeto social, a realização ou condução de atividades de pesquisa, projeto, desenvolvimento, industrialização, prestação dos serviços referidos no Artigo 10, produção, reparo, conservação, revisão, conversão, modernização ou manutenção de PED no país, incluídas a venda e a revenda somente quando integradas às atividades industriais supracitadas; (b) ter no país a sede, a sua administração e o estabelecimento industrial, equiparado a industrial ou prestador de serviço; (c) dispor, no país, de comprovado conhecimento científico ou tecnológico próprio ou complementado por acordos de parceria com instituição científica e tecnológica para realização de atividades conjuntas de pesquisa científica e tecnológica e desenvolvimento de tecnologia, produto ou processo, relacionado à atividade desenvolvida, observado o disposto no inciso X do caput; (d) assegurar, em seus atos constitutivos ou nos atos de seu controlador direto ou indireto, que o conjunto de sócios ou acionistas e grupos de sócios ou acionistas estrangeiros não possam exercer em cada assembleia-geral número de votos superior a 2/3 (dois terços) do total de votos que puderem ser exercidos pelos acionistas brasileiros presentes; e (e) assegurar a continuidade produtiva no país” (BRASIL, 2012).

### 3.2 PERSPECTIVAS DO PROCESSO DE REVITALIZAÇÃO DA IDB

Raul Gouvea (2015) traz outra perspectiva do atual processo de revitalização da IDB. Para o autor, em 2015 o país tomou alguns passos importantes em direção à sua consolidação. Em 2011 a posição ocupada pelo Brasil era do 27º lugar como exportador mundial de produtos de defesa, contabilizando somente 0,1% das vendas mundiais. Mas com a implementação de mudanças no país, o Brasil se posicionou entre os países que mais gastam com defesa em 2016 - sendo esta uma taxa de aumento surpreendente quando colocada em perspectiva com os países que mais gastam em defesa no mundo (GOUVEA, 2015). O autor, então, se pergunta se esta demanda seria suficiente para revitalizar a IDB, e é especialmente este ponto que nos interessa estudar para entender a complexidade dos atores que participam do processo de revitalização<sup>22</sup>.

Dentro deste cenário, Ariela Leske (2013), em sua tese de doutorado, traz o argumento de que as empresas bélicas nacionais ainda em operação não têm o mesmo poder de influência em agências governamentais e no seu processo decisório como aquelas de outros setores e, de certa forma, nem as próprias Forças Armadas possuem este canal totalmente aberto às suas demandas. Ela obteve esta conclusão através da pesquisa empírica realizada com as empresas do setor. O método de pesquisa englobou a aplicação de um questionário às empresas que faziam parte da Associação Brasileira da Indústria de Material de Defesa e Segurança (ABIMDE) em 2013, o que à época representava 80 empresas, e com posterior análise estatística. No final, apenas 31 empresas tinham concluído suas participações (LESKE, 2013).

A hipótese da autora é a de que as empresas ainda atuantes no mercado bélico se mantêm, apesar da inconsistente demanda das Forças Armadas brasileiras. Nesse sentido, acredita-se que as empresas que ainda atuam no segmento direcionam sua produção para o mercado civil e às compras, e também, mesmo que em níveis não satisfatórios do ponto de vista comercial, das FAs brasileiras. (MOREIRA; VARGAS, 2009; LESSA, 2007).

Alinhada a esta hipótese encontra-se a base argumentativa de Renato Dagnino (2010). O autor coloca que as empresas remanescentes do setor encaram a necessidade de exportar simultaneamente com a dificuldade de inserção no mercado externo, a qual data da crise da IDB ao término da guerra Irã-Iraque. Apesar destas dificuldades, salienta-se que a indústria de defesa tem um expressivo perfil inovativo (DAGNINO, 2008; 2010), mas que acaba, com

---

<sup>22</sup> Segundo dados do SIPRI, em 2017 o Brasil esteve entre os 15 maiores países que gastaram com produtos de defesa, totalizando o montante de US\$ 29,3 bilhões, traduzidos em 1,4% do seu PIB. Esta soma é irrisória quando comparada ao país que mais gastou no mesmo ano, os EUA, com US\$ 610 bilhões, traduzidos em 8,8% do seu PIB (SIPRI, 2018).

características únicas, também apontadas por Patrice Franko (2013)<sup>23</sup>, sendo levada a um paradoxo: o de colocar no mercado internacional os produtos de maior intensidade tecnológica do que aqueles cujos seus tradicionais compradores viriam a demandar (DAGNINO, 2010). Por fim, quanto às políticas, a percepção é de que as ambições entram em contradição com a pouca capacidade de investimento do Estado brasileiro e lhe dão, aliás, um caráter fantasioso, posto que o país está muito aquém das possibilidades de concretizá-las. Esta percepção é clara quando se observam os atrasos na implementação dos projetos (D'ARAUJO, 2010; GOUVEA, 2015).

Nesse sentido, tal pesquisa levou à conclusão de que, segundo Lieske, há dificuldades em exercer pressão política em relação às demandas do setor industrial de defesa. O Estado desponta como principal ator a ser alcançado no debate sobre a revitalização e, dado o contexto de baixa demanda enfrentado pelas empresas, também se torna seu maior investidor (LESKE, 2013). Contudo, isto não significa que não haja investidas por parte dos grupos de interesse acerca da revitalização da IDB, além de reflexos desta influência em processos decisórios do âmbito governamental, como é apontado na construção da END e do Livro Branco de Defesa<sup>24</sup> (DAGNINO, 2010).

Para que seja compreendido o papel central do Estado para o debate de revitalização, buscamos explicar as necessidades do setor de defesa industrial, as quais podem ser atendidas primordialmente por este ator. Um dos pilares da ID é a *evolução tecnológica militar e o desenvolvimento científico*. O primeiro ponto assinalado por Coutinho (2002) é o de que esta evolução está diretamente relacionada aos investimentos realizados juntamente com a definição de prioridades e minimização de desperdícios. Os investimentos não podem ser interrompidos em momento algum, pois isso poderia levar a um retrocesso do processo de capacitação. Para promover o desenvolvimento científico e tecnológico militar, é preciso conciliar com três fatores simultaneamente: desempenho, aprestamento e emprego.

O segundo ponto sinalizado pelo referido autor é o da *comercialização dos produtos de defesa* como forma de manter os níveis de investimentos em capacitação tecnológica, visto que a demanda das Forças Armadas no Brasil não tem sido suficiente para igualar-se à

---

<sup>23</sup> Na sua abordagem chamada de “Trilema da Aquisição de Defesa”, dentre outras características Patrice aponta que o perfil da postura brasileira em perspectiva internacional é historicamente, compactuando com seus votos em fóruns internacionais, o de não-proliferação de armas e de contenção de conflitos, o que levaria a um choque de identidade quando o país se oferece como exportador de produtos de defesa - em consequência, estaria também atingindo desse modo o seu relacionamento com os demais países por não ter uma transparência absoluta na sua política externa (FRANKO, 2013).

<sup>24</sup> Aqui há um contrassenso com o argumento do entrevistado Alexandro Oto Hanefeld, que explicita que a indústria só tomou espaço para participar após o lançamento da END, a qual foi um chamariz para o setor (maio de 2018).

possível oferta. Ao chegar a essa conclusão, o autor lista desafios para superá-la: desenvolver uma cultura comercial; definir as áreas estratégicas a serem fomentadas; lançar políticas de apoio à atuação de multinacionais no país; garantir o lucro das empresas fomentadas por investimentos estatais e; fortalecer os acordos de compensação tecnológica.

Por isso, para que a *estratégia comercial* seja bem sucedida - e, por conseguinte, a *evolução tecnológica militar e o desenvolvimento científico* tenham condições de se estabelecer - deve-se atentar para os seguintes aspectos: *qualidade do produto, fontes de financiamento, ação diplomática e a criação de parcerias comerciais sólidas como impulso básico*. Esta cadeia sucessiva de etapas serve de espelho para o mapa de inserção dos atores interessados na revitalização: cada etapa é articulada por uma agência diferente dentro da máquina estatal<sup>25</sup>. Vê-se claramente que todas as etapas devem estar em sintonia para que o processo tenha prosseguimento, e especialmente por esse motivo, os agentes devem estar alinhados quanto aos interesses de revitalizar o setor. Assim, tem-se vários canais prováveis de inserção para a influência no processo decisório.

Adicionalmente, a postura do governo pode ainda ser fundamental para impulsionar as exportações de produtos bélicos, tendo em vista que muitas vezes as primeiras operações de vendas de produtos estratégicos e desenvolvimentos tecnológicos bélicos destinam-se ao governo local e, somente em seguida, quando há confiança no produto, é que outros países passam a demandá-los, possibilitando a realização das vendas externas (DUNNE; HAINES, 2002; MORAES, 2012). Assim, busca-se explicar resumidamente a centralidade do papel do Estado como ator no debate da revitalização.

Além disso, Duarte (2016) atenta que os Estados têm grande efeito na atuação das empresas de material de defesa por causa da necessidade de acordos de cooperação internacional na maioria dos projetos do setor. Em razão da alta complexidade tecnológica e acirrada competição internacional desse mercado, é necessário o envolvimento do Estado para buscar parceiros para transferência e/ou desenvolvimento conjunto de tecnologias, além de viabilizar as empresas em termos produtivos e comerciais. O Estado precisa articular as diferentes políticas do governo, as formas de atuação das empresas do setor no ambiente internacional e os interesses dos parceiros estrangeiros - privados e estatais - envolvidos; observando ainda os regimes internacionais que constroem os atores e acordos de cooperação. Segundo, por meio de contratos de compra de produtos e serviços de material de

---

<sup>25</sup> Neste ponto, as articulações governamentais para a estratégia são imensas. Prevê-se articulação e vinculação de políticas industriais de defesa a vários outros órgãos do governo, como os seguintes ministérios: Fazenda; Desenvolvimento, Indústria e Comércio; Planejamento; Ciência e Tecnologia e, ainda, com a Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República (D'ARAÚJO, 2010).

defesa e políticas setoriais, o Estado é capaz de induzir as empresas a aumentarem sua atuação no setor de defesa.

Diferente do contexto da Guerra Fria, hoje são raras as empresas que sobrevivem apenas da venda de material de defesa, e são necessários incentivos e gestão setorial para a organização das interfaces entre as cadeias produtivas civis e de defesa. Por fim, o Estado é a única instância com instrumentos e autoridade para a criação de relacionamentos intra e entre instituições voltadas para a inovação, de maneira a formar um sistema nacional de inovação, o que envolve: a interatividade entre os diversos atores que compõem o setor industrial de defesa, a colaboração em projetos de ciência e tecnologia entre militares, empresários e acadêmicos, e a formação da mão de obra qualificada necessária.

Atualmente, um número considerável de projetos estratégicos encontra-se em desenvolvimento no âmbito das três Forças Armadas. Os principais estão relacionados dentro do Plano de Articulação e Equipamento de Defesa (Paed). O LBDN apresenta 23 projetos dentro do Paed, quais sejam: sete para a Marinha, sete para o Exército e nove para a Força Aérea (Brasil, 2012b, p. 192-207). No campo das tecnologias de defesa, o Brasil também é considerado um dos líderes entre os países intermediários (AMARANTE, 2004). O “ressurgimento” da indústria de defesa do país reforça esta posição de liderança, sendo uma das principais características deste momento a busca pelo desenvolvimento independente de tecnologia. Mas, ainda que haja forte atuação do Estado brasileiro no desenvolvimento de uma estrutura robusta de CT&I voltada para o fortalecimento da IDB, há um fator de risco que pode ameaçar os avanços alcançados até aqui, especialmente em uma potência intermediária: a desnacionalização da indústria de defesa do país.

A fim de contornar o problema da desnacionalização, algumas medidas institucionais adotadas pelo governo federal visando à “internalização de processos tecnológicos estratégicos, os quais o país não domina em sua totalidade” podem ser verificadas (ANDRADE; SILVA FILHO, 2015, p. 45-46). Além de medidas gerais de incentivo à produção (no setor de defesa nacional ou em outros setores mais amplos da economia), como a Pnid e o PBM, uma das medidas governamentais mais importantes nesse sentido foi a criação do Retid pela Lei 12.598/2012.

O potencial de geração de externalidades positivas por parte do Retid para as empresas brasileiras da IDB é considerável e pode contribuir em grande medida para gerar e manter capacidades tecnológicas estratégicas no país, contendo diretamente a desnacionalização no setor. Assim, sugerem-se estratégias que possibilitem o fortalecimento da indústria nacional de defesa e diminuam os riscos de desnacionalização. Uma das mais importantes nesse

sentido é a “dualização” da indústria de defesa (AMARANTE, 2004). Tais tecnologias muitas vezes são consideradas “sensíveis”,<sup>26</sup> o que faz com que seus países detentores cerceiem seu acesso a terceiros e tornem imperativa a busca do seu desenvolvimento endógeno.

Uma vez que é inviável (para não dizer impossível) ter-se uma IDB completamente autônoma no cenário atual de capacidades de defesa baseadas em tecnologias altamente avançadas e sofisticadas e de globalização e interdependência econômica, busca-se a maximização da autonomia tecnológica da indústria nacional de defesa sem negligenciar a importância de parcerias externas.<sup>27</sup> Um dos principais meios para o aprimoramento do nível tecnológico da IDB é a “transferência de tecnologia”.<sup>28</sup> Exemplos atualmente em andamento no setor de defesa incluem o Prosub e o programa de reaparelhamento de aeronaves de caça supersônicas da Força Aérea (FX-2).<sup>29</sup> Uma possível alternativa à transferência de tecnologia é a realização de “programas mobilizadores”, que podem ser entendidos como “conjunto articulado de projetos de pesquisa básica, pesquisa aplicada, de desenvolvimento experimental e de engenharia que culmina com a produção”, devendo ser “conduzido, cooperativamente, por empresas, órgãos governamentais, universidades, centros e institutos de pesquisa e outros atores da área científica e tecnológica e do setor produtivo” (LONGO; MOREIRA, 2009).

Mesmo com a utilização de novas tecnologias duais, a dependência de um único cliente não é economicamente viável – conforme apontado por Amarante (2004). Portanto, o reforço da IDB passa também por outra estratégia: a inserção internacional das empresas. Conforme apontado por Moraes (2012, p. 11), “as exportações, ao permitirem a ampliação da escala de produção das empresas, podem reduzir os custos de suas próprias aquisições de armas, em função tanto de economias de escala como de economias de aprendizado”.<sup>30</sup> Embora já tenha tido um papel ativo como exportador de armas, o Brasil, mesmo no momento

<sup>26</sup> Segundo Longo (2007, p. 122), “tecnologia sensível é uma tecnologia de qualquer natureza, civil ou militar, que determinado país ou grupo de países considera ser necessário não dar acesso, durante certo tempo, a outros países, hipoteticamente por razões de segurança”.

<sup>27</sup> Nesse sentido, é importante que sejam escolhidas, pelas mais altas instâncias políticas do país, as capacidades de defesa verdadeiramente estratégicas a serem desenvolvidas e mantidas dentro do país (ANDRADE; FRANCO, 2015).

<sup>28</sup> O processo de transferência de tecnologia é explicado mais detalhadamente em Longo e Moreira (2009, p. 83-85).

<sup>29</sup> No caso do Prosub, o processo restringe-se à transferência de tecnologia naval francesa, ou seja, à construção do casco da embarcação, enquanto o reator de propulsão nuclear é inteiramente desenvolvido no Brasil. Já no caso do programa FX-2, os caças suecos Gripen comprados pelo Brasil serão montados sob licença pela Embraer visando à transferência de tecnologia aeroespacial sueca (ANDRADE;FRANCO, 2015).

<sup>30</sup> Moraes (2012, p. 11) ainda ressalta que “em diversos países, as exportações são essenciais para que se alcance escala de produção capaz de manter a viabilidade econômica das empresas”, demonstrando, inclusive, que nos cinco países que mais exportam armas no mundo, as respectivas indústrias de defesa dependem, em maior ou menor grau das exportações.

atual de revitalização de sua indústria de defesa, possui uma estrutura pouco adequada à promoção das exportações de material de defesa, reduzindo a potencialidade das vendas externas (Moraes, 2014). O autor aponta que países como Rússia e França, em que o Estado assiste diretamente (ou mesmo orienta) as exportações da indústria de defesa, têm uma lógica diferente do que a do Estado brasileiro, o qual se limita a aprovar ou vetar as negociações feitas diretamente pelas firmas do setor de defesa, não havendo nenhuma estrutura governamental voltada à promoção das exportações da indústria de defesa. Uma questão importante a ser levada em conta nesse aspecto é o perfil das exportações de materiais de defesa realizado atualmente, que não mais se baseia simplesmente nos produtos, mas gira em torno de “pacotes”. Como explicado por Moraes (2012, p. 38), “não basta que o produto militar que se pretenda exportar seja tecnicamente superior e tenha o preço mais baixo. É preciso que o ‘pacote’ oferecido ao comprador seja considerado superior aos demais ‘pacotes’”<sup>31</sup>.

Em conclusão, avalia-se que a revitalização da IDB dada por vias comerciais e tecnológicas independentes<sup>32</sup> é muito difícil, quando que não impossível. A ID no geral apresenta esta ideia de que é necessário o apoio por vias institucionais políticas para que haja consolidação do setor. Especificamente no caso do Brasil, a IDB se apresenta dentro daquele grupo de países onde não há maturidade e desenvoltura da indústria de defesa para que ela consiga superar os gargalos do setor com autonomia, impostos principalmente no cenário externo, para conseguir alcançar desenvolvimento próprio (DAGNINO, 2010).

