

# BJIR

## Brazilian Journal of International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 6 | edição nº 2 | 2017

*As políticas de transferência de armas e  
a evolução da sociedade internacional:  
continuidade e mudança na cooperação  
brasileiro-francesa*

Carlos Federico Domínguez Avila



*A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),  
EBSCO Publishing e Latindex*

## **AS POLÍTICAS DE TRANSFERÊNCIA DE ARMAS E A EVOLUÇÃO DA SOCIEDADE INTERNACIONAL: CONTINUIDADE E MUDANÇA NA COOPERAÇÃO BRASILEIRO-FRANCESA**

*Carlos Federico Domínguez Avila<sup>1</sup>*

**Resumo:** O artigo explora a relevância das políticas de transferência de armas sob a perspectiva da segurança internacional e da evolução da sociedade internacional. Entende-se que as transferências de armas são essencialmente atos políticos, mesmo que existam outros incentivos – econômicos. Elas atingem as relações bilaterais e multilaterais entre Estados fornecedores, receptores – e eventualmente também de atores não-estatais, bem como das vítimas e dos contribuintes de impostos. O Brasil e a França são países que apresentam um longo histórico de cooperação no campo da segurança internacional. Em consequência, torna-se necessário avaliar a recomposição das suas respectivas políticas de transferências.

**Palavras-chave:** Brasil; França; Segurança Internacional; Indústria de Defesa; Transferência de Armas.

### **ARMS TRANSFER POLICIES AND THE EVOLUTION OF THE INTERNATIONAL SOCIETY: CONTINUITY AND CHANGE IN BRAZIL-FRANCE COOPERATION**

**Abstract:** This article discusses arms trade policies from an international security perspective. Arms transfers are widely treated as political issues even when economic incentives exist. They affect bilateral and multilateral relations among suppliers, countries receiving the arms, non-state actors, taxpayers, and victims. Brazil and France have historical links in international security matters. This, in turn, calls for a review and compare of both arms transfer policies.

**Keywords:** Brazil; France; International Security; Arms Industry; Arms Transfer.

---

<sup>1</sup> Pós-doutor em Relações Internacionais, Doutor em História e Magister em Estudos Sociais e Políticos Latino-americanos. Docente e pesquisador no programa de Mestrado em Direitos Humanos, Cidadania e Violência/Ciência Política do Centro Universitário Unieuro (Brasília, Brasil). Email: [cdominguez\\_unieuro@yahoo.com.br](mailto:cdominguez_unieuro@yahoo.com.br)

## **I. Introdução**

Em um mundo imperfeito e submetido às complexas e polêmicas realidades da política e da segurança internacional, cada Estado deve, em última instância, garantir a sua própria soberania, independência e liberdade. Em consequência, normalmente os Estados procuram dotar-se de mínimas capacidades de autodefesa (DAVID, 2001). São muito poucos os Estados voluntariamente desarmados – eis os casos da Costa Rica, do Panamá, e da Islândia. Mesmo Estados tradicionalmente neutros – como a Suécia ou a Suíça – têm as suas respectivas forças armadas – sendo que esses dois países europeus, mesmo neutros, também possuem importantes indústrias de defesa e são reconhecidos exportadores de armas para terceiros mercados.

Todavia, das necessidades de autodefesa, das relações de cooperação e conflito entre potências hierarquizadas, e da noção do equilíbrio do poder, surgem dilemas de segurança nacional e regional de difícil resolução. Particularmente importante para os fins deste artigo é a questão do dilema de segurança associado à aquisição de armas modernas e sofisticadas por um Estado. Acontece que as armas que um Estado compra ou constrói para contrapor às equivalentes dos outros Estados de um subsistema podem ser vistas pelos outros atores como ameaças que quebram o equilíbrio de poder regional e, conseqüentemente, essas aquisições do(s) vizinho(s) devem ser respondidas com novas armas. Em outras palavras, a aquisição de um novo sistema de armamentos por um país de uma região, cria pressões e incentivos nos outros Estados para restaurar os equilíbrios de poder, comprando novas armas equivalentes. Assim, todos terão que comprar ou construir novas armas, num contexto de virtual corrida armamentista, até a recomposição de um equilíbrio mais ou menos satisfatório para todos (DOMÍNGUEZ, 1998; GUEDES DE OLIVEIRA, 2011).

Nesse contexto, e dependendo das capacidades econômicas dos diferentes países, alguns destes poderão considerar a possibilidade de construir no próprio território as armas que outros simplesmente importam de potências fornecedoras (SILVA; PROENÇA JR., 2014). A constituição de uma indústria nacional de defesa, mesmo custosa, normalmente é considerada fundamental para garantir uma inserção internacional soberana e independente. Manter a habilidade e o conhecimento para construir as próprias armas é visto como fator sumamente importante de autodeterminação – especialmente em tempos de crise, quando os atores tentam reduzir a dependência com relação aos fornecedores externos. Também é possível observar

considerações de prestígio, de liderança e de inserção internacional de segurança na racionalidade das indústrias de defesa (MORAES, 2011).

Na maioria dos países que possuem indústrias de defesa, os mercados domésticos resultam insuficientes para garantir a viabilidade econômica do setor. Em consequência, uma das alternativas possíveis é a exportação de armas, justificadas sob o argumento fundamental de dar continuidade à tecnologicamente sofisticada indústria de defesa. Algumas potências fornecedoras também aceitam a possibilidade de transferir a tecnologia para a produção das armas em unidades industriais de outros países e/ou até trabalhar conjuntamente em projetos multinacionais de pesquisa e desenvolvimento de tecnologias militares que venham a resultar em um novo modelo de armamento. Eis os acordos de coprodução. Nesse caso, as políticas de transferência de armas – particularmente das principais armas convencionais – e a produção das mesmas em território de outros Estados normalmente estão muito vinculadas (BRZOSKA; OHLSON, 1987; BRIGAGÃO, 1984).

Assim, não parece inconveniente destacar que tanto a constituição da indústria de defesa, quanto às transferências internacionais de armas são tópicos de pesquisa no marco geral dos estudos sobre política e segurança internacional. A esse respeito, Pierre (1982, p. 275) afirma o seguinte, “As vendas de armas são barômetros da política entre as nações.” “Onde quer que as armas sejam transferidas, elas atingem as relações políticas entre o fornecedor e o receptor [...] Há também um importante impacto nos outros Estados dentro da região do país receptor [...] E a transferência também pode provocar consequências para as relações entre os principais fornecedores”, conclui a mesma fonte.

Nesse contexto, o presente artigo discute aspectos fundamentais das políticas de transferência de armas implementadas pelo Brasil e pela França desde a década de 1970, bem como suas implicações sob a perspectiva da evolução da sociedade internacional, em geral, e das relações bilaterais, em particular. A hipótese que orienta e percorre o artigo sugere que a produção e a transferência de armas – mais que um acontecimento de natureza estritamente econômico-comercial – seria uma dimensão particularmente significativa da política e da segurança internacional. Nesse contexto, o Brasil e a França têm demonstrado ao longo de muitos anos um consistente propósito de manter-se como Estados livres, independentes e soberanos – bem como projetar-se como potências regionais mais ou menos transcendentais.

Igualmente, o texto explora os fatores econômicos e de segurança – bem como outros desígnios – que impulsionaram continuidades e mudanças nas respectivas inserções internacionais de segurança, e que culminaram recentemente com a transferência de tecnologia francesa para a construção em território brasileiro de quatro submarinos convencionais da classe Scorpène – ou Peixe-leão –, e possivelmente de um quinto submarino de propulsão nuclear baseado no modelo Barracuda. Cumpre adiantar que esses submarinos são sumamente importantes para a Marinha do Brasil e seu programa de modernização (ROSENDO; PEDONE, 2016; GERALDO; COSSUL, 2016).

## **II. A dinâmica do comércio internacional de armas**

No estudo sobre a dinâmica do comércio internacional de armas – especialmente das assim chamadas principais armas convencionais – é comum fazer referência das pesquisas realizadas no Stockholm International Peace Research Institute – conferir: [www.sipri.org](http://www.sipri.org) –. Com efeito, nos estudos e nas pesquisas do Sipri, as transferências de armas referem-se especificamente ao comércio das principais armas convencionais, isto é, (i) veículos blindados, (ii) aviação militar, (iii) mísseis, (iv) navios, (v) radares, (vi) artilharia, (vii) submarinos, (viii) sistemas de defesa antiaérea, e (ix) sensores altamente sofisticados. Doravante, a expressão ‘transferência de armas’ refere-se às exportações/importações das principais armas convencionais – bem como certas atividades conexas, dentre elas, o financiamento, transporte, treinamento, desenvolvimento de tecnologias. Exclui-se, por tanto, as armas leves e as armas de destruição em massa.

