

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO SOCIOECONÔMICO  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Letícia Hergert Voigt

**O comércio internacional de armas do Brasil na agenda de política externa dos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva.**

Florianópolis

2020

Letícia Hergert Voigt

**O comércio internacional de armas do Brasil na agenda de política externa dos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva.**

Trabalho Conclusão do Curso de Graduação em Relações Internacionais do Centro Socioeconômico da Universidade Federal de Santa Catarina como requisito para a obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Lucas Pereira Rezende.

Florianópolis

2020

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.

Voigt, Leticia Hergert

O comércio internacional de armas do Brasil na agenda de política externa dos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva. / Leticia Hergert Voigt ; orientador, Lucas Pereira Rezende , 2020.

96 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) - Universidade Federal de Santa Catarina, Centro Sócio Econômico, Graduação em Relações Internacionais, Florianópolis, 2020.

Inclui referências.

1. Relações Internacionais. 2. Política externa. 3. Política de defesa. 4. Armas. I. Rezende , Lucas Pereira . II. Universidade Federal de Santa Catarina. Graduação em Relações Internacionais. III. Título.

Letícia Hergert Voigt

**O comércio internacional de armas do Brasil na agenda de política externa dos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva.**

Florianópolis, 04 de dezembro de 2020.

O presente Trabalho de Conclusão de Curso foi avaliado e aprovado pela banca examinadora composta pelos seguintes membros:

Prof. Dr. Lucas Pereira Rezende  
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Anais Medeiros Passos  
Universidade Federal de Santa Catarina

Prof. Dr. Daniel Ricardo Castelan  
Universidade Federal de Santa Catarina

Certifico que esta é a **versão original e final** do Trabalho de Conclusão de Curso que foi julgado adequado para obtenção do título de Bacharel em Relações Internacionais por mim e pelos demais membros da banca examinadora.



Documento assinado digitalmente

Lucas Pereira Rezende

Data: 09/12/2020 14:31:00-0300

CPF: 061.259.866-75

---

Prof. Dr. Lucas Pereira Rezende  
Orientador

Florianópolis, 2020.



## **AGRADECIMENTOS**

A conclusão desse trabalho não seria possível sem o apoio dos meus pais, então a eles: muito obrigada por todo o incentivo, o amor, o apoio emocional e financeiro durante essa jornada de cinco anos. Obrigada às minhas irmãs que mesmo distantes sempre me incentivaram e estiveram presentes quando precisei. Igualmente à minha família pela preocupação e interesse em minha jornada e à meu namorado pela paciência e apoio.

Agradeço também aos amigos e colegas que fiz durante a graduação, especialmente Thayla, Catharina e Thayane, obrigada pelos intervalos, pelos desabafos, pelas palavras de incentivo e pela amizade. Ao LabTrans por todo o aprendizado e por ter me apresentado amigos para vida toda, como o Matheus e a Bruna. Aos professores da graduação por todo o conhecimento passado e especialmente ao professor Lucas, por me orientar na execução desse trabalho com atenção e dedicação.

Por último, mas não menos importante, agradeço à UFSC por ter sido minha a casa durante esses anos de graduação, por prover uma educação pública de qualidade, com acesso à alimentação, à biblioteca, às oportunidades de aprender outros idiomas, de participar de eventos e de trabalhar. Obrigada.

## RESUMO

O objetivo do presente trabalho é verificar e comparar ações de política externa referentes ao comércio internacional de armas do Brasil nos períodos de governo de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva. A partir das particularidades do comércio bélico, é verificada a sua importância estratégica e como é dependente de demanda por parte do Estado. O Brasil não possui essa demanda, configurando-se como dependente das operações de comércio exterior de armas. A partir do método histórico comparativo, é descrito fatores que explicam uma baixa articulação entre a política externa e de defesa no Brasil, que contribuiu para a situação de dependência brasileira e para a deslegitimação de ações de política externa voltadas a essas operações. O sigilo do Ministério das Relações Exteriores, fundamentado em legislação nacional, demonstra a complexidade do tema. As ações de política externa voltadas ao tema, seguiram a estratégia de autonomia pela participação, empregada por Fernando Henrique Cardoso, no contexto da adesão a regimes de desarmamento, enquanto persistiu uma síntese imperfeita com a política de defesa. Em contrapartida, a estratégia da autonomia pela diversificação, empregada no governo Lula da Silva, influenciou uma diversificação nas parcerias comerciais, maior incentivo às empresas do setor e para o reequipamento das Forças Armadas, em um contexto de melhora na articulação, ainda que insuficiente, entre as políticas públicas.

**Palavras-chave:** Armas. Política externa. Política de defesa.

## ABSTRACT

The objective of this paper is to verify and compare foreign policy actions related to the international arms trade in Brazil during the periods of Fernando Henrique Cardoso and Luiz Inácio Lula da Silva. Based on the particularities of the arms trade, its strategic importance and how it is dependent on demand from the State are verified. Brazil does not have this demand, configuring as dependent on foreign arms trade operations. Based on the historical comparative method, factors that explain a low articulation between foreign and defense policy in Brazil are described, which contributed to the situation of Brazilian dependence and to the delegitimization of foreign policy actions aimed at these operations. The secrecy of the Ministry of Foreign Affairs, based on national legislation, demonstrates the complexity of the issue. Foreign policy actions focused on the theme followed the strategy of autonomy for participation, employed by Fernando Henrique Cardoso, in the context of adhering to disarmament regimes, while an imperfect synthesis with defense policy persisted. On the other hand, the strategy of autonomy for diversification, used in the Lula da Silva government, influenced a diversification in commercial partnerships, a greater incentive for companies in the sector and for the re-equipment of the Armed Forces, in a context of improved articulation, although insufficient, between the public policy.

**Keywords:** Arms. Foreign policy. Defense policy.



## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Importações de armas e munições; suas partes e acessórios, por valor FOB (US\$), nos governos de Fernando Henrique Cardoso .....	59
Figura 2 – Importações de armas e munições; suas partes e acessórios, por região (%) .....	60
Figura 3 – Exportação de armas e munições; suas partes e acessórios, por valor FOB (US\$) nos governos de Fernando Henrique Cardoso .....	60
Figura 4 – Exportações de armas e munições; suas partes e acessórios, por região (%) .....	61
Figura 5 - Importações de armas e munições; suas partes e acessórios, por valor FOB (US\$) nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva .....	68
Figura 6 – Importações de armas e munições; suas partes e acessórios, por região (%) nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva .....	68
Figura 7 – Exportações de armas e munições; suas partes e acessórios, por valor FOB (US\$) nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva.....	69
Figura 8 – Exportações de armas e munições; suas partes e acessórios, por região (%) nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva .....	70
Figura 9 – Trajetória do comércio internacional de armas leves e munições do Brasil .....	77

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Comparação entre os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva .....	79
--	----

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Importações brasileiras de armas convencionais nos governos de Fernando Henrique Cardoso .....	62
Tabela 2 - Exportações brasileiras de armas convencionais nos governos de Fernando Henrique Cardoso .....	64
Tabela 3 - Importações brasileiras de armas convencionais nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva .....	70
Tabela 4 - Exportações brasileiras de armas convencionais nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva .....	72

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABDI Agência Brasileira e Desenvolvimento Industrial  
BID Base Industrial de Defesa  
BRICS Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul  
Casa Comunidade Sul-americana de Nações  
CBC Companhia Brasileira de Cartuchos  
CDS Conselho de Defesa Sul-Americano  
CGDEF Coordenação-Geral de Assuntos de Defesa  
CPLP Comunidade dos Países de Língua Portuguesa  
Creden Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional  
CSNU Conselho de Segurança da ONU  
DPR Departamento de Promoção Comercial  
ELN Exército de Libertação Nacional  
EMCFA Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas  
Emfa Estado-Maior das Forças Armadas  
END Estratégia Nacional de Defesa  
EUA Estados Unidos da América  
FARC Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia  
FOB *Free on Board*  
GATT *General Agreement on Tariffs and Trade*  
Iirsa Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana  
Imbel Indústria de Materiais Bélicos  
INTERFET Força Internacional para o Timor Leste  
IPEA Instituto de Pesquisa Economia Aplicada  
IPRI Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais  
LBDN Livro Branco de Defesa Nacional  
MINUSTAH Missão de Paz da ONU pela Estabilização do Haiti  
MTCR Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis  
OMC Organização Mundial do Comércio  
ONU Organização das Nações Unidas  
PDN Política de Defesa Nacional  
PDP Política de Desenvolvimento Produtivo

PIB Produto Interno Bruto  
PNEMEM Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar  
PNID Política Nacional da Indústria de Defesa  
R-105 Regulamento para a Fiscalização de Produtos Controlados  
SAE Secretaria de Assuntos Estratégicos  
SEPROD Secretaria de Produtos de Defesa  
SH Sistema Harmonizado  
Sinamob Sistema Nacional de Mobilização  
Sipam Sistema de Proteção da Amazônia  
SIPRI *Stockholm International Peace Research Institute*  
Sivam Sistema de Vigilância da Amazônia  
TIV *trend-indicator value*  
TNP Tratado de Não Proliferação Nuclear  
Unasul União de Nações Sul-Americanas  
UNAVEM Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola  
UNMISSET Missão das Nações Unidas de Apoio a Timor-Leste  
UNPROFOR Força de Proteção das Nações Unidas  
UNTAET Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste  
URSS União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>Introdução .....</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>O Comércio Internacional de Armas .....</b>	<b>20</b>
2.1	Metodologia.....	20
2.2	Particularidades do mercado mundial de armas leves e convencionais .....	21
2.3	Conclusões parciais .....	25
<b>3</b>	<b>Política Externa e de Defesa do Brasil .....</b>	<b>27</b>
3.1	Conceitos relevantes .....	27
3.2	Articulação entre Diplomacia e Defesa no Brasil.....	30
3.3	Mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) .....	33
<b>3.3.1</b>	<b>Política Externa.....</b>	<b>34</b>
<b>3.3.2</b>	<b>Política de Defesa e sua Interação com a Política Externa .....</b>	<b>37</b>
3.4	Mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).....	41
<b>3.4.1</b>	<b>Política Externa.....</b>	<b>42</b>
<b>3.4.2</b>	<b>Política de Defesa e sua Interação com a Política Externa .....</b>	<b>45</b>
3.5	Conclusões parciais .....	49
<b>4</b>	<b>Comércio internacional de armas do Brasil.....</b>	<b>52</b>
4.1	O Brasil no setor de Armas leves e Munições e de Armas Convencionais .....	52
4.2	Legislações Brasileiras de Controle das Operações Comerciais de Armamentos. 54	
4.3	Comércio Internacional de Armas na Agenda de Política Externa Brasileira de Fernando Henrique Cardoso .....	58
4.4	Comércio Internacional de Armas na Agenda de Política Externa Brasileira de Luiz Inácio Lula da Silva .....	67
4.5	Análise Comparativa dos Governos Cardoso e Lula da Silva .....	76
4.6	Conclusões parciais .....	82
<b>5</b>	<b>Conclusão .....</b>	<b>84</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>88</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Em um sistema internacional caracterizado, desde a Paz de Westfália, pela interação entre Estados soberanos em um ambiente anárquico cabe ao próprio Estado a garantia de sua segurança e de seus interesses nacionais (FIGUEIRA, 2011). Os principais instrumentos garantidores da segurança externa de um Estado são os armamentos leves e convencionais, que inseridos na lógica de mercado capitalista integram o rol de mercadorias transferidas no comércio internacional, assemelhando-se a qualquer outro produto comercializado entre os Estados (AVILA; SOUZA; GUEDES, 2017; MORAES, 2012; SOARES, 2015; WELFER, 2014).

O que essas operações de transferência de armamentos escondem, no entanto, é que diferem enormemente das de outras mercadorias. A principal diferença pode ser apreendida do objetivo primeiro na produção de armamentos por um Estado, ou seja, a procura pela segurança externa, o que revela o caráter estratégico de seu uso e comercialização (FERREIRA; SARTI, 2011). Seu uso pode, por exemplo, implicar na escalada de conflitos, em corridas armamentistas e na instrumentalização do poder militar, pode ainda, quando sujeito a ação ilegal, propiciar crimes transnacionais, desrespeito aos direitos humanos, dentre diversas outras consequências que podem prejudicar ao próprio Estado e a sua população, assim como a seus aliados (MAGALHÃES, 2016; MORAES, 2012).

A política externa é uma política pública que externaliza os interesses nacionais de um país, permitindo o estabelecimento de diálogo com as demais nações do sistema internacional. Admitindo a imprevisibilidade desse sistema, é importante o estabelecimento de certo controle e responsabilidade na transferência internacional dos produtos bélicos para que essa não apresente consequências políticas desfavoráveis aos objetivos de política externa (MAGALHÃES, 2016; MORAES, 2012).

Enquanto busca minar consequências políticas negativas para si, o Estado pode utilizar o comércio de armamentos para gerar consequências negativas para seus opositores, o que demonstra que esse comércio pode ser empregado como instrumento da política externa (MORAES, 2012). Para isso, é necessária uma confluência entre essa política e a política de defesa, a qual é responsável pela regulação dos instrumentos – armamentos - e das burocracias – Forças Armadas - que atuam na manutenção da segurança militar externa (ALSINA JÚNIOR, 2003).

O Brasil tem como tradição uma inserção externa baseada na diplomacia e na resolução pacífica de conflitos, com uma reconhecida falta de articulação política entre as esferas diplomática e militar (ALSINA JÚNIOR, 2009), ao mesmo tempo, possui uma das principais indústrias do mundo no setor de armamentos leves e munições, bem como alguns armamentos convencionais de baixo e médio teor tecnológico positivamente reconhecidos no mercado exterior (FERREIRA; SARTI, 2011). Então, como a política externa brasileira trata do comércio internacional de armas?

Partindo dessa ampla pergunta de partida, se estabeleceu como objetivo geral do presente trabalho: verificar e comparar ações de política externa referentes ao comércio internacional de armas do Brasil nos períodos de governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

Optou-se por esses períodos, pois no pós-ditadura foi quando o Brasil passou a participar mais ativamente no sistema internacional (FIGUEIRA, 2011) e a política de defesa passou a ser contemplada pelos formuladores civis de políticas públicas, dando indícios de maior aproximação entre essa e a política externa (ALMEIDA, 2010; LIMA, 2010).

Os objetivos específicos são os listados:

- descrever as particularidades das transferências de armamentos;
- descrever a articulação entre diplomacia e defesa no Brasil;
- apresentar as políticas externas, de defesa e sua interação de cada período selecionado para estudo;
- descrever as legislações nacionais para o controle do comércio internacional de armamentos;
- apresentar a posição do Brasil nos setores de armamentos leves e convencionais;
- apresentar o comportamento das importações e exportações de armas leves e convencionais em cada governo;
- analisar discursos e ações de política externa referentes ao comércio bélico internacional do Brasil em cada período selecionado; e
- avaliar e apontar as diferenças e semelhanças do tema entre os mandatos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

Partindo da delimitação do problema de pesquisa – como as políticas externas de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva tratam o comércio internacional de armas? -, a metodologia de pesquisa utilizada foi a exploratória, partindo da recomendação de



utilizá-la “quando o tema escolhido é pouco explorado e torna-se difícil sobre ele formular hipóteses precisas e operacionalizáveis.” (GIL, 2008, p. 27).

Desse modo, procurou-se dar um primeiro passo na caracterização de ações de política externa que tenham relação com o comércio de armas leves e convencionais, e suas munições. Não são incluídas disposições sobre armas nucleares, biológicas, químicas e cibernéticas – ou seja, as armas não-convencionais.

Como método de procedimento de pesquisa foi utilizado o histórico comparativo. O histórico auxiliou a descrição dos fatores que explicam a articulação entre política externa com a política de defesa, para atingir o segundo objetivo específico, o qual proporciona melhor compreensão sobre as referidas políticas nos governos escolhidos e, conseqüentemente, sobre as ações referentes ao comércio de armamentos. Justifica-se a escolha desse método, pois “colocando-se os fenômenos, [...] no ambiente social em que nasceram, [...] toma-se mais fácil a sua análise e compreensão, no que diz respeito à gênese e ao desenvolvimento, assim como às sucessivas alterações, [...]” (LAKATOS; MARCONI, 2003, p. 107).

Assim, depreende-se que um fenômeno ocorre de forma dependente do contexto em que se insere, sendo imprescindível analisá-lo juntamente com o fenômeno em si, por isso o método histórico também se manifesta na descrição do contexto internacional e doméstico na época de governo de Cardoso e de Lula da Silva, contextos em que as ações de política externa (os fenômenos) se materializaram. A partir da caracterização histórica foi possível comparar os períodos, avaliando e apontando as diferenças e semelhanças entre eles (LAKATOS; MARCONI, 2003).

O presente trabalho exploratório constituiu-se ainda das técnicas de pesquisa bibliográfica e de análise de dados quantitativos das importações e exportações brasileiras de artigos bélicos. Conceitos como dilema de segurança, *status quo* e balança de poder, retirados do livro de Nogueira e Messari (2005), auxiliam no entendimento sobre a articulação entre diplomacia e defesa no Brasil. Para compreensão da importância da relação entre essas esferas – diplomacia e defesa – recorreu-se à obra de Aron (2002) e às proposições Lima (2010).

Também são apresentados os conceitos de política externa, retirado de Lafer (1993), e da política de defesa, retirado das obras de Alsina Junior (2003) e de Nogami e Rudzit (2010). Para a descrição dos fatores que moldaram a relação entre diplomacia e defesa no Brasil, referencia-se obras como a de Alsina Junior (2009), de Lima (2010) e de Saint-Pierre (2010).

Para apresentar a política externa, a de defesa e a interação entre ambas em cada período específico, foram referenciadas as publicações de Cepaluni e Vigevani (2007); de

Castelan (2009); de Alsina Junior (2003, 2009); e dos ex-Chanceleres Lampreia (1998) e Cervo (2002). Ainda foram consultados a dissertação de mestrado de Okado (2012); os livros de Figueira (2011) e de Pomar (2017); e as fontes primárias descrevendo as políticas de defesa vigentes em cada período: a Política de Defesa Nacional (PDN) de 1996 (BRASIL, 1996b) e a de 2005 (BRASIL, 2005), e a Estratégia Nacional de Defesa (END) de 2008 (BRASIL, 2008), bem como diversos decretos presidenciais, diretrizes e leis em matéria de defesa.

A pesquisa bibliográfica apoiou, também, a consecução do primeiro e quinto objetivos específicos, em que foram consultadas as publicações do Instituto de Pesquisa Economia Aplicada (IPEA) elaborada por Moraes (2012) e por Filho e Moraes (2012); da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI) elaborada por Ferreira e Sarti (2011); do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) por meio da revista *Cadernos de Política Exterior* (SOARES, 2015); além da tese de doutorado de Magalhães (2016) e o livro de Pieter Wezeman (2018).

Foram utilizadas as seguintes fontes primárias para descrever as diretrizes e procedimentos nacionais para autorização e controle das transferências internacionais de armamentos: a Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar (PNEMEM), consultada por meio da tese de doutorado de Magalhães (2016), e o Regulamento para a Fiscalização de Produtos Controlados (R-105) (BRASIL, 1999a, 2000b).

Para analisar os dados quantitativos das importações e exportações brasileiras recorreu-se ao portal ComexStat, sítio eletrônico oficial do governo em que são divulgadas informações sobre o comércio brasileiro, incluindo o de armamentos leves e munições (COMEXSTAT, 2020); e às bases de dados da organização SIPRI (do inglês, *Stockholm International Peace Research Institute*) que dispõe de informações, compartilhadas de maneira voluntária pelos países, sobre operações envolvendo armas convencionais (SIPRI, 2020b, 2020d, 2020e, 2020f).

Para a consecução do penúltimo objetivo específico foram examinadas: (i) ações legislativas, como assinatura de tratados; (ii) discursos; (iii) ações que envolvem a instrumentalização bélica, como missões de paz, guerras, conflitos, e emprego das forças armadas; e (iv) promoção comercial. Todas as bibliografias mencionadas apoiaram a caracterização do tema comércio bélico na agenda de política externa, juntamente com a consulta às Resenhas de Política Externa dos anos de 1995 a 2010, publicadas no sítio eletrônico

do Itamaraty, para avaliar os discursos; e à Decretos Executivos, que internalizaram convenções e acordos internacionais, para avaliar as ações legislativas.

Para alcançar os objetivos dividiu-se o presente trabalho em 5 capítulos, contando com a introdução e a conclusão. O capítulo dois descreve a metodologia da coleta dos dados sobre as operações de comércio dos armamentos e as particularidades do mercado mundial de armas leves e convencionais. O capítulo três exhibe os conceitos, já mencionados, que são úteis para as análises. O item seguinte expõe a articulação entre a diplomacia e a defesa no Brasil para contextualizar o leitor sobre os fatores que culminaram na trajetória paralela entre política externa e de defesa.

Os dois últimos itens do capítulo três são dedicados a caracterizar os mandatos de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva, respectivamente. São apontados os cenários internacional e doméstico, vigentes em cada época, para contextualizar as ações analisadas. Em subitens específicos são apresentadas as premissas de política externa e de política de defesa e sua interação com a política externa.

O capítulo quatro apresenta, brevemente, as legislações brasileiras de autorização das operações - a PNEMEM e o R-105 -, com foco nas atribuições sob responsabilidade do Ministério das Relações Exteriores e do Ministério da Defesa. Também mostra a posição brasileira nos setores de armas leves e de armas convencionais.

Os itens terceiro e quarto do capítulo quatro são dedicados exclusivamente a cada período de governo. Assim, são analisados os dados quantitativos das operações de importação e exportação de armas leves e de armas convencionais, fechando com a identificação das ações legislativas, discursos, instrumentalização bélica e promoção comercial que caracterizam o tema na agenda de política externa. O último item do quarto capítulo apresenta a análise comparada dos governos, a qual foi realizada com o auxílio de um quadro de comparação que facilita a identificação de diferenças e semelhanças no tratamento do tema na agenda de política externa brasileira.

## 2 O COMÉRCIO INTERNACIONAL DE ARMAS

Esse capítulo introdutório do tema – o comércio internacional de armas – tem por objetivos esclarecer a metodologia utilizada para a coleta de dados acerca das importações e exportações de armas leves e convencionais; e descrever as particularidades das transferências de armamentos, apresentando seu caráter estratégico e as variáveis econômicas e políticas envolvidas.

### 2.1 METODOLOGIA

Faz-se necessário, primeiramente, esclarecer os termos utilizados para designar as mercadorias objeto de estudo. Os termos armas, equipamentos militares, capacidades militares, armamentos, instrumentos militares, produtos militares e artigos bélicos referem-se ao mesmo conjunto de produtos denominados armas leves, munições e armas convencionais. O setor de armas leves e munições apresenta comportamento um pouco diferente do setor de armas convencionais, diferenças que são pontuadas nas explicações, quando existirem.

As armas leves são “armas pequenas” como fuzis, carabinas, pistolas e revólveres (MORAES, 2012). Os dados referentes às suas operações comerciais de exportação e importação foram retirados do sítio eletrônico ComexStat<sup>1</sup>, que é mantido pelo Ministério da Economia (ME). Esse permite a consulta do valor *Free on Board*<sup>2</sup> (FOB) ou a quantia em quilograma líquido das cargas exportadas e importadas pelo Brasil em determinado período, permitindo o filtro e o detalhamento de informações como o país de origem/destino, a via, e o tipo de produto (COMEXSTAT, 2020).

Foram aplicados os filtros para o período de 1997 a 2010, anos abrangidos pelo período escolhido para estudo<sup>3</sup>; e para o produto, de acordo com classificação do Sistema Harmonizado (SH), para o capítulo “93 - Armas e munições; suas partes e acessórios”. A consulta foi realizada para resultar no valor FOB da operação e detalhar por país de origem/destino (COMEXSTAT, 2020).

---

<sup>1</sup> Consultas realizadas em julho de 2020.

<sup>2</sup> O valor FOB refere-se ao preço exclusivo da mercadoria em dólares americanos sob o *Incoterm* FOB, modalidade de comércio exterior na qual os custos de frete, seguros e outros pós embarque da mercadoria são de responsabilidade do comprador (ME, 2020).

<sup>3</sup> Não há dados para antes de 1997, portanto, não há dados das operações dos primeiros dois anos de governo de Fernando Henrique Cardoso.

As armas convencionais, também chamadas de “armas pesadas”, são aquelas empregadas em guerras. São aeronaves, sistema de defesa aérea, armas de guerra antissubmarino, veículos armados, artilharia, motores, mísseis, sensores, satélites, navios, e outros, como torres para veículos. Foram consultadas as bases de dados do SIPRI (sigla do inglês, *Stockholm International Peace Research Institute*)<sup>4</sup> que cobrem as operações envolvendo essas armas.