A partir disso, comprova-se a hipótese de que a PEX é importante para o setor de defesa, e que por esse motivo há um esforço enorme da IDB através de posicionamentos no processo de tomada de decisão para sua sobrevivência. Esta manobra fica clara enquanto esforço para o processo de revitalização do setor. No entanto, Ariela Lieske e Dagnino apontam a baixa capacidade de influência destas empresas junto às instâncias de tomada de decisão visto a centralidade do Estado para superar os gargalos impostos às empresas de defesa no Brasil - o que será reafirmado, mais adiante, em depoimentos prestados por empresários e entidades do setor.

Sinalizadas as conclusões acerca da centralidade do Estado como ator de extrema relevância e o status do debate de revitalização, prosseguimos à análise central deste trabalho:

---

<sup>31</sup> Em relação a essa questão dos “pacotes” oferecidos, algumas possibilidades são exploradas em Moraes (2014, p. 70-71).

<sup>32</sup> Independentes pois, diferentemente dos outros setores industriais, a IDB não lograria revitalizar-se apenas apoiando-se em políticas comerciais e de transferência tecnológica. Em todos os casos estudados pela autora Ariela, que conta com dados dos BRICS, os países fizeram esforços e políticas estratégicas direcionadas para o setor, assim como é o caso dos EUA também (LESKE, 2013).

a busca pelo atendimento das demandas dos representantes e atores ligados à IDB, através da organização destes como um *grupo de interesse*, por canais e vias de consolidação de políticas de caráter estratégicos junto ao Poder Executivo<sup>33</sup>.

### 3.3 ATORES DO PROCESSO DE REVITALIZAÇÃO DA IDB

A fim de melhor compreender as personagens e canais pelos quais a IDB tem acesso aos atores do processo decisório dentro do governo - além de revisão bibliográfica - lançou-se mão da pesquisa empírica. Nesse sentido, elaborou-se um questionário para aplicação a entidades que representam os interesses deste setor. Cabe aqui, simultaneamente, explicar algumas limitações deste tipo de abordagem de pesquisa. Aliado à falta de tempo hábil e escassos recursos de pesquisa, procurou-se contatar os Comitês da Indústria de Defesa e Segurança (Comdefesa), situados no estados do Rio Grande do Sul e São Paulo, através das Federações das Indústrias FIERGS e FIESP. Além disso, buscou-se a ABIMDE, e também empresas focais que se insiram em qualquer etapa do processo da produção de material de defesa localizadas no Rio Grande do Sul.

Mas antes da análise dos resultados, cabe explorar uma visão geral do quadro do processo decisório das políticas de defesa no Brasil. Assim, compreenderemos melhor a inserção destas empresas enquanto *grupo de interesse* por comporem o setor industrial de defesa e suas abordagens colocadas nas respostas dos questionários. Posteriormente, servirá de base à investigação quanto a reflexão desta influência na PEB.

Nesse sentido, utilizamos o esforço de Giordano Ronconi (2017), que procurou esquematizar os processos e as fases do planejamento que acabam oficializando a política de defesa, a qual termina sendo inevitavelmente uma política de governo. Justamente pelo fato de que a concepção de interesse nacional se dá pela interpretação de ameaças frente à soberania do Estado, quem decide as prioridades são os atores governantes (RUDZIT; CASARÕES, 2015). Assim, a política de defesa deve sempre ser lembrada que, antes de compor a política de Estado (*policy*), esta é, em sua essência uma política de governo (*politics*).

---

<sup>33</sup> No Brasil, diferentemente dos Estados Unidos por exemplo, as decisões estratégicas e de defesa são tomadas pelo poder Executivo, estando afastadas do âmbito de decisões parlamentares. O que mais fica aparente, por outro lado, são as decisões orçamentárias do setor, as quais são primariamente definidas pelo Presidente e Ministério da Defesa, recebendo eventuais “cortes” do Poder Legislativo (ALMEIDA, 2003). Por isso encontram-se discussões realizadas no âmbito do Ministério da Defesa, do Congresso Nacional e por meio da imprensa, sobre o papel a ser desempenhado pelas exportações de produtos militares em uma indústria bélica revitalizada (MORAES, 2010).

Ou seja, o planejamento, que é anterior à formulação e a tomada de decisões da política de defesa - incluindo-se aqui como resultado a revitalização do setor -, encontra já a influência dos atores externos ao âmbito governamental, sendo diferentes também a cada gestão por conta de políticas de governo. Principalmente por esta política não ser neutra, nem desprovida de contradições e consensual, além de envolver diferentes atores, com interesses convergentes ou divergentes, ela envolve relações de poder, instituições políticas e barganha sobre definições de prioridades e meios. Da mesma forma, o planejamento também é oriundo do nível de *politics*, isto é, de governar e manter os objetivos futuros no presente<sup>34</sup>.

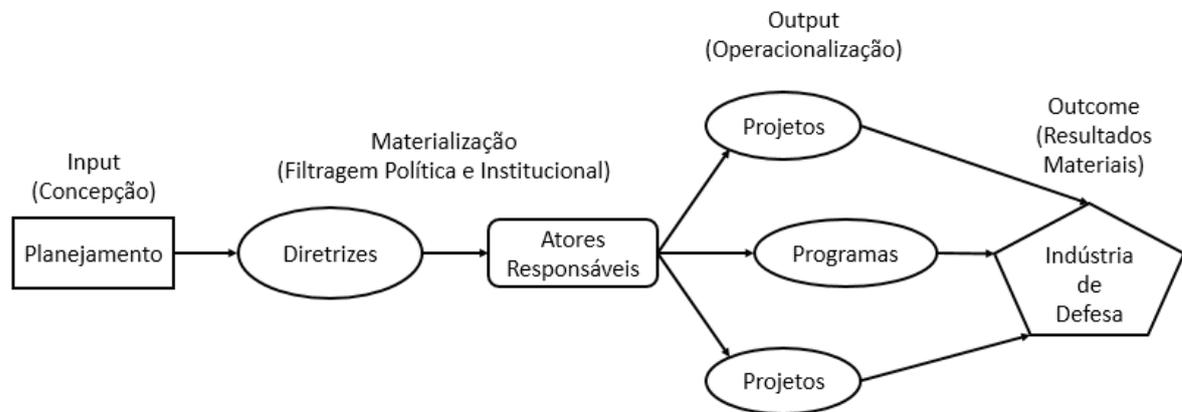
Conseqüentemente, o planejamento é inseparável do processo de decisão. Desse modo, uma das principais características de uma política de defesa, por possuir uma natureza política, é um acordo entre os interessados. Coloca-se inicialmente que o planejamento de defesa é a formulação das conexões entre as concepções estratégicas do Estado com suas capacidades materiais de defesa presentes e futuras. Assim, está implícita a ideia de transformação da defesa por meio de ações diretas ou indiretas de planejamento. Com isso, *a visão que o país tem de planejamento de defesa (de alteração e demanda de capacidades) direciona as diretrizes (formais ou informais) para as políticas voltadas à indústria de defesa*. Simultaneamente, podemos apontar que a estrutura permite que a etapa de planejamento afete diretamente a visão que o país tem de suas ações externas. Por exemplo, a partir da evolução de um planejamento para o direcionamento dos recursos ao setor de defesa, temos a definição enquanto consolidação das capacidades produtivas da ID, e por conseguinte, a postura do país diante o cenário internacional; ou seja, a influência dos atores que incide no planejamento acaba por refletir na PEB.

Para uma melhor visualização do processo, Giordano (2017) formula um modelo de intervenção que tem como *input* a “concepção de planejamento de defesa”, que precisa ser filtrado pelos ambientes políticos e institucionais, e os “projetos e programas” como *output*, gerando seus resultados, que representariam assim o aglomerado industrial da defesa, além de ser um resultado desta filtragem político-institucional.

---

<sup>34</sup>WILDAVSKY, A. If Planning is Everything, Maybe it's Nothing. **Policy Sciences**, Singapore: v. 4. 127-153, 1973.

Figura 2 – Modelo de representação do processo de planejamento e de decisão da Política de Defesa no Brasil



Fonte: RONCONI, 2017.

O que é chamado no *Input* como “Planejamento” é o processo discutido da obtenção dos objetivos nacionais com a sua estrutura material atual: é onde as concepções estratégicas encontram a realidade e estabelecem o interesse político do Estado para a defesa nacional. Com o planejamento da defesa, diversas diretrizes emergem para o governo tomar medidas, especificamente as orientações para a indústria de defesa. A fim de alcançar os projetos estratégicos para a sua indústria, são delegadas as responsabilidades de gerenciá-los a atores específicos (instituições públicas ou privadas). Dependendo de quão bem este processo é feito, os resultados do projeto são não só o produto final, mas também as suas consequências institucionais e econômicas. Estas são de suma importância, uma vez que são responsáveis pelo desenvolvimento contínuo da indústria de armamentos.

Segundo Dagnino (2010), a apreciação da evolução da ID durante o Governo Lula, por demandar a análise de uma política pública, que como muitas outras está submetida a vetores de *policy* (planejamento) e de *politics* (interesses e valores), não se pode deixar de considerar os atores com ela envolvidos. Para tanto, o autor traz em perspectiva apurada a Rede (ou *lobby*, segundo ele) da Revitalização da IDB. Esta é formada por atores pertencentes a agrupamentos sociais como os militares, os empresários, os jornalistas e a comunidade de pesquisa.

Dessa maneira, cabe analisar as perspectivas diferentes e contra-argumentativas quanto às ideias veiculadas pela Rede que são trazidas pelo autor. Para tanto, explora-se os personagens apontados por Dagnino como fontes de influência dentro do processo de tomada de decisão.

### 3.3.1 Ator 1: burocracia

Em 2003, atendendo a uma antiga reivindicação dos militares e cumprindo um compromisso de campanha relacionado ao orçamento das FAs, o governo Lula tratou a questão da ID no âmbito do contexto mais amplo dos assuntos de defesa e segurança e de uma forma que propiciasse um alargamento do espaço em que eles vinham sendo abordados. A época, o Ministério da Defesa declarou que esta nova fase na formulação de políticas de defesa

tem como objetivo registrar um diálogo entre o Ministério da Defesa e diferentes segmentos da sociedade brasileira a respeito de temas relacionados à defesa e à segurança. Além disso, tem a finalidade de receber contribuições para o processo de decisão sobre esses assuntos e estimular a reflexão da sociedade brasileira (DAGNINO, 2010, p. 16).

Ou seja, este era um convite para que a sociedade tivesse sua participação no processo decisório, abrindo espaço de poder para os grupos interessados, em um dos documentos mais significativos sobre o assunto. O que foi levantado pelo autor é que dentro do Ciclo de Debates<sup>35</sup> realizado para a promulgação dos documentos, houve participação ativa dos partidários da produção local de Material de Defesa (MD): empresários da IDB, subcontratantes, militares afeitos à pesquisa e desenvolvimento, burocratas envolvidos com o fomento a setores industriais de alta densidade tecnológica, etc.

Ademais, neste momento põe-se clara a mudança, vista como um resultado da esfera de *politics*, com o histórico das relações exteriores do Brasil, quando foi apontado, à época, para o cargo de ministro da Defesa um diplomata, o qual nas palavras de Dagnino (2010), era um “qualificado técnico-político”. Tal constatação nos conduz à duas observações a partir deste movimento: a primeira, de que a manobra levou em consideração uma tentativa de aumento da chance de sucesso na disputa orçamentária, esta em que inevitavelmente o ministro deveria se envolver pelo fato de que estava se iniciando uma aglutinação dos interesses em torno do projeto de revitalização da IDB; além de se observar claramente uma maior conexão entre as políticas de defesa e a visão estratégica no âmbito da PEX.

---

<sup>35</sup>Ciclo de Debates em Matéria de Defesa e Segurança, organizado em 2003, onde se realizaram “rodadas de debates” em que participaram uma grande variedade de atores militares e civis. Quatro livros foram publicados a partir das ideias discutidas no Ciclo - sendo esta coleção conhecida como “Pensamento brasileiro sobre defesa e segurança”, além das orientações para a produção da END (DAGNINO, 2010).

Neste momento, faz-se importante a visualização e o entendimento da conexão entre MD e o processo decisório da PEX através da nomeação de um diplomata para o cargo de Ministro do MD. O insulamento burocrático<sup>36</sup> é o termo pelo qual ficou conhecido na literatura o agenciamento do Itamaraty. Este conceito define o comportamento da agência estatal responsável pela implementação da política exterior do país, mas que frequentemente tem assumido também, nas últimas décadas, o *encargo de formulação dessa política*. O termo foi adotado condizente com a imagem da instituição fortemente insulada, pouco transparente e pouco responsiva às demandas e aos interesses dos demais atores políticos, burocráticos e societários (FARIA, 2012). Não obstante esta percepção até há pouco hegemônica, as análises mais recentes têm começado a divergir argumentando que se estava avolumando no país as pressões no sentido da conformação de um processo de produção da política externa que seja mais poroso, plural ou democrático. Esta constatação data da restituição da República democrática no Brasil, em 1984, mas é de fato verificada a mudança no perfil da instituição quando da instauração da Constituição de 1988. Os fatores que nos levam a atestar esta transformação são de diversas ordens, no plano doméstico e relativos ao sistema internacional.

Neste ponto, D’Araujo (2010) agrega que a democracia não levou o governo e a sociedade, no Brasil, a limitar a ação dos militares na escalada almejada por alguns analistas. O documento da END deixa clara a visão privilegiada que se dá às FAs como “berço da nacionalidade” e, ao mesmo tempo, propulsoras de um modelo industrial de desenvolvimento amplamente amparado em pesquisa tecnológica.

Assim, o desenho institucional abrigado pela nova Constituição tornou este um caminho natural para que houvesse aproximação entre as duas instituições políticas, sejam o MD e o MRE. No entanto, tal fato não se faz tão evidente, sendo aqui identificada a manobra do Presidente Lula no domínio de *politics*, ou seja, uma orientação deliberada do seu governo. O que nos interessa de fato é que este ator trouxe a confluência dos interesses do grupo que se pronunciava por uma revitalização da IDB, tendo como um de seus objetivos o de alinhar as políticas de defesa e externas<sup>37</sup>.

<sup>36</sup> Quem inicialmente utilizou o termo para o Itamaraty? Em seu estudo acerca da “gramática política do Brasil”, Edson Nunes (1997) apresenta uma definição de “insulamento burocrático”: “insulamento burocrático é o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. Ao núcleo técnico é atribuída a realização de objetivos específicos. O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel” (FARIA, 2012).

<sup>37</sup> O direcionamento conjuntural que implicou na superação do padrão insular de produção de PEB deve ser compreendido como decorrência tanto das pressões extracorporativas, oriundas tanto do próprio governo federal como do universo político-partidário, dos governos subnacionais e dos agentes societários, quanto das

Além disso, é mister trazer também a perspectiva do Ministério da Fazenda como importante ator no processo de revitalização. Dada a centralidade do Estado para que este se desenvolva, o orçamento é um dos pilares do conjunto. Tradicionalmente, o orçamento destinado à área de defesa sempre foi o mais afetado, tanto em épocas de crise quanto de crescimento econômico.

Tal perspectiva pode ser verificada quando se analisa os dados disponibilizados pelo Ministério de Defesa e no portal Siga Brasil, do Senado Federal. Em 2005, antes da implementação da END, o orçamento destinado à defesa condizia com 1,52% do PIB (no valor nominal de 33 bilhões de reais); já em 2010, a cota para a defesa passou a ser de 1,53% do PIB (59,5 bilhões de reais); e em 2016, com a promulgação pelo Congresso do Novo Regime Fiscal<sup>38</sup>, a fração era de 1,34% do PIB (84,5 bilhões de reais). Pode-se perceber que mesmo que haja o crescimento do bolo do PIB, a defesa acabou recebendo gradualmente uma menor parte deste.

Portanto, aqui se verifica a ação burocrática do Congresso influenciando o processo decisório da revitalização através de promulgação de leis orçamentárias - as quais incidem diretamente no setor industrial de defesa, mesmo que estes atores não estejam em vias diretas de decisão sobre projetos de defesa nacional. Além disso, a autonomia do MD quanto ao direcionamento interno à pasta - como herança dos tempos de ditadura militar - leva a divergentes prioridades de custeio, como é o caso da fração de 14% do total revertido para pagamento pessoal, que fogem ao controle do Congresso.

Ainda, o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviço, alinhado ao Ministério do Planejamento, é um ator a ser considerado dentro do quadro de burocracias. Este atua mais incisivamente no processo de elaboração de planejamento e de projetos para a ID<sup>39</sup>, com a assessoria de agências como a ABDI e IPEA, as quais realizam estudos a fim de arregimentar a real situação do setor e as necessidades em questões de planejamento. Para o caso específico da Indústria de Defesa, estes atores contam com o apoio das associações (como a ABIMDE), que são entes de fora do quadro burocrático, mas que servem como base de informações quanto às demandas - por terem acesso direto às empresas de fato. Dessa maneira, este torna-se um canal de acesso à produção de estratégias que atendam aos interesses do setor,

---

clivagens internas ao próprio MRE, profundamente acentuadas durante o governo Lula da Silva (FARIA, 2012).

<sup>38</sup>O Novo Regime Fiscal, promulgado em dezembro de 2016, estabelece os tetos dos gastos públicos pelos próximos 20 anos; ou seja, até 2037 (BRASIL, 2016).