Segundo recente publicação de pesquisadores do Sipri, entre 2010 e 2014, de um total de quase duzentos Estados, 153 países compraram armas no mundo (WEZEMAN; WEZEMAN, 2015). Essas transferências foram orçadas em mais de EUA\$30 bilhões por ano, e apresentando uma tendência alta e crescente para o próximo triênio. De fato, observa-se um constante incremento na quantidade e na qualidade das armas que são transferidas, bem como uma maior quantidade de países que as compram. Os cinco principais fornecedores de armas foram: os Estados Unidos, a Rússia, a China, a Alemanha e a França. Eles foram responsáveis por 74% do total das armas transferidas (conferir Tabela 1).

**Tabela 1: Principais fornecedores de armas e seus principais clientes, 2010-2014**

Fornecedor	Parcela das exportações internacionais de armas (%)		Principais clientes (parcela do total do fornecedor) 2010-2014		
	2010-2014	2005-2009	1°	2°	3°
<b>Estados Unidos</b>	31	29	Coréia do Sul (9%)	Emirados Árabes Unidos (8%)	Austrália (8)
<b>Rússia</b>	27	22	Índia (11%)	China (11%)	Argélia (8%)
<b>China</b>	5	3	Paquistão (39%)	Bangladesh (16%)	Myanmar (12%)
<b>Alemanha</b>	5	11	Estados Unidos (11%)	Israel (9%)	Grécia (7%)
<b>França</b>	5	8	Marrocos (18%)	China (14%)	Emirados Árabes Unidos (8%)
<b>Reino Unido</b>	4	4	Arábia Saudita (41%)	Estados Unidos (12%)	Índia (11%)
<b>Espanha</b>	3	3	Austrália (24%)	Noruega (10%)	Arábia Saudita (10%)
<b>Itália</b>	3	2	Emirados Árabes Unidos (9%)	Índia (9%)	Turquia (8%)
<b>Ucrânia</b>	3	2	China (22%)	Rússia (10%)	Tailândia (9%)
<b>Israel</b>	2	2	Índia 46%)	Colômbia (7%)	Cingapura (6%)

Fonte: WEZEMAN; WEZEMAN (2015), com dados do Sipri.

Ao mesmo tempo, os principais países receptores de armas, entre 2010 e 2014, foram a Índia, a Arábia Saudita, a China, os Emirados Árabes Unidos e o Paquistão. Juntos eles representaram 33% das armas transferidas no período (conferir Tabela 2). Cumpre destacar que mesmo grandes potências militares, que conseguiram uma virtual autonomia em (quase) todo o espectro de armamentos – como os Estados Unidos, a Rússia, e em menor medida a França e a

China –, aceitam comprar alguns armamentos para criar propositalmente interdependência com aliados e parceiros estratégicos.

**Tabela 2: Principais receptores de armas e seus principais fornecedores, 2010-2014**

Receptor	Parcela das importações internacionais de armas (%)		Principais compradores (parcela do total do receptor) 2010-2014		
	2010-2014	2005-2009	1°	2°	3°
<b>Índia</b>	15	7	Rússia (70%)	Estados Unidos (12%)	Israel (7%)
<b>Arábia Saudita</b>	5	1	Reino Unido (36%)	Estados Unidos (35%)	França (6%)
<b>China</b>	5	9	Rússia (61%)	França (16%)	Ucrânia (13%)
<b>Emirados Árabes Unidos</b>	4	5	Estados Unidos (58%)	França (9%)	Rússia (9%)
<b>Paquistão</b>	4	3	China (51%)	Estados Unidos (30%)	Suécia (5%)
<b>Austrália</b>	4	3	Estados Unidos (68%)	Espanha (19%)	França (6%)
<b>Turquia</b>	3	3	Estados Unidos (58%)	Coréia do Sul (13%)	Espanha (8%)
<b>Estados Unidos</b>	3	3	Alemanha (18%)	Reino Unido (15%)	Canadá (13%)
<b>Coréia do Sul</b>	3	6	Estados Unidos (89%)	Alemanha (5%)	Suécia (2%)
<b>Cingapura</b>	3	3	Estados Unidos (71%)	Alemanha (10%)	Suécia (6%)

Fonte: WEZEMAN; WEZEMAN (2015), com dados do Sipri.

Em termos macrorregionais, os principais destinos das transferências de armas, entre 2010 e 2014, foram: o continente Asiático e Oceania (48%), o Oriente Médio (22%), a Europa (12%), as Américas (10%) e a África (9%). Focando especificamente na região latino-americana, Rafael Villa e Juliana Viggiano (2012), citando dados do Sipri, apontam que, desde 2003, os principais receptores de armas foram a Venezuela, o Chile, a Colômbia e o Brasil. Os principais fornecedores foram os Estados Unidos, a Rússia, a Alemanha, a Espanha, a China, Israel, Reino Unido, e a França. Todavia, o Brasil foi o principal exportador latino-americano de armas para outros países do continente e do mundo (MUNIZ; PROENÇA JR., 2013; GUEDES DE OLIVEIRA, 2011).

Cumprе acrescentar que tanto na indústria de armas quanto no mercado internacional também participam – direta e indiretamente – atores, especialmente políticos, militares, grupos empresariais, sindicatos, bancos e outras instituições de intermediação financeira, diplomatas, máfias, grupos terroristas, forças insurgentes, agências humanitárias, e eventualmente as vítimas dos conflitos e os contribuintes de impostos tanto nos países fornecedores quanto nos receptores. A esse respeito, Feinstein (2011, p. xxvii) comenta o seguinte, “A indústria de armas e seus poderosos amigos políticos têm construído um universo paralelo largamente isolado contra a influência ou julgamento de outros ao invocar a segurança nacional. Esse é um mundo cinzento.” Daí que certos pesquisadores não deixem de denunciar as pressões, a empáfia, os desaforos, e os abusos dos respectivos complexos militares-industriais (ROSEM, 1973).

### **III. A dimensão política das transferências de armas**

Andrew Pierre (1982), em uma obra clássica sobre o assunto em questão, destaca que a transferência de armas é, decididamente, um tópico de política e de segurança internacional. Com efeito, toda transferência de armas implica consequências políticas mais ou menos significativas para o fornecedor, para o receptor, e para outros atores e agentes do sistema internacional. As transferências normalmente permitem criar algum tipo de influência e interdependência entre as partes. Elas são enxergadas como símbolos de apoio, amizade, afinidades eletivas, e convergência de interesses e visões, já que ajudam a completar os requerimentos de segurança dos aliados, amigos e clientes.

Entre os governos dos países fornecedores existe uma tendência ao uso das transferências de armas como instrumentos de política bilateral ou multilateral. As armas podem ser autorizadas pelos governantes e ser transferidas aos aliados e clientes, e/ou negadas aos potenciais adversários, em função de complexos processos de tomada de decisões, de princípios de política exterior, e de objetivos geopolíticos mais ou menos explícitos. Em certos casos, as armas podem até ser doadas, vendidas a preços de custo, financiadas pelo fornecedor, ou transportadas pela potência exportadora, sempre visando algum objetivo geopolítico superior (MORAES, 2011).

Igualmente, a transferência de armas também implica o estabelecimento de relações de segurança internacional mais ou menos duradouras entre fornecedores e receptores. Nesse sentido, a transferência de armas pode complementar-se inclusive com a constituição de equipes de conselheiros e assessoria técnica para treinamento, com processos de standardização e interoperacionalidade das armas, com a manutenção e concerto dos sistemas de armamentos, com o doutrinação militar, com o acesso às elites políticas e militares dos países receptores, com o acesso às instalações militares nos países receptores, com atividades de inteligência e, em geral, com uma alta e crescente interdependência entre as partes. Finalmente, fornecer as armas solicitadas impede que os aliados e clientes as procurem em outros mercados ou com outros fornecedores concorrentes ou eventualmente adversários (PIERRE, 1982; BLECHMAN, 1990).

Esse relacionamento torna-se ainda mais complexo e duradouro quando as partes decidem realizar transferência de tecnologia para a coprodução das armas no país receptor – inclusive visando eventuais exportações de projetos conjuntos para outros mercados potenciais. A esse respeito, parece importante mencionar que quase todos os principais fornecedores de armas – e componentes específicos importados – exigem dos receptores um certificado de uso final. Isto é, um compromisso formal de que essas armas vendidas não serão reexportadas pelo receptor a terceiros mercados, a menos que sejam previamente autorizados para isso pelo fornecedor, bem como algum tipo de compromisso sobre um ‘bom’ uso dessas armas pelos governantes dos países receptores, procurando-se evitar o uso dessas armas na repressão interna dos opositores ao governo ou em desígnios agressivos e belicosos em relação a terceiros países (MORAES, 2011).

