

4

O Brasil e a produção de armas convencionais: a reestruturação da indústria brasileira de armamentos no início da Nova República

Em dezembro de 1982, o presidente do Suriname, Desiré Bouterse, ordenou a execução de quinze importantes líderes de oposição no país. A execução foi abertamente condenada pela comunidade internacional e o país ficou praticamente isolado política e economicamente. Os Estados Unidos e os Países Baixos – os dois maiores parceiros econômicos do Suriname – suspenderam milionários pacotes de ajuda para o país e a economia mergulhou rapidamente em colapso. O vácuo político em Paramaribo foi rapidamente preenchido por Cuba, que iniciou uma série de medidas de cooperação técnica e financeira com o governo de Bouterse.

O governo militar no Brasil percebeu, na intervenção cubana no país que lhe fazia fronteira ao norte, rapidamente uma ameaça.²⁷⁷ Os militares brasileiros há muito tempo temiam a formação de movimentos de guerrilha de inspiração marxista na América do Sul e eram especialmente ciosos de qualquer possibilidade de intervenção estrangeira na Amazônia. Assim, Brasília, que tinha ignorado até então quase que completamente o Suriname, agora buscava evitar que o problema ultrapassasse as suas fronteiras mais vulneráveis.

O Presidente João Figueiredo enviou, então, a Paramaribo o Secretário Geral do Conselho de Segurança Nacional, general Danilo Venturini, em uma missão para tentar moderar a influência do regime de Fidel Castro no país vizinho. De acordo com pelo menos uma fonte, Venturini ameaçou o uso da força contra o Suriname²⁷⁸ e o Brasil realizou, na mesma ocasião, uma série de manobras militares na fronteira entre os dois países.²⁷⁹ Na ocasião, segundo dados da Jane's

²⁷⁷ *Depoimento.*

²⁷⁸ Glauco Soares. Sem Relações com o Surinã. Folha de S. Paulo. 27 nov 1986. (Acessado via Lexis-Nexis)

²⁷⁹ Suriname's policy: Don't Go Dutch, But Pay Heed to Brazil. Miami Herald, 13 dez 1985. (Acessado via Lexis-Nexis)

Defence Weekly, o Suriname tinha um exército de 1.500 homens e, o Brasil, 270 mil.²⁸⁰

Além de possíveis ameaças, sabemos concretamente que Venturini levou ao Presidente do Suriname um pacote de assistência militar de mais de US\$ 300 milhões, que incluía cooperação técnica em diversas áreas, mas, mais importante para o Presidente do Suriname, trazia créditos do BNDE para a compra de US\$ 15 milhões para a compra de equipamento militar produzido no Brasil.²⁸¹ O acordo levou a um aumento significativo dos laços políticos entre os dois países e a um posterior acordo para a venda de um número não divulgado de carros de combate cujo valor foi estimado pelo Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) em US\$ 50 milhões.²⁸²

A história narrada acima ilustra uma das maneiras pelas quais a produção de armamentos pelo Brasil estava, em muitos casos, intensamente conectada com questões de política externa. Como os dados apresentados por diversas organizações de monitoramento de gastos militares e transferência de equipamento militar internacionais mostraram ao longo dos anos 1970 e 1980, o Brasil entrou com força neste mercado internacional, colhendo os frutos de uma política de incentivo à formação de indústrias militares no país, que sistematicamente começou no governo do general Castello Branco. Por trás dessa política, existem razões econômicas, mas principalmente foram razões de ordem política que nortearam esse desenvolvimento e, posteriormente, a queda dessas indústrias e, assim, da participação do Brasil no mercado internacional de armas convencionais.

A principal razão econômica comumente citada para o incentivo à indústria de armamentos é o impacto favorável que ela teve no balanço de pagamentos do país - de acordo com um relatório do governo americano²⁸³, a exportação de armas excedia as importações desde 1980. No período em que estas indústrias tiveram seu pico de atividade exportadora, a dívida do Brasil chegou a

²⁸⁰ “Brazilian Armed Forces Expand”. *Jane’s Defence Weekly*. 11 fev 1984. (Acessado via Lexis-Nexis)

²⁸¹ Diehl, 1983.

²⁸² SIPRI, 1987.

²⁸³ US Arms Control and Disarmament Agency, 1987.

ser a maior do mundo em desenvolvimento e a crise do petróleo atingiu duramente a economia do país.

Entretanto, isto não explica por si só os incentivos específicos para essa indústria nem seu uso como ferramenta de política externa, afinal qualquer setor intensivo em exportação poderia, em princípio, gerar benefícios econômicos similares. Os motivos políticos para estes acordos – tanto domésticos quanto internacionais – são fundamentais, assim, para se entender os interesses de diferentes atores nestes projetos, sua ascensão e sua queda. Em primeiro lugar, este tipo de projeto de cooperação internacional e exportação de material bélico deu ao Brasil, em muitos casos, influência política. Estes são os casos dos acordos não só assinados com o Suriname – como visto acima -, mas também com países como Paraguai e Bolívia. A influência que o Brasil podia extrair destes acordos variava bastante, principalmente em função do fato de o país se colocar como o único fornecedor disponível de equipamentos, como no Suriname, ou como um competidor de outras potências, como foi o caso do Gabão. A existência destas indústrias também trazia considerável influência doméstica pra os militares no contexto político brasileiro nos anos 1970 e 1980. Seu funcionamento proporcionava não só recursos financeiros para pesquisa e desenvolvimento sob controle das Forças Armadas, mas também economia de escala, que barateava o custo das aquisições destes equipamentos por parte do governo brasileiro.

A política externa brasileira das décadas de 1970 e 1980, em muitas ocasiões, acompanhou o objetivo de manutenção deste mercado tanto em função dos benefícios econômicos, mas principalmente devido aos benefícios de ordem política, já assinalados. Na Convenção da ONU sobre Armas Convencionais de 1979 (Convention on Certain Conventional Weapons), o maior esforço internacional durante a Guerra Fria de proibir ou restringir o uso de armamento não nuclear, o Brasil sustentou posição contrária ao acordo, argumentando que muitas das armas cujo comércio seria proibido seriam “necessárias para a defesa nacional”²⁸⁴. A posição brasileira em relação a esta convenção, por exemplo, só

²⁸⁴ Países fecham acordo para banir bombas de fragmentação. Brasil está na contramão. BBC Brasil, 29 mai 2008. (Acessado via Lexis-Nexis).

mudou em 1995, quando o Brasil finalmente aderiu e ratificou seu primeiro tratado multilateral para controle de armamento não nuclear.²⁸⁵

Essa mudança, contudo, foi progressiva. No governo Collor, o Brasil começou a abandonar sua postura contrária à regulamentação internacional do comércio de armas leves e de minas antipessoais – dois dos principais produtos no campo de armamentos exportados pelo país -, além de passar a cortar benefícios fiscais a essas indústrias, incentivos que até então vinham possibilitando a sua sobrevivência em face de um ambiente de queda global dos gastos militares no Terceiro Mundo após o fim da Guerra Fria. Foi, finalmente, no governo Cardoso, que o país assinou e ratificou uma série destes tratados e intensificou o processo de privatização destas empresas, ao mesmo tempo em que institucionalizava os canais de participação dos militares nestes assuntos em termos muito mais limitados do que os que vigoraram nas décadas de 1970 e 1980.

O objetivo deste capítulo é analisar como o processo de gradual transformação na arena decisória sobre a política brasileira produção e venda de armas gradualmente se transformou a partir do fim do regime militar. Este processo será analisado a partir do exame de três momentos distintos que fazem parte do mesmo movimento, realizado durante o governo Collor, de transformação da arena decisória a partir da realocação dos atores neste processo. As evidências disponíveis, no entanto, esclarecem a necessidade de uma nota de atenção sobre uma rígida relação entre democratização e o conteúdo da política de segurança neste caso específico. O governo Sarney não teve impacto imediato sobre essa questão, que passa a ser realmente enfrentada a partir do governo Collor em meio a um processo maior de reorganização da relação entre a Presidência e as Forças Armadas de uma forma geral.²⁸⁶ Por fim, a adesão a regimes internacionais de comércios de armamentos não nucleares pode apontar para a consolidação deste processo de mudança doméstica de reposicionamento dos atores nesta arena decisória.

Cabe também uma nota sobre as fontes disponíveis relacionadas ao tema de que este capítulo trata. A maior parte das grandes empresas brasileiras

²⁸⁵ Lampreia a Cardoso. Informação para o Senhor Presidente da República. Secreto. 3 out. 1995. LFL mre1 1995.01.10/1, CPDOC.

²⁸⁶ Sobre este processo ver Hunter, 1997.

envolvidas no mercado internacional de armas não possui arquivos ou eles não estão abertos para consultas. O mesmo acontece com os arquivos sob custódia do Ministério da Defesa sobre o tema. No caso do Arquivo Histórico do Itamaraty, mesmo o acesso aos documentos já desclassificados sobre o tema foi negado, incluindo aí os documentos que tratavam da adesão brasileira aos regimes internacionais de controle de armamento não nuclear. A maior parte da evidência colhida se deu, portanto, através de uma série de entrevistas, muitas delas confidenciais, de arquivos pessoais não abertos para consulta e fontes secundárias e da imprensa. Este é o motivo pelo qual este capítulo não pode ser estruturado na forma de uma narrativa analítica, como feito no capítulo anterior. Acredito, contudo, que as evidências atualmente existentes delineiam um quadro bastante convincente acerca destas transformações na arena decisória e de sua relação íntima com o processo de redemocratização no Brasil.

4.1.

A indústria brasileira de armamentos convencionais de 1964 ao fim do regime militar

A ascensão e o subsequente declínio da produção no Brasil de armamento não nuclear foi repentina e dramática. Após algumas iniciativas isoladas durante a Era Vargas e nos anos 1950, o país se tornou um exportador de armas em grande escala nos anos 1970 e, na década de 1980, já exportava mais armamentos do que importava. Em 1984, dados do SIPRI demonstram que o Brasil era o maior exportador de armas do Terceiro Mundo e o terceiro maior produtor de armamentos desse mesmo grupo. Algo em torno de 90% a 95% da produção do país era exportada, tendo como base uma série de acordos políticos e econômicos com outros parceiros do Terceiro Mundo.