<sup>39</sup> Conforme ilustrado pela figura 2 elaborada por Ronconi (2017).

incidindo de maneira mais indireta e posterior, sobre as políticas de estratégia e desenvolvimento da Defesa Nacional (ABDI, 2016).

### 3.3.2 Ator 2: empresas da ID

Gouvea (2015) sugere que se esteja adentrando numa nova fase da estratégia de revitalização da IDB: ele traz a abordagem da “hélice quádrupla de defesa”. Para que esta estratégia tenha sucesso, as partes interessadas no processo de obtenção de uma indústria de defesa dinâmica e globalmente competitiva devem cooperar para uma série de ações, tais como:

- a) renovação e expansão dos esforços de P&D e de inovação em programas de defesa, envolvendo instituições acadêmicas e de pesquisa conjuntamente com setores públicos e privados (nacionais e multinacionais);
- b) desenhar e desenvolver estratégias de construção de uma forte governança de defesa, a fim de evitar interferências constantes de partes externas “interessadas”;
- c) necessidade de reviver o esforço de exportação de *softwares* de defesa, o qual trará abertura de mercados globais;
- d) estabelecimento de uma política nacional forte e estável, afim de evitar flutuações do mercado internacional; e
- e) além da necessidade de solidificar a IDB, reforçando ligações entre nacionais e multinacionais, além de instituições internacionais de pesquisa em defesa.

Para Gouvea (2015) as parcerias globais são um componente vital nesta nova etapa de inserção com competitividade, desde que haja processo regulatório de transferência de uma tecnologia atualizada.

Ao mesmo tempo, o autor não descarta os desafios desta nova etapa. Principalmente, quando colocado em contraste com a situação interna na década de 1980, não há mais consenso quanto à colaboração, investimento e suporte na consolidação de uma IDB. Nas últimas duas décadas os setores militares foram marginalizados pelos tomadores de decisão, alocando fundos para que o setor das FAs se mantivesse apenas operacional. O risco, que já se tornou ameaça real, e que se pôde comprovar após 6 anos de implementação da END, é que

os projetos não sejam aplicados de fato e se atrase todo o planejamento de defesa<sup>40</sup>. Dessa maneira, pode-se criar expectativas quanto a uma maior incidência do *lobby* corporativo por usufruir de maior margem de manobra e liberdade quanto ao acesso aos atores do processo decisório burocrático.

Outro ponto que se pode considerar é a falta de P&D como incentivo deliberado por parte do Estado. Assim corre-se o risco de o setor ficar apenas no nível de empresas que “copiam e reproduzem”, não tendo autonomia. Houve recentes esforços de desenvolvimento de centros de tecnologia de defesa como o Parque Tecnológico de São José, focado em tecnologias aeroespaciais e de defesa, e o Parque de Ciência e Tecnologia de Guaratiba do Exército, atraindo o interesse de empresas de defesa, tanto internacionais como a Boeing, quanto domésticas como a Atech, Odebrecht e OAS (GOUVEA, 2015).

Alexandro Oto Hanefeld<sup>41</sup>, ao ser entrevistado, esclareceu que os canais de conversa entre a corporação de indústrias de defesa e o governo se dão principalmente através da Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD), além do contato com o Departamento dos Produtos de Defesa (DEPROD). Ambos se localizam dentro do Ministério da Defesa e fazem parte de comissões mistas para dar ligação e prosseguimento entre a formulação das estratégias e as operações. Neste caso, a comissão que se destaca é a Comissão Mista da Indústria de Defesa (CMID)<sup>42</sup>. Além destes há ainda o Fórum da Indústria de Defesa (FID)<sup>43</sup> que debate e auxilia para as decisões levantadas pela Comissão.

Alinhado à Gouvea, Alexandro argumenta que se deve fazer conhecer as demandas do setor através da corporação empresarial, pelas vias da Federação de Indústrias nesse caso, mas ao mesmo tempo em alinhamento com as Forças Armadas e os setores estratégicos do governo. Somente assim pode-se deixar claro o que a ID tem a oferecer e quais são os impeditivos para o desenvolvimento do setor. Contudo, Alexandro relata que há uma grande dificuldade de alinhamento com as políticas de defesa. Apesar de se ter o lançamento de documentos que regularizasse e promovesse a revitalização do setor - a saber a END, através da Lei nº 12.598 de 2012 - , reconhecendo um grande avanço na época em que foram

---

<sup>40</sup> Aponta-se aqui como exemplo a decisão pela compra de um produto estratégico para a defesa como foi o caso dos caças Gripen, da empresa sueca Saab. O contrato de compra foi assinado em 2013, após 15 anos de negociações do governo brasileiro (GOUVEA, 2015).

<sup>41</sup> Gerente do Conselho de Articulação Sindical e Empresarial (CONASE) e Diretor do Comdefesa na Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul (FIERGS), concordou em conceder esta entrevista, com suas opiniões pessoais acerca do tema (maio de 2018).

<sup>42</sup> Criada por meio do Decreto nº 7.970, de 28 de março de 2013, a Comissão Mista da Indústria de Defesa – CMID tem por finalidade assessorar o ministro da Defesa em processos decisórios e em proposições de atos relacionados à indústria nacional de defesa (BRASIL, 2018).

<sup>43</sup> Fórum da Indústria de Defesa (FID) é promovido pela Secretaria de Produtos de Defesa (Seprod). O objetivo do Fórum é ampliar a interação entre o Ministério da Defesa (MD) e a indústria do setor (BRASIL, 2018).

lançados, não há comprometimento sério pelo lado da demanda do Ministério da Defesa com as empresas nacionais.

Para exemplificar este caso, Hanefeld colocou que as demandas para suprir as FAs nacionais nem sempre são o bastante para que haja faturamento mínimo que sustente a empresa. Além disso, nos momentos em que há alinhamento de demanda e oferta, a burocracia para o setor de compras governamental pode trazer elementos surpresas quando da efetivação da transição, como alegações de que o orçamento foi reduzido e o pedido teve que ser cortado, por exemplo. A empresa, por sua vez, fica desassistida diante de tal cenário e acaba sendo desmotivada a continuar neste ramo.

Ademais, outro aspecto da IDB levantada por Hanefeld é o de que a indústria de defesa no Brasil busca o transbordamento, especialmente através da tecnologia dual, a fim de que tenha outras alternativas de sustento e não fique refém do mercado específico de produtos de defesa. Assim, o que se verifica no perfil desta atualmente é a busca por acordos de cooperação de transferência de tecnologia, principalmente a dual, que possibilitem alcançar o estado tecnológico de competitividade e de inserção no mercado interno e externo em diversos setores. Por isso também é colocado como relevante a diversidade de empresas na cadeia de produção, traduzindo o esforço da Federação em representar um setor tão variado.

Erlei Melgarejo<sup>44</sup> coloca seu ponto de vista a partir da perspectiva empresarial: para o setor, a visibilidade se dá através das feiras de exposição dos produtos estratégicos. Este seria, então, o canal para sensibilizar os tomadores de decisão quanto às novas tecnologias. Além disso, um segundo canal muito eficaz na divulgação dos produtos para a sua empresa, por exemplo, é o Polo de Defesa e Segurança de Santa Maria, o qual articula visitas e apresentações das empresas.

Por outro lado, Melgarejo relata que mesmo a empresa sendo associada à ABIMDE, a qual efetiva divulgação e repasse de necessidades às instâncias competentes, há pouca efetividade no atendimento das demandas, pois, segundo o empresário, “a ABIMDE possui associados mais ligados à indústria, e nós somos prestadores de serviços (*software*), assunto que ainda é incipiente no setor”. Outra observação importante é que sua empresa se tornou Empresa Estratégica de Defesa (EED) a partir de setembro de 2017, ato que segundo Melgarejo já está facilitando a comunicação entre a empresa, o governo e os órgãos de incentivo à exportação.

---

<sup>44</sup> Empresário, CEO na empresa DEFII Atelie de Software, concordou em compartilhar suas opiniões quanto ao tema ao responder o questionário de pesquisa através de e-mail (maio de 2018).

Além disso, em relação à eficiência das estatais que compõem a Relação Geral de Empresas Credenciadas como ED e EED<sup>45</sup>, Alexandro faz o alerta de que o grupo privado tem uma garantia de imediatismo quanto à entrega, enquanto a estatal precisa passar por processos burocráticos, o que acaba retardando o processo e deixando as FAs despreparadas quanto ao reequipamento.

A única exceção, nestes casos, é quanto à produção de tecnologias sensíveis, como satélites e cibernética, pois estas áreas são de domínio do Estado, sendo assim majoritariamente as estatais que detêm o domínio sobre estas transferências tecnológicas. Por conseguinte, pode-se perceber uma assimetria e uma interseccionalidade dentro do setor, fazendo com que possivelmente encontre-se uma divergência nas demandas destas empresas.

Colocando em contexto a perspectiva real de manutenção e sobrevivência das empresas, Gouvea (2015) contabilizou o lucro e a empregabilidade das associadas às entidades de representação dos interesses do setor. A ABIMDE contava com 185 empresas associadas em 2013, destas 35 sendo empresas exportadoras. Essas 185 empresas geraram 40.000 empregos diretos e 160.000 indiretos, totalizando cerca de US \$ 3,7 bilhões em receitas, dos quais US \$ 1,7 bilhão são provenientes das exportações (GOUVEA, 2015). A mesma Lei nº 12.598, do END, ao criar o conceito de “empresa de defesa estratégica”, permitiu às empresas envolvidas na produção de *hardware* e *software* de defesa acesso a tratamento fiscal especial e a maior liberação de financiamento. No entanto, o mesmo tratamento fiscal não foi estendido ao fornecedor de peças e componentes - que também é parte da IDB, afetando a cadeia de produção, e por consequência, a competitividade dos fabricantes exportadores dos produtos finais. Além disso, Melgarejo coloca que no caso da sua empresa, produtora de *software*, levou-se quatro anos para obter o reconhecimento junto ao MD como EED - no entanto, ressalta que a partir de fevereiro de 2018 a sistemática para reconhecimento dos produtos estratégicos foi atualizada, e espera-se que isso agilize o processo.

Outro ponto abordado por Alexandro é o da revisão do sistema tributário para este setor estratégico, além da dificuldade para a empresa média que engloba o ramo em questões de financiamento. A partir do estabelecimento do Ministério da Defesa em 1999, aliado à figura de Nelson Jobim como ministro, o Brasil avançava quanto à regularização e avaliação ao potencial do setor, finalizando com a END de 2012 sendo um marco único na história de

---

<sup>45</sup> Há uma lista elaborada pelo MD e prevista por lei para identificar empresas que sejam classificadas como ED (Empresa de Defesa) e EED (Empresa Estratégica de Defesa). A diferença entre estas é de que para ser uma empresa estratégica no Brasil, esta não pode ter seu capital majoritariamente estrangeiro (BRASIL, 2018).

planejamento estratégico brasileiro. No entanto, segundo Alexandro, isto ainda é um passo muito incipiente para dar garantias às empresas que precisam se desenvolver no Brasil. Especialmente quanto ao quesito financeiro.

Para Alexandro, há uma grande dificuldade quanto às garantias de apoio financeiro às empresas médias pois estas pertencem ao nicho que fica desassistido - as pequenas possuem fontes específicas de financiamento, como o SEBRAE, e as grandes têm condições de se sustentar. Contudo, Alexandro vislumbra um futuro mais alentador para a IDB a partir de anúncios como o da parceria entre Finep e o MDIC para setores estratégicos<sup>46</sup> em maio de 2017. Na ocasião, os setores que foram considerados estratégicos eram os de manufatura avançada, segurança cibernética, startups e automotivo (FINEP, 2017).

Ademais, outro ponto que gera incerteza para o empresário investidor é o quadro desfavorável de riscos que lhe é apresentado: a empresa toma para si os maiores riscos enquanto que o Estado lidera uma menor proporção de investimento público na área. Este é um desestímulo grande para um setor que não pode se colocar de maneira tão competitiva pois ainda sofre limitações de orientação política quanto ao comércio com determinados países e atores do cenário internacional (FRANKO, 2013).

A dinâmica das empresas para poder se inserir na cadeia global, a partir da nova estratégia apontada por Gouvea (2015), é a de se engajar em parcerias internacionais com empresas tradicionalmente consolidadas no mercado mundial. Assim, a IDB pegaria “carona” para se encaminhar ao seu projeto de autonomia e independência - primeiramente é necessário ter o acesso ao mercado e às tecnologias e inovações<sup>47</sup>. No entanto, esta é uma via de duas mãos: estas empresas estrangeiras também querem ter acesso ao mercado brasileiro. O que falta para que este projeto se concretize é o financiamento e apoio nos custos aos programas de defesa. Ademais, precisa explicitar que a IDB brasileira não mais é majoritariamente doméstica, sendo boa parte do seu setor a participação de multinacionais.

Ao ser perguntado sobre a participação de estrangeiras, Alexandro expôs suas preocupações quanto ao risco estratégico e segurança nacional. Mas também adicionou pontos positivos quanto ao emprego de acordos *offsets*<sup>48</sup> com empresas estrangeiras - seria uma

---

<sup>46</sup> A Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) é uma empresa pública brasileira de fomento à ciência, tecnologia e inovação em empresas, universidades, institutos tecnológicos e outras instituições públicas ou privadas. Ela é vinculada ao Ministério de Ciência e Tecnologia e Inovação (FINEP, 2018).

<sup>47</sup> Exemplo da parceria arquitetada pela Boeing e Embraer para o desenvolvimento da aeronave de transporte de médio porte KC-390.

<sup>48</sup> Quando o Estado vai às compras, no plano nacional, tradicionalmente são utilizados os critérios de melhor preço e maior qualidade técnica do produto a ser adquirido. Em compras governamentais internacionais, entretanto, é comum agregar a tais critérios a condição de que as empresas fornecedoras concorrentes ofereçam compromissos adicionais em sua oferta, tais como a implementação de projetos de natureza comercial,

forma de adiantar o investimento que está atrasado no Brasil. Como exemplos citou o projeto PROSUB, com a França, de propulsão nuclear; com a SAAB, para transferência tecnológica conjuntamente com a compra dos caças *Gripen* suecos; e do projeto KC-390 (BRASIL, 2017). Esta oportunidade também alcançaria as empresas pequenas - segundas ou terceiras contratadas - gerando integração de subsistemas e possibilitando o projeto de transbordamento de tecnologias.

Já Melgarejo traz outra perspectiva: enquanto empresário, do nicho específico de *softwares* para treinamento e adestramento, comenta que os órgãos responsáveis pela aquisição de materiais estratégicos no exterior o fazem de uma forma que prejudica a indústria nacional. Segundo o empresário,

A compra via comissão de aquisição no exterior não passa, segundo informações que me foram repassadas, por processos de licitação para aquisição. Há empresas que representam produtos de software internacionais que fecharam as portas no Brasil, visto que o governo brasileiro optou por adquirir as licenças dos softwares no exterior e não das empresas que as representavam dentro do país, levando essas empresas a fecharem as portas nos anos de 2016 e 2017, só para citar um exemplo.

Partindo-se do ponto de vista de que a superioridade militar reside nas superioridades científica e tecnológica, as principais inovações das indústrias de armamentos não provêm simplesmente da produção de novas armas, mas sim da produção de novos sistemas de armas, incluindo “sensores, satélites, códigos de programas e sistemas de comandos” que exigem pessoal de alto grau de treinamento e qualificação (SQUEFF, 2014). Neste sentido, cresce consideravelmente em importância a inter-relação entre defesa nacional, de um lado, e ciência, tecnologia e inovação (CT&I) de outro, inclusive no fomento às atividades de pesquisa e desenvolvimento (P&D) que gerem novas tecnologias disponíveis à defesa do país, entre elas as chamadas tecnologias duais.

Contudo, a realização de grandes investimentos nessa área em busca da consecução dos objetivos da defesa nacional corre um sério risco de as tecnologias e as capacidades desenvolvidas autonomamente dentro do país serem perdidas para o estrangeiro. Trata-se da chamada desnacionalização; ou seja, a compra de tecnologias ou de suas fabricantes nacionais

---

industrial ou tecnológica no território do Estado comprador. A negociação desses compromissos adicionais, também chamados de compensações ou contrapartidas, resultam em acordos denominados *offset*. Experimentada por pelo menos 70 países nos últimos 50 anos, a prática do *offset* está ligada principalmente a negócios envolvendo bens e serviços de defesa ou, mais recentemente, às chamadas tecnologias de “uso dual”, cuja aplicação pode dirigir-se a fins civis ou militares. Além de cifras milionárias, os acordos de *offset* são sempre complexos por envolver pluralidade de interesses de diversos atores: o Estado comprador, as empresas fornecedoras concorrentes, órgãos de governo ou empresas nacionais que podem se beneficiar com as contrapartidas negociadas e, eventualmente, os Estados interessados em monitorar o comércio de armamentos e tecnologias sensíveis (GALVANI, 2007).

por estrangeiros<sup>49</sup>. Ou ainda, conforme Duarte (2016), a expectativa da íntima relação entre defesa, tecnologia e indústria é razoável. Não obstante, afirmar que o desenvolvimento tecnológico militar gera sempre desenvolvimento tecnológico industrial expressa mais uma estratégia de comunicação social voltada a angariar apoio aos programas de aquisições do que uma análise realista da evidência empírica. Confirmando as colocações de Dagnino (2010), Duarte traz que o desenvolvimento tecnológico e industrial militar e/ou civil é sempre marcado por processos políticos. A criação ou modernização de um setor produtivo ou de uma capacidade combatente seguem decisões de alocação de recursos técnicos, humanos e financeiros escassos.