Paralelamente, os governos dos países receptores tentam limitar essa influência ou pressão gerada pelas potências fornecedoras. A margem de ação e liberdade dos receptores dependerá da urgência e das circunstâncias domésticas e regionais do receptor, das capacidades negociadoras dos seus agentes, e das fontes alternativas disponíveis para adquirir armas equivalentes de outros

fornecedores. Observe-se que, em certos casos, os receptores podem até conseguir manipular as condutas dos fornecedores – isto é, ficar ‘amarrado’ ou ‘comprometido’ com as políticas, interesses e prioridades estratégicas do receptor, assunto particularmente delicado quando se trata de transferências para países com governos autoritários, despóticos ou agressivos. Eis as famosas e intempestivas trocas de alianças e expulsões de conselheiros e assessores militares soviéticos e estadunidenses do Egito (em 1972) e de Irã (1979), respectivamente, após a assunção de governos revolucionários e contrários aos desígnios das potências fornecedoras, o que acabou resultando em importantes reversões de alianças políticas e de segurança. Nessa linha, Pierre (1982, p. 18) comenta o seguinte: “não é claro quem realmente tem a influência sobre quem em um momento de ambígua situação de crise.”

Vale acrescentar que os países receptores compram armas por diferentes motivos, dentre eles: (i) a defesa da soberania do Estado, contra potenciais ameaças externas (outros países) ou internas (opositores), (ii) o uso simbólico das armas como instrumentos de poder, prestígio, influência e ambições regionais e/ou globais, (iii) evitar descontentamentos e insubordinações nas forças armadas, (iv) vincular o Estado com certas potências, (v) implementar políticas externas soberanas, independentes e equidistantes, e (v) manter um equilíbrio de poder regional mais ou menos favorável na vizinhança.

Em consequência, as transferências de armas têm, sim, importantes consequências políticas e de segurança entre os atores envolvidos, seja em termos estritamente bilaterais – interdependência entre fornecedor e receptor – , ou em cenários multilaterais. A esse respeito, Andrew Pierre (1982) assinala o seguinte,

Em breve, é claro que o fornecimento de armas pode oferecer influencia e poder. As vendas de armas podem ser importantes instrumentos de política externa. Como tais, elas são atrativas para os formuladores de política que precisam de instrumentos para implementar a suas estratégias. Porém a experiência sugere que o valor político das vendas de armas na política global pode ser superestimado. Criar uma relação fundamentada no fornecimento de armas não é suficiente para cimentar a relação entre dois países e implica certos riscos. A influência pode acabar sendo de uma duração surpreendentemente curta. O total de poder de pressão dependerá das alternativas disponíveis para o Estado receptor. Se existem outros fornecedores, então o grau de poder e pressão será menor em comparação se o receptor tivesse poucas ou nenhuma outra alternativa. O fornecedor pode achar que existem incalculáveis custos em aplicar pressão. O receptor pode ficar desapontado com sua dependência e com as condições implícitas anexadas à transferência.

Em síntese, a transferência de armas pode acabar criando uma incerta e simbiótica relação fornecedor-receptor que termine limitando a liberdade de ação de ambos. (PIERRE, 1982, p. 18-19)

Nos primeiros anos do século XXI, as principais potências do planeta também utilizam as transferências de armas para aliados e clientes como uma forma razoável de substituir antigos tratados ou acordos de defesa coletiva, bem como para evitar ter que realizar intervenções militares diretas em cenários conturbados. Isto é, em lugar de estabelecer complexos e vinculantes tratados de segurança bilateral ou multilateral – que incluam o estabelecimento de bases militares em países estrangeiros e o risco do próprio pessoal militar em outros países – é mais fácil e viável simplesmente transferir as armas para que os aliados continuem firmes, afinados e disciplinados.<sup>2</sup> E ainda que os fornecedores normalmente não transfiram as suas armas para iniciar conflitos ou que mantenham a expectativa de que elas sejam utilizadas basicamente como instrumentos de dissuasão pelos aliados, em caso de hostilidades as vítimas não serão soldados do país exportador (PROENÇA JR., 2011).

#### **IV. A dimensão econômica das transferências de armas**

Como mencionado anteriormente, entre 2010 e 2014, 153 países do mundo importaram armas, procedentes de 60 países. Inclusive os Estados Unidos, mesmo sediando o maior complexo industrial-militar do planeta, foram o oitavo importador de sistema de armas no referido período. Normalmente considerações de natureza econômica acabam complementando os argumentos políticos e de segurança, tanto dos fornecedores quanto dos receptores, nos respectivos processos de tomada de decisão sobre determinadas transferências de armas (KAPSTEIN, 1992). Sob a perspectiva dos fornecedores, quase sempre as exportações de armas são apresentadas como necessidades objetivas, que procuram prioritariamente criar economias de escala, reduzir o preço unitário dos sistemas de armamentos – inclusive para favorecer as compras destinadas ao aparelhamento das próprias forças armadas, principalmente no caso dos veículos blindados e de aeronaves –, promover exportações de bens com alto valor agregado, recuperar os investimentos em pesquisa e desenvolvimento e, em geral, para viabilizar a indústria

---

<sup>2</sup> A esse respeito Barry Blechman (1990, p. 16) afirma o seguinte: “a venda de armas representa a assunção de lados pela via de fornecer os recursos a uma nação para fazer a guerra com outra. Neste sentido, a venda representa o tácito início de uma aliança e o primeiro passo para o estabelecimento de um compromisso de defesa”; também o seguinte: “essas relações geradas pelas vendas de armas são os equivalentes modernos dos tratados formais de defesa.”

de defesa com custos razoáveis para toda a economia nacional (PERON, 2011). Essa tendência favorável às exportações é visível, seja em países com controle estatal da produção de armas, em países com importante participação das corporações privadas, ou em países com indústrias de defesa mistas ou público-privadas. Todavia, é importante ponderar que a manutenção de uma indústria de defesa viável é percebido como um importante objetivo geoestratégico e de inserção internacional competitiva (MORAES, 2011).

Nesse contexto, outros atores econômicos, além do Estado e das grandes corporações, também apresentam vínculos e interesses diretos na composição e desenvolvimento da indústria de defesa, dentre outros: os militares, os sindicatos, os políticos, os engenheiros, as associações de empresários. Todos eles procuram expandir os gastos em defesa e favorecem as exportações como alternativa legítima da indústria local. Todavia, o pragmatismo comercial imperante no mercado internacional de armas sugere que: se um fornecedor se nega a transferir as armas demandadas pelos clientes, outros fornecedores seguramente os atenderão (KAPSTEIN, 1992).

Os arautos da indústria de defesa nacional também ponderam que, além de reduzir os custos unitários da produção, as exportações também podem ser importantes na difusão de conhecimentos científico-tecnológicos para além de o uso militar, erigindo-se em palanca de desenvolvimento da economia nacional (SILVA; PROENÇA JR., 2014). O caso do desenvolvimento de motores da Marinha, que posteriormente podem ser replicados na indústria naval civil, seria particularmente ilustrativa nesse argumento. Favorecer o balanço de pagamentos, preservar empregos altamente qualificados, ter acesso a divisas estrangeiras, desovar material obsoleto, manter os equilíbrios macroeconômicos, e favorecer o crescimento econômico, são outras ponderações normalmente apresentadas para justificar economicamente as exportações de armas produzidas localmente.

Em consequência, e ainda que possa parecer redundante, é pertinente insistir em que, de um lado, existe de parte dos fornecedores o interesse e o desejo de dispor de uma moderna indústria de defesa, e, de outro lado, a considerável pressão de exportar ou transferir armas, com intuito de criar economias de escala, reduzir os preços unitários dos sistemas de armamentos, manter o financiamento de novas pesquisas e, em geral, garantir a supervivência desse setor da economia nacional. As indústrias de aeronaves e de veículos blindados são particularmente dependentes das vendas ao exterior – observe-se que até um terço dos caças produzidos na França, por exemplo, acabam sendo exportados (PIERRE, 1982).

Paralelamente, entre os riscos ou desvantagens econômicas para os fornecedores de armas derivadas de uma excessiva dependência desses bens destacam-se os seguintes: (i) trata-se de um setor excessivamente subsidiado e protegido, (ii) existe uma fortíssima tendência ao secretismo e à corrupção (Feinstein, 2011), (iii) a falta de transparência e prestação de contas inter-institucional, (iv) a tendência à superprodução, (v) um excesso de exportações pode acabar reduzindo perigosamente os estoques de armas para as próprias forças armadas e atingindo negativamente a segurança internacional do Estado fornecedor, (vi) cada transferência deve equilibrar os benefícios econômicos com os eventuais riscos políticos e de segurança, (vii) a constituição de um desafortado e antidemocrático complexo industrial-militar (ROSEN, 1973), e (viii) os poderosos dilemas éticos no que diz respeito a busca do lucro em função da morte dos outros e/ou aos custos de oportunidades, principalmente na implementação de recursos públicos que eventualmente poderiam ser melhor utilizados em outras atividades mais produtivas, construtivas e humanitárias. Nessa linha, Feinstein (2011) conclui denunciando categoricamente o seguinte,

O comércio de armas – uma intrincada rede de correlações entre os mundos formal e cinzento; entre governos, corporações e criminosos – muitas vezes nos empobrece, não nós enriquece, nós desampara, e acabamos sendo governados não em nossos próprios interesses senão no interesse e no benefício de uma pequena, concentrada e influente elite, que se acha acima da lei, protegida pelo secretismo da segurança nacional e que não presta contas a ninguém. (FEINSTEIN, 2011, p. XXIX)

Sob a perspectiva dos receptores de armas também existem alguns dilemas econômicos correlacionados às transferências, principalmente quando se trata de vendas de armamentos a países com baixo desenvolvimento humano, com governos despóticos, e/ou com países que, simultaneamente, também são receptores de ajuda para o desenvolvimento. Mesmo sem pretender adotar uma postura excessivamente paternalista, cínica ou moralista, parece evidente que os governos dos países com desenvolvimento humano baixo ou meio-baixo deveriam continuar priorizando o seu desenvolvimento social e econômico, em lugar de importar armas – que poderiam, dependendo das circunstâncias, acabar erigindo-se em gasto improdutivo, oneroso, e essencialmente espúrio. Nesse sentido, é plausível implementar algumas iniciativas conjuntas de regulação entre grupos de receptores e de fornecedores para controlar e limitar a transferência de armas sofisticadas em uma macrorregião específica do planeta. Em consequência, somente

propostas de limitações multilaterais de transferências de armas, com apoio de receptores e fornecedores, poderão ser verdadeiramente efetivas.