O SIPRI disponibiliza diversas tabelas com informações em formato de arquivo .csv para *download*, as utilizadas no trabalho foram: a tabela de transferências de armas convencionais que proporcionam detalhes das operações, como o tipo de arma, o produtor, o receptor e a quantia, além de prover comentários que podem informar a existência de *offsets* e o motivo da aquisição/venda (SIPRI, 2020f); as bases de dados provendo o valor do indicador de tendência (TIV, do inglês *trend-indicator value*)<sup>5</sup> em milhões de dólares, unidade criada pela organização para medir o volume de transferências internacionais de armas convencionais (SIPRI, 2020b); e as tabelas que indicam os 50 principais fornecedores e receptores de armas de 1995 a 2002 e de 2003 a 2010 (SIPRI, 2020e).

Ressalta-se que a base de dados do SIPRI é mantida com informações divulgadas de maneira voluntária pelos países, sendo assim, os números reais das operações possivelmente são maiores do que o publicado (SIPRI, 2020d).

## 2.2 PARTICULARIDADES DO MERCADO MUNDIAL DE ARMAS LEVES E CONVENCIONAIS

O comércio de armas possui algumas particularidades se comparada a comercialização de outros produtos. O setor industrial de equipamentos militares é estratégico para os Estados, pois produz instrumentos utilizados para assegurar a defesa nacional, se trata, portanto, de um assunto de garantia da soberania estatal (FERREIRA; SARTI, 2011).

É um setor caracterizado por muitas inovações tecnológicas, visto que se julga necessário aprimorar e investir em pesquisa e desenvolvimento no campo militar, de modo a

---

<sup>4</sup> Consultas realizadas em agosto de 2020.

<sup>5</sup> Segundo o SIPRI “O TIV é baseado nos custos de produção unitários conhecidos de um conjunto básico de armas e destina-se a representar a transferência de recursos militares ao invés do valor financeiro da transferência. (SIPRI, 2020d, não paginado, tradução nossa)”. Para mais informações sobre a metodologia acessar <<https://www.sipri.org/databases/armstransfers/sources-and-methods>>.

assegurar uma superioridade ou igualdade na capacidade bélica contra possíveis “inimigos” e ameaças externas (FERREIRA; SARTI, 2011).

Dadas essas características, infere-se que são produtos que possuem alto valor agregado (SOARES, 2015), o que pode ser comprovado ao vislumbrar as cifras de dólares contabilizadas da movimentação comercial mundial: estima-se que o valor total do comércio global de armas, no ano de 2017, foi de 96 bilhões de dólares, valor calculado pelo SIPRI, que como mencionado, trabalha com informações divulgadas pelos países, assim, esse número pode ser muito maior (SIPRI, 2020c).

A demanda é o componente central que influencia o desempenho do setor, essa parte quase exclusivamente dos Estados (FERREIRA; SARTI, 2011; SOARES, 2015). Isso é válido principalmente para a categoria de armas convencionais, pois são armas de guerra utilizadas pelas forças armadas<sup>6</sup> na manutenção da defesa e segurança dos Estados (MAGALHÃES, 2016).

Outros atores que podem demandar equipamentos militares, seguindo as regulamentações nacionais de porte de armas, são pessoas físicas; organizações policiais; organizações de segurança privada; e escolas e clubes de tiro. Podem ocorrer também transferências ilícitas para atores não estatais, organizações criminosas e grupos armados insurgentes, por exemplo (MORAES, 2012; WEZEMAN, 2018).

Pelo fato de a produção e a transferência de produtos bélicos dependerem da demanda, a regularidade e a previsibilidade da mesma também afetam o desempenho do setor (SOARES, 2015). Essa regularidade não é mantida pelos Estados, visto que a demanda depende de decisões de políticas públicas para determinar, por exemplo, a alocação de recursos, uma mudança nas premissas de política exterior e da política de defesa, a entrada em corridas armamentistas e a previsão de início ou término de conflitos armados, eventos que podem acontecer a qualquer momento conforme as necessidades estatais e sem aviso prévio às indústrias do setor (MAGALHÃES, 2016; MORAES, 2012). Além disso, há de se considerar que o ciclo de vida de armamentos é longo, assim o fluxo de demanda não é contínuo (FILHO; MORAES, 2012).

Do caráter estratégico dos produtos militares, entende-se que esse comércio não entra no escopo das disposições da Organização Mundial do Comércio (OMC). O artigo XXI do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT, do inglês *General Agreement on Tariffs and*

---

<sup>6</sup> As forças armadas de um país podem ser caracterizadas como “[...] burocracias especializadas na utilização racionalizada dos meios de coerção.” (ALSINA JÚNIOR, 2003, p. 55).

*Trade*), que organiza as normas do comércio entre os países-membros da OMC, estipula uma exceção de segurança nacional que permite que os Estados controlem os meios de proteção contra ameaças internas e externas (PEMBERTON; STAPLES, 2000). Por não ser caracterizado pela livre concorrência, é responsabilidade dos Estados individualmente a decisão de abrir e controlar seus mercados de produtos bélicos (SOARES, 2015).

Na grande maioria dos Estados, a demanda pública para abastecer as forças armadas não são suficientes para tornar o setor viável, os investimentos alocados não são retornados e assim, seguindo a lógica capitalista, torna-se necessário abrir o mercado de defesa para a concorrência externa e criar mercados que absorvam as produções nacionais (AVILA; SOUZA; GUEDES, 2017; SOARES, 2015; WELFER, 2014). A inexistência de capacidade tecnológica para produzir certos produtos militares importantes para o exercício das forças armadas, também obriga a abertura dos mercados, visto que os países precisam importar a tecnologia que não possuem (MORAES, 2012).

Da abertura do mercado de produtos bélicos corre-se o risco de sofrer com as instabilidades características do setor, prejudicando as indústrias nacionais de defesa. De acordo com Moraes (2012), no período de 1966 a 2010, os anos com maior variação nas importações mundiais apresentaram percentual de oscilação de mais de 25% de um ano para o outro. Para enfrentar as variações o setor público costuma oferecer apoio a seu complexo militar industrial, mantendo uma dependência do setor ao Estado (FERREIRA; SARTI, 2011).

O complexo militar industrial é assim altamente dependente do setor público, tanto para a garantia da demanda, como para: o apoio técnico, financeiro e institucional – com o oferecimento de subsídios, mediação em negociações e promoções comerciais -; as autorizações das transações comerciais; e o investimento em pesquisa e desenvolvimento que estimulem a competitividade do setor nacional (FERREIRA; SARTI, 2011).

Estudos das principais bibliografias da área sugerem que países menos dependentes das operações de comércio exterior podem ter como critério para a transferência de armas e escolha de parceiros comerciais, variáveis políticas, fazendo com que variáveis econômicas não sejam determinantes das vendas. Para países mais dependentes essa relação se inverte, as variáveis econômicas tornam-se mais importantes do que as políticas (MAGALHÃES, 2016; MORAES, 2012).

As variáveis econômicas aludidas podem ser: um vantajoso valor da operação de transferência; o ingresso de divisas estrangeiras; a superioridade técnica do produto; o preço do produto; a transferência de tecnologia; a previsão de que parte da produção seja realizada por

empresa nacional ou com participação da mesma; a arrecadação de tributos; e a promoção do desenvolvimento econômico (MORAES, 2012; SOARES, 2015).

Muitas dessas variáveis econômicas são garantidas por meio de acordos *offset*, o que significa que oferecem compensações comerciais, como parcerias no desenvolvimento de produtos, a transferência de tecnologia, a troca de armamentos por outros produtos ou a redução no preço dos mesmos (SOARES, 2015). Exemplo de acordo *offset* envolvendo o Brasil foi o que ficou conhecido como “*oil for weapons*”, realizado na época da Guerra Irã-Iraque, em que o Brasil vendia armamentos ao Iraque em troca de fornecimento de petróleo (MORAES, 2012).

Podem ser citadas como exemplo de variáveis políticas, dentre inúmeras: a manutenção ou a modificação do *status quo*; o estreitamento e o reforço de alianças; o enfraquecimento de adversários; as chances de conflito entre o Estado produtor e/ou seus aliados contra o Estado receptor; o reforço ou o enfraquecimento de movimentos insurgentes; a influência no curso de conflitos e guerras; a contribuição para uma interoperabilidade entre as forças armadas; e o aumento de influência na política interna e/ou externa do Estado receptor (MAGALHÃES, 2016; MORAES, 2012). Por essas variáveis a transferência de armas pode ser usada como instrumento de política externa (MORAES, 2012).

Mas não é a maioria dos Estados que conseguem dispor do uso do comércio bélico como instrumento dos interesses nacionais. O mercado, especialmente o de armas convencionais, é reservado a poucas potências (Estados Unidos da América - EUA, Rússia, França, Alemanha e Reino Unido) que juntas movimentaram cerca de 75% das vendas globais no período de 2003 a 2014 (MAGALHÃES, 2016). Apesar de conseguir elevar sua posição no mercado internacional, a partir da década de 1980, o Brasil não detém porcentagem significativa no valor global das transferências bélicas, configurando-se como dependente das operações de comércio internacional.

Podem ser citadas como desvantagens da dependência ao mercado externo:

[...] um setor excessivamente subsidiado e protegido; criando condições para obscurantismo e corrupções (Feinstein, 2011); falta de transparência e responsabilidade interinstitucional; superprodução; enfraquecimento do estoque de armas domésticas; desequilíbrios entre benefícios econômicos e riscos políticos e de segurança; desenvolvimento de um complexo militar arrogante e antidemocrático (Rosen, 1973); e dilemas éticos sobre a busca de lucro às custas da morte de outras pessoas, principalmente ao usar fundos públicos que poderiam ser investidos de maneiras mais produtivas, construtivas e humanitárias (AVILA; SOUZA; GUEDES, 2017, p 142, tradução nossa<sup>7</sup>).

---

<sup>7</sup> [...] excessively subsidised and protected industry; creating conditions for obscurantism and corruption (Feinstein 2011); a lack of transparency and inter-institutional accountability; overproduction; the weakening of



Invariavelmente, dependente do mercado externo ou não, é necessário que as operações não contrariem os objetivos e premissas da política externa do país produtor, sob o risco de perda de credibilidade externa e interna e de consequências políticas indesejadas (MORAES, 2012; SOARES, 2015). No Brasil, o controle das consequências políticas é instituído na Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar (PNEMEM) e no Regulamento para a Fiscalização de Produtos Controlados (R-105), normas que regulam as condições autorizativas para as operações comerciais de armamentos e são apresentadas no capítulo 4.

É importante pontuar que, como membro da Organização das Nações Unidas (ONU), os embargos mandatários a transferência de armas para Estados e para outros atores não estatais, instituídos por meio de Resoluções do Conselho de Segurança (CSNU), são internalizadas ao ordenamento jurídico brasileiro por meio de Decretos Executivos e precisam, portanto, serem respeitados pelo país (SOARES, 2015). Esses Decretos foram verificados e contrastados com os dados disponíveis das operações, de modo a verificar sua conformidade, análise que é disposta no capítulo 4.

### 2.3 CONCLUSÕES PARCIAIS

Como um capítulo introdutório ao tema comércio internacional de armas pôde-se compreender que por serem produtos estratégicos para a manutenção da soberania estatal, as armas leves e convencionais não configuram dentre as mercadorias sob disposição da OMC, cabe, portanto, a cada Estado a decisão de abrir e de como regular os mercados nacionais de defesa.

O setor de produtos de defesa depende da demanda, a qual parte quase exclusivamente dos Estados. Essa demanda não se mantém regularmente e previsivelmente, por ser condicionada a decisões de políticas públicas, portanto, opta-se pela abertura do setor ao mercado externo como forma de tornar viável economicamente as empresas do setor e de permitir a captação de produtos com tecnologia que não se encontra na produção nacional.

---

domestic arms stocks; imbalances between economic benefits and political and security risks; the development of an arrogant and antidemocratic military industrial complex (Rosen 1973); and ethical dilemmas over the quest for profit at the expense of the death of others, particularly when using public funds that could be invested in more productive, constructive and humanitarian ways.

As operações de comércio internacional de armas são determinadas por variáveis econômicas e políticas. As econômicas derivam do fato de que as operações envolvem produtos com alto valor agregado, que somam divisas aos balanços de pagamentos, e acordos *offset*, que podem ser vantajosos aos países. As variáveis políticas permitem que esse comércio sirva de instrumento aos objetivos de política externa e exigem controle e responsabilidade nas transferências de modo a evitar consequências negativas.

Estudos indicam que países com indústrias de defesa menos dependentes das operações de comércio exterior podem ter como critério para a transferência de armas, variáveis políticas, enquanto para países mais dependentes a relação é inversa, as variáveis econômicas tornam-se determinantes. Segundo Ávila, Souza e Guedes (2017) a dependência ao mercado externo pode trazer diversas desvantagens aos Estados, como por exemplo, falta de transparência; consideração apenas por ganhos econômicos, menosprezando riscos políticos; e um setor dependente do poder público.

Essas constatações ajudam a compreender a posição brasileira no setor de armas leves e convencionais, uma posição caracterizada pela dependência ao mercado externo, sujeita, portanto, às desvantagens mencionadas. Essa posição é causada pela demanda insuficiente para absorver a produção nacional e pela falta de domínio tecnológico para a produção de certos armamentos. A articulação entre política externa e política de defesa no Brasil, apresentada no próximo capítulo, mostra por que não ocorreram mudanças nas decisões públicas em favor de aumentar a demanda por produtos bélicos pelo Estado brasileiro.

A combinação da articulação das políticas públicas e da dependência externa do setor de defesa brasileiro dão o contexto no qual foram empregadas as ações da política externa voltadas ao tema do comércio internacional de armas nos períodos de governo de Fernando Henrique Cardoso e de Lula da Silva.

### 3 POLÍTICA EXTERNA E DE DEFESA DO BRASIL

Esse capítulo tem por objetivos apresentar a articulação entre a diplomacia e defesa no Brasil e apresentar as políticas externas, de defesa e suas interações nos períodos específicos selecionados para estudo: mandatos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Para isso, faz-se necessário primeiramente apresentar os conceitos relevantes para entender o que é diplomacia, defesa, política externa e política de defesa.

Para apresentar a articulação entre a diplomacia e a defesa no Brasil são listados fatores que se apresentaram ao longo da história brasileira e influenciaram uma trajetória paralela entre as esferas. Para apresentar as políticas externas de cada governo, seguindo as premissas do método histórico comparativo, primeiro são dispostas as configurações de poder e o contexto internacional e doméstico que se verificaram em cada período e, portanto, moldaram o interesse nacional, as estratégias de inserção externa e o reconhecimento de oportunidades para o alcance dos objetivos de política externa. Para caracterizar a política pública são expostos: a estratégia de inserção externa com base nos paradigmas de Cepaluni e Vigevani (2007), os objetivos de política externa e as principais ações empreendidas para conquistá-los. Para as políticas de defesa são apresentados os documentos e legislações publicadas em cada período, bem como as ações de emprego das Forças Armadas, aspectos institucionais, os projetos relacionados às capacidades militares, o orçamento destinado à área, a assinatura de acordos de cooperação, ações regionais em matéria de defesa e a interação com a política externa.

#### 3.1 CONCEITOS RELEVANTES

Em uma perspectiva realista, o sistema internacional estruturado em Estados soberanos não subordinados a uma autoridade superior condiciona as relações internacionais a um ambiente competitivo. Essa dinâmica impõe uma relação de poder entre as unidades políticas, ou seja, uma relação de imposição de sua vontade aos demais (OKADO, 2012). Essa vontade do Estado é expressa no que se convencionou chamar de interesse nacional (NOGUEIRA; MESSARI, 2005).

Sem uma autoridade superior garantindo a sobrevivência de todos, produz-se um dilema de segurança em que cada um procurando meios de se proteger ameaça a sobrevivência do outro (NOGUEIRA; MESSARI, 2005). Durante muito tempo a única forma de se proteger

era por meio de instrumentos bélicos, assim quando um país adquire ou começa a produzir determinado armamento ele ameaça os demais, que buscando sua própria sobrevivência também vão se armar. Situação que pode alterar a balança de poder existente e modificar o *status quo* (AVILA; SOUZA; GUEDES, 2017; OKADO, 2012).

O dilema de segurança traz a possibilidade de guerras. Para Aron (2002), não é regra que a guerra acontecerá, pois, a diplomacia também constitui uma ação de intercâmbio de relações entre Estados e enquanto ela prevalecer, o interesse nacional será defendido por meio do diálogo. O autor define diplomacia como a “arte de convencer sem usar a força”, enquanto o uso de capacidades militares, referida como estratégia ou defesa, é a “arte de vencer de um modo mais direto” (ARON, 2002, p. 73).

A política externa de um país corresponde à elaboração de uma estratégia de inserção internacional para garantir seus objetivos, determinados em função do interesse nacional que idealmente é representativo de todo o Estado. Mas na realidade, o interesse nacional considera as preferências internas e sua formulação é influenciada por uma miríade de atores. Pela sua formação, como destaca Lafer (1993), a política externa pode ser considerada um tipo especial de política pública, na medida em que depende da “[...] análise, em cada conjuntura, tanto das demandas da sociedade nacional quanto das oportunidades oferecidas pelo momento internacional.” (LAFER, 1993, p. 43).

Idealmente a política externa leva em consideração a diplomacia e a estratégia, uma vez que são “aspectos complementares da arte única da política – a arte de dirigir o intercâmbio com outros Estados em benefício do “interesse nacional”” (ARON, 2002, p. 73). A articulação é defendida também por Lima (2010) ao constatar que a diplomacia e a defesa são “dois lados da mesma moeda na competição geopolítica das nações” (LIMA, 2010, p. 402). Seguindo a mesma lógica, Saint-Pierre defende que a estratégia e a diplomacia são gramáticas de uma unidade decisória expressa na política externa, e que a eficácia dessa depende da sintonia entre ambas gramáticas (MAGALHÃES, 2016; SAINT-PIERRE, 2010).

Nesse sentido, a autora Lima (2010) afirma que

Um argumento clássico nas teorias de relações internacionais postula que aqueles países que têm ambições na política internacional normalmente buscam construir uma capacidade militar adequada para respaldar suas ações no plano diplomático (LIMA, 2010, p. 402).

A combinação dessas esferas corresponderia ao poder inteligente de um Estado, em oposição ao uso apenas do poder brando, da persuasão, ou do poder duro, da coerção, em que

as esferas da diplomacia e da estratégia seguem separadas (NYE, 2002; 2012)<sup>8</sup>. O comércio internacional de armas por suas implicações políticas, mencionadas no capítulo anterior, seria uma expressão do poder inteligente e do poder duro.

Em relação à dimensão estratégica pode-se apontar para uma hierarquização de esferas políticas, segundo Rudzit e Nogami (2010). Em primeiro lugar viria a política de defesa, a qual contém os interesses nacionais, pelos quais o país iria à guerra para assegurar; a identificação de ameaças a esses interesses; e os objetivos de defesa. Em seguida, a estratégia de defesa estabelece as responsabilidades de cada setor governamental, a qual, por sua vez, provê base para o planejamento de defesa, que estabelece as prioridades das forças armadas (NOGAMI; RUDZIT, 2010). Assim sendo, a política de defesa é a imagem da esfera estratégica, das capacidades militares do Estado.

Logo, autores como Alsina Junior (2009) defendem que a política de defesa é componente da política externa, Okado (2012) também sugere que ela se insere “no escopo mais amplo da política externa” (OKADO, 2012, p. 42). A autora considera que o principal objetivo da política de defesa é garantir militarmente respostas a agressões externas, já Alsina Junior (2003) propõe uma definição para essa política como sendo:

[...] 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 força existentes entre os Estados no plano internacional (ALSINA JÚNIOR, 2003, p. 55).

O autor Alsina Júnior (2009), estabelece critérios que deveriam ser seguidos para que houvesse uma “articulação ideal” entre a política externa e a política de defesa, são eles:

[...] (I) existência de mecanismos formais e informais de diálogo entre as burocracias envolvidas na formulação e na implementação das duas políticas aqui estudadas; (II) os mecanismos existentes devem ser fluidos e consequentes; (III) o diálogo institucional proporcionado por esses mecanismos deve ser plenamente congruente com as diretivas emanadas do Presidente da República – Comandante em Chefe das Forças Armadas e responsável último pela política externa – e com a Constituição Federal; (IV) a implementação das duas políticas deve ter por base não somente objetivos de curto, mas também de médio e longo prazos – derivados de amplo consenso político sobre a “grande estratégia” nacional; (V) a implementação das políticas deve ser a mais congruente possível, de modo que uma não venha a minar a outra [...] (ALSINA JÚNIOR, 2009, p. 187).

---

<sup>8</sup> *Soft power* é um conceito elaborado por Nye (2002) para se referir ao poder brando de um país, pela persuasão e atração, correspondendo a projeção cultural, social, comercial e/ou científica, em oposição ao *hard power* que se refere ao poderio militar e econômico, o “núcleo duro” da coerção e do castigo. O *smart power* ou poder inteligente é a combinação de ambos (NYE, 2012).

A autora Okado (2012) resume esses critérios em três pontos que montam, em suas palavras, um padrão qualitativo ideal de convergência. Os critérios desses autores vão ao encontro das disposições de Aron (2002) e de Lima (2010) a favor da elaboração de uma política de Estado, a qual além de especificar os objetivos internacionais do interesse nacional, estabeleça mecanismos institucionais que coordenem as burocracias a comando das funções diplomáticas e militares (LIMA, 2010).

### 3.2 ARTICULAÇÃO ENTRE DIPLOMACIA E DEFESA NO BRASIL

Parece ser consenso entre as principais bibliografias especializadas na área que no Brasil, desde a consolidação da República, diplomacia e defesa apresentam trajetórias paralelas. Sem ambições militares regionais e procurando manter o *status quo* da segurança regional na América do Sul, a política externa brasileira tem por princípios a não ingerência nos assuntos internos de outros Estados e a resolução pacífica de conflitos (ALSINA JÚNIOR, 2009; CASTRO, [20--]; LIMA, 2010; MAGALHAES, 2016; OKADO, 2012). A diplomacia figura como o principal instrumento da política externa enquanto a defesa é relegada a segundo plano.

A autora Lima (2010) argumenta que os processos que levariam a uma baixa articulação entre as esferas diplomáticas e de defesa tiveram início na instauração da República, uma vez que na época imperial, o Império concentrava o controle de ambas esferas. Mas, a partir de iniciativas do Império é que foram lançadas as bases para a trajetória paralela entre as esferas. Para resolver as questões fronteiriças, o Império utilizou, com sucesso, a diplomacia e pôde, assim, estabelecer um equilíbrio de poder na região do Prata e a hegemonia regional brasileira (LIMA, 2010).

O sucesso da frente diplomática e a ausência de ameaças externas, que perturbassem a construção das fronteiras, contribuíram para que nas elites surgisse uma percepção de invulnerabilidade ao longo do século XX, segundo Lima (2010). Percepção que transcorreu para o século XXI tornando-se parte da estrutura ideacional nacional (LIMA, 2010).

O autor Alsina Junior (2009) defende que desde a Independência o país não conta com capacidades militares relevantes. Apesar de iniciativas para o reequipamento das Forças ao longo da história brasileira, como o pleito de Barão do Rio Branco para aumentar o poder naval, não houveram programas de modernização completa que alterassem as capacidades materiais,

as quais foram ficando obsoletas (ALBUQUERQUE; SEITENFUS; CASTRO, 2006; ALVES, 2005).

O fato é que realmente não há uma capacidade material bélica suficiente para conferir credibilidade às estratégias militares, ou seja, o país não possui equipamentos bélicos para efetivar uma ameaça militar, essa debilidade material levaria ao não confrontacionismo na política externa. Ao mesmo tempo, retira legitimidade, perante a sociedade, de se incrementar as capacidades militares materiais, enfraquecendo demandas para a eliminação dessas fraquezas (ALSINA JUNIOR, 2009). Assim, a política externa baseada na diplomacia, tem como apoio “não só a estrutura de ideias [...], mas também a estrutura material” (ALSINA JUNIOR, 2009, p. 182).

Os objetivos de política externa, após a afirmação da soberania política e dos direitos territoriais adquiridos, a partir de 1930, mais notadamente a partir de 1950 com o Estado desenvolvimentista (CERVO, 2003), baseiam-se, em menor ou maior grau, na busca por desenvolvimento econômico e social para minar os problemas internos. Nesse cenário, a atuação diplomática foi fortalecida e a dimensão estratégica não era vista como um meio para se atingir os objetivos (ALBUQUERQUE; SEITENFUS; CASTRO, 2006; LIMA, 2010; RIBEIRO, 2006).

