

NEGOCIAÇÕES ENTRE GOVERNOS NA EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS DE DEFESA: PRINCIPAIS ÓBICES E UMA OPORTUNIDADE PARA A DIPLOMACIA DE DEFESA

NEGOTIATIONS BETWEEN GOVERNMENTS FOR THE EXPORT OF DEFENSE PRODUCTS: THE MAIN OBSTACLES AND AN OPPORTUNITY FOR THE BRAZILIAN DEFENSE DIPLOMACY¹

NEGOCIACIONES ENTRE GOBIERNOS PARA LA EXPORTACIÓN DE PRODUCTOS DE DEFENSA: LOS PRINCIPALES OBSTÁCULOS Y UNA OPORTUNIDAD PARA UNA DIPLOMACIA DE DEFENSA BRASILEÑA²

MÁRCIO DANTAS AVELINO LEITE³
ÁLVARO VASCONCELOS STUDART⁴

RESUMO

O objeto da pesquisa foi encontrar oportunidades de melhoria para a sistemática de condução de acordos de exportação de produtos de defesa brasileiros na modalidade governo-a-governo. A Diplomacia de Defesa envolve o uso da estrutura de defesa em tempos de paz, como uma ferramenta de política externa e de segurança, tendo, como um de seus campos práticos a conquista de mercados para a Indústria de Defesa. O trabalho encontra seu arcabouço científico na escola inglesa das relações internacionais, para a qual a Diplomacia é uma das instituições de sua sociedade internacional. Metodologicamente, optou-se por um estudo de caso de duas negociações conduzidas no Ministério da Defesa no ano de 2015. Foram analisados os principais óbices enfrentados naquelas negociações, considerando o arcabouço jurídico nacional e a carência de estruturas e garantias ágeis, discutindo-se oportunidades de melhoria para o modelo nacional de comércio internacional de produtos de defesa. A guisa de contextualização, além de um breve enquadramento teórico, foi ainda realizado um panorama das estruturas dos quatro principais países exportadores de materiais de defesa para a condução de negociações de contratos no setor. Por fim, conclui-se pela necessidade da criação de uma estrutura capaz de coordenar os diversos atores estatais ou não, que deem o respaldo e as garantias necessárias às negociações governo a governo e contribua para o fortalecimento da BID brasileira.

Palavras-chave: Base Industrial de Defesa. Exportação de Produtos de Defesa. Negociações governo-a-governo.

ABSTRACT

The objective of the research was to find opportunities to improve the system for conducting agreements on exports of Brazilian defense products through the government-to-government modality. Defense Diplomacy involves the use of the defense structure in times of peace, as a tool of foreign and security policy, having as one of its practical fields the conquest of markets for the Defense Industry. The work finds its scientific framework in the English school of the international relations, for which Diplomacy is one of the institutions of its international society. Methodologically, a case study of two negotiations conducted in the Ministry of Defense in 2015 was carried out. The main obstacles encountered in these negotiations were analyzed, based on the national legal framework, the lack of agile structures and guarantees, from which opportunities for improvement are discussed. In addition to a brief theoretical framework, a brief overview of the structures of the four main defense exporting countries was also carried out vis a vis the conduct of contract negotiations in the sector. Finally, it is concluded that there is a need to create a structure capable of coordinating the various state actors, which provide the necessary support and guarantees for government-to-government negotiation and contribute to the strengthening of the Brazilian DIB.

Keywords: Defense Industrial Base. Export defense products. Government-to-government negotiations

RESUMEN

El objetivo de la investigación fue encontrar oportunidades de mejora para la des-vinculación sistemática de acuerdos de exportación de productos de defensa brasileños en la modalidad de gobierno a gobierno. La diplomacia de Defensa implica el uso de la estructura de defensa en tiempos de paz, como una herramienta de seguridad y política exterior, teniendo como uno de sus campos prácticos, la conquista de mercados para la Industria de Defensa. El trabajo encuentra su marco científico en la escuela inglesa de relaciones internacionales, para lo cual la Diplomacia es una de las instituciones de su sociedad internacional. Metodológicamente, se eligió un estudio de caso de dos negociaciones realizadas en el Ministerio de Defensa en el año 2015. Fueron analizados los principales obstáculos encontrados en estas negociaciones, considerando el marco legal nacional y la falta de estructuras y garantías ágiles, discutiendo las oportunidades de mejora del modelo nacional de comercio internacional de productos de defensa. Como una forma de contextualizar, además de un breve marco teórico, también se llevó a cabo un panorama de las estructuras de los cuatro principales países exportadores de materiales de defensa para la conducción de negociaciones contractuales en el sector. Finalmente, se concluye con la necesidad de creación de una estructura que sea capaz de coordinar los diversos actores estatales o no, que brinden el apoyo y las garantías necesarias a las negociaciones del gobierno y contribuya al fortalecimiento de la BID brasileña (base de defensa industrial).

Palabras clave: Base de Defensa Industrial. Exportación de productos de defensa. Negociaciones del tipo gobierno a gobierno.

¹ Article available in English: <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM>

² Artículo disponible en Español: <http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM>

³ O autor é Coronel do Exército Brasileiro, atualmente servindo no Gabinete do Comandante do Exército – Brasília-DF – Mestre em Operações Militares (EsAO)

⁴ O autor é Major do Exército Brasileiro, atualmente servindo no Comando de Artilharia do Exército – Porto Alegre-RS – Doutorando em Ciências Militares (IMM/ECEME)

1. INTRODUÇÃO

Diplomacia de Defesa é um conceito que tem sido mais recentemente incorporado às discussões acadêmicas brasileiras, embora seja formado de elementos que encontram amparo mais antigo, na própria gênese da diplomacia como prática social no contexto da sociedade internacional.

Buscando esboçar um quadro teórico e metodológico para o presente artigo, inicia-se dando conta que a literatura internacional dos últimos 15 anos tem dado relevo crescente à Diplomacia de Defesa, destacando sobretudo seu viés de cooperação (BARKAWI, 2011; COTTEY; FORSTER, 2004; MUTHANA, 2006; PLESSIS, 2008; REVERON, 2010). Entretanto, considera-se importante a reflexão de Silva (2015), que afirma que a diplomacia de defesa vai além da cooperação, caracterizando-se como uma atividade contínua, que se institucionaliza através de crenças e normas em um conjunto de práticas sociais abrangentes no âmbito da defesa, podendo mesmo ser entendida como uma instituição da sociedade internacional (SILVA, 2015, p. 198). Tal conceitonois liga diretamente à Escola Inglesa das relações internacionais que é justamente a lente teórica através da qual se construiu o presente trabalho.