Ainda de acordo com o SIPRI, o Brasil tinha o maior potencial de crescimento para uma indústria de armas no Terceiro Mundo durante a década de 1980. O país exportou armamentos para, pelo menos, 42 países – incluindo aqueles nos quais se estabeleceu um vínculo direto e oficial e os casos nos quais o Brasil criou acordos de triangulação para fugir de embargos internacionais. Durante a guerra entre Irã e Iraque, por exemplo, o Brasil foi um dos principais

fornecedores de blindados para os dois lados. O Reino Unido comprou, em 1984, uma série de aviões *Tucano* para a Força Aérea Real.²⁸⁷

Todos esses acordos, e muitos outros, aconteceram em um contexto marcado por uma política doméstica de incentivo à criação de uma indústria nacional de armamentos cujas origens remontam ao golpe de 1964. O governo militar desde Castello Branco incentivou a entrada do Brasil em inúmeros destes acordos de transferência de armamentos por uma série de razões que, embora tivessem forte componente econômico, eram principalmente motivadas por objetivos políticos. Ao mesmo tempo, o Brasil rechaçou todas as iniciativas durante a Guerra Fria de acordos internacionais de controle de transferência de armas leves ou de minas antipessoais, tendo desenvolvido complexos esquemas de triangulação de transferência de armamento para burlar embargos americanos ou multilaterais e, até mesmo, fornecer armamentos a dois lados em um mesmo conflito.

No sistema internacional pós II Guerra Mundial, as duas principais superpotências surgiram como principais fornecedores de armamentos no mundo. De acordo com a literatura sobre o tema, este processo de transferência de armamentos se tornou sinônimo de influência política ao redor do mundo. Em contraste, grandes potências como a França, o Reino Unido e a Alemanha forneciam uma parcela muito menor dos armamentos comercializados em nível global e suas transferências eram principalmente motivadas por fatores econômicos. Nos anos 1970, incentivados por um ambiente internacional favorável, uma série de novos atores surgiu nesse mercado. Eles claramente não motivavam suas transferências de armamentos em função da grande lógica da rivalidade da Guerra Fria ou somente por questões econômicas²⁸⁸; o caso do Brasil durante os governos militares ilustra muito bem como um regime doméstico interessado em motivar a criação de uma indústria nacional de armamentos aproveitou-se desse ambiente internacional favorável e buscou coibir diversas tentativas de regulação deste mercado que diminuíssem os benefícios políticos e econômicos que o país percebia na construção de um parque industrial exportador de armamentos não nucleares.

²⁸⁷ Tollefson, 1991.

²⁸⁸ Idem.

O golpe militar de 1964 foi o grande momento de virada da política doméstica para a produção de armamentos no Brasil. O período da segunda metade da década de 1960 até 1977 foi marcado pela emergência das três principais companhias de armamentos estabelecidas no país: a Avibrás, a Engesa e a Embraer. Foi no período entre 1977 e 1990 que essas três firmas iniciaram processos de exportação desses armamentos em larga escala.²⁸⁹ Mais ainda, uma estimativa aponta que cerca de 150 firmas estiveram envolvidas direta ou indiretamente na produção e desenvolvimento de armas no Brasil nesse mesmo período.²⁹⁰

Até 1977, estas indústrias tinham uma produção apenas em menor escala e seus projetos eram utilizados somente para as Forças Armadas do país. A exportação iniciou-se em 1972 com o acordo de venda de aviões para a Bolívia.²⁹¹ Cinco anos depois, o Brasil concretizou um dos seus maiores acordos de exportação de armamentos, vendendo 400 tanques para a Líbia.²⁹² Em 1980, o Brasil passou a exportar mais armamento do que importava, tendo atingido considerável sucesso nos mercados emergentes do Terceiro Mundo e dos países recém independentes. A linha de produtos era ampla e incluía munição, granadas, minas, navios, aviões e tanques de diversos tipos. Em 1977, a Líbia utilizou tanques brasileiros contra o Egito; Iraque e Irã utilizaram amplamente armamento brasileiro na guerra que travaram entre 1980 e 1988.

A emergência do Brasil como um grande exportador de armas foi paralela a importantes mudanças na política externa do país. Em 1977, o Brasil denunciou, unilateralmente, seu acordo de assistência militar com os Estados Unidos, reagindo a pressões americanas sobre o acordo nuclear com a Alemanha de 1975, bem como às pressões de Washington sobre direitos humanos. Além de refletir um conjunto grande de transformações de política externa em geral, a decisão demonstrava o crescimento da confiança do país como um produtor “autônomo” de equipamentos militares. A denúncia do acordo não deve ser entendida como uma das causas do fortalecimento da indústria militar nacional na década que se

²⁸⁹ Defense and Foreign Affairs, 1988.

²⁹⁰ International Defense Review, 1985.

²⁹¹ IISS, 1972.

²⁹² IISS, 1978.

seguiu. Mesmo assim, a decisão ofereceu um importante incentivo a estas indústrias no contexto do regime militar.

Em 1983, o Brasil aparecia como quinto maior exportador de armas do mundo.²⁹³ Era também considerado o sexto maior produtor de aviões e o maior produtor de pequenos blindados do mundo.²⁹⁴ Além disso, no mesmo ano, o valor das exportações de armas excedeu as vendas do país no mercado internacional de café.²⁹⁵ Contudo, em 1990, a indústria de armas brasileira estava em crise, refletindo uma diminuição da demanda mundial por armamentos resultante do fim da Guerra Fria, bem como uma série de decisões do governo brasileiro de não apoiar projetos de indústrias brasileiras que, pelo menos inicialmente, não se mostraram rentáveis.

Esse processo de decadência culminou no governo Collor com o abandono de uma série de projetos em função da decisão do governo brasileiro de diminuir drasticamente os recursos destinados a essas atividades e a cancelar acordos previamente estabelecidos para o fornecimento de armamento. O ponto final foi dado durante o governo Cardoso, que assinou a Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio Ilícito de Armas Leves e, em 2001, a Convenção Interamericana sobre a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, Munição e Explosivos e o Tratado de Ottawa para a Proibição do Uso, Estocagem, Produção e Transferência de Minas Antipessoais.

Desde o início das vendas de armamentos pelo Brasil, o processo pelo qual decisões eram tomadas era profundamente centralizado e contava com a participação de quatro grupos de atores principais: o Itamaraty, as Forças Armadas (normalmente com a proeminência de uma delas), as empresas envolvidas na fabricação de armamentos, geralmente chefiadas por militares licenciados ou militares da reserva, e a Presidência da República. Oficialmente, o processo decisório era guiado pela Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar ou PNEMEM. A PNEMEM foi desenvolvida durante o governo Geisel e desenhada principalmente pelo diplomata Paulo Tarso Flecha de Lima²⁹⁶,

²⁹³ Stockholm International Peace Research Institute, 1988.

²⁹⁴ Idem.

²⁹⁵ Idem.

²⁹⁶ Tollefson, *op. cit.*, p.159.

diretor do Departamento de Promoção Comercial do Ministério das Relações Exteriores. Desde sua entrada em vigor, o processo previsto na PNEMEM foi marcado por constantes atrasos e disputas burocráticas entre os atores envolvidos. Em 1979, um jornal reportou que eram necessárias 700 assinaturas para que o processo previsto na PNEMEM fosse completado.²⁹⁷ Em 1981, outro jornal informou que o processo todo levava em conta 19 agências do governo.

A PNEMEM estabelecia que, para a aprovação de uma negociação, deveria haver o consentimento do Itamaraty, do respectivo ministério militar, do Presidente e do Conselho de Segurança Nacional, todos membros do Poder Executivo. Em princípio, uma posição negativa de um desses atores podia barrar uma venda, mas alguns relatórios indicam que uma posição negativa podia ser revertida no Conselho de Segurança Nacional em certas ocasiões. Os militares, o Itamaraty e as empresas envolvidas (indiretamente) exerciam considerável influência no âmbito da PNEMEM, mas essa influência é decididamente desigual. Até o governo Collor, os ministérios militares e o Conselho de Segurança Nacional detinham a maior parte da influência dentro desta arena decisória. Entretanto, as empresas não eram formalmente envolvidas no processo, mas sua capacidade de influência era sentida em virtude da ligação com o setor militar através de seus quadros executivos.

Informalmente, uma série de atores fora da PNEMEM exercia alguma influência (além das próprias empresas). Podem ser incluídos nesse grupo o Congresso e a opinião pública (especificamente a imprensa). A influência desses atores é consideravelmente limitada e a unidade de decisão normalmente funcionou de acordo com critérios internos. Mesmo após o início do processo de democratização, esta permaneceu uma unidade de decisão relativamente fechada, com influência limitada de atores sociais e do Legislativo, embora possa ter sofrido uma reconfiguração no governo Collor em relação à capacidade de influência dos atores envolvidos, como veremos mais a diante.

Por seu turno, a influência do Itamaraty desde o início do processo foi fundamental. O ministério utilizava a mesma estrutura e pessoal que vinha desenvolvendo para lidar com promoção comercial desde o início da década de

²⁹⁷ Tollefson, *op. cit.*, p.159.

1970 na promoção de acordos de venda de armas. Usualmente, essas negociações foram uma prioridade no âmbito do Ministério, envolvendo, além do Departamento de Promoção Comercial, o próprio ministro de Estado. Por exemplo, na administração do Presidente Figueiredo, o chanceler Saraiva Guerreiro viajou pessoalmente ao Gabão para promover acordos de venda de armas nesse país. Guerreiro também viajou ao Zaire e ao Congo, levando consigo representantes da Engesa, da Embraer e da Avibrás. O ministro de Figueiredo também esteve envolvido na venda de armas ao Iraque, apesar de o Exército ter mantido um general-de-exército em Bagdá para este mesmo propósito.²⁹⁸ Já durante o governo Sarney, o chanceler Abreu Sodré liderou uma missão a Líbia com o mesmo propósito; no mesmo período, Luiz Villarinho, um diplomata ligado a Flecha de Lima, foi designado embaixador na Arábia Saudita com a missão de promover, nesse país, a venda de tanques produzidos pela Engesa.

