

# 1963

TEXTO PARA DISCUSSÃO

## INTERMEDIACÃO ESTATAL NAS EXPORTAÇÕES DE EQUIPAMENTOS MILITARES: AS EXPERIÊNCIAS DA RÚSSIA E DA FRANÇA

Rodrigo Fracalossi de Moraes



# 1963

## TEXTO PARA DISCUSSÃO

Brasília, maio de 2014

### **INTERMEDIÇÃO ESTATAL NAS EXPORTAÇÕES DE EQUIPAMENTOS MILITARES: AS EXPERIÊNCIAS DA RÚSSIA E DA FRANÇA\***

Rodrigo Fracalossi de Moraes\*\*

---

\* O autor agradece os comentários e sugestões de André de Mello e Souza, André Gustavo Miranda de Pineli Alves, Carlos Lampert, Edison Benedito da Silva Filho, Elton Jony Jesus Ribeiro, Flávia de Holanda Schmidt, Juliano da Silva Cortinhas, Lenina Pomeranz, Marcelo Colus Sumi, Renato Baumann, Rodrigo Pires de Campos, Sérgio Florencio e Walter Antonio Desiderá Neto, isentando-os de qualquer responsabilidade pelas opiniões e posições expressas neste texto, bem como por eventuais equívocos nele presentes.

\*\* Técnico de planejamento e pesquisa da Diretoria de Estudos em Relações Econômicas e Políticas Internacionais (Dinte) do Ipea.

## Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da  
Presidência da República**  
**Ministro interino** Marcelo Côrtes Neri

**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

### **Presidente**

Marcelo Côrtes Neri

### **Diretor de Desenvolvimento Institucional**

Luiz Cezar Loureiro de Azeredo

### **Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia**

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

### **Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas**

Cláudio Hamilton Matos dos Santos

### **Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais**

Rogério Boueri Miranda

### **Diretora de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura**

Fernanda De Negri

### **Diretor de Estudos e Políticas Sociais**

Sergei Suarez Dillon Soares

### **Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais**

Renato Coelho Baumann das Neves

### **Chefe de Gabinete, Substituto**

Bernardo Abreu de Medeiros

### **Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação**

João Cláudio Garcia Rodrigues Lima

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <http://www.ipea.gov.br>

## Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2014

Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea , 1990-

ISSN 1415-4765

1. Brasil. 2. Aspectos Econômicos. 3. Aspectos Sociais.  
I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.908

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

# SUMÁRIO

---

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO ..... 7

2 A INDÚSTRIA DE DEFESA RUSSA E A INTERMEDIACÃO ESTATAL  
NAS EXPORTAÇÕES DE EQUIPAMENTOS MILITARES ..... 10

3 A INDÚSTRIA DE DEFESA FRANCESA E A INTERMEDIACÃO  
ESTATAL NAS EXPORTAÇÕES DE EQUIPAMENTOS MILITARES ..... 32

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: LIÇÕES PARA O BRASIL  
E RECOMENDAÇÕES ..... 67

REFERÊNCIAS ..... 73

ANEXOS ..... 84



## SINOPSE

O propósito deste texto é analisar as experiências da Rússia e da França na intermediação estatal das vendas externas de equipamentos militares. Trata-se de atividade central para a manutenção da viabilidade da indústria de defesa destes dois países, em face da dependência que ambos possuem do mercado externo. Algumas das suas experiências podem ser fonte de lições para o Brasil, no momento em que o governo brasileiro sinalizou a intenção de criar um arranjo institucional dedicado ao exercício destas atividades. Na análise realizada, observou-se que as estruturas de intermediação da Rússia e da França são bastante distintas, destacando-se o caráter mais centralizador existente na Rússia. Contudo, um elemento comum é a oferta de “pacotes” de produtos, serviços, financiamentos e compensações, o qual parece ser um elemento importante na conquista/manutenção de mercados neste setor.

**Palavras-chave:** exportação de armamentos; indústria de defesa; intermediação estatal; *trading*; *offsets*; Rosoboronexport; Direction générale de l’armement (DGA).

## ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze the experiences of Russia and France regarding the state brokerage in the exports of weapons. Such activity is essential to maintain their defense industries’ viability, given the dependence that both have on the foreign market. Some of the experiences of these two countries may be a source of lessons for Brazil, at a time when the Brazilian government signals the creation of an institutional arrangement dedicated to carrying out these activities. In the analysis, it was observed that the institutional frameworks for the state brokerage in Russia and France are quite distinct, especially if one considers the greater degree of centralization of such activities in Russia. However, a common element is the provision of “packages” of products, services, funding and offsets – and this seems to be an important element in the conquest/maintenance of markets in this sector.

**Keywords:** arms exports; defense industry; state brokerage; *trading*; *offsets*; Rosoboronexport; Direction générale de l’armement (DGA).



## 1 INTRODUÇÃO

A indústria de defesa brasileira passa, atualmente, por um processo de revitalização, após o ciclo de enfraquecimento experimentado pelo setor a partir do final dos anos 1980. Neste contexto, algumas empresas nacionais têm logrado ampliar a inserção de seus produtos militares no mercado externo.

No entanto, as transações externas que, atualmente, envolvem equipamentos militares de fabricação nacional ocorrem, na maior parte de suas etapas, a partir de negociações estabelecidas diretamente entre empresas sediadas no país e seus respectivos clientes, sejam estes governos ou instituições privadas de outros países. Na maioria dos casos, a participação do governo brasileiro tem alcance limitado, restringindo-se a autorizar ou vetar a celebração dos contratos, conforme as diretrizes da Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar (PNEMEM), de 1974.<sup>1</sup> Mesmo nos casos em que o apoio ocorre – por meio de atividades de promoção comercial, financiamento, garantias de crédito etc. –, nota-se um *deficit* de organização. Além disto, problemas que demandariam um arranjo institucional formal para serem enfrentados são, comumente, solucionados por meio de canais informais. Esta prática difere daquela adotada por outros países exportadores de equipamentos militares, cujos governos se envolvem diretamente – e de forma mais ampla – em negócios desta natureza. Os objetivos são, usualmente: promover negócios externos; facilitar o processo de aquisições; conferir maior segurança jurídica às partes envolvidas; estreitar relações entre os governos dos países compradores e vendedores; ou mesmo atribuir maior transparência às negociações.

A partir da avaliação de que a forma atual de se lidar com a questão no Brasil reduz a potencialidade das vendas externas de equipamentos militares, o governo brasileiro, por meio de portaria interministerial do Ministério da Defesa (MD) e do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), indicou que pretende criar uma entidade dedicada a negociar exportações e importações de equipamentos militares (Brasil, 2013b).<sup>2</sup> Frente a esta decisão, analisar experiências de outros países quanto à

---

1. A PNEMEM encontra-se em processo de revisão.

2. Em questionário aplicado a empresas do setor de defesa no Brasil, os respondentes apontaram que a maior dificuldade na busca pelo mercado externo, com 49,1% de indicações, é o fato de que “governos de outros países auxiliam as empresas de seus respectivos países mais do que o governo brasileiro faz com nossas empresas” (Silva Filho *et al.*, 2013, p. 20).

operação de instituições deste mesmo tipo pode ser útil para se conhecer o contexto político e econômico internacional no qual o governo brasileiro irá atuar, além de antecipar dificuldades a serem enfrentadas e, dentro do possível, inferir algumas lições.

Nesse sentido, o objetivo do presente texto é analisar a intermediação das compras e vendas de equipamentos militares em dois dos maiores exportadores de equipamentos militares do mundo: Rússia e França. Ambos possuem instituições dedicadas, no todo ou em parte, à intermediação de compras e vendas de armamentos no exterior, quais sejam, respectivamente, a Rosoboronexport State Corporation (ROE) e a Direction générale de l'armement (DGA).<sup>3</sup>

A Rosoboronexport é uma empresa estatal criada em 2000 e, atualmente, a única instituição autorizada a intermediar exportações e importações de equipamentos militares na Rússia. As atividades de exportação de armamentos russos e, particularmente, as operações conduzidas pela empresa, estão permeadas pelo sigilo. Por esta razão, uma ampla pesquisa sobre tal instituição esbarra nos elementos do sigilo e da baixa transparência (Sergounin e Subbotin, 1999, p. 4-5; Kassianova, 2006, p. 2; Blank, 2007, p. 9). Contudo, é possível realizar inferências a partir de informações sobre os gastos militares russos, os volumes das exportações de equipamentos militares do país e os processos de reorganização de sua indústria de defesa desde o fim da Guerra Fria, assim como pela análise de fontes secundárias.

A DGA, por sua vez, é uma diretoria do Ministério da Defesa da França, encarregada da pesquisa, desenvolvimento, produção e venda (nos mercados interno e externo) dos produtos da indústria bélica do país. Trata-se de um órgão criado em 1961, durante o governo De Gaulle (1959-1969), no bojo da ampliação da autonomia securitária francesa. Nos anos seguintes à sua criação, a DGA veio a se tornar o *hub* da indústria de defesa do país, posição que ainda mantém. Sua força deriva: das atribuições que possui; da sua dimensão; e do fato de ser o destino primordial dos integrantes de uma carreira

---

3. Em países que exportam produtos ou serviços de defesa existem estruturas de Estado destinadas a regular estas atividades. Produtos com tecnologias sensíveis, por exemplo, são geralmente fornecidos apenas para um grupo restrito de países – ou mesmo, em alguns casos, não são fornecidos para nenhum. Produtos cujas tecnologias são de mais fácil acesso possuem, geralmente, menos limitações para o seu fornecimento. Embora esta questão seja essencial nos processos de exportação de produtos e serviços de defesa, ela não constitui o objeto do presente texto, que enfoca as estruturas de Estado destinadas a apoiar as exportações de equipamentos militares.

de estado influente na França, o *corps de l'armement*. Além da DGA, outras instituições francesas (públicas ou privadas) também participam de atividades ligadas às vendas externas de armamentos, caracterizando um modelo menos centralizado que o russo.

Os dois casos foram selecionados em razão das semelhanças quanto ao papel estratégico desempenhado pelas indústrias de defesa de Rússia e França, bem como dos dilemas que ambos enfrentam por possuírem indústrias de defesa com elevado grau de autossuficiência. Ao longo da Guerra Fria, União Soviética e França desenvolveram amplas indústrias de defesa com o objetivo de minimizar a dependência do fornecimento de armas do exterior. Esta opção levou ambos a construir uma indústria de defesa capaz de fornecer quase todos os produtos militares de que suas Forças Armadas necessitavam. Contudo, com o fim da Guerra Fria, a demanda interna por armamentos nestes dois países foi reduzida e, por esta razão, ambos se viram com indústrias militares cujas capacidades se encontravam além de suas necessidades. Neste sentido, o mercado externo ganhou peso como substituto parcial da demanda interna.

Para além dos *interesses estratégicos* dos dois países, este texto busca analisar *dinâmicas domésticas* capazes de influenciar políticas voltadas para a indústria de defesa e, em particular, para as exportações de equipamentos militares. Tanto na Rússia quanto na França, as questões relacionadas à indústria de defesa estão ligadas às esferas mais elevadas de poder e, por esta razão, grupos a ela ligados gozam de prestígio e influência política. Embora com trajetórias e características bastante distintas, os *siloviki* na Rússia e os integrantes do *corps de l'armement* na França guardam uma semelhança: são grupos políticos influentes pela ligação que possuem com a área de defesa e segurança em seus respectivos países.

Este texto é dividido em três seções, além desta introdução. Na seção 2, analisa-se o caso da Rússia. São discutidos: os efeitos do colapso soviético sobre a indústria de defesa da Rússia; as iniciativas do governo de Boris Yeltsin para a criação de agências estatais voltadas à promoção de equipamentos russos no exterior e à reorganização da indústria bélica; mudanças introduzidas na indústria de defesa e nas formas de se promover os produtos bélicos russos no exterior a partir dos mandatos de Vladimir Putin; e os principais clientes do país, bem como possíveis tendências futuras para a inserção dos produtos militares russos no exterior. Na seção 3, analisa-se o caso da França, discutindo-se: as origens da DGA no contexto da política de autonomia securitária do governo De Gaulle (1959-1969); os impactos do fim da Guerra Fria sobre a indústria de defesa francesa;

o alcance da reforma desta indústria e o fortalecimento da ideia de uma Europa da Defesa no pós-Guerra Fria; o presente das exportações de armamentos do país e de sua indústria de defesa; e perspectivas futuras. Na seção 4, dedicada às considerações finais, discutem-se possíveis lições para o Brasil a partir das experiências da Rússia e da França, destacando-se, ainda, as especificidades dos casos russo e francês. Por fim, encontram-se em anexo dois quadros, que sintetizam as informações presentes no trabalho.

## **2 A INDÚSTRIA DE DEFESA RUSSA E A INTERMEDIÇÃO ESTATAL NAS EXPORTAÇÕES DE EQUIPAMENTOS MILITARES<sup>4</sup>**

### **2.1 A indústria de defesa e as exportações de armas russas no governo Boris Yeltsin**

A compreensão do papel atualmente desempenhado pelas exportações de armamentos russos e pela Rosoboronexport requer uma breve análise do impacto provocado pelo colapso da União Soviética sobre a indústria de defesa da Rússia.

Ao longo da Guerra Fria, o governo soviético desenvolveu uma ampla indústria de defesa, o que permitiu à União Soviética: *i*) manter quase total autossuficiência em termos de produção bélica; e *ii*) apoiar Estados e grupos insurgentes estrangeiros por meio de fornecimentos de armas (Kirshin, 1998a, p. 38-39). Estimativas indicam que o complexo industrial de defesa respondia por cerca de 20% do produto interno bruto (PIB) da União Soviética e absorvia aproximadamente 15% da força de trabalho na indústria do país (Global Security, [s.d.]; Nikoulichev, 1999).

No entanto, o fim do conflito bipolar implicou ampla desmobilização das estruturas de defesa dos países do ex-Pacto de Varsóvia e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), além de ter conduzido ao abandono de programas de modernização militar nestes mesmos países. Embora também tenha ocorrido em outras grandes nações, tal processo se mostrou particularmente profundo no caso da Rússia, em razão de o colapso soviético ter levado o país a uma sucessão de crises políticas e econômicas, as quais implicaram uma queda drástica na disponibilidade de recursos públicos. E se estes, em seu conjunto, eram escassos,

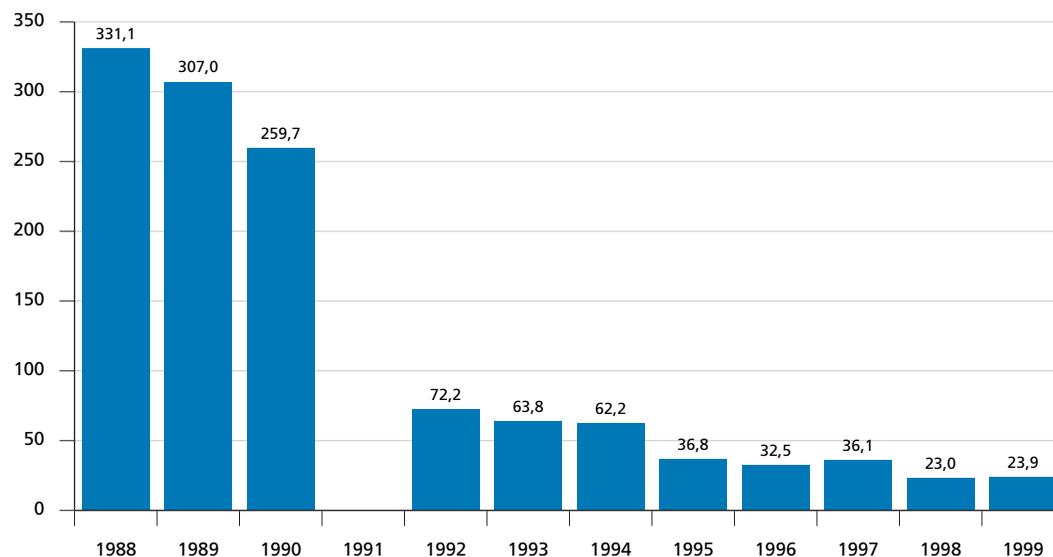
---

4. Versão anterior desta seção foi publicada em Moraes (2013).

a disponibilidade para a área de defesa era ainda menor, em face da priorização atribuída pela política orçamentária ao controle da inflação (Anthony, 1998, p. 35).

Nesse cenário, houve forte redução nos gastos militares russos, conforme se observa no gráfico 1.

GRÁFICO 1  
União Soviética e Rússia: gastos militares (1988-1999)  
(Em US\$ bilhões de 2011)



Fonte: Stockholm International Peace Research Institute – Sipri (2013).

Elaboração do autor.

Obs.: 1. Não há dados para o ano de 1991.

2. Os gastos das demais ex-repúblicas soviéticas não foram somados aos da Rússia para o período pós-soviético, tendo em vista que isto implicaria mudança apenas marginal na tendência de queda nos gastos.

O gasto militar anual russo no período 1992-1994 foi, em média, de US\$ 66,1 bilhões, frente a um gasto de US\$ 299,3 bilhões da União Soviética no período 1988-1990 (redução de 77,9%). Mesmo com a queda acentuada entre os dois períodos, a trajetória de diminuição manteve-se ao longo do restante da década de 1990, atingindo, no período 1997-1999, o valor médio anual de US\$ 27,7 bilhões, 58,1% inferior ao do período 1992-1994 e 90,8% inferior ao do período 1988-1990.<sup>5</sup>

5. Parte desta queda poderia, em tese, ser explicada por mudanças na taxa de câmbio entre o rublo e o dólar norte-americano, sobretudo durante e após a crise financeira russa de 1998. No entanto, ao se considerar os mesmos valores em rublos (constantes), a partir de dados do Banco Mundial, embora se observem diferenças em relação aos valores em dólares, a tendência de queda acentuada permanece a mesma.

Além disso, os recursos para a defesa (já escassos) não foram direcionados de maneira prioritária para a aquisição de equipamentos em razão da necessidade de se manter níveis mínimos de treinamento de pessoal; realizar reformas profundas nas Forças Armadas do país; e efetuar operações de natureza diferente daquelas para as quais o país havia se preparado durante a Guerra Fria, particularmente no Azerbaijão, na Moldávia, no Tadjiquistão e na Chechênia (Anthony, 1998, p. 35). Repentinamente, portanto, a indústria de defesa russa se viu privada de grande volume de recursos públicos destinados à aquisição de equipamentos.

O colapso da União Soviética também provocou a desestruturação nas condições de *oferta* da indústria de defesa. Embora a Rússia detivesse a maior parte da base industrial de defesa da antiga União Soviética, sua dissolução provocou o rompimento das cadeias de valor entre as várias companhias do setor, algumas das quais passaram a estar situadas em países diferentes (Anthony, 1998, p. 13). Parte da produção realizada na União Soviética dependia, ainda, de cadeias de valor que abrangiam países da Europa Oriental nos quais o colapso dos regimes comunistas provocou, igualmente, o seu rompimento (Nikoulichev, 1999). Ademais, ao longo da década de 1990, não ocorreram esforços de modernização das plantas industriais de defesa na Rússia, e, ao final da década, a maior parte das plantas encontrava-se em estado de deterioração (Nikoulichev, 1999). Por fim, as perspectivas ruins para a produção industrial de defesa acarretaram uma “fuga de cérebros” do setor em direção a empresas no exterior ou ao setor privado russo (Global Security, [s.d.]; Nikoulichev, 1999). Houve, portanto, um rompimento não apenas da *demand*a interna por armamentos, mas da capacidade industrial para sua *oferta*.

A indústria de defesa russa sofreu também impactos oriundos de mudanças no contexto internacional. Ao longo dos anos 1990, houve queda significativa no volume mundial de importações de equipamentos militares, 36,3% menor no período 1990-1999 em comparação ao período 1980-1989.<sup>6</sup> Embora isto tenha afetado outros grandes exportadores de equipamentos militares (Estados Unidos, Reino Unido, França, Alemanha, entre outros), a Rússia sofreu de forma mais severa as consequências desta mudança, pelas seguintes razões: *i*) o fim dos regimes comunistas no Leste Europeu, região de clientes importantes para

---

6. Fonte: Sipri.

a União Soviética, levou ao colapso de suas instituições nacionais, provocando uma queda drástica na produção de riqueza e na disponibilidade de recursos públicos, com a conseqüente diminuição dos seus gastos em defesa e das importações de equipamentos militares;<sup>7</sup> *ii*) após a dissolução do Pacto de Varsóvia e o fim dos regimes comunistas, teve início um processo de aproximação/integração entre a OTAN e países do Leste Europeu, alterando a percepção destes últimos em relação às suas principais ameaças externas e diminuindo a sua propensão em adquirir armamentos russos (Kobrinskaya e Litavrin, 1998, p. 182-187); *iii*) a política pró-Occidental da Rússia no início dos anos 1990, particularmente em relação aos Estados Unidos, levou o país a cancelar acordos internacionais (entre os quais o chamado Acordo Criogênico)<sup>8</sup> e a aprovar, no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), embargos de armas contra o Iraque e a Líbia (Stratfor, 2000a; Makienko, 2012), respectivamente segundo e quarto clientes da União Soviética no período 1980-1989;<sup>9</sup> *iv*) o *status* da Rússia como fornecedora confiável de produtos e tecnologias estratégicas passou a ser questionado, em função da perspectiva de que o país poderia não ser capaz de manter a produção de partes sobressalentes e de prestar outros serviços de pós-venda; e *v*) ex-repúblicas soviéticas passaram a se desfazer de parte de seus arsenais por meio de vendas externas, particularmente a Ucrânia e a Bielorrússia, reduzindo o mercado potencial para as armas russas.

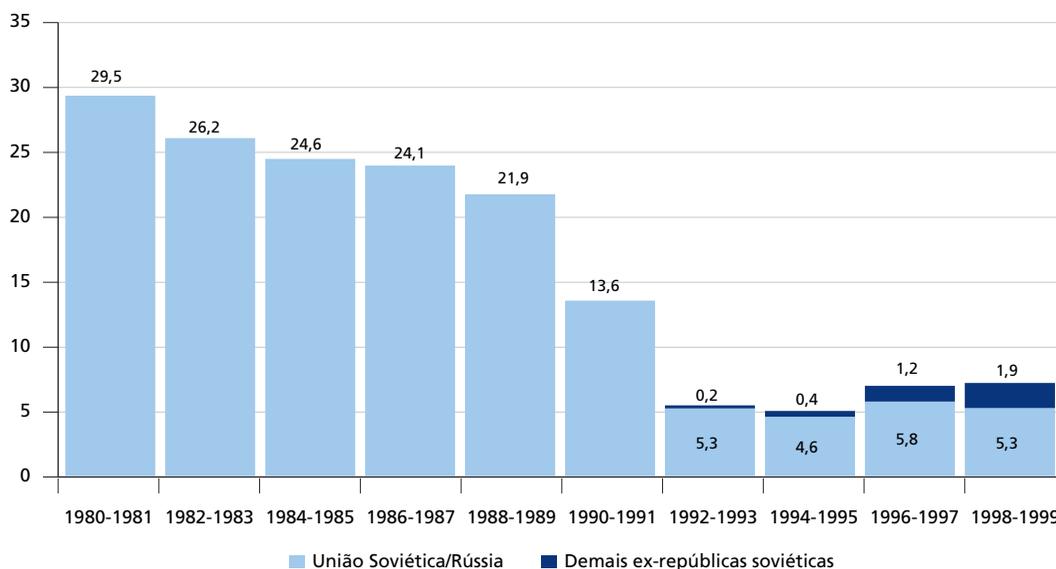
Estes fatores provocaram, em conjunto, uma queda substancial nas transferências externas de armas do país, conforme se observa no gráfico 2.

7. Nos anos de 1991 e 1992, o PIB de alguns dos países do Leste Europeu diminuiu nos seguintes percentuais (acumulados): Romênia - 20,6%; Eslováquia - 20,3%; Bulgária - 15,1%; Hungria - 14,6%; República Tcheca - 12%; e Polônia - 4,7%. Fonte: Banco Mundial.

8. A Rússia havia se comprometido a fornecer tecnologia de motores criogênicos de foguetes para a Índia, a serem utilizados em atividades espaciais. No entanto, por pressão norte-americana, o acordo foi cancelado (Ramashandran, 1996, p. 266; Bakshi, 2006, p. 450).

9. Fonte: Sipri.

GRÁFICO 2  
**Transferências de equipamentos militares da União Soviética, da Rússia e das demais ex-repúblicas soviéticas (1980-1999)<sup>1</sup>**  
 (Em US\$ bilhões de 2011)



Fonte: Sipi.

Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> Médias anuais dos biênios.

Obs.: 1. Os dados originais estavam expressos em preços constantes de 1990. Foi feita a atualização até 2011, com base no Consumer Price Index – All Urban Consumers (CPI-U) dos Estados Unidos, segundo o qual a inflação no período 1990-2011 foi de 72,1%.

2. Neste período não ocorreu nenhuma transferência de equipamentos militares entre a Rússia e as demais ex-repúblicas soviéticas.