Observe-se que certos países receptores justificam suas compras em função de critérios de economia-política, de segurança econômica, de estímulo ao desenvolvimento econômico, de formação de recursos humanos, de desenvolvimento regional, de modernização da infraestrutura econômica, e de defesa da população e dos recursos naturais. Todos eles apresentados como aspectos fundamentais para a consecução de outros objetivos de interesse comum tanto das sociedades quanto dos Estados (BRZOSKA; OHLSON, 1987).

No caso brasileiro, por exemplo, argumenta-se que o acesso à tecnologia armamentista de ponta estrangeira e os acordos de coprodução podem acabar sendo muito positivos para a economia, em função das eventuais possibilidades de difusão daqueles conhecimentos inicialmente militares para o setor civil da indústria – isto é, uma gradual internalização da tecnologia militar estrangeira para setores civis da economia nacional (DAGNINO, 2010). Vale reiterar que, nestes casos, os países receptores de armas e tecnologias de produção de ponta podem vir a transformar-se em futuros exportadores de armas para terceiros mercados (BRASIL, 2008; BRASIL, 2012).

## **V. O Brasil e a França na dinâmica das transferências de armas: evolução recente**

O Brasil e a França são dois importantes atores no mercado internacional de transferência de armamentos – isto é, de *major weapons* –, especialmente desde a década de 1970. A política de *Grandeur de la France* impulsionada pelo general Charles de Gaulle, de um lado, e o Pragmatismo Responsável proposto pelo general Ernesto Geisel, de outro lado, convergiam claramente na questão da soberania, da autonomia e da independência em termos de inserção internacional, mesmo na época da bipolaridade global no sentido Leste-Oeste. Estrategistas, políticos, militares, acadêmicos e outras autoridades de ambos os países – mesmo levando em consideração as diferenças de regimes políticos imperantes na França e no Brasil – entendiam que para manter aqueles ideais e aspirações era necessária, dentre muitas outras qualidades, a formulação e implementação de políticas externas e de defesa mais autônomas e equidistantes. Nessa linha, tanto para garantir a segurança quanto para conseguir alguma projeção de poder regional e global, a manutenção da indústria nacional de defesa era considerada crucial. Afinal,

argumentavam os porta-vozes da época, uma potência precisaria manter a capacidade de produzir em casa – e sem depender de fontes externas mais ou menos incertas – os armamentos necessários para garantir a sua própria supervivência, tudo isso em um mundo imperfeito, anárquico e potencialmente perigoso (DAVID, 2001; KOLODZIEJ, 1987; BRIGAGÃO, 1984; PROENÇA, 2011).

Com efeito, mesmo com regimes políticos contrastantes – democracia na França e autoritarismo-burocrático no Brasil –, ambos os países se consideravam *primus inter pares*, isto é, potências regionais, nos respectivos continentes e alhures. Também, na década de 1970, tanto Paris quanto Brasília pareciam estarem dispostos a divergir com a potência hegemônica do bloco ocidental – isto é, com os Estados Unidos –, na procura de uma inserção independente e soberana. Paralelamente, ambas as potências capitalistas também estavam dispostas, quando necessário, a resistir desígnios de natureza geopolítica da União Soviética, da China, e de outros países de orientação socialista. Nesse diapasão, autoridades brasileiras e francesas acompanharam também o desenvolvimento do mundo afro-asiático e da América Latina. E foi nessa abrangente região do mundo em desenvolvimento onde brasileiros e franceses conquistaram muitos clientes para suas respectivas indústrias de defesa (PIERRE, 1982; PROENÇA, 1993).

A possibilidade de transferir armas para seus próprios clientes – e eventualmente seus aliados – foi uma das alternativas a disposição dos tomadores de decisões sobre política externa, com intuito de fazer-se ouvir e ganhar divisas e acesso a recursos externos no cenário internacional. Sob outra perspectiva, cumpre destacar que diferentes porta-vozes franceses e brasileiros também chegaram a declarar em numerosas oportunidades que o propósito fundamental de exportar e transferir para o exterior armas e outras tecnologias de uso militar – inclusive licenças de fabricação – normalmente não era fundamentado única ou exclusivamente em critérios políticos ou estratégicos, como acontecia sim com muitas das transferências de norte-americanos e soviéticos na mesma época. Quase sempre, as exportações de armas de fabricação brasileira e francesa eram justificadas na necessidade de criar economias de escala que permitissem abaratar os custos unitários de produção, inclusive para o consumo doméstico desses bens – isto é, para o aparelhamento das próprias forças armadas. Nesse sentido, as considerações de natureza econômico-comercial quase sempre eram decisivas no processo de autorização de exportação de material de emprego militar (KAPSTEIN, 1992).

O assunto tornou-se sumamente importante, já que o mercado interno de ambos fornecedores realmente tornava economicamente inviáveis empreendimentos autárquicos de alta tecnologia, que demandavam a mobilização de enormes recursos humanos, científicos, financeiros, tecnológicos e materiais, para abastecer as próprias forças – inclusive no caso dos submarinos, assunto de particular interesse para os fins do presente artigo. Tal situação, aliás, era enfrentada por quase todos os outros grandes fornecedores de armas, com a possível exceção dos Estados Unidos e da União Soviética (BLECHMAN, 1990; MORAES, 2011). Nesse diapasão, Pierre (1982) pondera o seguinte:

Até o máximo possível, a França [e o Brasil] deve[m] ter a capacidade de equipar suas próprias forças armadas sem depender de incertas fontes exteriores de fornecimentos. Com o propósito de manter essa habilidade de construir suas próprias armas, a França [bem como o Brasil] devem exportar armas, já que a demanda interna dessas armas é insuficiente para justificar a existência da indústria da defesa em termos econômicos. A exportação das armas, em consequência, torna economicamente possível uma prioridade política da nação. (PIERRE, 1982, p. 86)

Neste contexto global e regional, tanto a saída francesa do comando unificado da Organização do Tratado do Atlântico Norte, Otan, em 1966, quanto a denúncia do acordo militar brasileiro-estadunidense, em 1977, se erigiram em acontecimentos marcantes na inserção internacional de segurança de ambos os Estados, especialmente no tocante à formulação e implementação de suas respectivas políticas de transferência de armas. Cumpre adiantar que as próprias políticas brasileiras e francesas de transferência de armas, em particular, e de estímulos à indústria de defesa, em geral, eram bastante semelhantes e convergentes (CONCA, 1993; PROENÇA, 1993; FRANCO-JONES, 1988).