Os militares exerceram forte influência no processo desde 1964. Para isso, utilizavam-se de vários canais, principalmente das adidâncias militares nas embaixadas brasileiras no exterior. No plano doméstico, os militares exerciam forte influência no Conselho de Segurança Nacional, onde eram representados pelas figuras dos três ministros das Forças, pelo chefe da Casa Militar, pelo diretor do SNI, pelo ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos e pelo Chefe do Estado Maior das Forças Armadas, além do Secretário Geral do Conselho de Segurança Nacional. Dentre estes, o ministro do Exército era geralmente o mais influente, principalmente em função do fato de que a maioria das armas exportadas pelo Brasil estava relacionada à força de terra. O Exército ainda exercia controle *de facto* da Engesa e da Avibrás; essas duas firmas juntas representavam entre 53 e 87% do volume total de armas exportadas pelo Brasil nas décadas de 1970 e 1980. O ministro da Aeronáutica era influente em virtude do controle que este ministério tinha da Embraer; dentre todos os ministros, o ministro da Marinha era, conseqüentemente, o menos influente, já que esta força não chegou a ter grandes projetos de exportação de material bélico.²⁹⁹

O Presidente detinha o poder de se tornar o árbitro final de todas essas decisões, embora esse poder não tenha sido exercido em todos os casos. Nos

²⁹⁸ Ramiro Saraiva Guerreiro. Depoimento ao CPDOC, 2010 [1985].

²⁹⁹ Mauro Pereira. Entrevista ao autor, 2010. Zenildo Lucena. Entrevista ao autor, 2009.

primeiros estágios do processo decisório, o Presidente raramente estava envolvido, mas sempre era consultado quando a questão chegava ao Conselho de Segurança Nacional. Este poder de veto do Presidente raramente era exercido e os *inputs* gerados nos estágios anteriores do processo tendiam a ser respeitados pelo Presidente. Com o fim do regime militar, em princípio, o poder do Presidente foi diminuído. Embora Sarney tenha sido consultado em diversos momentos, ele esteve menos envolvido do que seus predecessores nas discussões preliminares e nas negociações.

Nesse sentido, a unidade de decisão pode ser caracterizada, na maior parte do tempo, como tendo sido formada por *múltiplos atores autônomos*, que conservavam a maior parte dos recursos necessários para a conclusão de acordos comerciais de venda de armamentos entre si. A participação do setor militar durante os 20 anos em que esteve a frente do Executivo parece óbvia uma vez que a venda de armamentos estava claramente relacionada à sua atividade final (da qual detinha know-how), além de controlar os canais institucionais de pesquisa para sua produção e execução através de postos chave ocupados nas três principais empresas de armamentos.

Como vimos, contudo, embora o controle dos militares domesticamente tenha sido amplo nessas esferas e exercido também através do Conselho de Segurança Nacional, onde detinha maioria, este grupo de atores dependia em grande medida do Itamaraty para concluir acordos comerciais de venda de armamentos no estrangeiro. A expertise, as conexões oficiais e extra-oficiais, bem como a inserção institucional que o Itamaraty desenvolveu nas últimas décadas eram, assim, fundamentais para que a conclusão de acordos comerciais fosse exitosa. Dessa forma, o apoio e a participação de chanceleres e diplomatas foram essenciais no que tange a capacidade destes de manipular parte dos recursos necessários, embora não corresponda necessariamente a afirmar que o MRE detinha uma participação e/ou uma capacidade de influência equivalente a dos militares na arena decisória doméstica.

O que pode provar-se contra o meramente óbvio é que, muito embora esperemos que em um regime militar autoritário a unidade decisória se caracterize em função da existência de um líder predominante – no caso, o Presidente da

República, necessariamente um militar – na questão do comércio de armamentos o Presidente muitas vezes deixou de exercer seu poder de veto em função do alto grau de homogeneidade da unidade decisória. Contudo, nas ocasiões em que o Presidente exercia de fato a condição de árbitro final das disputas, os múltiplos atores autônomos se colocavam sob o guarda-chuva de um líder predominante e a unidade decisória passava, transitoriamente, a se caracterizar em função do poder de veto de um líder - capaz de decidir sumariamente acerca da alocação dos recursos - ainda sim permeável aos outros atores que participavam dessa arena decisória.

O crescimento da indústria militar no Brasil é, conforme afirmado anteriormente, o resultado da convergência de um mercado internacional favorável e uma política ativa de promoção destas atividades durante o regime militar. O regime de 1964 trouxe uma série de elementos institucionais que viriam a fazer parte da estrutura deste complexo industrial militar. A habilidade que as Forças Armadas tinham de prover recursos financeiros preferencialmente para o setor, a garantia que era oferecida da existência de um mercado doméstico via compras militares do Estado brasileiro e uma série de políticas de apoio à exportação e leis de tratamento especial para o setor em relação a medidas econômicas potencialmente prejudiciais adotadas para o restante da economia preservavam o desenvolvimento deste parque industrial. A virada efetivamente veio quando o conjunto de elementos institucionais que possibilitava este tipo de tratamento preferencial começou a se dissolver na Nova República.

O que é importante ressaltar aqui é como o setor era fundamentalmente dependente das instituições políticas que o sustentavam. A institucionalização do papel de cada grupo de atores na arena decisória, bem como das regras de atuação e resolução de conflitos que prevaleceram até pelo menos o fim do regime foram fundamentais para sua consolidação e constituem os elementos que explicam sua ascensão e, em parte, sua queda. A mudança que ocorre no início da década de 1990 de uma arena decisória formada inicialmente por múltiplos atores autônomos para uma arena mais centralizada resulta, assim, de uma estratégia levada a cabo durante o governo Collor pelo Presidente com o objetivo de, ao

institucionalizar o papel dos atores envolvidos, diminuir o poder dos militares sobre esse setor e aumentar sua própria capacidade de arbitragem nas disputas políticas subseqüentes.

No início do governo Collor a exportação de armas brasileiras estava caindo drasticamente e uma série de projetos sobrevivia apenas em função de incentivos concedidos ao final do governo Figueiredo e durante a Presidência de Sarney. Collor assumiu o governo decidido a ter um papel preponderante no rearranjo institucional do setor militar e nas diversas atividades “subsidiárias” feitas no âmbito das Forças Armadas ou por militares da reserva ainda fortemente ligados aos seus antigos empregadores. Exemplar desta determinação foi o fechamento do Serviço Nacional de Informações (SNI) logo na primeira semana do Presidente a frente de seu cargo. Esta decisão específica foi tomada, como explicou o próprio Presidente na ocasião, como retaliação ao envolvimento de empregados dessa agência com um de seus oponentes nas eleições de 1989. No entanto, a virada que Collor representou na reestruturação da arena decisória de política de segurança no Brasil e nas relações civil-militares de uma maneira geral foi algo que marcou sensivelmente o curto período em que permaneceu no Planalto.³⁰⁰

Essa estratégia de reposicionamento das relações civil-militares pode ser observada através do estudo de alguns projetos específicos ligados ao setor militar que sofreram reorientação durante este período: o projeto AM-X, que tinha como objetivo a construção de um caça subsônico; o projeto VLS (Veículo Lançador de Satélites), principal empreendimento da Força Aérea Brasileira no programa espacial durante as décadas de 1980 e 1990, e o plano, ligado ao Exército, de construção de um tanque de batalha de grande porte - o tanque *Osório*. Cada um desses projetos será analisado individualmente no restante deste capítulo.

³⁰⁰ Esse é um dos poucos pontos nos quais praticamente todos os analistas das relações civil-militares no Brasil concordam. Cf. Zaverucha, 2000, e Hunter, 1997.

4.2

A evolução de três projetos na área de armamentos não nucleares (1970-1995)

4.2.1.

A Embraer e o projeto AM-X

A Embraer foi uma das mais bem-sucedidas companhias ligadas às Forças Armadas no Brasil desde sua criação em 1970. Um dos fatores aos quais se pode atribuir o relativo sucesso da empresa foi o caráter misto, civil e militar, que os aviões produzidos pela Embraer tinham desde o início. A estratégia de criar projetos com um crescente nível de complexidade tecnológica foi sempre combinada com planos de rápida transferência do investimento realizado em pesquisa e desenvolvimento da aplicação civil para a militar, ou vice-versa. Já na década de 1980, a companhia não só vendia produtos à Força Aérea, como também para empresas de transporte de passageiros civis regionais e exportava parte de sua produção.

Esta estratégia, no entanto, foi particularmente bem-sucedida em função de um ambiente internacional favorável e de condições domésticas bastante específicas. No plano internacional, as grandes empresas de fabricação de aviões nos Estados Unidos e na Europa tinham, na década de 1980, praticamente abandonado o mercado de aviação regional; sem isso, a Embraer provavelmente não teria encontrado um nicho de mercado. Além disso, e mais importante, uma série de medidas para a criação de um mercado regional, de proteção de mercado, de concessão de subsídios e de coordenação de estratégias entre a empresa e o governo – medidas estas que nunca se estenderam ao restante da economia brasileira – estimularam esse desenvolvimento tecnológico e sucesso de mercado. Mudanças no contexto internacional e doméstico favorável nos anos 1980 e decisões tomadas pelo governo brasileiro durante esta década, testaram seriamente a capacidade de adaptação da companhia e, conseqüentemente, sua habilidade de se manter no mercado internacional na área de defesa.

A Embraer utilizava constantemente sua relação preferencial com o Ministério da Aeronáutica e outras instituições no governo, assim como rotineiras licenças especiais de importação e isenções de impostos para dar viabilidade a

maior parte de seus projetos. A partir desta plataforma de apoio oferecida pelo Estado brasileiro foi lançado pela empresa um conjunto de novos projetos ambiciosos na década de 1980. Eles incluíam uma série de modernos aviões de passageiros regionais de componentes de aviônica para exportação, mas, ainda mais importante para esta dissertação, uma série de projetos no âmbito do programa espacial brasileiro e – o projeto mais ambicioso na área de aviação militar no Brasil – o caça subsônico AM-X.

O AM-X era um caça subsônico avançado desenhado para atuação conjunta com forças de terra; seu projeto ressaltava uma combinação de alta capacidade de manobra e baixa detectabilidade que o tornava competitivo em relação aos avançados aviões supersônicos multipropósito caso este tivesse um preço atraente. O projeto empregava um conjunto de armamentos extremamente avançado no contexto dos projetos da Embraer; foi um dos últimos projetos de avião militar a prever, especificamente, o uso de bombas de fragmentação de 11.000 libras, cuja proibição já estava sendo discutida no âmbito das Nações Unidas – um tratado que se concretizou em 2008 do qual o Brasil até hoje não é signatário. Versões modificadas do avião estavam sendo projetadas para treinamento, combate eletrônico, missões antinavios e operações noturnas.