As transferências de equipamentos russos, que já atravessavam processo de queda ao longo dos anos 1980, sofreram diminuição mais acentuada nos anos 1990: o acumulado diminuiu 78,4% ao se comparar os períodos 1982-1989 e 1992-1999. Se forem incluídas as demais quatorze ex-repúblicas soviéticas na comparação, o percentual de diminuição foi ligeiramente menor, da ordem de 74,3%.<sup>10</sup> Isto decorreu, especialmente, do volume relativamente alto das transferências de Ucrânia (oitava no mundo no período 1992-1999) e Bielorrússia (15<sup>a</sup> no mundo no mesmo período). Em comparação, as vendas externas dos países que, juntamente com a União Soviética, haviam estado entre os cinco maiores exportadores de armamentos no período 1982-1989, reduziram-se em percentuais inferiores entre os mesmos períodos, ou, mesmo, ampliaram-se: nos Estados Unidos, houve ampliação de 7,2%; na Alemanha, redução de 1,8%; na França, diminuição de 39,1%; e, no Reino Unido, redução de 42,3%.<sup>11</sup>

10. Os percentuais que aparecem em Moraes (2013) são distintos. Os dados corretos são os que aparecem neste parágrafo.

11. Fonte: Sipi.

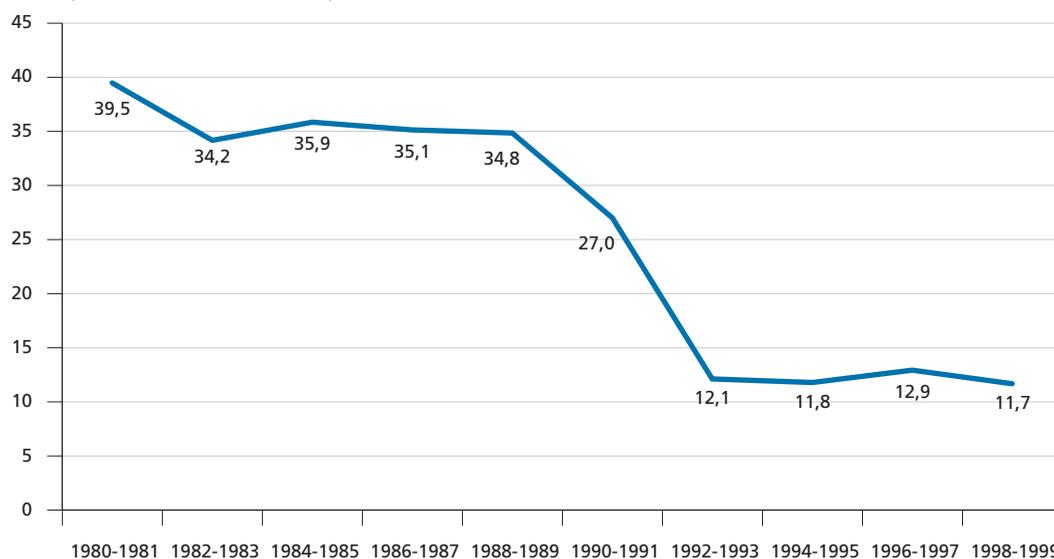
Esse novo contexto, de queda nos gastos militares russos, desorganização da produção industrial de defesa, diminuição na demanda mundial por equipamentos e, particularmente, de redução na demanda por armamentos russos, levou a uma profunda contração da produção de armas no país, a qual se estima ter diminuído 67,5% entre 1991 e 1993 (Denezhkina, 1998, p. 131) e 90% entre 1991 e 1997 (Bystrova, 2011, p. 13). Entre 1991 e 1995, estima-se ainda que o número de trabalhadores do setor tenha diminuído de 6,1 milhões para 2,5 milhões (Sergounin e Subbotin, 1999, p. 5). Isto impôs sobre o Estado russo a necessidade de revisão das políticas de transferência de armamentos da antiga União Soviética e das praticadas nos primeiros anos do governo Yeltsin.

Durante a Guerra Fria, a União Soviética havia fornecido armas para o exterior baseando-se, em grande medida, em critérios políticos. No entanto, com a queda nos gastos militares na Rússia nos anos 1990, o mercado externo passou a ter maior importância relativa, ainda que este tenha se encolhido ao longo da década. Os ganhos oriundos das exportações tornaram-se essenciais para a manutenção da viabilidade econômica das empresas de defesa do país. Por esta razão, o novo Estado russo, após os primeiros anos do governo Yeltsin, passou a atribuir maior importância relativa aos critérios econômicos nas suas vendas externas de armas. Caso contrário, o número de clientes potenciais seria diminuído, e o colapso de sua indústria de defesa se tornaria mais provável (Blank, 1997, p. 1-4; Stone, 1997, p. 83; Litavrin, 1998, p. 114-115; Kobrinskaya e Litavrin, 1998, p. 183; Sergounin e Subbotin, 1999, p. 5; Basu, 2000; O'Prey, 2001, p. 397-398, Makienko, 2012).

A partir dessa perspectiva, foi criada, em 1993, a *trading* estatal Rosvooruzhenie, com a tarefa de assumir o controle das atividades de *marketing*, financiamento, venda e entrega de equipamentos militares russos no exterior (Stone, 1997, p. 80; Kortunov, 1998, p. 103; Basu, 2000). A fim de racionalizar o processo, a empresa passou a ter controle exclusivo sobre as exportações de armas, centralizando atribuições até então distribuídas entre três agências: *i*) Oboroneksport, responsável pelas vendas de equipamentos e pelo respectivo suporte; *ii*) Ministério das Relações Econômicas Exteriores, responsável pelas produções sob licença e entrega de equipamentos; e *iii*) Spetsvneshtekhnika, responsável pelo gerenciamento de programas de assistência técnica no exterior (Stone, 1997, p. 80).

A avaliação das atividades da Rosvooruzhenie feita por Stone (1997, p. 85) foi a de que a empresa estava sendo efetivamente capaz de expandir sua participação em mercados tradicionais e de ingressar em novos. De fato, as vendas no período 1996-1999 se ampliaram em 13,7% em relação ao período 1992-1995. No entanto, conforme se observa no gráfico 3, ao se comparar as transferências russas em relação ao total mundial, a expansão não foi significativa.

GRÁFICO 3  
Transferências de equipamentos militares da Rússia (1980-1999)  
(Em % sobre o total mundial)



Fonte: Sipri.  
Elaboração do autor.

Em 1997, o governo russo optou por romper o monopólio da Rosvooruzhenie, descentralizando parte das atividades até então desempenhadas pela empresa. Este processo ocorreu, segundo Sergounin e Subbotin (1999, p. 57), por pelo menos dois fatores: *i*) escândalos envolvendo integrantes da Rosvooruzhenie, do Comitê Estatal de Política Técnica-Militar (*Gosudarstvennyy Komitet Voenno-Tekhnicheskoy Politike* – GKVTP) e outras autoridades do governo; e *ii*) o descontentamento de empresas de defesa com o caráter centralizador do sistema. Acerca deste último fator, há que se destacar que o pagamento de parte significativa dos equipamentos por clientes externos era realizado por meio de produtos – e não de moeda forte. Contudo, a Rosvooruzhenie recebia suas comissões sempre em moeda forte, enquanto o retorno para as empresas era feito parte em moeda forte, parte em bens (Sergounin e Subbotin, 1999, p. 66).

No processo de descentralização, duas entidades foram criadas: *i*) a Promexport, para negociar vendas de equipamentos militares russos usados, assim como para prover suporte pós-venda; e *ii*) a Russian Technologies, para negócios envolvendo transferências de tecnologias russas (Litavrin, 1998; Sergounin e Subbotin, 1999, p. 59; Arms Control Association, 2000; Kozlov, 2000). A Rosvooruzhenie manteve sua existência, com a atribuição de realizar negócios referentes às vendas de equipamentos novos. Além disso, facilitou-se o processo para que empresas pudessem, individualmente, celebrar acordos externos de fornecimento de equipamentos, sendo que, em 1998, quinze companhias possuíam tal autorização (Sergounin e Subbotin, 1999, p. 59).

Todo este processo de criação, agrupamento e divisão de agências, a partir do fim da Guerra Fria, indica uma “tensão” entre processos de centralização e dispersão no controle estatal sobre a produção de defesa e as vendas externas do setor. É difícil afirmar em que medida as decisões sobre o tema decorreram de interesses estratégicos do país, de disputas interburocráticas ou de pressões das empresas. Há algumas evidências, no entanto, de que tais disputas e pressões exerceram influência.

A fim de defender seus interesses, as empresas do setor de defesa criaram, em 1992, a Liga de Assistência às Empresas de Defesa, que manteve relações estreitas com autoridades do governo russo ao longo dos anos 1990 (Sergounin e Subbotin, 1999, p. 24). Como mencionado, a demanda por equipamentos teve uma séria contração ao longo do governo Yeltsin, afetando negativamente as empresas do setor. Soma-se a este processo o fato de que o Estado russo nem sempre possuía condições financeiras de arcar com o pagamento de equipamentos demandados e efetivamente produzidos: no final de 1995, as dívidas do governo russo com as empresas totalizavam aproximadamente RUB 11 trilhões (aproximadamente US\$ 5 bilhões em valores de 2011) (Sergounin e Subbotin, 1999, p. 16).<sup>12</sup> Empresas do setor também se mostraram insatisfeitas com a política de centralização adotada a partir da criação da Rosvooruzhenie (Kirshin, 1998b, p. 119; Sergounin e Subbotin, 1999, p. 61). Desta forma, as sucessivas alterações na política industrial de defesa e na política de exportações de equipamentos do país ao longo dos anos 1990 parecem ter decorrido, em parte, de disputas entre diferentes agências e de pressões exercidas por empresas do setor, representadas, muitas vezes, por autoridades do próprio governo.

12. Entre dezembro de 1995 e dezembro de 2011, a inflação na Rússia foi de 1.285,5% – pelo índice de preços ao consumidor do país. O valor foi atualizado para rublos de 2011 (RUB 152,25 bilhões) e convertido para dólares norte-americanos, conforme a taxa de câmbio média entre as duas moedas para o ano de 2011.

Frente a um cenário de desorganização, instabilidade e escândalos, que enfraqueceu a reputação russa como fornecedora de armamentos (Sergounin e Subbotin, 1999, p. 69), Vladimir Putin, já como primeiro-ministro, passou a liderar a reforma do setor. Este é o tema tratado na próxima subseção.

## 2.2 A emergência dos *siloviki*, a criação da Rosoboronexport e a expansão das exportações de armamentos russos

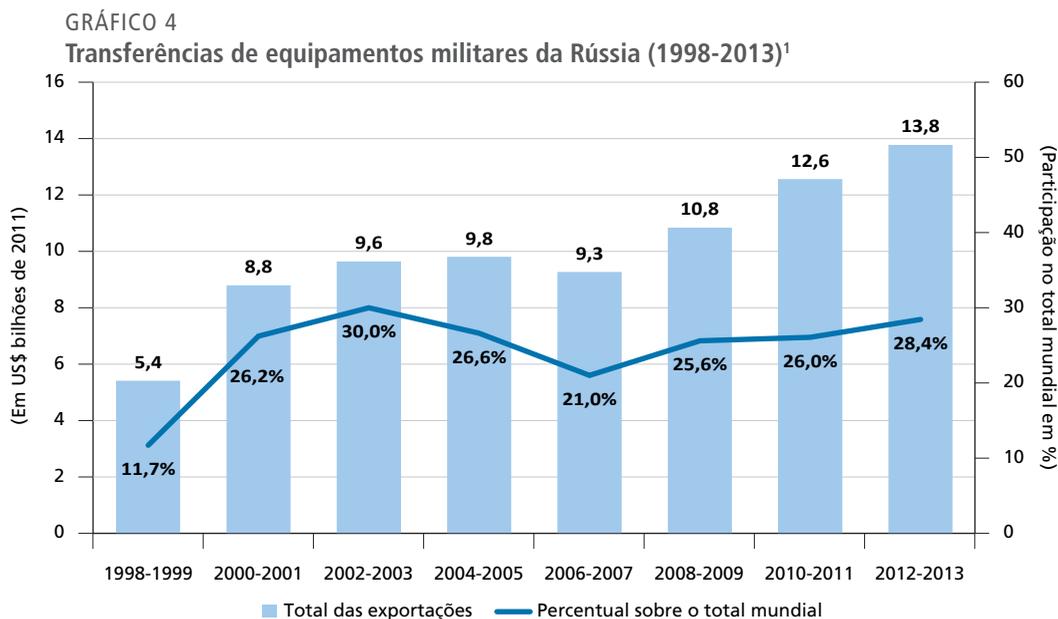
Vladimir Putin, ainda como primeiro-ministro/presidente interino (agosto de 1999 a maio de 2000), iniciou a implementação de algumas medidas destinadas a fortalecer a indústria de defesa russa e a ampliar as vendas externas de seus produtos. Uma das primeiras ações foi nomear Sergei Chemezov, homem de sua confiança, para exercer o cargo de diretor geral da Promexport. No mesmo sentido, no início de 2000, a Russian Technologies foi transformada em uma afiliada da Rosvooruzhenie e, em novembro do mesmo ano, a Rosvooruzheniye e a Promexport foram fundidas, originando a Rosoboronexport, na qual Sergei Chemezov assumiu o cargo de primeiro vice-diretor geral. Retomava-se, assim, a centralização das vendas externas de equipamentos militares, mas em um contexto distinto, no qual passaram a ser adotadas políticas de fortalecimento do Estado russo.

Deve-se destacar que, a partir do primeiro mandato presidencial de Putin, o governo russo se equilibrou principalmente sobre dois grupos: *i*) os *siloviki*, integrantes ou ex-integrantes de instituições da área de defesa e segurança, sobretudo de inteligência, destacando-se as figuras de Igor Sechin e Sergei Ivanov; e *ii*) os *civiliki*, um grupo de corte liberal e pró-ocidental, composto por juristas, empresários e economistas ligados ao ex-prefeito de São Petersburgo, Anatoly Sobchak (Stratfor, 2009a; 2009b; 2012a). Foi este sistema, exercido por meio do partido Rússia Unida, que viabilizou o governo Putin do ponto de vista político (Stratfor, 2009a). Este equilíbrio manifestou-se, entre outras formas, por meio da repartição de poder entre os grupos: entre as principais áreas controladas pelos *siloviki* estiveram as de defesa, inteligência e petróleo, enquanto os *civiliki* possuíam domínio sobre os setores financeiro e de gás natural (Stratfor, 2009a; Segrillo, 2011, p. 144).

Este equilíbrio também permitiu que o governo russo ampliasse o controle sobre setores econômicos considerados estratégicos, como os de aviação, construção naval, defesa, energia e nanotecnologia. A criação de empresas “campeãs nacionais”, competitivas

internacionalmente, inscreveu-se nesta política. Tais empresas surgiram por meio da chamada corporatização, a qual consistiu no agrupamento de companhias – antes independentes – em uma grande estrutura corporativa, sob a forma de *holdings* controladas pelo Estado e verticalmente integradas (IISS, 2012a, p. 190). Atualmente, a maior das “campeãs nacionais” é a Rostekhnologii (Rostec), criada em 2007. No final de 2011, a empresa controlava cerca de seiscentas empresas e instituições de pesquisa (das quais 330 na área de defesa), subagrupadas em 25 *holdings* e empregando aproximadamente 600 mil pessoas. Com a sua criação, a Rosoboronexport passou a estar sob sua subordinação, e Sergei Chemezov tornou-se o diretor-geral da Rostekhnologii (IISS, 2012a, p. 190).

A ascensão ao poder de Putin e a criação da Rosoboronexport foram acompanhadas por expressiva ampliação das vendas externas de equipamentos russos, conforme se observa no gráfico 4.



Fonte: Sipi.

Elaboração do autor.

Nota: <sup>1</sup> Médias anuais dos biênios.

Obs.: os dados originais estavam expressos em preços constantes de 1990. Foi feita a atualização até 2011, com base no CPI-U dos Estados Unidos, segundo o qual a inflação no período 1990-2011 foi de 72,1%.

As vendas no período 2000-2007 foram 76,7% superiores às do período 1992-1999. Comparando-se os biênios 1998-1999 e 2012-2013, a expansão foi de 171,4%. Houve, ainda, elevação substancial na *participação* no total mundial: de 12,1% no período 1992-1999 para 25,5% no período 2000-2007, com vendas que, nos anos de 2001, 2002 e 2013, foram superiores às realizadas pelos Estados Unidos.

Observa-se no gráfico 4 que, mesmo a partir da crise internacional iniciada em 2008, a Rússia foi capaz de aumentar sua participação no mercado internacional de armamentos, atingindo, no biênio 2012-2013, um percentual que não se verificava desde os anos 1970. E, em função da queda nos preços das *commodities* após o início da crise (o que impactou severamente a economia russa), as exportações de equipamentos militares passaram a ter maior peso na produção industrial e na balança comercial do país, o que contribuiu para ampliar a força da Rosoboronexport.

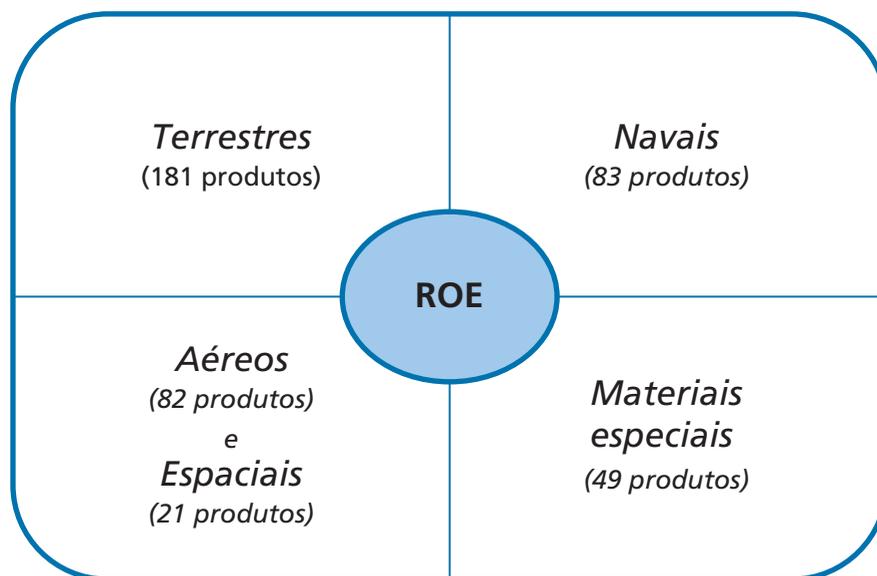
Atualmente, a oferta de produtos da Rosoboronexport é ampla. No catálogo da companhia são oferecidos 416 itens, assim distribuídos: 82 na categoria de material aéreo, incluindo aeronaves de asa fixa/rotativa, mísseis, foguetes, bombas e sistemas de treinamento; 83 na categoria de material naval, incluindo submarinos, navios de superfície, mísseis, radares e sistemas de defesa costeira; 181 na categoria de material terrestre, incluindo blindados, mísseis, peças de artilharia, morteiros, armamento leve, munições e simuladores; e 49 na categoria de materiais especiais, voltados ao enfrentamento do terrorismo, do crime organizado e da pirataria. A companhia oferece, ainda, 21 itens na categoria de tecnologias espaciais, incluindo veículos lançadores, radiotelescópios e sistemas de paraquedas.<sup>13</sup>

A oferta de tão ampla variedade de itens torna a empresa capaz de atender não apenas a pedidos de materiais específicos. Possibilita propor soluções integradas para certos problemas de segurança, ao mesmo tempo em que fornece o produto/serviço propriamente dito, como ilustrado na figura 1.

---

13. Fonte: Rosoboronexport. Disponível em: <<http://www.roe.ru/mmc/index.html>>.

FIGURA 1  
Possibilidades de oferta de “soluções de segurança”



Elaboração do autor.

Para além da oferta de “soluções de segurança”, o governo russo negocia com potenciais clientes pacotes mais amplos, incluindo garantias contratuais, financiamentos atrativos, seguros, flexibilidade nos pagamentos e benefícios de outra natureza, ou seja, um “pacote” que pode tornar o negócio mais atraente em comparação às propostas de outros concorrentes. A oferta destes “pacotes” ganhou importância nos anos 2000; e os sucessos na assinatura de contratos, particularmente com China e Índia, derivou, em parte, deste fator (Grimmett e Kerr, 2012, p. 8-9). Nos parágrafos seguintes, analisam-se alguns dos elementos que compõem estes “pacotes”.

As possibilidades de financiamento são comumente oferecidas em conjunto com a carteira de produtos, elemento importante na competição por contratos internacionais. Este fator foi destacado pelo presidente Putin no início de 2013, embora, ao mesmo tempo, ele tenha afirmado a necessidade de os financiamentos se basearem em critérios *de mercado* – e não em *ideologia*, como se fazia no período soviético (RIA Novosti, 2013). Quanto a este aspecto, a Rosoboronexport trabalha em conjunto com diversas instituições de crédito russas, como os bancos estatais Vneshtorgbank (VTB) e Novikombank (Global Security, [s.d.]; Novikombank, 2012, p. 3). No caso deste último, a Rostec é a principal acionista do banco (17,6% das ações) (Rostec, 2013) e, por esta mesma razão, o seu conselho de

administração é presidido por Sergei Chemezov (Novikombank, 2012, p. 2). Muito embora os contratos de financiamento deste tipo sejam, quase sempre, sigilosos, há alguns indícios de que as taxas de juros cobradas por instituições russas são inferiores às de outros países, como destacou o ministro da Defesa da Indonésia ao justificar, em 2006, a escolha de equipamentos russos em um contrato de armamentos (ENAAT, 2006, p. 18-19).<sup>14</sup> A Rosoboronexport geralmente demanda que parte do valor do contrato seja pago antecipadamente pelo comprador, com o restante sendo financiado. Como exemplo, em uma venda de sistemas de mísseis de defesa aérea S-300 para o Irã, no valor total de US\$ 800 milhões, o pré-pagamento foi da ordem de US\$ 167 milhões, equivalente, portanto, a cerca de 20% do valor do contrato.<sup>15</sup>

A Rosoboronexport também facilita a provisão de seguros para a realização dos negócios, protegendo as empresas do país (e a si própria) em face do elevado grau de risco financeiro e político de certos negócios de equipamentos militares. Neste âmbito, destacou-se, inicialmente, a atuação da seguradora Russian Insurance Company, empresa de capital aberto controlada pela própria Rosoboronexport a partir de 2002 (Evans, 2003, p. 547). A esta se somou, em período mais recente, a Export Insurance Agency of Russia (EXIAR), agência oficial de crédito e seguros do país, criada em 2011 (Novikombank, 2012, p. 4).

Além de financiamentos e seguros, as negociações de contratos de produtos e serviços militares podem abranger condições alternativas de pagamento, incluindo pagamentos *não financeiros*, como o realizado pelo governo da Argélia, que concedeu licenças de exploração de hidrocarbonetos no país para empresas russas como parte do pagamento por equipamentos russos (Gentile, 2006; Mitchell, 2009, p. 7). Outro caso ocorreu em contratos assinados em 1995 e 2002 com a Coreia do Sul, que “pagou” parte dos equipamentos por meio da anulação de dívidas da Rússia junto ao país.<sup>16</sup>

---

14. Ele mencionou que as taxas anuais russas situavam-se entre 5,6% e 5,8% ao ano, enquanto as de países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) eram em torno de 8% ao ano. Ver também Stratfor (2000b).

15. Após a assinatura do contrato, o governo russo suspendeu as entregas em razão da Resolução nº 1.929 do CSNU, de junho de 2010, que impôs um conjunto de sanções ao Irã (Kessler e Richburg, 2010; BBC News, 2010). Noticiou-se, inclusive, que o governo russo devolveria o pré-pagamento ao governo iraniano (Tehran Times, 2011). No entanto, em setembro de 2013, foi veiculado que a execução do contrato teria sido retomada, com o governo da Rússia tendo supostamente anunciado que as entregas dos equipamentos (ou de um modelo similar) viriam a ocorrer no futuro próximo (Lulko, 2013).

16. Neste período foram assinados dois grandes contratos com a Coreia do Sul, o primeiro em 1995 e o segundo em 2002, denominados, respectivamente de Bul Gom 1 e 2. Em ambos, a anulação de dívidas russas foi uma das formas de pagamento previstas. No caso do Bul Gom 2, do valor total de US\$ 534 milhões, US\$ 267 milhões referiram-se ao pagamento de dívidas. Fonte: Sipri.