Com efeito, a partir de 1973, as transferências de armas brasileiras foram realizadas no marco da denominada Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar – Pnemem (DOMÍNGUEZ, 2011). Resumidamente, a Pnemem definiu os critérios e procedimentos que deveriam ser observados pelos atores, tanto brasileiros quanto estrangeiros, com vínculos e interesses na temática. Segundo um documento diplomático de 1977, essas diretrizes incluíam um decálogo altamente significativo e que merece ser transcrito por extenso,

I. Por sua própria natureza, as exportações de material de emprego militar destinado a países em atrito implicam responsabilidade política irrecusável do Governo do país exportador, em virtude de suas possíveis consequências no relacionamento entre as nações adversárias e potencial

que encerram de agravamento e acirramento de posições, suporte de hostilidade armada e perturbação maior da ordem e da harmonia internacionais;

II. Podem-se apresentar inconvenientes políticos, aquelas exportações, como todas as da mesma natureza, também são suscetíveis de conter vantagens políticas diversas, além das imediatas de ordem econômica, industrial e propriamente comercial [...];

III. Sempre em tese, tal como a decisão de fornecer, a decisão de não fornecer determinado equipamento tem implicações políticas. A negativa de fornecer pode apresentar desvantagens nas relações bilaterais com o país interessado e mesmo em termos de política externa global do País;

IV. Em uma mesma operação podem conviver repercussões políticas negativas e oportunidades políticas positivas, as primeiras predominando, mas não excluindo as segundas. Eventualmente, as vantagens políticas inferiores, acrescentadas às vantagens econômicas imediatas, podem suplantar inconvenientes políticos que de outra forma desaconselhariam a exportação;

V. As vantagens comerciais de fornecimento determinado, em termos de rendimento econômico intrínseco ou multiplicador de vendas no mesmo ou outros mercados, podem, em perspectiva mais mediata, converter-se em vantagens também políticas [...];

VI. O comportamento dos demais fornecedores deve pesar na consideração das vantagens e desvantagens políticas de fornecimento determinado. O não fornecimento pelo Brasil pode evitar indesejável envolvimento político em atrito que lhe trairia desgaste, mas não impedirá, onde existirem fornecimentos alheios, presença maior material bélico na área em conflito;

VII. Poderá ocorrer situação em que seja aconselhável assegurar o próprio Brasil fornecimento em princípio desvantajoso politicamente (e mesmo no plano comercial), mas necessário para evitar-se que terceiro fornecedor assumira condição de influir em conflito suscetível de afetar interesses políticos brasileiros;

VIII. Também poderá ocorrer situação na qual se recomende fornecimento para evitar seja comprado, a terceiros, equipamento cujas características tornem sua presença no mercado importador inconveniente para os interesses políticos e de segurança do País e de suas relações com os países em atrito, atual ou potencial, com o da importação [...];

IX. Para o exportador de armas o melhor cliente é, por definição, o que se encontra em dificuldades. O princípio mereceria numerosas qualificações, mas como regra o mercado para emprego militar cresce em razão direta da instabilidade interna ou nas relações externas do país comprador. Trata-se de realidade penosa, mas inelutável e que não pode decerto ignorar ou desmerecer na execução de uma política concebida para estimular as exportações nacionais de material de uso por Forças Armadas;

X. O princípio pode ser falacioso e já foi aplicado interessadamente em numerosas ocasiões. Pode, não entanto, surgir, como já surgiu, situação em que o fornecimento de material de emprego militar a países em conflito contribua para encaminhar negociações de outra forma inviáveis

ou preservar um *status-quo* insatisfatório mais ainda assim de relativa tranquilidade.<sup>3</sup>

O reconhecimento mais ou menos explícito do princípio da ‘responsabilidade política irrecusável do Governo do país exportador’ é sumamente importante. Essa constatação confirma que a transferência de armas é mesmo um tópico sumamente relevante e sensível da política externa regional e/ou global tanto do país fornecedor quanto do país receptor de armas (PUNGS, 1989; DOMÍNGUEZ, 2009). Cumpre acrescentar que na experiência brasileira o uso geopolítico da transferência de armas foi evidente no caso de Suriname, em 1983, para afastar o regime de Desiré D. Bouterse da influência cubano-soviética. Também no caso do Paraguai, durante a década de 1970, para garantir uma alta e crescente simpatia do governo de Alfredo Stroessner para com o Brasil – assunto de grande relevância no marco da construção da usina de Itaipu, além das relações triangulares com a Argentina –; e em menor medida com o Chile do general Augusto Pinochet, nesse caso com intuito de quebrar o relativo isolamento de Santiago, atender as demandas de produtos militares daquele governo – isto é, de armas que em numerosos casos acabaram sendo utilizadas na repressão interna contra os opositores do renegado governo chileno da época –, além de assegurar um importante aliado na dinâmica geopolítica inter-regional predominante na América do Sul (GUEDES DE OLIVEIRA, 2011; DOMÍNGUEZ, 1998; ASANO; NASCIMENTO, 2015).

Paralelamente, no caso francês, prevaleciam critérios e procedimentos bastante semelhantes. Cumpre acrescentar que a determinação francesa de fabricar no próprio país todo o espectro de armas e procurar uma autossuficiência virtualmente completa – desde a munição até as armas nucleares – acabaram provocando – intencionalmente ou não – uma marcada necessidade de procurar ativamente mercados externos para seus sistemas de armamentos, especialmente de aeronaves de combate (KOLODZIEJ, 1987). Tal situação desembocou em uma considerável permissividade em relação aos clientes. Daí que muitas vezes as transferências francesas acabassem sendo questionadas, inclusive internamente. Esses questionamentos eram ainda mais consistentes quando se tratava de exportações de armas de fabricação francesa com destino a Estados criticados por violações aos direitos humanos – África do Sul, Argentina, China –, ou quando se praticavam estratégias comerciais pouco éticas – com frequentes denúncias de

---

<sup>3</sup> Antônio Francisco Azeredo da Silveira a Hugo de Andrade Abreu, Memorando secreto, Brasília, s.d. [circa, maio de 1977], Arquivo do Ministério das Relações Exteriores, Pasta Especial PNEMEM-El Salvador. Conferir: Pungs (1989) e Domínguez (2011).

subornos a agentes públicos nos países receptores (FEINSTEIN, 2011; ERICKSON, 2015; GARCIA, 2011; MUNIZ; PROENÇA, 2013).

Nesse diapasão, os franceses não duvidaram de exportar armas a países teoricamente rivais ou em conflito – eis os casos da China e Taiwan, da Índia e do Paquistão, ou de Israel e os árabes. Considerações geopolíticas também prevaleceram nas transferências de armas de fabricação francesa para as antigas colônias da metrópole no continente africano; obviamente tais transferências tinham implícito o intuito de manter alguma influência nos governos e nos estamentos militares das novas nações independentes e francófonas. Observe-se que o sucesso na exportação de armas francesas a países afro-asiáticos e latino-americanos não se repetiu nas reiteradas tentativas de transferências para outros países europeus – com exceção parcial das transferências para a Alemanha Ocidental e Espanha. Esses fracassos se explicavam em virtude dos esforços de padronização de armamentos nos países da Otan, em benefício das armas de fabricação estadunidense – eis o caso da derrota do Mirage F-1 em muitas concorrências de países da Europa Ocidental, em benefício do estadunidense General Dynamics F-16. Daí que não poucas das transferências francesas – e em menor medida também algumas transferências brasileiras<sup>4</sup> – acabassem sendo muitas vezes questionadas no cenário internacional (Pierre, 1982).

O Brasil e a França durante as décadas de 1970 e 1980 foram, simultaneamente, aliados e concorrentes no mercado de transferência de armas. De um lado, desde 1968, o Brasil aceitou comprar jatos Mirage produzidos na França. E até 2010, diferentes versões desse jato francês foram a coluna vertebral da defesa aérea brasileira. No campo naval e terrestre também teve importantes contribuições francesas – particularmente em helicópteros. Entretanto, ainda naquela época, ambos os países também foram concorrentes em terceiros mercados, especialmente no Oriente Médio e norte de África. O Iraque de Saddam Hussein e a Líbia de Muammar Gaddafi foram clientes muito importantes para as indústrias de defesa do Brasil e da França. Daí que alguns analistas tivessem sugerido a existência de uma política de acordos conhecida como ‘armas X petróleo’. Isto é, num contexto de forte dependência brasileira e francesa de energia estrangeira – principalmente de petróleo e urânio –, os Estados ricos em hidrocarbonetos daquela região eram clientes com alto potencial de intercâmbio (BRZOSKA; OHLSON, 1987). Nessa

---

<sup>4</sup> Em 19 de junho de 2017, o governo brasileiro sustou a autorização de exportação de bombas de gás lacrimogênio, fabricadas pela empresa Condor, à Venezuela, após as denúncias da oposição daquele país. Segundo informações da imprensa, a referida decisão também visava mostrar o desacordo do governo brasileiro diante da repressão político-social do governo do presidente Nicolás Maduro (JORGE, 2017).

linha, a guerra entre o Iraque e o Irã (1980-1988), mesmo que provocando a morte de um milhão de soldados, acabou sendo um grande acontecimento catalizador para dinamizar as transferências de ambos os países – vale acrescentar que o Iraque chegou até mesmo a financiar o desenvolvimento de armas convencionais em território brasileiro.

Nem o socialismo de François Mitterrand, nem a Nova República de José Sarney, complicaram ou obstaculizaram os negócios e a transferência de armas francesas e brasileiras para o Iraque e para a Líbia, dentre outros países. Ao contrário, ambas as capitais afirmavam que não impunham onerosas condições políticas ou comerciais aos seus eventuais compradores. E em certos casos, o Brasil e a França concederam linhas de crédito para auxiliar na confirmação das transferências. Assim, a década de 1980 foi um período de bonança e prosperidade nesse setor das respectivas economias nacionais. Ambos os países chegaram a formar parte do grupo dos dez maiores exportadores mundiais de *major weapons* (KOLODZIEJ, 1987; FRANCO-JONES, 1988).