Para a Embraer, o projeto não representava somente considerável avanço tecnológico em relação às empreitadas anteriores. Era também um salto qualitativo em termos de parcerias internacionais e possibilidade de acordos de cooperação de desenvolvimento tecnológico com países da OTAN.³⁰¹ O empreendimento acabou contando com uma grande parceria entre o governo brasileiro e a Itália assinada durante o governo Figueiredo. No âmbito do acordo internacional, as companhias italianas Aermacchi e Aeritalia teriam em conjunto 43,3% do custo do projeto e a Embraer, 29,7%. O restante do custo seria dividido pela Força Aérea Brasileira (FAB) e pela Força Aérea Italiana.

A colaboração possibilitada pelo acordo internacional e implementada pela Embraer possibilitava um série de vantagens óbvias para a execução do projeto e para a FAB. O acordo previa a transferência de tecnologia avançada de aviônica, a possibilidade de acesso a motores ingleses por baixo custo em função de a Itália

³⁰¹ Sérgio Duarte. Entrevista ao autor, 2010.

fazer parte da Comunidade Européia e o acesso potencial aos mercados dos países da OTAN. Este era o segundo acordo estabelecido entre o governo brasileiro e o governo italiano para venda de produtos da Embraer - nos anos 1970, a Aermacchi já tinha participado do projeto de desenvolvimento do avião de transporte *Xavante*.

No âmbito das disputas domésticas, o acordo com a Itália sepultou de uma vez por todas as pretensões dos grupos dentro do Itamaraty e da FAB que preferiam - por diferentes motivos - a aquisição de caças F16 dos Estados Unidos. Para o grupo dentro do Itamaraty que preferia esta opção, um acordo com os Estados Unidos fornecia uma oportunidade de retomar as relações de compras militares, que tinham sido terminadas com aquele país desde a denúncia do Acordo Militar Brasil-Estados Unidos durante o governo Geisel. Existem fontes que mostram que havia uma expectativa dentro do Itamaraty de que a compra de aviões americanos poderia servir como peça de negociação em outras transações comerciais prioritárias para o país.

Já no âmbito da FAB, havia consideráveis dúvidas acerca da capacidade do projeto AM-X ser bem-sucedido no objetivo de prover a Força com um caça subsônico tecnologicamente avançado a um preço competitivo. Mas aqueles que favoreciam o projeto AM-X como uma forma de promover capacitação industrial nacional prevaleceram.

Para promover esta capacitação, seria necessária extensiva participação de firmas estrangeiras. A Embraer já tinha capacidade de construir a fuselagem do avião, mas lutava há anos para conseguir um acordo de transferência de tecnologia na área de aviônica e não tinha conhecimento técnico naquele momento para a construção de um motor economicamente viável que pudesse competir com os Rolls-Royces britânicos ou com os GE americanos. Os italianos eram, assim, parceiros ideais nesta empreitada, pois tinham tecnologia avançada o suficiente para que a Embraer e a FAB pudessem adquirir novas capacidades tecnológicas, mas sua capacidade de construção em aeronáutica não era tão superior a ponto de que o Brasil não tivesse qualquer relevância decisória no projeto. Portanto, o projeto representava, idealmente, a ligação íntima entre os objetivos da FAB de transferência de tecnologia militar, de parcerias internacionais e de produção de

capacidade industrial. O protótipo do avião estava pronto em 1984 e as primeiras entregas foram feitas em 1988 e 1989 às Forças Aéreas dos dois países – a Itália adquiriu 238 aviões e o Brasil, 79.³⁰²

Todo o processo foi marcado por uma série de dificuldades técnicas e uma crescente animosidade entre os parceiros italianos e o Brasil. O principal problema enfrentado foi o aumento dos custos do projeto ao longo do processo. A parte brasileira, por exemplo, estava prevista inicialmente para custar um valor próximo a US\$ 600 milhões, mas, em 1989, este valor já passava de US\$ 2,8 bilhões.³⁰³ Com o aumento dos custos, e, conseqüentemente, do preço unitário de cada avião a ser produzido, as perspectivas de um mercado global para os AM-X declinavam ao mesmo tempo em que crescia a necessidade de exportar um maior número de unidades para que o projeto fosse viável economicamente. O projeto sobrevivia em função da vontade política do governo Sarney, que herdara do último presidente militar, o general Figueiredo, o projeto em andamento e os acordos militares com a Itália assinados. No âmbito da FAB, os ganhos com a transferência de tecnologia italiana mantinham o Ministério da Aeronáutica interessado no projeto e o ministro Octávio Júlio Moreira Lima buscava, junto ao governo Sarney, uma saída política para viabilizar economicamente o projeto.³⁰⁴

No momento de transição para a Nova República, a Força Aérea conseguiu manter um fluxo constante de recursos destinados à Embraer da conta do próprio Ministério da Aeronáutica. Em 1987, foi descoberto pela imprensa que mais de US\$ 100 milhões provenientes do Fundo de Desenvolvimento Nacional (FDN), um fundo administrado pelo BNDES para financiar ações contra a miséria e desigualdade, tinha sido desviado para o projeto AM-X.³⁰⁵ No mesmo ano, a Embraer recebeu um empréstimo de US\$ 150 milhões para aplicação em projetos para aviação regional, recursos estes que acabaram também aplicados no projeto AM-X³⁰⁶. O governo brasileiro também acabou por patrocinar, no mesmo ano,

³⁰² Conca, 1997.

³⁰³ Aviation Week and Space Technology, 1987. Conca, 1997.

³⁰⁴ Octávio Júlio Moreira Lima. Entrevista ao autor. 2010.

³⁰⁵ Fundo Falso. Veja. 12 ago 1987. (Acessado via Lexis-Nexis)

³⁰⁶ Turbulência no Ar. 18 ago 1989. (Acessado via Lexis-Nexis)

uma venda de parte da dívida da Embraer no mercado internacional em valor próximo a US\$ 100 milhões para viabilizar a continuidade do projeto AM-X.³⁰⁷

Quando Fernando Collor assumiu o governo em 1990, a dívida do projeto estava acumulada em US\$ 680 milhões³⁰⁸, apesar dos diversos investimentos feitos pelo governo brasileiro na empresa ao longo dos governos Figueiredo e Sarney. Somavam-se a isto uma queda acumulada nos últimos sete anos nas vendas internacionais do avião *Tucano* fabricado pela empresa, bem como as ameaças americanas de sanções que afetariam a Embraer em função da política de informática do Brasil³⁰⁹.

Com a recusa do Planalto em promover um plano de reestruturação da empresa, a FAB e a direção da Embraer elaboraram um plano de redução de custos ainda em 1990³¹⁰. A companhia reduziu sua força de trabalho em cerca de 2.500 pessoas - mais de um terço dos empregados até 1989 - e cancelou dois outros projetos de aviões que estavam na prancha de desenhos: o avião militar *Vector* e o avião de passageiros EMB-145. Tendo falhado uma segunda vez em conseguir apoio do governo para um plano de reestruturação, a empresa anunciou um segundo grupo de demissões em novembro de 1991 e, na imprensa, surgiu pela primeira vez o tema da privatização da empresa em entrevistas de oficiais do governo brasileiro³¹¹.

A crise financeira na empresa trazia a tona tensões maiores que diziam respeito tanto ao caráter civil-militar que permanecia no controle da empresa após o fim do regime de 1964 e a relutância do Planalto em permanecer apoiando a firma ou mesmo de permitir que a Força Aérea continuasse a fazê-lo através de seu próprio orçamento - mesmo com a crise financeira na empresa, o Ministério

³⁰⁷ Embraer anuncia hoje emissão de 119 milhões de ações preferenciais. Folha de S. Paulo. 24 nov 1989. (Acessado via Lexis-Nexis)

³⁰⁸ FBIS "Guidelines for Embraer recovery plan announced". (Acessado via ProQuest).

³⁰⁹ Embraer prepara defesa contra sanções norte-americanas. Folha de S. Paulo. 14 nov 1987. (Acessado via Lexis-Nexis); FIBS. "Budget cuts." (Acessado via ProQuest); FIBS. Embraer do reduce dismiss workers to reduce budgets. (Acessado via ProQuest).

³¹⁰ Sobre "recusa do Planalto", ver Octávio Júlio Moreira Lima. Entrevista ao autor. 2010. Sobre o plano de redução de custos, ver FIBS. "Project to build first Jet aircraft delayed." (Acessado via ProQuest); FIBS. "Embraer Seeks to reduce personnel by 2500". (Acessado via ProQuest).

³¹¹ *Idem*. Sobre "privatização", ver FIBS. "Embraer to Begin provatization; plans received". (Acessado via ProQuest).

da Aeronáutica foi relutante em apoiar a idéia de privatização que ganhava força no governo³¹².

No final do ano de 1990, o ministro da Aeronáutica do governo Collor, Sócrates Monteiro, anunciou que a companhia era “privatizável”, embora tenha ressaltado que ela tinha “significado estratégico” para o país. Logo depois do sinal verde do ministro, a diretoria da companhia anunciou que os planos de privatização seriam iniciados. Em junho de 1991, o Ministério da Aeronáutica anunciou que iria tentar vender a investidores estrangeiros até 40% das ações da empresa, com mais 30% a serem vendidos a investidores no país. A intenção era que a FAB mantivesse um “golden share” que lhe desse poder de veto sobre as ações da empresa. No mesmo mês em que foi anunciado pelo Ministério o plano oficial de privatização, o BNDES injetou no projeto AM-X uma série de recursos de várias origens, totalizando US\$ 250 milhões seguidos de US\$ 407 milhões de recursos do Tesouro Nacional para o mesmo projeto.

A resistência dentro da Força Aérea em perder o controle da Embraer era grande³¹³. Ainda assim, o presidente levou adiante os planos e assinou decreto permitindo a privatização da empresa em janeiro de 1992. Diversas dificuldades em atrair investidores prorrogaram o leilão até 1994, quando a empresa foi finalmente privatizada e o projeto AM-X terminado.