O governo russo negocia, ainda, acordos de *offset*, cuja importância cresceu em todo o mundo após o fim da Guerra Fria, no bojo da maior competição por contratos internacionais de equipamentos militares. Estes ocorrem, basicamente, em duas modalidades: diretos e indiretos. Os *offsets* diretos consistem em compensações referentes ao próprio objeto das aquisições. No caso da Rússia, são comuns as possibilidades de: produção de parte dos armamentos, sob licença, no país comprador, tal como na instalação de unidades de fabricação de fuzis e munições na Venezuela (Theis, 2010); ou transferência de tecnologia, como no acordo com a Índia para o desenvolvimento da aeronave de caça de quinta geração PAK FA (Farley, 2012). Os *offsets* indiretos abrangem as compensações que não se referem ao objeto das aquisições. Um exemplo, no caso da Rússia, foi um acordo de compra de óleo de palmeira da Malásia, no valor de US\$ 270 milhões, como compensação parcial a um acordo de fornecimento de dezoito aeronaves de caça Su-30, no valor de US\$ 900 milhões (Stratfor, 2003).<sup>17</sup> Neste mesmo contrato, o governo russo se comprometeu, ainda, a transferir tecnologia espacial para a Malásia e a treinar um cosmonauta do país, também exemplos de *offsets* indiretos.<sup>18</sup>

Embora a centralidade da Rosoboronexport tenha sido a política dominante desde a sua criação, a empresa não responde pela totalidade das vendas externas, visto que aproximadamente 20% são realizadas pelas próprias empresas (Rosoboronexport, [s.d.]). Estes negócios, contudo, referem-se quase sempre às atividades de pós-venda, um calcanhar de aquiles histórico para as exportações de armas russas. Como o sistema de aquisições de partes e componentes (parte essencial dos serviços pós-venda) foi historicamente menos ágil que o do seu principal concorrente – o Foreign Military Sales (FMS), dos Estados Unidos –, o governo Putin emitiu decreto, em 2002, autorizando que algumas empresas realizassem estes negócios sem necessidade de intermediação. O processo foi facilitado pelo fato de tais contratos serem menos atraentes para a Rosoboronexport, em razão de sua menor lucratividade (Mitchell, 2009, p. 12-13). Em maio de 2013, foi anunciado que todas as empresas da *holding* Rostekhnologii teriam autonomia para, individualmente, negociar serviços de pós-venda e fornecimento de itens sobressalentes (Jane's, 2013a).

Outro aspecto é que a exportação de armas russas permaneceu pautada por critérios predominantemente econômicos (Brooks e Wohlforth, 2005, p. 86-87; Grimmett e Kerr, 2012, p. 8-10). Declaração feita pelo diretor-geral da empresa, Sergei Chemezov, demonstra esta perspectiva:

17. Alguns destes pontos são explorados na próxima subseção.

18. Fonte: Sipri.

Não tenhamos nenhuma ilusão: se nós pararmos de exportar armamentos, alguém o fará [...]. O comércio de armas é muito rentável para o mundo se abster dele. Felizmente, a Rússia entendeu isso. O período do romantismo democrático transformou-se em um período de pragmatismo empresarial (Bullough, 2006, tradução nossa).<sup>19</sup>

A existência de *metas de exportação* de armamentos também indica a maior importância atribuída aos aspectos econômicos. Em 2012, por exemplo, a meta foi de aproximadamente US\$ 13,5 bilhões (Jane's, 2013b).

Tal perspectiva não exclui a possibilidade de que armas russas sejam transferidas para o exterior a partir de critérios políticos. Isto ocorreu, por exemplo, em fornecimentos feitos para a Armênia e para as regiões separatistas da Transnístria, Abkhazia, Ossétia do Sul e Nagorno-Karabakh (Malek, 2004, p. 289-290). E é a perspectiva dominante para a manutenção do fornecimento de equipamentos militares para a Síria, no bojo da guerra civil no país (2011-) (Rosenberg, 2012).<sup>20</sup> Não se deve ainda descartar a possibilidade de que vendas motivadas primordialmente por critérios econômicos tenham externalidades positivas ou negativas no âmbito político. Contudo, embora o aspecto político seja dominante em alguns casos, ao se observar o conjunto das vendas de armas russas, a dimensão econômica predomina (Trenin, 2013).

### 2.3. Principais clientes da indústria de defesa russa e perspectivas futuras para suas vendas externas

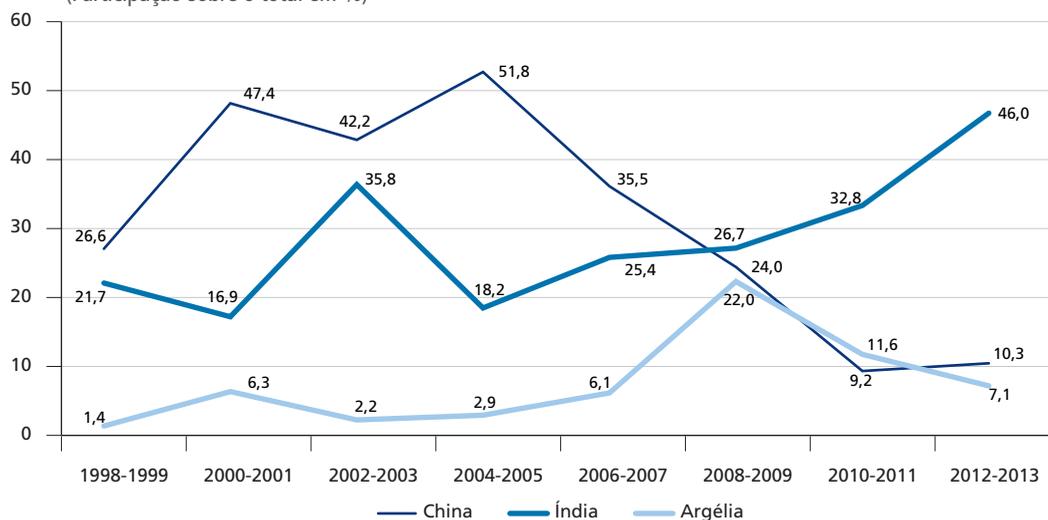
O esforço conduzido pela Rosoboronexport tem sido direcionado tanto para a manutenção/ampliação da participação em mercados tradicionais como na busca por novos mercados, objetivo explicitado pelo presidente Putin (Grinkevich, 2012; The Voice of Russia, 2012). Esta mudança torna-se essencial em um contexto no qual a China reduziu sua participação no total das transferências de armas russas, conforme se observa no gráfico 5, em que aparecem os três principais clientes russos no período 1998-2013.

---

19. A tradução foi feita a partir de versão em inglês publicada em Bullough (2006). A reprodução feita na referência refere-se ao trecho de uma entrevista que Sergei Chemezov concedeu à revista de negócios russa *Itogi* em 2006. A entrevista original (em russo) encontra-se disponível em: <<http://www.itogi.ru/archive/2005/44/62260.html>>.

20. Mesmo no caso da Síria foi possível observar a importância atribuída aos aspectos econômicos das vendas de armas quando, em agosto de 2013, parte das remessas de equipamentos para o país foi adiada, após problemas relacionados a atrasos nos pagamentos (Stratfor, 2013c).

GRÁFICO 5  
Principais clientes das transferências de equipamentos militares da Rússia (1998-2013)  
(Participação sobre o total em %)



Fonte: Sipri.  
Elaboração do autor.

Observa-se que, na primeira metade dos anos 2000, houve concentração de vendas para China e Índia, cuja soma chegou a representar 78% do mercado externo para a Rússia. Na segunda metade da década, contudo, ocorreu queda acentuada nas aquisições feitas pela China: enquanto, no biênio 2004-2005, o país respondeu por 51,8% das transferências de armas russas, no biênio 2012-2013 o percentual foi de 10,3%.

A redução global das aquisições chinesas (ou seja, não somente das aquisições realizadas junto à Rússia), entre os biênios 2004-2005 e 2012-2013, foi de 53,5%. Entre as razões para tal queda se destacaram: a crescente produção industrial militar na China, capaz de suprir parcela maior das necessidades das Forças Armadas do país (Grimmett e Kerr, 2012, p. 9-10); e a relutância da Rússia em fornecer ao país armamentos de alta tecnologia, sobretudo após a confirmação de que a China havia praticado engenharia reversa na aeronave de caça Su-27SK (atribuindo-lhe a designação de J-11B) (Stratfor, 2013a).

As perspectivas para o futuro próximo, contudo, parecem um pouco mais promissoras. Destacou-se um acordo bilateral celebrado em março de 2013, no qual a Rússia concordou em fornecer à China equipamentos de alta intensidade tecnológica. Entre os itens do contrato estiveram: o fornecimento de 24 aeronaves de caça Su-35 e quatro submarinos diesel-elétrico da classe Lada; e a manutenção da cooperação para o desenvolvimento dos mísseis terra-ar de longo alcance S-400, dos motores turboélice 117S, das aeronaves de transporte Il-476, e das

aeronaves de reabastecimento aéreo Il-78 (Stratfor, 2013a; 2013b; 2013d). Ainda assim, embora as perspectivas sejam mais promissoras que as verificadas desde 2010, o mercado chinês tende a se encolher, em função do progressivo domínio tecnológico pelo país dos diversos segmentos que compõem uma indústria de defesa moderna. Além disto, a preocupação quanto a procedimentos de engenharia reversa se mantém, não apenas em função do fortalecimento militar chinês (o que, no longo prazo, preocupa o governo russo), mas da possibilidade de que a China se torne uma competidora da Rússia no mercado internacional de equipamentos militares (Stratfor, 2013a; Grinkevich, 2013).

As vendas para a Índia diminuíram entre os biênios 2002-2003 e 2004-2005, mas tal queda foi seguida por uma recuperação, compensando parcialmente a redução das compras chinesas. As perspectivas futuras, contudo, parecem também menos promissoras. Embora, provavelmente, a Rússia venha a se manter como importante fornecedora de armas para o país, o governo indiano tem buscado diversificar seus fornecedores. Entre as evidências desta mudança está o anúncio de que a concorrência destinada à aquisição de 126 aeronaves de caça havia sido vencida pelo modelo francês Dassault Rafale, no valor total de US\$ 10,5 bilhões, um duro revés para a aeronave russa MiG-35 (Pravda, 2011; The Times of India, 2013; Grimmett e Kerr, 2012, p. 15). Em outras concorrências internacionais, equipamentos russos também foram derrotados, por exemplo: na aquisição de 22 unidades do helicóptero de ataque AH-64D Apache, produzido pela norte-americana Boeing, com valor aproximado de US\$ 600 milhões, em detrimento do modelo Mi-28N, da empresa russa Mil (RIA Novosti, 2011); na aquisição de quinze helicópteros de transporte CH-47F Chinook, também da Boeing, em um negócio de US\$ 1,4 bilhão, derrotando o modelo Mi-26T2, igualmente produzido pela Mil (RIA Novosti, 2011); e na aquisição de seis aeronaves de transporte e reabastecimento Airbus A330, no valor aproximado de € 1 bilhão, vencendo o modelo russo Ilyushin Il-78MK (Airbus Military, 2013).

Deve-se destacar, ainda, o aprofundamento das relações entre Índia e Estados Unidos nos campos da segurança internacional e de questões nucleares: em 2006, os dois países assinaram acordo de cooperação destinado ao aproveitamento da energia nuclear para fins pacíficos. E, desde 2010, o governo norte-americano tem expressado apoio à demanda indiana por um assento permanente no CSNU.

A expansão para novos mercados pode ser observada nas vendas para a Argélia, o terceiro cliente russo no período 1998-2013. Nota-se, no gráfico 5, como este país foi

capaz de compensar parcialmente a queda das aquisições da China, chegando a responder por 22% do total das transferências russas no período 2008-2009. Na assinatura dos contratos, acordou-se que o “pagamento” pelos armamentos seria feito, em parte, pela concessão de direitos de exploração de hidrocarbonetos no país em favor de empresas russas, incluindo a Lukoil (petróleo) e a Gazprom (gás natural) (Gentile, 2006; Mitchell, 2009, p. 7), demonstrando o caráter flexível do governo russo em negociações envolvendo armamentos. As perspectivas para o mercado argelino, contudo, são também menos promissoras, tendo em vista que o governo nacional tem buscado diversificar seus fornecedores (sobretudo na aquisição de meios aéreos), entre os quais, em futuro próximo, provavelmente se destacarão Estados Unidos, África do Sul e países da Europa Ocidental (Jane’s, 2012b).

Cabe ainda analisar, brevemente, o caso da Venezuela, o quarto importador de armamentos da Rússia no período 2006-2013 (6,1% das aquisições), após China, Índia e Argélia. Com um histórico relativamente modesto de importações de equipamentos militares, o país tornou-se, neste período, o 13º importador do mundo e o maior da América Latina. Das suas aquisições externas, a Rússia foi a principal fornecedora, respondendo por 77,2% das importações venezuelanas. Os acordos de fornecimento abrangeram diversas categorias de equipamentos<sup>21</sup> e, além dos equipamentos propriamente ditos, o governo russo se comprometeu a produzir parte da encomenda na Venezuela, abrangendo fuzis AK-103 e munições 7,62 mm. As perspectivas para novas vendas, contudo, não são promissoras. Sergei Chemezov destacou que o mercado venezuelano de armamentos encontra-se saturado e que, por esta razão, não se vislumbra para o futuro próximo a assinatura de acordos significativos (Sorokin, 2013). Destaca-se também a menor capacidade do governo do país de realizar negócios de aquisição de equipamentos em razão de problemas macroeconômicos, entre os quais: a estimativa de taxas elevadas de inflação, com média anual prevista para 24% no período 2013-2018; o crescimento do endividamento público, em 61,8% do PIB em 2013; e o elevado déficit público, em 13,4% do PIB em 2013.<sup>22</sup>

A necessidade da busca por outros mercados torna-se, portanto, mais relevante. Neste sentido, tem emergido em período recente um fenômeno novo na indústria de defesa russa, qual seja a celebração de acordos com países da OTAN. Entre as novas parcerias está a realizada entre a Rosoboronexport e o estaleiro militar espa-

21. Destacaram-se: 24 aeronaves de caça Su-30MKV; 600 mísseis ar-superfície, ar-ar e antinavio (operados a partir do Su-30MKV); 51 helicópteros de combate nos modelos/versões Mi-35M-2, Mi-26T2 e Mi-17-1V; 237 blindados de transporte de tropas BMP-3M e BTR-80A (dos quais 166 entregues até o final de 2012); e 92 carros de combate T-72M1. Fonte: Sipri.

22. Estes dados são todos estimados. Fonte: Fundo Monetário Internacional. Disponível em: <<http://elibrary-data.imf.org>>.

nhol Navantia, com o objetivo de integrar sistemas de armas russas a navios-patrolha construídos por esta empresa, possivelmente ampliando o mercado exportador para ambas (IISS, 2013, p. 34-35). Foi assinado, ainda, um acordo entre a Rosoboronexport, a empresa russa Inertial Technologies of Technokomplex (ITT) e a francesa Sagem, a fim de produzir, em cooperação, sistemas de navegação inercial a *laser* (Rostec, 2012, p. 8). Mesmo o governo dos Estados Unidos possui acordos para a aquisição de armamentos russos, destacando-se a compra de 21 helicópteros Mil Mi-17V5 em 2011, entregues para as Forças Armadas do Afeganistão, em um contrato com valor aproximado de US\$ 900 milhões (Jane's, 2013c). A satisfação com estas aquisições foi revelada pelo fato de o governo norte-americano ter encomendado mais dez aeronaves em 2012 e por ter sinalizado a pretensão de adquirir mais unidades, mesmo com as duras críticas domésticas (Jane's, 2013d). Este fornecimento soma-se à significativa ampliação nas vendas de armas leves e munições russas em período recente, populares nos Estados Unidos desde o início dos anos 1990 (Jane's, 2013e).<sup>23</sup>

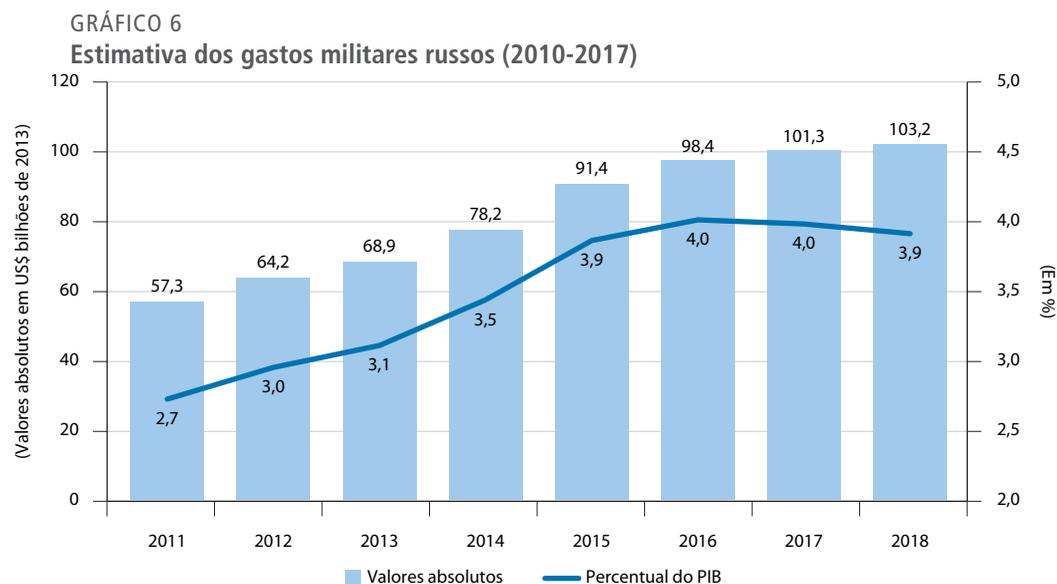
O Brasil também não ficou imune a esse processo. Até recentemente, o único fornecimento de armamento russo para as Forças Armadas do Brasil havia sido um lote de 112 mísseis Igla/SA-18 Grouse (em conjunto com 56 lançadores), entregues ao país em 1994. Contudo, desde meados dos anos 2000, os dois países têm estreitado relações neste campo, destacando-se dois acordos de fornecimento de equipamentos, quais sejam: *i*) doze helicópteros de combate Mi-35M, em conjunto com 150 mísseis anticarro 9M114/AT-6 Spiral, a serem operados a partir desta aeronave; e *ii*) 250 unidades do míssil Igla-S/SA-24.<sup>24</sup> Além disto, a partir da assinatura de declaração de intenções, em fevereiro de 2013, começou a se concretizar o fornecimento de sistemas antiaéreos, o que, caso efetivado, seria o maior acordo militar já celebrado entre os dois países (Brasil, 2013a).

---

23. Este trabalho foi finalizado em março de 2014, quando a República Autônoma da Crimeia declarou sua independência da Ucrânia e expressou a intenção de unir-se à Federação Russa, sendo este evento um dos desdobramentos da Revolução Ucrainiana de 2014. Por esta razão, diversos países passaram a estabelecer sanções contra a Rússia, com possíveis implicações sobre os acordos mencionados neste parágrafo e sobre o futuro da cooperação militar entre a Rússia e países da OTAN.

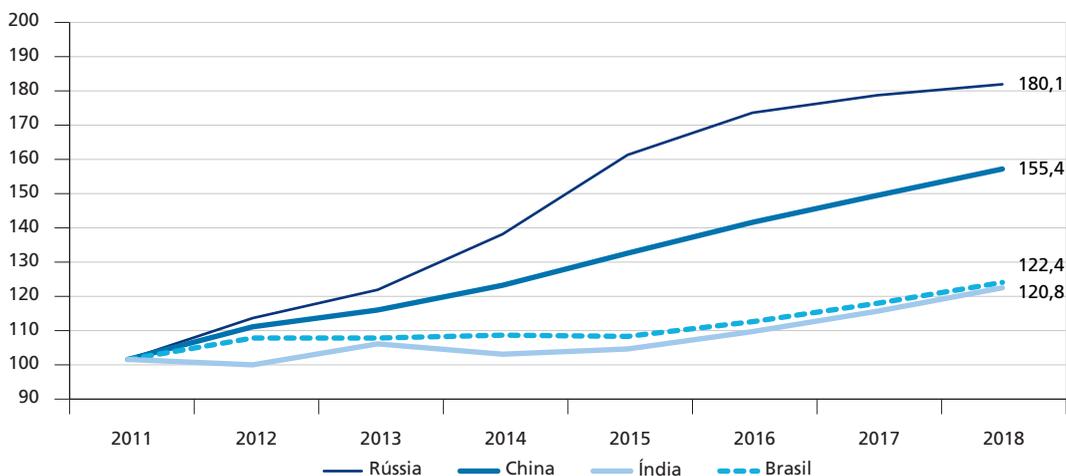
24. Fonte: Sipri.

Deve-se fazer a ressalva, no entanto, de que o governo russo está executando, desde o ano de 2011, programas significativos de modernização militar, no âmbito do Programa de Armamentos do Estado – 2020 (Gosudarstvennyi Programme Vooruzheniya – GPV-2020). Isto possivelmente permitirá à indústria de defesa da Rússia reduzir sua dependência do mercado externo. Conforme se observa no gráfico 6, o país pretende expandir seus gastos, tanto em termos absolutos quanto em relação ao PIB.



Segundo estas estimativas, o gasto militar em 2018 deverá ser 80,1% superior ao de 2011, crescimento elevado mesmo em comparação aos demais BRIC, conforme se observa no gráfico 7.

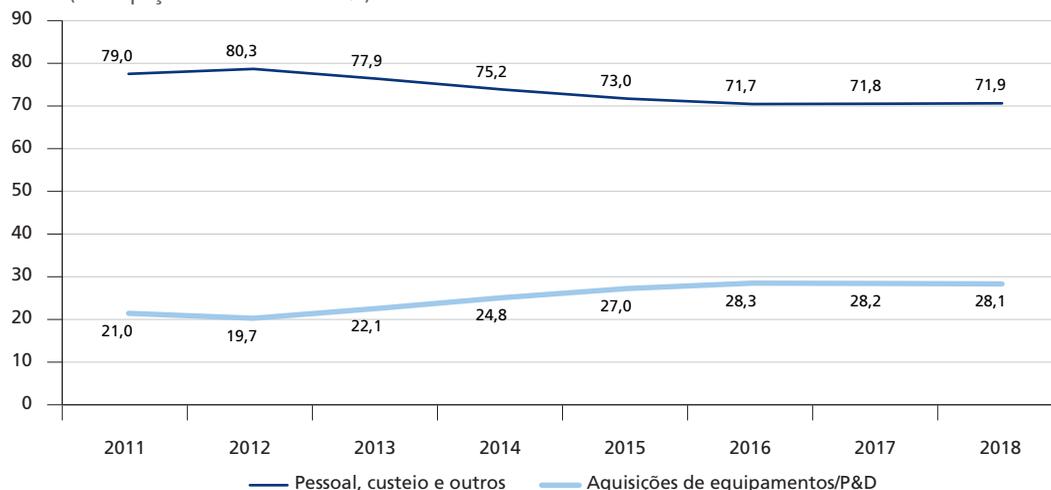
**GRÁFICO 7**  
**Estimativa dos gastos militares dos países do BRIC (2011-2018)**  
 (Base: 2011 = 100)



Fonte: Jane's (2014).  
 Elaboração do autor.  
 Nota: estes dados não são comparáveis com os do gráfico 1, em razão de metodologias de cálculo distintas.

A possibilidade de redução da dependência do mercado externo torna-se maior ao se considerar que os recursos alocados para a aquisição de equipamentos e para pesquisa e desenvolvimento (P&D) irão se expandir em ritmo superior ao dos recursos para outras rubricas (pessoal, custeio e outros), conforme se observa no gráfico 8.

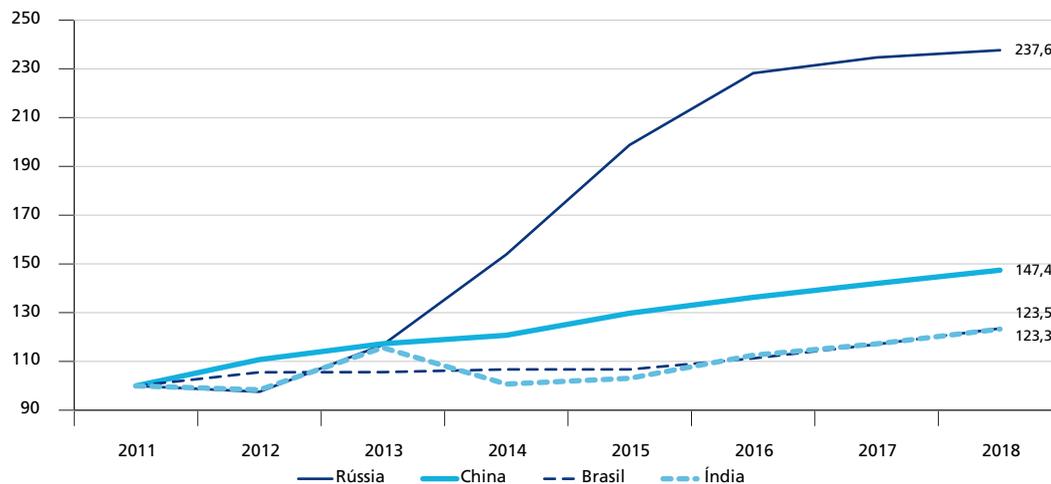
**GRÁFICO 8**  
**Estimativa dos gastos militares russos: percentual de alocações (período 2011-2018)**  
 (Participação sobre o total em %)



Fonte: Jane's (2014).  
 Elaboração do autor.

E a expansão dos gastos para aquisição de equipamentos será, provavelmente, bastante mais elevada que a dos demais BRIC, conforme o gráfico 9.

GRÁFICO 9  
Estimativa dos gastos militares dos BRIC para aquisição de equipamentos (2011-2018)  
(Base: 2011 = 100)



Fonte: Jane's (2014).  
Elaboração do autor.