Os problemas internos do país, que podem ser resumidos em questão de subdesenvolvimento econômico, problemas social e institucional e manutenção da segurança pública, criaram condições para que as estratégias de defesa externa se voltassem para o plano doméstico como segurança interna, uma vez que as maiores ameaças à nação eram internas, segundo as percepções dos formuladores de políticas públicas e da sociedade civil (ALSINA JÚNIOR, 2009; LIMA, 2010).

As estratégias de defesa concentradas no plano interno influenciaram as funções das Forças Armadas e sua inserção política. A função clássica das forças armadas é a garantia da defesa militar no plano externo. Mas, as Forças Armadas do Brasil também exercem função de polícia, de manutenção da lei e da ordem interna (ALSINA JÚNIOR, 2009).

Constitucionalmente, o papel das Forças Armadas apenas foi restringido na Carta Magna de 1937, que atribuía as funções militares à defesa externa. As demais Constituições previam a atribuição de garantia da lei, da ordem e dos poderes constitucionais, além da defesa externa (OKADO, 2012). A Constituição mais recente, datada do ano de 1988, assim prevê as responsabilidades das Forças Armadas (Marinha, Exército e Aeronáutica), sendo o Presidente

da República comandante último das Forças e o Ministério da Defesa o executor da política de defesa (BRASIL, 1988).

Ressalta-se a criação relativamente recente do Ministério no ano de 1999, suas atribuições em anos anteriores eram distribuídas entre diferentes ministérios. No começo do governo de Fernando Henrique Cardoso, por exemplo, eram cinco ministérios: Marinha, Exército, Aeronáutica, Estado-Maior das Forças Armadas (Emfa) e Casa Militar da Presidência da República (PROENÇA JÚNIOR, 2011).

A autora Okado (2012) discorre sobre a Assembleia Constituinte, que deu origem à atual Constituição, em que os parlamentares evitaram questões militares por preocuparem-se em não se identificar com o regime militar. Da mesma maneira a sociedade olha para questões de defesa, com ressalvas (OKADO, 2012). A percepção de falta de ameaças externas e a repressão política característica da participação política das Forças Armadas promovem dispensa a temas relativos à defesa. Assim, há um retraimento da agenda de defesa pelo Executivo e o Legislativo, cabendo exclusivamente à esfera militar a condução da política de defesa (ALSINA JUNIOR, 2009).

Assim como as Forças Armadas possuem autonomia em matéria de política de defesa, o Ministério das Relações Exteriores também possui autonomia relativa à elaboração da política externa. Sendo o Presidente da República, responsável último pela sua execução (BRASIL, 1988). O texto constitucional de 1988 atribui exclusividade sobre a elaboração da política externa ao Executivo, assim como as constituições anteriores (FIGUEIRA, 2011; OKADO, 2012).

Essa separação institucional deriva e ao mesmo tempo reforça o insulamento burocrático que cada órgão possui em matéria de formulações de políticas. Essa trajetória institucional

consolidou e legitimou o papel internacional da política externa, e simultaneamente, congelou um papel eminentemente doméstico à defesa [...] ambas as burocracias desenvolveram excessiva autonomia corporativa com relação aos controles democráticos, diferentemente de outras funções públicas, o que acabou reforçando a baixa articulação entre elas (LIMA, 2010, p. 403).

Em um processo cíclico e retroalimentado por variáveis como a inexistência da percepção de ameaças exteriores, a estrutura material das capacidades militares, a reconfiguração da defesa exterior para a segurança interna e a autonomia burocrática das



instituições responsáveis pelas políticas públicas, as esferas da diplomacia e da defesa andaram em trajetórias paralelas ao longo da história brasileira (ALSINA JUNIOR, 2009; LIMA, 2010).

Com maiores aproximações e distanciamentos dependendo da vontade de quem estava a comando das burocracias, Saint-Pierre (2010) defende que as aproximações foram movidas pela vontade política do Executivo, mais por um ímpeto de carisma do mandatário do que por uma política de Estado que visasse de fato articulá-las (LIMA, 2010; SAINT-PIERRE, 2010).

Segundo Lima (2010), no pós Guerra Fria verificam-se movimentos em favor de uma aproximação entre as esferas da diplomacia e da defesa, que se manifestaram concretamente a partir dos mandatos de Fernando Henrique Cardoso, com a criação do Ministério da Defesa e a primeira publicação do documento firmando a política de defesa, a PDN de 1996. Em período anterior era tarefa exclusiva dos militares a elaboração da política de defesa, a qual também não era publicada. Com a redemocratização, nos primeiros anos da década de 1990, a elaboração da política de defesa foi desconsiderada pelos formuladores de políticas públicas (ALMEIDA, 2010).

Os movimentos de aproximação continuaram nos mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva, nos contextos de crescente protagonismo internacional do Brasil, da atualização da PDN, da publicação da END e da revitalização da base industrial de defesa (LIMA, 2010). Governos aos quais os próximos itens do capítulo debruçam-se de maneira mais profunda, demonstrando por meio de pesquisa bibliográfica se de fato esses movimentos foram suficientes para uma articulação entre diplomacia e defesa.

### 3.3 MANDATOS DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO (1995-2002)

Fernando Henrique Cardoso assume a presidência do Brasil no ano de 1995, época em que a Guerra Fria e a estrutura bipolar tinham chegado a um fim e as mudanças no sistema internacional ainda estavam se processando. Surgiram muitas interpretações sobre como seria a nova configuração de poder e a estrutura que emergiria com ela. As mais relevantes interpretações são as derivadas da teoria institucionalista de Keohane e Nye e da teoria realista (CASTELAN, 2009).

Na primeira visão, o poder militar deixou de ser a única e mais importante variável para se analisar a estrutura do sistema internacional, devido ao cenário de interdependência crescente, referido como globalização; e a emergência de “novas ameaças” que aumentavam o custo do uso da força, ao contrário das ameaças tradicionais que pressupunham justamente o

uso da força. Dentre as “novas ameaças” podem ser citadas o terrorismo, problemas ambientais, pobreza, segurança cibernética, narcotráfico e contrabando de armas de destruição em massa (CASTELAN, 2009). A partir dessa visão, supunha-se que a estrutura do sistema internacional seria marcada pela existência de polaridades indefinidas, que exigem aos Estados a elaboração de novas estratégias de inserção externa (RIBEIRO, 2006).

As interpretações derivadas do realismo postulavam que o poder militar ainda era relevante em sua forma dissuasória para garantir a autonomia do país. Nessa visão a estrutura emergente seria unipolar, tendo os Estados Unidos como única potência global. Essas visões antagônicas eram presentes também entre setores governamentais no Brasil, mais notadamente entre o Itamaraty e as Forças Armadas (CASTELAN, 2009). Sendo que o Itamaraty se identificava mais com a posição institucionalista e os militares com as interpretações realistas.

No plano doméstico, Cardoso implementou o liberalismo econômico, com a adoção das recomendações do Consenso de Washington, seguindo a tendência internacional pelo neoliberalismo. Abertura econômica, busca de estabilidade monetária, privatizações e o imperialismo do livre mercado, marcaram os mandatos de Fernando Henrique Cardoso (CERVO, 2002).

Há controvérsias sobre se esse processo de liberalização trouxe ganhos concretos ao país, pois ao mesmo tempo em que o parque industrial nacional se aprimorou tecnologicamente e processualmente, houve aumento da transferência de renda nacional para o exterior e a competitividade brasileira no comércio internacional foi prejudicada, aprofundando a vulnerabilidade externa do Brasil (CERVO, 2002). Dados que evidenciam o prejuízo são a balança de comércio exterior, que no período de 1995 a 2000 registrou um déficit de 24,3 bilhões de dólares; e a dívida pública interna, que passou de 33% para 53% do Produto Interno Bruto (PIB) (CERVO, 2002).

Assim, o país enfrentava séria crise fiscal e econômica, enquanto formava-se uma nova configuração de poder no sistema internacional, elementos que moldaram o interesse nacional, a estratégia de inserção internacional e o reconhecimento de oportunidades, sob responsabilidade do Ministério das Relações Exteriores.

### **3.3.1 Política Externa**

No quadro do Itamaraty, estiveram em comando da instituição Luiz Felipe Lampreia e Celso Lafer, sendo que prevaleceu no planejamento da política externa os pensamentos de Fernando Henrique Cardoso (CERVO, 2002). Dado seu perfil e os objetivos de elevar a imagem internacional do Brasil, o presidente apresentou interesse pessoal em elaborar a política externa e exercê-la por meio de visitas, recebimento de líderes mundiais, participação em reuniões multilaterais e realização de discursos, sendo um dos exemplos de diplomacia presidencial exercida no Brasil (FIGUEIRA, 2011).

Os formuladores de política externa se identificaram mais com as interpretações institucionalistas. Reconheciam que o cenário internacional era incerto, levavam em conta os processos de interdependência e fragmentação promovidas pela globalização e elaboraram a política externa de forma a garantir que o Brasil alcançasse objetivos econômicos, com a busca pela estabilidade e pelo desenvolvimento, por meio do uso da diplomacia e do *soft power* (CASTELAN, 2009; FIGUEIRA, 2011).

A realização dos objetivos econômicos e a progressiva relevância da economia brasileira eram vistos como causadores da futura elevação da posição do país como uma potência média. Esta deveria ficar limitada à região da América do Sul, devido ao reconhecimento das limitações do potencial de poder do país, ou seja, as capacidades econômicas, políticas e militares de exercer uma efetiva liderança global (ALMEIDA, 2004; CEPALUNI; VIGEVANI, 2007).

De maneira geral, a política externa na era Cardoso seguiu os princípios gerais seguidos pelos governos anteriores, como destaca Lampreia (1998), houve, porém, uma “mudança na continuidade” em relação a estratégia de inserção externa brasileira. Isso porque o Brasil participa, a partir de então, de forma ativa no espaço internacional e não passivamente, como na estratégia de autonomia pela distância que marca os governos anteriores (LAMPREIA, 1998). Como definido por Vigevani e Cepaluni (2007), a autonomia pela distância pode ser considerada:

[...] como uma política de não-aceitação automática dos regimes internacionais prevaletentes e, sobretudo, a crença no desenvolvimento parcialmente autárquico, voltado para a ênfase no mercado interno; conseqüentemente, uma diplomacia que se contrapõe a certos aspectos da agenda das grandes potências para se preservar a soberania do Estado Nacional (CEPALUNI; VIGEVANI, 2007, p. 283).

No contexto internacional da globalização era imprescindível manter uma ativa participação nas principais decisões, aproveitar as oportunidades e mitigar as limitações impostas por esse processo (FIGUEIRA, 2011). Os custos de não participar dos regimes

internacionais propiciados pela globalização eram vistos como muito altos e prejudiciais à participação do país nos principais debates que moldaram a ordem internacional (ALSINA JÚNIOR, 2003). Assim, a estratégia da política externa de Cardoso ficou conhecida como autonomia pela integração ou pela participação, definida como:

[...] a adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal, sem a perda da capacidade de gestão da política externa; nesse caso, o objetivo seria influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional (CEPALUNI; VIGEVANI, 2007, p. 283).

Para alcançar os objetivos da política externa, o país participou ativamente de processos de integração regional, evidenciado no Mercosul; de reuniões multilaterais no âmbito da OMC, para assegurar seus interesses comerciais e no âmbito da ONU, propondo a reforma do CSNU e se candidatando a um assento como membro permanente; e mais proeminentemente, de reuniões bilaterais (FIGUEIRA, 2011).

Nesta última esfera, cabe destacar o começo de uma relação mais ativa com os países que viriam a ser chamados de BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), com os países africanos e os lusófonos, cujo principal expoente foi a criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) (FIGUEIRA, 2011). Parte dessa estratégia de autonomia pela integração, pretendia elevar o Brasil como um *global player* e um *global trader*, mantendo assim todos os países como potenciais parceiros, porém conservando os países desenvolvidos como parcerias prioritárias (FIGUEIRA, 2011).

É importante mencionar que o país não buscou insistentemente a candidatura a membro permanente do CSNU, tendo em vista a manutenção das boas relações com a Argentina, que igualmente defendendo a ampliação do CSNU, gostaria que a América Latina fosse representada em assentos rotativos, proposta que não agradava ao Brasil (ANDRADE PINTO, 2015; ARRAES, 2005).

O país procurou ainda, na estratégia da autonomia pela participação, aumentar o nível de credibilidade do país, vista como um meio para atrair investimentos estrangeiros, dinamizar o comércio exterior e dar maior poder ao posicionamento brasileiro em fóruns multilaterais. Foram concentrados esforços em algumas áreas chave, como segurança, economia, direitos humanos, meio ambiente e democracia, seguindo os valores defendidos pela comunidade internacional na época (FIGUEIRA, 2011).

Particularmente importante para este trabalho foram as ações na área de segurança internacional. Houve a participação em regimes internacionais com a assinatura de diversos

acordos sobre desarmamento nuclear e de armas de destruição em massa, como o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP), e da associação de Regime de Controle de Tecnologia de Mísseis (MTCR), outros acordos são apresentados no capítulo de análise do comércio internacional de armas (ANDRADE PINTO, 2015; FIGUEIRA, 2011). Outra estratégia foi o envio de tropas brasileiras para participar das missões de paz da ONU: Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM III); Força Internacional para o Timor Leste (INTERFET); Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste (UNTAET); e Força de Proteção das Nações Unidas (UNPROFOR) (IPEA, 2019).

### **3.3.2 Política de Defesa e sua Interação com a Política Externa**

Em relação à política de defesa, o governo de Fernando Henrique Cardoso a descreveu no documento intitulado Política de Defesa Nacional (PDN) de 1996 (BRASIL, 1996b). Resultado de cooperação inédita entre diplomatas do Itamaraty, militares dos antigos ministérios - Marinha, Exército, Aeronáutica, Emfa e Casa Militar da Presidência da República -, e outros órgãos governamentais, como a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), então recém criada pelo Decreto nº 1.895/96 no âmbito da Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional (Creden) (BRASIL, 1996a). Essa cooperação também resultou na proposta e na criação do Ministério da Defesa (ANDRADE PINTO, 2015).

A criação do Ministério da Defesa e a publicação da PDN, foram movimentos importantes para a promoção de maior democratização nos assuntos militares concernentes à defesa do país, com o controle das Forças Armadas pelos civis e a divulgação, para a sociedade, do que o país pretendia com o uso do poder militar (ALMEIDA, 2010).

O documento PDN de 1996 contém seis seções, a saber: Introdução, Quadro Internacional, Objetivos, Orientação Estratégica, e Diretrizes. Os objetivos para a defesa nacional seguem os princípios das relações exteriores brasileiras, como a garantia da soberania e do Estado de Direito, a manutenção da paz, e a maior inserção do Brasil no processo decisório internacional (BRASIL, 1996b).

A seção com as orientações estratégicas da PDN descreve que o uso da força somente será usado como elemento de dissuasão e defesa do país, baseando-se na valorização da ação diplomática como recurso primeiro à solução de conflitos (BRASIL, 1996b). A seção também alude à importância da inclusão de setores científicos, tecnológicos e acadêmicos na obtenção de autonomia tecnológica das Forças Armadas, mas se limita a mencionar apenas que “o

desenvolvimento científico e tecnológico é fundamental para a obtenção de maior autonomia estratégica e de melhor capacitação operacional das Forças Armadas” (BRASIL, 1996b, p. 8).

A seção última da PDN é a de Diretrizes, na qual é possível encontrar a defesa do desarmamento nuclear e de armas de destruição em massa, e da participação em missões de paz; atenção para a proteção das fronteiras, principalmente na Amazônia, e dos interesses nacionais; a manutenção das relações de cooperação com os países da região; a diminuição de dependência externa das Forças Armadas a recursos militares; a participação da opinião pública; e o aperfeiçoamento da integração e organização das Forças (BRASIL, 1996b).

Indicações estadunidenses difundidas, no pós Guerra Fria, como uma tentativa de moldar a segurança hemisférica de maneira que a potência seria a responsável pela segurança extracontinental e os demais países seriam responsáveis por questões internas de segurança, como o narcotráfico, não foram aceitas pelo Brasil no começo da década de 1990. Mas, a PDN de 1996 definiu as ameaças que o país poderia encontrar na região como sendo o crime organizado internacional e a ação de bandos armados na área da Amazônia brasileira, seguindo as sugestões dos Estados Unidos mesmo que despropositadamente (BRASIL, 1996b; OKADO, 2012).

A diretriz presidencial emitida por Fernando Henrique Cardoso em 1996 por meio da Casa Militar da Presidência da República, também se aproximava de preceitos estadunidenses ao definir ilícitos transnacionais como narcotráfico e contrabando de armas para o crime organizado e ao os enquadrar como ameaças à segurança nacional, permitindo maior atuação das Forças Armadas no seu combate (ANDRADE PINTO, 2015). De fato, no período, as Forças Armadas foram empregadas diversas vezes em ações internas com função de polícia, tendo em vista as limitações contingenciais dos órgãos policiais e o aumento da violência no país (OKADO, 2012).

Além das funções de polícia, no período, as Forças Armadas também foram utilizadas para as operações de paz da ONU, nova função que era tendência internacional e ficou prevista na PDN de 1996 e na Lei Complementar sobre o Emprego das Forças Armadas de 1999 (BRASIL, 1996b, 1999e). Argumenta-se que a participação nessas atividades de missões de paz colabora para o treinamento das Forças Armadas, ao proporcionar experiências aos militares e a expor a necessidade de reequipamento das Forças (ANDRADE PINTO, 2015).

Apesar de a PDN representar um momento de inflexão na área de política de defesa brasileira, críticos a atribuem como sendo mais um documento de política usado para

harmonizar os interesses de diplomatas, militares e de outros órgãos governamentais, do que propriamente uma política de defesa, com diretrizes claras e estruturantes do poder militar (OKADO, 2012). Alsina Júnior (2003), argumenta que a PDN não pode nem mesmo ser caracterizada como uma política de defesa, tendo em vista o conceito desta política pública.

Ao deixar de dar direções claras à possíveis ações militares contra ameaças externas e de propriamente estruturar a capacidade e o planejamento das Forças Armadas, a PDN de 1996 foi antes usada como um instrumento de política externa<sup>9</sup> do que um instrumento para a política de defesa (ALSINA JÚNIOR, 2003).

A criação do Ministério da Defesa, apesar de ser promessa de campanha de Fernando Henrique Cardoso em 1994, apenas se concretizou em 1999, por meio da Lei Complementar nº 97 (BRASIL, 1999e). Um dos motivos para a demora na concretização da criação do mesmo foi que dentre os militares o projeto de criação do ministério, os subordinando ao controle civil, era visto com desconfiança, como sendo parte da estratégia estadunidense de redefinir as funções das forças armadas do hemisfério americano (ALSINA JÚNIOR, 2003; CASTELAN, 2009). O projeto de construção do ministério visava criar condições para integrar e coordenar as forças militares e assistir o presidente em questões relativas à defesa, como orçamento, serviço e operações militares (ALMEIDA, 2010; OKADO, 2012).

Ao comando do Ministério da Defesa, no período de governo de Cardoso estiveram dois civis: Élcio Álvares e Geraldo Quintão (BRITTEZ; MUNHOZ; OLIVEIRA, 2010). Apesar do sucesso em “democratizar” as forças militares, não se conseguiu efetivar um comando e uma integração entre as Forças Armadas partida dos ministros. Argumenta-se que estes apenas atuaram “[...] como um simples “despachante institucional dos militares junto à Presidência da República” (ZAVERRUCHA, 2006, p. 174) e não como o representante do poder político junto à estrutura militar da defesa nacional.” (ALMEIDA, 2010, p. 234).

Ainda no âmbito do Ministério da Defesa foi criada a Secretaria Político-Estratégica e de Assuntos Internacionais, responsável por elaborar as bases para a PDN, supervisionar a Escola Superior de Guerra, as adidâncias de defesa no exterior e a representação do país na Junta Interamericana de Defesa, além de servir como interlocutor com o Ministério das Relações Exteriores (BRASIL, 1999b).

Alguns projetos na área de defesa tiveram início no período Cardoso, como o “Proteção da Amazônia” (Sistema de Vigilância da Amazônia – Sivam; Sistema de Proteção

---

<sup>9</sup> Foi até mesmo entregue aos chanceleres dos países das três Américas e ao Secretariado da ONU (ANDRADE PINTO, 2015).

da Amazônia – Sipam; e Calha Norte), e os que não foram concluídos: produção de submarinos nucleares e renovação da frota aérea militar, esta última que ficou conhecida como Projeto F-X (ANDRADE PINTO, 2015; BRITZ; MUNHOZ; OLIVEIRA, 2010).

Apesar das iniciativas, o orçamento destinado às Forças no ano de 1997, por exemplo, foi de 13 bilhões de reais, que correspondeu a 1,4% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, abaixo da média mundial que gira em torno de 3,5% do PIB (ANDRADE PINTO, 2015). Mesmo sendo maior em relação ao período anterior - em 1993, por exemplo, o percentual de orçamento militar frente ao PIB foi de 0,5% -, a maior parte do capital foi gasto no pagamento de pessoal, sem destinar recursos expressivos para a compra de equipamentos e para pesquisa e desenvolvimento na área (ANDRADE PINTO, 2015).

Em termos de reequipamento e organização das Forças a situação no final do então governo era crítica. Em relatório produzido em 2002, foram relatadas as dificuldades das Forças Armadas, como elucida Magalhães (2016):

[...] as três Forças funcionavam apenas em regime de meio expediente; em razão da falta de verbas, não foi possível enviar militares à Amazônia, região considerada pelas Forças Armadas prioridade em termos de segurança; pelo mesmo motivo, o plano de transferência dos quartéis do Sul do País para a Amazônia tampouco foi viabilizado (MAGALHÃES, 2016, p. 25).

Foram iniciados alguns acordos de cooperação com outros países, como o acordo-quadro com o Paraguai em 1995; Memorandos de Entendimento e Cartas de Intenções para a Alemanha e Estados Unidos com objetivos de aumentar a cooperação em transferência de armamentos; e outros com a Suécia, Reino Unido e Rússia (MAGALHÃES, 2016). Além da manutenção de consultas regulares com a Argentina, Canadá e Estados Unidos (ANDRADE PINTO, 2015).

Ainda se verificou, nos mandatos de Cardoso, tentativas de se pensar em defesa regionalmente na América do Sul através da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) e da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-americana (Iirsa). Apesar disso, não houve avanços substanciais em integração e cooperação em matéria de defesa devido a grandes assimetrias entre os países da região (D'ARAUJO, 2009).

Importante para a política externa de Cardoso era a adesão a regimes internacionais. Aqueles inseridos na área de segurança e defesa não eram caros aos militares, pois não era interessante abdicar da possibilidade do uso de certas armas, uma vez que poderia prejudicar a defesa do Brasil frente aos outros países que não aderiram a esses acordos e poderiam, portanto,



usar essas armas contra o país em um cenário de conflito (ALMEIDA, 2010). Os Estados Unidos era exemplo de país que não aderiu a esses acordos, mas que no discurso pleiteava ao restante do mundo a importância da adesão, o que era prova para os militares do unilateralismo da potência e não de multilateralismo, apregoado pelo institucionalismo do Itamaraty (CASTELAN, 2009).

Como mencionado, a adesão a acordos na área de segurança, ressalta-se que sem a negociação de contrapartidas, era vista pelos formuladores de política externa como necessária para o país obter credenciais internacionais, ou seja, para aumentar a credibilidade do país em acordo com as principais tendências internacionais (ALSINA JÚNIOR, 2003). Isso ocorreu mesmo sem a concordância dos militares, um dos principais grupos nacionais afetados por essas decisões, demonstrando que a diplomacia e o *soft power* prevaleceram nas estratégias de inserção internacional (CASTELAN, 2009).

Houve então o que Alsina Júnior (2003) chamou de “síntese imperfeita” entre a política de defesa e a política externa brasileira no período de governo de Fernando Henrique Cardoso, explicada pela falta de articulação entre as posições diplomáticas e militares; pela baixa prioridade atribuída à política de defesa; pela política externa pacifista; e pela carência de controle político sobre a política de defesa (ALSINA JÚNIOR, 2003).

### 3.4 MANDATOS DE LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA (2003-2010)

Pela consolidação e aumento da globalização, o século XXI iniciou-se em um cenário internacional favorável à expansão do comércio e à inserção autônoma de potências médias e países emergentes em temas globais que eram reservados aos assuntos das grandes potências: EUA, China, Rússia, França e Reino Unido (RICUPERO, 2010). Eventos como o atentado de 11 de setembro de 2001 e a crise de 2008 acentuaram a difusão de poder pelo sistema internacional e expuseram uma crise na governança global, pois conviviam a unipolaridade no campo militar, pertencente aos Estados Unidos e a multipolaridade econômica (OKADO, 2012). Essa oportunidade de maior inserção no sistema internacional foi decididamente reconhecida pelos formuladores da política externa.