No caso brasileiro, não existe a expectativa de que o setor privado possa cumprir o papel de indutor da inovação tecnológica militar, e se reconhece a importância de apoio público para o alcance dos estágios necessários de viabilidade militar e comercial das tecnologias de valor estratégico. Assim, segundo Duarte (2016) existem disposições sobre o Sistema Nacional de Inovação, que por sua vez envolve um Sistema Setorial de Inovação de Defesa. No entanto, a composição e a articulação desses sistemas não são centralizadas nem orientadas pelo governo a ponto de resistir à força dos *lobbies*, do corporativismo das Forças Armadas e do viés das empresas e das burocracias envolvidas.

Nessa linha, Malgarejo aborda a falta de incentivo político na área de P&D - a qual é fundamental para o crescimento da sua empresa. Ele argumenta que o tema ainda é escanteado pelas principais agências de fomento (BNDES, FINEP, etc.) e para investidores anjos<sup>50</sup> praticamente inexistente o interesse já que a escalabilidade é pequena. Comenta, todavia, que observa esforços para uma mudança ao citar o edital do FINEP Startup, em 2017, que aceitava projetos na área de defesa. A sua empresa participou e foi classificada na primeira fase, contudo o projeto ainda era muito restritivo e limitado, segundo o empresário.

---

<sup>49</sup> Primeiramente, é necessário esclarecer o significado de “desnacionalização”. Segundo o dicionário Michaelis, “desnacionalização”, em sentido econômico-político, significa “participação do capital estrangeiro nas empresas de um país, em tal escala que isto constitui uma forma de domínio econômico daquele sobre este, ou num grau em que se pode perceber ameaça desse estado de coisas”. A partir dessa definição mais ampla, pode-se analisar a questão com maior profundidade para o caso da indústria de defesa (ANDRADE; FRANCO, 2015)

<sup>50</sup> O termo surgiu nos Estados Unidos, especificamente na Broadway, para denominar indivíduos que financiavam produções teatrais. Geralmente o investimento é feito por pessoa física, por meio do aporte de recursos financeiros próprios e/ou assessoria ao empreendedor. Há casos também que o investimento é feito por pessoa jurídica, ou seja, uma outra empresa. O Investidor Anjo é normalmente um ex-empresário ou executivo que tem experiência acumulada de uma carreira de sucesso e que esteja disposto a investir entre 5% e 10% de seu patrimônio e aplicar essa experiência apoiando a empresa (SEBRAE, 2018).

Igualmente, o empresário aponta que para o seu setor é difícil a sobrevivência quando há o desestímulo governamental, burlando o sistema de aquisição 8.666<sup>51</sup> - o qual, segundo Malgarejo, já se mostra precário e deficitário - através de convênios com empresas ou instituições públicas - as quais não necessitam de licitações e que, na maioria das vezes, não possuem a *expertise* que as empresas privadas provêm<sup>52</sup>. Assim, o empresário desabafa que

com isso o governo tira a produção do produto pelas empresas, desestimulando a tríplice hélice e criando concorrência desleal já que produz dentro da universidade produtos que as empresas já possuem ou possuem competência para produzir, além de pagar um preço muito maior que as empresas cobriam para produzir.

Quanto à avaliação do setor em relação ao grau de atendimento das reivindicações, Malgarejo declarou-se insatisfeito. Segundo ele, falta transmissão de demandas pontuais para a IDB, visto que as demandas que chegam a estas empresas são de nível estratégico (baseadas na política de defesa), faltando além disso uma prioridade enquanto empresas nacionais para suprir as demandas das FAs.

Um ponto bem importante levantado por Ariela Leske (2013), e que vai de encontro com as preocupações do empresário, é que a aquisição de produtos nacionais pelo seu próprio governo serve de vitrine para a aquisição destes produtos no exterior. Neste caso, Malgarejo cita que a sua empresa produz o CBT - *Computer Based Training* que serve para manutenção de aviões a jato, tendo sido exportado também para a Colômbia. Lá, o produto é utilizado no órgão equivalente ao SENAI brasileiro. Além disso, a sua empresa também produz um CBT para o carro de combate *Leopard IA5*, o qual foi reconhecido como EED junto ao MD.

Tais casos foram levantados por Malgarejo para demonstrar a capacidade e competência da IDB quanto ao quesito de desenvolvimento de *softwares* - mas, no entanto, o empresário coloca que no caso do Exército brasileiro, as demandas acabam sendo supridas na sua maior parte por empresas públicas.

### 3.3.3 Ator 3: Forças Armadas

<sup>51</sup>O Sistema Registro de Preços, inserido no ordenamento jurídico pela Lei de Licitações e Contratos da Administração Pública, visa à rápida contratação de bens necessários ao andamento da máquina administrativa. O art. 15, inciso II, da Lei nº 8.666/93 prima pela padronização das contratações públicas, estabelecendo que “as compras, sempre que possível, deverão ser processadas através de sistema de registro de preços” (DANTAS, 2014).

<sup>52</sup>Aqui Malgarejo cita como exemplo o convênio realizado pelo Exército com a Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) para a produção de simulador e softwares de treinamento.

Segundo Maria Celina D'Araujo (2010), em “Militares, Democracia e Desenvolvimento - Brasil e América do Sul”, há certa convergência na percepção de que os militares não devem voltar ao poder e de que não existe, por parte da instituição militar em geral, projetos para ocupar diretamente funções de governo. Apesar disso, os militares continuam sendo atores políticos e sociais relevantes em muitos países da América do Sul. Por isso, a autora aborda o papel das Forças Armadas em questões de desenvolvimento econômico e social a partir dos anos 1990 - fazendo uma breve retrospectiva especialmente com questões na área da industrialização.

Ao mesmo tempo que crescem novas funções para este ator, alguns déficits permanecem na regulação das relações civil-militares. Segundo a autora, as relações do Congresso com as questões militares são precárias e erráticas, em vários países. Ainda, em todo o continente são tímidos os trabalhos das comissões parlamentares na definição de orçamentos e planos de defesa. A publicação de “livros brancos” de defesa têm sido uma tentativa de começar a socializar o debate, mas estes livros ativeram-se principalmente aos problemas das relações civis-militares e da defesa em momentos de transição política.

Apesar de algumas indefinições, ou por causa delas, as FAs continuam sendo vistas em vários países da América do Sul como um recurso instrumental para promover o desenvolvimento e para praticar políticas de bem-estar e de assistência social. A novidade é que os militares atuam agora como agentes de governos eleitos, mesmo quando esses governos se pautam por atitudes questionáveis do ponto de vista das liberdades públicas.

Para maioria dos países, passou-se da situação de FAs com comando político para uma em que estão subordinadas ao comando civil, mas ainda detêm forte protagonismo social e econômico. Podemos observar a inserção destes atores com a proclamação da Unasul e a criação conjunta do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS)<sup>53</sup>. Estabelece-se a partir daí um compromisso com a paz regional e internacional e a busca de uma identidade sul-americana consensuada em matéria de defesa. Para tanto, foram estabelecidos quatro eixos: políticas de defesa; cooperação militar, operações de paz e ações humanitárias; indústria e tecnologia de defesa planejada e integrada no âmbito dos países da região; e cooperação na área de formação e capacitação pessoal. Em resumo, a Unasul e seus conselhos exemplificam novas institucionalidades que fazem da América do Sul uma plataforma comum para pensar os temas de desenvolvimento econômico e defesa. É dentro desta perspectiva que se examina as FAs no processo de mudança.

---

<sup>53</sup> Desde a sua criação em 2009, a instituição que tem como meta atuar como uma instância de consulta, cooperação e coordenação em matéria de defesa no âmbito da Unasul (D'ARAUJO, 2010).

As FAs têm se mantido silentes em questões políticas, mas cooperativas e operativas em várias outras frentes vinculadas ao desenvolvimento econômico e social. Na última década, elas têm sido acionadas ou pensadas como instrumento de desenvolvimento a serviço da nação. Esta relação não é nova e se deu de várias maneiras pois em todos os países do continente as FAs foram concebidas e pensadas como agentes de modernização. Huntington (1975) já abordava que eram estas as instituições mais bem organizadas, e, por isso mesmo, a elas foram destinadas várias atividades em termos de pesquisa, ensino e até mesmo na esfera política<sup>54</sup>.

No caso do Brasil, em particular, a parceria entre FAs e desenvolvimento é antiga. Desde os anos 1920, ficava claro para os militares que a soberania e a modernização seriam conquistadas com desenvolvimento econômico e tecnologia. Esta perspectiva ganhou força durante a II Guerra Mundial, quando o país iniciava sua segunda revolução industrial, permitindo-lhe implementar a indústria de base, em especial a de aço, o que possibilitaria o começo de um novo tipo de indústria voltado para as necessidades bélicas dos militares brasileiros. Para estes, a industrialização era fator necessário para manter a independência nacional e, para tanto, as instituições de pesquisa precisavam ser incentivadas. Além do mais, indústria e tecnologia deveriam ser projetos do Estado e não apenas das FAs ou de institutos isolados. Neste sentido, a industrialização brasileira, que acabou sendo uma das mais bem-sucedidas do século XX, não pode ser pensada sem a presença de militares pesquisadores e de institutos militares de pesquisa<sup>55</sup>.

Durante o governo militar (1964-1985), o projeto industrializante dos militares foi redimensionado. Exemplo disso foi a criação da Empresa Brasileira de Aeronáutica S.A. (Embraer), em 1969, ainda hoje uma das principais companhias de indústria bélica do mundo. A Embraer era a concretização de um dos vários projetos militares visando a constituir uma indústria aeronáutica no Brasil, mas estava conectada também com a questão da segurança nacional e com o amplo engajamento dos militares no processo político. No Brasil, o projeto industrial dos militares caminhou junto com um projeto político que visava a dar ao Estado condições de liderar o processo de desenvolvimento de forma autoritária sem as interveniências de uma mobilização social por demandas redistributivas (D'ARAUJO, 2010).

---

<sup>54</sup> O ensino e as escolas militares que começaram a ser construídos em fins do século XIX continuam sendo símbolo de qualidade acadêmica em muitos países da América do Sul (D'ARAUJO; CASTRO, 1998).

<sup>55</sup> A exemplo do Instituto de Tecnológico da Aeronáutica (ITA), criado em 1950, e do Instituto Militar de Engenharia (IME), de 1959. Também nos anos 1950 os militares tiveram importância fundamental na criação do Instituto Nacional de Pesquisa (CNPq), até hoje a mais importante agência de fomento da pesquisa no Brasil (FORJAZ, 1989; D'ARAUJO, 2010).

Assim como a origem da Embraer, outros dois casos se assemelham: criação das indústrias siderúrgica e petrolífera nos anos 1940 e 1950. Em todos esses episódios houve uma expressiva participação militar demandando soluções rápidas e nacionalistas. Todas as empresas desses setores surgiram como empresas estatais ou de economia mista com controle estatal. Assim como a Companhia Siderúrgica Nacional (criada em 1941), foi privatizada em 1993, continuou uma empresa estatal, mesmo depois da crise de Estado e processo de liberalização nos anos 1990, embora tenha perdido o monopólio da extração do petróleo (D'ARAÚJO, 2010).

Todos esses projetos de industrialização em setores estratégicos - aço, petróleo, indústria bélica - começaram a ser concebidos ainda durante a ditadura do Estado Novo com Vargas, entre 1937 e 1945. Significaram um pacto entre FAs e lideranças civis vinculadas ao nacionalismo desenvolvimentista de Vargas, dando espaço ao projeto nacional de industrialização. Assim, desde os anos 1930 foi ficando explícita para os militares a conexão entre potência industrial e potência militar. Desde então entendeu-se que a segurança nacional dependia, em grande medida, de um amplo projeto de industrialização nacional capitaneado pelo Estado (FORJAZ, 2005).

Mesmo com a liberalização da economia e com as privatizações dos anos 1990, em alguns setores essa indústria mais diretamente conectada com a “defesa dos interesses nacionais” continuou recebendo especial atenção do governo. Da mesma forma, a ideia de que as FAs detêm um papel civilizatório persiste, principalmente na pesquisa e na tecnologia industrial. A END (2008) menciona cerca de 90 vezes a palavra “desenvolvimento”. Afirma que o destaque do Brasil no cenário internacional e o volume de sua economia indicam a necessidade de um novo patamar no campo da defesa. Ou seja, desenvolvimento, expressão internacional e liderança regional estão conectados na base desta estratégia nacional. As FAs são ali concebidas como uma importante instituição para a promoção dos pilares deste desenvolvimento nacional e consecução dos objetivos do Estado.

O plano de desenvolvimento da ID, em consonância com o que é disposto pelo Conselho de Defesa Sul-Americano, é concebido ali *vis-à-vis* a integração e a cooperação com os países da América do Sul. Ao mesmo tempo, o documento insiste no papel de liderança regional do país em termos da ID e em termos econômicos em geral. As altas conexões entre IDB e desenvolvimento não estiveram tão presentes nos outros países da América do Sul quanto estão no Brasil, dado que nenhum deles levou a cabo tão bem-sucedido projeto industrial. Mas em todos eles predominou a ideia de que os militares estão diretamente relacionados com a estratégia de desenvolvimento.

Outro aspecto importante das FAs é que, quando colocado em perspectiva, diferentemente do restante dos países do Cone Sul, o Brasil demonstra uma tendência de ampliar as missões das FAs para além da área de defesa *stricto sensu*. Além de funções na segurança interna, esses países associam o desenvolvimento em termos de defesa ao desenvolvimento nacional e veem nas FAs um ator direto na formulação de um projeto nacional. Um articulador importante desta perspectiva foi Nelson Jobim, enquanto ministro da defesa em 2008. A época, defendeu-se a ideia de que a região necessitava adquirir autonomia na sua indústria de defesa, fomentando sua integração. Assim, seria necessário o desenvolvimento de capacitações regionais que levassem a um avanço tecnológico baseado no princípio de que as estratégias de defesa e de desenvolvimento devem estar conectadas.

Por fim, D’Araujo (2010) ressalta que não é demais lembrar que militares são agentes que cumprem missões, que não são *decision makers*. A ampliação generosa de suas funções, como é feito em vários países, aumenta seu raio de ação profissional e pode aumentar a indiferenciação de papéis e uma maior autonomia militar. Num cenário pouco imaginado, poder levar a atos de indisciplina, na medida em que militares podem ser recusar a obedecer ordens que julguem não ser legitimamente militares.

Principalmente, a autora defende a tese de que grande parte do que é hoje considerado projeto político autônomo dos militares brasileiros deva ser enquadrado como defesa corporativa dos interesses das FAs<sup>56</sup>. Elas se beneficiaram da maturação do corporativismo como política de Estado para fazer valer seus interesses e, passado o período de governo ditatorial, utilizaram esse recurso como forma de explicitar e reivindicar demandas da corporação<sup>57</sup>. Ao contrário de países vizinhos, os militares no Brasil não têm envolvido diretamente com a política desde que deixaram o poder em 1985. As intervenções, em geral, são feitas a “pedido” de governos eleitos democraticamente.

---

<sup>56</sup> Os militares brasileiros têm sido aguerridos na defesa dos interesses da corporação, de seus salários e, principalmente, na defesa de seu sistema especial de aposentadorias e pensões. Desde 1990 o Brasil tem feito várias revisões em sua política de bem-estar social, alterando vários critérios na distribuição de benefícios à população civil. Até agora as FAs e o Judiciário não foram atingidos. Sintomaticamente, são as duas instituições dos pais mais fechadas à sociedade e com mais força institucional para se manterem à margem das reformas (D’ARAÚJO, 2010). Mas barganhar a manutenção de benefícios não significa que estejam sendo gestadas novas formas de intervenção político-militar nem que os militares mantenham o papel político que tiveram na ditadura, em outras palavras, não explicam projetos de poder.

<sup>57</sup> A autora analisou como o projeto corporativo iniciado no primeiro governo de Getúlio Vargas (1930-1945) continua importante para que os militares brasileiros fortaleçam os interesses de sua instituição e mantenham seu prestígio social e político. Embora não fosse originalmente um projeto militar, o corporativismo foi uma doutrina política adequada aos interesses dos militares interessados na contenção da mobilização popular e na centralização do Estado. Corporativismo estatal, definido por Schmitter (1974), e projeto político militar caminharam juntos no Brasil e foram complementares (D’ARAÚJO, 2010).

De acordo com Pion-Berlin (2008), na América Latina, em geral as relações civil-militares são mais estáveis, mas as FAs são politicamente mais débeis do que já foram em qualquer outro momento. Segundo ele, a “era dos golpes militares pode ter acabado, porém não terminou a era da intervenção militar. Os militares latino-americanos envolveram-se em numerosas funções, mas o fizeram a pedido, e não contra a vontade dos que foram eleitos democraticamente”<sup>58</sup>. Vale lembrar que o sucesso nessas demandas corporativas tem sido tão grande até agora porque nenhum governo civil tem ousado impor direção política à instituição, que continua sendo tratada com deferência. Nenhum grupo político no poder quer, de fato, se indispor com os militares.