Colocando-se como uma via de meio, a Escola Inglesa nasce como uma síntese, reconhecendo papel importante de outros atores, além dos Estados, no que Bull (2002) chamou sociedade internacional. Para Bull (2002, p. 19), pode-se falar em uma sociedade internacional pelo reconhecimento de "certos valores e interesses comuns [...] ligados [...] por um conjunto comum de regras" e a participação em "instituições comuns". Nesse sentido, a diplomacia de defesa é, portanto, uma parte do que o autor chama de "maquinaria diplomática" (BULL, 2002, p. 19), uma instituição reconhecidamente importante e atuante em sua sociedade internacional⁵.

Ao se debruçar sobre a negociação governo-a-governo, recorre-se mais uma vez ao auxílio teórico de Bull que alerta que sua sociedade internacional pressupõe um sistema, mas que pode haver um sistema sem haver uma sociedade, acolhendo, em termos teóricos, esse gênero de negociação, o que legítima mais uma vez o papel da diplomacia de defesa. Em suas palavras:

5 Note-se que no Brasil por vezes se utiliza diplomacia militar e de defesa indistintamente. Entretanto, considera-se pertinente a ressalva feita por Silva (2015), que diferencia os dois termos. A Diplomacia Militar estaria ligada a ação diplomática levada a cabo pelo militar propriamente dito, enquanto Diplomacia de Defesa pode ser levada a termo até mesmo por civis, no âmbito do Ministério da Defesa (MD). Pode-se dizer, portanto, que o termo Diplomacia de Defesa é mais abrangente, que engloba a primeira sem excluir a legitimidade da segunda, alinhando, numa mesma trama, as ações de adidos à funcionários do MD na venda de produtos nacionais de defesa.

"dois ou mais estados podem manter contato entre si, interagindo de tal forma que cada um deles represente um fator necessário no cálculo do outro, sem que os dois tenham consciência dos interesses e valores comuns, mas percebendo que estão ambos sujeitos a um conjunto comum de regras, ou cooperando para o funcionamento das instituições comuns" (BULL, 2002, p. 19)

De forma mais pragmática, Cottey e Forster (2004, p. 5-7) reconhecem o portfólio abrangente de atividades da diplomacia de defesa, mas ressaltam a participação em acordos bilaterais de defesa e o apoio em fornecimento de equipamento e outros materiais de aplicação militar.

O mercado internacional de produtos de defesa é estimado em cerca de U\$ 1747 bilhões de dólares, o que representa cerca de 2,4% do Produto Interno Bruto mundial. O volume de transferências de armas convencionais cresceu 14% no período abarcado pelos anos de 2009 a 2013, se comparado com o quinquênio anterior. Os cinco maiores fornecedores nesse período mais recente são os Estados Unidos, Rússia, Alemanha, China e França, que juntos são responsáveis por 74% das exportações do setor (STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE, 2014, p. 8).

Esses países possuem como característica o envolvimento direto do governo nos negócios externos de produtos de defesa, por meio de agências ou empresas estatais exportadoras, *trading companies*, ou outras estruturas de governança, com o objetivo de promover a comercialização desses bens, com faculdade para operacionalizar contratos de compensação tecnológica, industrial e comercial e, por vezes de financiamento. Dessa forma, tais Estados conferem às operações de compra e venda desses bens maior segurança jurídica.

No Brasil, as exportações de produtos de defesa (PRODE)⁶ se dão, na maioria das vezes, por meio de negociações diretas entre as empresas brasileiras e seus respectivos clientes, sejam governos ou instituições privadas. O envolvimento do governo brasileiro tem alcance limitado, restringindo-se a analisar, emitir pareceres e anuir sobre pedidos de operação de exportação de alguns desses bens, principalmente daqueles de uso bélico e dos que possuem poder de destruição ou outra propriedade de risco que indique a necessidade de que o uso seja restrito a pessoas físicas e jurídicas legalmente habilitadas, ou que possam causar, em alguma medida, comprometimento à estabilidade e à cooperação regionais.

6 A Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012 (BRASIL, 2012), define Produto de Defesa (PRODE) como "todo bem, serviço, obra ou informação, inclusive armamentos, munições, meios de transporte e de comunicações, fardamentos e materiais de uso individual e coletivo utilizados nas atividades finalísticas de defesa, com exceção daqueles de uso administrativo".

Atualmente, essas negociações são acompanhadas, na prática, por setores do Ministério da Defesa. Entretanto, algumas tratativas internacionais no setor de defesa, hoje, estão exigindo um maior engajamento do Estado, o que tem colocado o modelo brasileiro em dificuldade, algumas vezes obstando que as negociações cheguem a bom termo. É essa constatação que traz à tona o problema que o presente artigo visa discutir: quais óbices na negociação de PRODE governo a governo a sistemática brasileira tem enfrentado?

Para tal, o presente artigo se valerá de um estudo de caso sobre dois processos diferentes que tramitaram no MD em 2015. Os dados foram colhidos junto à Seção de Relação Internacional (SRI) da Subchefia de Assuntos Internacionais (SCAI) da Chefia de Assuntos Estratégicos (CAE) do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) do Ministério da Defesa em junho de 2015. Entretanto, é fundamental registrar que o tema perpassa uma área sensível, de interesse estratégico, envolvendo outros países. Um tema onde diversas fontes são revestidas de critérios de confidencialidade, não estando atualmente disponíveis para serem referenciadas em detalhe. Por isso mesmo, o foco deste trabalho está na sistemática brasileira e não no objeto ou nos méritos dos possíveis contratos.

A guisa de ambientação, será realizada inicialmente um breve panorama das estruturas para este tipo de negociação dos principais países fornecedores de defesa do mundo, anteriormente citados. Em seguida, o estudo de caso propriamente dito, levando-se em conta a atual estrutura do MD e alguns aspectos do ordenamento jurídico nacional, ambos sem restrição de confidencialidade. Ressalta-se que tais aspectos em si não serão questionados ou discutidos pormenorizadamente neste trabalho, por irem além do objeto e do fôlego propostos, que se limita à identificação de possíveis óbices na negociação governo a governo de produtos de defesa. Seus reflexos para este objeto, entretanto, podem inspirar novos e particularizados estudos.

2. EXPORTAÇÃO DE PRODUTOS DE DEFESA NO CENÁRIO MUNDIAL

Ao analisar a BID americana, Dunne (1995, p. 401) afirma que as empresas do setor não são simples produtoras e exportadoras de produtos. Segundo ele, sua influência e efeito vão muito além do fornecimento de equipamentos ou armamentos em si⁷. De fato,

⁷ Dunne (1995) aprofunda-se na questão interna da BID dos EUA, analisando os reflexos da formação do chamado Complexo Industrial-Militar (CIM) americano, feito objeto de reflexão com o alerta do Presidente Eisenhower na década de 1960, não sendo objeto deste texto, bem como não é escopo deste texto os reflexos e

a conquista de mercados para a indústria bélica é identificada por Cottey e Forster (2004, p. 69) como uma das tarefas da diplomacia no campo da defesa.