Esta menor dependência poderia indicar que, à primeira vista, ocorreria em futuro próximo uma redução da importância da Rosoboronexport. No entanto, embora a necessidade da Rússia em exportar equipamentos deva ser, ao longo dos próximos anos, menor que a observada desde o fim da Guerra Fria, isto não implicará, provavelmente, papel menos relevante para a empresa. Tal assertiva é feita com base em quatro razões: *i*) alguns dos principais clientes da Rússia têm reduzido suas aquisições de equipamentos militares junto ao país, impondo a necessidade de se buscar novos mercados; *ii*) como os principais países da OTAN estão reduzindo aquisições de equipamentos, suas indústrias nacionais de defesa atribuirão maior importância relativa ao mercado externo, com a consequente ampliação da concorrência internacional; *iii*) a planejada modernização das Forças Armadas da Rússia ocorrerá a partir do desenvolvimento e produção de equipamentos mais avançados que os atuais, implicando que a oferta para o mercado externo conterá uma carteira de equipamentos mais modernos, possivelmente ampliando o interesse pelas armas russas; e *iv*) a indústria de defesa russa é um dos poucos setores industriais nos quais o país possui competitividade no mercado externo (Brooks e Wohlforth, 2005, p. 87).

Para o futuro próximo, há que se discutir, ainda, as possíveis consequências sobre a indústria de defesa e as exportações de armamentos russos decorrentes de mudanças no equilíbrio entre forças políticas que sustentam o governo Putin. A partir da crise internacional iniciada em 2008, os *civiliki* ganharam força relativa, e o grupo passou, então, a destacar que o poder político dos *siloviki* havia causado danos à economia da Rússia e que a introdução de reformas estruturais era essencial (Stratfor, 2009a; 2009b). O então presidente Medvedev (2008-2012), a face mais visível da força deste grupo, passou a enfatizar, entre outras políticas, a necessidade de cortes substanciais nos gastos públicos (Stratfor, 2013e). E o Ministro das Finanças do país, Anton Siluanov (2011-), sinalizou a necessidade de redução de US\$ 125 bilhões nas despesas públicas até 2020, a ser direcionada, sobretudo, para a área de defesa (Stratfor, 2012a; 2012b). Em tese, portanto, haveria grande possibilidade de que a alocação de US\$ 770 bilhões para a defesa, prevista para o período 2014-2020, não fosse atingida (Stratfor, 2012a; 2012b), o que, também em tese, levaria a uma maior importância relativa do mercado externo para a indústria de defesa russa.

Contudo, parece estar em curso no governo russo um novo processo de reequilíbrio de forças, com um enfraquecimento relativo dos *civiliki*. Tal processo é consequência, em parte, de uma mudança nas bases políticas do governo russo pretendida por Putin a partir de seu novo mandato presidencial (2012-). Ao contrário de um equilíbrio sobre os *siloviki* e os *civiliki*, parece emergir uma nova forma de controle, a qual tem sido denominada de *Politburo 2.0*, na qual se destaca a diluição do poder entre um número maior de grupos, ao mesmo tempo que emergem maiores possibilidades para a substituição de lideranças (Stratfor, 2013a; 2013e). O impacto desta mudança sobre a indústria de defesa e as exportações de equipamentos da Rússia é, contudo, uma questão em aberto.

### **3 A INDÚSTRIA DE DEFESA FRANCESA E A INTERMEDIÇÃO ESTATAL NAS EXPORTAÇÕES DE EQUIPAMENTOS MILITARES**

#### **3.1 A criação da DMA/DGA e as exportações de armamentos franceses ao longo da Guerra Fria**

De forma semelhante ao que ocorreu na União Soviética, a França desenvolveu ao longo da Guerra Fria uma ampla indústria de defesa, capaz de fornecer quase todos os produtos e serviços de que suas Forças Armadas necessitavam. Ao término dos anos 1980, à exceção de Estados Unidos e União Soviética, nenhum outro país gozava de tal grau de autossuficiência (Kolodziej, 1987, p. 54).

O desenvolvimento de uma indústria com tamanha dimensão passou a ser considerado necessário a partir dos anos 1950, à medida que a França buscava ampliar o grau de autonomia de sua política de segurança, sobretudo em relação aos Estados Unidos. A Crise de Suez, em 1956, foi passo-chave em tal processo: para o governo francês, o fato de os Estados Unidos terem se posicionado de forma contrária à ocupação do canal por forças francesas, britânicas e israelenses indicava que a França não poderia depender daquele país na defesa de seus interesses estratégicos (Brenner e Parmentier, 2000, p. 39).

A dissolução da Quarta República (1946-1958) e a ascensão ao poder de Charles de Gaulle, em 1959, constituíram também passos decisivos na busca pela maior autonomia securitária da França. O novo governo demonstrou clara insatisfação com a liderança norte-americana, o mesmo se aplicando à política nuclear e à estrutura integrada de comando da OTAN (NATO, 2001; Friedman, 2012). Seu governo não aceitaria um *status* de segunda classe para a França no âmbito da organização e, neste sentido, propôs aos Estados Unidos e ao Reino Unido a criação de um órgão tripartite, de forma que os três países supervisionassem e dirigissem a política de segurança do bloco ocidental de maneira conjunta. Tal proposta, contudo, foi rejeitada pelos governos norte-americano e britânico (Kolodziej, 1987, p. 61-63; Jones, M., 2003, p. 64-73).

Foi neste contexto que ocorreu, em 1960, o primeiro teste de uma arma nuclear francesa.<sup>25</sup> A busca por maior autonomia também levou o governo francês a anunciar, em 1966, que o país abandonaria a estrutura militar integrada da OTAN.<sup>26</sup> E, pelos mesmos motivos, a autossuficiência de sua indústria de defesa passou a ser considerada essencial para a independência securitária do país. A França não ficaria, assim, a mercê de terceiros países quando necessitasse de produtos militares e, ademais, poderia utilizar os fornecimentos externos de armas como instrumento de política externa (Kolodziej, 1987, p. 69; Graves, 2000, p. 101).

No entanto, a menor demanda interna por armamentos na França, em comparação aos Estados Unidos e à União Soviética, tornou o mercado externo peça-chave na manutenção da viabilidade da indústria bélica francesa. E a priorização dos investimentos em capacidades militares nucleares, particularmente a partir do governo De Gaulle (1959-1969), tornou o mercado externo ainda mais relevante:

---

25. A França foi o quarto país a realizar tal teste, depois de Estados Unidos (1945), União Soviética (1949) e Reino Unido (1952).

26. As sedes do Quartel-General Supremo das Potências Aliadas na Europa (Supreme Headquarters Allied Powers Europe – SHAPE) e do componente civil da organização estavam localizadas na França. Em função da decisão francesa, as instalações foram deslocadas para Bruxelas, onde permanecem até hoje.

Um menor gasto com armamentos convencionais ameaçava ampliar os custos de pesquisa, desenvolvimento e manutenção. A manutenção dos empregos na indústria e das equipes de projeto também se tornaram problemas críticos, em razão da fraca demanda governamental por armamentos não nucleares. A evidente necessidade de restringir, por razões de segurança, o acesso a tecnologias, armas e sistemas de entrega [*delivery systems*] militares nucleares, reforçaram as pressões para que se encontrassem mercados externos capazes de absorver o excesso de capacidade da França na produção de armas e equipamentos convencionais. (Kolodziej, 1987, p. 71, tradução nossa).

Devem ser considerados, ainda, dois elementos adicionais: *i*) os custos crescentes de desenvolvimento e produção de armamentos modernos; e *ii*) a ampliação dos gastos sociais no país (sobretudo após os protestos de 1968), pressionando para baixo os gastos em defesa, os quais diminuíram de 28,5% do orçamento público em 1960 para 17,6% em 1970. Ambos atuaram como incentivos indiretos para que o mercado externo ganhasse importância relativa (Kolodziej, 1987, p. 140-144).

No contexto da busca pela autossuficiência na produção de itens de defesa foi criada, em 1961, a Delegação Ministerial para o Armamento (Délégation ministérielle pour l'armement – DMA, atualmente denominada DGA). A organização esteve, desde o início, subordinada ao Ministério da Defesa, tendo sido criada com o objetivo de centralizar os processos de pesquisa, desenvolvimento, produção e vendas de armamentos.

A fim de superar a autonomia e a concorrência das três forças singulares, as diretorias de fabricação vinculadas às forças terrestres, navais e aéreas, até então independentes, passaram a estar reunidas sob a DMA (Hoeffler, 2008, p. 146). Foi criada, ainda, a Diretoria de Pesquisas e Equipamentos de Testes (Direction des recherches et moyens d'essais – DRME), subordinada à DMA e encarregada de pesquisas voltadas para a área de defesa. A DMA ficou responsável, ademais, por centralizar as aquisições de equipamentos, igualmente racionalizando o processo (U.S. Congress, 1992, p. 10). O papel da DMA iria além da elaboração de projetos na área da defesa, devendo produzir uma *política de pesquisa* em defesa, a ser realizada por meio de uma organização moderna e coerente (Duclert, 2006, p. 656).<sup>27</sup>

---

27. A criação da DRME ocorreu no âmbito de um processo de racionalização da política científica do governo De Gaulle, cujo órgão central era a Delegação Geral da Pesquisa Científica e Técnica (Délégation générale à la recherche scientifique et technique – DGRST). Sobre o tema, ver Duclert (2006).

A DMA ocupava posição influente no Ministério da Defesa, estando ligada diretamente ao ministro, o qual, por sua vez, exercia papel-chave no âmbito do Conselho de Ministros (Kolodziej, 1987, p. 240-243). A sua influência decorria, sobretudo, de dois tipos de recursos, quais sejam: *i*) os institucionais e organizacionais, permitindo-lhe posição nodal entre diferentes atores; e *ii*) os relacionais, graças a uma carreira de Estado (*corps d'État*) que permeia todo o setor de defesa na França (Hoeffler, 2008, p. 138).

Acerca desse último ponto, destaca-se que a ampla gama de atribuições da DMA/DGA foi historicamente apoiada por um corpo técnico qualificado, oriundo, em sua maioria, do *corps de l'armement*. Esta carreira foi criada em 1968, ainda no governo De Gaulle, constituindo-se como um corpo militarmente organizado e formado, sobretudo, por engenheiros. Seu *status* na França é o de uma espécie de “quinta força”, ao lado do Exército (Armée de Terre), da Marinha (Marine nationale), da Força Aérea (Armée de l'air) e da Gendarmerie nationale. Os seus quadros provêm, de maneira predominante, da École Polytechnique, instituição de ensino de excelência na França, subordinada ao Ministério da Defesa do país. Outro aspecto é que ex-alunos da École Polytechnique e ex-integrantes do *corps de l'armement* têm comumente a oportunidade de trabalhar ao longo de suas carreiras não apenas na DGA, mas em outros órgãos governamentais da área da defesa e/ou em empresas do setor (constituindo, neste último caso, a chamada *pantouflage*). Tal característica contribui para a manutenção de relações estreitas entre a DGA e instituições que trabalham sob sua supervisão – ademais de outras instituições que, eventualmente, podem ser suas parceiras (Serfati, 2000, p. 82; Hoeffler, 2008, p. 138).

A partir do governo De Gaulle, passou-se também a conferir ênfase à *consolidação* da indústria de defesa do país, na qual cada segmento deveria ter um número reduzido de “campeãs nacionais”. Considerou-se que esta era a única forma de se manter viável uma indústria de defesa com escala de produção inferior às existentes nos Estados Unidos e na União Soviética (Kolodziej, 1987, p. 219-235; U.S. Congress, 1992, p. 1).<sup>28</sup>

28. Ao início dos anos 1970, tais empresas eram: Dassault-Breguet e Aérospatiale, no segmento de aeronaves de caça, de transporte e mísseis; Snecma e, em patamar inferior, a Turbomeca, em motores para aeronaves; Aérospatiale, Ariane e Matra, em sistemas de propulsão e mísseis estratégicos/táticos; Compagnie générale d'électricité (CGE), Compagnie internationale d'informatique (CII) e Thomson-Brandt, em eletrônicos; Commissariat à l'énergie atomique (CEA) e Direction des applications militaires (DMA), para armas nucleares; Société nationale des poudres et explosifs (SNPE), em munições convencionais; Groupement industriel des armements terrestres (GIAT), em equipamentos terrestres; e Direction des constructions navales (DCN), em equipamentos navais (Kolodziej, 1987, p. 219-235).

Especificamente para as vendas externas, foi criada, no âmbito da DMA, a Diretoria de Relações Internacionais (Direction des relations internationales – DRI), com a função não apenas de promover produtos militares franceses no exterior, mas de fornecer financiamento aos compradores, bem como garantir empréstimos e prover segurança jurídica às instituições envolvidas nas transações. A DRI, além disso, possuía canal direto com os adidos de armamentos às embaixadas francesas no exterior (U.S. Congress, 1992, p. 12-13).

Contudo, as atividades de exportação de armamentos franceses eram realizadas, em sua maioria, de maneira não centralizada. As capacidades da DRI eram limitadas e a maior parte dos contratos era fruto de contatos estabelecidos entre as empresas (ainda que, em sua maioria, estatais) e os respectivos clientes. Não havia um sistema que fosse equivalente ao FMS, dos Estados Unidos (Hasbani, 2006, p. 79).

O caráter descentralizado pôde ser observado, entre outras formas, por meio das atividades de algumas *tradings*. Entre elas, destacou-se a Sociedade Francesa de Exportação de Sistemas Avançados (Société française d’exportation de systèmes avancés – Sofresa), criada em 1974 com o objetivo de organizar as atividades de exportação de armamentos franceses para países do Oriente Médio, sobretudo a Arábia Saudita (Hasbani, 2006, p. 79). A Sofresa foi criada como uma *trading* controlada pelo governo francês, mas com capital de empresas (tanto públicas como privadas), possuindo uma estrutura flexível para negociar acordos de fornecimento de armamentos.<sup>29</sup>

A criação da Sofresa ocorreu logo após o primeiro choque do petróleo (1973), evento que atingiu a França de maneira particularmente dura em face do pequeno volume de reservas de hidrocarbonetos existente no país. Por possuir uma ampla indústria de defesa, o governo francês buscou celebrar acordos para o fornecimento de equipamentos que previam, como contrapartida, o compromisso do comprador em fornecer hidrocarbonetos, modalidade de contrato conhecida como *oil for weapons*. Além de garantir o suprimento, as vendas de armamentos no mercado externo contribuíam para mitigar, ainda que parcialmente, os sucessivos *deficits* comerciais do país. E, em tal contexto, os países

---

29. A instituição ainda existe, tendo sido renomeada, em 2008, como ODAS. Comentários adicionais são feitos na subseção 3.5.

exportadores de petróleo dispunham de ampla disponibilidade de pagamento em moeda forte (Frémeaux, 2007).

Se a criação da Sofresa implicou maior organização nas vendas de armamentos para o Oriente Médio, ela indicou, ao mesmo tempo, o caráter difuso destas atividades. Os negócios com os Estados-clientes daquela região não eram gerenciados diretamente por uma das subdivisões da DGA, mas por uma estrutura paralela, criada exclusivamente para aquele fim.

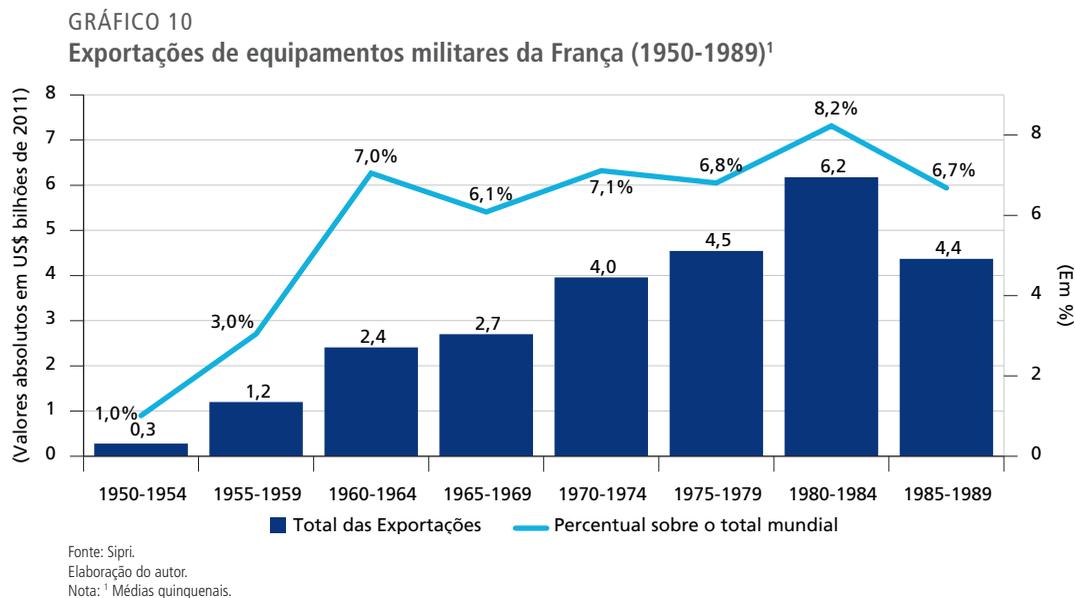
Além da Sofresa, cabe destacar as atividades de outras três *tradings*, embora menores. A Sociedade Francesa de Material Bélico (Société française de matériels d'armement – Sofma) realizava atividades semelhantes às da Sofresa, mas se dedicava aos mercados situados fora do Oriente Médio. O Escritório Francês de Exportação de Material Aeronáutico (Office français d'exportation de matériel aéronautique – Ofema) e o Escritório Geral do Ar (Office général de l'air – OGA) trabalhavam com material aeronáutico, com atividades semelhantes entre si, mas atuando em países diferentes: enquanto o Ofema trabalhava com Índia, Taiwan e Israel, o OGA trabalhava com Paquistão, China e países árabes (Schwartzbrod, 1992).

Ainda que de forma descentralizada, o governo francês foi capaz de fornecer “soluções de segurança” e “pacotes”, de forma semelhante ao analisado para o caso russo na seção anterior. Como exemplo de “solução de segurança”, foram assinados contratos com o governo da Líbia, em 1970, para o fornecimento de um conjunto variado de equipamentos, os quais incluíam: 110 aeronaves de caça Mirage-5; 660 mísseis ar-ar Matra R.550 Magic-1; e vinte blindados Panhard AML-90.<sup>30</sup> Para além das “soluções de segurança”, o governo francês assinou contratos que buscavam tornar os negócios mais atraentes para os compradores. Um deles foi celebrado com o Brasil no início dos anos 1970, tendo como objeto a implantação do Centro Integrado de Defesa Aérea e Controle de Tráfego Aéreo I (Cindacta I). Como compensação parcial à aquisição de equipamentos e sistemas junto à empresa francesa Thomson, o governo francês adquiriu 43 aeronaves EMB 121 Xingu (Força Aérea Brasileira, 2008; Rodengen, 2009, p. 59).

---

30. Fonte: Sipri.

Acerca do grau de inserção dos produtos militares franceses no exterior ao longo do período da Guerra Fria, observa-se, pelo gráfico 10, que houve uma tendência constante de expansão até a primeira metade da década de 1980.



Houve um crescimento progressivo das vendas, em termos absolutos, até o período 1980-1984. Em termos relativos, a tendência de crescimento foi menos linear, mas, nas décadas de 1960, 1970 e 1980, a participação esteve sempre acima de 6% do total mundial, o que fez da França o terceiro país que mais transferiu armas para o exterior no período 1960-1989 (participação de 7,1% no total mundial), atrás de União Soviética (participação de 37,4%) e Estados Unidos (33,3%).

Em síntese, a DMA/DGA foi criada com o objetivo de centralizar as decisões ao longo de todas as etapas de produção de equipamentos militares, desde a pesquisa até à venda (interna ou externa). Buscou-se conferir maior racionalidade a tais processos, em face da busca por uma indústria de defesa que fosse autossuficiente, mas se considerando, ao mesmo tempo, uma demanda interna significativamente inferior à de Estados Unidos e União Soviética. Neste sentido, a existência de um número reduzido de empresas atuando em apenas um segmento (ou em poucos segmentos), bem como as vendas externas, foram essenciais. Assegurava-se, assim, que a escala de produção das empresas – e da indústria como um todo – seria compatível com a existência de uma indústria de defesa nos moldes pretendidos pelo governo nacional.

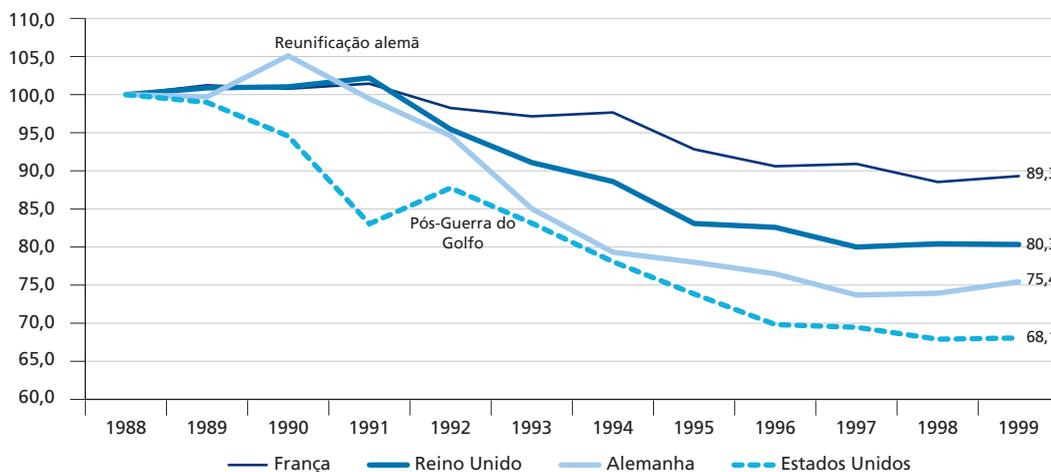
Sobre o mercado externo, os volumes absoluto e relativo das vendas francesas foram crescentes ao longo do período da Guerra Fria. No entanto, até o término do conflito bipolar, as estruturas de apoio a tais vendas eram difusas. Exceção digna de nota foi a Sofresa, que centralizou as atividades de fornecimento e apoio pós-venda para países do Oriente Médio, particularmente para a Arábia Saudita. Contudo, esta forma de atuação descentralizada não impediu que a França fosse uma exportadora de destaque durante o período da Guerra Fria.

Ainda que se considerem as mudanças introduzidas ao longo do período, as principais diretrizes da política industrial militar francesa permaneceram as mesmas ao longo das presidências de Georges Pompidou (1969-1974), Giscard d'Estaing (1974-1981) e François Mitterrand (1981-1995) (Graves, 2000, p. 101).

### 3.2 A indústria de defesa e as exportações de armamentos da França no imediato pós-Guerra Fria

O fim da Guerra Fria levou à desmobilização das estruturas militares dos principais países da OTAN e do ex-Pacto de Varsóvia e à consequente redução na alocação de recursos públicos para a área de defesa. Embora na França este processo tenha sido mais limitado se comparado ao ocorrido nos demais países da aliança atlântica (e bastante mais limitado que na Rússia), o gasto em defesa francês diminuiu continuamente ao longo dos anos 1990. O gráfico 11 demonstra a queda nos gastos da França em comparação aos Estados Unidos, à Alemanha e ao Reino Unido, compondo os quatro países com os maiores orçamentos de defesa da OTAN ao término dos anos 1980.

GRÁFICO 11  
Gastos militares de França, Reino Unido, Alemanha e Estados Unidos (1988-1999)  
(Base: 1988 = 100)

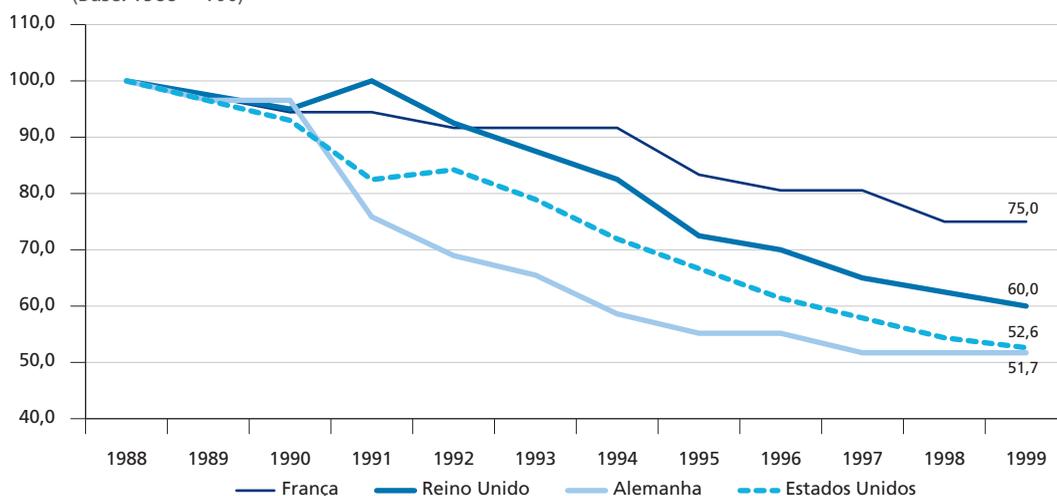


Fonte: Sipri (2013).