O cenário doméstico herdado por Lula da Silva era o de vulnerabilidade e alta dívida externas, porém com a economia se encaminhando para a estabilidade (FIGUEIRA, 2011; OKADO, 2012). O então governo conseguiu melhorar o desempenho econômico do Brasil com o estabelecimento de políticas fiscais responsáveis. Os bons resultados refletiram em um

superávit de 240 bilhões de dólares nos anos de 2003 a 2009 e na redução do chamado Risco País brasileiro – índice econômico-financeiro que mede a instabilidade de um país a partir da análise de variáveis das áreas política, econômica e financeira - que passou de 2.035 no final de 2002 para 178 em 2010 (SEGATA, 2013). O país ainda passou do 15º para o 8º lugar dentre as maiores economias mundiais (OKADO, 2012).

Contribuíram também para um cenário doméstico mais favorável, segundo Ricupero (2010), as seguintes variáveis:

[...] a estabilidade macroeconômica; a expansão do mercado interno de consumo; a consolidação do regime democrático; a alternância normal no poder, sem violência, de correntes e partidos diferentes, mas quase sempre próximos do centro do espectro ideológico; a moderação e o pluralismo da vida política, religiosa, cultural; o avanço em algumas reformas sociais; o desaparecimento da ameaça de golpes militares e a subordinação das Forças Armadas ao poder civil; a baixa intensidade de violências ou tensões raciais, religiosas, culturais (RICUPERO, 2010, p. 37).

Cabe ainda comentar sobre a descoberta do pré-sal brasileiro, que ressaltou a dimensão do poder natural do país, e os 20 milhões de cidadãos que deixaram a linha de miséria, graças ao emprego de políticas sociais amplamente empregadas pelo governo Lula da Silva (OKADO, 2012). A dimensão social nas políticas públicas ganhou ímpeto devido à acentuação do processo de globalização e ao emprego do neoliberalismo pelo governo anterior, que acentuou as desigualdades sociais e deixou milhões em situação de pobreza. Isso abriu caminho para a ascensão do pensamento de esquerda, mais voltado ao bem-estar da população, fato que ocorreu na grande maioria dos países da América Latina (OKADO, 2012).

A oportunidade de maior inserção externa do país em temas globais e a busca por melhoria na situação do desenvolvimento econômico e social moldaram o interesse nacional, a estratégia de inserção internacional e o reconhecimento de oportunidades, sob responsabilidade do Ministério das Relações Exteriores.

### **3.4.1 Política Externa**

No âmbito Executivo, o presidente Lula da Silva nomeou Celso Amorim como ministro das relações exteriores, ambos compartilhavam a mesma linha de pensamento para as estratégias de política externa do país (POMAR, 2017). A atuação mais ativa do país no cenário internacional, foi reforçada pelo perfil do então presidente, que empregou uma notável diplomacia presidencial. Nas palavras de Ricupero (2010):

O presidente Lula [...] ao simbolizar de certo modo, pela sua história pessoal, o exemplo de ascensão do país como um todo. Sua identificação com as grandes causas sociais de luta contra a fome e a pobreza, o carisma de personalidade autoconfiante, a vocação inata à negociação foram elementos adicionais para reforçar a percepção externa da emergência do Brasil como ator global (RICUPERO, 2010, p. 38).

Para fins de comparação, o número de viagens presidenciais realizadas apenas no primeiro mandato de Lula da Silva foram 67, enquanto nos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso foram 81; a quantia de líderes mundiais recepcionados no país, de 2003 a 2007, foi de 107, por sua vez de 1995 a 2002, Cardoso recebeu apenas 49 autoridades internacionais (FIGUEIRA, 2011).

De maneira geral, não há rupturas em relação à política exterior perseguida na era Cardoso, pode-se dizer que houve continuidade com mudanças pontuais (ALMEIDA, 2004). O desenvolvimento econômico do país continuou sendo um objetivo de política externa, porém, ganharam força os objetivos sociais de elevar o nível de bem-estar da população e diminuir a desigualdade entre o país, caracterizado como emergente, e os países desenvolvidos (MRE, [200-]; OKADO, 2012).

Destaca-se dentre as iniciativas para o objetivo de desenvolvimento nacional a transformação de empresas nacionais em multinacionais (MAGALHÃES, 2016). O então presidente Lula da Silva mantinha relacionamento estreito com as empresas do país, promovendo políticas públicas de incentivo e incluindo os empresários em ações externas (MAGALHÃES, 2016).

A estratégia de inserção externa efetuada pelo governo Lula da Silva era fortalecer parcerias com economias emergentes e potências médias, sem, contudo, romper relações com as grandes potências, apenas não as tratando como prioridade. Essa posição ficou conhecida como autonomia pela diversificação, caracterizada por Vigevani e Cepaluni (2007) como:

[...] a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional (CEPALUNI; VIGEVANI, 2007, p. 283).

Assim, as principais mudanças em relação ao governo anterior foram: maior atenção às parcerias com países do “Sul”, ou seja, os países em desenvolvimento; postura crítica à globalização e abertura econômica; defesa mais assertiva da reforma do CSNU; uma atuação mais ativa no espaço internacional; e a procura por elevar o Brasil a uma posição de potência (FIGUEIRA, 2011). Da concentração de esforços em parcerias Sul-Sul foi reforçado o papel de

*global player* e *global trader* do país. Essa estratégia tinha por objetivo, além da potencialização do comércio internacional, reunir as posições dos países “mais fracos” para fazer frente aos países “mais fortes” em fóruns multilaterais (POMAR, 2017).

Parte da diversificação de parcerias brasileiras no período foi uma maior aproximação com os países africanos, em termos socioculturais e econômicos; com os BRICS, em áreas técnicas, políticas e comercial; e com os países árabes, em áreas políticas (FIGUEIRA, 2011; MRE, 2007b).

A diversificação e a parceria com os países do Sul global podem ser verificadas no percentual de exportações do Brasil. No período de 1998 a 2005 a participação dos mercados tradicionais, como Estados Unidos, Japão, União Europeia, Canadá e Mercosul passou de 79,3% para 67,2% do total das exportações, por outro lado a participação dos mercados não tradicionais, como China, África e Oriente Médio, aumentou de 19,7% para 31% (CEPALUNI; VIGEVANI, 2007).

Adiciona-se à estratégia de autonomia pela diversificação, as iniciativas regionais dos processos de integração da América do Sul: o reforço político do Mercosul, da Comunidade Sul-americana de Nações (Casa) e da Unasul (POMAR, 2017). Visto que a política externa dos Estados Unidos estava concentrada em outras áreas geográficas, pode-se afirmar que na América do Sul havia um vazio de liderança do qual o Brasil se aproveitou, pois conseguiu em muitos casos ser um interlocutor da região, como por exemplo no grupo dos BRICS (RICUPERO, 2010).

A defesa mais assertiva pela reforma do CSNU e a ampliação de seus membros permanentes, com o Brasil como candidato a um futuro assento, foi um importante tema na agenda de política externa de Lula da Silva. O país conseguiu inclusive, segundo Almeida (2004), “apoios substanciais a essa pretensão – inclusive de membros do próprio CSNU – desde o início da nova gestão.” (ALMEIDA, 2004, p. 166). A candidatura também foi reforçada pela liderança brasileira na Missão de Paz da ONU pela Estabilização do Haiti (MINUSTAH), pois o país conseguiu provar ser engajado nas ações da ONU; a ter uma capacidade militar suficiente para liderar missões de paz; e que se preocupa com a promoção da paz pelo mundo (ALSINA JÚNIOR, 2003; FIGUEIRA, 2011).

Para os formuladores de política externa do governo Lula da Silva, o Brasil poderia elevar-se a uma posição de potência com uma presença internacional ativa, baseada em ações políticas e na diplomacia (CEPALUNI; VIGEVANI, 2007). Esta liderança não deveria ser

limitada à região geográfica, por isso a diversificação das parcerias; também não eram consideradas limitações estruturais do país - como econômicas e militares - limitações estas que eram consideradas pelo governo anterior de Cardoso (ALMEIDA, 2004).

A tática de diversificação sofreu algumas críticas, pois ao manter todos os países como potenciais parceiros correu-se o risco de manter relacionamento com ditaduras e governos que violam direitos humanos - como Cuba, Gabão e Paquistão. Ao defender os direitos humanos e o aspecto social nas políticas foi gerada certa contradição no discurso da política externa, de acordo com os críticos (RICUPERO, 2010).

### **3.4.2 Política de Defesa e sua Interação com a Política Externa**

Sobre a política de defesa, pode-se afirmar que houve uma evolução durante os mandatos do presidente Lula da Silva. Isso pois, o documento Política de Defesa Nacional elaborado em 1996 foi atualizado; elaborou-se outro documento intitulado Estratégia Nacional de Defesa (END); e houve melhor controle político por parte do Ministério da Defesa sobre as Forças Armadas (ALMEIDA, 2010).

A PDN de 2005 foi institucionalizada por meio do Decreto nº 5484/2005 e é dividida da seguinte maneira: Introdução; O Estado, a Segurança e a Defesa; O Ambiente Internacional; O Ambiente regional e o Entorno Estratégico; O Brasil; Objetivos da Defesa Nacional; Orientações Estratégicas; e Diretrizes (BRASIL, 2005). Percebe-se, pelas seções, que é mais extensa que a PDN de 1996, porém não representa rupturas em matéria de conteúdo. As maiores diferenças da PDN de 2005 em relação à de 1996, são:

- 1.A separação entre os conceitos de segurança e defesa;
- 2.Especificação geral ampliada de ameaças que podem gerar conflitos, como os problemas ambientais, terrorismo, segurança cibernética, problemas econômicos, entre outros que não pertencem à esfera militar;
- 3.Expansão do entorno estratégico para além do continente sul-americano, incluindo a fronteira do Atlântico Sul e os países liminhos da África;
- 4.O reconhecimento da necessidade de reaparelhamento das Forças Armadas, por meio do fortalecimento da indústria de defesa nacional;
- 5.Aumento dos pressupostos nas Orientações Estratégicas, com a “valorização dos foros multilaterais, a existência de forças armadas modernas, balanceadas e apresentadas, e capacidade de mobilização nacional.” (BRASIL, 2005, p. 5);

6. Não trata especificamente da função das Forças Armadas para manutenção da lei e da ordem;

7. Previsão da integração da indústria de defesa em âmbito regional (BRASIL, 2005).

No mesmo ano de instituição da PDN, foi criada a Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID), por meio da Portaria Normativa nº 899/MD, a qual prevê redução tributária, melhoria na qualidade tecnológica dos equipamentos, aumento da competitividade e ampliação da aquisição de produtos nacionais pelas Forças Armadas (MAGALHÃES, 2016). Essa política surge das iniciativas do então presidente Lula da Silva para revitalizar a Base Industrial de Defesa (BID).

Ainda como incentivo à BID, a Portaria nº 730 de 2005 determina que os adidos militares no exterior passariam a ser elementos de ligação entre as empresas exportadoras de produtos de defesa e os mercados de venda, anteriormente os adidos realizavam apenas atividades de inteligência e se envolviam mais com a compra de armamentos do que com a venda de produtos nacionais (MAGALHÃES, 2016).

Documento mais importante em matéria de defesa foi o Decreto 6.703/2008, o qual institui a Estratégia Nacional de Defesa (END), pois foi a primeira legislação com estratégias e planejamentos militares (ALMEIDA, 2010; BRASIL, 2008). Apesar de tratar dos temas de defesa de modo genérico e amplo como a PDN de 2005, destacam-se inovações quanto a participação da sociedade civil na defesa nacional; ações específicas para a área acadêmica; maior importância conferida à indústria de defesa nacional, prevendo a reestruturação da BID; orientações para a localização das bases das Forças Armadas; hierarquização de ameaças; criação de um Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) e da Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD) no âmbito do Ministério da Defesa; vinculação da defesa ao desenvolvimento; e conceito de capacidades para o planejamento de longo prazo, em oposição à concepção de inimigos (BRASIL, 2008; ALMEIDA, 2010; OKADO, 2012).

Algumas legislações foram alteradas e outras criadas para se adequarem às proposições da END. Por exemplo, a Lei Complementar nº 136 de 2010, referida como a Lei da Nova Defesa, propunha: que a PDN de 2005, a END e o futuro LBDN, de quatro em quatro anos, deveriam ser submetidos para apreciação do Congresso Nacional; as atribuições do EMCFA; e a atribuição ao Ministério de Defesa na elaboração de políticas e diretrizes para produtos de defesa (OKADO, 2012).

Quanto ao emprego das Forças Armadas em funções de segurança interna, essas foram ampliadas no período. A Lei Complementar nº 117 de 2004, por exemplo, destinou novas atribuições ao Exército frente a necessidade de melhor proteção da região Amazônica. As forças terrestres passariam a atuar na fronteira contra crimes transnacionais, ambientais e realizando revista, patrulhamento, e prisões em flagrante delito (OKADO, 2012).

A participação brasileira em operações de paz da ONU, ganhou destaque com a liderança da MINUSTAH. Para as Forças Armadas, as missões de paz serviam de treinamento, de valorização das carreiras militares e de oportunidade para solicitar o reaparelhamento de equipamentos. Apesar das críticas quanto a liderança brasileira na MINUSTAH, a iniciativa foi importante conector das políticas externa e de defesa do período, pois tanto o Ministério das Relações Exteriores como o Ministério da Defesa e as forças militares possuíam a mesma posição a favor da participação (ANDRADE PINTO, 2015; OKADO, 2012).

No âmbito do Ministério da Defesa, durante o governo Lula da Silva, passaram pela pasta quatro ministros, evidenciando a continuação de problemas na coordenação das Forças Armadas e a subordinação ao poder civil. Assistiu-se uma melhora na relação, entre o Ministério e as Forças, com a chegada de Nelson Jobim ao posto de ministro da defesa, em 2007 (BRITEZ; MUNHOZ; OLIVEIRA, 2010).

Com Nelson Jobim como ministro da defesa, houve maior aproximação das Forças Armadas com o Ministério da Defesa; retomada de projetos na área de defesa para o reaparelhamento das forças militares; viagens internacionais com objetivos de buscar mercados para produtos de defesa e com a proposição de se pensar em temas de defesa regionalmente; a aprovação da END; a criação do EMCFA; e a previsão de construção do LBDN (OKADO, 2012).

Sobre os projetos iniciados durante o governo Lula da Silva destaca-se a retomada da renovação da frota aérea, referida como Projeto FX-2. No início do primeiro mandato do então presidente, o projeto iniciado no governo Cardoso, o Projeto FX, foi encerrado devido a priorização de destinar recursos a projetos sociais, mas com a descoberta do pré-sal e a consequente necessidade de reaparelhar as Forças Armadas, o projeto foi retomado (BRITEZ; MUNHOZ; OLIVEIRA, 2010). Também cabe mencionar o Decreto nº 6.592 de 2008, que regulamentou o Sistema Nacional de Mobilização (Sinamob); a aquisição e reposição de diversos novos equipamentos, como um sistema de artilharia para o Exército; e a retomada do projeto de submarino nuclear, em parceria com a França (OKADO, 2012).

Quanto ao orçamento destinado aos militares, apesar de queda no início do governo devido a priorização de investimentos na área social, houve um aumento de 77%, entre 2006 e 2009, número que acompanhou uma expansão nos investimentos do governo como um todo (MAGALHÃES, 2016).

Em relação ao período de governo anterior, o governo Lula da Silva aumentou os acordos bilaterais celebrados em matéria de defesa, de 2003 a 2010 foram 34 acordos firmados (MAGALHÃES, 2016). Em âmbito regional destaca-se a criação, em 2008, do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), no âmbito da Unasul, com objetivos de manter a paz no continente; de se pensar em defesa regionalmente por meio de cooperações; e de construir uma identidade sul-americana (OKADO, 2012). O Conselho de Ministros de Defesa é instância máxima do CDS e reúne os ministros de defesa, ou seus semelhantes, de cada país signatário uma vez por ano para elaborar planos de ação para o ano seguinte (UNASUL, 2008).

A conexão entre a política externa e a política de defesa foi relativamente mais positiva do que o observado no período anterior, resultado de um movimento de continuação em relação às iniciativas do governo anterior, de Cardoso. Houveram poucas divergências entre os órgãos responsáveis por cada política, os documentos de política de defesa referenciam os postulados da política externa e a participação em missões de paz são vantajosas para ambas políticas (OKADO, 2012). Além disso, segundo Magalhães (2016) “Um notável traço nacionalista figura na política externa de Lula que converge com a tradicional visão das Forças Armadas sobre o papel que o Brasil deve exercer no mundo.” (MAGALHÃES, 2016, p. 89), o que contribuiu para uma aproximação entre essas esferas políticas.

Porém, não existiram espaços de articulação suficientes para coordenar as posições do Ministério das Relações Exteriores e da Defesa. Para Okado (2012), a maior expressão dessa falta de articulação foi a criação do CDS, que contou apenas com a presença do ministro da defesa em sua condução, sendo que o ministro das relações exteriores:

Amorim, por exemplo, ao tratar da prioridade da América do Sul na política externa brasileira e mencionar a criação da Unasul, limitou-se a dizer que o CDS “foi outro avanço importante, destinado a aproximar as forças armadas da região, estimulando sua confiança recíproca” (AMORIM, 2011, p. 173) (OKADO, 2012, p. 106).

Assim a autora (OKADO, 2012) considera que houve um equilíbrio subótimo entre as referidas políticas públicas, explicado por três fatores:

a) a autonomia corporativa de diplomatas e de militares; b) o emprego modo sistemático das Forças Armadas em questões internas que transcendiam o escopo da defesa nacional, sua atribuição precípua, quando não da segurança; e c) o



rebaixamento de ameaças tradicionais à segurança nacional em favor da priorização de temas sociais por parte da diplomacia brasileira (OKADO, 2012, p. 15).

### 3.5 CONCLUSÕES PARCIAIS

Após conhecer os conceitos relevantes aos objetivos do capítulo, pôde-se apresentar os fatores que influenciaram uma baixa articulação entre defesa e diplomacia no Brasil ao longo de sua história. A baixa articulação é gerada por um processo cíclico que envolve a interação de diversas variáveis, como a inexistência da percepção de ameaças exteriores, a estrutura material das capacidades militares, a reconfiguração da defesa exterior para a segurança interna e a autonomia burocrática do Ministério das Relações Exteriores e dos militares.

Somado a isso, o Brasil não tem interesse nacional em ambições militares e em alterar o *status quo* na segurança regional, além de procurar objetivos econômicos e sociais para os quais a estratégia militar não é vista como um meio para atingi-los, fatores que colaboraram para a demanda inexistente por capacidades militares relevantes e para a consequente deslegitimação em tentativas de alterar essa demanda. Esta deslegitimação influenciou a abstenção do Ministério das Relações Exteriores em ações sobre o tema. Abstenção que foi fundamentada pelo sigilo instituído em legislação nacional sobre as operações comerciais de produtos bélicos, discussão disposta no próximo capítulo.

Ocorreram movimentos de aproximação entre as políticas públicas, a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, porém, como visto, não foram suficientes para uma efetiva articulação. Essa baixa articulação auxilia na compreensão: da posição brasileira nos setores de armas leves e convencionais nacionais; acerca do sigilo das operações de transferência de armas por parte do Itamaraty; e de como o tema comércio internacional de armas é tratado pela política externa. Análises expostas no capítulo quatro.

A política de Fernando Henrique Cardoso seguiu a estratégia da autonomia pela participação buscando objetivos de estabilidade e desenvolvimento econômicos. Parte dessa estratégia era a adesão aos regimes internacionais em tendência no sistema internacional na época. Os regimes aos quais o Brasil aderiu na área de segurança foram o principal motivo de desacordo entre os militares e o Ministério das Relações Exteriores. Sendo, o emprego das Forças Armadas em missões de paz, consenso entre as burocracias.

Também se verificou cooperação na formulação do pioneiro documento instituindo a PDN de 1996 e na proposta de criação do Ministério da Defesa, além de uma abertura de diálogo proporcionada pela criação da Secretaria Político-Estratégica e de Assuntos Internacionais.

Movimentos que, no entanto, não foram suficientes para produzir uma concreta articulação entre as políticas. Essa, assim, ficou conhecida como síntese imperfeita.

Ao final do governo, a situação das Forças Armadas era crítica; não foram concluídos projetos na área de defesa, com exceção do Proteção da Amazônia; e não foi possível estabelecer uma cooperação regional efetiva em termos de defesa.

A política externa de Lula da Silva seguiu a estratégia de autonomia pela diversificação com a busca por desenvolvimento econômico e social. Fazia parte da estratégia uma diversificação nas relações com parceiros não tradicionais e uma atuação mais ativa no sistema internacional. Também, o incentivo à multinacionalização das empresas nacionais, a elevação da posição do país à potência média e a defesa pela reforma do CSNU.

Elementos nacionalistas, a continuação de iniciativas à área de defesa e a convergência de opiniões entre as burocracias responsáveis pela política externa e de defesa, melhoraram a interação entre ambas. Ainda assim faltaram espaços de diálogo e coordenação, culminando em um equilíbrio subótimo de articulação. O emprego das Forças Armadas em missões de paz, com o comando da MINUSTAH foi o principal expoente da articulação.

Mais notadamente a partir da gestão de Nelson Jobim, o reequipamento das Forças Armadas foi considerado com a retomada de projetos na área, com o aumento do orçamento e com um incentivo às empresas do setor. Este último foi reforçado pela PNID, pelas postulações da PDN de 2005 (reaparelhamento das Forças Armadas, por meio do fortalecimento da indústria de defesa nacional), pela END (criação da SEPROD e atribuição ao Ministério de Defesa da elaboração de políticas e diretrizes para produtos de defesa), pelas viagens de promoção comercial do Ministro de Defesa e pela regulação da promoção comercial por meio dos adidos militares. Também aumentaram os acordos de cooperação firmados na área e a cooperação regional ganhou nova expressão com a criação do CDS.

Em ambos períodos de governo, as Forças Armadas foram empregadas em ações de segurança interna; a política de defesa não identificou ameaças externas; as burocracias continuaram usufruindo de autonomia; e os projetos de defesa apenas previam o reequipamento das Forças sem alterações substanciais nas capacidades militares, variáveis essas que foram responsáveis pelas trajetórias paralelas da diplomacia e da defesa ao longo da história brasileira e, portanto, se propagaram nos governos de Fernando Henrique Cardoso e de Lula da Silva. Embora, não se possa negar os avanços em matéria de política de defesa conquistados pelos dois governos.

Essas estratégias e objetivos de política externa e de defesa compõem o contexto no qual ocorreram as ações de política externa relativas ao tema do comércio internacional de armas no Brasil, que são expostas no próximo capítulo.

## 4 COMÉRCIO INTERNACIONAL DE ARMAS DO BRASIL

Esse capítulo tem por objetivos apresentar a posição do Brasil nos setores de armamentos leves e convencionais; descrever as legislações nacionais de controle das operações comerciais de armamentos; apresentar o comportamento das importações e exportações de armas leves e convencionais em cada governo; e analisar discursos e ações de política externa referentes ao comércio bélico internacional do Brasil em cada período selecionado.

A posição do Brasil no setor revela as dependências externas do país influenciadas por decisões de políticas públicas. As legislações nacionais apresentadas são a R-105 e a PNEMEM, sendo que desta última destaca-se o sigilo das operações sob seu escopo, que por sua vez apoia uma abstenção do Ministério das Relações Exteriores sobre o tema.

O comportamento das operações de transferência revela os montantes transacionados, os principais parceiros e produtos, e a balança comercial de cada setor – de armas leves e munições e de armas convencionais. As ações de política externa de cada governo acerca do tema se concentram nas variáveis: (i) ações legislativas, como assinatura de tratados; (ii) discursos; (iii) ações que envolvem a instrumentalização bélica, como missões de paz; e (iv) promoção comercial.

### 4.1 O BRASIL NOS SETORES DE ARMAS LEVES E MUNIÇÕES E DE ARMAS CONVENCIONAIS

A produção do complexo industrial militar brasileiro como um todo se limita a

[...] munições, armas leves, sistemas de artilharia, veículos militares sobre rodas e aeronaves de transporte, treinamento e combate leves, praticamente inexistindo empresas nos segmentos tecnologicamente mais sofisticados como o espacial, o nuclear e o de sistemas informatizados (FERREIRA; SARTI, 2011).

A trajetória do Brasil no mercado elevou-se a partir do final da década de 1970 e ao longo da década de 1980. Entre 1985 e 1986, por exemplo, o país alcançou a 9ª posição entre os maiores exportadores mundiais. Porém, a produção brasileira se limita a produtos de baixo e médio teor tecnológico, segundo Soares (2015), o que não logrou ao país percentual tão significativo no valor global desse comércio. Foi durante essa época, contudo, que as empresas

brasileiras conseguiram consolidar mercados e dar visibilidade para os produtos nacionais (SOARES, 2015).