Em geral, as armas brasileiras e francesas tiveram uma boa acolhida e um bom desempenho nos campos de batalha. E quase sempre essas armas foram utilizadas pelos iraquianos, líbios e outros contra adversários dotados de armas procedentes de outros países – isto é, de armas soviéticas, chinesas, norte-americanas, argentinas, israelenses, coreanas, dentre outras. Contudo, teve episódios em que armas de fabricação brasileira e francesa – e utilizadas por combatentes de terceiros países – entraram em conflito. Tal foi o caso das ‘invasões’ líbias ao Chade repelidas pelo exército francês, em 1983-1984, e também na segunda guerra do Golfo, em 1991.

Cumprir reiterar que esse sucesso internacional se fundamentou no explícito apoio dos respectivos governos às transferências. Nesse diapasão, Ethan Kapstein (1991) chegou a afirmar o seguinte:

Somente a França, entre os maiores exportadores ocidentais, tem integrado as vendas de armas e a política exterior ao mesmo grau que o Brasil. Os franceses, quanto os brasileiros, acreditam que a exportação de armas cumpre objetivos nacionais econômicos e de segurança. Pode-se discutir que a França, quanto o Brasil, têm buscado também conscientemente desafiar a dominação das superpotências da política mundial. Mais ainda, em ambos os países as decisões políticas em relação à transferência de armas são feitas por um pequeno grupo de funcionários, sendo o debate público quase inexistente. (KAPSTEIN, 1991, p. 213)

Seja como for, o encerramento da guerra Irã-Iraque, a queda do Muro de Berlim e o fim da Guerra Fria – bem como a resolução de alguns conflitos regionais influenciados pela confrontação Leste-Oeste – provocaram uma drástica e dramática recomposição da demanda de material de emprego militar de fabricação brasileira e francesa (BITZINGER, 1994; DEVORE, 2013; HAYWARD, 2001). No caso brasileiro, a indústria da defesa entrou uma severa crise após o virtual calote que o governo iraquiano de Saddam Hussein provocou ao desconhecer dívidas com certas empresas. Igualmente a tentativa de impulsionar uma ruptura tecnológica de altíssimo custo não foi bem-sucedida (ACUÑA; SMITH, 1994). Eis o paradigmático caso de Engenheiros Especializados, Engesa, situação que acabou provocando a falência e o encerramento da mesma, em 1993.

Outras empresas fortemente dependentes do financiamento público brasileiro – numa época particularmente difícil da economia nacional – também experimentaram uma grave crise que resultou em uma severa contração do complexo industrial-militar (Franco-Jones, 1993). Assim, em poucos anos muitas empresas do setor de defesa – como Embraer e Avibras – tentaram uma reconversão para a indústria civil, com diversos graus de sucesso. Destarte, em um curto período de tempo a indústria de defesa do Brasil definhou, situação que se prolongou, pelo menos, até o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) (DAGNINO, 2010; ANDRADE *et al*, 2016; SOUZA, 2015; VILLA, 2012).

No caso dos franceses, essa época também foi muito difícil para sua indústria de defesa. Nesse contexto, Paris tentou compensar numa isolada China pós-Tiananmen, na Índia, e em outros países da região Ásia-Pacífico as perdas de clientes na região do golfo Pérsico – que passaram a ser abastecidos preferencialmente por armas de fabricação estadunidense e britânica (BITZINGER, 2003; JAMES, 2005; PHYTHIAN, 2010). Paralelamente, os franceses – assim como com os russos e os chineses – têm sido acusados de resistir aos projetos de embargos multilaterais ou aos acordos de regulação e controle das transferências de armas – inclusive o *Arms Trade Treaty*, de 2013, ou acordos intra-europeus sobre a temática (FUKUI, 2015; VLACHOS-DENGLER, 2015; BARRINHA, 2010). A alta dependência da indústria de defesa francesa do mercado externo torna-a muito vulnerável e sensível destas exportações – mesmo quando se trata de clientes desafortunados e polêmicos no cenário internacional (BITZINGER, 2009; MAWDSLEY, 2008; JAMES, 2002). Nessa linha, Pierre (1982) de forma clarividente alertava o seguinte:

A indústria francesa de defesa está, assim, numa situação paradoxal. Demandas para exportações nunca tinham sido tão altas, e ela é um dos setores mais brilhantes no meio de uma situação econômica geral de estagnação. A autonomia nacional tem sido mais ou menos mantida até o presente. Contudo, ao tornar-se tão dependente das exportações dessas armas, a indústria de defesa é cada vez mais vulnerável diante das flutuações e incertezas das demandas no mercado internacional de armamentos. E se as transferências de armas ao exterior começam a declinar, seja pela saturação dos mercados ou pela crescente concorrência de parte dos outros fornecedores, isso teria graves consequências para a política externa e para a segurança nacional da França, como está se perfilando na atualidade. Destarte, a autonomia e a independência tão altamente valorizadas poderia acabar sendo gravemente ameaçada. O sucesso atual da França, por via de consequência, pode acabar servindo para mascarar – e até para agravar – as dificuldades do futuro. (PIERRE, 1982, p. 98)

Na última década, sobretudo durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva e de Nicolas Sarkozy (2007-2012), as transferências de armas francesas para o Brasil aumentaram significativamente. Essa parceria no campo da defesa resultou em negócios bastante vultosos (GRIMMETT; KERR, 2012). Segundo o Stockholm International Peace Research Institute, Sipri, entre 1992 e 2009, o Brasil foi o décimo comprador de armas de fabricação francesa no mundo, com aquisições orçadas em EUA\$1,4 bilhões (MORAES, 2011). As transferências incluíram aeronaves Mirage 2000, o porta-aviões São Paulo, satélites e helicópteros. Essas transferências poderiam ter sido ainda maiores na hipótese, não confirmada, da aquisição de aeronaves Rafale para a força aérea brasileira – contrato que, finalmente, foi assignado à empresa sueca Saab e seu jato Gripen.

Assim, a longa parceria brasileiro-francesa no campo da defesa e, especificamente, na transferência de armas, favoreceu a construção de confiança e resultou na assinatura de numerosos acordos bilaterais no setor (SILVA; PROENÇA, 2014). O caso mais emblemático é certamente sobre a construção de quatro submarinos da classe Scorpène – de tecnologia francesa – em território brasileiro, assunto de grande relevância para os fins do presente artigo, e que será explorado na seguinte parte do texto.

Em síntese, parece evidente que o Brasil e a França convergem em muitos aspectos das políticas de transferência de armas (BROMLEY; WEZEMAN, 2013; MATHIAS; CRUZ, 2009). Na atualidade, ambos os países se consideram amigos, aliados e parceiros estratégicos globais. Tal situação gera importantes e positivas sinergias. Consequentemente, no marco da construção

dos submarinos brasileiro-franceses, as perspectivas do relacionamento são construtivas para dois países que pretendem continuar procurando uma inserção internacional independente e soberana.

## **VI. A parceria brasileiro-francesa na política das transferências de armas: o caso do submarino Scorpène**

No contexto da denominada Estratégia Nacional de Defesa brasileira, anunciada em 2008, durante o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, um dos principais exemplos de cooperação brasileiro-francesa no campo da transferência de armamentos está relacionado com a construção de quatro submarinos da classe Scorpène – ou Marlim, Peixe-leão –, bem como um quinto submarino de propulsão nuclear (ANDRADE *et al*, 2016; DAGNINO, 2010). Esses sistemas de armamentos formam parte do Programa de Desenvolvimento de Submarinos – Prosub –, proposto pela Marinha do Brasil (ROSENDO; PEDONE, 2016; GERALDO; COSSUL, 2016). Tanto a Estratégia Nacional de Defesa quanto o Programa de Desenvolvimento de Submarinos procuram uma gradual modernização e reaparelhamento das forças armadas, em geral, e da força naval, em particular. Todavia, esses documentos colocam diretrizes muito claras no que diz respeito à imperativa transferência de tecnologias para dinamizar a indústria de defesa brasileira. Em termos operativos, isso significa que uma parcela muito significativa da produção dos submarinos deverá ser construída em estaleiros localizados em território brasileiro. A esse respeito Mark Bromley e Siemon Wezeman (2013) ponderam o seguinte:

Os países importadores de armas algumas vezes demandam um substancial envolvimento das suas próprias indústrias na produção e na manutenção das armas adquiridas. Através desses acordos, os países importadores pretendem utilizar as importações de armamentos como recursos para fortalecer e incrementar suas próprias indústrias de defesa, tanto para satisfazer a demanda interna quanto para exportações. Por exemplo, o Brasil está ativamente procurando vantagens para sua própria indústria nacional de defesa pela via da inclusão de amplos acordos de transferência de tecnologia numa série de grandes contratos de importações assinados nos anos recentes. Em muitos desses casos, esse envolvimento da indústria nacional de defesa é condição *sine qua non* para qualquer contrato, e a demanda é em alguns casos uma obrigação legal para cada grande aquisição de armas estrangeiras. (BRMLEY; WEZEMAN, 2013, p. 28)

Nessa linha, a empresa francesa Direção de Construções Navais e Serviços – DCNS – aceitou, em setembro de 2009, assumir, conjuntamente com um parceiro brasileiro – neste caso, a

Itaguaí Construções Navais, subsidiária da empreiteira Odebrecht –, e sob constante supervisão da Marinha do Brasil, o contrato para a construção dos referidos submarinos. O contrato em questão está orçado em aproximadamente sete bilhões de euros, a serem executados em um período de 15-20 anos. No interlúdio, os quatro submarinos Scorpène começaram a serem construídos, e se aguarda que o primeiro destes seja finalizado até o final de 2020. É bastante provável que os outros três submarinos sejam finalizados até o ano de 2027.