O gasto militar francês foi, em média, de US\$ 62,1 bilhões no período 1997-1999, frente a um gasto médio de US\$ 70 bilhões no período 1988-1990 (em valores de 2011), redução de aproximadamente 12%, inferior às observadas nos Estados Unidos, na Alemanha e no Reino Unido. Tendência semelhante pode ser observada ao se analisar os gastos em relação ao PIB, conforme aparece no gráfico 12.

GRÁFICO 12  
Gastos militares de França, Reino Unido, Alemanha e Estados Unidos em relação ao PIB  
(1988-1999)

(Base: 1988 = 100)



Fonte: Sipri (2013).

Em 1988, o gasto militar francês correspondeu a 3,6% do PIB, declinando para 2,7% em 1999. No Reino Unido, nos Estados Unidos e na Alemanha, a redução foi mais profunda, devendo considerar-se, ainda, que, no caso da Alemanha, ela ocorreu sobre uma base inferior à da França: o gasto em defesa alemão declinou de 2,9% do PIB, em 1988, para 1,5% em 1999.

A menor diminuição do gasto francês decorreu, em parte, de características da indústria de defesa do país, formada por um conjunto de “campeãs nacionais”, em que cada segmento era (e ainda é) composto por número reduzido de empresas. Por esta razão, foi necessário que as aquisições realizadas pelas Forças Armadas do país ao longo dos anos 1990 se mantivessem em patamares relativamente elevados, assegurando, assim, a manutenção das atividades das empresas do setor. Diferentemente dos Estados Unidos, a escala de produção da indústria de defesa do país não “permitia” a concorrência entre

empresas em um mesmo segmento. Não havia, portanto, a alternativa existente nos Estados Unidos de se promover fusões e aquisições a fim de se manter a viabilidade do setor, em um cenário de queda na demanda e na produção de armamentos.

Ademais, ao final da Guerra Fria, grandes programas de equipamentos estavam ingressando na fase de protótipos ou de industrialização e, por esta razão, optou-se por mantê-los, face aos extensos custos previamente incorridos. Entre estes estavam: o carro de combate Leclerc; o navio-aeródromo nuclear Charles de Gaulle; o submarino nuclear da classe Amethyste; o submarino da classe Triumphant; a aeronave de caça Rafale; e o helicóptero anticarro franco-alemão Tiger (U.S. Congress, 1992, p. 6; France, 1998, p. 12). Tal elemento também colaborou para que a redução nos gastos em defesa franceses não tenha sido tão acentuada como a ocorrida em outros países da OTAN.

Deve-se destacar, ainda, o caráter predominantemente estatal da indústria de defesa francesa, diferente das de Estados Unidos, Alemanha e Reino Unido. Esta característica permitiu maior flexibilidade ao governo francês, tendo em vista que a pressão pelo retorno financeiro sobre tais empresas é, ao menos no curto prazo, inferior à observada em companhias privadas (U.S. Congress, 1992, p. 8). A GIAT, por exemplo, ao final dos anos 1980, havia participado de uma concorrência junto ao governo da Arábia Saudita destinada ao fornecimento de carros de combate, oferecendo, na ocasião, o modelo AMX-40, desenvolvido exclusivamente para atender o mercado externo. Contudo, a derrota em relação ao modelo norte-americano M1 Abrams, em conjunto com a diminuição nas vendas domésticas e em outras vendas externas, levaram a empresa a sofrer prejuízos ao longo de toda a década de 1990, os quais chegaram a € 1,6 bilhão apenas em 1995 (em valores correntes, convertidos para o euro) (France, 2002, p. 22).<sup>31</sup> No entanto, o governo francês optou por manter a empresa em funcionamento, ainda que tivesse de absorver seus prejuízos.

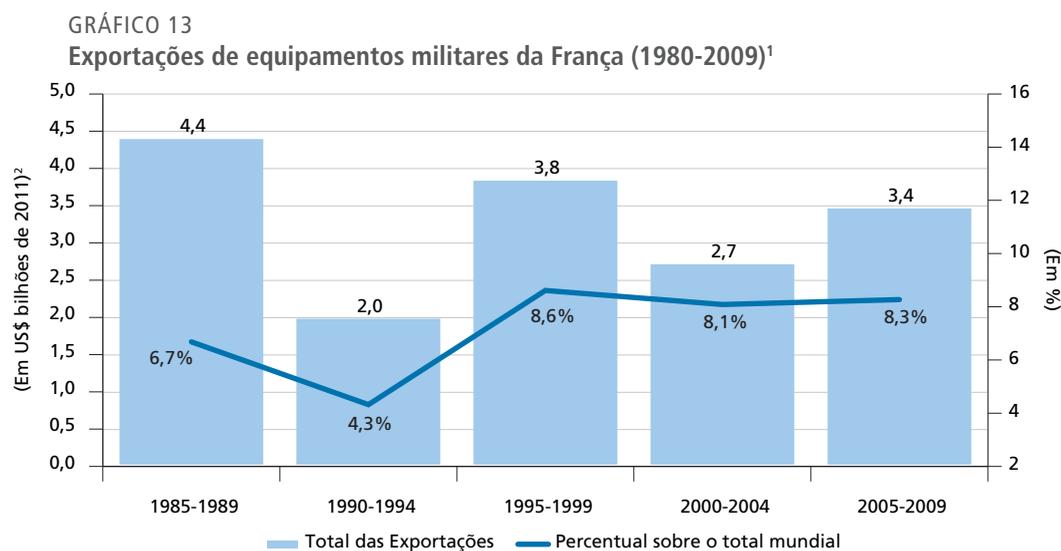
Há ainda que se considerar o custo das demissões e a força dos sindicatos no país: a demissão de trabalhadores na França é significativamente mais custosa que nos Estados Unidos, tanto em termos financeiros quanto pela possível reação dos sindicatos. Por esta razão, as empresas do setor foram menos propensas a reduzir capacidades (U.S. Congress, 1992, p. 18). Soma-se a isto o fato de que as empresas de defesa estão localizadas em regiões

---

31. Na mesma concorrência, a empresa brasileira Engesa ofereceu o modelo EE-T1 Osório, cuja derrota no processo foi um dos motivos que levaram à falência da empresa. Ver Moraes (2012).

relativamente mais pobres do país, sobretudo no centro e sudoeste francês, onde demissões e/ou fechamento de unidades implicariam problemas sociais mais graves do que ocorreriam se as empresas estivessem situadas em regiões mais ricas (U.S. Congress, 1992, p. 18).

Além da queda nos gastos em defesa da França (reduzindo a demanda interna por armamentos), as transferências externas de armamentos do país, que já vinham reduzindo-se ao longo dos anos 1980, atravessaram período de queda ainda mais acentuada na primeira metade dos anos 1990, como se observa no gráfico 13.



Em termos absolutos, o volume exportado no período 1990-1994 foi 55,1% inferior ao do período 1985-1989 e 68,6% ao do período 1980-1984. A queda ocorreu também em termos relativos: os fornecimentos franceses em relação ao total global diminuíram de 8,2% no período 1980-1984 para 6,7% no período 1985-1989, atingindo 4,3% em 1990-1994. Em termos tanto absolutos quanto relativos, as transferências para o exterior neste último quinquênio (1990-1994) foram as mais baixas desde o período 1955-1959.

Na segunda metade dos anos 1980, alguns dos principais clientes franceses reduziram substancialmente suas aquisições junto ao país: dos dez maiores clientes da França no período 1980-1984, apenas um (a Arábia Saudita) ampliou suas compras no período 1985-1989, sem que fossem encontrados mercados capazes de substituí-los.

Na primeira metade dos anos 1990, a queda nas aquisições dos principais clientes franceses foi ainda maior, conforme se observa na tabela 1.

TABELA 1  
**Principais importadores de equipamentos militares franceses (1985-1994)**  
(Acumulado, em US\$ milhões de 2011)

	Importações da França: 1985-1989	Importações da França: 1990-1994	Importações da França $\Delta$ 1990-1994/1985-1989 (%)	Importações totais $\Delta$ 1990-1994/1985-1989 (%)
Arábia Saudita	4.466	1.081	-75,8	-9,5
Índia	2.446	566	-76,8	-58,8
Iraque	2.136	330	-84,5	-94,5
Egito	1.311	57	-95,7	+16,7
Espanha	1.246	490	-60,6	-59,2
Grécia	1.100	616	-44,0	+169,2
Emirados Árabes Unidos	957	878	-8,3	+90,2
Estados Unidos	790	389	-50,8	-50,2
Brasil	785	301	-61,6	-43,2
Peru	647	12	-98,1	-61,9
Outros	5.961	5.071	-14,9	-
<b>Total</b>	<b>21.845</b>	<b>9.791</b>	<b>-55,2</b>	<b>-30,7</b>

Fonte: Sipi.

Obs.: estes dados são apresentados de forma diferente dos que aparecem no gráfico 13, no qual constam as aquisições dos principais clientes da Rússia, tendo em vista que as vendas francesas são menos "concentradas" que as russas.

As importações globais de equipamentos militares diminuíram 30,7% entre os períodos 1985-1989 e 1990-1994, afetando as importações francesas. Contudo, as vendas francesas diminuíram de forma mais acentuada que o total mundial: da ordem de 55,2% entre os quinquênios.

Como se observa na última coluna da tabela 1, a diminuição das aquisições realizadas junto à França pelos países listados foi superior à diminuição total de suas aquisições externas em todos os casos (desconsiderando-se o Iraque, sob embargo internacional). Ou seja, a França perdeu participação de mercado em todos os países. As razões para tanto foram variadas. A Arábia Saudita, principal cliente na segunda metade dos anos 1980, diminuiu suas aquisições junto à França no bojo do estreitamento das relações bilaterais com os Estados Unidos após a Primeira Guerra do Golfo (Makienko, 2012). A Índia reduziu suas importações globais, mas ampliou suas aquisições junto à Alemanha e aos Países Baixos, diminuindo o peso da França. E o Egito passou a adquirir quase todos os seus produtos militares junto aos Estados Unidos, após obter, em 1989, o *status* de aliado extra OTAN.

Nesse contexto, foi preciso introduzir reformas na indústria de defesa francesa e na política de exportações de armamentos do país. Além disto, ganhou importância a perspectiva de fortalecimento da *Europa da Defesa*. Esta permitiria ganhos de escala para as indústrias de defesa dos países europeus (em um cenário de redução de gastos públicos no setor), além de possibilitar a ampliação das vendas externas de equipamentos dos principais produtores de armamentos do continente. Estes temas são tratados na próxima subseção.

### 3.3 A reforma da indústria de defesa francesa e a Europa da Defesa no pós-Guerra Fria

A diminuição nos gastos em defesa e nas vendas externas afetou de forma significativa a indústria de defesa francesa, tornando necessário um processo de reestruturação, iniciado antes mesmo do fim da Guerra Fria (U.S. Congress, 1992, p. 3).

A necessidade de tal processo foi colocada no Livro Branco de Defesa Nacional da França de 1994, o qual reconheceu que o novo contexto não permitia ao país manter uma indústria de defesa tão extensa e autônoma como possuía até então (France, 1994, p. 116-117). O Livro Branco sinalizava, assim, uma ruptura com a tradição de autossuficiência industrial militar da França (Hoeffler, 2008, p. 143).

Em tal contexto, a DGA foi particularmente ativa na busca pela reformulação da política industrial de defesa do país, concentrando-se em dois eixos: *i*) a manutenção da diversidade de capacidades tecnológicas; e *ii*) a busca por um papel de liderança das empresas francesas na criação de uma indústria *européia* de defesa (U.S. Congress, 1992, p. 18).

A própria DGA e a forma como a instituição atuava foram também objeto de reforma, sobretudo a partir do início do mandato de Jacques Chirac (1995) (Eliassen, 2002, p. 8). Ganharam peso: *i*) os aspectos financeiros das aquisições, elemento necessário em um contexto de redução do orçamento de defesa; e *ii*) trabalhos prospectivos, a fim de melhor avaliar as necessidades futuras e tornar a ação estatal mais previsível (Hoeffler, 2008, p. 145).

Nesse escopo, as atividades da organização foram substancialmente reduzidas. Até meados dos anos 1990, a instituição se dedicava a controlar diretamente todas as

atividades relativas à pesquisa, produção, aquisição e venda de produtos/serviços militares. Contudo, frente à necessidade de mudanças, a DGA transformou-se em uma *agência de aquisições*, sobretudo a partir da Reforma de 1997, deixando de atuar diretamente nas atividades de produção (Lazaric, Mérindol e Rochhia, 2011, p. 11, p. 17). Dos cerca de 70 mil integrantes da instituição nos anos 1980, chegou-se, em 2012, a um número significativamente inferior, da ordem de 10 mil funcionários (Chabbert, 2012, p. 44).

Ao mesmo tempo, crescia a utilização de meios comuns por parte das forças singulares (mísseis, sistemas de comunicação, sistemas de informação, entre outros), imperativo que demandava formas menos verticais de atuação (Warusfel, 1997, p. 50). Neste sentido, sob a direção de Jean-Yves Helmer, as diretorias técnicas de cada uma das forças (Exército, Marinha, Força Aérea) desapareceram, a fim de reduzir a competição e a duplicação de esforços. Em seu lugar, emergiu na DGA uma forma de trabalho matricial, com três eixos transversais: *i*) operacional, por meio da Diretoria de Sistemas de Armas (Direction des systèmes d'armes – DSA); *ii*) prospectivo, por meio da Diretoria de Sistemas de Força e da Prospectiva (Direction des systèmes de forces et de la prospective – DSFP); e *iii*) funcional (voltado aos procedimentos), por meio da Diretoria de Programas, Métodos de Aquisição e Qualidade (Direction des programmes, des méthodes d'acquisition et de la qualité – DPM) (Helmer, 1997; Warusfel, 1997, p. 50-51; Kausal, 1999, p. 1-27; Eliassen, 2002, p. 9; Hoeffler, 2008, p. 146).

No que se refere ao mercado externo, buscou-se fortalecer as estruturas destinadas a apoiar a exportação de produtos de defesa do país, muito embora ações mais organizadas tenham surgido apenas a partir de meados dos anos 2000.

Entre as ações realizadas nos anos 1990 esteve a decisão em prol da maior centralização das atividades de treinamento de militares de outros países e de assistência técnica prestada para compradores de equipamentos franceses. Tais atividades estavam, até então, distribuídas entre quatro entidades: *i*) a Companhia Francesa de Assistência Especializada (Compagnie française d'assistance spécialisée – Cofras), criada em 1972, encarregada das atividades ligadas ao Exército, à Gendarmerie nationale e aos serviços de saúde; *ii*) a Sociedade Naval Francesa de Formação e Consultoria (Société navale française de formation et de conseil – NAVFCO), criada em 1980, encarregada da área naval; *iii*) a Aircos, criada em 1984, encarregada do segmento aéreo; e *iv*) a Consultoria em Sistemas de Defesa (Défense système conseil – Desco), criada em 1990, encarregada da *expertise* da DGA, sobretudo em termos de gestão de projetos complexos. Em 1994, estas entidades foram agrupadas em uma única

organização, sob a forma de uma *holding*, denominada, a partir de 2000, de Défense conseil international (DCI) (DCI, [s.d.]a). De forma semelhante, as *tradings* Ofema e SOFMA foram agrupadas, constituindo, a partir de 1997, a Sociedade Francesa de Exportação de Materiais Aeronáuticos (Société française d'exportation de matériels aéronautiques – Sofema).

Em um cenário de contenção doméstica nos gastos militares e de maior competição no mercado internacional de armamentos, a assinatura de contratos prevendo a oferta de *offsets* também ganhou relevância. Um destes foi assinado com o governo da Espanha, em 1994, para a aquisição de cinco aeronaves de caça Mirage-5. Como compensação, o governo francês encomendou duas aeronaves de transporte CN-235, da empresa Construcciones Aeronáuticas S/A – Casa.<sup>32</sup> Outro contrato foi assinado com o governo da Turquia, que adquiriu trinta helicópteros AS-532 Cougar em 1997, recebendo como compensação o direito de produzir sob licença, em território turco, 28 aeronaves deste modelo, bem como as respectivas partes e componentes.<sup>33</sup>

O Livro Branco de 1994 conferiu ênfase, particularmente, à criação de uma Europa da Defesa, a qual seria tanto um *imperativo* como uma *oportunidade* para a França (France, 1994, p. 120). Se não havia na França a alternativa existente nos Estados Unidos de se promover grande número de fusões e aquisições a fim de racionalizar o setor, tal processo poderia ocorrer em uma escala europeia.

A partir desta perspectiva, França e Alemanha estabeleceram, em 1993, uma agência conjunta voltada ao desenvolvimento, à produção e à manutenção de equipamentos militares, qual seja o Organismo Conjunto de Cooperação em Matéria de Armamento (Organisme conjoint de cooperation en matiere d'armement – OCCAR), ao qual se juntaram, posteriormente, Itália e Reino Unido (IISS, 1997, p. 35).<sup>34</sup> Atualmente, o OCCAR possui projetos não apenas entre seus integrantes, mas que abrangem também países europeus não membros da organização.<sup>35</sup>

---

32. Fonte: Sipri.

33. Fonte: Sipri.

34. Posteriormente, Espanha e Bélgica ingressaram na organização.

35. Os projetos atualmente gerenciados no âmbito do OCCAR são os seguintes: aeronave Airbus A400M (Alemanha, Bélgica, Espanha, França, Reino Unido e Turquia); blindado Boxer MRV – Multirole Armoured Vehicle (Alemanha e Países Baixos); fragatas multimissão (FREMM) (França e Itália); sistema de família de mísseis ar-superfície (FSAF) e sistema de munições antiaéreas (PAAMS) (França, Itália e Reino Unido); helicóptero Tiger (Alemanha, França e Itália); radar antibaterias (COBRA) (Alemanha, França, Reino Unido e Turquia); rádio de definição por *software* (ESSOR) (Espanha, Finlândia, França, Itália, Polônia e Suécia); e sistema de imageamento espacial (MUSIS) (França e Itália).

Igualmente no sentido de se criar uma Europa da Defesa, os dez membros da União da Europa Ocidental (WEO) fundaram, em 1996, a Organização de Armamentos da Europa Ocidental (Western European Armaments Organisation – WEAO), incluindo ainda nove países não membros da WEO.<sup>36</sup> A sua estrutura, no entanto, limitou-se a uma “célula de pesquisa”, cujas atividades cessaram em 2006, tendo sido vítima, em grande parte, da fragilidade da instituição à qual se vinculava. Além disso, com a criação da Agência Europeia de Defesa (European Defence Agency – EDA), em 2004, a própria razão de ser da WEAO e da WEO perdeu sentido, face à sobreposição de atividades.<sup>37</sup>

A Declaração de Saint-Malo, assinada pelos governos de França e Reino Unido, em 1998, foi um marco no processo de criação de uma Europa da Defesa. A proposta era a de que a solução para o dilema OTAN *versus* UE deveria ser um “meio-termo” entre a visão *atlanticista*, da qual o Reino Unido era o principal expoente, e a visão *européista*, representada, sobretudo, pela França (Whitman, 1999, p. 9; Jones, B., 2011, p. 17; Stepanicich, 2011, p. 116-117).

Também no final dos anos 1990, representantes dos governos de Alemanha, França, Itália e Reino Unido optaram por criar um sistema europeu de navegação por satélite, a fim de manter autonomia em relação aos projetos de Estados Unidos, Rússia e China. O sistema, denominado Galileo, enfrenta as dificuldades típicas de um projeto que envolve número elevado de países; contudo, espera-se que esteja operacional em 2019.

Contudo, ainda que considerando os projetos, as instituições e os acordos de cooperação em defesa na Europa, assim como a prioridade atribuída ao tema pelo governo francês, as administrações tanto de Mitterrand (1981-1995) quanto de Chirac (1995-2007) mantiveram um dos principais elementos da política securitária francesa das décadas anteriores: a autossuficiência da indústria de defesa do país. Isto decorreu, em parte, dos insucessos na criação da Europa da Defesa.

No debate OTAN *versus* UE, três questões se destacaram nos anos 1990. Primeiro: qual o sentido de se duplicar esforços já realizados no âmbito da OTAN em prol da criação de uma estrutura de defesa europeia cuja dimensão jamais alcançaria a da

36. O Tratado de Bruxelas, de 1948, previa a padronização dos armamentos, do qual resultou a criação do Grupo de Armamentos da Europa Ocidental (Western European Armaments Group – WEAG). Em 1976, foi criado o Independent European Program Group (IEPG) para coordenar a política industrial dos países europeus, instituição incorporada ao WEAG em 1992. No entanto, o poder destas instituições foi pequeno (Stepanicich, 2011, p. 109).

37. À época de seu encerramento, a WEAO havia gerenciado projetos no valor total de US\$ 1 bilhão. Dos projetos então existentes por ocasião do fim da instituição, parte foi absorvida pela EDA, parte por governos nacionais (WEAO, 2006).

aliança transatlântica? Segundo: qual o propósito de se criar uma defesa para a Europa sem a presença da OTAN e dos Estados Unidos? Terceiro: como lidar com o fato de que alguns integrantes da OTAN não eram membros da União Europeia? As respostas viriam a ser sintetizadas, de maneira geral, na perspectiva dos chamados “três Ds”, proferida em discurso da então secretária de Estado norte-americana, Madeleine Albright (1997-2001). São eles: *i) a não dissociação* da Europa em relação aos Estados Unidos e à OTAN (*no de-linking*); *ii) a não discriminação* contra os integrantes da OTAN que não eram membros da União Europeia (*no discrimination*); e, sobretudo, *iii) a não duplicação* do que era realizado pela OTAN (*no duplication*) (Albright, 1998; Hunter, 2002, p. 33-44). Este discurso foi um sinal de alerta por parte dos Estados Unidos, tornando claro o formato que o país desejava para a Europa da Defesa (Hunter, 2002, p. 34).<sup>38</sup>

Alguns projetos foram, de fato, realizados entre França e outros países europeus ao longo dos anos 1990. Além dos supramencionados, o helicóptero antinavio/antissubmarino NH-90 foi fruto de parceria entre instituições de Alemanha, França, Países Baixos e Reino Unido. Destacou-se, ainda, a criação, em 1999, da European Aeronautic Defence and Space Company (EADS), resultado da fusão de três empresas: Aérospatiale-Matra, da França; DaimlerChrysler Aerospace AG (Dasa), da Alemanha; e Casa, da Espanha. Contudo, a França optou por retirar-se de grandes projetos europeus na área da defesa, destacando-se o abandono, ainda nos anos 1980, do programa que levaria ao desenvolvimento da aeronave de caça Eurofighter Typhoon, parceria entre Alemanha, Espanha, Itália e Reino Unido. Abandonou também, em 1998, um projeto com a Alemanha destinado ao desenvolvimento do míssil anticarro de longo alcance Trigat (IISS, 1997, p. 35). E, ainda em 1998, deixou o projeto destinado ao desenvolvimento do veículo blindado MRAV/VBCI/GTK, em conjunto com a Alemanha (IISS, 1999, p. 36).

Além disso, a integração da indústria em uma escala europeia teve perdas de escala oriundas da existência de linhas de montagem e equipes de pesquisa separadas, bem como de especificidades técnicas distintas, ampliando o custo unitário dos equipamentos. A aeronave Eurocopter Tiger, por exemplo, teve uma linha de produção para cada país participante do projeto. E, para atender aos requisitos técnicos de Alemanha e França, foram produzidos modelos distintos da aeronave (Darnis *et al.*, 2007, p. 20).

---

38. Em relação à posição norte-americana acerca das estruturas de defesa da União Europeia, ver Hunter (2002) e Larrabee (2010). Para uma análise da defesa europeia no contexto de manutenção da existência da OTAN, bem como das possibilidades de complementaridade e/ou competição, ver Hunter (2002).

Se o objetivo de uma defesa europeia era, em parte, poupar custos, em um cenário de redução nas aquisições domésticas e externas de armamentos, observou-se, em alguns casos, o inverso: dificuldades de coordenação elevaram os custos e a duração de alguns projetos. O desenvolvimento do Airbus A400M, o primeiro projeto gerenciado pelo OCCAR, tem sido emblemático neste sentido (Stepanicich, 2011, p. 111).<sup>39</sup>

A manutenção do caráter nacional da indústria de defesa na Europa decorre também do estabelecido desde a alínea “b” do inciso 1 do Art. 223 do Tratado de Roma (1957), o qual excluiu as aquisições de defesa das regras comunitárias (Mezzadri, 2000, p. 6-9; EUISS, 2005, p. 13; Commission of the European Communities, 2007, p. 4). O texto aparece com teor semelhante em tratados posteriores, constando no Art. 346 do Tratado de Lisboa (2007) da seguinte forma:

b) Qualquer Estado-Membro pode tomar as medidas que considere necessárias à proteção dos interesses essenciais da sua segurança e que estejam relacionadas com a produção ou o comércio de armas, munições e material de guerra; tais medidas não devem alterar as condições de concorrência no mercado interno no que diz respeito aos produtos não destinados a fins especificamente militares (European Union, 2007).