Para importações, o país continuamente<sup>10</sup> configurou-se dentre os 50 principais importadores mundiais de armas convencionais (SIPRI, 2020e). Segundo estudo da ABDI (FERREIRA; SARTI, 2011), o país é mais dependente de fornecimento externo para produtos com uma complexidade tecnológica grande, especialmente para os setores de sistemas eletrônicos e de comando e controle, plataforma naval militar, plataforma aeroespacial militar (exceção da Embraer), plataforma terrestre militar e propulsão nuclear.

Assim, para o setor de armas leves e munições o Brasil detém maior autonomia e independência, importando quantias pequenas. As empresas nacionais do setor, destaque para a Taurus, Indústria de Materiais Bélicos (Imbel) e a Companhia Brasileira de Cartuchos (CBC), também conseguiram consolidar mercados, como o dos Estados Unidos, o que permite contínuos superávits na balança de comércio nesse setor específico (DELLAGNEZZE, 2008; FERREIRA; SARTI, 2011; WELFER, 2014).

Para armas convencionais a produção nacional é limitada às aeronaves militares da Embraer, aos sistemas de artilharia da Avibrás e aos veículos da Engesa, todos produtos reconhecidos positivamente pela sua qualidade no mercado mundial. Mas esses não são suficientes para manter superávits no setor, visto a necessidade de importar produtos de alta tecnologia, que exigem maior dispêndio de divisas (FERREIRA; SARTI, 2011).

É interessante pontuar que a maioria das empresas do complexo militar brasileiro possuem produções secundárias e assim entram em outros mercados com objetivo de buscar lucros, apenas o comércio de armamentos não é o suficiente para manter as empresas lucrativas (FERREIRA; SARTI, 2011). O setor militar da Embraer, por exemplo, corresponde a menos de 10% de suas receitas (SOARES, 2015).

Por precisar recorrer ao mercado externo, pode-se concluir com base nas particularidades do mercado expostas no capítulo 2, que o Estado brasileiro não tem demanda suficiente para absorver as produções da indústria nacional nem para estimular a produção de armamentos altamente tecnológicos. Isso deriva de decisões de políticas públicas que não obrigam uma mudança brusca no sentido de adquirir instrumentos militares. Motivo para essa não alteração nas políticas públicas é o cenário de falta de legitimidade em se tratar de temas de defesa nacionalmente, que por sua vez, deriva dos processos cíclicos de baixa articulação

---

<sup>10</sup> Pelo menos desde a década de 1970 de acordo com a base de dados do SIPRI (SIPRI, 2020e) que apontam os 50 principais importadores mundiais.

entre diplomacia e defesa; da procura em manter o *status quo* da segurança regional; e da procura por objetivos econômicos e sociais.

Fatores que, juntamente com a dependência ao mercado exterior, minam a possibilidade de uso do comércio de armas como instrumento de política externa pelo Brasil, revelando que variáveis econômicas, provavelmente, tem superioridade na decisão de autorização das operações em relação às variáveis políticas. Essa posição pode trazer as desvantagens expostas no capítulo 2, como desequilíbrios entre benefícios econômicos e riscos políticos e de segurança, e dilemas éticos sobre a busca de lucro às custas da morte de outras pessoas (AVILA; SOUZA; GUEDES, 2017).

#### 4.2 LEGISLAÇÕES BRASILEIRAS DE CONTROLE DAS OPERAÇÕES COMERCIAIS DE ARMAMENTOS

Durante o período selecionado para estudo – governos de Fernando Henrique Cardoso e de Luiz Inácio Lula da Silva -, o controle das operações de exportação de armamentos foi definido na PNEMEM com versão dos anos 1970 poucas vezes atualizada durante os anos seguintes (MAGALHÃES, 2016). O controle das importações e de exportações (que não se enquadram na PNEMEM) estão dispostos no R-105 com versão em 1965, o qual passou por atualizações em 1999 (Decreto nº 2.998/1999) e em 2000 (Decreto nº 3.665/2000) (BRASIL, 1965, 1999, 2000b).

O R-105 regula operações exercidas por pessoas físicas e jurídicas e não se aplicam às operações das Forças Armadas. O documento regula quais produtos são controlados pelo Exército e devem, portanto, ter as operações de fabricação, a recuperação, a manutenção, a utilização industrial, o manuseio, o uso esportivo, o colecionamento, a exportação, a importação, o desembaraço alfandegário, o armazenamento, o comércio e o tráfego fiscalizadas pelo mesmo (BRASIL, 2000b).

A regulação dispõe ainda que autoridades diplomáticas ou consulares são órgãos auxiliares de fiscalização (BRASIL, 2000b). Não há menção de quais seriam as atribuições dessa função auxiliar. Ao Itamaraty cabe função burocrática: as empresas só estão autorizadas a comercializarem com estrangeiras registradas por órgão diplomático, em seu país de origem, que seja reconhecido pelo Ministério das Relações Exteriores (BRASIL, 2000b).

A PNEMEM é documento aprovado nos anos 1970 e era sigilosa até ser requerida pela Lei de Acesso à Informação. Apesar da redação da PNEMEM ter sido divulgada, as transações comerciais por ela amparadas permanecem sigilosas (MAGALHÃES, 2016). É constituída como ato normativo e não é objeto de lei, portanto, não passou pelas etapas de aprovação do Poder Legislativo (MAGALHÃES, 2016). As Diretrizes Gerais da Política orientam, coordenam e controlam as operações de exportação, de transferência de tecnologia, prestação de serviços e assistência técnica relacionados à materiais de emprego militar (MAGALHÃES, 2016).

Enquadram-se em material de emprego militar, segundo a PNEMEM:

[...] todo aquele que a legislação estabeleça como de uso privativo das Forças Armadas ou que seja de utilização característica dessas mesmas instituições, incluídos seus componentes, sobressalentes, acessórios e suprimentos.  
Enquadra-se em itens como armamentos, munições, explosivos, equipamentos, fardamentos, instrumentos e meios de transporte aéreos, navais, terrestres e anfíbios (MAGALHÃES, 2016, p. 254).

Ao Presidente da República fica delegada alterações na PNEMEM, e as autorizações das operações de exportações por delegação de competência são emitidas pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). Essa sempre irá autorizar pedidos de valor igual ou inferior a um milhão de dólares, quando o valor for maior cabe ao Presidente essa atribuição (MAGALHÃES, 2016).

Fica delegada ao Ministério das Relações Exteriores a publicação de parecer sobre a conveniência das operações de exportação tendo em vista a política externa do país, a qual segundo a própria PNEMEM deve ser respeitada. Também fica prevista a atribuição de auxílio à promoção comercial e apoio nas operações e negociações; além de autorização para o estabelecimento de negociações preliminares com parceiros comerciais externos, de participação em concorrências ou licitações, envio de amostras, e doação, a ser requerida pela empresa exportadora ao Ministério das Relações Exteriores. Cabe a ressalva de que, caso os pareceres do Itamaraty sejam contrários às operações, a decisão final de autorização da operação cabe à SAE e pôr fim ao Presidente da República (MAGALHÃES, 2016).

Ao Ministério da Defesa igualmente cabe parecer sobre as operações, além de fiscalização da fabricação, trânsito e embarque dos materiais a serem exportados. As empresas exportadoras precisam estar registradas no Ministério da Defesa e no Ministério das Relações Exteriores, podem ainda ser agentes exportadores: os órgãos militares e a União. As operações com destino a organizações particulares estrangeiras só serão autorizadas, segundo a

PNEMEM, após uma garantia sobre o destino final que seja considerada satisfatória pelo governo nacional (MAGALHÃES, 2016).

As Diretrizes Gerais da PNEMEM foram alteradas em 1981; 1983; e em 1990, instituindo mudanças administrativas; e ainda em 1993 para aumentar o valor limite de autorizações delegadas ao Presidente da República e instituir o Certificado de Usuário Final, para a garantia mencionada no parágrafo anterior (MAGALHÃES, 2016; MRE, 1995).

Causa estranhamento que as operações apenas estejam sujeitas a parecer do órgão responsável pela externalização do interesse nacional, o sigilo que marca esse comércio no país também incomoda, pois diversas nações tradicionais exportadoras de armamentos, como são exemplos, os EUA, a França, o Reino Unido, a África do Sul e a Espanha publicam dados sobre esse comércio (MAGALHAES, 2016). O Brasil apenas compartilha informações com órgãos internacionais, como o SIPRI e a ONU, informações que se contrastadas diferem, revelando que há uma escolha sobre quais informações divulgar e quais não.

O autor Magalhães (2016) no processo de redigir sua dissertação se deparou com esse problema das informações diferentes. Em sua pesquisa apresentou os motivos que justificam o sigilo segundo o Itamaraty:

[...] a publicidade das relações comerciais entre empresas brasileiras e Estados estrangeiros poderia configurar vantagem econômica indevida em benefício de empresas estrangeiras, o Itamaraty sustenta que o acesso aos documentos [...], poderia também acarretar danos às relações internacionais do Brasil (MAGALHAES, 2016, p. 160 e 161).

Publicações disponíveis pelos países mencionados demonstram que é possível a transparência sem a produção de desvantagens comerciais a empresas nacionais e riscos para as relações internacionais (MAGALHAES, 2016). Porém, no site do Ministério das Relações Exteriores, por exemplo, não há menção sobre o tema. As páginas intituladas desarmamento e controle de armas, regimes de controle de exportação e armas convencionais, encontram-se todas em atualização (MRE, [201-]).

De acordo com a dissertação de Canabarro (2009) acerca da posição brasileira ao regime de desarmamento de armas de fogo leves e pequenas enquanto detentor de uma das maiores indústrias do setor no mundo, o autor tentou contato com o Itamaraty durante dois anos e não obteve repostas. Na época (de 2007 a 2009) em que redigiu sua dissertação as páginas mencionadas do site do Itamaraty igualmente encontravam-se em atualização. Esse autor



conclui que o silêncio do Ministério das Relações Exteriores “supostamente reflete o caráter controverso da questão” (CANABARRO, 2009, p. 148).

De fato, parece que o Itamaraty procura se abster de assuntos referentes a venda e compra de armamentos. Por ser um assunto delicado envolvendo as poderosas indústrias nacionais de defesa; a balança de poder regional; o incremento de capacidades militares, assunto deslegitimado pela tradicional dispensa à defesa na elaboração da política externa; a posição de dependência do mercado bélico nacional ao externo; ganhos econômicos; e consequências políticas, só para mencionar algumas variáveis, a chancelaria não externaliza, não publica opiniões e ações diretas a favor de um incremento do comércio internacional de armas do Brasil.

Esse sigilo produz dificuldades metodológicas para trabalhos, que como este, tentam analisar a política externa brasileira referente a dimensão de segurança. Igualmente, prejudica a participação popular em assuntos de defesa e perpetua a baixa articulação entre defesa e diplomacia. Pode ainda trazer certos constrangimentos internacionais ao país e prejudicar sua identidade pacifista, uma vez que, com o sigilo e o controle das operações de venda de armamentos sujeitas apenas a parecer do órgão responsável pela externalização do interesse nacional, corre-se o risco de ocorrências de operações com destino a países autoritários, reexportadores ou que ferem os direitos humanos.

Existem inúmeros exemplos que ilustram a ocorrência dessas operações e que trouxeram constrangimentos ao país, como a verificação da presença de armamento brasileiro com contrarrevolucionários da Nicarágua; com milícias em Angola; e com o regime ditatorial de Muammar Khadafi da Líbia, apesar de embargo da ONU<sup>11</sup>; além dos contrabandos nas fronteiras do país que permitem a reentrada dos produtos no território nacional de forma ilegal (MAGALHAES, 2016; WELFER, 2014).

Tendo em vista que o Brasil depende das operações de comércio exterior, o Itamaraty procurou equilibrar os interesses – os benefícios econômicos e os riscos políticos - mantendo distanciamento do tema, abstendo-se e se contentando apenas com emitir parecer sobre as operações sob escopo da PNEMEM e com funções burocráticas nas operações sob escopo do R-105. Essas características vão de encontro com a desvantagem da falta de transparência e responsabilidade interinstitucional advinda da dependência ao mercado externo, como exposto no capítulo 2 (AVILA, SOUZA, GUEDES, 2017).

---

<sup>11</sup> O que foi denunciado por Israel em 1995 (WELFER, 2014).

A chancelaria abstém-se do tema, procurando manter o silêncio e assim não se comprometer de alguma maneira. Situação que demonstra a complexidade da questão e que reflete a baixa articulação entre política externa e a política de defesa, a qual causou uma deslegitimação do trato a temas de defesa pela política externa.

#### 4.3 COMÉRCIO INTERNACIONAL DE ARMAS NA AGENDA DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

É preciso considerar que durante a década de 1990 algumas variáveis ajudaram a desaquecer o mercado mundial de armamentos. Segundo Filho e Moraes (2012), “houve redução substancial nos dispêndios militares no mundo, liderada, sobretudo, pelos países desenvolvidos e pela Rússia” (FILHO; MORAES, 2012, p. 7), soma-se a isso o fim da Guerra Irã-Iraque que absorvia grande parte das exportações brasileiras; e o fim da Guerra Fria, com a consequente expectativa de redução de conflitos e a disponibilidade de estoques de armamentos advindos dos países da ex-União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) por preços competitivos (ANDRADE et al., 2016; AVILA; GUEDES; SOUZA, 2017; BONIS, 2019; FILHO; MORAES, 2012; SOARES, 2015).

Esse desaquecimento foi uma das causas da falência de mais de 30 empresas de médio porte da base industrial de defesa brasileira e a de grande porte, Engesa, que fabricava veículos de combate reconhecimentos mundialmente e já esteve entre as cinco maiores fabricantes de equipamentos bélicos do mundo (FERREIRA; SARTI, 2011). Além disso, as empresas não obtiveram relevante apoio financeiro por parte do governo, como mencionado o setor é muito dependente do apoio público para se manter operante (MORAES, 2012). Por esses motivos a década de 1990 foi considerada uma “década perdida” para as indústrias de defesa do Brasil em oposição à “década de ouro” de 1980 (DELLAGNEZZE, 2008; MAGALHÃES, 2016; WELFER, 2014).

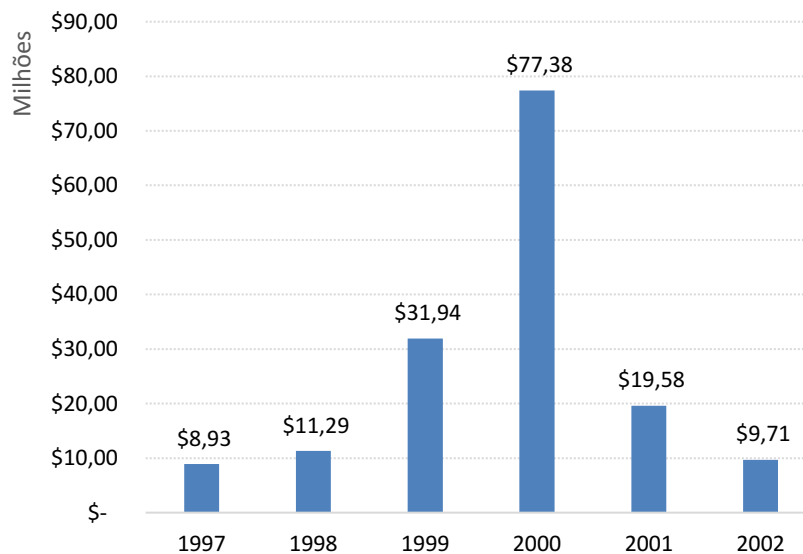
Após os atentados terroristas em território estadunidense no ano de 2001, a relevância de possuir capacidade bélica para assegurar a defesa estatal retornou e com isso o comércio exterior de armas se aqueceu, revertendo a trajetória de queda observada durante a década de 1990. Esse movimento ocorreu logo no final do governo de Cardoso, sendo que em 2002 já é possível vislumbrar crescimento, porém a tendência de alta nas exportações apresentaria

maiores consequências apenas nos governos seguintes (CERVO, 2002; FILHO; MORAES, 2012).

Outro fato que pode ser apontado como colaborativo para a trajetória de crescimento das operações, no final do governo, foi a criação do Ministério da Defesa, que propiciou a centralização das questões concernentes à política de defesa (FERREIRA; SARTI, 2011; MAGALHÃES, 2016).

Os resultados obtidos da consulta ao ComexStat, referentes a operações de comércio de armas leves e munições, revelou um total de importações, de 1997 a 2002, da ordem de 158 milhões de dólares, a Figura 1 demonstra a variação por ano do valor *Free on Board* (FOB). Como pode-se observar, o ano que o país mais importou foi 2000 (US\$ 77 milhões) e o menor valor foi observado no ano de 1997 (US\$ 8 milhões) (COMEXSTAT, 2020). Há uma variação grande entre os anos, o que comprova as características do setor quanto a não regularidade da demanda.

Figura 1 – Importações de armas e munições; suas partes e acessórios, por valor FOB (US\$), nos governos de Fernando Henrique Cardoso

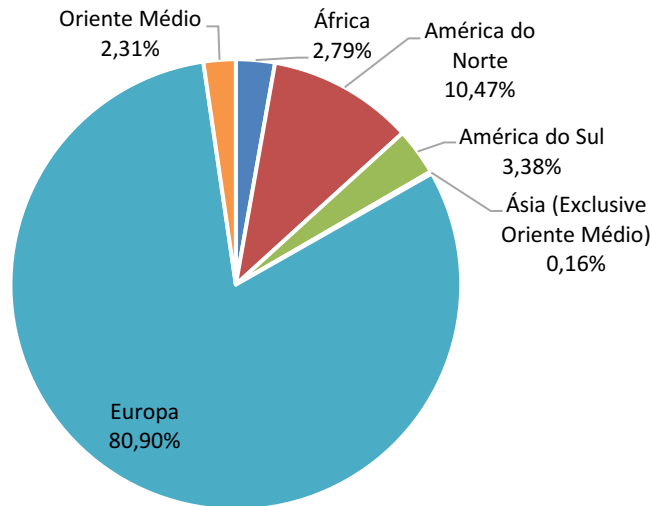


Fonte: Elaborado pela autora a partir de ComexStat (2020).

Desagregando os dados anuais por país de origem das importações brasileiras, constatou-se que os cinco principais parceiros comerciais – dentre os 31 países dos quais o Brasil importou no período - foram países desenvolvidos: Itália (US\$ 46 milhões), Alemanha (US\$ 33 milhões), Reino Unido (US\$ 27 milhões), EUA (US\$ 15 milhões) e França (US\$ 8 milhões) (COMEXSTAT, 2020). Com a desagregação também foi possível observar a

porcentagem de cada região como origem das importações de armas leves, dados disponíveis na Figura 2.

Figura 2 – Importações de armas e munições; suas partes e acessórios, por região (%) nos governos de Fernando Henrique Cardoso

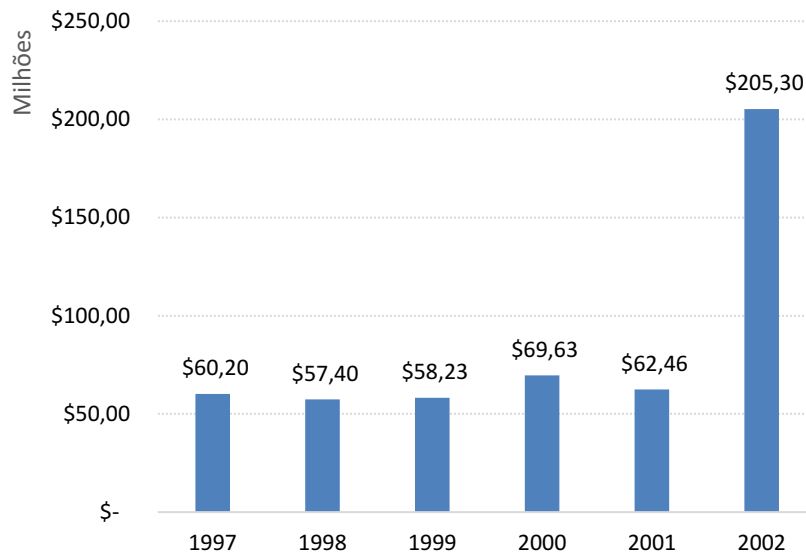


Fonte: Elaborado pela autora a partir de ComexStat (2020).

É notável o predomínio de origem europeia para as importações, seguida da América do Norte, motivada pelos EUA, ficando a América do Sul em terceiro lugar, como origem de 3,38% das importações. A participação menor foi da Ásia como origem de apenas 0,16% das importações brasileiras de armas leves e munições no período (COMEXSTAT, 2020).

Para operações de exportação o valor total FOB para o período foi de US\$ 513 milhões. A Figura 3 demonstra a variação por ano, em que pode ser visto o maior valor em 2002, com a expressiva soma de 205 milhões de dólares, contra um valor de US\$ 57 milhões em 1998 (COMEXSTAT, 2020). Com exceção do ano de 2002, não há grandes variações nos dados entre 1997 e 2001, demonstrando que o país conseguiu manter mercados para absorver as produções.

Figura 3 – Exportação de armas e munições; suas partes e acessórios, por valor FOB (US\$) nos governos de Fernando Henrique Cardoso

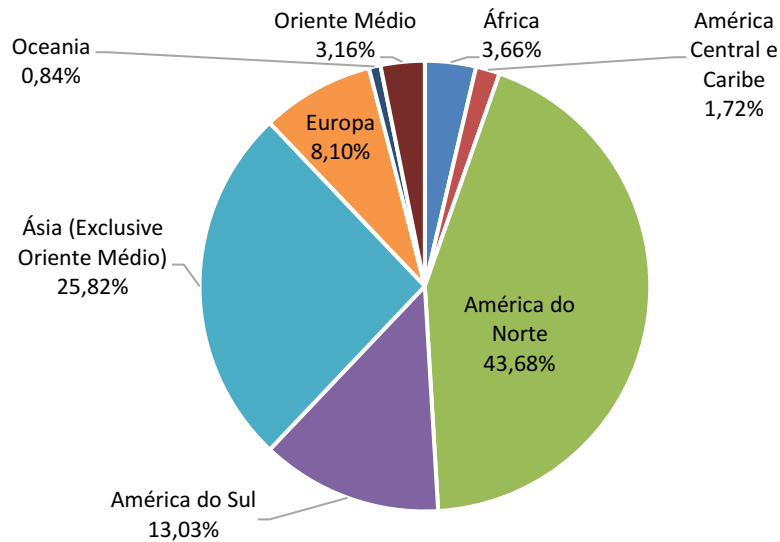


Fonte: Elaborado pela autora a partir de ComexStat (2020).

O destino das exportações foi mais diversificado, os cinco principais parceiros foram: os EUA (US\$ 220 milhões), a Malásia (US\$ 118 milhões), a Colômbia (US\$ 19 milhões), a Argentina (US\$ 14 milhões) e a Alemanha (US\$ 13 milhões), seguidos de mais 93 países (COMEXSTAT, 2020).

A Figura 4 expõe a porcentagem dos destinos das exportações para cada região geográfica. Nota-se a maior diversidade em relação às importações, com uma maior porcentagem destinada à América do Norte, seguida da Ásia e da América do Sul. A menor absorção das vendas se deu para a Oceania que representou apenas 0,84% do total (COMEXSTAT, 2020).

Figura 4 – Exportações de armas e munições; suas partes e acessórios, por região (%) nos governos de Fernando Henrique Cardoso



Fonte: Elaborado pela autora a partir de ComexStat (2020).

A partir desses valores fornecidos pelo ComexStat foi possível calcular a balança comercial para os armamentos leves e munições, suas partes e acessórios: 354 milhões de dólares, sendo 2000 o único ano com valor FOB negativo de 7 milhões de dólares (COMEXSTAT, 2020). Conclui-se com isso que o país sobre o governo de Fernando Henrique Cardoso mais exportou do que importou armamentos leves e munições, apresentando desempenho positivo nesse mercado específico, que conforme mencionado já é uma posição consolidada para o setor desde os anos 1980 (SOARES, 2015).

A Tabela 1 apresenta as origens e os valores em milhões de dólares das operações de importação de armas convencionais, com base nos dados colhidos do SIPRI para o período entre 1995 e 2002.

Tabela 1 – Importações brasileiras de armas convencionais nos governos de Fernando Henrique Cardoso

<b>Origem</b>	<b>Valor em milhões de dólares</b>
Reino Unido	884
França	700
Alemanha	404
EUA	390
Bélgica	103
Suécia	98
Kuwait	95
Itália	66
Israel	44
Singapura	33
Áustria	13
Canadá	11
Suíça	5
Países Baixos	1
<b>Total</b>	<b>2.847</b>

Fonte: Elaborado pela autora a partir de SIPRI (2020b).