A falta de um debate maior na sociedade e na academia sobre temas militares e de defesa, associada a uma tradição de afastamento dos militares dos meios civis e universitários, fortalece as tradições corporativas da instituição. Incentiva uma forma de representação corporativa em que um grupo, no caso os militares, se vale de seu acesso direto ao poder para demandar seus interesses em uma situação assimétrica em relação aos demais grupos da sociedade (D’ARAÚJO, 2010).

Por fim, vale lembrar que ao contrário dos outros grupos de interesse, os militares têm o monopólio das armas de guerra. Ou seja, *não* são um grupo de interesse como outro qualquer. Há que lembrar também que sempre que se sentem mal-avaliados em seu passado político deixam claro um sentimento de injustiça. Querem justificar seu papel na história, afirmar a necessidade dos atos que praticaram no poder. Estão mais voltados para a política que fizeram no passado do que para o futuro da política na instituição. Defendem no presente maiores orçamentos, prestígio, honra e monopólio de algumas funções<sup>59</sup>.

### 3.3.4 Ator 4: mídia

Dentro da perspectiva de engajamento e promulgação do projeto de revitalização, a mídia possui papel essencial. Segundo Dênis de Moraes (2017), a mídia empresarial atua de forma incisiva no cenário político da América Latina:

<sup>58</sup> A nível de exemplo, durante os trabalhos da Constituinte os militares exerceram, no Congresso, um dos mais importantes *lobbies* na defesa de seus interesses e na manutenção de suas antigas funções. Além da manutenção da anistia, de uma Justiça Militar corporativa, da manutenção de uma lei especial de previdência, mantiveram para si o controle do Departamento de Aviação Civil, que vinha sendo exercido pela Aeronáutica (D’ARAÚJO, 2010).

<sup>59</sup> O MD é exemplo típico: criado em 1999, sua primeira década de existência foi marcada pela quase nula presença de civis em seus quadros, pelo monopólio de militares em todas as funções ministeriais e pelo preconceito quanto à presença de civis na gestão dos assuntos de defesa. Para muitos militares, depois de 10 anos continuou sendo inaceitável a presença de civis nesse ministério.

Os meios empresariais cumprem função muitas vezes determinante nos jogos de consenso e dissenso que se estabelecem na sociedade, na medida em que reverberam em seus editoriais, noticiários e programações as posições pró-mercado, os valores burgueses e os interesses geopolíticos do imperialismo na região. Representam assim o que o filósofo marxista italiano Antonio Gramsci qualificou “a parte mais dinâmica” da superestrutura ideológica, percebida como “a organização material voltada para manter, defender e desenvolver a ‘frente’ teórica ou ideológica”, ou seja, um suporte do bloco conservador na batalha das ideias (GRAMSCI, 2000a, p. 78 *apud* MORAES, 2017).

Esta abordagem também nos serve para identificar o perfil do comportamento da mídia quando trata sobre questões de dissenso político na sociedade. Para o caso deste trabalho, avalia-se o papel que esta exerce enquanto integrante do grupo de interesse que busca influenciar a decisão pela revitalização, e que por reflexo influencia questões relacionadas ao assunto de defesa no Brasil de modo geral. Neste caso, Karina Ruiz (2017) ressalta que o relacionamento específico da mídia com a política externa remonta à hipótese de E. Cohen no livro “*Press and Foreign Policy*”. Segundo o autor, a definição de agenda perpassa pela ideia de que apesar de a mídia não ser capaz de definir as posições das pessoas, ela é ainda central para definir sobre quais temas as pessoas se posicionam (RUIZ, 2017). Por isso, a autora escreve que a mídia impacta o pensamento corrente sobre política externa principalmente por descrever o ambiente político e sugerir alternativas possíveis para a gestão desse ambiente – isso é, ao criar mapas:

Para a maior parte dos que veem a política externa, o mapa do mundo realmente efetivo - isso é, o mapa operacional do mundo - é desenhado pelo repórter e pelo editor, não pelo cartógrafo. [...] A imprensa [...] pode em boa parte do tempo não ser bem-sucedida em dizer às pessoas o que pensar, mas é incrivelmente bem sucedida em dizer aos leitores sobre o que pensar. (COHEN, 1963 *apud* NAVEH, 2002, p. 7)

Nesta mesma linha, Dagnino (2010) traz que no Ciclo de Debates em Matéria de Defesa e Segurança, em 2004, as “rodadas de debates” foram uma fonte para que o assunto fosse midiaticizado propriamente, além de dar abertura para que jornalistas, à exemplo de Miriam Leitão, levantassem pontos críticos ao projeto que estava nascendo. Acima de tudo, ressalta-se aqui o favorecimento da mídia em questão de esta estar alinhada aos interesses das grandes empresas e de projetos que envolvam tantos atores, à similaridade com o projeto da revitalização.

A mídia, assim, tem papel primordial pois, neste evento, diferentemente do que costumava ocorrer no passado - quando os assuntos relativos à produção de materiais de defesa eram cercados por um ambiente sigiloso - o Ciclo de Debates convocou aqueles

partidários da revitalização, e outros atores de alguma forma envolvidos com a política de defesa, a debater abertamente a questão. A partir de então, difundir na mídia este tópico também se tornou um fator importante (DAGNINO, 2010).

Mais do que isso, é também a veiculação das ideias e do surgimento de um pensamento a favor da revitalização, sustentados por argumentos intelectuais e de cunho científico. No entanto, conforme verifica-se de maneira mais aprofundada na próxima seção, existiam e continuam a persistir lacunas dentro da área de pesquisa acadêmica, as quais não são transmitidas por falta de espaço, e que enfim, não logram cumprir o papel de contraporem-se às ideias dominantes.

O que de fato pode-se afirmar é que ainda existe uma parcialidade dentro da atribuição ocupada pela mídia. Desse modo, Ruiz alerta que mais do que uma janela para o mundo, a mídia atuaria como um intérprete dele - não só influenciando *sobre o que* o público pensa, mas *como* ele pensa. Principalmente, quanto à aderência da opinião pública aos gastos governamentais com o projeto, a mídia tornou-se um aliado muito valioso.

### **3.3.5 Ator 5: comunidade acadêmica**

Acredita-se que a comunidade de pesquisa acadêmica é parte essencial para que o projeto tenha os alicerces necessários para ser implementado. Conforme previsto pela END, a P&D militar conjuga os pilares da revitalização, sendo também uma das externalidades positivas alegadas pelo grupo de apoiadores do projeto, em forma de *spin-off* para a sociedade e indústria civil.

No entanto esta seção investiga a comunidade acadêmica não militar que dá suporte ao grupo de interesse. Segundo Dagnino (2010), esta se configura em centros ou instituições, de maior parte públicas, que estivessem apoiando o projeto governamental quando do lançamento. Contudo, o autor salienta que se percebe a falta de conhecimento e aplicação de fundamentos teóricos por este grupo quando da análise de viabilidade do projeto. Dessa maneira, apoiando-se na visão de acadêmicos que já estudaram o fenômeno de implementação e desenvolvimento de indústrias nacionais de defesa em outros países, Dagnino (2010) aponta certas incongruências com os resultados que são divulgados pelos apoiadores da revitalização - como é o exemplo do uso da P&D desenvolvida pelo meio militar para a implementação inovativa em empresas do meio civil. Neste caso, o autor se apoia em pesquisa empírica feita junto a estas empresas, as quais relatam que é muito difícil implementar estas tecnologias pois

não fazem parte da realidade produtiva das empresas ou do mercado que estas alcançam (DAGNINO, 2010).

Além disso, o empresário Erlei, respondendo ao questionário, alega que grande parte dos projetos que recebem investimento público para desenvolvimento de material de defesa são os institutos e universidades públicas. Ou seja, para o empresário não há competitividade possível e suporte suficiente para manutenção de uma IDB se os investimentos estão concentrados sempre nas mesmas instituições e empresas. O que decorre é a desistência e/ou falência das empresas que tentam persistir no setor.

O que se nota, dessa maneira, é a subutilização do meio acadêmico, direcionado especificamente para a sustentação das ideias veiculadas pelo grupo de interesse da revitalização. Em termos práticos, esta ação afeta a construção de um projeto que seja mais eficiente e direcionado propriamente para o desenvolvimento e construção de uma ID própria para o Brasil. Neste quesito, falta à comunidade acadêmica aprofundamento sobre os temas nas áreas de transbordamento e de conhecimento sobre a capacidade produtiva real instalada no país - principalmente da iniciativa que foge ao círculo público e que é parte da cadeia produtiva, como se verificou efetivamente através das entrevistas.

Por outro lado, o projeto de revitalização trouxe um aumento, dentro das instituições de P&D, do interesse pelo tema da defesa. Tal movimento é sintomático através da criação de associações como a Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED)<sup>60</sup>, onde se vê a promoção de convergência entre os atores interessados na revitalização como forma de sinergia entre as diversas etapas para consolidação da END. Este é o caso também do Congresso Acadêmico sobre Defesa Nacional (CADN)<sup>61</sup>, o qual beneficia estudantes que estudam a defesa como forma de aprofundar o contato direto com o assunto.

Por fim, entende-se que o incentivo pela pesquisa é direcionado aos interesses de setores públicos - deixando a desejar para o restante do setor que não esteja incluído no ramo governamental, mas que ao mesmo tempo trouxe resultados positivos para a busca no aprofundamento do conhecimento e da pesquisa sobre a situação brasileira quanto à sua indústria de defesa.

---

<sup>60</sup> A Associação Brasileira de Estudos de Defesa (ABED) é uma sociedade acadêmica, civil e sem fins lucrativos fundada em 2005 e que congrega professores e pesquisadores, civis e militares, voltados para os estudos ligados à defesa e segurança. Desde 2006, a ABED vem promovendo anualmente encontros nacionais e regionais, incentivando estudos e ampliando o interesse pelos temas relativos à sua comunidade - o ENABED (ABED, 2018).

<sup>61</sup> O Congresso Acadêmico sobre Defesa Nacional (CADN) é uma atividade de cunho acadêmico e cultural que visa fomentar a pesquisa e ampliar o envolvimento da sociedade brasileira nos assuntos de Defesa Nacional. É anual e executado em parceria com as principais escolas de formação de oficiais das Forças Armadas: Escola Naval, Academia Militar das Agulhas Negras e Academia da Força Aérea (BRASIL, 2018).

## 4 PROJEÇÕES DA IDB NA PEX: PERSPECTIVAS DE CONVERGÊNCIA E/OU INFLUÊNCIA

Neste capítulo almeja-se compreender a dinâmica dos principais processos e atores da política industrial de defesa e seus reflexos para o perfil do conjunto das ações externas do Brasil. Dessa forma, primeiro identifica-se as diferentes situações e casos onde se pode verificar que a Política Externa esteja seguindo ou seja influenciada pelos atores relacionados ao setor industrial de defesa.

A partir do perfil da IDB, reconhece-se algumas situações onde a produção industrial está atrelada ao cenário internacional: sua relação com o mercado externo; acordos de cooperação de transferência tecnológica; limitações criadas pela política (interna e externa) e diplomacia estratégica; entre outros. Neste esforço, a regulamentação sobre a política industrial de defesa analisada no capítulo anterior, como a Lei 12.948 de 2012, trouxe a base para entender-se a dinâmica dos poderes e acessos aos quais os atores da IDB têm para buscar benefícios e promoção da sua atividade industrial<sup>62</sup>.

No entanto, deve-se ter em mente a ressalva de que se, por um lado, a visualização da política industrial de defesa como resultado do comportamento organizacional e da política governamental permite explorar a dinâmica entre atores no processo decisório, por outro lado, tal enfoque não fornece elementos explicativos significativos de como questões e opções são formadas na agenda política (SILVA, 2015). Assim, não é somente através da análise da formulação de políticas que se identifica as ações dos atores. Para tanto, pretende-se neste trabalho analisar os casos de ações externas que envolveram aspectos da IDB, para que se apure as externalidades deste setor ligadas à sua influência.

### 4.1 PROCESSOS POLÍTICOS - TRANSFERÊNCIA TECNOLÓGICA - ACORDOS DE COOPERAÇÃO

Os processos que envolvem decisões políticas para investimento em P&D muito estão atrelados à transferência de tecnologia internacional. Curiosamente, Freeman e Soete (2008) notaram que as decisões desse processo político podem estar intimamente relacionadas ao grande poder de *lobby* das empresas bélicas, o que certamente pode ter intensificado o

---

<sup>62</sup> Outro esforço recentemente analisado é o do lançamento de um Almanaque da Turma da Mônica, numa parceria entre o cartunista Mauricio de Sousa, a Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) e o Ministério da Defesa, para trazer ao alcance do grande público infante-juvenil temas que competem à Indústria Brasileira de Defesa e a importância dos serviços prestados pelas Forças Armadas (BRASIL, 2018).

processo decisório, mas não chega a invalidar os argumentos favoráveis aos gastos públicos em P&D na área. Quanto a isso, nota-se que

(...) Parece difícil negar que o complexo militar industrial tem sido uma realidade que afeta muito o comportamento das firmas, pelo menos em alguns ramos industriais. A escala e a complexidade da tecnologia moderna foram levadas a extremo na pesquisa, nos projetos e no desenvolvimento de aeronaves militares, mísseis e armas nucleares. A participação em larga escala dos governos e a natureza peculiar dos mercados militares significam que o processo de advocacia na seleção de projetos, cuja presença pode ser constatada em toda elaboração de políticas de P&D, torna-se abertamente política nacional (FREEMAN; SOETE, 2008, p. 650).

Ao mesmo tempo, contrariamente ao aspecto positivo dos investimentos em P&D, Dunne e Skons (2011) ressaltam que a força dos interesses e sua competição por recursos podem levar a pressões internas por gastos militares, onde muitas vezes a presença de ameaças externas pode ser exagerada para servir de justificativa. Este é o ponto levantado por Renato Dagnino (2010), especificamente sobre a IDB e sua Rede de Apoio no Brasil, a qual foi criada simultaneamente ao lançamento da END e da PND em 2003. Segundo os autores, isto acaba impondo uma carga desnecessária sobre o resto da sociedade e tem efeitos adversos sobre o setor civil. O grande volume de recursos destinados a esse complexo, além da crescente dependência de contratos de defesa, pode levar as empresas envolvidas a desenvolver uma cultura de ineficiência e desperdício, limitando sua capacidade de competir no mercado civil.

A fim de visualizar este cenário para a PEB, analisa-se os mais recentes acordos entre o Brasil e países que beneficiaram diretamente empresas da IDB. O país com o qual há maior número de acordos de transferência tecnológica é a França<sup>63</sup>. Atualmente, contabiliza-se 3 grandes projetos envolvendo a parceria de empresas francesas: o projeto H-XBR<sup>64</sup>, por meio do consórcio Eurocopter-Helibras; o projeto SGDC<sup>65</sup>, por meio do consórcio entre a Thales Alenia Space (TAS) e Visiona Tecnologia Espacial (joint-venture entre Embraer e Telebras); e o projeto PROSUB<sup>66</sup>, entre a empresa Naval Group e a Odebrecht, além do projeto PNM<sup>67</sup> com a mesma empresa francesa.

<sup>63</sup> Segundo análise dos projetos no material de divulgação do MD (2018).

<sup>64</sup> Tem por objetivo a produção, industrialização, o desenvolvimento e o fornecimento de cinquenta helicópteros de médio porte, apoiada em um processo de transferência de tecnologia e de desenvolvimento da IDB (BRASIL, 2017).

<sup>65</sup> Tem por objetivo prover meios seguros e soberanos para comunicações estratégicas e de defesa, além de trazer ao país tecnologias espaciais críticas, por meio de programas de absorção e de transferência de tecnologia (BRASIL, 2017).

<sup>66</sup> Tem por objetivo construir no Brasil quatro submarinos convencionais (S-BR) e, principalmente, projetar e construir um submarino com propulsão nuclear (SN-BR). Este é um dos maiores projetos estratégicos no sentido de transferência e absorção de tecnologia (BRASIL, 2017).

Já o projeto Guarani<sup>68</sup> faz o processo inverso: toda sua tecnologia foi desenvolvida pela IDB (pela empresa Fiat instalada no Brasil em conjunto com as FAs), e exportou para a Argentina, e de quebra a empresa Iveco, sua produtora, anunciou o acordo de desenvolvimento entre ambas FAs, brasileira e argentina, do projeto Gaúcho<sup>69</sup>. Na área de defesa cibernética, encontra-se o Defesa BR e o Sistema de Operações Cibernéticas (SIMOC)<sup>70</sup> - ambos softwares desenvolvidos nacionalmente. Além disso, houve também o desenvolvimento do Rádio Definido por Software (RDS) e a aquisição de um Super Computador<sup>71</sup> - hardwares.

O projeto FX-2<sup>72</sup> com a empresa sueca SAAB trouxe um novo salto para a aquisição tecnológica da IDB, levando o Brasil a um novo patamar aeroespacial. Este projeto especialmente está atrelado à filosofia estratégica de apoiar a indústria nacional uma vez que as empresas, hoje capacitadas, foram incluídas no pacote de compensações negociado pela Comissão Coordenadora do Programa Aeronave de Combate (COPAC) com a SAAB, fazendo com que o Brasil também participasse do desenvolvimento do Gripen (MD, 2017). O governo brasileiro levou muito tempo para decidir por qual caça adquirir e o peso da transferência tecnológica contou muito para a escolha do Gripen. No entanto, não foi este o único aspecto que interferiu na escolha: o escândalo da espionagem dos Estados Unidos em altos cargos do governo - inclusive da própria Presidente Dilma - esfriou as intenções e a confiança dos brasileiros na transferência tecnológica. Já em relação ao modelo francês levou-se em conta a má reputação em relação aos acordos militares, principalmente no tocante à transferência de tecnologia, sendo considerado um país que não cumpre totalmente seus acordos.