Outro aspecto é que a colaboração da França com outros países europeus a partir dos anos 1990 não foi um fenômeno novo. França e Reino Unido já haviam participado de projetos conjuntos nos seguintes casos: helicópteros Puma, Gazelle e Lynx; aeronave de ataque Jaguar; e míssil Martel. E, com a Alemanha, a França havia desenvolvido: a aeronave de transporte Transall; a aeronave de treinamento Alpha Jet; os

39. Concebido com o propósito de poupar custos, o projeto foi inicialmente previsto para atender a sete nações-parceiras: Alemanha, Bélgica, Espanha, França, Luxemburgo, Reino Unido e Turquia, com o posterior ingresso de África do Sul e Malásia. Contudo, dificuldades de ordem técnica e política ocasionaram sucessivos atrasos no projeto e uma significativa expansão dos custos. Frente às dificuldades do processo e à necessidade imediata de possuir aeronaves de transporte, a África do Sul abandonou o projeto em 2009. Além disso, alguns dos participantes reduziram as encomendas, parte por problemas no projeto, parte pela necessidade de contenção dos gastos públicos: o Reino Unido reduziu de 25 para 22 o número de aeronaves encomendadas, enquanto a previsão inicial de aquisição de 73 unidades pela Alemanha foi diminuída para 53 (Jane’s, 2013f; 2013g). Acrescenta-se, ainda, o fato de que alguns países anunciaram que pretendem reexportar parte das aeronaves: a Espanha deverá revender 13 das 27 unidades adquiridas, enquanto a Alemanha pretende reexportar 13 das 53 que irá receber (Jane’s, 2013f). Ou seja, parte das aquisições ocorrerá apenas para não se ampliar ainda mais os custos do projeto, mas não há intenção de se manter todas as aeronaves em funcionamento no inventário de equipamentos militares destes países. Se os custos já se elevariam sem a redução das encomendas e o abandono de alguns países, tais eventos os tornaram ainda mais elevados. O custo unitário da aeronave, que, inicialmente, estava previsto para situar-se em torno de US\$ 80 milhões, atualmente encontra-se entre US\$ 120 milhões e US\$ 130 milhões (Global Security, [s.d.]). Este valor é substancialmente superior ao de aeronaves relativamente similares (embora algumas tenham capacidades de transporte inferiores), tais como: o modelo Antonov An 70, com valor de US\$ 67 milhões (Jane’s, 2013h); o C-130J Super Hercules, da Lockheed Martin, entre US\$ 55 milhões e US\$ 65 milhões (Jane’s, 2013i); o KC-390, da Embraer, com custo unitário estimado em US\$ 50 milhões (Jane’s, 2013j); e o UAC/HAL Il-214 Multirole Transport Aircraft (MTA), estimado entre US\$ 25 milhões e US\$ 29 milhões (Jane’s, 2012a).

mísseis anticarro Milan-Hot; e o sistema de mísseis Roland. Ou seja, a ideia de que o fortalecimento da indústria em uma escala europeia se acelerou nos anos 1990 deve ser colocada em perspectiva. Observa-se, particularmente, que os projetos dos anos 1990, tal como os das décadas anteriores, limitaram-se a equipamentos de importância secundária, não incluindo artefatos nucleares, aeronaves de alto desempenho ou mísseis de longo alcance. Não há indícios, portanto, de expansão *qualitativa* substancial nos projetos entre França e outros países europeus nos anos 1990.

### 3.4 A recuperação nas exportações de armamentos da França

A trajetória de queda das vendas externas de armas francesas inverteu-se a partir de meados dos anos 1990, mitigando parcialmente os custos incorridos pela indústria de defesa do país. Os dados constam do gráfico 13 (subseção 3.2).

Embora a expansão em termos absolutos no período 1995-1999 tenha sido seguida de uma diminuição no período 2000-2004, observa-se que, em termos relativos, a variação não foi significativa. Nos quinquênios 1995-1999, 2000-2004 e 2005-2009 a participação da França no mercado mundial de equipamentos esteve entre 8,1% e 8,6% do total mundial, superior à observada em décadas anteriores. A participação dos produtos franceses no exterior no decênio 1995-2004 (8,4%) foi, ainda, a mais elevada na série histórica iniciada em 1950. A tabela 2 apresenta os principais clientes no período 1995-2009.

TABELA 2  
Principais importadores de equipamentos militares franceses: 1995-2009  
(Acumulado, em US\$ milhões constantes de 2011)

	Importações da França: 1995-1999	Importações da França: 2000-2004	Importações da França: 2005-2009	Importações da França $\Delta$ 2005-2009/1995-1999 (%)	Importações totais $\Delta$ 2005-2009/1995-1999 (%)
Emirados Árabes	1.957	3.337	3.879	+98,2	+129,9
Taiwan	7.206	9	86	-98,8	-90,3
China	1.009	1.597	1.718	+70,3	+121,6
Cingapura	194	28	3.186	+1.538,1	+64,3
Paquistão	940	976	633	-32,6	+16,4
Coreia do Sul	554	700	1.213	+118,9	-20,4
Arábia Saudita	124	2.058	150	+20,8	-84,0
Grécia	222	401	1.647	+641,9	-1,4
Turquia	979	919	0	-100,0	-59,3
Brasil	277	1.007	334	+20,5	-49,2
Outros	5.591	2.419	4.343	-22,3	-
<b>Total</b>	<b>19.053</b>	<b>13.451</b>	<b>17.189</b>	<b>-9,8</b>	<b>-6,1</b>

Fonte: Sipi.  
Elaboração do autor.

Observando-se todo o período, dos dez países listados, sete são asiáticos. A China, maior importadora de armas do mundo no período 1995-2009, ampliou suas aquisições junto à França em 70,3%, embora a França tenha perdido participação naquele mercado, o mesmo ocorrendo nos Emirados Árabes Unidos. Nos casos de Cingapura, Coreia do Sul, Arábia Saudita, Grécia e Brasil, a França foi capaz de aumentar seu peso relativo como fornecedora.

Embora reduzindo suas vendas em alguns casos, a França compensou parcialmente tal queda com a ampliação em outros. E esta foi a principal característica do período. Se as menores vendas para Taiwan causaram um impacto negativo ao se comparar os períodos 1995-1999 e 2000-2004, tal queda ocorreu em compasso com a ampliação nas vendas para Emirados Árabes Unidos, China, Arábia Saudita e Brasil. E se, entre os períodos 2000-2004 e 2005-2009, Arábia Saudita, Turquia e Brasil reduziram suas aquisições de maneira substancial, o crescimento das vendas para Cingapura, Coreia do Sul e Grécia foi superior às quedas verificadas naqueles países.

Nos próximos parágrafos, são analisados alguns dos aspectos presentes nas vendas para os três principais clientes da França no período 1995-2009.

Os Emirados Árabes Unidos foram o oitavo país que mais adquiriu armas no mundo no período 1995-2009, sendo o quarto maior no período 2005-2009. A expansão nas aquisições foi particularmente benéfica para os Estados Unidos, que ampliaram suas vendas de US\$ 394 milhões no período 1995-1999 para US\$ 805 milhões no período 2000-2004, alcançando US\$ 6,5 bilhões em 2005-2009. Embora a França tenha perdido participação, o país foi o principal destino externo das armas francesas, respondendo por 10,3% do total em 1995-1999, 24,8% em 2000-2004, e 22,6% em 2005-2009. Para angariar alguns dos contratos assinados com o país, acordou-se que parte significativa do valor das aquisições seria objeto de acordos de *offset*. Entre os acordos nesta modalidade estiveram os destinados ao fornecimento de 28 unidades do blindado Leclerc DNG, entregues no período de 1997-2004, e 390 carros de combate Leclerc, entregues no período de 1994-2006. Ambos tiveram *offsets* no valor de 60% do contrato. Para o futuro, é de se esperar que o país mantenha sua importância como cliente da indústria de defesa francesa, no bojo dos programas de aquisição planejados para os próximos anos, bem como da consolidação da parceria militar bilateral, por meio da abertura de instalações militares francesas em Abu Dhabi, em 2009 (BBC News, 2009).

No final dos anos 1990, destacaram-se, particularmente, as entregas realizadas para Taiwan, maior importador de armas do mundo no período 1995-1999, respondendo por 10,3% da demanda global por armas. Das aquisições no período, 68,2% foram realizadas junto aos Estados Unidos e 31,6% junto à França. Se, até o final dos anos 1980, o governo francês manteve-se reticente quanto ao aprofundamento das relações com o país, a celebração de acordos militares tornou-se possível no bojo de três eventos/processos: *i*) os eventos na Praça Tiananmen; *ii*) a progressiva democratização de Taiwan; e *iii*) a necessidade de novos clientes para sua indústria bélica (Cabestan, 2001, p. 5). Em função dos acordos, 37,8% das vendas francesas no período 1995-1999 foram destinadas àquele país, abrangendo os segmentos naval e aéreo.<sup>40</sup> Um dos contratos destinou-se ao fornecimento de sessenta aeronaves de caça Mirage-2000-5, um acordo significativo para um mercado internacional de equipamentos desaquecido. Este contrato, no valor total de US\$ 2,6 bilhões (em valores de 1992, quando foi assinado), previu *offsets* no montante de 10% do valor do contrato.<sup>41</sup> Tais acordos foram significativos para a indústria de defesa francesa e para a aproximação entre França e Taiwan. No entanto, a reação do governo chinês foi dura, sobretudo em relação ao fornecimento de aeronaves de caça Mirage 2000 (Cabestan, 2001, p. 7). Este fato, em conjunto com o arrefecimento do isolamento chinês (passados alguns anos dos eventos em Tiananmen), levou o governo francês a se comprometer a não mais fornecer armas para Taiwan (Cabestan, 2001, p. 13; Lo, 2000, p. 190-191).<sup>42</sup> Há que se destacar, ademais, o interesse da França em fornecer equipamentos militares para a China.

A China foi a terceira cliente da França no período, com sua participação nas vendas francesas tendo sido ampliada de 5,3% do total no quinquênio 1995-1999 para 10% no quinquênio 2005-2009. Ao longo do período 1995-2009, a França foi

---

40. Neste período, os seguintes equipamentos foram entregues: seis fragatas da classe La Fayette; seis sonares para guerra antissubmarina ATAS (a serem utilizados em fragatas norte-americanas da classe Oliver Hazard Perry); seis peças de artilharia embarcada Compact 76 mm; sessenta aeronaves de caça Mirage 2000-5; 480 mísseis ar-ar de curto alcance R-550 Magic-2 (a serem utilizados nos Mirage 2000); 960 mísseis ar-ar além do alcance visual (BVRAAM) MICA (a serem utilizados nos Mirage 2000); dez sistemas de inteligência por sinais (SIGINT) ASTAC (a serem utilizados nos Mirage 2000); e um satélite de reconhecimento ROCSAT-2. Fonte: Sipri.

41. Fonte: Sipri.

42. Emergiram, em 1997, revelações acerca dos meios ilícitos pelos quais os acordos com Taiwan teriam sido supostamente aprovados, episódio conhecido como "Caso Dumas", em referência ao ministro das relações exteriores da França, Roland Dumas (1988-1993). Autoridades de França e Taiwan, além de integrantes da indústria de defesa francesa, teriam despendido cerca de US\$ 50 milhões em "propinas" direcionadas a "pessoas influentes" na França e na República Popular da China (Cabestan, 2001, p. 6). Ver também Crampton (2002), onde consta que o governo francês teria repassado informações secretas sobre o acordo ao governo da República Popular da China.

a segunda fornecedora do país, embora isto tenha representado apenas 8,2% do total adquirido pela China, bastante distante da Rússia, que forneceu 84,4% das armas importadas pelo país. As vendas realizadas pela França estão permeadas pela polêmica, tendo em vista o embargo de armas da União Europeia contra a China, estabelecido após os eventos ocorridos na Praça Tiananmen (1989). O governo francês alega que, como as vendas não se referem a equipamentos diretamente empregados em combate, o embargo não é violado. De fato, os fornecimentos à China no período não foram de itens desta natureza, abrangendo duas classes de produtos: motores de embarcações e sonares. Em uma interpretação rígida do embargo, isto constituiria uma violação, visto serem produtos fundamentais à operação de equipamentos militares. No entanto, tendo em vista não haver uma lista de produtos que seja objeto do embargo, os fornecimentos se mantêm. E o interesse no mercado chinês levou o governo de Jacques Chirac, a partir de 2004, a criticar abertamente o embargo, posição mantida no governo de Nicholas Sarkozy (Wyatt, 2004; BBC News, 2005; The New York Times, 2005; Dempsey e Bennhold, 2007).<sup>43</sup>

### **3.5 A defesa europeia, a indústria bélica francesa e o apoio estatal às exportações de armamentos nos anos 2000**

Como mencionado na subseção 3.3, o processo de integração europeia na área de defesa passou a se aprofundar com maior rapidez a partir do final dos anos 1990. À Declaração de Saint-Malo seguiu-se a aprovação da Política de Segurança e Defesa Europeia (European Security and Defence Policy – ESDP), em 1999, assim como a sua qualificação como um dos três pilares da Política Externa e de Segurança Comum (Common Foreign and Security Policy – CSDP). A publicação da Estratégia Europeia de Segurança (European Security Strategy – ESS) e a criação da Agência Europeia de Defesa, respectivamente em 2003 e 2004, também indicavam a crescente relevância da temática de defesa e segurança no âmbito da União Europeia.

Contudo, embora a questão tenha avançado, particularmente nos anos 2000, o dilema central continuou sendo o papel a ser desempenhado por instituições de defesa europeias em um contexto no qual, dos 28 atuais integrantes da União Europeia, 22 são membros da OTAN.<sup>44</sup> De fato, o escopo de ações da União Europeia na

43. A posição do governo de François Hollande quanto à questão, no entanto, não é clara (Ruolin, 2013).

44. Os integrantes da União Europeia não membros da OTAN são: Áustria, Chipre, Finlândia, Irlanda, Malta e Suécia. Dos 26 países europeus integrantes da OTAN, quatro não são membros da União Europeia: Albânia, Islândia, Noruega e Turquia.

área de defesa e segurança é significativamente mais limitado que o da OTAN, bastando, para tanto, comparar as dimensões das operações realizadas pelas duas organizações nos anos 2000: enquanto as guerras do Afeganistão e do Iraque, no âmbito da OTAN, abrangeram operações militares de grande vulto, as realizadas pela União Europeia, ainda que fundamentais em seus propósitos, foram significativamente inferiores.

A crise internacional iniciada em 2008, por sua vez, gerou respostas contraditórias quanto ao avanço da defesa europeia. Por um lado, a necessária redução dos gastos em defesa levou à avaliação de que a integração em defesa poderia compensar parcialmente esta queda, eliminando-se capacidades redundantes e obtendo-se ganhos de escala a partir do desenvolvimento e da produção conjuntos de equipamentos de defesa (Jones, B., 2011, p. 13-14). Por outro lado, a crise tem levado ao fortalecimento do “euroceticismo”, destacando-se as posições adotadas a partir do início do governo do Partido Conservador no Reino Unido (2010-), país-chave na interligação entre as políticas de defesa da OTAN e da União Europeia (EUISS, 2010, p. 56-57).

O baixo orçamento da EDA – em média de € 30 milhões anuais entre 2009 e 2011 – também demonstra a limitação das atividades de defesa no âmbito da UE (European Union, 2012, p. 4, p. 21). Uma das principais metas da agência é fazer avançar a chamada Base Industrial e Tecnológica de Defesa da União Europeia (European Defence Technological and Industrial Base – EDTIB). Embora, como mencionado em subseções anteriores, diversos projetos tenham sido realizados ou estejam em andamento, a organização enfrenta tanto o ceticismo do Reino Unido quanto a ausência de propostas concretas de fortalecimento por parte da França (Jones, B., 2011, p. 41-42). E, se a dimensão da defesa europeia é limitada, a política industrial militar mantém-se, particularmente, como um tema *nacional*, com o Art. 346 do Tratado de Lisboa (Art. 226 do Tratado de Roma) sendo amplamente utilizado.

Nesse contexto, embora a criação de estruturas europeias de defesa continue como um dos objetivos da política externa francesa, sua autonomia securitária, particularmente a autossuficiência de sua indústria de defesa, mantém-se. E as vendas francesas de armamentos no mercado externo continuam, assim, essenciais.

BOX 1

**O reingresso da França na estrutura militar integrada da OTAN**

Um evento que, em tese, poderia reduzir a necessidade de se exportar como forma de manter a viabilidade da indústria de defesa da França foi a reintegração do país à estrutura integrada da OTAN, em 2009. Tal decisão pode indicar o enfraquecimento relativo da política de autonomia securitária do país, característica marcante da política de defesa francesa desde o governo De Gaulle. A importância atribuída à autossuficiência da indústria de defesa francesa poderia, assim, reduzir-se, o que, em tese, permitiria a ampliação da integração entre a indústria de defesa da França e as de outros países, reduzindo o peso da “pressão” de se exportar para a manutenção da viabilidade da indústria.

Ainda assim, o reingresso na OTAN não deve trazer mudanças substanciais em termos práticos, visto que militares franceses já vinham participando de atividades conjuntas com a OTAN desde os anos 1990. As diretrizes do Livro Branco de 2008 também não indicaram mudanças significativas nesse aspecto (France, 2008a; IISS, 2010, p. 104), o mesmo se aplicando ao conteúdo do Livro Branco de 2013 (France, 2013a).

A França ainda mantém, portanto, as linhas gerais da política autonomista introduzida por De Gaulle. Pela mesma razão, o mercado externo se mantém essencial à viabilidade da indústria de defesa francesa, o que se observa pela política agressiva de exportações de armas do país (IISS, 2012b, p. 78).

Elaboração do autor.

A partir de 2007, o governo francês passou a expandir o número e a amplitude das ações de apoio às exportações de produtos de defesa do país. Embora o sistema ainda permaneça relativamente descentralizado, observa-se uma maior organização das ações do Estado.

Em 2007, foi lançado um conjunto de medidas a fim de ampliar a participação dos produtos de defesa da França no mercado mundial, sintetizadas na Estratégia de Impulso às Exportações do Ministério da Defesa (*Stratégie de relance des exportations du Ministère de la Défense*) (France, 2007). Observa-se, no documento, a manutenção da prioridade atribuída à independência da indústria de defesa francesa e ao papel que as exportações deveriam desempenhar para este fim:

As exportações colaboram para o dinamismo da atividade industrial francesa, contribuindo, assim, para a sustentabilidade da base industrial e tecnológica de defesa, garantia da independência nacional. Elas têm um efeito triplo sobre a economia francesa, em termos de: competitividade das empresas de defesa; redução dos custos unitários dos materiais; e equilíbrio do comércio exterior (France, 2007, p. 2, tradução nossa).

A estratégia se divide em duas dimensões: *i*) simplificação e maior fluidez das medidas de controle; e *ii*) dinamização dos mecanismos de apoio às exportações (France, 2008b, p. 2).

Quanto à *primeira* dimensão, cinco eixos foram colocados como centrais: *i*) reduzir os atrasos no processamento dos pedidos de exportação; *ii*) agilizar e facilitar os processos

industriais; *iii*) reformular a lista de classificação dos materiais bélicos; *iv*) fortalecer o diálogo com a indústria, em particular pequenas e médias empresas/indústrias [PME-PMI]; e *v*) facilitar as trocas com parceiros europeus e aliados (France, 2007, p. 3-4).

Quanto à *segunda* dimensão, três eixos foram considerados centrais: *i*) desenvolver um plano estratégico nacional de apoio às exportações; *ii*) modernizar e conferir novo impulso à coordenação deste apoio; e *iii*) reorganizar as ações de venda e cessão de equipamentos usados (France, 2007, p. 5-6).

Na estratégia, a perspectiva de se oferecer um pacote de equipamentos esteve presente, mencionando-se que deveria ser ofertada uma *solução operacional* para o Estado-cliente. Neste sentido, o texto menciona que o Ministério da Defesa deveria ser responsável por prover:

- aconselhamento ao cliente, a fim de lhe permitir melhor definir suas necessidades;
- o fornecimento do equipamento militar;
- o treinamento das forças;
- um apoio logístico de qualidade;
- o monitoramento operacional ao longo de toda a vida do sistema de defesa (France, 2007, p. 10, tradução nossa).

O Livro Branco de Defesa da França de 2008 indicou a relevância do mercado externo e a necessidade de o governo promover políticas de apoio à exportação de produtos de defesa. Enfatizou, ainda, a necessidade de se oferecer aos clientes um pacote de equipamentos atrativo, ampliando as chances de celebração dos negócios (France, 2008a, p. 279-280). Ou seja, parte-se da perspectiva de que o Estado-cliente busca não apenas a *aquisição* de equipamentos, mas um apoio completo na satisfação de suas necessidades de segurança. Um determinado governo nacional pode não ter conhecimento adequado acerca dos sistemas de defesa mais capazes de garantir a segurança nacional e/ou não ter condições de gerenciar projetos envolvendo sistemas de defesa complexos. Esta “consultoria” seria, portanto, fundamental (France, 2011, p. 16).

Observa-se também a importância atribuída ao pós-venda. Não basta que o sistema de defesa esteja adequado às necessidades do país: seus operadores devem estar capacitados; eventuais dificuldades operacionais podem surgir após o fornecimento; e peças de reposição devem ser fornecidas com agilidade.

Atualmente, a atividade de intermediação de exportações é realizada por meio de uma das sete subdivisões da DGA, qual seja a Diretoria do Desenvolvimento Internacional (Direction du développement international – DI), sucessora da DRI. Seu diretor, no final de 2013, era Stéphane Reb, general do *corps de l'armement*, trabalhando na DGA desde 1991 e tendo sido diretor do programa Rafale. Embora a DI seja relativamente pequena – possuindo 158 funcionários em 2013 (France, 2012) –, ela atua em conjunto com outras áreas do Ministério da Defesa de forma a fornecer soluções operacionais para seus clientes, ademais de apoiar financeiramente Estados que desejam adquirir sistemas de defesa franceses (France, 2011, p. 16). Tal como no caso russo, há uma oferta que não se limita aos produtos e serviços de defesa, mas que abrange etapas anteriores e posteriores ao fornecimento propriamente dito.

Elemento essencial neste processo é o fato de o diretor da DI possuir uma relativa autonomia hierárquica. Esta lhe permite acesso direto ao gabinete do Ministro da Defesa, bem como a outros órgãos de Estado essenciais na celebração de negócios externos neste campo, tais como: o Ministério das Relações Exteriores; o Ministério de Economia e Finanças; o Ministério do Interior; e a Comissão Interministerial para o Estudo das Exportações de Material Bélico (Commission interministérielle pour l'étude des exportations de matériels de guerre – CIEEMG), um colegiado com a incumbência de autorizar as vendas externas de armamentos (Fromion, 2006, p. 58).

Outra medida voltada para o apoio às exportações foi a criação, em 2007, da Comissão Interministerial para as Exportações de Defesa e Segurança (Commission interministérielle pour les exportations de défense et de sécurité), transformada em 2008 na Comissão Interministerial de Apoio aos Contratos Internacionais (Commission interministérielle d'appui aux contrats internationaux – CIACI). O objetivo é melhor coordenar a ação do Estado no apoio aos contratos de exportação considerados estratégicos para a economia francesa, entre os quais os de defesa, reunindo, a cada dois meses, representantes do Ministério da Defesa, da chancelaria e do Ministério da Economia, Finanças e Indústria (France, 2011, p. 17; 2013b; 2013c). Este espaço

interministerial busca solucionar o problema da chamada “síndrome de Azincourt” nas vendas externas de armamentos franceses: apesar de haver atores qualificados para negociar tais acordos, a ausência de coordenação implica a perda de oportunidades de venda (Fromion, 2006, p. 55).<sup>45</sup>

Procedimentos de caráter operacional também têm sido adotados, os quais foram detalhados no Plano Nacional Estratégico de Exportações de Defesa (Plan national stratégique des exportations de défense – PNSEd), aprovado em março de 2008.<sup>46</sup> Embora o documento seja sigiloso, há uma versão ostensiva publicada em junho de 2008 contendo os principais elementos presentes no plano (France, 2008b).

A fim de desburocratizar processos, a DGA introduziu mudanças para facilitar procedimentos de vendas externas de produtos pouco sensíveis. Uma delas é a de que produtos não especificamente militares não precisam mais obter a pré-aprovação da CIEEMG para terem suas vendas realizadas (France, 2008b, p. 5). Criaram-se, ainda, as Aprovações Prévia Globais (Agréments Préalables Globaux – APG), pelas quais uma empresa torna-se autorizada a exportar produtos para certos países por um período de até três anos, sem limite de quantidade (France, 2008b, p. 5). Outra medida é que a DI tornou-se o único canal a quem os empresários devem se dirigir para a realização de exportações de material de defesa (France, 2008b, p. 6). Há, também, um processo de informatização completa dos procedimentos, por meio do Sistema de Informação para a Gestão Administrativa das Licenças de Exportação (Système d’information pour la gestion administrative des licences d’exportation – Sigale), cujo início de operação está previsto para 2014 (France, 2011, p. 51).

Algumas das principais inovações estiveram destinadas ao apoio a pequenas e médias empresas. Entre estas esteve a criação pela DI, em 2008, de um portal na internet,<sup>47</sup>

---

45. O termo refere-se a uma batalha entre França e Inglaterra ocorrida em 1415. Apesar de as tropas francesas estarem em maior número e possuírem efetivos mais qualificados, a ausência de coordenação implicou a derrota francesa.