A soma das importações colocou o Brasil em 21º dentre os 50 principais recipientes de armas convencionais no período (SIPRI, 2020e). Os três primeiros colocados, no período, foram Taiwan, China e Turquia, com valores de importação de 14.477, 13.592 e 11.603 milhões de dólares, respectivamente (SIPRI, 2020e), demonstrando o baixo valor comparativo das operações brasileiras.

Todos os parceiros comerciais nessas operações classificaram-se dentre os 50 principais fornecedores de armas convencionais entre os anos de 1995 e 2002 (SIPRI, 2020e). A principal origem das importações foi a Europa, com cerca de 80% do valor total das importações, seguida da América do Norte com 14%, Oriente Médio com 5% e Ásia com 1%, esta tendo como único país de origem a Singapura (SIPRI, 2020b).

Com importações registradas em todos os anos do período, os principais produtos importados foram aeronaves, veículos armados, artilharia, motores, mísseis, sensores e navios, com destaque para esta última categoria com US\$ 1.366 milhões registrados (SIPRI, 2020b). Na base de dados com detalhes dos contratos de comércio consta que vários produtos importados pelo Brasil no período eram de segunda mão (SIPRI, 2020f). Segundo Ferreira e Sarti (2011), isso era necessário para manter a capacidade operacional das Forças Armadas, visto que muitos projetos de reaparelhamento foram abandonados na época.

Dentre os projetos na área de defesa apenas os de Proteção da Amazônia foram levados a cabo. Estes previam a vigilância da região contra contrabandos, ameaças ambientais e segurança transfronteiriça. Para realizar essas funções, radares e aeronaves eram necessárias, o

que motivou várias das compras registradas pela base de dados do SIPRI (FERREIRA; SARTI, 2011; SIPRI, 2020f).

As exportações brasileiras registradas estão dispostas na Tabela 2.

Tabela 2 - Exportações brasileiras de armas convencionais nos governos de Fernando Henrique Cardoso

<b>Destino</b>	<b>Valor em milhões de dólares</b>
França	79
Malásia	19
Angola	13
Cabo Verde	3
<b>Total</b>	<b>114</b>

Fonte: Elaborado pela autora a partir de SIPRI (2020b).

A base do SIPRI não registrou valores de TIV nos anos de 1999, 2000 e 2001 (SIPRI, 2020b). A soma dos valores das exportações colocou o Brasil no 34º lugar dentre os 50 principais fornecedores de armas convencionais entre 1995 e 2002 (SIPRI, 2020e). Posição que contrasta bastante com a apresentada no final da década de 1980, o nono lugar, como mencionado anteriormente. Os valores, em milhões de dólares, exportados pelos três primeiros colocados, dentre os 50 principais fornecedores no período, foram 82.052 pelos EUA, 32.652 pela Rússia e 15.143 pela França (SIPRI, 2020e).

Os produtos mais exportados, segundo o SIPRI, foram aeronaves, destaque para os modelos Tucano e Super Tucano da Embraer, veículos armados, como o Bandeirante também da Embraer, e artilharia, destaque para o sistema ASTROS da Avibrás (SIPRI, 2020b).

Com uma quantia bem menor de parceiros comerciais para as operações de exportação frente as de importação, o principal destino de absorção das vendas foi a África (SIPRI, 2020b). Cabe destacar que os dois destinos africanos, Angola e Cabo Verde, fazem parte da CPLP, fundada em 1996. Relação que pode ter contribuído para as parcerias comerciais.

O único país da Ásia que teve como destino as exportações brasileiras de armas convencionais, no período, foi a Malásia (SIPRI, 2020b), país que contava com uma cooperação crescente com o Brasil. O país asiático inclusive recebeu pela primeira vez, na segunda metade da década de 1990, empresas brasileiras na Feira Internacional Marítima e Aeroespacial de Langkawi Lima, maior feira do tipo na região Ásia-Pacífico (LIMA, [201-]; MRE, 1995).

Porém, em termos de valores, a França, país europeu, apresentou um maior montante de transação devido a compras onerosas, como várias aeronaves modelo Tucano, realizadas



entre 1995 e 1997 (SIPRI, 2020b). Assim, a Europa foi destino de 69% do valor total das exportações, a Ásia de 17% e a África de 14%.

Estabelecendo uma balança comercial com esses dados obtém-se valor negativo de 2 bilhões e 733 milhões de dólares, o que demonstra que o montante de importações foi superior ao de exportações, confirmando a baixa performance brasileira no mercado de armas convencionais (FERREIRA; SARTI, 2011).

É importante mencionar que as operações registradas e divulgadas publicamente seguiram os compromissos internacionais do Brasil em relação ao cumprimento das Resoluções do CSNU, em vigor à época, que estabelecem embargos de armas para países em situação de conflito e entidades não-governamentais que ameacem a paz internacional (PR, 2020; SIPRI, 2020a).

As importações de ambos setores seguiram as características do mercado bélico, que caracterizado por oligopólio, concentra a produção de armamentos com alta tecnologia em fornecedores europeus e nos EUA, principais parceiros comerciais do Brasil para as operações de importação. As exportações foram mais diversificadas e podem ter sido influenciadas pela estratégia da autonomia pela participação, da qual fez parte a tentativa de manter todos os países como potenciais parceiros, o que logrou maior aproximação com os BRICS, com países africanos e lusófonos.

Durante o governo de Fernando Henrique Cardoso diversas convenções internacionais foram promulgadas no contexto da adesão a regimes de segurança internacional. O Decreto nº 3.229 de 1999 promulgou a Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e outros Materiais Correlatos, realizada no ano de 1997 em Washington; o Decreto nº 3.128 de 1999 promulgou a Convenção sobre a Proibição do Uso, Armazenamento, Produção e Transferência de Minas Antipessoal e sobre sua Destruição; o Decreto nº 2.739 de 1998 promulgou a Convenção sobre Proibições ou Restrições ao Emprego de Certas Armas Convencionais, que podem ser consideradas como Excessivamente Lesivas ou Geradoras de Efeitos indiscriminados, conhecida como Convenção sobre Certas Armas Convencionais e o Decreto nº 3.437 de 2000 aprova o Protocolo Adicional a essa Convenção (BRASIL, 1998, 1999c, 1999d, 2000a).

Sendo caro ao Itamaraty a adesão a esses regimes internacionais, a política externa da autonomia pela integração apresentou grande influência no futuro das produções de artigos militares nacionais. A assinatura das convenções era vista como uma “vitória” da política externa e foi usada como propaganda para a credibilidade brasileira no cenário internacional.

Por exemplo, nas Resenhas de Política Externa, publicadas no *site* eletrônico do Itamaraty, para os anos de 1995, 1997, 1998, 2000 e 2001, foram encontradas menções às adesões em todas as Resenhas (MRE, 1995, 1997, 1998, 2000, 2001).

Na publicação de 1995 há a exposição do então Ministro de Estado das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, à Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados, sobre a política brasileira de exportação de bens e tecnologias sensíveis. O ministro se limitou a explicar as burocracias instituídas pela PNEMEM e a expor as vantagens da adesão brasileira aos regimes internacionais aludidos. O ministro exemplifica que especialmente a adesão ao MTCR é vantajosa para a evolução do programa espacial brasileiro, ao passo que mostra internacionalmente o compromisso do país em utilizar a tecnologia para fins pacíficos (MRE, 1995).

O ministro destaca o bom funcionamento da PNEMEM ao longo dos anos, desde que foi concebida, ignorando que nem sempre foi assim, como mencionado no item anterior desse capítulo (MRE, 1995).

Outro tema que ganha destaque nas Resenhas é o das missões de paz que contaram com a participação do Brasil. A UNAVEM III foi uma das missões que mais recebeu contingente brasileiro, foram cerca de 4 mil soldados e 48 policiais enviados para a Angola. Por conta disso, no ano de 1996, o Brasil encontrava-se na quarta posição de maior contribuinte de tropas para as missões de paz da ONU (ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2019). Dentre as contribuições achavam-se batalhão de infantaria, engenheiros, médicos, dentistas, farmacêuticos, auxiliares de saúde, oficiais do Estado-Maior, observadores militares e observadores policiais (BRACEY, 2011; EB, [200-]b).

A UNPROFOR, localizada inicialmente na Croácia e depois ampliada para Bósnia-Herzegovina e Macedônia, contou com 35 observadores militares e 10 observadores policiais brasileiros (EB, [201-]c). As operações de paz que se passaram no Timor Leste, INTERFET e UNTAET, esta última que foi chefiada pelo brasileiro Sérgio Vieira de Mello, contaram com policiais civis, observadores militares e tropas com 148 soldados (BRACEY, 2011; EB, [201-]a; UNTAET, 2000).

Para as missões de paz, visto que não foram de caráter que se exigia equipamentos com alta sofisticação tecnológica, não foram necessários reaparelhamentos e aquisições, não alterando, assim, com a dinâmica da demanda por armamentos.

Não foram encontradas ações comerciais lideradas pelo Itamaraty para promoção da indústria de defesa nacional, ação prevista na PNEMEM como atribuição do mesmo. Segundo Magalhaes (2016), o Itamaraty atua de forma “voluntarista e assistemática” nessas promoções comerciais. Fato que colaborou para isso era que o Departamento de Promoção Comercial (DPR) do Ministério também era responsável pela autorização e controle das operações sob escopo da PNEMEM o que relegava a segundo plano as ações de promoção comercial (MAGALHÃES, 2016).

Foi possível observar que o comércio internacional de armas apenas foi tratado, enquanto tema, nas adesões a convenções e acordos internacionais que atenderam aos objetivos de elevar a credibilidade internacional brasileira. O comportamento das importações e exportações parece seguir as tendências de mercado, sendo determinadas antes por variáveis econômicas do que por variáveis políticas, situação que se verifica em países dependentes do mercado externo, como apontado no capítulo 2.

A síntese imperfeita entre política externa e política de defesa complementa o cenário. A política externa predominou nas estratégias de inserção internacional e a situação das Forças Armadas, que requeriam modernização, não foram levadas em consideração, tanto que muitas das compras brasileiras no período foram de produtos de segunda mão apenas para manter as Forças operáveis.

#### 4.4 COMÉRCIO INTERNACIONAL DE ARMAS NA AGENDA DE POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE LUIZ INÁCIO LULA DA SILVA

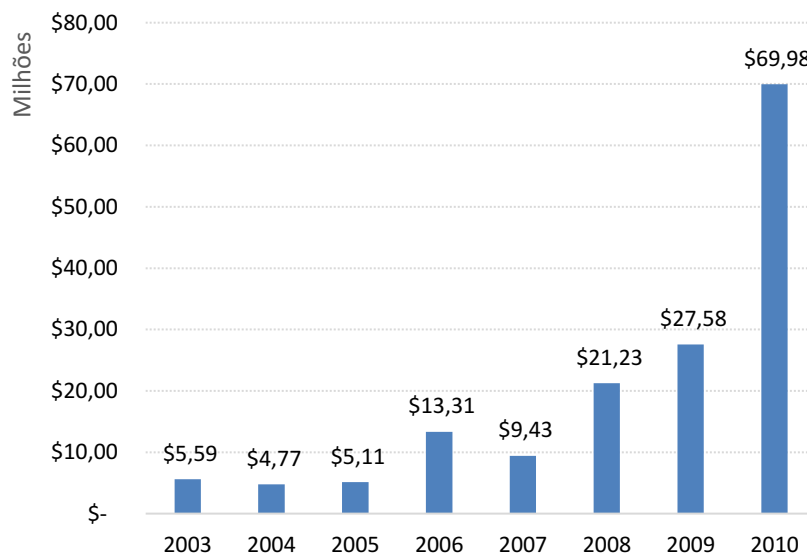
Em oposição à década de 1990, o início do século XXI testemunhou um aumento da transferência de artigos bélicos com a retomada da agenda de segurança, movimento que derivou principalmente do atentado terrorista de 2001. Um dos dados que atestam esse movimento de crescimento é o aumento de 48,9% nos gastos militares mundiais entre 2000 e 2009 (FILHO; MORAES, 2012; MAGALHÃES, 2016).

Além disso, no plano doméstico observava-se um crescimento econômico que aumentou na segunda metade da década de 2000 e propiciou acréscimo de investimento estatal em diversos setores, inclusive o de defesa (FERREIRA; SARTI, 2011). Seguiu-se uma estratégia de manter as Forças operacionais, apesar da retomada de projetos estratégicos (esses demorariam para serem concluídos), considerando que os recursos ainda eram insuficientes

para uma completa modernização dos equipamentos, uma vez que a prioridade do governo era os programas de caráter social (FERREIRA; SARTI, 2011).

Das consultas no ComexStat constatou-se que o total de importações brasileiras de armas leves, para o período, foi de 156 milhões de dólares, sendo o maior valor registrado no ano de 2010, US\$ 69 milhões, possivelmente como reflexo dos incentivos ao reequipamento das Forças, e o menor em 2004, US\$ 4 milhões (COMEXSTAT, 2020). É possível observar os valores de cada ano na Figura 5.

Figura 5 - Importações de armas e munições; suas partes e acessórios, por valor FOB (US\$) nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva

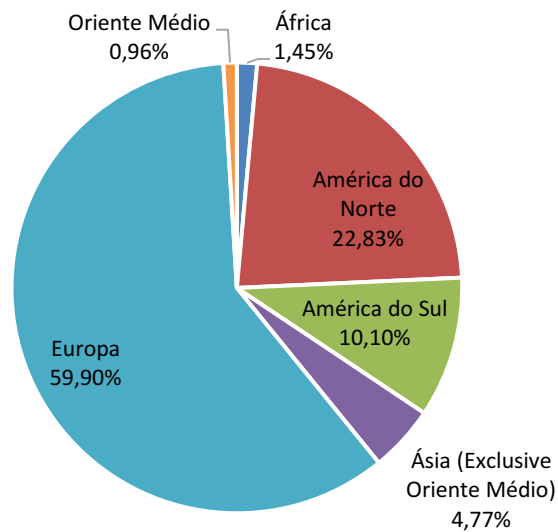


Fonte: Elaborado pela autora a partir de ComexStat (2020).

Os principais parceiros comerciais para operações de importação do Brasil no período foram EUA (US\$ 32,9 milhões), Rússia (US\$ 32,2 milhões), França (US\$ 14 milhões), Chile (US\$ 11 milhões) e Áustria (US\$ 8 milhões) (COMEXSTAT, 2020).

Dos 39 países originários das importações de armas leves no período, a região que concentra a maior porcentagem de origem é a Europa (59,90%), seguida da América do Norte (22,83%) e da América do Sul que foi origem de apenas 10,10% das importações brasileiras. A região que menos aparece como origem é o Oriente Médio com uma porcentagem de 0,96% (COMEXSTAT, 2020). A Figura 6 demonstra os dados com as porcentagens para cada região.

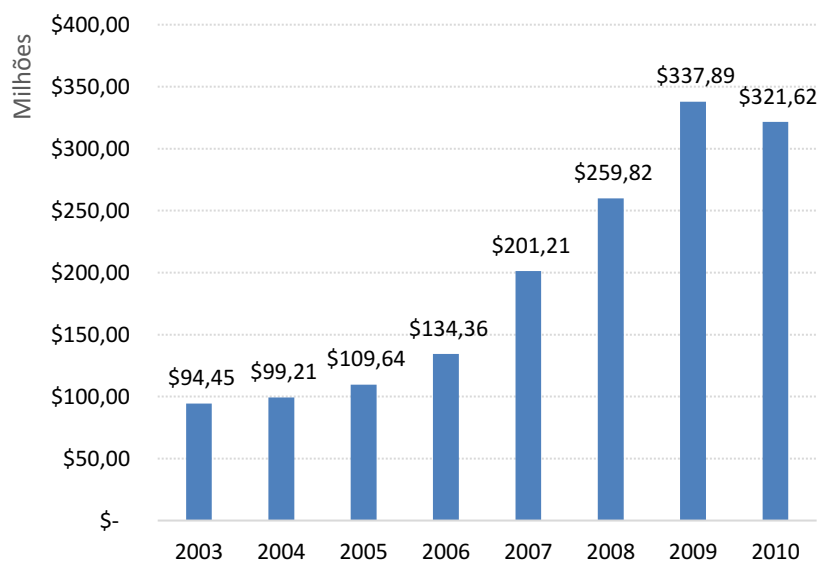
Figura 6 – Importações de armas e munições; suas partes e acessórios, por região (%) nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva



Fonte: Elaborado pela autora a partir de ComexStat (2020).

Para exportações, o valor total foi de 1 bilhão e 558 milhões de dólares, com o maior montante de transação em 2009, US\$ 337 milhões (COMEXSTAT, 2020), valor que logrou a 12ª posição em ranking mundial “à frente de países avançados e com tradicionais indústrias de armas como a Suíça, Coreia do Sul e Espanha e logo atrás de economias como Israel, Japão e França”, segundo Ferreira e Sarti (2011). E o menor em 2003, US\$ 94 milhões (COMEXSTAT, 2020), valores que podem ser observados na Figura 7.

Figura 7 – Exportações de armas e munições; suas partes e acessórios, por valor FOB (US\$) nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva

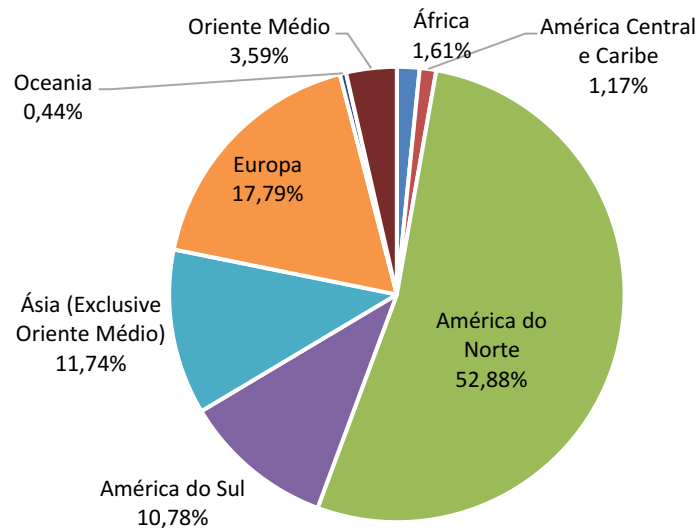


Fonte: Elaborado pela autora a partir de ComexStat (2020).

Os principais destinos das exportações brasileiras foram os EUA (US\$ 817 milhões), o Reino Unido (US\$ 93 milhões), a Malásia (US\$ 87 milhões), a Colômbia (US\$ 79 milhões) e a Alemanha (US\$ 62 milhões), seguidos de outros 103 países (COMEXSTAT, 2020).

As regiões que mais absorveram as exportações brasileiras de armas leves no período foram a América do Norte, com 52,88%, a Europa, 17,79% e a Ásia com 11,74%. A América do Sul foi o quarto maior destino das exportações, com 10,78% do total e o menor percentual foi observado para a Oceania com absorção de 0,44% das exportações (COMEXSTAT, 2020). A Figura 8 apresenta os dados.

Figura 8 – Exportações de armas e munições; suas partes e acessórios, por região (%) nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva



Fonte: Elaborado pela autora a partir de ComexStat (2020).

A balança comercial do período resultou no valor positivo de 1 bilhão de dólares, evidenciando a continuação e expansão do positivo desempenho brasileiro no mercado de armas leves e munições (COMEXSTAT, 2020).

A base de dados do SIPRI consultada para os anos de 2003 a 2010, período de governo de Luiz Inácio Lula da Silva, registrou os valores dispostos na Tabela 3.

Tabela 3 - Importações brasileiras de armas convencionais nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva

<b>Origem</b>	<b>Valor em milhões de dólares</b>
Alemanha	376
França	282
Espanha	144
EUA	132
Itália	126
Israel	89
Canadá	79
Rússia	77
Suécia	60
Reino Unido	40
Jordânia	13
África do Sul	13
Suíça	6
<b>Total</b>	<b>1.014</b>

Fonte: Elaborado pela autora a partir de SIPRI (2020b).

O Brasil configurou como o 33º maior importador para o período de 2003 a 2010. Os três primeiros colocados dentre os 50 principais importadores foram a China, a Índia e a Coréia do Sul, respectivamente apresentaram os seguintes valores em milhões de dólares no período: 17.987, 16.578 e 9.773 (SIPRI, 2020e). Valores ainda distantes ao valor importado pelo Brasil.

Os treze parceiros comerciais configuraram dentre os 50 principais fornecedores de armamentos para o período de 2003 a 2010 (SIPRI, 2020e). Sendo a região predominante das origens de importações brasileiras a Europa com cerca de 77% do valor total, seguida da América do Norte com participação de 15%, Oriente Médio com 7% e África com os restantes 1% (SIPRI, 2020b).

Os principais produtos importados foram aeronaves, veículos armados, motores, mísseis, sensores e navios. O destaque foi para a importação de aeronaves, foram \$531 milhões importadas no período (SIPRI, 2020b).

Dado relevante da base de dados com detalhes de contratos, é a aquisição de submarinos comuns e nucleares da França, como parte do programa de produção de submarinos a propulsão nuclear do Brasil – realizado em parceria com o fornecedor. Os produtos e suas partes estão sendo entregues até meados da década de 2020 (SIPRI, 2020f). Também se observou a aquisição de produtos que auxiliam no sistema ASTROS e no programa SIVAM, como radares; além da aquisição de produtos de segunda mão e da realização de *offsets* (SIPRI, 2020f).

Os dados referentes às exportações no período revelam os valores apresentados na Tabela 4.

Tabela 4 - Exportações brasileiras de armas convencionais nos governos de Luiz Inácio Lula da Silva

<b>Destino</b>	<b>Valor em milhões de dólares</b>
Colômbia	110
Equador	79
Chile	58
Grécia	48
México	36
Republica Dominicana	35
Namíbia	21
Malásia	17
Uruguai	7
Angola	6
Paraguai	4
Argentina	1
Bolívia	1
<b>Total</b>	<b>423</b>

Fonte: Elaborado pela autora a partir de SIPRI (2020b).

Sem valores constantes para o ano de 2003, a soma dos valores de 2004 a 2010 colocou o Brasil na posição 24º dentre os principais exportadores no período. Os três primeiros colocados no ranking do SIPRI foram os EUA, a Rússia e a Alemanha, esses exportaram cada um os seguintes valores em milhões de dólares: 56.326, 44.973 e 18.371 (SIPRI, 2020e). Embora, com um valor maior que no período anterior, o Brasil continua distante dos valores exportados pelas grandes potências.

Dos treze parceiros a maior parte deles se encontra na América do Sul, correspondendo a 62% do valor total das exportações, seguida da Europa com 11%, América do Norte com 9%, América Central e Caribe correspondendo a 8%, África a 6% e Ásia a 4% (SIPRI, 2020b). Apesar de ter maior número de países africanos como destino do que europeus, em termos de valores, as operações com esses últimos lograram maiores somas, muito provavelmente, motivadas pela compra dos submarinos franceses.

Os principais produtos exportados foram aeronaves, artilharia e navios (SIPRI, 2020b). Destaque para a venda dos modelos Tucano de aeronaves com o registro de empréstimo de bancos brasileiros para a Colômbia adquirir o Super Tucano para empregar contra os “rebeldes” das Forças Armadas Revolucionárias da Colômbia (FARC) e do Exército de Libertação Nacional (ELN). Essas aeronaves são utilizadas para operações antinarcóticos em



muitos países latino americanos, inclusive esse foi o motivo, registrado na base de dados do SIPRI, das aquisições pela República Dominicana e pelo México (SIPRI, 2020f).

Contabilizando a balança comercial para os dados adquiridos através do SIPRI obtêm-se valor negativo de 1.014 milhões de dólares, confirmando o desempenho deficitário do país no mercado de armas convencionais (SIPRI, 2020b).

Importante destacar que, observando os dados tanto disponíveis no ComexStat quanto no SIPRI, o país firmou seus compromissos internacionais relativos a embargos de transferências armamentistas estabelecidas pelas Resoluções da ONU (PR, 2020; SIPRI, 2020a).

Recordando: um dos principais objetivos de política externa era o desenvolvimento econômico do país. Nesse sentido procurou-se gerar superávits nas contas públicas de comércio exterior. Com a melhora no mercado de armamentos, que reverteu a trajetória de queda da década anterior, foi possível aumentar as vendas brasileiras de artigos bélicos. O setor de armas leves e munições apresentou superávit superior ao observado no período de governo de Cardoso. O setor de armas convencionais, apesar de não ter sido superavitário por conta das características da produção e da demanda brasileiras, apresentou crescentes valores de exportação.