O submarino Scorpène tem sido um bom projeto de exportação da DCNS. Além do Brasil, outros países como a Índia, o Chile, Malásia e mais recentemente a Austrália contrataram a transferência desse submarino – sendo que no caso indiano, assim como no caso brasileiro, a construção dos submarinos está sendo realizada em território daquele país asiático. Grosso modo, trata-se de um submarino muito versátil e que permite adaptar-se às necessidades – e aos orçamentos – dos potenciais clientes. Isto é, o desenho do Scorpène pode ser ajustado para atender às demandas e às condições impostas pelos clientes, particularmente no caso dos sonares, dos motores, dos sistemas de comunicação, dos armamentos, e da hidrodinâmica.<sup>5</sup>

No caso brasileiro, propõe-se que esse núcleo de submarinos classe Scorpène possa vir a substituir submarinos britânicos e alemães adquiridos em décadas passadas e atualmente considerados obsoletos em muitos aspectos (ROSENDO; PEDONE, 2016; GERALDO; COSSUL, 2016). Nesse diapasão, certos analistas sugerem que, até 2050, o Brasil poderia contar com uma frota de 10-12 submarinos convencionais Scorpène e um ou dois submarinos de propulsão nuclear – esse último, uma antiga aspiração de um setor da Marinha do Brasil, desde a década de 1970. Nessa hipótese, o Brasil manteria o rango de importante potência naval latino-americana – junto às marinhas do Chile, do Peru, do Equador, da Venezuela, e da Colômbia. Igualmente, o Brasil poderá defender melhor seus consideráveis espaços oceânicos, bem como projetar poder na bacia do Atlântico Sul e alhures (VILLA, 2012).

Vale acrescentar que essa parceria brasileiro-francesa parece ser de longo prazo e pode vir a implicar outros projetos no campo da segurança e da defesa, bem como resultar em desdobramentos em outras dimensões da agenda bilateral e multilateral. Igualmente, essa

---

<sup>5</sup> Em 29 de agosto de 2016, o jornal *The Australian* publicou manchete sobre um massivo vazamento de informações técnicas relacionadas ao projeto Scorpène que está sendo construído pela DCNS na Índia. Trata-se de 20 mil páginas de dados altamente sensíveis sobre os submarinos indiano-franceses, particularmente no que diz respeito às capacidades de camuflagem e ocultação (*stealth*), de coleta de dados de inteligência, e de outras capacidades de combate. Naturalmente, esses vazamentos devem causar algum tipo de preocupação das marinhas de guerra que adquiriram o submarino Scorpène (STEWART, 2016).

crescente interdependência entre as partes poderia – e deveria – estimular os contatos e trocas econômicas, sociais e culturais entre os povos e governos.

Paralelamente, ainda é tema de debate verificar se será possível transferir o projeto do Scorpène fabricado no Brasil para outros eventuais clientes sul-americanos ou de outros continentes. O assunto é importante ao lembrar que normalmente os Estados procuram realizar economias de escala e reduzir os custos para as aquisições das próprias forças armadas, viabilizando assim os respectivos empreendimentos.

Igualmente, resta saber até que ponto o pesado investimento brasileiro – em uma época de grave recessão econômica e de evidente turbulência político-social – poderá atingir os diferentes projetos ligados à Estratégia Nacional de Defesa, em geral, e ao Programa de Desenvolvimento de Submarinos, em particular. Todavia, parece pertinente lembrar que ainda não está clara a compensação desses investimentos pela via da difusão a outros setores civis da economia nacional. O assunto é importante, já que durante muito tempo o setor da defesa foi excessivamente protegido e subsidiado com escassos recursos estatais, além de ser muito pouco transparente (PROENÇA, 1993).

## **VII. Considerações finais**

A construção conjunta de submarinos erige-se em um dos últimos capítulos de uma parceria centenária, iniciada pelo menos desde a época da missão militar francesa no Brasil entre 1919 e 1940. E este estudo sugere que a convergência entre as partes no campo da inserção internacional de segurança continuará sendo vigorosa no futuro próximo. As implicações – bilaterais e multilaterais – decorrentes desta convergência estratégica entre as indústrias de defesa e das próprias políticas de transferência de armas são sumamente significativas e, em geral, parecem ser convergentes com a hipótese do artigo.

Resumidamente, cumpre insistir na relevância do problema-objeto sob a perspectiva da evolução da sociedade internacional, especialmente desde a década de 1970. Nesse diapasão, as indústrias de defesa do Brasil e da França receberam estímulos políticos, econômicos e de segurança para procurar uma rápida internacionalização. Assim, em poucos anos, ambos os países estavam entre os dez principais exportadores de armamentos do mundo. Durante os alvissareiros anos da década de 1980, Brasília e Paris procuraram se constituir em atores

geopolíticos independentes e em verdadeiras potências regionais. Em ambos os casos, a continuidade dos respectivos complexos industriais-militares era apresentado como crucial no contexto dos desígnios e das aspirações de liderança e de prestígio regional e global.

Seja como for, após a queda do muro de Berlim e de eventos subsequentes, as indústrias de defesa de ambos os países experimentaram sensíveis e drásticas mutações (ACUÑA; SMITH, 1994; BITZINGER, 2009; JAMES, 2005; VLACHOS-DENGLER, 2015). No caso brasileiro, a indústria da defesa amargou um longo período de virtual estagnação que se prolongou, pelo menos, até a promulgação da denominada Estratégia Nacional de Defesa, em 2008. Desde então, o Estado brasileiro tem implementado ações para reequipar as forças armadas, e simultaneamente dinamizar a indústria de defesa local, bem como atualizar as políticas de transferência de armas (ANDRADE *et al*, 2016; DEVORE, 2013; HAYWARD, 2001).

Nesse novo contexto, a parceria brasileiro-francesa no campo das relações de segurança internacional alcançou um patamar mais elevado e relevante, demonstrado principalmente na construção conjunta de submarinos, helicópteros e satélites militares. A esse respeito, cumpre lembrar junto a Andrew Pierre (1982, p. 3) que: “As vendas de armas são muito mais do que um acontecimento econômico, um relacionamento militar, ou um desafio aos controles de armamentos; as vendas de armas são política externa não sentido mais abrangente do termo.”

Em consequência, é evidente que a sociedade internacional tem oferecido a ambos os países tanto oportunidades como restrições para a expansão das transferências. Outrossim, não parece incorreto lembrar que os consideráveis investimentos realizados pelos governos da França e especialmente do Brasil – em uma época de crise econômica – não deixam de colocar alguns dilemas éticos de difícil resolução (ERICKSON, 2015; FEINSTEIN, 2011; GARCIA, 2011). Destarte, as inserções internacionais de segurança de ambos os países parecem positivas, porém não poderão escapar do realismo e do pragmatismo próprio do setor da defesa.

### **VIII. Referências Bibliográficas**

ACUÑA, Carlos; SMITH, William C. A Política da ‘Economia Militar’ no Cone Sul: Análise Comparativa da Democracia e da Produção de Armas na Argentina, no Brasil e no Chile. **Contexto Internacional** 16 (1): 7-52, 1994.

ANDRADE, Israel *et al.* **O Fortalecimento da Indústria de Defesa do Brasil. Texto para Discussão 2182.** Rio de Janeiro: Ipea, 2016.

ASANO, Camila; NASCIMENTO, Jefferson Nascimento. Arms as foreign policy: the case of Brazil. **Sur** 12 (22): 39-50, 2015.

BARRINHA, André. Moving towards a European Defense Industry? The Political discourse on a changing reality and its implications for the future of the European Union. **Global Society** 24 (4): 467-485, 2010.

BITZINGER, Richard. **The modern defense industry.** Santa Monica: Praeger, 2009.

\_\_\_\_\_. **Towards a Brave New Arms Industry?** Londres: Routledge, 2003.

\_\_\_\_\_. The Globalization of Arms Productions: The Next Proliferation Challenge. **International Security** 19 (2): 170-198, 1994.

BLECHMAN, Barry. **The Politics of National Security.** New York: Oxford University Press, 1990.

BRASIL. **Libro Branco da Defesa Nacional.** Brasília: Governo Federal, 2012.