O mais importante em relação a este caso é que o contato da SAAB se dá diretamente com a Embraer e a Mectron, além da recém associada Telebras. Ademais, nesse período, além das empresas supracitadas, os suecos montaram o consórcio T1, liderado pela AKAER de São José dos Campos, para fabricação de partes do avião. O pacote negociado inclui desenhos e

---

<sup>67</sup> Projeto que complementa o PROSUB pois este trouxe domínio para a IDB no chamado ciclo de produção de combustível nuclear, ou seja, a técnica de enriquecimento de urânio, com fins pacíficos (BRASIL, 2017).

<sup>68</sup> Toda sua tecnologia foi desenvolvida pelo Departamento de Ciência e Tecnologia (DCT) e pela empresa Iveco.

<sup>69</sup> O plano da Iveco era o de exportar o Guarani também para o Chile, Colômbia e Equador. O intercâmbio militar entre Brasil e Argentina contempla ainda outros modelos militares de produção local, como o jipe Gaúcho (BRASIL, 2017).

<sup>70</sup> Ambos projetos sob a tutela do Centro de Defesa Cibernética (CDCiber) do âmbito do Ministério da Defesa (BRASIL, 2017).

<sup>71</sup> Permite a realização de pesquisas de alto nível e a simulação de sistemas em interação e robótica (BRASIL, 2017).

<sup>72</sup> Assinado em 2014 pela FAB, prevê a aquisição de 36 aviões de caça Gripen NG.

modelos 3D. Mais de 50 técnicos e engenheiros brasileiros foram enviados à Suécia para treinamento. Outro ponto importante é que os radares oferecidos foram os Raven ES-05 fabricado pela holding europeia Selex-Galileo. E ficou a garantia da transferência de tecnologia para a paulista Atmos Sistemas Ltda (NASSIF, 2013).

Outro projeto importante é o KC-390<sup>73</sup>, que através da EMBRAER, trouxe efetiva transferência tecnológica, beneficiando a cadeia produtiva nacional. Este representou um marco na excelência de gerenciamento de projetos da FAB por conseguir aliar a emissão de requisitos e de pacotes offset, de forma a impulsionar diversos setores da IDB. Ao todo, mais de 50 empresas brasileiras participam do projeto, que conta ainda com a colaboração da Argentina, Portugal e República Tcheca (BRASIL, 2017).

No tocante a acordos de cooperação, Duarte (2016) aborda que a consolidação do Ministério da Defesa durante o governo Lula obteve benefício com a criação da Coordenação Geral para Assuntos de Defesa no Ministério de Relações Exteriores. Esta última é vinculada diretamente ao Secretário Geral do ministério, além de abarcar todas as atividades, por critério de exclusão, que não estejam sendo tratadas pela Divisão de Desarmamento e Tecnologias Sensíveis ou pela Coordenação de Paz e Segurança Internacional. Dessa maneira, seu foco está nos acordos internacionais na área de defesa, coordenação das trocas de adidos militares, exercícios militares e promoção e exportação de armamento brasileiro. Desde 2013 também está sob sua tutela o acompanhamento das iniciativas de relançamento do ZOPACAS.

Na opinião do autor, os acordos de cooperação poderiam avançar ainda mais se nos seus planejamentos houvesse envolvimento de instituições superiores de educação militar e universidades civis, elaborando cenários e modelos dessas agendas de cooperação, e mais ainda, se estas atuassem como contatos iniciais e facilitadores entre o Brasil e os demais países. Neste sentido, as redes de pesquisa e educação em defesa já existentes no Brasil mediante os editais Pró-Defesa e Programa Álvaro Alberto de Indução à Pesquisa em Segurança Internacional e Defesa Nacional poderiam ter um papel na criação de um ambiente propício e inicial para esse tipo de cooperação internacional (DUARTE, 2016).

Conclui-se assim que os acordos de cooperação e transferência tecnológica não seguem uma estrutura lógica e rígida de planejamento. Mesmo com a adoção da END, variações de influência, dependendo do ator relacionado ao projeto, levam a diferentes *outputs* - que divergem com os *outcomes* previstos por documentos oficiais na maioria dos casos. Nos exemplos citados nesta seção, muito se vê de transferência tecnológica para que

---

<sup>73</sup> Projeto de desenvolvimento de cargueiros, com grande probabilidade de exportação para mercados e nichos internacionais até então improváveis para produtos estratégicos do Brasil (BRASIL, 2017).

haja autonomia industrial de defesa, no entanto não são todos os setores, e especificamente, as empresas vinculadas aos projetos são as mais expoentes nacionalmente, quando não são multinacionais - diminuindo a previsão da transferência efetiva e o transbordamento para uma empresa nacional. Ou seja, os interesses e objetivos das que alcançam inserir-se nos canais de influência são atendidos, e podem desvirtuar os acordos propostos inicialmente pela PEX.

#### 4.2 ACORDOS DE COOPERAÇÃO COM PAÍSES DA AMÉRICA DO SUL - INTEGRAÇÃO REGIONAL

Segundo Svartman, datando do final da Guerra Fria, o maior protagonismo internacional brasileiro e a sua disposição de ampliar as capacidades militares nacionais, aliadas à adoção de uma estratégia que envolvia a integração sub-regional, implicaram mudanças no panorama estratégico regional (SVARTMAN, 2013). Para os objetivos deste trabalho, cabe observar que a deliberada política e estratégia de ampliação das capacidades nacionais também é um fator para favorecimento da IDB. Aqui a relação não é direta, mas se analisam casos onde a proximidade alcançada, através da integração regional, direcionada para que houvesse troca entre os países vizinhos e acordos de cooperação na área de defesa, também externalizam os anseios do setor industrial de defesa.

Para tanto, Svartman cita dois constrangimentos da agenda brasileira: a limitação das capacidades militares, as quais se encontram em estágio pouco coordenado entre si e os países vizinhos, e ainda a hesitação do governo brasileiro em arcar com os custos da liderança para a integração. Além disso, os Estados Unidos, como potência hegemônica, embora apoiasse discursivamente a liderança regional brasileira, manteve sua agenda para a região focada em temas (narcotráfico, delitos transfronteiriços, não proliferação) e abordagens (militarização) distintas das propostas pelo Brasil.

Para cumprir as metas desta nova visão brasileira, aliando a busca pela maior autonomia no campo de defesa, definem-se três objetivos de caráter mais geral:

- i) equilibrar o interesse e a necessidade de acesso e desenvolvimento de tecnologias de valor estratégico e aplicações duais com compromissos multilaterais de não-proliferação e de controle; ii) favorecer o surgimento de contexto favorável à realização de seus interesses e necessidades nos planos da segurança e da defesa; iii) impulsionar a gradual transformação das estruturas e da configuração de poder internacional em direção a uma ordem multipolar (VAZ, 2006).

A partir disso, Svartman alerta que a realização destes objetivos implica em redefinições nas relações com a potência hegemônica e com os demais países, moldando a PEB de dentro para fora. Outro ponto interessante aqui é que seria de interesse uma guinada no sentido da integração para uma maior competitividade do setor industrial de defesa - tirando os EUA do jogo, e tendo incentivos para que o comércio se fizesse entre os integrantes do bloco regional, o mercado estaria mais receptivo para os produtos estratégicos brasileiros.

Para confirmar este ponto, Dias (2017) traz a sinergia entre a integração regional e a indústria de defesa na América do Sul no contexto do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS). O autor alega que o Brasil está discursivamente almejando ser o *regional builder* (construtor regional) da integração da Indústria de Defesa, além da ideologia securitária a ser construída e legitimada pelo CDS. Através de análise de documentos da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), que posteriormente se tornou União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), verifica-se os planos de ações voltados para a indústria de defesa regional.

Para Dias (2017), a possibilidade de integração do setor industrial de defesa entre os países membros do CDS é uma construção política promovida pelo Brasil. Dado isso, e conforme com o que já foi explanado sobre a inserção dos atores da IDB no processo decisório, percebe-se que estes atores também participam, assim, do processo de integração regional. O autor explica que, de uma maneira mais direta, a indústria de defesa impulsiona a integração regional ao favorecer o *softpower*<sup>74</sup>. A integração regional desse setor permite um desenvolvimento conjunto na economia, tecnologia e capacidade profissional, providenciando o desenvolvimento de projetos em comum, o intercâmbio de tecnologias, ideias e pessoas, consolidando a confiança e a paz na região, pelos Estados serem interdependentes entre si e estarem economicamente e estruturalmente integrados.

Através da análise dos documentos da UNASUL, e apoiado no arcabouço teórico de Neumann - utilizado pelo autor, percebe-se que a consolidação de objetivos específicos<sup>75</sup> além da sua evolução para a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano, o qual possui um tópico voltado para a indústria e tecnologia da defesa, verificam os movimentos advindos do setor e que trouxeram externalidades na PEB. Esses planos pautam o fomento de projetos em comum entre os países-membros, para o aumento da confiança entre os mesmos, na disseminação de um pensamento comum em defesa e na cooperação industrial e tecnológica.

---

<sup>74</sup> *Softpower* é um conceito proposto pelo analista de relações internacionais Joseph Samuel Nye, Jr, pode ser traduzido como “poder brando”. Seria o poder de convencimento de um ator estatal, por meio da cultura, ideologia e política (DIAS, 2017).

<sup>75</sup> Como os que constam no terceiro artigo do Tratado Constitutivo (DIAS, 2017).

Quanto à questão de combate à competitividade estadunidense, verifica-se o esforço dos EUA para se inserir no mercado latino americano de defesa data do ano de 1933. Desde a Conferência de Montevideu, Franklin Delano Roosevelt (presidente dos EUA entre 1933 e 1945) apresentou a Política da Boa Vizinhança que caracterizava-se no comprometimento dos EUA para cessar as intervenções que haviam sido prevalecidas desde então. Houve o estreitamento da relação diplomática com a América do Sul onde o foco foi o investimento e venda de tecnologia militar e a colaboração econômica, tudo isso em troca de apoio político. Essas estratégias proporcionaram aos EUA força para competir internacionalmente com a Alemanha nacional-socialista, que vinha desenvolvendo poderio militar, incluindo indústrias de defesa (DIAS, 2017). A partir daí as práticas de interferência nas agendas do Estados, inclusive sobre suas políticas de defesa e desenvolvimento autônomo de tecnologias estratégicas, era comum para o gerenciamento da América Latina pelos EUA.

Svartman (2013) adiciona neste ponto que, os EUA, ao final da primeira década do século XXI, também mudaram o discurso ao sugerir uma “parceria entre iguais” pela inclusão social e econômica, segurança cidadã, energia limpa e valores universais. Assim, o tema das drogas ilícitas deixava de ser associado diretamente à região. O autor avalia que documentos, como o *Western Hemispheric Defense Policy Statement*, indicam o “rebalanceamento” das forças estadunidenses para a Ásia e o Pacífico, e que nas demais regiões o Departamento de Defesa buscava parceiros para dividir custos e responsabilidades da paz e segurança. Tal tipo de documento define parceiros como sendo países que têm a mesma visão de liberdade, estabilidade e prosperidade que os EUA e considera que as ameaças do século XXI demandam cooperação entre os países que sustentam crescente capacidade e desejo de exportar segurança. Assim, estaria se inaugurando uma “nova era de cooperação em defesa” nas Américas. Para tanto, o documento reconhece o desenvolvimento de maiores capacidades militares entre os países do continente e seu emprego em favor da segurança internacional (SVARTMAN, 2013). Para o nosso caso, esta é uma clara postura que refletiu em possibilidades de uma maior autonomia da IDB, e que por reflexo trouxe respostas diferentes das que eram colocadas na PEB em relação à defesa.

No trabalho de Dias (2017) ainda consta que, de acordo com as palavras do discurso de Nelson Jobim, os EUA seriam os promotores de elementos e ideologias que compõem a segurança hemisférica. Os outros países do continente americano teriam apenas a responsabilidade para que as “novas ameaças”, definidas em grande parte pelos interesses dos EUA, não avançassem para o território norte-americano. Essas atitudes dos EUA geraram uma assimetria de papéis entre os outros Estados da região. As preocupações da área de

defesa dos EUA eram voltadas para o resto do mundo, não possuindo uma visão verdadeiramente regional de defesa e segurança, que abrange os interesses da América do Sul como um todo. Entretanto, os EUA ainda tentam mostrar certo interesse sobre as “novas ameaças” que impactam a América como um todo, pelo simples fato de que essas “ameaças” poderiam atrapalhar as investidas norte-americanas no resto do mundo.

Com as mudanças do panorama histórico mundial do final do século XIX até o início do século XXI, os EUA tentaram manter uma visão particular e própria de defesa e segurança no hemisfério americano para sustentar os seus próprios interesses. Inicialmente, os norte-americanos tendiam a manter um modelo político altamente intervencionista no continente americano, causando certa discórdia entre os países da região.

Em resposta a esse desconforto por parte dos países latino-americanos, os Estados Unidos colocaram em prática a Política da Boa Vizinhança, que foi seguida pelo adensamento das relações comerciais e diplomáticas na região. Com o fim da Segunda Guerra e o início da Guerra Fria, o olhar norte-americano saiu da América e se voltou para a reconstrução da Europa, a partir daí teria surgido um vácuo de poder hemisférico, mesmo assim a maioria dos países da América estavam alinhados com os EUA. Com o fim da Guerra Fria e o advento das “novas ameaças”, as assimetrias começaram a surgir vagarosamente e foram ganhando bastante força com o passar dos primeiros anos do século XXI, nesse período também surge a proposta norte-americana de ações de segurança e defesa cooperativas para combate de novas ameaças.

O que auxiliou nessa mudança de visão foi o atentado de 11 de setembro de 2001, onde a atenção do conceito de ameaças para os norte-americanos foram quase que totalmente voltados para o terrorismo. Nesse mesmo período houve a convergência com as mudanças da liderança política de vários países da América do Sul, que de acordo com Fiori (2010), ocasionaram o retorno dos ideais “nacional populares” e “nacional desenvolvimentistas”<sup>76</sup>. Estes mesmos, então, convergem para a estruturação da autonomia em suas FAs e em políticas de desenvolvimento das suas indústrias de defesa, como é o caso brasileiro.

Portanto, conclui-se que dentro do panorama de integração regional, o papel promovido pelas indústrias de defesa quanto ao processo de exportação de produtos estratégicos teve impacto no redirecionamento da PEB. Dessa maneira, constatou-se uma aproximação com países da América do Sul em detrimento do afastamento com o exportador

---

<sup>76</sup> FIORI, José Luis da Costa. **Sistema Mundial, América do Sul, África e potências emergentes**. RECIIS. Revista eletrônica de comunicação, informação & inovação em saúde (Edição em português. Online), v. 04, p. 03-18, 2010. p.7.

dominante na região - os EUA - através da incidência de políticas que favoreceriam a indústria nacional. Além disso, independentemente dos anseios do setor - que se concentram basicamente na exportação dos seus produtos e acordos de transferência - a integração regional da IDB permite um desenvolvimento conjunto na economia, tecnologia e capacidade profissional, traduzindo um viés de *softpower* na PEB.

#### 4.3 ACORDOS E PARCERIAS COMERCIAIS - EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS ESTRATÉGICOS BRASILEIROS

Faz-se interessante trazer, por fim, casos que demonstraram o encontro entre a PEB, Política de Defesa e produtos da IDB. Mas mais do que isso, evidenciaram a influência das empresas e atores ligados ao setor de indústria de defesa, também ressaltando os *outcomes* esperados por este setor específico.

Assim, aponta-se primeiramente o caso da exportação de produtos estratégicos para o Iraque durante a década de 1980. O país foi o principal cliente da indústria de armas brasileira no período. No entanto, seria simplista afirmar que se tratou apenas de uma troca de mercadorias por petróleo. Na verdade, ainda no programa de “Pragmatismo Responsável” de Geisel, as relações com o Iraque tinham o objetivo declarado de fazer com que o Brasil passasse incólume pela segunda grande alta do petróleo de 1979. O Oriente Médio, por se tratar de uma área sempre instável politicamente, constitui um mercado em potencial para a compra de armamentos. Segundo dados divulgados em 1990, o Brasil teria vendido ao Iraque pelo menos 776 blindados tipo Cascavel; 380 veículos anfíbios modelo Sucuri; 300 veículos de reconhecimento chamados Jararaca e uma centena de lançadores tipo Astros. Em apenas sete anos o Iraque adquiriu do Brasil mais de um bilhão de dólares em armas, helicópteros, aviões leves, tanques e blindados.

A indústria bélica brasileira passou por um crescimento acentuado desde seu surgimento, concorrendo e chegando a vender aeronaves para gigantes da área como França, Inglaterra e EUA. Como afirma Miyamoto, para o governo brasileiro não importava a coloração do regime cliente desde que a moeda fosse o dólar. Contudo, até o puro comercialismo brasileiro tinha limites, pois o Itamaraty vetou a venda de aeronaves modelo

tucano para o regime racista sul-africano, alegando que tal atitude poderia prejudicar a imagem do Brasil no mercado<sup>77</sup>.