Após o final da guerra fria, tanto Dunne (1995) quanto Cottey e Forster (2004) se complementam na leitura dos reflexos da manutenção da exportação de produtos de defesa no mercado mundial através da ampliação do conceito de segurança. O primeiro, na manutenção da demanda para toda a engrenagem da BID dos países maiores, que ele descreveu muito complexa. O segundo, através da concentração na percepção de cooperação militar ou de defesa em tempos de paz, inclusive através de vendas de armamentos, mas também capacitação, treinamentos e intercâmbios, usados finalmente como ferramentas de política externa e de segurança, contrapondo-se as alianças militares historicamente fundamentadas sobre o uso da força, ou ameaça, para a dissuasão, intervenção, defesa ou compulsão. No dizer de Cottey e Forster (2004, p. 6-7), seria uma forma de contrabalançar ameaças, manter esferas de influência, apoiar governos amigos no controle interno do Estado e conquistar mercados para a indústria bélica.

Hartley e Sandler (1995, p. 145-146) destacam que o mercado da Defesa não se assemelha ao modelo econômico perfeitamente competitivo. Frequentemente é caracterizado pela existência de um único comprador, pela existência de um ou apenas alguns grandes fornecedores, pela existência de firmas não totalmente orientadas pela maximização do lucro, pela incerteza, pela informação imperfeita e por barreiras governamentais à circulação de produtos.

Segundo Mota (2009), no campo econômico, o mercado de produtos de defesa apresenta diversas imperfeições quanto à estrutura de concorrência. Há diversas barreiras⁸ à entrada e aos rendimentos crescentes de escala, por exemplo. Além disso, o mercado de defesa se comporta tanto como um monopólio⁹ ou oligopólio, uma vez que este

as relações internas das empresas da BID brasileira. De uma forma mais ampla, intende-se o chamamento importante para a ampliação das consequências da venda de armamento, até mesmo na articulação de cooperações e no alargamento do conceito de segurança, no qual Cottey e Forster (2004) descreverão os novos papéis da diplomacia de defesa, dentre eles a colaboração para a ampliação de mercados para a BID.

⁸ Mas a maioria dos países não possui dados sobre essas barreiras, tais como, por exemplo, tarifas, quotas e outras mais. Por outro lado, não só as tarifas e as quotas são muito diferentes de país para país, como, os países, hoje em dia, impõem restrições ao comércio muito mais sutis e difíceis de identificar e de medir.

⁹ Monopólio é uma forma de mercado com apenas um comprador, chamado de monopsonista, e inúmeros vendedores. É um tipo de competição imperfeita, inverso ao caso do monopólio, onde existe apenas um vendedor e vários compradores. Um monopsonista tem poder de mercado, devido ao fato de poder influenciar os preços de determinado bem, variando apenas a quantidade comprada. Os seus ganhos dependem da elasticidade da oferta. Esta condição também pode ser encontrada em mercados com mais de um comprador. Nesse caso, tem-se um mercado de oligopólio (MANKIW apud MOTA, 2009).

depende quase que exclusivamente das compras governamentais ou da exportação para outros governos, mas também possui características de monopólio ou oligopólio, considerando o reduzido número de ofertantes. Isto resulta em muita negociação nas transações comerciais, intermitência e sazonalidade na demanda, custos e riscos muito elevados, os quais podem vir a ser, muitas vezes, pesados demais para o setor privado arcar sozinho. Enfim, segundo o autor (MOTA, 2009, p. 3-4) o mercado de defesa está longe de se comportar segundo as regras do livre mercado, exigindo a ação do Estado para balancear os desequilíbrios.

O envolvimento direto do governo nos negócios externos de produtos de defesa fica evidente ao se analisar os maiores fornecedores mundiais de armamento convencional. A seguir, apresentar-se-á, de forma resumida, como quatro dos cinco maiores exportadores de armamentos convencionais gerenciam esse setor¹⁰ (AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL, no prelo, p. 11-47).

Nos Estados Unidos (EUA), inicialmente, conduz o *Foreign Military Sales* (FMS) que é um programa devendas de PRODE operado pelo governo, mais especificamente o Departamento de Defesa (DoD) e supervisionado pelo Departamento de Estado (DoS), que realiza o controle político (AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL, no prelo, p. 11). Também faz o controle operacional, com a interveniência de vários outros órgãos, com destaque para o Tesouro e, sobretudo, o Congresso, que deve ser notificado previamente de cada operação. Importante notar que esse programa se presta, ao mesmo tempo, a funções de política externa, política de defesa e política industrial.

O comprador de material militar estadunidense possui quatro canais principais de ação: compra via FMS, com passagem diretamente pelo governo dos EUA, por intermédio das embaixadas ou do DoS; compra via FMS, com participação integrada no processo (caso de Israel); compra direta da indústria de defesa, com apoio do FMS para a negociação, em especial quando há compensação ou coprodução pelo país comprador; e compra comercial direta, modalidade na qual o governo dos EUA se limita ao controle da exportação (AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL, no prelo, p. 13). Vale destacar que essa última modalidade corresponde a cerca de metade do total de exportações de armamentos dos Estados Unidos.

Reforça-se mais uma vez que, do ponto de vista estadunidense, o DoD financia e fomenta a participação

de empresas de defesa americanas em países de seu interesse, entre outros motivos, para evitar ou combater desestabilizações regionais, na perspectiva de um conceito mais estendido de segurança. Nesse sentido, há disponível não só programas de vendas, mas também de financiamento para a aquisição desse material.

Na Rússia, a *Rosoboronexport State Corporation* é uma empresa estatal, constituída por meio de sociedade por ações aberta, cujo capital majoritário pertence ao governo. Funciona como única instituição autorizada a intermediar exportações e importações de equipamentos militares naquele país. É responsável por cerca de 80% das exportações dos produtos de defesa russos (AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL, no prelo, p. 62). Os demais 20% são comercializados diretamente pelas próprias empresas. Entretanto, toda importação passa pela *trading* russa, em que pese o baixo volume de aquisições externas de armamentos por parte da Rússia (MITCHELL, 2009, p. 12). A atenção especial que o tema recebe naquele país ocorre, principalmente, em relação à venda de armas por parte do governo russo que têm sido, desde o fim da Guerra Fria, bastante baixas em relação ao tamanho da indústria bélica desenvolvida no período soviético (STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE, 2007, p. 392). Ressalva-se, no entanto, que o governo russo tem executado programas significativos de modernização militar.

A Alemanha não possui uma agência oficial destinada à promoção das exportações de armas e os adidos militares não divulgam produtos militares no exterior. Entretanto, alguns controles governamentais foram flexibilizados. A guisa de exemplo, o poder de veto nas vendas das armas produzidas em parceria com outros países foi abolido; o conceito de "áreas de tensão" foi retirado das políticas relacionadas às restrições de exportações de armas (KRAUSE, 2006, p. 146). Tais flexibilizações dão ao país melhores condições de exportação, o que contribui para um aumento da viabilidade de sua indústria bélica.