BRASIL. **Estratégia Nacional de Defesa.** 2ª ed. Brasília: Governo Federal, 2008.

BRIGAGÃO, Clovis. **O Mercado da Segurança: Ensaio sobre Economia Política da Defesa.** Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1984.

BROMLEY, Mark; WEZEMAN, Siemon. **Current Trends in the International Arms Trade and Implications for Sweden.** Estocolmo: Sipri, 2013.

BRZOSKA, Michael; OHLSON, Thomas. **Arms Transfers to the Third World, 1971-85.** Oxford: Oxford University Press e Sipri, 1987.

CONCA, Ken. O Brasil na Economia Global de Armamentos. In: Domício Proença Jr. (ed), **Uma Avaliação da Indústria Bélica Brasileira: Defesa, Indústria e Tecnologia.** Rio de Janeiro: Grupo de Estudos Estratégicos/Fórum de Ciência e Cultura/Universidade Federal do Rio de Janeiro. 73-111, 1993.

DAGNINO, Renato. **A Indústria de Defesa no Governo Lula.** São Paulo: Expressão Popular, 2010.

DAVID, Charles-Philippe. **A Guerra e a Paz/ Abordagens Contemporâneas da Segurança e da Estratégia**. Lisboa: Piaget, 2001.

DEVORE, Marc. Arms Production in the Global Village. **Security Studies** 22 (3): 352-572, 2013.

DOMÍNGUEZ, Carlos. O Brasil, a Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar – PNEMEM – e o comércio internacional de armas: um estudo de caso. **Tempo** 15 (30): 221-241, 2011.

\_\_\_\_\_. Armas Brasileiras na América Central: Um estudo sob a perspectiva da Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar – PNEMEM (1974-1991). **Varia História** 25 (41): 293-314, 2009.

DOMÍNGUEZ, Jorge. Seguridad, Paz y Democracia en América Latina y el Caribe: desafíos para la era de pos guerra fría. In: Jorge Domínguez (ed), **Seguridad Internacional, Paz y Democracia en el Cono Sur**. Santiago: Flacso/Chile and Washington: WWC. 13-48, 1998.

ERICKSON, Jennifer. **Dangerous Trade: Arms Exports, Human Rights, and International Reputation**. New York: Columbia University Press, 2015.

FEINSTEIN, Andrew. **The Shadow World: Inside the Global Arms Trade**. New York: Farrar, Strausand and Gioux, 2011.

FRANCO-JONES, Patrice. A Indústria Brasileira de Defesa em Crise. In: Domício Proença Jr (ed), **Uma Avaliação da Indústria Bélica Brasileira: Defesa, Indústria e Tecnologia**. Rio de Janeiro: Grupo de Estudos Estratégicos/Fórum de Ciência e Cultura/Universidade Federal do Rio de Janeiro. 299-327, 1993.

\_\_\_\_\_. ‘Public-private partnership’: Lessons from the Brazilian armaments industry. **Journal of Interamerican Studies and World Affairs** 29 (4): 41-68, 1988.

FUKUI, Yasuhito. The Arms Trade Treaty: pursuit for the effective control of arms transfer. **Journal of Conflict & Security Law** 0: 1-21, 2015.

GARCIA, Denise. Contestação de Normas e Ameaça à Paz e à Segurança Regional e Internacional: A Facilidade Excessiva de Acesso a Armas. **Contexto Internacional** 33 (2): 455-483, 2011.

GERALDO, Michelly Sandy; COSSUL, Naiane Inez. PROSUB: Tecnologia como Fator Estratégico para o Brasil e para a Segurança do Atlântico Sul. **Revista da Escola de Guerra Naval** 22 (1): 197-216, 2016.

GRIMMETT, Richard; KERR, Paul K. **Conventional Arms Transfers to Developing Nations, 2004-2011**. Washington: Congressional Research Service, 2012.

GUEDES DE OLIVEIRA, Marcos A. **Comparando a Defesa Sul-Americana**. Recife: Editora UFPE, 2011.

HAYWARD, Keith. The globalization of defense industries. **Global Politics and Strategy** 43 (2): 115-132, 2001.

JAMES, Andrew. European Military Capabilities, the Defense Industry and the Future shape of Armaments Co-operation. **Defense & Security Analysis** 21 (1): 5-19, 2005.

\_\_\_\_\_. Comparing European responses to defense industry globalization. **Defense Security Analysis** 18 (2): 123-143, 2002.

JORGE, Elianah. Brasil cancela venda de gás lacrimogêneo para a Venezuela. **Rádio França Internacional-RFI**, 23.6.2017. Disponível em: <http://br.rfi.fr/>. Acesso em 12 jul. 2017.

KAPSTEIN, Ethan. **The Political Economy of National Security**. Columbia: University of South Carolina Press, 1992.

\_\_\_\_\_. La Industria de Defensa del Brasil y el Sistema Internacional. **Revista Occidental** 8 (2): 205-227, 1991.

KOLODZIEJ, Edward. **Making and Marketing Arms: The French Experience and Its Implications for the International System**. Princeton: Princeton University Press, 1987.

MATHIAS, Suzeley; CRUZ, Eduardo. Defense and regional integration: the case of the Brazilian weapons industry. **Brazilian Review of Political Science** 4 (selected edition), 2009.

MAWDSLEY, Jocelyn. European Union Armaments Policy: Options for Small States. **European Security** 17 (2-3): 367-385, 2008.

MORAES, Rodrigo. **O Mercado Internacional de Equipamentos Militares: Negócios e Política Externa. Texto para Discussão 1596**. Brasília: Ipea, 2011.

MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JR, Domício. Armamento é Direitos Humanos: nossos fins, os meios e seus modos. **Sociedade e Estado** 28 (1): 119-141, 2013.

PERON, Alcides. **O Programa FX-2 da FAB: Um estudo acerca da possibilidade de ocorrências dos eventos visados**. Dissertação de Mestrado, Universidade de Campinas, 2011.

PHYTHIAN, Mark. **The politics of the contemporary trade in major conventional weapons**. In: George Kassimeris e John Buckley (eds), *The Ashgate Research Companion to Modern Warfare*. New York: Routledge. 165-182, 2010.

PIERRE, Andrew. **The Global Politics of Arms Sales**. Princeton: Princeton University Press, 1982.

PROENÇA JÚNIOR, Domício. Promessa tecnológica e vantagem combatente. **Revista Brasileira de Política Internacional** 54 (2): 173-188, 2011.

\_\_\_\_\_. Perfil Histórico-Bibliográfico da Indústria Bélica Brasileira. In: Domício Proença Jr (ed). **Uma Avaliação da Indústria Bélica Brasileira: Defesa, Indústria e Tecnologia**. Rio de Janeiro: Grupo de Estudos Estratégicos/Fórum de Ciência e Cultura/Universidade Federal do Rio de Janeiro. 7-54, 1993.

PUNGS, Reiner. **A Indústria de Armamento e a Política Externa Brasileira**. Dissertação de Mestrado, Universidade de Brasília, 1989.

ROSEN, Steven (org). **Testing the Theory of the Military-Industrial Complex**. Lexington: Lexington Books, 1973.

ROSENDO, Roberto Cezar; PEDONE, Luiz. PROSUB – Programa de Desenvolvimento de Submarinos: Contribuições para a Consolidação da Base Industrial de Defesa Marítima Brasileira. **Revista da Escola de Guerra Naval** 22 (1): 33-68, 2016.

SILVA, Édison; PROENÇA JR, Domício. An outline for military technological dynamics as restraints for acquisition, international cooperation and technological development. **Revista Brasileira de Política Internacional** 57 (2): 99-114, 2014.

SILVEIRA, Antônio Francisco Azeredo da. Memorandum para Hugo de Andrade Abreu (secreto). Brasília. *Circa* Maio de 1977. Arquivo do Ministério das Relações Exteriores, Pasta PNEMEM-El Salvador.

SOUZA, Deywisson Ronaldo Oliveira de. **O Imperativo Tecnológico e os Projetos Estratégicos de Defesa: uma análise dos programas de reaparelhamento das forças armadas nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff**. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal de Pernambuco, 2015.

STEWART, Cameron. Our French submarine builder in massive leak scandal. **The Australian**, 29.8.2016. Disponível em: [www.theaustralian.com.au](http://www.theaustralian.com.au). Acesso em 26 jan. 2017.

VILLA, Rafael; VIGGIANO, Juliana. Trends in South American weapons purchases at the beginning of the new millennium. **Revista Brasileira de Política Internacional** 55 (2): 28-47, 2012.

VLACHOS-DENGLER, Katia. The EDA and armaments collaboration. In: Nikolaos Karampekios e Iraklis Oikonomou (eds.). **The European Defence Agency**. Londres: Routledge. 84-101. 2015.

WEZEMAN, Pieter; WEZEMAN, Siemon. **Trends in International Arms Transfers, 2014**. Estocolmo: Sipri, 2015.

Recebido em: janeiro/2017.

Aprovado em: julho/2017.