Por isso, manteve-se a postura pragmática, ou seja, o interesse econômico sobrepujou eventuais objeções políticas. A ideia era apenas vender e se omitir de qualquer responsabilidade sobre como seriam (ou contra quem seriam) utilizadas aquelas armas. Além disso, o conflito foi uma vitrine para os produtos brasileiros que logo foram encomendados também por países como Líbia, Catar e Arábia Saudita. Para outros tipos de armamentos o grande parceiro do Iraque foi a Avibrás (Aviação Brasileira S/A), que vendeu a Bagdá mísseis de longo alcance, foguetes, radares, explosivos e munição, além do principal item da Avibrás, o sistema Astros, que eram lançadores móveis de mísseis e foguetes com alcance de até sessenta quilômetros. No entanto, o sistema só tomou impulso de fato a partir de 1984, após a assinatura de um tratado de cooperação industrial e militar entre Brasil e Arábia Saudita, que financiou indiretamente a fabricação do sistema Astros por meio de um empréstimo ao Iraque. Esta operação deu autonomia à Avibrás, que não estava mais vinculada às forças armadas brasileiras, além de projetar o nome da empresa no mercado internacional.

O governo brasileiro decidiu investir para aproveitar melhor este nicho de mercado. Para a promoção externa da indústria bélica o governo votou as “Políticas Nacionais de Material de Emprego Militar” (PNEMEM)<sup>78</sup>, que se tratava de um conjunto de medidas destinadas a agilizar a burocracia e todos os recursos disponíveis para que as relações comerciais fluíssem de forma mais rápida. O sistema estabeleceu créditos e subsídios para a exportação de armas e isentou de impostos diversos produtos necessários à fabricação de armamentos. Esta política foi reforçada pelo rompimento do acordo militar com os EUA, que fez com que o Brasil buscasse seu próprio caminho na indústria armamentista.<sup>79</sup>

A exportação do Brasil para a região durante a década de 1980 situava-se na faixa de setecentos a oitocentos milhões de dólares anuais. Apenas para o Iraque as vendas alcançaram

---

<sup>77</sup>MIYAMOTO, Shiguenoli. **Do Discurso Triunfalista ao Pragmatismo Ecumênico** [Geopolítica e Política Externa no Brasil Pós-64]. (Tese-Doutorado) Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1985.

<sup>78</sup> Vigente no início dos anos oitenta incluía: a) as diretrizes gerais que orientavam a exportação brasileira de material de emprego militar; b) a lista de produtos de exportação restringida – e, portanto, sujeita a dita política – e c) os procedimentos que deveriam ser observados em cada processo de tomada de decisões sobre o tema. Com tais antecedentes, cabe indagar: como se implementava o processo de tomada de decisões sobre a exportação de material de emprego militar e quais atores participavam dele? De acordo com a lógica da PNEMEM, a exportação de material de emprego militar realizava-se mediante um sistema de licenças governamentais. Tal sistema de exportação de armas sob licença governamental era dirigido, conjuntamente, pelo Itamaraty e pela Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional (AVILA, 2009).

<sup>79</sup>MONTENEGRO, Marcelo. **Indústria Bélica e Diplomacia na Relação Brasil-Iraque (1979-1989)**. (Mestrado em Relações Internacionais) Departamento de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 1992.

o montante de 280 milhões de dólares, em média. A inserção da indústria de armas na relação com o Oriente Médio em geral e o Iraque em particular deve ser entendida como uma estratégia do governo muito bem planejada. Esta cooperação incluiu até projetos na área nuclear.

O autor lembra que o Brasil vendia peças de reposição de caças e outros veículos de guerra para o Iraque e outros países produtores de petróleo, e que desde 1980, o Brasil formava técnicos iraquianos nas diversas fases das atividades nucleares. Também lembra as relações especiais entre os dois países, com o grande fluxo de mercadorias provenientes do Brasil e que, até o bombardeio do porto de Basra pelos iranianos em 1980, rendia ao Brasil cerca de trezentos milhões de dólares anuais.

O Brigadeiro Hugo de Oliveira Piva, que chefiou as pesquisas do Centro Aeroespacial de São José dos Campos, apesar de negar que o Brasil desenvolvesse o processo de enriquecimento de urânio com fins bélicos, admite que não houve controle das agências internacionais na negociação com o Iraque<sup>80</sup>. Oficialmente, Piva, que coordenou uma equipe de vinte e quatro cientistas em Bagdá, estava apenas auxiliando os iraquianos a desenvolverem um sistema de mísseis ar-ar. Segundo ele, seu trabalho no Iraque durou de 1979 a 1982, e envolveu tão somente foguetes de curto alcance e veículos militares comprados da Avibrás. Retornou ao Iraque ainda mais duas vezes, em 1986 e no ano seguinte, quando ajudou a desenvolver os mísseis ar-ar. Mesmo depois de reformado, Piva, como vice-da Órbita, que contava com a participação da Embraer, da Imbel, e da Engesa, continuou trabalhando com o Iraque. Depois que saiu da empresa, ainda atuaria como consultor da Engesa e com sua própria empresa, a HOP, sempre com o conhecimento do governo brasileiro.

Em janeiro de 1980, foi assinado um acordo de cooperação nuclear, que deveria vigorar em 1981, e, em agosto foi estabelecido um acordo de mútua colaboração na área científico-tecnológica. O acordo nuclear com o Iraque foi assinado em janeiro de 1980, em Bagdá, estabelecendo uma relação de ampla cooperação entre as entidades nacionais responsáveis pela energia nuclear em cada país, a Nuclebrás, brasileira, e a Comissão Nacional de Energia Atômica, iraquiana. O acordo seria válido por dez anos renováveis por períodos de um ano e encontrava-se vigente quando a ONU declarou o embargo ao Iraque após a Guerra do Golfo. A cooperação nuclear seria desenvolvida principalmente nas áreas de prospecção, exploração, extração mineral e enriquecimento de urânio; fornecimento de urânio

---

<sup>80</sup>ATTUCH, Leonardo. **Saddam, o Amigo do Brasil**: a História Secreta da Conexão Bagdá. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2003.

natural e de urânio levemente enriquecido, para o abastecimento dos reatores; fornecimento de equipamentos e serviços de engenharia para a construção dos reatores; intercâmbio de know-how do Sistema Internacional de Informações da AIEA (Agência Internacional de Energia Atômica); intercâmbios de visitas, realização de experiências conjuntas e formação de recursos humanos (MONTENEGRO, 1992).

Bagdá esperava com esta cooperação desenvolver armas atômicas, enquanto o Brasil, para a obtenção deste mesmo objetivo também buscava se aproveitar das relações nucleares que o Iraque possuía com França e URSS para obtenção de know-how. Em 1981, o CNEN (Conselho Nacional de Energia Nuclear) embarcou material para a central nuclear de Osirak, que seria bombardeada por Israel posteriormente. Uma semana depois, por meio do embaixador Sérgio Correia da Costa, o Brasil emitiria um voto de protesto contra o ataque no Conselho de Segurança da ONU.

O segundo caso a ser analisado é o de Honduras. Para o propósito deste trabalho, destaca-se que o quadro político alinhado aos interesses do setor - principalmente do país com o qual se faz negociações - traz um diferencial na análise da influência deste grupo de interesse na tomada de decisão da PEX<sup>81</sup>.

Na década de 1970, o EMB-312 estava para ser vendido a Honduras, no entanto sofreria restrições políticas se fosse submetido à análise do PNEMEM devido a situação entre os dois países. Então, o que se configurou foi um malabarismo quanto à definição de utilidade para o avião da EMBRAER. Este era apresentado como avião de treinamento no portfólio de venda internacional, mas que a estrutura de suas asas e as suas características aerodinâmicas capacitavam-no a transportar armas e cumprir missões de ataque e de defesa, e nesse sentido, configurar um avião de combate. Assim, este não foi impedido de ser excluído da lista de material de emprego militar, e em consequência, tecnicamente livre de ser exportado sem restrições burocráticas. Segundo Avila (2009),

---

<sup>81</sup> Segundo Avila, parece apropriado destacar que, a partir de 1979, Honduras e os outros países da América Central estavam envolvidos em um perturbador conflito regional. Em termos gerais, dito conflito se expressou mediante uma crescente militarização das sociedades, três conflitos armados internos (Guatemala, El Salvador e Nicarágua) e quatro conflitos internacionais latentes (Guatemala-Belize, El Salvador-Honduras, Honduras-Nicarágua, e Nicarágua-Costa Rica), bem como por uma inédita, custosa e perigosa corrida armamentista. Tudo isso sem esquecer o espúrio intervencionismo das superpotências no contexto global do processo de rebipolarização, próprio da assim chamada Segunda Guerra Fria (Fred Halliday, *The Making of the Second Cold War*, Londres, Verso, 1986). Nessa ordem de ideias não é tão estranho verificar o inusitado e acelerado crescimento do número de efetivos militares e de segurança pública, a considerável importação de meios de guerra tecnologicamente avançados para os padrões históricos da região e o notório incremento do gasto em defesa nos cinco países do istmo.

Seguramente sob pressão da EMBRAER, o Ministério da Aeronáutica não incluiu o EMB-312 Tucano na lista de produtos sujeitos a controles governamentais, considerando que o mesmo destinava-se a treinamento e não era vendido com armamento – a EMBRAER o divulgava internacionalmente, contudo, como uma aeronave com capacidade de receber até 1.000 kg. de armamento. Ao evitar submeter o seu produto aos controles da PNEMEM, a EMBRAER seguramente teria previsto que dessa maneira facilitar-se-iam as exportações do EMB-312 Tucano (p. 233).

A partir deste ponto iniciam-se as negociações inter burocráticas. Nesse sentido, para a EMBRAER e para o Ministério da Aeronáutica, era de grande importância fazer valer, perante outras instâncias governamentais, incluindo o Ministério das Relações Exteriores e a Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional, o enquadramento não-militar do EMB-312 Tucano nas primeiras aproximações comerciais com potenciais clientes no estrangeiro – lembre-se que a agressiva política brasileira de exportação de material de emprego militar colocava a sua ênfase na promoção da oferta.

Nesse contexto, Honduras, um país envolvido diretamente no conflito regional na América Central, tornou-se também em um dos primeiros clientes estrangeiros que manifestaram interesse em adquirir essa aeronave. De passagem, o caso virou um excelente exemplo de disputa interburocrática no âmbito do governo do General João Batista Figueiredo, colocando em oposição interesses de cunho econômico e político-diplomático.

A disputa interburocrática entre os atores institucionais envolvidos na possível transferência dos aviões para Honduras – entre outros o Itamaraty, a EMBRAER, o Ministério da Aeronáutica, a CACEX, a Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional e, inclusive, a própria Presidência da República –, iniciou, em fins de maio de 1983, com um pequeno bilhete do Embaixador Rubens Ricupero, Chefe do Departamento de América do Itamaraty, destinado ao Ministro Paulo Tarso Flecha de Lima. O Embaixador Ricupero constatou a (polêmica) evolução da política exterior implementada pelo governo do Presidente hondurenho Roberto Suazo Córdova, particularmente no que diz respeito à aliança anticomunista – ou mais exatamente, antissandinista – acordada com a administração Reagan, no contexto geral do conflito regional na América Central e no marco global da Segunda Guerra Fria (AVILA, 2009).

Igualmente, dada a alta sensibilidade política do assunto, a eventual transferência de armamento convencional avançado de fabricação brasileira, devidamente autorizada pelo governo do Presidente Figueiredo para um governo aliado de Washington, na sua agressiva política de confrontação contra a Nicarágua, não poderia ser interpretada senão como o efetivo abandono da declarada neutralidade e baixo perfil da política exterior brasileira frente

ao violento e complexo conflito regional na América Central. De fato, essa transferência poderia ser assumida também como um respaldo tácito de Brasília a uma das partes em conflito – o que, necessariamente, também implicava uma expressiva modificação na política exterior brasileira, não somente diante de Honduras e dos outros países da América Central, como também frente aos Estados Unidos, aos membros do Grupo de Contadora e outros atores internacionais com vínculos e interesses econômicos, políticos e estratégicos na região.

Avila, em suas considerações finais, coloca que do ponto de vista político, a aprovação da transação implicou em um notório êxito da EMBRAER e de outros representantes da indústria da defesa. Ao mesmo tempo, tal determinação, tomada pelas mais altas autoridades do governo brasileiro, também implicou em um sério indício de perda de influência e autoridade do Itamaraty nesta delicadíssima dimensão da política externa dos países provedores de armamento.

Dessa forma, conclui-se que através do histórico de interesses de empresas da IDB, os quais ajudaram a construir o planejamento e investidas no mercado externo, buscando também a transferência tecnológica, percebem-se externalidades que impactaram no posicionamento brasileiro - no caso do Iraque, até no Conselho de Segurança da ONU. Portanto, os laços construídos entre as empresas e os acordos de cooperação naquele momento revelam as investidas do setor nas ações da PEB, principalmente pelo fato de que o Brasil sempre procurou não trazer animosidades através da sua diplomacia de paz e não-conflitiva. No entanto, o país decide quebrar tal tradição ao comercializar com um país os seus produtos estratégicos de defesa, precisamente em um momento onde deve tomar partida dentro do conflito, violando a neutralidade na sua PEX.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Eduardo Mello (2016), no seu artigo intitulado “Bens públicos, grupos de interesse e política externa” traz os seguintes questionamentos:

Quais benefícios uma política externa eficiente e bem planejada pode trazer aos cidadãos brasileiros? Quais são os custos quando decisões são tomadas para favorecer grupos de interesse, a despeito do que seria o melhor para a maioria dos cidadãos? Em que condições decisões de política externa no Brasil tendem a favorecer grupos de interesse e não a maioria da população? (p. 97).

Baseando-se nestas perguntas, reavalia-se o **problema do trabalho: o de identificar quais os atores de influência provenientes da IDB e os canais através dos quais estes operam, a fim de que tenham mecanismos de atuação para alcançar suas demandas nos resultados do processo de tomada de decisão da Política Externa Brasileira**. Cabe dizer que os atores - entes burocráticos, FAs, empresários e associações, mídia e instituições acadêmicas - foram identificados e explorados, evidenciando seu papel e através de quais canais contribuem, em maior ou menor grau, para incidência dos interesses do setor.

Dentre as hipóteses levantadas, verificou-se que a primeira - que dada a relativa importância da tomada de decisão da PEX brasileira para o setor de defesa, a IDB assume posicionamentos e ações que visam sua sobrevivência e, principalmente, o esforço para a sua revitalização, através da sua influência no processo de tomada de decisão da PEB - coloca em voga a demanda pela revitalização e o reflexo destas ações na PEB, como é o caso dos projetos de cooperação e transferência tecnológica, da integração regional e redirecionamento de mercados.

A segunda hipótese - que apoiados em políticas públicas (visão estratégica do Estado, END, Programas de Defesa, etc.), os atores por detrás da IDB encontram canais de influência (Itamaraty, FAs, ABIMDE, Comdefesa, etc.) onde podem inserir seus objetivos. As ações e os mecanismos destes atores podem ser tanto inerentes quanto descolados aos interesses nacionais quando da tomada de decisão da PEX - foi parcialmente confirmada.

Verificou-se que os atores são importantes, mas que nem todos têm papel efetivo na influência das decisões para o planejamento e a as ações tomadas que dizem respeito ao setor. Conforme visto, as FAs padecem de pouca força institucional dentro de formulação de políticas públicas, do mesmo jeito que a ABIMDE não logra efetivamente levar os anseios do setor para determinar as decisões. Já as empresas maiores, como Embraer, atendem aos seus

próprios interesses de maneira isolada vide casos analisados e depoimentos através dos questionários.

Por fim, a terceira hipótese - que os atores e mecanismos do grupo de interesse ligados a ID não têm força e nem são homogêneos, não concretizando uma influência de caráter efetivo em questões de visão estratégica de defesa - foi confirmada.

Percebe-se a formação do *grupo de interesse*, conforme citado por Dagnino (2010), mas sem que haja o alinhamento e organização para que seja efetivamente um *grupo de pressão*. As empresas da IDB, que não são de grande porte, ficam desassistidas diante os gargalos e lacunas de projetos que não se concretizam. Como o setor é variado, não há um direcionamento para o atendimento de todas as diversas demandas - que mesmo que orientadas para o mesmo fim, refletem em diferentes partes do processo, e que por isso também não podem incidir sobre o mesmo canal na promulgação dos seus interesses. Assim, a distribuição de força do setor acaba canalizada para casos específicos, como os do Iraque e Honduras.

Por fim, esta conclusão vai ao encontro com o que Saint-Pierre (2006) já havia delineado, de que

A orientação da Política Externa brasileira parece ser determinante para as escolhas internacionais do Brasil em matéria de defesa e segurança em grau mais elevado do que a própria Política de Defesa. Isso graças às deficiências apresentadas pela mesma, ainda dissonante do processo democrático (p. 22).

Justifica-se assim a falta de coesão no setor identificado, o que remete para a inexistente hegemonia e falta de consenso político no que diz respeito à indústria de defesa no Brasil, daí os canais um tanto erráticos e os sucessos apenas episódicos de alinhamento entre PEB e os interesses da indústria de defesa.

## REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL – ABDI. **Mapeamento da Base Industrial de Defesa**. Brasília: Ipea - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2016.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. A Política Internacional do Partido dos Trabalhadores: da fundação à diplomacia do Governo Lula. **Rev. Sociol. Polít**, Curitiba, v. 20, n. 1, p.87-102, jun. 2003.
- ALSINA JR., J. P. S. A síntese imperfeita: articulação entre política externa e política de defesa na era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília v. 46, n. 2, p. 53–86, 2003.
- AMARANTE, José Carlos Albano. **Indústria de defesa**. Juiz de Fora: UFJF Defesa, 2004.
- AMORIM, Celso. **Cabe aos sul-americanos cuidarem da defesa da América do Sul**: aula inaugural do Ministro da Defesa, no Curso Avançado de Defesa Sul-Americano. Brasília: Ministério da Defesa, 5 set. 2013. Disponível em: <[https://www.defesa.gov.br/arquivos/2013/pronunciamentos/discurso\\_ministro/setembro/curso\\_avancado\\_defesa\\_sul\\_americano.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/2013/pronunciamentos/discurso_ministro/setembro/curso_avancado_defesa_sul_americano.pdf)> . Acesso em: 28 maio 2018.
- ANDRADE, Israel de Oliveira; SILVA FILHO, Edison Benedito. **A revitalização da indústria de defesa do Brasil**. Brasília: Ipea, 2015.
- ANDRADE, Israel de Oliveira; FRANCO, Luiz Gustavo Aversa. A indústria de defesa brasileira e a sua desnacionalização: implicações em aspectos de segurança e soberania e lições a partir da Experiência Internacional. **Boletim de Economia e Política Internacional | Bepi**, Brasília, v. 1, n. 20, p.32-54, maio 2015.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ESTUDOS DE DEFESA - ABED. 2018. Disponível em: <<https://www.abedef.org/>>. Acesso em: 3 jun. 2018.
- AVILA, Carlos Federico Domínguez. O Brasil, a Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar – PNEMEM – e o comércio internacional de armas: um estudo de caso. **Tempo**, Rio de Janeiro, p.221-241, jul. 2009.
- BELÉM LOPES, Dawisson Elvécio. Da razão de estado ao republicanismo mitigado: uma narrativa Faoriana sobre a produção da Política Externa Brasileira. **Dados**, [S.l.], v. 57, n. 2, p. 481-516, 2014.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, 2012.
- BRASIL. MINISTÉRIO DA FAZENDA. . **Novo Regime Fiscal**. 2016. Disponível em: <<http://www.fazenda.gov.br/noticias/2016/junho/novo-regime-fiscal>>. Acesso em: 18 abr. 2018.
- BRASIL. Ministério da Defesa. **Projetos Estratégicos**. Brasília, 2017.

BRASIL; FRANÇA. **Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa na Área de Submarinos**. Brasília, 23 dez. 2008. Disponível em: <[http://www2.mre.gov.br/dai/b\\_fran\\_189.htm](http://www2.mre.gov.br/dai/b_fran_189.htm)>. Acesso em: 17 maio 2018.

COUTINHO, R. **O Verdadeiro desafio da caixa Preta**. Trabalho apresentado no Simpósio Evolução ou Revolução em Assuntos Militares, Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2002.

DAGNINO, R. **A indústria de defesa do governo Lula**. São Paulo: Expressão Popular, 2010.

\_\_\_\_\_. Em que a Economia de Defesa pode ajudar nas decisões sobre a revitalização da Indústria de Defesa brasileira? **OIKOS**, Rio de Janeiro, ano 7, n. 9, 2008.

DANTAS, Aline Cardoso Doria. **Da contratação para aquisição imediata e da contratação para aquisição futura via sistema registro de preços**. 2014. Disponível em: <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,da-contratacao-para-aquisicao-imediata-e-da-contratacao-para-aquisicao-futura-via-sistema-registro-de-precos,48292.html>>. Acesso em: 1 mar. 2018.

D'ARAUJO, Maria Celina. Perspectiva brasileira para os novos aspectos da segurança regional. **Cadernos Adenauer**, São Paulo, v. 10, n. 4, p.34-42, jan. 2010.

\_\_\_\_\_. **Militares, Democracia e Desenvolvimento: Brasil e América do Sul**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010.

DIAS, Rodrigo da Silva Braga. **A Política de Integração Regional da Base Industrial de Defesa no contexto do Conselho de Defesa Sul-Americano**. 2017. 84 f. TCC (Graduação em Defesa e Gestão Estratégica Internacional) - Curso de Bacharelado em Defesa e Gestão Estratégica Internacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

DUARTE, Érico Esteves. Segurança e defesa. In: SPEKTOR, Matias. **10 desafios da Política Externa Brasileira**. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais; Fundação Konrad Adenauer, 2016. p. 73-83.

DUARTE, Rubens; LIMA, Maria Regina Soares de. Politicizing financial foreign policy: an analysis of Brazilian foreign policy formulation for the financial sector (2003-2015). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 60, n. 1, p. 33-50, 2017.

DUNNE, P; HAINES, R. Defence Industrial Restructuring and Economic Growth in South Africa. **Trade and Industrial policy Secretariat**, Working paper 3, 2002.

DUNNE, P; SKONS, E. **The Changing Military Industrial Complex**. 2011. Disponível em: <<http://ideas.repec.org/p/uwe/wpaper/1104.html>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p.311-355, jan. 2012.

FIGUEIRA, Ariane C. Roder. **Processo Decisório em Política Externa no Brasil**. 2009. 251 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Curso de Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009.

\_\_\_\_\_. **Introdução à análise de política externa. Volume 1**. São Paulo: Saraiva, 2011.

FRANKO, Patrice. The Defense Acquisition Trilemma: The Case of Brazil. In: CONFERENCE OF FORTE DE COPACABANA INTERNATIONAL SECURITY A EUROPEAN-SOUTH AMERICAN DIALOGUE, 10., 2013, Rio de Janeiro. **Proceedings...** . Rio de Janeiro, 2013. p. 120 - 141.

FRAZÃO, Clarice. **Análise de Política Externa: Articulação entre Política Externa, Segurança e Defesa no Brasil**. Trabalho para o 5 Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais. Apresentação em painéis na área temática “Análise de Política Externa”, Belo Horizonte, 2015.

FREEMAN, C.; SOETE L. **A economia da inovação industrial**. Campinas: Editora Unicamp, 2008. (Col. Clássicos da Inovação).

GALEANO, Eduardo. **Bocas do Tempo**. Porto Alegre: L&PM Pocket, 2015.

GALVANI, Álvaro Augusto Guedes. **Acordos de offset em compras governamentais internacionais**. 2007. 251 f. Dissertação (Mestrado em Diplomacia) - Curso de Diplomacia, Instituto Rio Branco (IRBR), Brasília, 2007.

GOUVEA, Raul. Brazil's new defense paradigm. **Defense & Security Analysis**, [S.l.], v. 31, n. 2, p.137-151, 3 Apr. 2015. Informa UK Limited. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/14751798.2015.1038452>>. Acesso em: 10 abr. 2018.

HERMANN, Charles F.. Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy. **International Studies Quarterly**, London, v. 34, n. 1, p.3-21, Mar. 1990.

LASSWELL, Harold. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, EUA: Meridian Books, 1936.

LESKE, Ariela Diniz Cordeiro. **Inovação e Políticas na Indústria de Defesa Brasileira**. 2013. 197 f. Tese (Doutorado em Economia) - Curso de Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2013.

LESSA, Antônio Carlos. Instituições, atores e dinâmicas do ensino e da pesquisa em Relações Internacionais no Brasil: o diálogo entre a história, a ciência política e os novos paradigmas de interpretação (dos anos 90 aos nossos dias). **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 2, n. 48, p. 169-184, 2005.

LESSA, F. Falta Estratégia para Desenvolvimento Tecnológico Militar. **Inovação e Tecnologia**, São Paulo, jun. 2007.

LONGO, Waldimir Pirró. Tecnologia militar: conceituação, importância e cerceamento. **Tensões Mundiais**, [S.l.], v. 3, n. 5, p. 111-143, 2007.

LONGO, Waldimir Pirró; MOREIRA, William de Sousa. O acesso a “tecnologias sensíveis”. **Tensões Mundiais**, [S.l.], v. 5, n. 9, p. 73-98, 2009.

MELLO, Eduardo. Bens públicos, grupos de interesse e política externa. In: SPEKTOR, Matias. **10 desafios da Política Externa Brasileira**. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Relações Internacionais; Fundação Konrad Adenauer, 2016. p. 97-108.

MILANI, Carlos R. S.; PINHEIRO, Letícia. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p.11-41, jan. 2013.

MONTENEGRO, Marcelo. **Indústria Bélica e Diplomacia na Relação Brasil-Iraque (1979-1989)**. (Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais) Departamento de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica, Rio de Janeiro, 1992.

MORAES, Dênis de. O papel da mídia na batalha ideológica da América Latina. **Observatorio Latinoamericano y Caribeño**: Instituto de Estudios de América Latina y Caribe, Buenos Aires, v. 1, n. 1, p.15-30, jan. 2017.

MORAES, Rodrigo Fracalossi de. Ascensão e queda das exportações brasileiras de equipamentos militares. In: IPEA. **Boletim de Economia e Política Internacional**. Brasília: Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2010. p. 59-70.

MORAES, Rodrigo Fracalossi de. A Inserção Externa da Indústria Brasileira de Defesa: 1975 – 2010. **Textos para Discussão**, Brasília, IPEA, 2012.

\_\_\_\_\_. **Intermediação estatal na exportação de equipamentos militares**: as experiências da Rússia e da França. Brasília: Ipea, 2014. (Texto para Discussão, 1963). Disponível em: <<http://goo.gl/WfEAKZ>>. Acesso em: 4 jun. 2018.

MOREIRA, M. F.; VARGAS, E.R. O papel das compras governamentais na indução de inovações. **Contabilidade, Gestão e Governança**, Brasília, v. 12, n. 2, p. 35-43, 2009.

NASSIF, Luis. Os caças Gripen representam um salto na indústria de defesa. **GGN**, São Paulo, p. 1-2, 30 dez. 2013. Disponível em: <<https://jornalgggn.com.br/noticia/os-cacas-gripen-representam-um-salto-na-industria-de-defesa?page=1>>. Acesso em: 1 jun. 2018.

NAVEH, C. The Role of the Media in Foreign Policy Decision-Making: A Theoretical Framework. **Conflict & Communication Online**, Berlim, v. 1, n. 2, p. 1 – 13, 2002. Disponível em: <<https://doaj.org/article/99d04f4cfd294e119c5a5dc1d1575f32>>. Acesso em: 02 abr. 2018.

PION-BERLIN, David; TRINKUNAS, Harold. **Civilian Praetorianism, Regime Crises and Military Responses in Comparative Perspective**. Trabalho preparado para a IPSA, Santiago do Chile, 25-28 jun. 2008.

PION-BERLIN, David. Militares y democracia en América Latina en lo nuevo siglo. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 213, p. 51-63, jan./fev 2008.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, Massachusetts, v. 42, n. 3, p.427-460, Dec. 1988. Disponível em: <<http://www.guillaumenicaise.com/wp-content/uploads/2013/10/Putnam-The-Logic-of-Two-Level-Games.pdf>>. Acesso em: 1 fev. 2018.

OLIVEIRA, Guilherme Ziebell de et al. A Política Externa Brasileira para a cooperação internacional em Defesa: análise dos projetos no âmbito da Agência Brasileira de Cooperação (2003-2014). In: CONGRESSO ACADÊMICO SOBRE DEFESA NACIONAL, 12., 2015, Pirassununga. **Artigo...** Brasília, 2015. p. 1 - 19. Disponível em: <[https://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino\\_e\\_pesquisa/defesa\\_academia/cadn/artigos/xii\\_cadn/a\\_politica\\_externa\\_brasileira.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/artigos/xii_cadn/a_politica_externa_brasileira.pdf)>. Acesso em: 1 out. 2017.

RUDZIT, G.; CASARÕES, G. S. P. E. Política de Defesa é uma Política de Governo. **Revista Brasileira de Estudos da Defesa**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 33-52, 2015.

RUIZ, Karina Pietro Biasi. **Política Externa e Mídia: Estudo da RT News**. 2017. 87 f. TCC (Graduação em Relações Internacionais) - Curso de Relações Internacionais, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

RONCONI, Giordano Bruno Antoniazzi. Planejamento de Defesa no Brasil e os Impactos em sua Indústria: comparando os períodos 1973-1984 e 2003-2014. **Revista Política Hoje**, Pernambuco, v. 26, n. 1, p.129-150, jan. 2017.

SAINT-PIERRE, H. L. A Defesa na Política Externa: dos fundamentos a uma análise do caso brasileiro. **Análise de Conjuntura OPSA**, Rio de Janeiro, v. 8, p. 1 - 17, 2010.

\_\_\_\_\_. **Política de defesa e relações internacionais no Brasil: o destino das paralelas**. LASA 2006 Decentering Latin American Studies, Pittsburg: Latin American Studies Associations, 2006.

SALOMON, Monica; PINHEIRO, Letícia. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 1, n. 56, p.40-59, jan. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v56n1/03.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2018.

SANTOS, Norma Breda. História das Relações Internacionais no Brasil: esboço de uma avaliação sobre a área. **Revista História**, Rio de Janeiro: 24, 1. p. 11-89, 2005.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS - SEBRAE. 2018. Disponível em: <<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae>>. Acesso em: 6 abr. 2018.

SILVA, Peterson Ferreira da. **A política industrial de defesa no Brasil (1999-2014): intersetorialidade e dinâmica de seus principais atores**. 2015. 445 f. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) - Curso de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE - SIPRI. 2018. Disponível em: <<https://www.sipri.org/>>. Acesso em: 3 abr. 2018.

SMITH, Steve. Theories of Foreign Policy: An Historical Overview. **Review Of International Studies**. Cambridge, p. 13-29. jan. 1986.

SPUTNIK BRASIL. Caças suecos Gripen rumo ao Brasil: 'recursos operacionais são revolucionários'. **Sputnik Brasil**, Rio de Janeiro, p. 1-1. 08 dez. 2017. Disponível em: <<https://br.sputniknews.com/mundo/2017120710024770-brasil-suecia-avioes-gripen/>>. Acesso em: 11 maio 2018

SQUEFF, Flávia Holanda Schmidt. **Sistema setorial de inovação em defesa: análise do caso do Brasil**. Brasília: Ipea, 2014.

SORGINE, Guilherme Ferreira; CASTRO, Maria Helena de. A política externa brasileira como política pública: elementos para análise e debate. **Meridiano 47 - Journal Of Global Studies**, [s.l.], v. 19, p.1-18, 25 abr. 2018. Instituto Brasileiro de Relações Internacionais. <http://dx.doi.org/10.20889/m47e19009>. Disponível em: <<http://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/M47e19009/20725>>. Acesso em: 2 abr. 2018.

SVARTMAN, Eduardo Munhoz. A Agenda de Defesa do Brasil para a América do Sul. In: ARTURI, Carlos Schmidt. (Org.). **Políticas de Defesa, Inteligência e Segurança**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. v. 1, p. 48-65.

TRAUMANN, Andrew Patrick. Conflito Irã-Iraque a partir do Brasil. **Revista Iphis Libanis**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p.24-41, 2017.

VAZ, Alcides Costa. O Brasil e o sistema interamericano: dos anos 1990 até o presente. In: ALTEMANI, H. E LESSA, A. (Org.) **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas v.2**. São Paulo: Saraiva, 2006.

## APÊNDICE A - QUESTIONÁRIO PERFIL IDB

Prezado,

Este é um questionário que faz parte da pesquisa dedicada ao trabalho de conclusão do curso de Relações Internacionais, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), com o título “*A Influência da Indústria de Defesa no Processo de Tomada de Decisão da Política Externa Brasileira*”.

Agradeço desde já a sua participação e a devolutiva do documento com suas respostas até maio de 2018.

Seguem as questões:

- 1- Como se expressam as necessidades e interesses do grupo de Indústrias do setor de Defesa junto aos órgãos estratégicos do poder Executivo do governo brasileiro? Quais são os canais de conversa entre a sua entidade e os setores governamentais?**

*De preferência, se houver diferença, precise a abordagem utilizada às diferentes agências do governo (tais como Ministério das Relações Exteriores – MRE; Agência Brasileira de Cooperação – ABC; Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimento - APEX, Ministério da Defesa – MD; Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços - MDIC, Forças Armadas - FAs, e quaisquer outras agências com as quais haja relacionamento do setor).*

- 2- Quais as agências governamentais (a exemplo das listadas acima) responsáveis pela necessidade de aprovação à transferência ou comércio de produtos estratégicos? Qual o processo e os documentos de aprovação/requisitos necessários?**
- 3- Em 2008, quando do lançamento da Estratégia Nacional de Defesa (END), como foi recebida pelo setor? A elaboração do documento recebeu algum *input* do setor?**
- 4- As empresas nacionais contratadas tinham acesso à formulação destas políticas?**
- 5- Qual a avaliação do setor em relação ao documento, que agrega como essencial a contratação de empresas estrangeiras? E qual sua postura em relação às estatais que foram criadas?**
- 6- Qual a avaliação do setor em relação à implementação e aplicação destas políticas? Desde o lançamento do documento houve majoritariamente avanços ou atrasos no calendário de implementação?**

- 7- Qual a avaliação do setor quanto à implementação de políticas de financiamento e dos programas de defesa já criados?**
- 8- A entidade tem disponível para esta pesquisa uma base de dados com projetos lançados pelo setor e que foram aprovados ou negados pelo órgão governamental responsável? Se sim, a sua empresa disponibilizaria estes dados para a pesquisa?**
- 9- Atualmente, como a entidade avaliaria o grau de atendimento das reivindicações do setor junto ao governo? (satisfatório ou insatisfatório, por exemplo, e por quê).**