Para a empresa, a privatização significou possibilidades de atração de capital para financiar projetos; contudo, mais importante no contexto deste trabalho, significou também uma redução drástica da influência militar na direção dos projetos em execução. O setor de projetos militares passou a se concentrar apenas naqueles projetos que exibiam potencial de lucratividade, e não em transferência de tecnologia.

A longa espera para decisão acerca da privatização – mesmo com os crescentes déficits que o projeto AM-X gerava para a empresa – demonstra a relutância da FAB em abrir mão do controle da Embraer durante o final do governo Figueiredo, todo governo Sarney e mesmo no início do governo Collor. Ainda mais, a relutância em abandonar o projeto (o que só foi feito quando a empresa foi privatizada) demonstra quem ditava, em última instância, as

³¹² 40% da Embraer a Venda. *Gazeta Mercantil*. 24 jun 1991. (Acessado via Lexis-Nexis).

³¹³ Privatization Campaign in Brazil Stalled again” *Wall Street Journal*. 30 out 1991. (Acessado via Lexis-Nexis).

prioridades da empresa: o Ministério da Aeronáutica. Mostra ainda, em conjunto com as denúncias de irregularidade na transferência de recursos, a importância do projeto e da parceria internacional para este Ministério.

O fato de o abandono do projeto AM-X ter se dado muito após as denúncias de inviabilidade do projeto somente no governo Collor pode nos indicar que, mesmo perante fortes estrangimentos estruturais, não houve, até aquele momento, estrangimentos de ordem política superiores à vontade do Ministério da Aeronáutica de prosseguir com o mesmo. A correlação de forças na arena decisória sofre uma mudança neste período que permite aventar e tornar possível não só a idéia de abandonar o projeto como também de privatização da empresa, idéia esta que passa a ser considerada pelo ministro da Aeronáutica do governo Collor somente quando este sofre grande pressão da Presidência.

O projeto AM-X oferece evidências de uma transformação sobre as prioridades do Brasil em política de segurança. Em um primeiro momento, mesmo em face de estrangimentos importantes no mercado internacional de armamentos e nas finanças públicas do Estado brasileiro, a prioridade permanece sendo a concretização de uma parceria internacional para transferência de tecnologia, a possibilidade de venda internacional de um caça produzido pelo Brasil para países na OTAN e a construção de um caça subsônico nacional mesmo que a custos mais elevados do que projetos similares em outros países. Em um segundo momento, surge a pressão vinda principalmente do Planalto, que reconfigura essas prioridades, já que o governo não estava mais disposto a arcar com quaisquer custos necessários para a concretização destes objetivos. Eles teriam agora que se subordinar à prioridade crescente do problema da dívida pública e aos projetos políticos de privatização e de diminuição do tamanho do Estado.

4.2.2.

O projeto de construção de um Veículo Lançador de Satélites (VLS)

No início da década de 1980, a construção de foguetes nacionais se tornou uma das prioridades da FAB. O objetivo central traçado pela Força durante o governo Figueiredo foi o de construir um foguete nacional capaz de levar aos níveis mais altos da atmosfera uma grande quantidade de carga. Este foguete ficaria conhecido como Veículo Lançador de Satélites (VLS). A lógica por trás

deste nome refletia o possível uso não nuclear que o foguete teria: ele poderia lançar um pequeno satélite em baixa órbita da Terra. Mas poderia, também, servir como um míssil intercontinental ou mesmo, em um cenário hipotético, um míssil balístico intercontinental, isto é, um míssil capaz de transportar uma pequena ogiva nuclear e detoná-la em um alvo na superfície do planeta.

O tipo de tecnologia de duplo uso envolvida nesse projeto era algo reconhecido tanto no Brasil quanto por observadores internacionais.³¹⁴ O programa envolvia, portanto, o desenvolvimento de tecnologia com aplicações tanto civis quanto militares. Os meios para se atingir o desenvolvimento desta tecnologia, de acordo com os planos elaborados pela FAB, eram os mesmos aplicados ao desenvolvimento da indústria aeronáutica no Brasil de uma maneira geral durante o regime militar: forte incentivo do Estado; controle militar do programa e acordos internacionais de transferência de tecnologia. O programa foi formalmente lançado em 1979, um ano depois do projeto AM-X e do acordo entre o Brasil e a Itália abordado no subitem acima.

Inicialmente esperava-se fazer o primeiro lançamento de um VLS em 1989, também no mesmo ano em que se esperava que voasse o primeiro AM-X. Dada a quase simultaneidade dos cronogramas dos dois projetos, foi natural que eles estivessem sujeitos, muitas vezes, aos mesmos tipos de constrangimentos. No entanto, apesar dos cronogramas sincronizados, os dois programas estavam situados em contextos políticos domésticos distintos e se entrelaçavam com questões internacionais também bastante diferentes. Tratavam-se de sistemas de armas diferentes e, portanto, tinham mercados e tecnologias necessárias ao seu desenvolvimento também bastante diferentes para cada programa.

Além disso, e talvez mais fundamentalmente, os dois programas quando lançados envolviam esforços de pesquisa e desenvolvimento distintos, embora ambos ocorressem no âmbito mais geral da FAB. Enquanto o AM-X era um empreendimento que podia contar com a expertise consolidada da Embraer na produção de outros aviões, não havia equivalente semelhante em desenvolvimento na própria FAB ou em qualquer empresa brasileira de armamentos para o caso do VLS; o único precursor deste foi o projeto *Sonda*, um programa de foguetes de

³¹⁴ O espaço deve ser civil. Veja. 8 fev 1989. (Acessado via Lexis-Nexis).

curto alcance desenvolvido pela Avibrás entre 1965 e 1984.³¹⁵ Uma segunda diferença substantiva refere-se à estrutura institucional na qual o projeto estava inserido. O VLS não ficou circunscrito somente à Força Aérea, uma vez que ele estava formalmente inserido no âmbito da Comissão Brasileira de Atividades Espaciais (COBAE), que estava por sua vez subordinada ao ministro-chefe do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA), cuja função principal era de coordenar atividades que envolviam mais de uma das Forças Armadas.

Na medida em que essa coordenação se mostrava cada vez mais ineficiente, isto resultou na criação de programas de mísseis semi-independentes em cada uma das três Forças Armadas.³¹⁶ Entretanto, apesar dessas dificuldades de coordenação, a FAB manteve a dianteira neste desenvolvimento e o Ministério da Aeronáutica funcionou muitas vezes como órgão de coordenação *de facto* para o programa de mísseis brasileiro e para as aplicações civis e militares do programa espacial brasileiro. Os esforços do Exército neste campo se voltaram para o programa *Sonda* e para a parceria com a Avibrás em função da aplicabilidade deste foguete em arsenais de artilharia. A Marinha acabou por abandonar os esforços de desenvolvimento de um foguete antinavio e adquirir os mísseis *Exocet* franceses. O VLS, portanto, significou a entrada do programa aeroespacial brasileiro em um nível bastante diferente daquele da década de 1970: para a sua concretização seria necessário o investimento de grandes recursos financeiros e de pessoal, a existência de um ambiente internacional favorável para a importação de tecnologia sensível e de duplo uso e alguma sorte.

Em 1979, a COBAE anunciou o início das atividades do programa como parte de um plano de pesquisa e desenvolvimento de longo prazo na área aeroespacial sob coordenação da FAB. O plano era denominado Missão Espacial Completa Brasileira ou MECB, cujo objetivo central era lançar, em uma década, com base em tecnologia nacional, três satélites construídos no Brasil.³¹⁷ O MECB definia a divisão de trabalho entre as entidades civis e militares envolvidas no programa: o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) construiria os satélites a serem lançados, enquanto a FAB desenvolveria a tecnologia para o seu

³¹⁵ Suhey, 1984.

³¹⁶ Mauro Pereira. Entrevista ao autor. 2010.

³¹⁷ FBIS. "Obstacles to VLS development reviewed". 15 ago 1989. (Acessado via ProQuest).

lançamento no âmbito do Centro Tecnológico da Aeronáutica (CTA). Inicialmente o projeto tinha um orçamento de US\$ 900 milhões³¹⁸. O plano também incluía atividades a serem desenvolvidas no âmbito de um acordo assinado no mesmo ano entre o governo da França e o do Brasil; o principal resultado deste acordo seria a construção de um centro de lançamento na cidade de Alcântara, no Maranhão.

Os dois primeiros satélites projetados tinham por objetivo transmitir dados meteorológicos coletados por uma série de estações espalhadas pelo território brasileiro e o último seria destinado para pesquisas geológicas. Um quarto satélite foi posteriormente adicionado ao projeto, também destinado a pesquisas geológicas.

No contexto de outros programas espaciais sendo desenvolvidos no final da década de 1970 e no início da década de 1980, tratava-se de uma empreitada de nível médio de tecnologia, pois pretendia apenas lançar pequenos satélites em órbitas baixas, aproveitando o sistema de propulsão desenvolvido pela Avibrás e evitando ter que desenvolver novos tipos de combustível de foguetes mais complexos. Esta escolha era deliberada por parte dos administradores do programa na FAB, pois abria mão de parceiras internacionais que se acreditava não serem factíveis para o Brasil naquele momento. A tecnologia necessária, portanto, poderia ser aprendida através do envio de oficiais da FAB para atividades de pesquisa em universidades nos Estados Unidos e na Europa.³¹⁹ Vista a partir desta perspectiva, o projeto incorporava fortes doses de pragmatismo, mantendo as parcerias internacionais no menor nível possível e desenhando o projeto deliberadamente para fins tanto civis quanto militares.

O MECB não obteve sucesso em sua agenda inicial de fazer o primeiro lançamento em 1989 - de todas as etapas planejadas, apenas o satélite desenhado pelo INPE foi concluído no prazo estipulado. O próprio centro de lançamento no Maranhão não estava pronto neste ano. Mesmo assim, ele foi inaugurado pelo Presidente Collor em 1990 sem estar capacitado para realizar operações de

³¹⁸ Conca, 1997, p.158.

³¹⁹ Entrevista confidencial.

lançamento.³²⁰ Antes disso, a FAB anunciou, em 1988, que o VLS não estaria pronto até o ano de 1992. Logo depois, o prazo foi estendido para 1993, 1994 e, finalmente, para 1996, tendo sido de fato lançado em 1997 sem sucesso, novamente em 1999, também sem sucesso, e em 2003 em um lançamento que ocasionou a destruição da plataforma de lançamento e a morte de 21 engenheiros ligados ao projeto. Seu lançamento foi novamente agendado para ser realizado em 2012 pela Força Aérea Brasileira.