Foi possível, assim, vincular o comércio internacional de armamentos à busca por desenvolvimento econômico. Fato expresso até mesmo nos documentos de defesa publicados no período (na PDN de 2005, na PNID e na END), com destaque para a END de 2008, a qual, segundo D'Araújo (2009), menciona a palavra “desenvolvimento” cerca de 90 vezes. O setor ainda foi apoiado na política industrial, por meio da Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP) de 2008, que o classificou como um dos Programas Mobilizadores em Áreas Estratégicas (ASSIS; SQUEFF, 2015; MORAES, 2012).

A estratégia da autonomia pela diversificação propunha estreitamento de relações Sul-Sul e com parceiros não-tradicionais. As operações de comércio de armas convencionais do Brasil, no período, foram influenciadas por essa estratégia. As vendas aumentaram para os países da América do Sul - houve transações com todos os países-membros do Mercosul -, podendo ter sido influenciadas pelas tentativas de tratar de defesa regionalmente; para países africanos; e latino americanos. Para as operações de compra observou-se igualmente diversificação: nas parcerias com a África do Sul e a Rússia, países integrantes do BRICS.

No setor de armas leves a diversificação ficou por conta das operações de importação, que apresentaram aumento das transações com países sul americanos e asiáticos.

As convenções internacionais promulgadas sobre o tema foram a Convenção Interamericana sobre Transparência nas Aquisições de Armas Convencionais, promulgada pelo Decreto nº 6.060 de 2007, esta foi celebrada durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, porém só passou por aprovação legislativa no governo de Lula da Silva. E o Decreto nº 5.941 de 2006 promulga o Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, suas Peças e Componentes e munições, complementando a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional (BRASIL, 2006, 2007).

Essas adesões demonstram uma continuação do compromisso do Brasil em abdicar da produção e comercialização de armas de destruição em massa, ainda que de maneira comedida em relação ao período anterior. Isto, pois, o país não aderiu à Convenção de Oslo sobre Munições Cluster que ocorreu no ano de 2008. O motivo divulgado pelas autoridades para a não adesão foi que a Convenção contém cláusulas discriminatórias. Motivo subentendido para a não adesão, é o fato de que as munições cluster estão no portfólio de produção de uma das principais empresas do setor, a Avibrás (MAGALHÃES, 2016; VIANA, 2017).

Esse evento pode ser analisado no contexto de iniciativas para a revitalização da BID que previam maiores incentivos às empresas nacionais; ao relacionamento estreito que o governo procurou estabelecer com as empresas; e a melhora na interação entre política externa e de defesa produzindo convergência nas opiniões de não assinar a Convenção.

As Resenhas de política externa brasileira publicadas no Itamaraty para os anos de 2003, 2004, 2006, 2007, 2009 e 2010 aludem bastante ao tema do desarmamento de armas de destruição em massa, com destaque para as armas nucleares. Assunto este que estava em voga no período devido às crises envolvendo a posse de armas nucleares pelo Iraque (MRE, 2003, 2004, 2006, 2007a, 2009, 2010). De tal modo, o Brasil continuou valorizando sua participação em regimes internacionais de segurança, utilizando-a como propaganda para a credibilidade do país.

Uma menção interessante nas Resenhas foi a proposta do supremo mandatário e do Chanceler Celso Amorim, de taxar o comércio de armas e utilizar dessas taxas para o financiamento de programas de combate à fome e à pobreza (MRE, 2003; MRE, 2004; MRE, 2006; MRE, 2007; MRE, 2009; MRE, 2010). Pode se perceber, assim, a importância dos objetivos sociais na política externa de Lula da Silva. Outros assuntos abordados nas publicações de todos os anos foram a MINUSTAH e a defesa por uma reforma do CSNU (MRE, 2003, 2004, 2006, 2007a, 2009, 2010).

A MINUSTAH, iniciada em 2004, foi a primeira missão de paz comandada pelo Brasil. A missão se estendeu até o ano de 2017, contando ao longo do período com 37 mil militares e policiais brasileiros. Para reforçar a magnitude da operação, do total de enviados do Brasil a missões de paz da ONU, o contingente da MINUSTAH foi equivalente a 69% (ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2019). Além da MINUSTAH, houve contribuição brasileira para a Missão das Nações Unidas de Apoio a Timor-Leste (UNMISSET) - missão derivada da UNTAET - composta por 488 militares e 15 policiais entre 2002 e 2005 (ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2019).

A participação na MINUSTAH fez parte da reivindicação da reforma do CSNU com a ampliação para um assento ao Brasil como membro permanente. Ao mesmo tempo, contribuiu para “o adestramento das tropas brasileiras, o aperfeiçoamento do sistema logístico, o desdobramento de militares, o investimento em equipamentos de defesa, a integração entre Marinha, Exército e Aeronáutica e a projeção de poder militar” (ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2019, p. 31), fatores que atendiam a interesses castrenses. Assim, percebe-se o ponto de convergência que a MINUSTAH conferiu às políticas externa e de defesa.

Visto o caráter robusto e impositivo da missão e o comando do país frente aos contingentes, podem ter existido incentivos para o reequipamento das Forças Armadas que contribuíram para a aquisição de armamentos (ANDRADE; HAMANN; SOARES, 2019).

A promoção comercial partiu mais do Ministério da Defesa e se intensificou a partir da gestão de Jobim. Recorda-se a publicação da PNID e da Portaria nº 730 de 2005, que determinaram, respectivamente, os incentivos à BID e o papel dos adidos militares como agentes de promoção comercial para a venda de armamentos; além dessas normativas, a criação da SEPROD, órgão do Ministério da Defesa responsável pelas ações de promoção comercial e de apoio ao complexo militar; e as viagens de promoção comercial feitas pelo Ministro da Defesa, Nelson Jobim.

O Itamaraty continuou atuando de forma voluntária e assistemática nas ações de promoção comercial (MAGALHÃES, 2016). Destaca-se, no final do então governo, em 2010, a criação da Coordenação-Geral de Assuntos de Defesa (CGDEF) no âmbito do Itamaraty, órgão que ficaria responsável pela interlocução com as Forças Armadas. Interlocução essa que se daria das seguintes formas:

[...] o controle de exportação de armas; celebração de acordos internacionais de Defesa (todos passam pela CGDEF); coordenação os Diálogos Político-Militares que o Brasil mantém com os EUA, Canadá, Argentina e, mais recentemente, Suécia; coordenação da participação brasileira em organizações internacionais dedicadas exclusivamente à defesa, principalmente o Conselho de Defesa Sul-americano e a

Conferência de Ministros de Defesa das Américas (CMDA); organiza todas as viagens do ministro da Defesa e o acompanha nas consideradas “mais estratégicas” (MAGALHÃES, 2016, p. 98).

Assim, percebe-se iniciativas do Itamaraty para participar mais da promoção comercial da BID e de estreitar a articulação com as Forças Armadas, movimentos que podem ter apresentado maiores consequências nos governos seguintes e que, portanto, não coube ao presente trabalho examinar.

#### 4.5 ANÁLISE COMPARATIVA DOS GOVERNOS CARDOSO E LULA DA SILVA

Os cenários internacional e doméstico durante os mandatos de Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva diferenciam-se na medida em que no primeiro a distribuição de poder ainda estava indefinida devido ao recente fim da Guerra Fria; o cenário doméstico era marcado por crises fiscais e problemas econômicos, enquanto o cenário doméstico na época de Lula da Silva foi se encaminhando para uma estabilidade e melhora social e econômica. E a partir da década de 2000 se estabeleceu a unipolaridade militar dos EUA e a multipolaridade econômica, que possibilitou maior inserção de países emergentes e potências médias no sistema internacional, oportunidade aproveitada pela política externa de Lula da Silva.

Os objetivos de política externa continuaram os mesmos, o desenvolvimento econômico, com a adição da dimensão social a partir do governo de Lula da Silva. As estratégias para a busca dos objetivos modificaram-se, com a autonomia pela participação de Cardoso e a autonomia pela diversificação de Lula da Silva.

Para a política de defesa foram verificadas maiores ações nos mandatos do segundo presidente analisado - dando continuidade às iniciativas principiadas no governo Cardoso - como a atualização da PDN, a publicação da END, melhor controle institucional do Ministério da Defesa, maior quantia de acordos de cooperação, criação do CDS, a revitalização da BID, a vinculação da BID ao desenvolvimento e iniciativas de reequipamento das Forças Armadas. Além de aumento no orçamento destinado à área de defesa, possibilitado pelo crescimento econômico do país.

Porém, a baixa articulação entre política externa e de defesa persistiram em ambos governos, com aproximações que não foram suficientes para uma efetiva articulação. Visto que, não se alteraram significativamente as políticas públicas em favor de aumento das capacidades

militares, de alteração de equilíbrios de poder regionais e de entrada em conflitos, o setor bélico do Brasil continuou dependente das operações de comércio exterior.

Assim, superávits foram verificados no setor de armas leves, embora maior no segundo período analisado, revelando a dependência das vendas; e deficitário no setor de armas convencionais, embora com valor menor no segundo período, revelando a necessidade de importação de produtos com alta tecnologia. Para as operações envolvendo armas convencionais, a balança comercial cresceu cerca de 37%, ainda que continuasse em posição deficitária. Mesmo assim, permitiu que o país subisse dez posições (de 34º para 24º) na classificação do SIPRI para os 50 principais fornecedores no mundo (SIPRI, 2020e).

A Figura 9 demonstra como caminharam os valores de importação e exportação das armas leves e munições. A balança comercial cresceu cerca de 395% comparando os dados de cada governo. Observa-se o crescimento das vendas mais expressivo a partir do segundo mandato do ex-presidente Lula da Silva, como visto, foi a partir da gestão de Jobim – em 2007 – que ocorreram maiores incentivos ao setor.



Fonte: Elaborado pela autora a partir de ComexStat (2020).

As ações de política externa que podem ter influenciado o comportamento das operações foram mais evidentes no período de governo de Lula da Silva. A compra e, principalmente, a venda de armamentos foram influenciadas pelo estreitamento de relações com países do Sul e não tradicionais. Nas vendas de armamentos convencionais essa dinâmica foi mais impactante: no período de governo de Cardoso não foi realizada nenhuma venda de arma

convencional para países da América do Sul, já no governo de seu sucessor foram realizadas vendas para todos os países do Mercosul e para mais quatro países da região – Equador, Colômbia, Chile e Bolívia. Também foi possível vender a outros países da América Latina, como o México e a República Dominicana (SIPRI, 2020b).

Para operações de importação de armamentos convencionais a predominância de parceiros desenvolvidos continua, mas houve a adição de países em desenvolvimento que estreitaram relações com o Brasil a partir de 2003: a África do Sul e a Rússia (SIPRI, 2020b).

A percentagem de vendas de armamentos leves seguiu dinâmica determinada pelo mercado, naqueles em que se encontrava uma posição consolidada de vendas brasileiras, foi possível constatar aumento: de 43,6% no período de 1997 a 2002, a América do Norte passou a absorver 52,9% das exportações brasileiras no período de 2003 a 2010, e a Europa passou de 8,1% para 17,7% (COMEX, 2020).

Para armamentos leves destaca-se o aumento da porcentagem de origem das importações da América do Sul: durante o governo de Fernando Henrique Cardoso a região foi origem de 3,3% das operações, enquanto durante o governo Lula da Silva foi origem de 10%. A Ásia também ampliou a porcentagem de origem passando de 0,16% para 4,7% (COMEX, 2020).

O número de parceiros, no geral para todas as operações de exportação, também aumentou a partir de 2003. Enquanto de 1995 a 2002, o país vendeu armas leves para 98 países e armas convencionais para quatro, de 2003 a 2010, foram vendidas armas leves para 108 países e armas convencionais para 13 (COMEX, 2020; SIPRI, 2020b).

Essa melhora na posição brasileira no mercado bélico pode ser analisada considerando que, no governo de Lula da Silva, o mercado internacional cresceu, houve maiores incentivos para as indústrias do setor, além do estreitamento de relações com as empresas nacionais por parte do setor público como um todo e da melhor articulação entre as políticas externas e de defesa. A melhor articulação até mesmo estimulou a não adesão do país à Convenção de Oslo (MAGALHÃES, 2016; VIANA, 2017).

Posição essa que contrasta com a do governo antecessor, de Fernando Henrique Cardoso. O tema de comércio bélico apenas entrou na agenda de política externa deste, inserido justamente no contexto de adesão a regimes internacionais de não proliferação de armas de destruição em massa.

No contexto de revitalização da BID podem também ter ocorrido maiores ações de promoção comercial dos produtos nacionais com a criação da SEPROD no âmbito do Ministério da Defesa, as viagens de Nelson Jobim, a publicação da Portaria nº 730 de 2005 e a criação do CGDEF no âmbito do MRE (BRASIL, 2008; MAGALHÃES, 2016; OKADO, 2012).

Essas são suposições na medida em que as informações sobre promoção comercial não são divulgadas. Infelizmente, não foi possível analisar a participação do Itamaraty nessas promoções, as quais inclusive estão atribuídas ao órgão pela PNEMEM, e nem as posições dos adidos militares, por serem informações sigilosas. Conclui-se que há uma abstenção e um distanciamento da política externa em ações voltadas ao comércio internacional de armas, o que é usado até mesmo para o aumento da credibilidade do país, ao se propor como pacífico, participante de acordos contra a produção e comercialização de armas de destruição em massa e como propagador da paz pela participação em missões da ONU, ações engrandecidas nos discursos analisados nas Resenhas do Itamaraty em ambos governos.

O Quadro 1 proporciona uma comparação entre as políticas externas e de defesa dos períodos escolhidos, bem como dados da balança comercial de cada setor bélico e as ações de política externa sobre o comércio de armas, demonstrando os pontos mais importantes para o tema desse trabalho.

Quadro 1 – Comparação entre os governos de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva

Período/ Temas		<b>Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)</b>	<b>Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010)</b>
<b>Cenário internacional</b>	<b>Distribuição de poder</b>	Polaridades indefinidas.	Unipolaridade militar dos EUA; e Multipolaridade político-econômica.
	<b>Mercado bélico internacional</b>	Mercado em trajetória de queda.	Mercado em trajetória de crescimento.
<b>Cenário doméstico</b>	<b>Economia</b>	Abertura econômica; Privatizações; Crise fiscal; e Déficit comercial.	Estabilização econômica; Internacionalização de empresas; e Superávit comercial.
<b>Política externa</b>	<b>Objetivos</b>	Desenvolvimento nacional; e Estabilização econômica.	Desenvolvimento nacional; e Diminuição de disparidades sociais e econômicas.
	<b>Estratégia</b>	Autonomia pela participação.	Autonomia pela diversificação.
<b>Política de defesa</b>	<b>Documentos</b>	PDN de 1996.	PDN de 2005 e END de 2008.
	<b>Institucional</b>	Criação do Ministério da Defesa em 1999.	Melhor controle civil, pelo Ministério da Defesa, sobre as Forças Armadas.
	<b>Operacional</b>	Baixo investimento em reaparelhamento das Forças Armadas e ensaio de iniciativas para a indústria de defesa nacional; Missões de paz; e Emprego em ações de segurança interna.	Iniciativas concretas para o reaparelhamento das Forças Armadas e para a indústria de defesa nacional; Missões de paz, com comando da MINUSTAH; e Emprego em ações de segurança interna.
<b>Articulação entre a política externa e a política de defesa</b>		Síntese imperfeita.	Equilíbrio subótimo.
<b>Comércio internacional</b>	<b>Balança comercial do setor de armas leves e munições</b>	US\$ 354 milhões	US\$ 1.401 milhões



<b>de armas do Brasil</b>	<b>Porcentagem de origem das compras de armas leves e munições, por região</b>	Europa – 80,90% América do Norte – 10,47% América do Sul – 3,38% África – 2,79% Oriente Médio – 2,31% Ásia – 0,16%	Europa – 59,90% América do Norte – 22,83% América do Sul – 10,10% Ásia – 4,77% África – 1,45% Oriente Médio – 0,96%
	<b>Porcentagem de destino das vendas de armas leves e munições, por região</b>	América do Norte – 43,68% Ásia – 25,82% América do Sul – 13,03% Europa – 8,10% África – 3,66% Oriente Médio – 3,16% América Central e Caribe – 1,72% Oceania – 0,84%	América do Norte – 52,88% Europa – 17,79% Ásia – 11,74% América do Sul – 10,78% Oriente Médio -3,59% África – 1,61% América Central e Caribe – 1,17% Oceania – 0,44%
	<b>Balança comercial do setor de armas convencionais</b>	- US\$ 2.733 milhões	- US\$ 1.014 milhões
	<b>Porcentagem de origem das compras de armas convencionais, por região</b>	Europa – 80% América do Norte – 14% Oriente Médio – 5% Ásia – 1%	Europa – 77% América do Norte – 15% Oriente Médio – 7% África – 1%
	<b>Porcentagem de destino das vendas de armas convencionais, por região</b>	Europa – 69% Ásia – 17% África – 14%	América do Sul – 62% Europa – 11% América do Norte – 9% América Central e Caribe – 8% África – 6% Ásia - 4%
	<b>Ações de política externa relativas ao comércio internacional de armas</b>	<b>Ações legislativas</b>	Decreto nº 3.229 de 1999; Decreto nº 3.128 de 1999; Decreto nº 2.739 de 1998; e Decreto nº 3.437 de 2000.
<b>Discursos</b>		Menções sobre as ações legislativas; e explicação sobre o funcionamento da PNEMEM.	Menções sobre as ações legislativas; e sobre o comando da MINUSTAH.

	<b>Instrumentalização bélica</b>	Missões de paz: UNAVEM III; UNPROFOR; INTERFET e UNTAET.	Missões de paz: UNMISSET e comando da MINUSTAH.
	<b>Promoção comercial</b>	Voluntarista e assistemática.	Criação da CGDEF em 2010 no âmbito do Itamaraty.

Fonte: Elaborado pela autora.

#### 4.6 CONCLUSÕES PARCIAIS

O exame da posição do Brasil nos setores de armas leves e convencionais permitiu avaliar que o país depende das operações de comércio exterior de armamentos, tanto para a venda como compra dos produtos. Situação essa que privilegia variáveis econômicas como determinantes das autorizações das operações de transferências, como visto no capítulo 2. A dependência demonstra também que a demanda por armamentos não é o suficiente para manter viável o setor, assim como não existem capacidades tecnológicas para produção de certos produtos. Decisões de políticas públicas preferem não alterar essa demanda, minando a possibilidade de uso do comércio de armas como instrumento de política externa pelo Brasil. Nos mandatos analisados, de Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva, não houve alterações nesse sentido.

No primeiro governo, o tema de comércio internacional de armas foi inserido nos regimes internacionais de adesão a acordos de desarmamento de armas de destruição em massa. As operações de importação e exportação seguiram as tendências do mercado, o qual se encontrava em queda e causou a falência de diversas empresas nacionais. As importações de armas convencionais foram influenciadas pela execução do projeto de Proteção da Amazônia e pela tentativa de manter as Forças operacionais.

No governo de Lula da Silva, o tema foi vinculado aos objetivos de desenvolvimento econômico, o que foi possível graças à melhora no mercado mundial; aos incentivos às empresas nacionais – da qual fez parte a não adesão à Convenção de Oslo -; e à estratégia de autonomia pela diversificação. As operações podem, ainda, ter sido influenciadas pelo comando da MINUSTAH; pelas políticas de revitalização da BID; pela retomada de projetos das Forças Armadas; e pela continuação de iniciativas à área de defesa.

A partir da análise comparativa foi verificado que as semelhanças entre os mandatos de Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva foram bem menores do que as diferenças. As semelhanças recaem na busca pelo desenvolvimento econômico como objetivo de política externa; na baixa articulação entre política externa e de defesa, com iniciativas de aproximação; na manutenção da posição superavitária no setor de armas leves e deficitária no de armas convencionais; no emprego das Forças Armadas em missões de paz e situações de segurança interna; nos discursos sobre os compromissos internacionais do Brasil com o desarmamento; e na manutenção do sigilo referentes às operações de transferências bélicas.

Essas são semelhanças gerais, na medida em que, a articulação entre política externa e de defesa, apesar de baixa, foi melhor no governo de Lula da Silva; e o emprego das Forças em missões de paz, também nesse governo, ganhou um caráter impositivo com o comando da MINUSTAH. Nas demais variáveis, como cenário internacional e doméstico; estratégia de política externa; política de defesa; parceiros das operações de comércio exterior de armamentos; e ações de política externa relativas ao tema foram encontradas diferenças.

Não foi possível avaliar a influência direta da política externa sobre o comportamento das importações e exportações bélicas. Foram analisadas ações que podem ter influenciado indiretamente, não sendo possível precisar o papel do Ministério das Relações Exteriores nas operações. Isso devido à política de sigilo do órgão sobre o tema, legitimada pelas regulações da PNEMEM e argumentações sobre o caráter estratégico das operações.

## 5 CONCLUSÃO

O presente trabalho tem por objetivo verificar e comparar ações de política externa referentes ao comércio internacional de armas do Brasil nos períodos de governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). Para isso recorreu-se ao método exploratório, com o método histórico comparativo de procedimento e a pesquisa bibliográfica como técnica de pesquisa.

A descrição das particularidades do comércio de armamentos mostrou que o mercado bélico é estratégico para os Estados. Estes possuem, portanto, autonomia para decidir como controlar e abrir seus mercados bélicos nacionais ao comércio exterior. Esse caráter estratégico determina que a demanda seja garantida, quase exclusivamente, por parte dos Estados. A demanda não é previsível e regular, uma vez que deriva de decisões de políticas públicas que estabelecem, por exemplo, a alocação de recursos, uma mudança nas premissas de política exterior e de política de defesa, a entrada em corridas armamentistas e a previsão de início ou término de conflitos armados. Assim, opta-se pela abertura do setor ao mercado externo, como forma de tornar viável economicamente as empresas e de permitir a captação de produtos com tecnologia que não se encontra na produção nacional.

Para países com indústrias de defesa menos dependentes das operações de comércio exterior os principais critérios para a transferência de armas podem ser variáveis políticas, enquanto para países mais dependentes a relação é inversa, as variáveis econômicas tornam-se determinantes. O Brasil se insere nessa última situação, como dependente do comércio exterior, uma vez que as empresas nacionais dependem das vendas para se manter economicamente e o Estado depende da compra de produtos com alta tecnologia.

Essa posição deriva de decisões de políticas públicas que não estabeleceram uma mudança na demanda por armamentos. A baixa articulação entre diplomacia e defesa no Brasil, derivada de um processo cíclico, esclarece os fatores de dispensa a um incremento nas capacidades militares do país, o que por sua vez, explica um distanciamento da política externa brasileira em ações voltadas ao comércio internacional de armas. Distanciamento apoiado pelo sigilo sobre essas operações, estabelecido em legislação. Nos períodos de governo de Cardoso e de Lula da Silva essa baixa articulação persistiu, mesmo com iniciativas de aproximação entre a política externa e a política de defesa.

O comportamento do comércio exterior de armamentos, no período de governo de Fernando Henrique Cardoso, não foi alterado diretamente por ações de política externa. O tema apenas entrou na agenda no contexto da adesão a regimes internacionais proibitivos da produção e comercialização de armas de destruição em massa, o que fazia parte da estratégia da autonomia pela participação. Essa estratégia foi o principal expoente de desacordo entre as burocracias responsáveis pela política externa e pela política de defesa. Cooperações evidenciaram-se na elaboração da PDN de 1996, na criação do Ministério da Defesa, e na participação em missões de paz.

As compras de armas convencionais foram influenciadas pela execução do projeto de Proteção da Amazônia e pela tentativa de manter as Forças operacionais, que com baixo orçamento precisaram recorrer a compras de segunda mão. A compra e venda de armas leves e a venda de armas convencionais seguiram oportunidades de mercado. As exportações podem ter sido influenciadas pela estratégia da autonomia pela participação, que logrou maior aproximação com países africanos e lusófonos. Visto que o mercado mundial estava em trajetória de queda, as operações apresentaram baixo desempenho se comparadas a outros períodos. Isso causou a falência de diversas empresas brasileiras.

Nos discursos de política externa valorizou-se a adesão aos regimes de segurança; em emprego das capacidades militares, houve participação em missões de paz sem significativas contribuições de tropas militares; e a promoção comercial do Itamaraty ocorreu de forma voluntarista e assistemática, segundo Magalhães (2016).

A estratégia da autonomia pela diversificação empregada pelo governo Lula da Silva pode ter auxiliado uma maior diversificação de parceiros nas operações de transferências de armamentos pelo Brasil: venda de armas convencionais para vários países latino americanos, compra de armas convencionais da África do Sul e da Rússia e de armas leves de países sul americanos e asiáticos. Além disso, o comando da MINUSTAH, as iniciativas às empresas nacionais, a melhor articulação entre política externa e de defesa e a vinculação da defesa ao desenvolvimento podem ter influído no comportamento das operações.