Na França, a *Direction Générale de l'Armement* (DGA) é uma agência governamental responsável pela gestão dos programas, pelo desenvolvimento, pela aquisição de sistemas de armas para as Forças Armadas francesas e pela venda externa dos produtos da indústria de defesa do país. Dentre as sete diretorias que compõem a DGA, cabe à *Direction du Développement International* (DI) definir e executar a política de exportação, assim como a gestão do controle de exportações de material de defesa (AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL, no prelo, p. 33).

Em 2007, o governo francês lançou mão de algumas medidas, com o fim de ampliar a participação dos produtos de defesa de sua indústria no mercado mundial, sintetizadas na Estratégia de

¹⁰ Fez-se a opção metodológica de não analisar a China, que além da fidedignidade e transparência das fontes disponíveis, sobretudo para nesta área, tem sua estrutura exclusivamente estatal, impossibilitando a comparação e o recolhimento de subsídios para a discussão do caso brasileiro.

Impulso às Exportações, do Ministério da Defesa (*Stratégie de Relance des Exportations du Ministère de la Défense*). A estratégia centrou-se sobre duas dimensões: a simplificação e maior fluidez das medidas de controle; e a dinamização dos mecanismos de apoio às exportações. A primeira dimensão abrange cinco eixos: reduzir os atrasos no processamento dos pedidos de exportação, agilizar e facilitar os processos industriais, reformular a lista de classificação dos produtos de defesa, fortalecer o diálogo com a indústria, em particular Pequenas e Médias Empresas e facilitar as trocas com nossos parceiros europeus e aliados. Quanto à segunda dimensão, três eixos foram considerados centrais: desenvolver um Plano Estratégico Nacional de Apoio às Exportações; modernizar e conferir novo impulso à coordenação deste apoio; e reorganizar as ações de venda e cessão de equipamentos usados. (AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL, no prelo, p. 27; HUNTER-ROUSSELLE, 2010).

Entretanto, se debruçando sobre a reestruturação do sistema francês de exportação de PRODE, Beraud-Sudreau (2014) chama a atenção para a complexidade das relações do setor. Segundo ela, a despeito de se apresentar questões relacionadas à política de defesa muitas vezes como políticas de Estado, impermeáveis às mudanças de governo, não foi o que se observou no caso francês. Mais do que isso, segundo a autora, ainda mais determinante do que as mudanças de esquerda para direita no topo da política francesa, foram as relações entre os diversos atores e estruturas organizacionais que lidavam com os processos de negociação do setor de defesa. Para que algum ganho pudesse ser percebido, foi necessário um tempo e um esforço para o ajustamento desses atores em seus novos papéis (BERAUD-SUDREAU, 2014).

Moraes (2014, p. 70), em seu estudo sobre a intermediação estatal nas exportações de equipamentos militares, conclui que existem três modalidades de participação governamental nesses negócios, que o autor denomina pacotes. Segundo ele, o pacote básico abrange: solução de segurança, garantias contratuais por parte do governo, financiamento e treinamento para o uso dos equipamentos fornecidos; e oferta de serviços de pós-venda. O pacote intermediário possibilita: a produção sob licença no país comprador; transferência de tecnologia; e a compra de produtos do cliente (agrícolas, minerais, industriais etc.), para o que seria necessário mobilizar número superior de atores, tanto públicos quanto privados. Por fim, o pacote avançado se situaria, em grande medida, para além das capacidades institucionais de uma agência, abrangendo questões de caráter estrutural nas relações do país vendedor com países estrangeiros, como o estabelecimento de relações estratégicas entre comprador e vendedor, o compromisso do vendedor

pela defesa externa do comprador e o compromisso de apoio mútuo em instituições multilaterais.

Ao se avaliar as iniciativas dos Estados Unidos, da Rússia, da Alemanha, e da França podem-se identificar elementos dos pacotes de intermediação estatal nas exportações de equipamentos militares, citados por Moraes (2014, p. 70). Verifica-se ainda que existem, em cada país, ações nos três graus, sendo difícil determinar a precisa posição dentro dos níveis apresentados pelo autor. Mesmo assim, a classificação apresentada por Moraes (2014) é importante ao indicar um espectro de possibilidades e de envolvimento do Estado na negociação de produtos de defesa.

É importante se destacar que, mesmo nos países em que há claramente definida uma agência articuladora central, sua presença não constitui a solução ideal para todos os problemas. Atuando isolada, possuiria pouca efetividade, residindo o seu sentido, sobretudo, na capacidade de mobilizar outros atores. Isso pode ocorrer, por exemplo, por meio da oferta de incentivos atraentes, nos quais outros órgãos, estatais ou não, seriam ofertantes de elementos que contribuam para o sucesso do conjunto da política de exportação de produtos de defesa.

É conveniente reforçar que os mecanismos descritos até aqui se inserem no contexto da diplomacia de defesa, em várias de suas nuances e na sua pluralidade de atores. Da contribuição dos adidos militares à indústria estatal ou privada, passando pela coordenação do Ministério da Defesa ou do órgão designado para este fim. Perceba-se ainda que os processos analisados extrapolam a cooperação clássica, seja na complexidade, sejam as diferenças que necessitam ser trabalhadas em uma negociação comercial do gênero.

3. CENÁRIO BRASILEIRO DAS EXPORTAÇÕES DE PRODUTOS DE DEFESA: ESTUDO DE CASO

A indústria de defesa brasileira teve um grande destaque nos anos de 1980, depois teve uma queda importante na década de 1990 e, nos primeiros 10 anos do século XXI, beneficiou-se do aumento dos gastos militares de vários países e as exportações nacionais retomaram uma tendência de crescimento (ANDRADE et al., 2016; MORAES, 2012)¹¹. Em que pese o Brasil ter ocupado entre 2009 e 2013a 23ª posição mundial em transferências de armamentos convencionais para o exterior, foi deficitário na balança comercial no comércio desses produtos em cerca de US\$ 1.272 milhões no mesmo

¹¹ Para as perspectivas atuais da BID a partir de um panorama histórico detalhado, referir-se a Andrade et al. (2016).

período (STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE, s.d.). As empresas brasileiras comercializaram nesse setor cerca de US\$ 301 milhões no período, o que corresponde a cerca de 0,214% do volume total comercializado no mundo (STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE, s.d.). Apoiando-se em dados do SIPRI, Andrade et al. (2016, p. 27) afirmam que, entre 2000 e 2013, pode-se observar uma grande concentração das vendas externas no setor aéreo, através da Embraer, respondendo entre 2000 e 2013 por 81,3% das vendas de produtos militares brasileiros. Entre 2000 e 2010, outras empresas que merecem referência na venda de produtos militares foram a Mectron, com mísseis, e a Avibras, com o sistema de artilharia de foguetes Astros II e radares. As demais exportações foram, em grande medida, de produtos de segunda mão (MORAES, 2012, p. 45-47). Como pode-se constatar, a atuação do governo brasileiro na exportação de produtos de defesa é bastante tímida.