Durante todo o processo, o projeto foi marcado por dificuldades financeiras. Em 1989, a Aeronáutica solicitou US\$ 600 milhões para o projeto e recebeu apenas US\$ 170 milhões do governo federal.³²¹ O empreendimento foi alvo de constantes atritos entre o Ministério da Fazenda do governo Sarney e o Ministério da Aeronáutica. Os principais problemas ocorreram quando o governo decidiu congelar salários pagos aos engenheiros envolvidos no projeto como parte do Plano Cruzado. Isto levou a um grande número de pedidos de demissão destes profissionais, que passaram a atuar na iniciativa privada. O projeto também teve problemas técnicos importantes em função da decisão da FAB de não adotar parcerias internacionais no desenvolvimento do combustível do VLS. A decisão da Aeronáutica de utilizar combustível sólido fez com que se pudesse aproveitar a tecnologia dos foguetes *Sonda*, mas criou um problema de peso dada a quantidade de combustível necessária a ser carregada para um bem-sucedido lançamento.

Estas dificuldades foram, em parte, reflexo de transformações domésticas e das reações do governo brasileiro a um ambiente internacional em transformação. Elas também refletiam grandes divisões internas no setor aeroespacial brasileiro, embora formalmente encarregada de coordenação do MECB, a FAB era incapaz de conter a proliferação de programas que duplicavam esforços no âmbito das diferentes Forças Armadas e do próprio INPE – isto em uma época de crescentes constrangimentos orçamentários.

A possibilidade de um programa de construção de um VLS pelo Brasil sofreu um importante revés em 1977, quando, após uma série de negociações

³²⁰ “O Brasil terá seu espaçoporto em 1991”. O Globo. 11 set 1989. (Acessado via Lexis-Nexis); “Lançamento de Foguete: Centro inaugurado”. Gazeta Mercantil. 26 fev 1990. (Acessado via Lexis-Nexis).

³²¹ Tollefson, 1987.

secretas, o G7 anunciou a formação de um regime internacional de controle de tecnologia de mísseis, o MTCR, Missile Technology Control Regime. O propósito central deste acordo era controlar o fluxo internacional de importação e exportação de mísseis e foguetes, de tecnologia relacionada e de *know-how* produtivo sobre estes artefatos. O regime tinha dois objetivos principais: em primeiro lugar, ele proibia a transferência internacional de sistemas de mísseis capazes de carregar uma carga maior do que 500 kg a uma distância maior do que 300 km e proibia ainda a construção de sistemas de lançamento para esses mísseis; em segundo lugar, o regime estabelecia uma série de salvaguardas contra transferência de tecnologias sensíveis, componentes e subcomponentes utilizados na construção de sistemas de mísseis e foguetes de médio e longo alcance.

A princípio, o MTCR não era um tratado formal, e sim um compromisso assumido pelos países membros do G7 de implementar políticas idênticas que restringissem a exportação de suas próprias tecnologias de mísseis e dos sistemas que estes países já tinham desenvolvidos. O regime ressaltava, no entanto, a importância dos programas espaciais nacionais e permitia que fossem construídos equipamentos para o lançamento de cargas no espaço e a transferência de tecnologias de satélite. Entretanto, o uso dual – isto é, civil e militar - de muito desta tecnologia significava, na prática, uma barreira importante tanto para programas militares quanto civis. No Brasil, o tratado foi muitas vezes visto como discriminatório – assim como o Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP).³²²

As limitações impostas pelo regime complicaram profundamente o esforço de desenvolvimento do projeto VLS tanto pela dificuldade de aquisição de tecnologia nos países do G7 por parte do Brasil quanto em função da redução substancial do mercado para a tecnologia que vinha sendo desenvolvida no âmbito do projeto que o acordo ocasionou. O principal fornecedor de material aeroespacial para o projeto VLS eram os Estados Unidos. Contudo, antes mesmo do MTCR, Washington começou a aplicar medidas restritivas à exportação de tecnologia sensível para o Brasil. Este desenvolvimento forçou a uma série de adaptações técnicas no projeto para que o material para o VLS pudesse ser

³²² Proença Júnior, 2008.

adquiridos por outros fornecedores o que, conseqüentemente, levou a uma série de atrasos e aumento dos custos para o projeto.

As restrições impostas pelos Estados Unidos, principalmente a partir dos últimos anos da década de 1980, não incluíam somente licenças para a importação de componentes prontos, mas incluía também contratos de assistência técnica e prestação de serviços que vinham sendo assinados entre o governo brasileiro e universidade e entidades privadas nos Estados Unidos. Em 1990, já durante o governo Collor, o governo americano impediu o retorno ao Brasil de uma série de componentes de motor do projeto VLS que estavam sendo testados em alta temperatura em um laboratório privado nos Estados Unidos.³²³ No mesmo ano, o governo americano ainda negou requerimentos para que laboratórios privados neste país realizassem uma série de testes em componentes fabricados no Brasil para o projeto VLS.³²⁴ No ano anterior, uma empresa americana já tinha sido impedida de vender um computador à Embraer com base no argumento de que ele poderia ser utilizado no projeto VLS.

Os militares brasileiros adotaram uma resposta dura às restrições colocadas pelo MTCR e pelo governo americano. A FAB passou a enfatizar, principalmente a partir de 1989, o desenvolvimento de tecnologias e laboratórios de teste no âmbito do Centro Tecnológico da Aeronáutica em São José dos Campos. Ao mesmo tempo, procurou adotar alternativas de trabalho que passassem ao largo do MTCR, sendo que a principal solução encontrada foi a realização de acordos com países que estivessem dispostos a adotar uma interpretação menos restritiva do acordo. O principal destes foi realizado com a França que, em 1989, assinou um acordo com o governo brasileiro para a transferência de tecnologia de satélites de telecomunicação orçada no valor de cerca de US\$ 100 milhões. O acordo veio substituir um instrumento similar assinado com uma firma americana, que foi impedida de concretizar o acordo em função de restrição por parte do governo americano de transferência de tecnologia.³²⁵

³²³ Tollefson, *op. cit.*

³²⁴ *Idem.*

³²⁵ FIBS. "French co-signed Satellite Launch Contract". 4 set 1990. (Acessado via ProQuest).

O acordo assinado com a França mostrava as diferentes interpretações que os faziam do MTCR e uma janela de oportunidade que se abria para o governo brasileiro. A disposição do governo francês em transferir ao Brasil principalmente tecnologia de combustível líquido para foguetes foi condenada pelos governos americano e britânico, que apontaram para o fato de que o programa de lançamento de satélites brasileiro tinha tanto usos civis – como era o caso do lançamento de um satélite meteorológico -, mas também possíveis usos militares. Ambos os governos ressaltaram publicamente o fato de o programa espacial brasileiro ser gerido quase que inteiramente por militares sem qualquer supervisão civil e a relutância do Brasil em se adaptar a regimes internacionais de controle de tecnologia sensível.³²⁶ A França, por sua vez, ressaltou que importava salvaguardas a transferência de tecnologia apenas após análise caso a caso e que o governo de Paris aceitaria as garantias brasileiras de que a tecnologia não seria utilizada no projeto VLS ou em qualquer outro projeto que tivesse uso militar.³²⁷

O governo brasileiro também buscou acordos similares com União Soviética e China que, embora tivessem acesso a tecnologias necessárias para o governo brasileiro, não eram partes no acordo MTCR.³²⁸ Não existem evidências de que essas conversas tenham gerado qualquer tipo de acordo de transferência tecnológica; existem, no entanto, declarações de oficiais do governo brasileiro de que existiu pressão de Washington para que Pequim e Moscou se alinhassem às pressões previstas no MTCR.³²⁹

No final dos anos 1980 e no início da década de 1990, o amplo cronograma delineado no início do projeto VLS sofria com enormes atrasos, recursos escassos e crescentes divisões no âmbito doméstico sobre se o Brasil realmente deveria prosseguir com o projeto em face de crescentes restrições internacionais e dificuldades que as restrições de Washington ao projeto da FAB impunham a existência de outros de cooperação internacional na área de engenharia. É de se notar, por exemplo, que o Ministério da Ciência e Tecnologia

³²⁶ “França reage a pressão sobre mísseis”. O Estado de S. Paulo. 6 out 1989. (Acessado via Lexis-Nexis); “US seeks to stop Brazil deal to gain missile technology”. The New York Times. 19 out 1989. (Acessado via Lexis-Nexis).

³²⁷ “França reage a pressão sobre mísseis”. O Estado de S. Paulo. 6 out 1989. (Acessado via Lexis-Nexis).

³²⁸ Entrevista Confidencial.

³²⁹ Idem.

do governo Collor era constantemente procurado pela comunidade científica civil em função de restrições impostas a acordos entre universidades brasileiras e americanas por conta do projeto VLS.³³⁰

Estas dificuldades exacerbaram as tensões entre os aspectos civil e militar do programa, uma tensão que se somava a uma série de transformações institucionais que diminuía a influência militar sobre a parte civil do programa no início do governo Collor. Buscando isolar determinadas partes do programa espacial da influência dos militares, a comunidade científica passou a pressionar o governo para que as atividades de aplicação civis fossem concentradas no INPE. Este instituto e uma série de outras instituições de pesquisa na área aeroespacial tinham sido beneficiados por acordos assinados entre o governo brasileiro e os governos canadense e francês no governo Collor, que não envolviam a participação do CTA ou de qualquer outra organização militar. Existem algumas evidências, embora limitadas, de que a embaixada brasileira em Washington atuou nesse período para garantir, junto ao governo americano, que acordos assinados no âmbito do INPE não envolviam projetos de aplicação militar.³³¹ Mesmo assim, o INPE permaneceu muito tempo dependente do MECB para recursos financeiros, o que dava aos militares uma capacidade de barganha na atuação do instituto. Assim, a FAB permaneceu tendo grande influência nas atividades dos programas de pesquisa desenvolvidos no INPE através da COBAE.