46. Este documento substituiu a versão anterior, de 2005. A elaboração desta nova estratégia parece ter decorrido, em parte, da atuação do deputado Yves Fromion, parlamentar com atuação destacada na área da defesa. O parlamentar publicou em 2007 um documento extenso, com diversas críticas ao arranjo institucional existente na França para a promoção da indústria de defesa do país no exterior, algumas das quais foram incorporadas na nova estratégia de exportações do Ministério da Defesa (Fromion, 2006). O papel do deputado no processo foi reconhecido no próprio documento da estratégia (France, 2008b, p. 2, p. 5 e p. 9).

47. Disponível em: <[www.ixarm.com](http://www.ixarm.com)>.

de forma que estas empresas tivessem acesso facilitado a informações sobre mercados, países e procedimentos de exportação. De maneira complementar, foi criado um número de telefone (do tipo “0800”) para estas mesmas empresas (France, 2009, p. 7; 2013d, p. 33). Outra iniciativa foi a realização de reuniões com empresários de diversas regiões da França, com apoio de Câmaras de Comércio e Indústria locais (Chambres de commerce et d’industrie – CCI) (France, 2009, p. 7). A DI também ampliou o apoio a pequenas e médias empresas no sentido de que estas participem dos “pavilhões franceses” em feiras internacionais de armamentos (France, 2007, p. 7).

Ainda no apoio a pequenas e médias empresas, foi lançado, em 2012, o Pacte Défense PME, com um conjunto de quarenta ações. Além daquelas já vigentes antes da publicação do pacto, as ações para o mercado externo foram: *i*) a atribuição de “selos” por parte da DGA, entre os quais o selo de *testado*, para produtos testados em laboratórios da DGA ou conveniados, e o de *fornecedor do Ministério da Defesa*, para as empresas que se enquadrarem nesta categoria; e *ii*) a autorização para que empresas *subcontratadas* em projetos de defesa para exportação possam também usufruir de um instrumento de apoio financeiro destinado, até então, apenas ao principal contratante, desde que as subcontratadas sejam pequenas e médias empresas (France, 2013e, p. 13-14).

Para além da função nodal da DI, cabe destacar o papel de outros atores nas vendas externas de armamentos. Tais atores conformam uma espécie de sistema *misto*, público e privado (embora com predominância do primeiro), nas atividades de fornecimento de produtos e serviços de defesa. Estes podem ser divididos em três grupos.

Primeiro, o sistema é composto por um conjunto de *tradings*. A Sofresa, denominada desde 2008 como ODAS, é controlada pelo Estado francês e possui atividades que abrangem os países do Oriente Médio, sobretudo a Arábia Saudita. Possui aproximadamente cem funcionários e um capital de € 30 milhões (ODAS, [s.d.]). A Sofema foi criada em 1997 e tem como acionistas empresas francesas da área de defesa, com a EADS detendo a maior parcela das ações. Ela se dedica à promoção de produtos de defesa (não apenas de produtos aeronáuticos), bem como às atividades de modernização e serviços pós-venda (Sofema, [s.d.]). Por fim, a Eurotradia International foi criada em 1921, tendo como acionistas empresas francesas, sobretudo da área de defesa. Trata-se de uma *trading* de serviços, realizando atividades de consultoria, logística e *marketing* nas áreas de defesa, transportes, infraestrutura e tecnologias da informação/comunicações (Eurotradia, [s.d.]).

Segundo, as atividades de treinamento de pessoal do Estado-cliente e de assistência técnica são de competência de uma instituição central nos processos de fornecimento de equipamentos militares. Trata-se da DCI, uma *holding* controlada pelo Estado francês e que tem como objetivo facilitar a prestação, para outros países, de serviços de treinamento de pessoal e assistência técnica. A DCI foi criada em 2000 e possuía, no final de 2012, cerca de 600 funcionários, com uma receita que, naquele mesmo ano, foi de € 183 milhões (DCI, 2013, p. 4). Ela controla, atualmente, quatro instituições, denominadas em conjunto de *sociedades de assistência militar*, quais sejam: a Cofras, a NAVFCO, a Aircos e a Descos. Ela possui escritórios permanentes em cinco países (Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos, Kuwait, Qatar e Cingapura) (DCI, [s.d.]b); e uma de suas funções centrais é a prestação de atividades de consultoria nas áreas de defesa e segurança internacional.

Terceiro, três associações de empresas realizam atividades de promoção das exportações de seus respectivos produtos, em paralelo às ações da DI, de outros órgãos de governo, das *tradings* e das próprias empresas. São elas: a Associação das Indústrias Aeronáuticas e Espaciais da França (Groupement des Industries Françaises Aéronautiques et Spatiales – GIFAS); a Associação das Indústrias de Construção e Atividades Navais (Groupement des Industries de Construction et Activités Navales – GICAN); e a Associação das Indústrias Francesas de Defesa Terrestre (Groupement des Industries Françaises de Défense Terrestre – GICAT) (Association frères d’armes, 2013, p. 101).

Por fim, cabe mencionar que o governo francês provê não apenas os produtos, as soluções de segurança e treinamentos técnicos, mas oferta, comumente, “pacotes de atrativos”, incluindo financiamentos, garantias e compensações.

Embora informações sobre financiamentos para vendas de armamentos sejam, quase sempre, de caráter sigiloso, algumas estão disponíveis. É possível, por exemplo, inferir a importância destes financiamentos a partir do percentual de negócios externos de armamentos em relação ao total movimentado pela Companhia Francesa de Seguros para o Comércio Exterior (Compagnie française d’assurance pour le commerce extérieur – COFACE), a principal agência de seguros de crédito externo do país. Em 2002, aproximadamente 20% do volume movimentado pela empresa referiu-se a negócios de armamentos (Evans, 2003, p. 545), estimando-se, em 2006, que este percentual tenha passado a ser de aproximadamente um terço (ENAAT, 2007, p. 20).

A assinatura de acordos de *offset* foi também elemento-chave na assinatura de contratos ao longo dos anos 2000, como reconhecido pelo Ministério da Defesa da França (France, 2011, p. 10). Com a Austrália, o fornecimento de 22 helicópteros de combate EC-665 Tiger, a partir de contrato assinado em 2001, teve como compensações: a produção sob licença de dezoito unidades em território australiano; a produção de partes e componentes para este mesmo modelo; e a produção do modelo EC-120 na Austrália, a fim de atender o mercado asiático.<sup>48</sup> Em contrato assinado com o governo da Suécia, em 2001, para o fornecimento de dezoito helicópteros NH-90 TTH, acordou-se que os *offsets* seriam equivalentes ao valor total do contrato, de US\$ 660 milhões, incluindo a produção de partes e componentes na Suécia.<sup>49</sup>

Observa-se, portanto, que as atividades de exportação de defesa envolvem ampla gama de atores ligados à área da defesa, atuando, comumente, de maneira descentralizada. Este é um dos aspectos que diferenciam o sistema francês do russo, onde a Rosoboronexport detém controle sobre a quase totalidade das atividades ligadas às exportações de produtos e serviços de defesa. No caso da França, a centralização também é observada, mas as atividades da DGA/DI são realizadas em paralelo com as de um número mais elevado de instituições públicas e privadas. Ainda assim, embora não haja, na França, uma instituição que centralize as atividades de exportação e importação de equipamentos militares (Fromion, 2006, p. 54), observa-se que, desde meados dos anos 2000, a ação estatal de apoio às exportações cresceu em relevância e organização.

### **3.6 A crise econômica internacional e as perspectivas para a defesa e as exportações de armamentos da França**

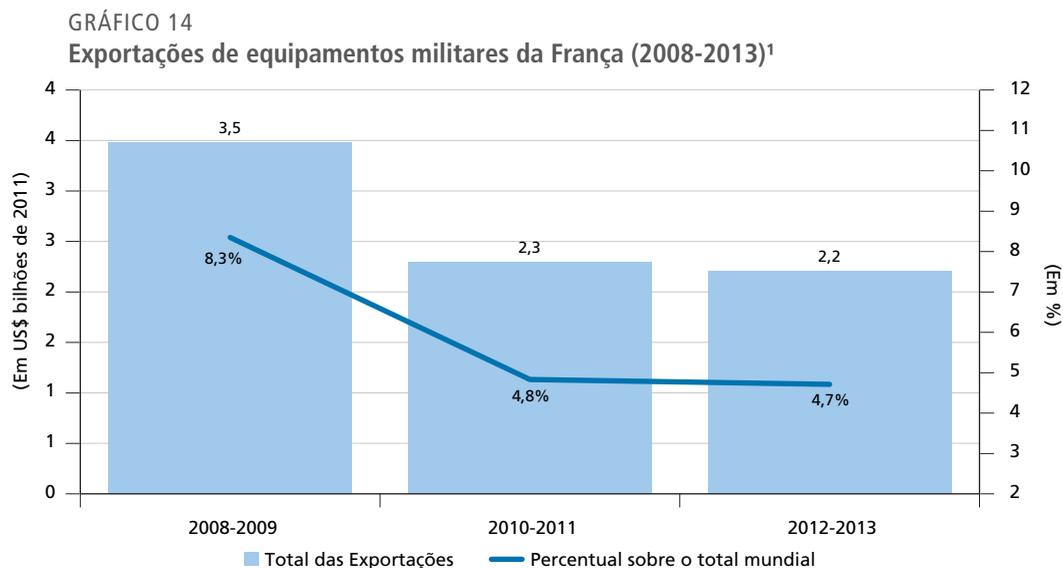
A crise econômica iniciada em 2008 tem implicado a contenção de gastos em defesa na França, ampliando a importância relativa das exportações de armamentos. Além disto, a redução dos orçamentos de defesa em diversos países do mundo (sobretudo nos desenvolvidos) tem atuado como fator de pressão para que suas empresas exportem mais. Ou seja, as exportações se tornam mais necessárias ao mesmo tempo em que a concorrência se amplia, expandindo a importância das atividades de apoio à inserção de produtos de defesa no exterior.

---

48. Fonte: Sipri.

49. Fonte: Sipri.

Como mencionado, as vendas francesas no período 1995-2009 tiveram participação em relação ao total mundial superior às de décadas anteriores. No entanto, a partir de 2010, ingressaram em período de queda, fenômeno agravado pelas diminuições nos gastos em defesa na França. Os dados das vendas externas em período recente aparecem no gráfico 14.



Fonte: Sipri.  
Elaboração do autor.  
Nota: <sup>1</sup> Médias anuais dos biênios.

Observa-se pelo gráfico uma ruptura no biênio 2010-2011, quando a participação francesa caiu ao menor nível desde meados da década de 1990. A participação no total mundial no quadriênio 2010-2013 (4,8%) colocou o país na posição de quinto maior exportador, atrás de Estados Unidos (29,4%), Rússia (28,4%), China (5,7%) e Alemanha (5,7%).

A necessidade de promoção de exportações ganha, portanto, relevância. Em documento enviado ao Congresso francês pelo Ministério da Defesa do país, tal perspectiva parece clara:

[...] as restrições orçamentárias, bem como o custo crescente dos sistemas de armas, tornam as exportações um complemento indispensável ao mercado interno. Ao permitirem a expansão da escala de produção e a diminuição dos custos unitários, as exportações reduzem a dependência das empresas com relação às mudanças nas encomendas realizadas pelo Estado e reforçam a sua

capacidade de autofinanciamento. Ao manter as competências em matéria de pesquisa e desenvolvimento dentro das empresas e ao alimentar as cadeias de produção, as encomendas para exportação asseguram a sustentabilidade das nossas empresas (France, 2011, p. 9, tradução nossa).

Ademais, em função da crise econômica, o Livro Branco de 2008 tornou-se “instantaneamente” desatualizado, e novas diretrizes tornavam-se necessárias. Assim, a perspectiva em torno da maior concorrência no mercado internacional esteve particularmente presente no Livro Branco lançado em 2013 (France, 2013a, p. 118). Deste cenário decorreria a necessidade de ações governamentais em favor da maior inserção de produtos militares franceses no mercado externo, destacando-se, ainda, as possibilidades de transferência de tecnologia para o exterior (France, 2013a, p. 120).

O novo Livro Branco salientou também que a integração no âmbito europeu ganhava importância renovada, destacando-se a necessidade de melhor aproveitar as potencialidades da EDA e do OCCAR (France, 2013a, p. 122). No entanto, conferiu-se destaque às limitações de tal processo, indicando a manutenção da importância atribuída às capacidades nacionais:

Programas de armamento realizados em bases cooperativas podem trazer benefícios, desde que possamos evitar certos perigos. Muitas vezes, no passado, programas cooperativos levaram ao acúmulo de múltiplas especificações e a custos crescentes, devido à ausência de um gerente de projeto ou de um proprietário do projeto com a autoridade necessária para impor disciplina (France, 2013a, p. 121, tradução nossa).

No âmbito europeu, documento da Comissão Europeia reconheceu, também, as dificuldades em torno da criação de uma base industrial de defesa europeia:

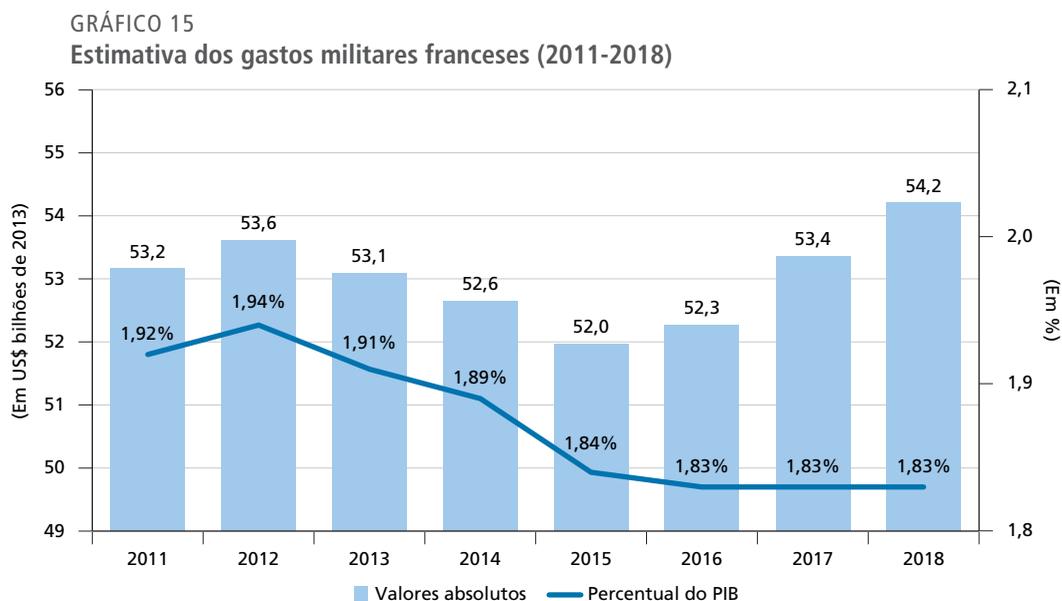
Os governos europeus têm uma clara preferência pelas suas próprias indústrias nacionais de defesa, não só para proteger empregos e impulsionar investimentos, mas para garantir a segurança em termos de abastecimento e informação. Os Estados-Membros são relutantes em aceitar a dependência mútua. Como consequência, os produtores de outros Estados-Membros têm acesso apenas limitado, ou nenhum acesso, aos mercados domésticos de defesa (Commission of the European Communities, 2007, p. 4, tradução nossa).

Um evento que poderia indicar a possibilidade de redução da autonomia securitária francesa (em particular da autossuficiência de sua indústria de defesa) foi a assinatura, pelos governos francês e britânico, dos Tratados da Casa de Lancaster, em novembro de 2010.

A sua importância decorreria, em tese, de três fatores. Primeiro, abrangem ampla gama de tópicos, incluindo: desdobramento conjunto de navios-aeródromo e forças terrestres; ampliação da cooperação industrial, científica e tecnológica; e maior cooperação nuclear. Segundo, os dois países são os únicos na União Europeia que possuem armas nucleares e assento permanente no CSNU. Terceiro, os tratados são um marco nas relações bilaterais, frente ao histórico de desconfiança em temas de política externa e de segurança (Gomis, 2011, p. 4).

No entanto, no que se refere à cooperação entre as indústrias de defesa, não há indicação de que as linhas gerais da política industrial militar da França e do Reino Unido se alterem no futuro próximo. Além disso, a indústria de defesa britânica possui laços significativos com a indústria de defesa dos Estados Unidos: a maior empresa britânica de defesa, a BAE Systems, está mais presente nos Estados Unidos que no Reino Unido (Gomis, 2011, p. 17).

Para se avaliar as necessidades exportadoras da França para os próximos anos, é útil, ainda, identificar o possível comportamento dos gastos franceses em defesa no futuro próximo. Neste sentido, as projeções são de relativa estagnação, tanto em termos absolutos quanto relativos, como se observa pelo gráfico 15.



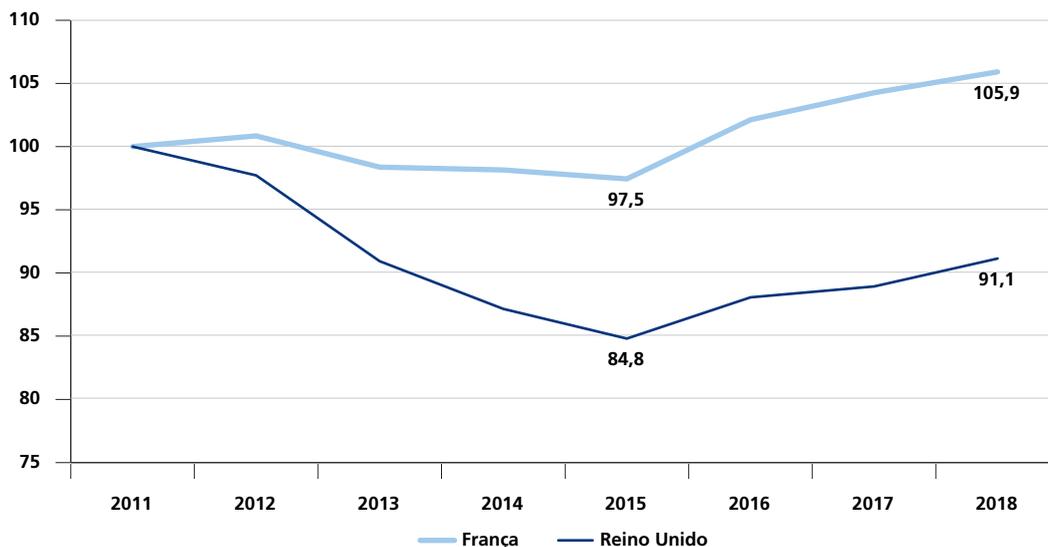
Fonte: Jane's (2014).  
Elaboração do autor.

A previsão de gastos para a *aquisição de equipamentos* é de leve declínio, com recuperação a partir de 2016, conforme se observa no gráfico 16. Esta tendência é distinta daquela que possivelmente ocorrerá no Reino Unido, cujos cortes dos gastos em defesa, e especificamente dos destinados à aquisição de equipamentos, deverão ser mais pronunciados.

GRÁFICO 16

**Estimativa dos gastos militares franceses e britânicos para aquisição de equipamentos militares (2011-2018)**

(Base: 2011 = 100)



Fonte: Jane's (2014).  
Elaboração do autor.

Embora a contenção de gastos não deva implicar redução substancial no volume de aquisições, deve-se destacar que a indústria de defesa francesa possui elevado grau de autossuficiência, de forma semelhante ao que se observa no caso russo. Se, mesmo em uma situação de expansão nas aquisições domésticas, como ocorreu nos anos 2000, a indústria se manteve dependente do exterior, tal dependência se eleva na medida em que o mercado interno encontra-se estagnado, sobretudo ao se considerar o custo crescente dos sistemas de defesa.

Em conjunto com uma menor demanda interna, o ambiente concorrencial tornou-se mais acirrado, tornando imperativa uma maior agressividade na política de exportações de defesa do país. É de se esperar, portanto, que a oferta de “pacotes de atrativos” cresça em importância no futuro próximo como estratégia de inserção de produtos de defesa franceses no mercado externo.

## 4 CONSIDERAÇÕES FINAIS: LIÇÕES PARA O BRASIL E RECOMENDAÇÕES

Em alguns pontos as experiências russa e francesa podem servir de exemplo aos formuladores de políticas no Brasil. Em outros, é preciso ter cautela, em razão, sobretudo, de suas especificidades.

No caso da Rússia, a centralidade das atividades de compra e venda de equipamentos de defesa na Rosoboronexport permite a uma única instituição representar toda a indústria no exterior. Ao oferecer ampla carteira de produtos e serviços, bem como a possibilidade de financiamentos, o processo de aquisições foi facilitado: o comprador não necessita se dirigir a cada empresa individualmente, o que poderia ampliar significativamente seus custos de transação. Além disso, empresas possuem graus distintos de facilidade de acesso a crédito ou seguro de crédito, o que, a depender do caso, poderia atrasar ou mesmo inviabilizar certas vendas, problema minimizado pela intermediação governamental. O cliente pode, ainda, contratar atividades de “consultoria” junto à Rosoboronexport, na busca de soluções integradas para seus problemas de segurança, comprando uma espécie de “pacote de segurança”, contendo armamentos com diferentes aplicações. A intermediação oferece também maior segurança jurídica aos compradores, tendo em vista que a Rosoboronexport assume a responsabilidade pela efetivação dos contratos.

É preciso considerar, contudo, que a indústria de defesa do Brasil possui uma dimensão muito inferior à da Rússia. Não seria possível, assim, oferecer amplos “pacotes de segurança” aos possíveis clientes, elemento importante para o sucesso da Rosoboronexport.

Além disso, a Rosoboronexport, com poder de monopólio sobre as exportações de um dos setores mais dinâmicos da economia russa e com uma extensa rede de conexões internacionais, está ligada diretamente às esferas mais elevadas do poder no país. Uma instituição equivalente no Brasil não gozaria do mesmo prestígio político e, em consequência, o acompanhamento de suas atividades não seria, provavelmente, assunto de grande relevância na agenda presidencial. Isto implicaria, ao menos inicialmente, dificuldades para o fortalecimento da instituição, tanto em termos de atração de profissionais qualificados quanto de obtenção de recursos para a realização de suas operações.

É preciso ainda considerar que, ao promover as armas russas no exterior, a Rosoboronexport o faz na maior parte dos casos em nome de empresas que, como ela própria, são controladas pelo Estado, diferentemente do caso brasileiro, em que as empresas de defesa são quase todas privadas. Em consequência, a centralização governamental no Brasil para as vendas externas de armas esbarraria no fato de que parte das empresas de defesa brasileiras (sobretudo as grandes) teria mais autonomia para manter canais próprios de inserção de seus produtos no exterior. Embora isto também ocorra nas empresas de defesa russas, sua natureza quase sempre estatal, em conjunto com o caráter atualmente centralizador da política naquele país, permite ao governo um grau de ingerência superior ao que provavelmente seria observado no Brasil. Ademais, não é razoável supor que uma instituição brasileira dedicada às compras/vendas externas na área da defesa seria mais eficaz na prospecção de mercados que empresas que atuam em seus respectivos segmentos já há algumas décadas. Nestes casos, seu papel seria apenas complementar ao das empresas.

Outro aspecto é que a Rosoboronexport não age isoladamente ao promover as vendas de armamentos. Sua atuação ocorre em estreita articulação com a presidência do país, o que lhe permite flexibilidade na celebração de acordos, utilizando-se de diversos meios para “conquistar” um cliente. A promoção de armas russas no exterior é realizada por meio da oferta e/ou da negociação de “pacotes”, os quais podem incluir acordos vinculados ou não ao objeto do contrato. Entre os tipos de acordo que se observam nas vendas de armas russas (e também nas de outros países), estão os seguintes: produção de parte ou do total da encomenda no país comprador mediante licença; compromisso de transferir tecnologia para o comprador; compromisso em adquirir produtos agrícolas ou industriais do comprador; e anulação de dívidas do comprador em troca da celebração do negócio.

Dessa forma, uma entidade desta natureza no Brasil apenas seria efetiva se suas ações fossem coordenadas com as de outros órgãos de governo (ou mesmo com as de atores privados), capazes de, em conjunto, formar um “pacote” atraente ao comprador, incluindo a oferta de benefícios não necessariamente vinculados à área de defesa.

Outro ponto a ser considerado é que a estratégia de vendas externas de armas russas implica, possivelmente, um ônus em termos de imagem para o país junto à opinião

pública de outros países.<sup>50</sup> As vendas podem contribuir para que a imagem externa da Rússia continue sendo fortemente associada à de um país cuja política externa se baseia, em larga medida, no *hard power*. Neste sentido, deve-se avaliar em que medida certos negócios de armamentos podem trazer danos à imagem do Brasil.

Ademais, prejuízos podem ocorrer não apenas em termos de imagem. A depender do equipamento a ser fornecido e de seu destinatário, é possível que ocorram respostas negativas por parte de terceiros países. Supondo um cenário no qual existam tensões regionais, exportar equipamentos para um dos países daquela região poderia implicar, por exemplo, o estabelecimento de barreiras não tarifárias para produtos brasileiros por um terceiro país que, em tese, poderia ser o “alvo” dos armamentos fornecidos. Desta forma, negócios que, à primeira vista, são atraentes, poderiam trazer prejuízos para o país.