Independentemente do volume, uma dinâmica de controle dessas vendas é necessária em face dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, além de ser fundamental para a definição de políticas públicas para o setor. Grande quantidade de produtos de defesa sequer é controlada, em qualquer nível¹². Num contexto mais amplo, Lamb e Kallab (1992) apontam outros empecilhos para a confiança dos dados dos gastos em defesa, mormente em países em desenvolvimento. Segundo eles, em alguns países, em especial da América Latina, dados de orçamento estão

disponíveis, mas de uma forma complexa, exigindo cuidado no processamento. Outros, não tem uma conta separada sob do ministério da defesa. De uma forma mais ampla, os autores afirmam ainda que a coleta e difusão de informações tem uma relação direta com o desenvolvimento econômico. Além disso, tipicamente se encontra um manto de secreciedade em vários gastos de defesa (LAMB; KALLAB, 1992, p. 2). Neste contexto notam-se, portanto, óbices importantes para um mapeamento preciso do setor.

Os governos de uma forma geral e alguns organismos internacionais, como a Organização das Nações Unidas (ONU), são os principais destinatários dos produtos de defesa. Tais entidades determinam a aquisição desses bens em função das necessidades militares ligadas aos respectivos objetivos estratégicos, definindo, assim, a dimensão dos mercados.

Os principais importadores de produtos de defesa brasileiros de 2000 à 2010 foram os países da América do Sul (ANDRADE et al., 2016, p. 27). Qualquer mercado com potencial para receber os produtos brasileiros, entretanto, exige a participação direta do governo exportador para celebrar os contratos. Isso ocorre, em especial, dentre outros motivos, pela necessidade de controle internacional para que haja maior segurança jurídica nas negociações, por exigência da legislação interna de cada país ou por ser prática usual no comércio de produtos de defesa. São os chamados contratos entre governos, também conhecidos como: governo-a-governo, *government-to-government*, GovtoGov, Gov x Gov, ou ainda G2G.

No Brasil, o ato internacional, como os acordos comerciais entre governos e os acordos quadro sobre cooperação em matéria de defesa, necessitam da colaboração dos Poderes Executivo e Legislativo para sua conclusão. De acordo com a Constituição Federal vigente (BRASIL, 1988, art. 84, § VIII), celebrar atos internacionais é competência privativa do Presidente da República, embora estejam sujeitos ao referendo do Congresso Nacional, a quem cabe, ademais, resolver definitivamente sobre tratados, acordos e atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (BRASIL, 1988, art. 49, § I). O Presidente da República poderá delegar sua competência para assinar um ato internacional, concedendo Carta de Plenos Poderes a ministros ou quaisquer outras autoridades.

O tempo de criação, tramitação e aprovação de um acordo internacional dessa natureza tem sido, em geral, de aproximadamente seis a oito anos¹³. Verifica-se, portanto, que o longo prazo de negociação tende a criar sérios embaraços à conclusão de acordos comerciais.

¹² No Brasil, o controle dos PRODE se dá por meio de um sistema com quatro entradas. A primeira são os produtos controlados pelo Exército, previstos no Regulamento para a Fiscalização de Produtos Controlados (R-105), tem sua exportação autorizada e controlada exclusivamente pelo Exército Brasileiro (EB). A segunda, quanto aos materiais de emprego militar (MEM) previstos nas Diretrizes da Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar (PNEMEM), com primeira edição em 1974 e atualização em 1990. Neste caso os exportadores fazem um pedido de autorização de negociação preliminar ao Ministério das Relações Exteriores (MRE), o qual, em resumo, avalia a existência de embargos internacionais, situação das relações internacionais do país comprador com o Brasil e se o produto de trata de bem sensível, além de notificar o Ministério da Defesa (MD). Após a aprovação das negociações preliminares, o exportador deve ingressar com solicitação para exportação propriamente dita, também no MRE. Caso a negociação siga a frente, o MRE consulta o MD, que, autorizando, controla a exportação do MEM. A terceira possibilidade trata-se da exportação de bens sensíveis e serviços diretamente vinculados, regulados pela Lei nº 9.112, de 10 de outubro de 1995, no qual o exportador deve ingressar com solicitação para exportação no Ministério da Ciência Tecnologia e Inovação (MCTI), que consulta o MRE e o MD, além dos demais órgãos que se façam necessários. Após a consulta, não havendo impedimentos, o MCTI autoriza e controla a exportação do bem sensível. Por fim, a última forma é quando o produto de defesa em questão não possua uso bélico, nem poder de destruição ou outra propriedade de risco que indique a necessidade de que seu uso seja restrito a pessoas físicas e jurídicas legalmente habilitadas, e que não possam causar, em alguma medida, comprometimento à estabilidade e à cooperação regionais. Nesse caso, não necessitariam de autorização ou anuência de exportação, por parte do Ministério de Defesa ou das Forças Armadas.

¹³ Levantamento feito pelo autor junto à Seção de Relação Internacional (SRI) da Subchefia de Assuntos Internacionais (SCAI) da Chefia de Assuntos Estratégicos (CAE) do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA) do Ministério da Defesa, em junho de 2015.

A partir deste ponto, passa-se ao primeiro estudo de caso que foi a tentativa do Ministério da Defesa de um país de firmar um acordo governo-a-governo com o Estado brasileiro, nos termos que atendesse à legislação do país comprador para a aquisição de material bélico estrangeiro, que doravante denominaremos de caso A. O governo em tela exigiu que um representante legal do Brasil assumisse, como parte contratante, o papel de garantidor da qualidade do produto e do fiel cumprimento das obrigações assumidas pelo fornecedor, que se tratava de uma empresa privada brasileira. Um dado importante é que já existia um acordo quadro¹⁴ sobre cooperação em matéria de defesa assinado entre o Brasil e o país comprador, aprovado pelo Congresso Nacional, pendente apenas de promulgação pela Presidência da República.

Como possíveis soluções para o caso foram elencadas sete possibilidades:

- a. celebração de um acordo complementar ao acordo quadro e a assinatura de contrato entre o país comprador e a empresa privada;
- b. celebração de um acordo complementar ao acordo quadro e a assinatura de contrato entre o país comprador e a empresa privada, tendo o governo brasileiro como interveniente desse contrato;
- c. celebração de um acordo complementar ao acordo quadro e a assinatura de contrato entre o país comprador, o governo brasileiro e a empresa privada;
- d. celebração de um acordo complementar específico ao acordo quadro, nos moldes de um *Implementation Agreement*¹⁵, e a assinatura de contrato entre o país comprador e a empresa privada, tendo o governo brasileiro como interveniente desse contrato;
- e. celebração de um acordo complementar ao acordo quadro, nos moldes de um *Implementation Agreement*, e a assinatura de contrato entre o país comprador, o governo brasileiro e a empresa privada;
- f. considerar apenas o acordo quadro, descartando a necessidade de ser celebrado um acordo complementar, e a assinatura de contrato entre o país

comprador, o governo brasileiro e a empresa privada; e

- g. assinatura de contrato entre o país comprador, o governo brasileiro e a empresa privada, desconsiderando-se a existência ou inexistência de acordo quadro prévio.