A COBAE, por sua vez, estava sob controle dos militares por ser subordinada ao Conselho de Segurança Nacional. Quando este Conselho foi eliminado a partir da Constituição de 1988, a COBAE continuou subordinada aos militares passando, desta vez, para o controle do EMFA. No entanto, a decisão do Presidente Sarney de criar um Ministério da Ciência e Tecnologia em 1985 enfraqueceu a dependência do INPE em relação à COBAE progressivamente. Em 1989, o INPE passou a ser subordinado ao novo Ministério e a contar com repasse de US\$ 30 milhões do orçamento desta pasta. Esta decisão, além de alterar a correlação de forças da arena decisória do programa espacial brasileiro, deu autonomia para o INPE para direcionar recursos para projetos de aplicação não militar e acabou por enfraquecer ainda mais o projeto VLS.

³³⁰ José Goldemberg. Entrevista ao autor. 2009.

³³¹ Moreira, 2001, p.120-122.

Um dos projetos iniciados pelo INPE a partir de sua nova plataforma de autonomia financeira e operacional foi a assinatura de um acordo de cooperação técnica com a China para construção de dois satélites para atividades de pesquisa geológica no âmbito de um acordo entre os dois governos para ampliar a cooperação na área espacial. O acordo deu ao INPE 30% de um projeto de US\$ 150 milhões entre os anos 1992 e 1994. A FAB se opôs fortemente a este acordo, temerosa de que a recém adquirida independência da parte do programa espacial sob responsabilidade do INPE pudesse desestabilizar o cronograma estabelecido no âmbito do MECB.³³² No entanto, no governo Sarney, prevaleceu a posição de que o país deveria priorizar ganhos econômicos e diplomáticos de uma relação mais próxima com a China.³³³

Além da parceria com a China, outro movimento do INPE no mesmo período ameaçava o projeto do VLS: a divisão ficou aparente quando pesquisadores do INPE e funcionários do Ministério da Ciência e Tecnologia começaram a endossar publicamente que o Brasil deveria estabelecer acordos internacionais para lançar satélites projetados no INPE com foguetes estrangeiros e que a potencial aplicabilidade militar do projeto VLS atrasava em muitos anos o desenvolvimento científico do Brasil na área aeroespacial.³³⁴ A proposta foi levantada inúmeras vezes pelo diretor do INPE, Marco Antônio Raupp, que defendia uma completa separação entre o programa civil e o militar.³³⁵

A perspectiva de que o governo estabeleceria um acordo internacional para lançar satélites projetados pelo INPE alarmava os militares, que temiam que os já escassos recursos destinados ao custoso programa do VLS fossem terminados. A aeronáutica interveio junto ao governo Sarney e, assim, conseguiu a demissão do diretor do INPE e a nomeação de Márcio Nogueira Barbosa, pesquisador ligado a projetos de pesquisa do CTA. O ministro da Aeronáutica chegou a declarar que

³³² FIBS. “Remote-sensing satellite with PRC outlined”. 31 jan 1991. (Acessado via ProQuest). Sobre a resistência da FAB, ver “Novo diretor do INPE ainda sente disputas anteriores à nomeação”. Folha de S. Paulo. 7 abr 1989. (Acessado via Lexis-Nexis); “Embraer entra em programa de satélite”. Folha de S. Paulo 3 dez 1989. (Acessado via Lexis-Nexis).

³³³ Sobre a posição de que a relação Brasil-China traria ganhos econômicos e diplomáticos, ver Ramiro Saraiva Guerreiro. Depoimento ao CPDOC. 2010 [1985].

³³⁴ “Diretor do INPE vai aos Estados Unidos e causa confusão no MCT”. Folha de S. Paulo. 26 mai 1988. (Acessado via Lexis-Nexis).

³³⁵ Idem.

defendia a transferência do controle do INPE diretamente ao Ministério da Aeronáutica.³³⁶ Sob o novo diretor, o INPE passou a atuar em muito mais proximidade com o CTA – uma reorganização do organograma do instituto deu a Barbosa um controle muito maior das atividades e pesquisadores ligados à administração anterior rapidamente renunciaram.³³⁷

No ano seguinte, isto é, em 1989, foi descoberto pela imprensa um acordo secreto pelo qual o INPE se comprometia a construir um satélite para o Iraque baseado no desenho dos satélites meteorológicos construídos no âmbito do projeto do MECB. O diretor do INPE publicamente apoiou a proposta, afirmando que ela representava uma oportunidade para o desenvolvimento do programa espacial brasileiro. No entanto, a intervenção desta vez veio da Presidência e do Ministério das Relações Exteriores, que temiam retaliações americanas em função da cooperação com o Iraque em uma área sensível. O Ministério das Relações Exteriores acabou por denunciar o acordo ainda em 1989, afirmando que não estava preparado para cooperar com o Iraque em áreas com potencial aplicação militar.³³⁸ A imprensa no Brasil afirmou que, mesmo após a denúncia do acordo pelo Itamaraty, militares brasileiros permaneceram no Iraque oferecendo consultoria técnica por mais dois meses.³³⁹

O projeto do VLS ficou praticamente parado a partir do início do governo Collor. Em 1990, pressão do Presidente fez com que o INPE e a FAB retornassem ao projeto de contratação de um veículo lançador estrangeiro para lançar satélites do INPE. A dívida cumulada do projeto chegou a US\$ 450 milhões em um relatório publicado na imprensa em janeiro do mesmo ano e a Avibrás, única firma privada que participava do projeto, pediu falência no mesmo mês quando foram por terra as perspectivas de que o orçamento da FAB poderia continuar a ser utilizado em compras relativas ao projeto VLS.³⁴⁰

³³⁶ “Técnicos do INPE protestam contra afirmações do diretor e de Robertão”. Folha de S. Paulo. 24 fev 1989. (Acessado via Lexis-Nexis).

³³⁷ Idem.

³³⁸ FIBS. “Iraq to purchase INPE satellite technology”. 7 mar 1989. (Acessado via ProQuest); “Brasil quer vender satélites ao Iraque”. Folha de S. Paulo. 19 jun 1989. (Acessado via Lexis-Nexis). Sobre a oposição do Itamaraty, ver “Itamaraty barra construção de satélite para o Iraque”. Folha de S Paulo. 7 abr 1989. (Acessado via Lexis-Nexis).

³³⁹ FIBS. “Goldemberg deems Iraq Project legal”. 27 mar 1991. (Acessado via ProQuest).

³⁴⁰ Conca, 1997.

O governo Collor iniciou rapidamente uma reestruturação do projeto VLS. A prioridade agora era fazer concessões na área militar do projeto para obter cooperação internacional e restrição à participação militar no projeto e a qualquer venda de tecnologia para governos estrangeiros. A idéia foi lançada para o aluguel da base de Alcântara para o financiamento do projeto VLS, algo que antes tinha sido rechaçado publicamente pela FAB durante o governo Sarney.³⁴¹ Uma comissão interministerial foi criada pelo Presidente para “civilianizar” o programa espacial brasileiro com a criação de uma nova agência que não tivesse qualquer participação da FAB. O projeto final desta comissão somente ficou pronto durante o governo Itamar Franco e foi aprovado pelo Congresso em 1994. No ano seguinte, o Brasil aderiu ao MTCR.³⁴²

A atuação do Presidente Collor na reestruturação da arena decisória do programa espacial brasileiro é o ponto final em um longo processo de disputas entre atores acerca do controle da finalidade e dos rumos que assumiria a pesquisa e o desenvolvimento em tecnologia espacial no Brasil após 1985. Embora os militares tenham desenhado todo o programa espacial em torno de um projeto de duplo uso (o VLS), divergências entre os setores civis e militares responsáveis pela execução do empreendimento aparecem em função do crescente número de constrangimentos internacionais sobre a parte militar do programa e dos recursos enormes que passam a ser dedicados ao VLS em detrimento do programa de pesquisa em construção de satélites. Esses fatores se somam e alimentam a subsequente disputa entre o MCT e a FAB sobre o controle do INPE que se desenvolve a partir do governo Sarney e culmina no governo Collor. Nesse cenário, a atuação do Presidente enquanto árbitro das disputas é facilitada, embora só seja tornada factível em virtude do aprofundamento do processo de redemocratização do país quando este, então, passa a poder arbitrar a competição política entre esses grupos em função das dinâmicas domésticas que se desenvolvem a partir do final do governo Figueiredo.

³⁴¹ FIBS. “Use of launch site by other countries approved”. 17 out 1990. (Acessado via ProQuest); FIBS. “Demilitarization of space program discussed”. 10 jan 1992. (Acessado via ProQuest).

³⁴² Vide capítulo 3 desta dissertação.

4.2.3. O Exército e o projeto *Osório*

Os dois projetos examinados até agora exemplificam instâncias nas quais a indústria de equipamento militar no Brasil se engajou em projetos de cooperação internacional e transferência de tecnologia. Eles também mostraram como estratégias de exportação foram delineadas, mas, na maior parte das vezes, não foram bem-sucedidas. A indústria de tanques e pequenos carros blindados desenvolvida no Brasil sob os auspícios do Exército (e, em muito menor medida, da Marinha por meio do Corpo de Fuzileiros Navais) foi o carro-chefe das exportações de armas do Brasil para países do Terceiro Mundo durante o regime militar. As empresas que participavam destes projetos se associaram intimamente ao Exército nos anos 1960, cresceram vultuosamente nos anos 1970 com compras governamentais e acordos de exportação patrocinados pelo governo brasileiro e iniciaram um caminho de declínio nos anos 1980. O maior projeto nesta área já realizado no Brasil foi o do tanque (no jargão do Exército brasileiro chamado de “carro de combate) *Osório*.

Assim como o VLS e diferentemente do AM-X, o projeto nunca chegou a ser concluído e a Engesa, empresa responsável pela maior parte de sua execução, foi à falência no governo Collor com o fim de uma série de subsídios governamentais e com o desfavorecimento por parte do governo brasileiro de assinatura de acordos internacionais que possibilitassem a venda do produto final. A decadência desta indústria simbolizou o fim do componente da política de segurança do Brasil que buscava na venda de blindados para países no Terceiro Mundo o estabelecimento de laços comerciais e políticos privilegiados. Como colocou um diplomata que serviu em altos postos do Itamaraty no governo Collor em 1990, “a era da Engesa acabou”.³⁴³

O Exército começou a desenvolver uma indústria nacional de compra e venda de blindados no início do regime militar, primeiramente através de uma política de compra sistemática de peças de reposição junto a firmas privadas ligadas aos militares, normalmente fundadas por ex-alunos das escolas de engenharia do Exército e da Aeronáutica. Este foi justamente o caminho da

³⁴³ Conca, 1997, p.165.

principal destas empresas – a Engesa; outra importante firma teve um caminho um pouco diferente, embora tenha se associado fortemente a setores-chave do Exército ainda nos anos 1960, a Bernadini. Ao contrário de outras empresas no setor, como a Embraer e a Imbel, as indústrias que faziam parte dos projetos de blindados no Brasil permaneceram privadas, embora sua independência em relação ao seu principal cliente, o Exército, fosse questionável.