É importante pontuar que o mercado mundial bélico, em oposição à época de governo anterior, estava ascendendo, o que contribuiu também para um aumento das operações de exportação, esse que é refletido no crescimento de 37% e de 395% nas balanças comerciais de armas convencionais e leves, respectivamente. Em matéria de defesa, as iniciativas de revitalização da BID, um maior orçamento destinado à área e a retomada de projetos igualmente contribuíram para a compra e venda de diversas armas convencionais.

Nos discursos de política externa foi verificada novamente a valorização da adesão a regimes de segurança. Nessa área destaca-se, ainda, a não adesão à Convenção de Oslo, propiciada pela melhor articulação entre as políticas públicas e pelos incentivos às empresas nacionais. A promoção comercial continuou ocorrendo de forma voluntarista e assistemática pelo Itamaraty, sendo que a criação da CGDEF pode ter colaborado para uma maior participação do órgão nas ações de promoção comercial durante os governos que sucederam o de Lula da Silva. Logo, o tema entrou na agenda de política externa de Lula da Silva no contexto de busca do desenvolvimento econômico – em que o setor de defesa foi vinculado a este; no comando da MINUSTAH; nos incentivos às empresas nacionais – da qual fez parte a não adesão à Convenção de Oslo -; e na diversificação de relações internacionais por meio da estratégia da autonomia pela diversificação.

Em nenhum dos governos as ações de política externa tiveram diretamente como fim o incremento do comércio de armas, verificou-se até mesmo o contrário, com a abdicação da produção de armas de destruição em massa. Tendo em vista que o Brasil depende das operações de comércio exterior, o Itamaraty procurou equilibrar os interesses – os benefícios econômicos e os riscos políticos - mantendo distanciamento do tema, abstendo-se e se contentando com apenas emitir parecer sobre as operações sob escopo da PNEMEM e com funções burocráticas nas operações sob escopo do R-105.

O comércio bélico não é utilizado com fins políticos pelo Brasil, o que é corroborado pela preferência no uso da diplomacia, do poder brando, para se inserir no sistema internacional, em oposição à utilização do poder duro ou ainda do poder inteligente. É interessante pontuar que nos períodos analisados o país firmou seus compromissos internacionais em manter o controle e responsabilidade nas transferências de armamentos, cumprindo com os embargos estabelecidos pelo CSNU.

Com esse primeiro passo na caracterização do comércio internacional de armas do Brasil na agenda de política externa nos governos selecionados, espera-se contribuir para o debate sobre a interação da política externa e de defesa no contexto desse comércio. Espera-se que o Brasil apresente maiores compromissos com a transparência nessas transações, divulgue informações importantes, para conhecimento da sociedade civil e para garantir legitimidade nas políticas públicas.

A exploração inicial do tema permite a elaboração, no futuro, de problemas de pesquisa mais profundos e de difícil abordagem, como são exemplos: verificar se há um

contraste entre a política externa brasileira e a política de transferência internacional de armas; analisar a influência das empresas nacionais de defesa nas ações de política externa; e comparar a política externa brasileira relativa a comércio de armas com a política externa de outros países.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon; SEITENFUS, Ricardo; CASTRO, Sergio Henrique Nabuco de. **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990) Volume 1: crescimento, modernização e política externa**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

ALMEIDA, Carlos Wellington de. Política de defesa no Brasil: considerações do ponto de vista das políticas públicas. **Opinião Pública**, Campinas, v. 16, n. 1, p. 220-250, jun. 2010.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. A Ordem Política e Econômica Mundial no Início do Século XXI: Questões da Agenda Internacional e suas Implicações para o Brasil. **III Anuário Brasileiro de Direito Internacional**, [S. l.], Centro de Direito Internacional - Cedin, v. 2, p. 151-189, 2008.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 47, n. 1, p. 162-184, maio 2004.

ALSINA JÚNIOR, João Paulo 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, dez. 2003.

ALSINA JÚNIOR, João Paulo S. O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 52, n. 2, p. 173-191, jul. 2009.

ALVES, Vágner Camilo. Ilusão desfeita: a “aliança especial” Brasil- Estados Unidos e o poder naval brasileiro durante e após a Segunda Guerra Mundial. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 48, n. 1, p. 151-177, 2005.

AMORIM, Celso. Lecture given by Foreign Minister Celso Amorim at a Seminar organized by the Valor Econômico and Wall Street Journal newspapers, New York, 16th March 2009. In: **Brazilian Foreign Policy Handbook 2008-2009**. Brasília: FUNAG, 2010.

ANDRADE, Israel de Oliveira et al. **O FORTALECIMENTO DA INDÚSTRIA DE DEFESA DO BRASIL**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

ANDRADE, Israel de Oliveira; HAMANN, Eduarda Passarelli; SOARES, Matheus Augusto. **A PARTICIPAÇÃO DO BRASIL NAS OPERAÇÕES DE PAZ DAS NAÇÕES UNIDAS: EVOLUÇÃO, DESAFIOS E OPORTUNIDADES**. Brasília: IPEA, 2019. Disponível em: [http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8939/1/td\\_2442.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8939/1/td_2442.pdf). Acesso em: 20 ago. 2020.

ANDRADE PINTO, Paulo Cordeiro de. Diplomacia e política de defesa: o Brasil no debate sobre a segurança hemisférica na década pós-Guerra Fria (1990-2000). Brasília: Funag, 2015. 262 p. (Coleção CAE).



ARON, Raymond. **Paz e Guerra entre as Nações**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

ARRAES, Virgílio C. O Brasil e o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas: dos anos 90 a 2002. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 48, n. 2, p. 152-168, dez. 2005.

ASSIS, Lucas Rocha Soares de; SQUEFF, Flávia de Holanda Schmidt. **THE DEFENSE INDUSTRY IN BRAZIL: CHARACTERISTICS AND INVOLVEMENT OF SUPPLIER FIRMS**. Brasília: IPEA, 2015.

AVILA, Carlos Federico Domínguez; GUEDES, Marcos Aurélio; SOUZA, Deywisson Ronaldo de. Arms Transfer Policies and International Security: the case of brazilian-swedish co-operation. **Contexto Internacional**, [S.l.], v. 39, n. 1, p. 135-156, abr. 2017. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-8529.2017390100007>.

BIN, Daniel; CASTOR, Belmiro Valverde Jobim. Racionalidade e política no processo decisório: estudo sobre orçamento em uma organização estatal. **Revista de Administração Contemporânea**, [S.l.], v. 11, n. 3, p. 35-56, set. 2007. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s1415-65552007000300003>.

BONIS, Gabriel. **O mundo compra mais armas, o Brasil perde espaço como exportador**. Carta capital. Berlim, mar. 2019. Disponível em: <https://politike.cartacapital.com.br/o-mundo-compra-mais-armas-o-brasil-perde-espaco-como-exportador/>. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRACEY, Djuan. O Brasil e as operações de manutenção da paz da ONU: os casos do Timor Leste e Haiti. **Contexto Internacional**, [S.l.], v. 33, n. 2, p. 315-331, dez. 2011. FapUNIFESP (SciELO). <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-85292011000200003>.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República. 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 29 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 1.895, de 6 de maio de 1996**. Cria a Câmara de Relações Exteriores e Defesa Nacional, do Conselho de Governo. Brasília, DF, 1996a.

BRASIL. **Decreto nº 2.739, de 20 de agosto de 1998**. Promulga a Convenção sobre Proibições ou Restrições ao Emprego de Certas Armas Convencionais, que Podem Ser Consideradas como Excessivamente Lesivas ou Geradoras de Efeitos Indiscriminados, conhecida como Convenção sobre Certas Armas Convencionais, adotada em Genebra, em 10 de outubro de 1980. Brasília, 20 ago. 1998. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/111607/decreto-2739-98>. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 2.998, de 23 de março de 1999**. Dá nova redação ao Regulamento para a Fiscalização de Produtos Controlados (R-105). Brasília, 24 mar. 1999a. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2998.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2998.htm). Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 3.080, de 10 de junho de 1999.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS do Ministério da Defesa, e dá outras providências. Brasília, DF, 1999b. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3080impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3080impressao.htm). Acesso em: 29 fev. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 3.128, de 05 de agosto de 1999.** Promulga a Convenção sobre a Proibição do Uso, Armazenamento, Produção e Transferência de Minas Antipessoal e sobre sua Destruição, aberta a assinaturas em Ottawa, em 3 de dezembro de 1997. Brasília, 06 ago. 1999c. Disponível em: <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/111339/decreto-3128-99>. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 3.229, de 29 de outubro de 1999.** Promulga a Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico Ilícitos de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e outros Materiais Correlatos, concluída em Washington, em 14 de novembro de 1997. Brasília, 03 nov. 1999d. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d3229.htm#:~:text=DECRETO%20No%203.229%2C%20DE,que%20lhe%20confere%20o%20art..](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d3229.htm#:~:text=DECRETO%20No%203.229%2C%20DE,que%20lhe%20confere%20o%20art..) Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 3.437, de 25 de abril de 2000.** Promulga o Protocolo IV sobre Armas Cegantes a Laser, adicional à Convenção sobre Proibições ou Restrições ao Emprego de Certas Armas Convencionais que podem ser Consideradas Excessivamente Lesivas ou Geradoras de Efeitos Indiscriminados. Brasília, 26 abr. 2000a. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3437.htm#:~:text=DECRETO%20No%203.437%2C%20DE,ou%20Geradoras%20de%20Efeitos%20Indiscriminados..](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3437.htm#:~:text=DECRETO%20No%203.437%2C%20DE,ou%20Geradoras%20de%20Efeitos%20Indiscriminados..) Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 3.665, de 20 de novembro de 2000.** Dá nova redação ao Regulamento para a Fiscalização de Produtos Controlados (R-105). Brasília, 21 nov. 2000b. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3665impressao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3665impressao.htm). Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 4.584, de 05 de fevereiro de 2003.** Institui o Serviço Social Autônomo Agência de Promoção de Exportações do Brasil - APEX-Brasil e dá outras providências. Brasília, 05 fev. 2003. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/2003/D4584.htm#:~:text=Institui%20o%20Servi%C3%A7o%20Social%20Aut%C3%B4nomo,Brasil%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/D4584.htm#:~:text=Institui%20o%20Servi%C3%A7o%20Social%20Aut%C3%B4nomo,Brasil%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias.) Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 5.484, de 30 de junho de 2005.** Aprova a Política de Defesa Nacional, e dá outras providências. Brasília, DF, 2005.

BRASIL. **Decreto nº 5.941, de 26 de outubro de 2006.** Promulga o Protocolo contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, suas Peças, Componentes e Munições, complementando a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, adotado em Nova York, em 31 de maio de 2001. Brasília, 27 out. 2006. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-)

2006/2006/Decreto/D5941.htm#:~:text=Promulga%20o%20Protocolo%20contra%20a,31%20de%20maio%20de%202001.. Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 6.060, de 12 de março de 2007.** Promulga a Convenção Interamericana sobre Transparência nas Aquisições de Armas Convencionais, celebrada na Cidade da Guatemala, em 7 de junho de 1999. Brasília, 13 mar. 2007. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6060.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.060%2C%20DE%2012,7%20de%20junho%20de%201999..](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6060.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%206.060%2C%20DE%2012,7%20de%20junho%20de%201999..) Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 6.703, de 18 de dezembro de 2008.** Aprova a Estratégia Nacional de Defesa, e dá outras providências. Brasília, DF, 2008.

BRASIL. **Decreto nº 55.649, de 28 de janeiro de 1965.** Dá nova redação ao Regulamento aprovado pelo Decreto nº 1.246, de 11 de dezembro de 1936. Brasília, 5 fev. 1965. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/Antigos/D55649.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D55649.htm). Acesso em: 20 ago. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar n. 97, de 9 de junho de 1999.** Dispõe sobre as normas gerais para a organização, o preparo e o emprego das Forças Armadas. 1999e. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/Lcp97.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/Lcp97.htm). Acesso em: 29 fev. 2020.

BRASIL. Presidência da República. **Política de Defesa Nacional.** Brasília: Secretaria de Comunicação Social, 1996b. 11 p.

BRITES, Pedro Vinícius P.; MUNHOZ, Athos; OLIVEIRA, Guilherme Z. de. O papel do Ministério da Defesa na política externa brasileira para a América do Sul. **Fronteira**, Belo Horizonte, v. 9, n. 18, p. 49-66, 2º sem. 2010.

CANABARRO, Diego Rafael. **O BRASIL DAS PEQUENAS ARMAS: LUCRO VERSUS SEGURANÇA?** 2009. 272 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2009.

CASTELAN, Daniel R. Segurança e defesa na década de 90: interpretações do Itamaraty e das Forças Armadas. **Revista Múltipla**, Brasília, v. 20, n. 26, p. 45-75, jun. 2009.

CASTRO, Flávia Rodrigues de. Diplomacia e Defesa: Revertendo Trajetórias Paralelas? **Estudos Estratégicos**, Ministério da Defesa, [20-?]. Disponível em: <https://www.esg.br/estudos-estrategicos/labsdef/diplomacia.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2020.

CEPALUNI, Gabriel; VIGEVANI, Tullo. A Política Externa de Lula da Silva: A Estratégia da Autonomia pela Diversificação. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 29, n. 2, p. 273-335, jul./dez. 2007.

CERVO, Amado. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 46, n. 2, 2003, p. 5-25. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v46n2/v46n2a01.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2020.

CERVO, Amado Luiz. Relações internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 45, n. 1, p. 5-35, jan. 2002.

CNN. **Conheça os detalhes do Gripen, novo jato supersônico da Força Aérea Brasileira**. 2020. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/2020/09/25/conheca-os-detalhes-do-gripen-novo-jato-supersonico-da-forca-aerea-brasileira>. Acesso em: 20 ago. 2020.

COMEXSTAT. Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços – MDIC. **Exportação e Importação Geral**. 2020. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/geral>. Acesso em: 29 jul. 2020.

DAHL, Robert A. The Concept of Power. **Behavioral Science**, [S.l.], v. 2, n. 3, p. 201–215, dez. 1957.

D'ARAUJO, Maria C. Forças Armadas e a questão do desenvolvimento na América do Sul. **Revista Múltipla**, Brasília, v. 20, n. 26, p. 9-22, jun. 2009.

DELLAGNEZZE, René. 200 ANOS DA INDÚSTRIA DE DEFESA NO BRASIL. **Revista Âmbito Jurídico**, São Paulo, abr. 2008. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/edicoes/revista-52/200-anos-da-industria-de-defesa-no-brasil/>. Acesso em: 20 ago. 2020.

Exército Brasileiro (EB). **MISSÕES DE PAZ: INTERFET**. [200-]a. Disponível em: <http://www.eb.mil.br/interfet>. Acesso em: 20 ago. 2020.

Exército Brasileiro (EB). **MISSÕES DE PAZ: UNAVEM**. [200-]b. Disponível em: <http://www.eb.mil.br/unavem>. Acesso em: 20 ago. 2020.

Exército Brasileiro (EB). **MISSÕES DE PAZ: UNPROFOR**. [200-]c. Disponível em: <http://www.eb.mil.br/unprofor>. Acesso em: 20 ago. 2020.

FERREIRA, Marcos José Barbieri; SARTI, Fernando. Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial – ABDI. **Diagnóstico: Base Industrial de Defesa Brasileira**. Campinas: ABDI, NEIT-IE-Unicamp, 2011. 54 p.

FIGUEIRA, Ariane R. **Introdução à análise de Política Externa**. São Paulo: Editora Saraiva, 2011.

FILHO, Edison B.; MORAES, Rodrigo F. **Dos “dividendos da paz” à guerra contra o terror: gastos militares mundiais nas duas décadas após o fim da Guerra Fria – 1991-2009**. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas S.A., 2008.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **A participação do Brasil nas Operações de Paz das Nações Unidas: evolução, desafios e oportunidades**. Brasília: IPEA, 2019.

KENNAN, G. F. **Around the Cragged Hill: a personal and political philosophy**. Nova Iorque: Norton, 1993.

LAFER, Celso. **Política externa brasileira: três momentos**. São Paulo: Konrad Adenauer-Stiftung, 1993.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

LAMPREIA, Luiz Felipe. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 42, n. 2, p. 5-17, nov. 1998.

LANGKAWI INTERNATIONAL MARITIME AND AEROSPACE EXHIBITION (LIMA). **ABOUT US**. [201-]. Disponível em: <https://www.limaexhibition.com/aboutus-overview.php>. Acesso em: 20 ago. 2020.

LIMA, Maria Regina Soares de. “Diplomacia, defesa e a definição política dos objetivos internacionais: o caso brasileiro” in: JOBIM, Nelson A., ETCHEGOYEN, Sergio W. e ALSINA, João Paulo (Org.) **Segurança Internacional: perspectivas brasileiras**. RJ, Ed. FGV, 2010.

LUCE, Mathias S. O subimperialismo, etapa superior do capitalismo dependente. **Tensões Mundiais**, Fortaleza, v. 10, n. 18, p. 43-65, jun. 2014.

MAGALHÃES, David A. M. de. **A política brasileira de exportação de armas no contexto da revitalização da base industrial de defesa**. 2016. 307 f. Tese (Doutorado) - Curso de Relações Internacionais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), da Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo, 2016.

MINGST, Karen. **Princípio das Relações Internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

Ministério da Economia (ME). **Manual de utilização dos dados estatísticos do comércio exterior brasileiro**. Vrs. 1.1 Brasília: ME, 2020. Disponível em: <http://www.mdic.gov.br/balanca/manual/Manual.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2020.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Artigo do Ministro Celso Amorim publicado na "Brasil International Gazeta" - "Brasil, política externa e comércio internacional"**. [200-]. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/7705-artigo-do-ministro-celso-amorim-publicado-na-brasil-international-gazeta-brasil-politica-externa-e-comercio-internacional>. Acesso em: 29 fev. 2020.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **Paz e segurança internacionais**. [201-]. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/paz-e-seguranca-internacionais>. Acesso em: 20 ago. 2020.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores - MRE, n. 77, 2º semestre de 1995. Semestral.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores - MRE, n. 80, 1º semestre de 1997. Semestral.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores - MRE, n. 83, 2º semestre de 1998. Semestral.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores - MRE, n. 86, 1º semestre de 2000. Semestral.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores - MRE, n. 89, 2º semestre de 2001. Semestral.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores - MRE, n. 92, 1º semestre de 2003. Semestral.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores - MRE, n. 95, 2º semestre de 2004. Semestral.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores - MRE, n. 98, 1º semestre de 2006. Semestral.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores - MRE, n. 101, 2º semestre de 2007a. Semestral.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores - MRE, n. 104, 1º semestre de 2009. Semestral.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **RESENHA DE POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL**. Brasília: Ministério das Relações Exteriores - MRE, n. 107, 2º semestre de 2010. Semestral.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). Secretaria de Planejamento Diplomático. **Repertório de Política externa: posições do Brasil**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007b.

MORAES, Rodrigo F. **A INSERÇÃO EXTERNA DA INDÚSTRIA BRASILEIRA DE DEFESA: 1975-2010**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2012.

MORGENTHAU, H. **Política entre as Nações**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2003.

NASSIF, André Luiz. SECRETARIA DE COMERCIO EXTERIOR (SECEX). In: FGV, Fundação Getúlio Vargas. **Verbete**. Rio de Janeiro: CPDOC, [200-]. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/secretaria-de-comercio-exterior-sececx>. Acesso em: 20 ago. 2020.

NOGAMI, Otto; RUDZIT, Gunther. Segurança e Defesa Nacionais: conceitos básicos para uma análise. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 53, n. 1, p. 5-24, ago. 2010.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das relações internacionais**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NYE, J. S. **O futuro do poder**. São Paulo: Benvirá, 2012.

NYE, Joseph S. **Paradoxo do Poder Americano**. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

OKADO, Giovanni H. C. **Política externa e política de defesa: uma epifania pendente**. 2012. 128 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais - IREL, Universidade de Brasília - UNB, Brasília, 2012.

PEMBERTON, Miriam; STAPLES, Steven. **Security Exception & Arms Trade**: Economic globalization and the financial architecture which sets the rules of play are proving beneficial to those invested in a war economy. **Foreign Policy in Focus**. [S.l.]. 2000. Disponível em: [https://fpif.org/security\\_exception\\_arms\\_trade/](https://fpif.org/security_exception_arms_trade/). Acesso em: 20 ago. 2020.

POMAR, Valter. **Brasil: uma política externa ativa e ativa**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2017.

Presidência da República (PR). **Legislação Federal Brasileira**. 2020. Disponível em: <https://legislacao.presidencia.gov.br/>. Acesso em: 20 ago. 2020.

PROENÇA JÚNIOR, Domício. Forças Armadas para Quê? Para Isso. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, p. 333-373, jul./dez. 2011.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147-174, jun. 2010.

RIBEIRO, Cláudio O. Autonomia e universalismo como condicionantes da política externa brasileira. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, a. 43, n. 171, p.133-154, jul./set. 2006.

RICUPERO, Rubens. À sombra de Charles de Gaulle: uma diplomacia carismática e intransferível: A política externa do governo Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). **Novos Estudos**, Cebrap, 87 ed., p. 35-58, jul. 2010.

SAINT-PIERRE, H. L. A defesa na política externa brasileira: dos fundamentos a uma análise do caso brasileiro. **Análise de Conjuntura**, Rio de Janeiro, n. 8, ago., 2010. Disponível em: [http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/analise/77\\_analises\\_AC\\_n\\_8\\_ago\\_2010.pdf](http://observatorio.iesp.uerj.br/images/pdf/analise/77_analises_AC_n_8_ago_2010.pdf). Acesso em 20 ago. 2020.

SEGATA, Leonardo. **A Política externa brasileira no governo Lula como estratégia internacional e de desenvolvimento**. 2013. 92 f. Trabalho de Iniciação Científica - Curso de Comércio Exterior, Centro de Ciências Sociais Aplicadas – Gestão, Universidade do Vale do Itajaí, Itajaí, 2013.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). **Arms embargoes**. 2020a. Disponível em: <https://www.sipri.org/databases/embargoes>. Acesso em: 20 ago. 2020.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). **Importer/Exporter TIV Tables**. 2020b. Disponível em: <https://armstrade.sipri.org/armstrade/page/values.php>. Acesso em: 20 ago. 2020.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). **SIPRI databases: Financial value of the global arms trade**. 2020c. Disponível em: <https://www.sipri.org/databases/financial-value-global-arms-trade>. Acesso em: 20 ago. 2020.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). **SIPRI Yearbook 2019: Armaments, Disarmament and International Security**. 2019. Suécia: Oxford University Press, 2019.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). **Sources and methods**. 2020d. Disponível em: <https://www.sipri.org/databases/armstransfers/sources-and-methods>. Acesso em: 20 ago. 2020.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). **Top List TIV Tables**. 2020e. Disponível em: <https://armstrade.sipri.org/armstrade/page/toplist.php>. Acesso em: 20 ago. 2020.

STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE (SIPRI). **Trade Registers**. 2020f. Disponível em: [https://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade\\_register.php](https://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade_register.php). Acesso em: 20 ago. 2020.

SOARES, Rodrigo de Lima Baena. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI). A Base Industrial de Defesa Brasileira e a Política Externa. **Cadernos de Política Exterior**, Brasília: FUNAG, v. 1, n. 1, p. 47-63, mar. 2015. Semestral.

UNIÃO DE NAÇÕES SUL-AMERICANAS (UNASUL). Normativa Unasul - CDS - CEED - ESUDE, 23 de maio de 2008. **Tratado Constitutivo da União de Nações Sul-Americanas**. Brasília, DF, 2008.



ADMINISTRAÇÃO TRANSITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS EM TIMOR LESTE (UNTAET). **RELATÓRIO SOBRE TIMOR LESTE**. ONU, 2000. Disponível em: <https://peacekeeping.un.org/en/mission/past/etimor/untaetPU/ETupdateFP.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2020.

VIANA, Julio. Munição Cluster: o tratado internacional que o Brasil se recusa a assinar. **Revista Galileu**. set. 2017. Disponível em: <https://revistagalileu.globo.com/Sociedade/noticia/2017/09/municao-cluster-o-tratado-internacional-que-o-brasil-se-recusa-assinar.html>. Acesso em: 20 ago. 2020.

WELFER, Rafael Luciano. **A HISTÓRIA DA INDÚSTRIA MILITAR BRASILEIRA: ORGANIZAÇÕES, COMPLEXO INDUSTRIAL E MERCADO DURANTE O SÉCULO XX**. 2014. 128 f. TCC (Graduação) - Curso de Curso de História, DHE – Departamento de Humanidades e Educação, Unijuí – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul, Ijuí - RS, 2014.

WEZEMAN, Pieter D. **International arms flows: monitoring, sources and obstacles**. Clingendael Report. Haia: Clingendael, jan. 2018.