Apoiado em parecer da Consultoria Jurídica do Ministério da Defesa (CONJUR/MD)¹⁶, a contraparte brasileira nas negociações identificou o melhor encaminhamento a ser dado ao caso seria que Ministro de Estado da Defesa concluísse memorandos de entendimento, convênios e protocolos interministeriais e/ou interinstitucionais, atos internacionais, entendimentos técnicos, mecanismos reguladores ou programas de intercâmbio, de forma a especificar obrigações já assumidas por meio de um acordo quadro anterior, legitimamente aprovado pelo Congresso Nacional e ratificado em definitivo pelo Presidente da República.

Tal instrumento deveria ter sua conclusão previamente coordenada com o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e não poderia acarretar encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional, nem gerarem obrigações para o Estado no plano do direito internacional. Ou seja, os custos decorrentes, se houvesse, deveriam estar previstos no orçamento do Ministério da Defesa, bem como os contratos não poderiam conter compromissos sobre matéria de grande relevância política, econômica, ambiental, científica e tecnológica para a sociedade brasileira; não poderiam conter disposição tributária, encargos financeiros ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional que não tivessem sido previamente autorizados por lei; não poderiam implicar em mudança de legislação ou criar direitos e obrigações para o Estado; e não poderiam modificar ou revisar compromissos, direitos, obrigações e funções inscritos em atos internacionais aprovados pelo Congresso Nacional.

Esses tipos de acordos são chamados de atos executivos, e se baseiam na experiência norte-americana dos *executive agreements*¹⁷. Apesar das considerações feitas pela CONJUR/MD, pesava, ainda, a possibilidade de que tais protocolos internacionais

¹⁴ No Comércio Exterior, um acordo-quadro ou básico estabelece as linhas gerais para as negociações em um setor mais amplo. Os termos de uma negociação específica são particularizados com oportunidade por ajustes ou acordos complementares.

¹⁵ O governo brasileiro não seria uma das partes no acordo e atuaria sob a forma de assistência na obtenção de consentimentos necessários, comprometendo-se a garantir que a empresa privada brasileira cumprisse suas obrigações.

¹⁶ Art. 5º, §VII, da Portaria nº 1.000/MD, de 30 de abril de 2015 (BRASIL, 2015): "Informações específicas referentes aos processos de exportação de produtos de defesa, que permanecerão com o acesso restrito, levando-se em consideração as negociações ou as relações internacionais do país e os seus segredos industriais nos termos dos incisos II e VI do art. 23 da Lei nº 12.527, de 2011, regulamentada pelo Decreto nº 7.724, de 2012, mesmo quando forem desclassificadas".

¹⁷ Tratam-se de acordos internacionais sobre assuntos que sejam da competência exclusiva do Poder Executivo e daqueles concluídos por agentes, que tenham competência para isso, sobre questões de interesse local ou de importância restrita, não exigindo ratificação do Congresso Nacional.

pu dessem ter sua validade considerada nula caso questionados judicialmente. Ao fim e ao cabo, corre-se o risco de somente se poder tratartais protocolos internacionais de maneira interinstitucional como um entendimento de natureza privada, ou seja, no popular, acordo de cavalheiros.

Infelizmente, a venda dos produtos de defesa brasileiros em questão não se concluiu, em face da demora do lado brasileiro em assumir os encargos requeridos, o que ocorreu, em parte, pela insegurança do ineditismo da questão.

Vale frisar, também, que o parecer abriu caminho para se adotar várias das soluções inicialmente visualizadas, entretanto não contemplando uma série de funcionalidades dos ditos pacotes apresentados por Moraes (2014, p. 70), citados anteriormente.

O segundo caso a ser estudado neste trabalho, que denominaremos de caso B, são as tratativas, ainda não concluídas, de aquisição de produtos de defesa brasileiros por um outro país. O país comprador apresentava a necessidade do recebimento imediato de parte dos bens que tinham interesse, mas que, entretanto, não estavam disponíveis *off-the-shelf*¹⁸. Neste contexto, a impossibilidade de entrega imediata dos bens inviabilizaria o negócio total e o impasse motivou a criação de três linhas-de-ação:

- a. *leasing* dos bens de entrega imediata pelas Forças Armadas brasileira ao Governo comprador;
- b. venda direta dos bens de entrega imediata pelas Forças Armadas do Brasil ao Governo comprador; e
- c. venda dos bens de entrega imediata pelas Forças Armadas do Brasil à empresa brasileira, a qual revenderia esses produtos-modernizados ao Governo comprador.

Considerando que as duas primeiras possibilidades conduziram à necessidade de autorização do Congresso Nacional, o que demandaria grande tempo. Optou-se, finalmente, pela última solução. Entretanto, tal saída importaria ainda a alienação de produto de defesa em uso pelas Forças Armadas. Isso ocorreria sem a garantia de reposição do bem no curto ou médio prazo, uma vez que o valor da venda se transformaria em recursos do tesouro, sem vinculação com a recomposição da capacidade militar de defesa.

¹⁸ Termo em inglês que designa os chamados produtos de prateleira. Isto é, produtos que já se encontram disponíveis na prateleira das empresas e que não exigem nenhuma adaptação ou personalização para o cliente.

A partir das experiências de casos como os descritos acima e cômico da necessidade de ampliação da participação estatal nas exportações de produtos de defesa, o governo brasileiro instituiu um Grupo de Trabalho (GT) no âmbito do Ministério da Defesa (MD) e do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), por meio da Portaria Interministerial nº 1.426/MD/MDIC, de 7 de maio de 2013 (BRASIL, 2013), com a finalidade de realizar estudos e identificar ou propor medidas de fomento para a ampliação da capacidade da Base Industrial de Defesa, com a criação de uma *Trading* de Defesa¹⁹. De acordo com a portaria, a *trading* deverá ter por objetivo promover, com apoio institucional, a comercialização (exportação e importação) de produtos de defesa, com faculdade para operacionalizar contratos de compensação tecnológica, industrial e comercial.

O GT *Trading* identificou que algumas empresas de produtos de defesa brasileiros como a Embraer e a Emgepron de fato já operam como *Trading Companies*. Elas vendem para o exterior produtos fabricados por outras empresas, sob outros números de CNPJ. Entretanto, note-se que suas atividades principais não são a execução deste tipo de intermediação. Não há caso conhecido de qualquer empresa do tipo no País, nem há empresa estatal dedicada estritamente à função. Aliás, não há empresas do gênero operando com outros produtos que não os de defesa e vinculados às suas próprias vocações produtivas²⁰.