Nos anos 1970, estas indústrias elaboraram para o Exército uma série de projetos de pequenos e médios veículos blindados. Estes projetos foram amplamente apoiados por recursos do próprio Exército e por aportes financeiros seguidos do BNDE. O sucesso dos empreendimentos foi obtido tanto no plano doméstico quanto no internacional: veículos foram vendidos entre 1977 e 1982 para países tão diferentes quanto a Líbia, o Iraque e o Chile. Vários países no Oriente Médio e na África adquiriram blindados fabricados no Brasil. O diferencial das exportações brasileiras era, normalmente, a ausência de pré-condições em relação ao alinhamento político do país com posições específicas da política externa brasileira.

É fácil notar como a lista de compradores de material de empresas como a Engesa incluiu também diversos países que, em um momento ou outro das décadas de 1970 e 1980, sofriam pesadas sanções dos Estados Unidos ou de organismos multilaterais. Esse foi o caso, por exemplo, da Líbia, que adquiriu cerca de 400 blindados brasileiros apesar de participar de diversas listas de países que patrocinavam o terrorismo nos anos 1980. O Brasil também não exigia um compromisso dos países compradores em não re-exportar seu equipamento militar, uma prática dificilmente aceita por países desenvolvidos. Esta política flexível em relação a vendas de blindados para países do Terceiro Mundo, no entanto, garantiu ao Brasil um rápido crescimento no mercado internacional e um volume surpreendentemente grande de exportações de material de reposição para esses produtos.

Em 1982, a Engesa apresentou ao Exército o projeto de construir um tanque de grandes proporções e grande poder de fogo, batizado de *Osório*. Em diversos aspectos o *Osório* superava o projeto de tanque que estava sendo desenvolvido pela Bernadini, o *Tamoyo*. Os dois projetos refletiam os caminhos

diferentes que tinham sido adotados pelas duas empresas: enquanto a Engesa apostava em um grande projeto tecnologicamente avançado que esperava atender as necessidades em conflitos de muitos dos clientes que já tinham adquirido blindados menores como o *Urutu* e o *Cascavel*, a Bernadini adotou um projeto de menor custo e com menor tecnologia que tinha alto nível de nacionalização da produção dos componentes adotados. O Exército acabou por decidir por apoiar os dois projetos simultaneamente com o objetivo de estimular a consolidação das indústrias que atuavam no setor de blindados no país.³⁴⁴

O projeto *Osório*, no entanto, em virtude de seu alto custo de produção precisava vender 20 tanques no mercado internacional para cada tanque vendido ao Exército de forma a pagar a diferença no custo do projeto. A Engesa investiu US\$ 250 milhões no projeto *Osório*.³⁴⁵ A empresa estabeleceu uma série de subsidiárias na área de pesquisa e desenvolvimento e mais que dobrou o número de empregados entre 1983 e 1986, chegando a empregar mais de 9.000 pessoas.³⁴⁶ Para sustentar esses investimentos e cumprir obrigações assumidas com investidores, a empresa adquiriu pesadas dívidas, que chegaram a US\$ 400 milhões em 1988.³⁴⁷ Grande parte desses financiamentos vinha de instituições do setor público, incluindo o BNDES e a FINEP, que deram à Engesa taxas de juros subsidiadas de 6 a 10 % acima da inflação brasileira.³⁴⁸ O último ano no qual a Engesa teve lucro foi 1984. A combinação de um alto nível de investimento e um baixo nível de exportações foi fatal para a empresa, pois os clientes já estabelecidos dos seus blindados não tinham mais disponibilidade para comprar tantas unidades dos modelos *Cascavel* e *Urutu*.

No último ano do governo Figueiredo, o Brasil assinou um acordo com a Arábia Saudita que prometia facilitar uma futura venda do *Osório* para este país. A Engesa chegou a levar um protótipo do tanque a Riad, que estava planejando comprar um tanque de batalha para equipar seu exército.³⁴⁹ Mesmo assim, em 1990 estava claro que os sauditas não concretizariam a compra do *Osório*.

³⁴⁴ Dagnino, 1989.

³⁴⁵ “Um tiro no escuro”. Veja. 13 jul 1988. (Acessado via Lexis-Nexis).

³⁴⁶ Dagnino, *op. cit.*

³⁴⁷ Saraiva, 1989.

³⁴⁸ *Idem.*

³⁴⁹ “Saudi’s short list Abraams and Osório as MTBs”. Jane’s Defense Weekly. 6 fev 1988. (Acessado via Lexis-Nexis).

Eventualmente o país anunciou a compra dos tanques M-1 A-1 Abraams dos Estados Unidos. Assim, falta de vendas internacionais bem-sucedidas, agravada pelo fim da disposição do governo brasileiro de assinar novos acordos que facilitariam a venda do *Osório*, levou a Engesa a declarar falência em março do mesmo ano.

Por intervenção do Presidente Collor, a recém criada Secretaria de Assuntos Estratégicos, dirigida por um civil ligado ao partido do Presidente, começou a preparar o processo de venda da empresa por investidores internacionais. Ao Exército foi apenas permitido a aquisição de 5% das ações da Engesa por meio da empresa estatal controlada pela Força, a Imbel. Esta também adquiriu por US\$ 5 milhões os planos para construção do *Osório*, que nunca saíram do papel.³⁵⁰ A empresa acabaria sendo, então, comprada pela britânica Royal Ordnance, que cancelaria o projeto no mesmo ano e a última concessão feita ao Exército pelo governo Collor foi a aquisição de 20 blindados *Urutu* incompletos da empresa falida.

O Exército não se focou tanto em parcerias para transferência de tecnologia quanto as outras Forças Armadas durante o regime militar e ao longo da década de 1980. Isto não se deveu apenas em função de uma escolha estratégica, mas também ao fato de que não houve grandes avanços tecnológicos no tipo de armamento utilizado pelo Exército até o final dos anos 1980. Ao invés disso, a Força concentrou esforços em uma política cujo objetivo era favorecer a produção nacional do maior número de componentes possível e grandes vendas no Terceiro Mundo. Conforme declarou em entrevista, o último ministro do Exército no Brasil, Zenildo Lucena, “comprar um carro de combate é comprar um relacionamento”.³⁵¹ E o Exército e as empresas dessa área apostavam nisso. Apostavam que os clientes que já haviam adquirido tanques anteriormente voltariam para comprar os novos modelos. E, por fim, apostavam que o governo brasileiro continuaria a abrir novas frentes para a venda desses produtos.

O Exército de fato subestimou a relutância da política externa brasileira de manter uma aproximação com países como Líbia e Iraque, principais clientes da

³⁵⁰ FIBS. “Efforts to reactivate Engesa unsuccessful”. 19 abr 1995. (Acessado via ProQuest).

³⁵¹ Zenildo Lucena. Entrevista ao autor. 2009.

Engesa nas décadas de 1970 e 1980. Assim, quando um acordo o Exército buscou, já durante o governo Collor, negociar um acordo com o governo iraquiano para a venda de tanques *Osório* independentemente de autorização da Presidência e/ou do envolvimento do Itamaraty, os militares foram pegos negativamente de surpresa com a Guerra do Golfo, quando pressões dos Estados Unidos levaram o Presidente Collor a declarar que o Brasil não teria qualquer envolvimento comercial ou político com o Iraque, o que incluía terminar as negociações entre o Exército e o governo de Bagdá, golpe final no processo de falência da Engesa e de fechamento do projeto *Osório*.

4.3. Considerações Finais

Os três aspectos acima analisados permitem a observação de traços importantes do desenvolvimento da política de segurança no Brasil ao se focar principalmente na década de 1980 e no início da década de 1990. Os dados nos mostram que não podemos relacionar diretamente o fim do regime militar com as transformações na indústria brasileira de armamentos e com a mudança no seu relacionamento com o Estado principalmente no que tange aos acordos internacionais de comércio de armas e de transferência de tecnologia. Assim, se formos buscar um ponto crítico a partir do qual o Brasil transformou sua política de produção e venda de armas, não o encontraremos em 1985 ou em 1988; na verdade, argumento que o processo iniciado durante o governo Sarney de rearticulação das instituições domésticas e da competição política foi fundamental para explicar as decisões na década de 1990, embora só encontre condições de possibilidade *de facto* durante o governo Collor.

Assim, a mensagem central que encontramos ao analisar este estudo de caso a partir de três projetos diferentes é que o que parecem ser repentinas transformações com privatizações, fim das compras pelo Estado brasileiro e decadência de acordos de cooperação internacional nos anos 1990 só puderam ocorrer a partir de graduais transformações na arena decisória e no regime político que tiveram suas origens nos anos 1980 e que foram potencializadas durante o governo Collor em face de grandes constrangimentos internacionais que vinham

se acumulando ao longo da última década, mas dos quais os militares tinham sido capazes de barganhar politicamente e mesmo de se esquivar até então com a anuência da Presidência e, em menor medida, do Itamaraty.

Neste momento, a arena decisória que até então tinha sido pautada pela capacidade dos militares em gerir recursos e projetos independentes destes órgãos mesmo frente a pressões políticas para que deixassem de fazê-lo (configurando uma arena de *múltiplos atores autônomos*), passa ser reconfigurada. Isto aconteceu a partir da centralização gradual na capacidade de arbitragem do Presidente sobre a competição política entre atores com recursos importantes - na medida em que o processo de democratização avança - e sobre a proeminência do Itamaraty no processo de formulação de uma política externa. Esta, por sua vez, ocorre em um momento em que a política de segurança perde cada vez mais relevância em virtude de preocupações de inserção do Brasil nos principais regimes e acordos internacionais e de saneamento de problemas financeiros que se avolumavam a diversos anos face ao objetivo maior de fortalecer a credibilidade do país no cenário internacional.