O GT *Trading* de Defesa, após seu estudo, tem se manifestado, em suas conclusões preliminares²¹, que o Brasil possui instituições que já executam as atividades necessárias a um sistema de exportação. No entanto, essa estrutura não atua apropriadamente articulada, o que conduz à necessidade de criação de um elemento de coordenação que envolva, principalmente, os atores estatais. Tal coordenador deveria receber como atribuições básicas:

- a. atuar globalmente;
- b. exportar ou intermediar soluções de Defesa;

¹⁹ *Tradings* são empresas comerciais exportadoras, ou seja, são empresas que têm por objeto social a comercialização, podendo comprar produtos fabricados por terceiros para revender no mercado interno ou destiná-los à exportação, bem como importar mercadorias e efetuar sua comercialização no mercado doméstico. Ou seja, exercem atividades típicas de uma empresa comercial.

²⁰ No passado, contudo, houve uma grande empresa comercial exportadora estatal, com duas características potencialmente interessantes à BID brasileira atual: era capaz de fazer operações gov-to-gov e possuía uma ampla rede de canais de comercialização em escala global: a Interbras, braço comercial da Petrobras.

²¹ Esboço (draft) do Relatório Técnico do Grupo de Trabalho Interministerial para Fomento às Exportações de Produtos de Defesa (*Trading* de Defesa) - Portaria Interministerial nº 1.426/13 - MD/MDIC. Tais informações encontram-se em construção, não havendo, ainda, definição do caminho que estão seguindo.

- c. promover exportações de produtos e sistemas de segurança e duais das empresas de defesa (ED);
- d. prover ou intermediar as garantias (Assistência Técnica) pós-venda;
- e. promover negociações com compensação tecnológica, industrial e comercial;
- f. operar um banco de créditos de compensação tecnológica, industrial e comercial;
- g. operar conta centralizada para fins de pagamentos e indenizações decorrentes das transações institucionais e das transferências indenizadas de PRODE e de sistemas de defesa (SD) das Forças Armadas;
- h. intermediar as operações com os entes governamentais de financiamento;
- i. divulgar e contribuir para o fortalecimento da BID, sobretudo das pequenas e médias ED;
- j. atuar como instrumento da Política de Estado, de acordo com os preceitos da Estratégia Nacional de Defesa (END) e das diversas políticas que hoje se encontram em elaboração, como a Política Nacional da Indústria de Defesa (PNID), a Política de Exportação de Produtos de Defesa (PNEPRODE) e a Política Nacional de Compensação Comercial, Industrial e Tecnológica (PNAC);
- k. priorizar a exportação de Produtos de Defesa de elevado conteúdo nacional, desenvolvidos e/ou produzidos no país;
- l. contar com o apoio das Organizações Militares das Forças Armadas, tais como demonstrações, treinamentos, transferência de capacitações, catalogação, certificações e avaliações técnicas e operacionais; e
- m. ser dotada de um grau mínimo de institucionalidade para garantir o relacionamento Gov-to-Gov.

Segundo o GT, a solução apresentada poderia passar, também, pela designação de órgão já existente, como a Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD) do Ministério da Defesa para exercer tais atribuições, ampliando seu escopo e autonomia.

Aponta-se, assim, para a necessidade de existência de um órgão central que se encarregará das negociações entre governos, para a exportação de produtos de defesa brasileiros.

Importante princípio estabelecido nas políticas setoriais em elaboração e da solução apresentada pelo GT *Trading* de Defesa é o entendimento firmado da necessidade da plena colaboração e participação as Embaixadas e, em especial, dos Adidos Militares, para realizar a promoção da BID, como agentes de promoção comercial e ponta de lança nas negociações Gov-to-Gov. Vale lembrar que, em que pese isso pareça bastante lógico, não há, até a presente data, nenhuma norma ou orientação que discipline o tema. Tal princípio, entretanto, já consta da minuta atual da Política Nacional de Exportação de Produtos de Defesa (PNEPRODE), que virá substituir as Diretrizes da Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar (PNEMEM).

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conhecer o funcionamento da estrutura vigente para exportação de produtos de defesa, bem como possível arranjo institucional que possa contornar dificuldades existentes nas práticas em vigor, é área totalmente afeta a atuação dos profissionais e acadêmicos que estudam e atuam nos campos de Defesa Nacional e Relações Internacionais, dentre outras áreas correlatas à Diplomacia de Defesa.

Nesse sentido, acredita-se que o presente trabalho tenha alcançado o que se propôs: identificar por um estudo de caso óbices na negociação de PRODE governo a governo com a atual sistemática brasileira. Percebeu-se o longo tempo necessário para referendar contratos que exijam a manifestação do congresso; as dificuldades, inclusive legais, para se assumir garantias perante os contratos, sobretudo quando envolvem empresas privadas; falta de flexibilidade para adaptação às normas do comprador; e falta de segurança no investimento sistemático no equipamento das forças armadas, obstando o envolvimento de material em serviço nas Forças Armadas em vendas de equipamentos militares de segunda mão, o que é muito comum no mercado internacional de defesa.

O presente trabalho cumpre ainda o papel de chamar a atenção da sociedade e dos dirigentes do país, a quem cabe o papel de tomar as decisões políticas. O estímulo ao debate e a difusão dos conhecimentos apresentados são fundamentais para estedesiderato, trazendo a lume um tema com uma ampla rede de consequência e reflexos. Assim, busca-se contribuir, em certa medida, para uma discussão que leve à construção de um arranjo institucional que incremente a condução de acordos

governo-a-governo empoderando a BID nacional, com seus desdobramentos no campo da Diplomacia de Defesa brasileira.

Os modelos de governança internacionais utilizados pelos países líderes do comércio internacional de produtos de defesa são um referencial importante para pautar iniciativas de ampliação e manutenção das exportações nacionais, sobretudo daqueles que utilizam o mercado externo como mecanismo de alavancagem de uma base produtiva e tecnológica mais ampla do que a demanda interna é capaz de sustentar.

A política de defesa e a política externa são instrumentos simultâneos e complementares das relações internacionais de um Estado. Somadas, essas políticas fornecem a possibilidade de se combinar meios militares e não militares no fortalecimento de um sistema internacional com atores diversos, instituições que se reafirmam pelo mútuo reconhecimento, conforme descrito pela escola inglesa das relações internacionais.

Observou-se ainda que aquisições de defesa não são somente desdobramentos de decisões meramente técnicas, visando ao preenchimento de capacidades militares. São frutos de inúmeros elementos, numa relação mais complexa entre Estados, indo além do simples conceito da cooperação.

De forma semelhante, a exportação de um determinado produto de defesa pode significar mais do que uma operação comercial, pois pode ser usada como uma medida de comprometimento com a estabilidade e a cooperação regionais, o que pode exigir níveis mais complexos de engajamento e coordenação dos diversos processos e atores.

Apesar de um discurso recorrente de busca de autonomia tecnológica no setor de defesa brasileiro, há dificuldades para se conseguir manter estabilidade e previsibilidade de recursos destinados às aquisições militares domésticas. Tal fato valoriza a estratégia de sobrevivência da indústria de defesa brasileira através das vendas para o mercado externo, a exemplo de grandes atores do setor como Rússia, Alemanha e França.

Considerando as dificuldades encontradas pelas empresas da BID brasileira para levar a bom termo suas exportações governo-a-governo, julga-se fundamental a criação de um arranjo institucional que possa ser responsável pela oficialização das exportações de produtos de defesa nacionais, como em países anteriormente descritos. Desta forma, o Brasil abandonaria a prática de buscar soluções pontuais, surgidas caso a caso, que sequer têm se mostrado eficazes. Este arranjo institucional teria competência para realizar garantias e celebrar contratos entre governos, além de contribuir para a promoção das exportações e o fomento da capacidade produtiva da BID brasileira como um todo.

Uma possível solução deste arranjo, aplicável dentro do ordenamento jurídico nacional passa pela sistematização do histórico das iniciativas esporádicas aplicadas em a casos anteriores. Além disso, da montagem de um arcabouço futuro, criaria melhores condições para reedição dos contratos anteriores.

Desnecessário ressaltar a contribuição para a balança comercial do país, uma vez que os produtos de defesa, em geral, se tratam de produtos com alto valor agregado. No Brasil, a exportação de produtos de defesa ainda está longe de figurar como parcela relevante em nossa pauta de exportação.

Agindo nesse sentido, o governo brasileiro estaria dando mais um passo para a consecução de um dos objetivos preconizados por sua política de defesa: desenvolver a indústria nacional de defesa, orientada para a obtenção da autonomia em tecnologias indispensáveis.

REFERÊNCIAS

- AGÊNCIA BRASILEIRA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL. **Estudo comparativo (Benchmark) sobre modelos de tradings de defesa internacionais vinculadas aos seus respectivos governos**. Brasília: ABDI, no prelo.
- ANDRADE, I. O. et al. **O fortalecimento da indústria de defesa do Brasil**. Rio de Janeiro: Ipea, 2016.
- BARKAWI, T. Defence diplomacy in north-south relations. **International Journal**, Thousand Oaks, v. 66, n. 3, p. 597-612, summer 2011. Disponível em: <<http://bit.ly/2oy0UpV>>. Acesso em: 2 jan. 2013.
- BERAUD-SUDREAU, L. Un changement politisé dans la politique de défense: le cas des ventes d'armes. **Gouvernement et action publique**, Paris, v. 3, n. 3, p. 79-103, jul.-sept. 2014. DOI: 10.3917/gap.143.0079. Disponível em: <<http://bit.ly/2CILzYG>>. Acesso em: 10 fev. 2015.
- BRASIL. Presidência da República. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Congresso Nacional, 1988. Disponível em: <<http://bit.ly/1bIJ9XW>>. Acesso em: 5 jun. 2015.
- _____. Casa Civil. Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012. Estabelece normas especiais para as compras, as contratações e o desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa; dispõe sobre regras de incentivo à área estratégica de defesa; altera a Lei nº 12.249, de 11 de junho de 2010; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 mar. 2012. Disponível em: <<http://bit.ly/2F75W6P>>. Acesso em: 26 fev. 2018.
- _____. Ministério da Defesa. Portaria Interministerial nº 1.426, de 7 de maio de 2013. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 8 maio 2013.
- _____. Ministério da Defesa. Portaria nº 1.000, de 30 de abril de 2015. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 4 maio 2015.
- BULL, H. **A sociedade anárquica: um estudo da ordem da política mundial**. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.
- COTTEY, A.; FORSTER, A. **Reshaping defense diplomacy: new roles for military cooperation and assistance**. Oxford: Oxford University Press, 2004.
- DUNNE, J. P. The defense industrial base. In: HARTLEY, K.; SANDLER, T. (Ed.). **Handbook of defense economics**. Amsterdam: Elsevier, 1995. p. 399-430.
- HARTLEY, K.; SANDLER, T. **The economics of defense**. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.
- HUNTER-ROUSSELLE, A. **Relance des exportations de défense: le ministre dresse un premier bilan**. Paris: La Ministre des Armées, 2010. Disponível em: <<http://bit.ly/2BRlyVo>>. Acesso em: 20 ago. 2017.
- KRAUSE, K. **Arms and the State: patterns of military production and trade**. New York: Cambridge University Press, 2006.
- LAMB, G.; KALLAB, V. (Ed.). **Military expenditure and economic development: a symposium on research issue**. Washington: The World Bank, 1992.
- MITCHELL, C. S. **Phoenix from the ashes? Russia's defence industrial complex and its arms exports**. Canberra: Anu e Press, 2009.
- MORAES, R. F. **A inserção externa da indústria brasileira de defesa: 1975-2010**. Brasília: Ipea, 2012. Brasília: Ipea, 2012.
- _____. **Indústrias de defesa e intermediação estatal nas exportações de equipamentos militares: as experiências de Rússia e França**. Brasília: Ipea, 2014.
- MOTA, R. M. **Engenho e arte de guerra: a inovação nas vertentes do setor de defesa**. 2009. 146 f. Dissertação (Mestrado em Administração)–Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Ciência da Informação, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.
- MUTHANNA, C. K. A. **Enabling military-to-military cooperation as a foreign policy tool: options for India**. New Delhi: Knowledge World International; United Service Institution of India, 2006.
- PLESSIS, A. Defense diplomacy: conceptual and practical dimensions with specific reference to South Africa. **Strategic Review for Southern Africa**, Pretória, v. 30, n. 2, p. 87-119, nov. 2008. Disponível em: <<http://bit.ly/2F7lF5W>>. Acesso em: 2 jan. 2015.
- REVERON, D. S. **Exporting security**. Washington: Georgetown University Press, 2010.
- SILVA, A. R. A. A diplomacia de defesa na política internacional. **Revista da Escola de Guerra Naval**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 179-202, jul./dez. 2015.
- STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. **Sipri yearbook 2007: armaments, disarmament and international security – Summary**. Stockholm: Sipri, 2007. Disponível em: <<http://bit.ly/2t0vCNM>>. Acesso em: 26 fev. 2018.
- _____. **Sipri yearbook 2014: armaments, disarmament and international security – Summary**. Stockholm: Sipri, 2014. Disponível em: <<http://bit.ly/2Fz1AmP>>. Acesso em: 29 mar. 2015.
- _____. **Sipri arms transfers data base [banco de dados]**. Stockholm: Sipri, s.d. Disponível em <<http://bit.ly/2dckqTy>>. Acesso em: 26 fev. 2018.