No caso da França, deve-se destacar que, tal como na Rússia, a intermediação das vendas externas não ocorre de maneira isolada. O órgão que tem buscado centralizar estes negócios, a DI, está subordinado à DGA, instituição que é o *hub* da indústria de defesa francesa. A DGA oferece a possibilidade de acesso a financiamentos e seguros de crédito, assim como se responsabiliza pela entrega dos equipamentos, provendo facilidade e segurança aos clientes. Esta forma de atuação poderia ser parte das estratégias da entidade brasileira ora em criação, não havendo, aparentemente, dificuldades de monta para que tal prática fosse adotada no Brasil.

Outras instituições francesas (*tradings*, associações de classe, DCI) também atuam diretamente na área de promoção, entrega e suporte pós-venda. Com objetivos específicos, estas instituições oferecem competências não existentes na DI, embora, ao mesmo tempo, sua existência implique dificuldades de coordenação das ações nas vendas de armas francesas no exterior.

Também de maneira semelhante ao caso russo, a dimensão da indústria de defesa francesa possibilita ao país oferecer ampla gama de produtos. Neste caso, as dificuldades

---

50. Em pesquisa realizada em 2013 pelo BBC World Service Poll (2013, p. 3), perguntou-se a diversos entrevistados, em 21 países, sobre as suas percepções acerca da influência que outros países exerciam sobre o mundo, dentre os quais a Rússia. Dos respondentes, 30% percebiam como positiva a influência da Rússia sobre o mundo, enquanto 40% a percebiam como negativa. Isto colocou a Rússia na posição de número 12 em termos de visões positivas em uma lista com 16 países, à frente de Israel, Coreia do Norte, Paquistão e Irã. Deve-se considerar, contudo, que um número elevado de variáveis influencia tal percepção, com as vendas externas de armamentos sendo, possivelmente, uma delas.

do Brasil seriam consideráveis, face à carteira limitada da indústria de defesa brasileira. No entanto, a depender do cliente, suas necessidades de segurança e capacidades de pagamento poderiam ser igualmente limitadas, aumentando sua propensão em absorver produtos de menor conteúdo tecnológico, no qual empresas brasileiras possuem vantagens comparativas em alguns segmentos.

Outro aspecto no qual Rússia e França se assemelham é no caráter predominantemente estatal de suas indústrias de defesa. Por esta razão, instituições governamentais dedicadas à supervisão da indústria nacional de defesa e à promoção de seus produtos no exterior podem operar de forma mais verticalizada, mantendo sob seu controle direto um amplo conjunto de instituições de pesquisa, produção e prestação de serviços.

Deve-se ainda destacar que a DGA possui um corpo técnico recrutado em uma instituição de excelência, a qual, por sua vez, tem na DGA o principal destino de seus recém-formados. Ademais, integrantes da DGA comumente trabalham ao longo de suas carreiras nas empresas do setor. Independentemente dos conflitos de interesse decorrentes da chamada *pantouflage*, infere-se que esta característica contribui para a manutenção de relações cooperativas entre as instituições subordinadas à DGA, ademais de possibilitar uma visão mais holística por parte dos que atuam no setor. Desta forma, tal como ocorre no caso da Rússia, as instituições públicas na França ligadas à indústria de defesa e às exportações de equipamentos militares gozam de amplo prestígio e influência política, facilitando a captação de recursos e a atração de recursos humanos qualificados, o que não necessariamente seria observado no Brasil.

Em termos de imagem externa, o governo francês se envolveu em fornecimentos de armas ou tecnologias estratégicas para regimes autoritários e/ou associados a violações de direitos humanos. O país foi o principal fornecedor de armas para a África do Sul entre 1962 e 1978 e, recentemente, tem sido fornecedor de relativa importância para a China, ainda que haja um embargo de armas da União Europeia contra o país. No entanto, tais fornecimentos não parecem implicar um ônus para a imagem do país na mesma dimensão que se observa no caso da Rússia – ou mesmo no caso dos Estados Unidos. A França segue como um dos países cuja imagem é mais positiva junto à opinião pública em outros países.<sup>51</sup>

---

51. Na pesquisa do BBC World Service Poll supramencionada, 49% percebiam como positiva a influência da França sobre o mundo, enquanto 21% a percebiam como negativa. Isto colocou a França na posição de número 5 em termos de visões positivas, em uma lista com dezesseis países, atrás de Alemanha, Canadá, Reino Unido e Japão (BBC World Service Poll, 2013, p. 3).

Face às experiências destes dois países, destaca-se que, embora uma agência de intermediação estatal seja peça central em um sistema que busque ampliar as vendas externas de armamentos, ela não constitui panaceia. Isolada, possuiria pouco poder. Sua força residiria, sobretudo, na capacidade de mobilizar outros atores em prol deste objetivo, oferecendo “pacotes” atraentes.

Este texto se encerra com a sugestão de um esquema, apresentado na figura 2.

FIGURA 2  
Modalidades de “pacotes” em vendas externas de armamentos



Elaboração do autor.

Uma entidade brasileira de intermediação de negócios externos envolvendo equipamentos militares deveria ter, como propósito mínimo, a capacidade de oferecer o que, na figura 2, é apresentado como pacote “básico”. Seriam necessários: a oferta de soluções integradas de segurança, abrangendo gama variada de produtos e serviços (ainda que considerando-se as limitações do parque industrial de defesa brasileiro); o papel do governo como garantidor dos contratos; financiamentos atraentes; seguros; estruturas adequadas para treinar os operadores dos equipamentos adquiridos; e o compromisso com

serviços de pós-venda de qualidade. Neste sentido, tal agência conferiria maior organização e centralidade a atividades já realizadas atualmente, embora de maneira dispersa.

De forma mais ambiciosa, uma agência de intermediação poderia ofertar (ou ser capaz de ofertar) o que aqui se denomina de pacote “intermediário”, para o que seria necessário mobilizar número superior de atores, tanto públicos quanto privados. Os acordos de *offset*, diretos e/ou indiretos, seriam elemento central neste nível de atuação. A possibilidade de produção de parte da encomenda no país cliente poderia tornar a venda mais atrativa, assim como o compromisso em adquirir produtos de exportação do país comprador.

O pacote “avançado”, por sua vez, se situaria para além das capacidades institucionais de uma entidade deste tipo, abrangendo questões de caráter estrutural nas relações do Brasil com outros países, tais como a celebração de alianças estratégicas, compromissos de defesa externa e apoio mútuo em instituições multilaterais. O “sucesso” nesta modalidade poderia requerer, contudo, mudanças significativas em algumas das linhas da política externa brasileira.

Cabe mencionar, por fim, uma última questão a ser considerada. Trata-se da maior importância que se tem atribuído, em período recente, à transparência e à regulação do comércio internacional de armamentos, destacando-se em tal processo a aprovação, pela Assembleia Geral da ONU, do Tratado para o Comércio de Armas (ATT), em abril de 2013. Como signatário do ATT (e desde que este entre em vigor), o governo brasileiro e, especificamente, a entidade de intermediação estatal de vendas de armamentos, deve atuar de acordo com os seus termos, demonstrando, assim, o respeito do país às normas do direito internacional.

Cabe ao governo brasileiro, assim, considerar estes – e, eventualmente, outros – aspectos na decisão de se criar tal entidade e, caso venha a ser efetivamente implantada, na forma adotada para a gerência de suas operações. Neste sentido, as experiências de Rússia e França trazem algumas lições para o Brasil em função tanto das experiências adaptáveis como daquelas viáveis apenas nestes dois países, tendo em vista as particularidades de suas indústrias de defesa, de suas instituições políticas e do histórico de suas relações exteriores.

## REFERÊNCIAS

AIRBUS MILITARY. **Airbus Military A330 MRTT selected by Indian Government**. [S.l.], 7 Jan. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/M1cd62>>.

ALBRIGHT, M. K. **Statement to the North Atlantic Council**. Brussels, 8 Dec. 1998. Disponível em: <<http://goo.gl/Tzx5Fm>>.

ANTHONY, Y. Trends in post-cold war international arms transfers. *In*: \_\_\_\_\_. (Ed.). **Russia and the arms trade**. Oxford: Oxford University Press, 1998. Disponível em: <<http://goo.gl/RQ1zJd>>.

ARMS CONTROL ASSOCIATION. Russia consolidates leading arms-export firms. **Arms Control Today**, Washington, v. 30, Dec. 2000. Disponível em: <<http://goo.gl/QiqaU1>>.

ASSOCIATION FRÈRES D'ARMES. **Guide des relations internationales de défense**. Paris: Association frères d'armes, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/IWShFg>>.

BAKSHI, J. India-Russia Defence Co-operation. **Strategic analysis**, New Delhi, v. 30, n. 2, Apr./June 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/sE22nt>>.

BASU, B. B. Trends in Russian Arms Export. **Strategic analysis**, New Delhi, v. 23, n. 11, Feb. 2000. Disponível em: <<http://goo.gl/1oqGOL>>.

BBC NEWS. Chirac defies Bush on China arms. **BBC News**, London, 22 Feb. 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/F9whsU>>.

\_\_\_\_\_. French President Sarkozy opens UAE base. **BBC News**, London, 26 May 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/8yIVog>>.

\_\_\_\_\_. Kremlin bans sale of S-300 missile systems to Iran. **BBC News**, London, 22 Sept. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/mCKnyw>>.

BBC WORLD SERVICE POLL. **Views of China and India slide while UK's ratings climb**: global poll. London, 2013. Disponível em: <<http://www.worldpublicopinion.org/pipa/2013%20Country%20Rating%20Poll.pdf>>.

BLANK, S. J. **The dynamics of Russian weapon sales to China**. Washington: Strategic Studies Institute, Mar. 1997. Disponível em: <<http://goo.gl/mnNhok>>.

\_\_\_\_\_. **Rosoboronekспорт**: arms sales and the structure of Russian defense industry. Washington: Strategic Studies Institute, Jan. 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/m0mNTv>>.

BRASIL. **Defesa recebe sinal verde para a compra de sistemas antiaéreos da Rússia**. Brasília, 20 fev. 2013a. Disponível em: <<http://goo.gl/f7C9Mr>>.

\_\_\_\_\_. Portaria Interministerial nº 1.426/MD/MDIC, de 7 de maio de 2013. Brasília, 2013b. Disponível em: <<http://goo.gl/o6HhZy>>.

BRENNER, M.; PARMENTIER, G. **Reconcilable differences**: U.S.-French relations in a new era. Washington: Brookings Institution, 2000.

BROOKS, S. G; WOHLFORTH, W. C. Hard times for soft balancing. **International Security**, Cambridge, v. 30, n. 1, Summer 2005.

BULLOUGH, O. Russian arms sales: a rising worry. **The New York Times**, New York, 21 June 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/Y6jtL2>>.

BYSTROVA, I. Russian Military-Industrial Complex. **Aleksanteri Papers**, Helsinki, n. 2, 2011. Disponível em: <[http://www.helsinki.fi/aleksanteri/julkaisut/tiedostot/ap\\_2-2011.pdf](http://www.helsinki.fi/aleksanteri/julkaisut/tiedostot/ap_2-2011.pdf)>.

CABESTAN, J. **France's Taiwan policy**: a case of shopkeeper diplomacy. Hong Kong, June 2001. Disponível em: <<http://www.sciencespo.fr/cei/sites/sciencespo.fr/cei/files/jpcabest.pdf>>.

CHABBERT, C. Les ingénieurs de l'armement au cœur de "l'entreprise". **Le magazine de ingénieurs de l'Armement**, Paris, n. 97, mars 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/LYniot>>.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. **Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions**: a strategy for a stronger and more competitive European defence industry. Brussels, 5 Dec. 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/PMf9Pr>>.

CRAMPTON, T. Paris briefed Beijing on deal, report says: Taiwan cites betrayal by France over frigates. **The New York Times**, New York, 23 Mar. 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/kas0iT>>.

DARNIS, J. *et al.* Lessons learned from European defence equipment programmes. Paris: EUISS, Oct. 2007. (Occasional Paper, n. 69). Disponível em: <<http://goo.gl/Bm1g7y>>.

DCI. **Annual Report**: 2012. Paris, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/tQbmAq>>.

\_\_\_\_\_. **DCI et son histoire**. Paris, [s.d]a. Disponível em: <<http://goo.gl/6VNMsf>>.

\_\_\_\_\_. **DCI offices**. Paris, [s.d]b. Disponível em: <<http://goo.gl/rTC1bl>>.

DEMPSEY, J; BENNHOLD, K. Merkel defends German foreign policy focused on human rights. **The New York Times**, Berlin, 28 Nov. 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/XYxr5F>>.

DENEZHKINA, E. Russian defence firms and the external market. *In*: ANTHONY, I. (Ed.). **Russia and the Arms Trade**. Oxford: Oxford University Press, 1998. Disponível em: <<http://goo.gl/Gs35Fd>>.

DUCLERT, V. La naissance de la délégation générale à la recherche scientifique et technique: la construction d'un modèle partagé de gouvernement dans les années soixante. **Revue française d'administration publique**, Paris, n. 112, 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/mQTKeS>>.

ELIASSEN, K. A. **European defence procurement and industrial policy**: the case of France. Sandvika Norway: Centre for European and Asian Studies at Norwegian School of Management, Dec. 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/SpvUe1>>.

ENAAAT – EUROPEAN NETWORK AGAINST ARMS TRADE. **European export credit agencies and the financing of arms trade**. London, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/XSrp7y>>.

EUISS – EUROPEAN UNION INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. **Defence procurement in the European Union: the current debate**. Paris: ISS, May 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/OSbtpl>>.

\_\_\_\_\_. **Quelle défense européenne en 2020?** Paris: ISS, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/cm5tNL>>.

EUROPEAN UNION. **Tratado de Lisboa**: altera o tratado da União Europeia e o tratado que institui a Comunidade Europeia (2007/C 306/01). Lisboa, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/D7xDZv>>.

\_\_\_\_\_. EDA – EUROPEAN DEFENCE AGENCY. **2011 Financial Report**. Brussels, June 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/trt9ki>>.

EUROTRADIA. **Eurotradia International, an international consulting & services company**. [s.l.], [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/dq2c7F>>.

EVANS, P. The financing factor in arms sales: the role of official export credits and guarantees. *In*: SIPRI – STOCKHOLM INTERNACIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. **SIPRI Yearbook 2003: armaments, disarmament and international security**. Oxford: Sipri, 2003. Disponível em: <<http://goo.gl/BlJMZo>>.

FARLEY, R. Over the horizon: trouble ahead for Russia's triangle arms trade. **World politics review**, Washington, n. 529, 4 Jan. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/jTBXDi>>.

FILHO, E. B. S. *et al.* **Base industrial de defesa brasileira**: características das firmas e percepção dos empresários do setor. Brasília: Ipea, jun. 2013. (Nota Técnica, n. 10). Disponível em: <<http://goo.gl/AL59CL>>.

FORÇA AÉREA BRASILEIRA. Instituto de Fomento e Coordenação Industrial. **Breve histórico do offset no comando da Aeronáutica**. Disponível em: <<http://goo.gl/7YtHZ7>>.

FRANCE. **Livre blanc sur la défense**. Paris: La Documentation française, 1994. Disponível em: <<http://goo.gl/jLV8Uy>>.

\_\_\_\_\_. Assemblée Nationale. **Rapport d'information**: Déposé en application de l'article 145 du Règlement par la commission de la défense nationale et des forces armées sur la diversification des industries de défense. Paris, 22 mai 1998. Disponível em: <<http://goo.gl/hLDstI>>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Rapport d'information**: Déposé en application de l'article 145 du Règlement par la commission de la défense nationale et des forces armées sur la situation de Giat Industries. Paris, 17 déc. 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/2Ukh5N>>.

\_\_\_\_\_. Ministère de la Défense. **La stratégie de relance des exportations du Ministère de la Défense**. Paris, 13 déc. 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/3MBCFw>>.

\_\_\_\_\_. **Livre blanc sur la défense**. Paris: La Documentation Française, 2008a. Disponível em: <<http://goo.gl/IyXfnG>>.

\_\_\_\_\_. Ministère de la Défense. **Premier bilan de la stratégie de relance des exportations du Ministère de la défense**. Paris, 2008b. Disponível em: <<http://goo.gl/UMy0IE>>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France en 2008**. Paris, 2009. Disponível em: <<http://goo.gl/3zwjo9>>.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Rapport au Parlement sur les exportations d'armement de la France en 2010**. Paris, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/s6Lau8>>.

\_\_\_\_\_. Sénat. **Avis n° 150 (2012-2013)**: projet de loi de finances pour 2013. Défense: environnement et prospective de la politique de défense. Paris, 22 nov. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/sXh4VQ>>.

\_\_\_\_\_. **White Paper on Defense 2013**. Paris: La Documentation française, 2013a. Disponível em: <<http://www.defense.gouv.fr/content/download/215253/2394121/file/White%20paper%20on%20defense%20%202013.pdf>>.

\_\_\_\_\_. Ministère de la Défense. **Le dispositif de soutien aux exportations**. Paris, 28 mars 2013b. Disponível em: <<http://goo.gl/vB5rF8>>.

\_\_\_\_\_. Trésor (Direction Generale). **La Commission interministérielle d'appui aux contrats internationaux (CIACI)**. Paris, 3 mai 2013c. Disponível em: <<http://goo.gl/uTCYE4>>.

\_\_\_\_\_. Ministère de la Défense. Direction générale d'armement. **Rapport au Parlement 2013 sur les exportations d'armement de la France**. Paris, juil. 2013d. Disponível em: <<http://goo.gl/dpcA8c>>.

\_\_\_\_\_. Ministère de la Défense. **Le Pacte Défense PME**: instruction ministérielle. Paris, mars 2013e. Disponível em: <<http://goo.gl/58IO3X>>.

FRÉMEAUX, J. La France et les exportations d'armements au Proche-Orient de la fin de la guerre d'Algérie à la première guerre du Golfe. **Revue historique des armées**, Paris, n. 246, p. 110-119, 2007. Disponível em: <<http://goo.gl/oCvxR5>>.

FRIEDMAN, G. France's Strategy. **Geopolitical Weekly** – Stratfor, Austin , 15 May 2012.

FROMION, Y. **Les exportations de défense et de sécurité de la France**. Paris: Premier ministre, juil. 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/iYTCDU>>.

GENTILE, C. Algeria trades oil rights for Russian arms. **ISN Security Watch**, Zurique, 20 Apr. 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/BFfoL0>>.

GLOBAL SECURITY. Russia/Soviet Military Industry. **GlobalSecurity.org**, Alexandria, [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/ntT6gn>>.

\_\_\_\_\_. VTB – Vneshtorgbank. **GlobalSecurity.org**, Alexandria, [s.d.]b. Disponível em: <<http://goo.gl/XQqJ0f>>.

\_\_\_\_\_. A400M Loadmaster: future large aircraft – FLA. **GlobalSecurity.org**, Alexandria, [s.d.]c. Disponível em: <<http://goo.gl/zmmuiq>>.

GOMIS, B. Franco-British defence and security treaties: entente while it lasts? **Programme Paper: Franco-British Defence and Security Treaties**, London, n. 1, Mar. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/Lk8tJ9>>.

GRAVES, J. L. **The Post-Cold War armored vehicle industries in Britain, Germany, and France: a study in political economy and transition**. Westport: Greenwood Press, 2000.

GRIMMETT, R. F.; KERR, P. K. **Conventional arms transfers to developing nations, 2004-2011**. Washington: Congressional Research Service, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/RKSzdN>>.

GRINKEVICH, V. Russia's arms export plan exceeded. **Radio The voice of Russia**, Moscow, 17 Dec. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/ZozYyK>>.

\_\_\_\_\_. Armamentos russos têm grande demanda. **Rádio Voz da Rússia**, Moscou, 16 jul. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/gB4GwH>>.

HASBANI, N. The geopolitics of weapons procurement in the gulf states. **Defense & security analysis**, v. 22, n. 1, p. 73-88, Mar. 2006.

HELMER, J. Une nouvelle politique d'armement. **La Jaune et la Rouge**, Paris, n. 529, nov. 1997. Disponível em: <<http://goo.gl/Nh0NRC>>.

HOEFFLER, C. Les réformes des systèmes d'acquisition d'armement en France et en Allemagne: un retour paradoxal des militaires? **Revue internationale de politique comparée**, Paris, v. 15, n. 1, 2008. Disponível em: <<http://goo.gl/02E0u2>>.

HUNTER, R. E. **The European security and defense policy: NATO's companion – or competitor?** Santa Monica: RAND Corporation, 2002. Disponível em: <<http://goo.gl/VfZzdZ>>.

IISS – INSTITUTE FOR INTERNATIONAL STRATEGIC STUDIES. Europe. *In*: \_\_\_\_\_. **The Military Balance**: 1997. London: Routledge, 1997.

\_\_\_\_\_. NATO and Non-NATO Europe. *In*: \_\_\_\_\_. **The Military Balance**: 1999. London: Routledge, 1999.

\_\_\_\_\_. Europe. *In*: \_\_\_\_\_. **The Military Balance**: 2010. London: Routledge, 2010.

\_\_\_\_\_. Russia. *In*: \_\_\_\_\_. **The Military Balance**: 2012. London: Routledge, 2012a.

\_\_\_\_\_. Europe. *In*: \_\_\_\_\_. **The Military Balance**: 2012. London: Routledge, 2012b.

\_\_\_\_\_. Conflict analysis and conflict trends. *In*: \_\_\_\_\_. **The Military Balance**: 2013. London: Routledge, 2013.

JANE'S. Ilyushin/HAL MTA. **Jane's All the World's Aircraft**. London, 11 Sept. 2012a.

\_\_\_\_\_. **Jane's World Air Forces**: Algeria Air Force. Colorado, 12 Dec. 2012b.

\_\_\_\_\_. Changes proposed in Russian foreign aftermarket support system. **Jane's Defence Industry**. London, 29 May 2013a.

\_\_\_\_\_. Russian exports bull-run may reach plateau in 2013. **Jane's Defence Weekly**. London, 9 May 2013b.

\_\_\_\_\_. Rosoboronexport expects more US purchases of helicopters for Afghans. **Jane's Defence Industry**. London, 20 May 2013c.

\_\_\_\_\_. Russian Federation: defence production and R & D. **Jane's Sentinel Security Assessment - Russia and the CIS**. London, 23 Aug 2013d.

\_\_\_\_\_. Russian ammunition firms facing increased US demand. **Jane's Defence Industry**. London, 1 May 2013e.

\_\_\_\_\_. Germany: procurement. **Jane's Sentinel Security Assessment - Western Europe**. London, 26 Jul 2013f.

\_\_\_\_\_. United Kingdom: procurement. **Jane's Sentinel Security Assessment - Western Europe**. London, 20 May 2013g.

\_\_\_\_\_. Antonov An-70. **Jane's All the World's Aircraft**. London, 15 Jul 2013h.

\_\_\_\_\_. United States: procurement. **Jane's Sentinel Security Assessment - North America**. London, 30 Aug 2013i.

\_\_\_\_\_. Embraer KC-390. **Jane's All the World's Aircraft**. London, 30 Aug 2013j.

\_\_\_\_\_. **Jane's Defence Budgets**: 2011-2018. London, 2014.

JONES, B. **Franco-British military cooperation**: a new engine for European defence? Paris: EUISS, Feb. 2011. (Occasional Paper, n. 88). Disponível em: <<http://goo.gl/4jACW3>>.

JONES, M. Anglo-American relations after Suez, the rise and decline of the working group experiment, and the French challenge to NATO, 1957-1959. **Diplomacy & Statecraft**, London, v. 14, n. 1, Apr. 2003.

KASSIANOVA, A. Enter Rosoboronexport. **PONARS Policy Memo**, New York, n. 406, July 2006. Disponível em: <<http://goo.gl/MV9Xwf>>.

KAUSAL, T. (Ed.). **A comparison of the defense acquisition systems of France, United Kingdom, Germany and the United States**. Fort Belvoir: Defense Systems Management College Press, 1999. Disponível em: <<http://goo.gl/dV8hWe>>.

KESSLER, G.; RICHBURG, K. B. Russia halts sale of air defense missiles to Iran. **The Washington Post**, Beijing, 12 June 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/FegxTH>>.

KIRSHIN, Y. Conventional arms transfers during the Soviet period. *In*: ANTHONY, Y. (Ed.). **Russia and the Arms Trade**. Oxford: Oxford University Press, 1998a. Disponível em: <<http://goo.gl/2eCSC0>>.

\_\_\_\_\_. The role of the Ministry of Defence in the export of conventional weapons. *In*: ANTHONY, Y. (Ed.). **Russia and the Arms Trade**. Oxford: Oxford University Press, 1998b. Disponível em: <<http://goo.gl/4IIIItG>>.

KOBRINSKAYA, I; LITAVRIN, P. Military–technical cooperation between Russia and countries of East–Central Europe. *In*: ANTHONY, Y. (Ed.). **Russia and the Arms Trade**. Oxford: Oxford University Press, 1998. Disponível em: <<http://goo.gl/zJr1ay>>.

KOLODZIEJ, E. **Making and marketing arms**: the French experience and its implications for the international system. Princeton: Princeton University, 1987.

KORTUNOV, S. The influence of external factors on Russia's arms export policy. *In*: ANTHONY, Y. (Ed.). **Russia and the Arms Trade**. Oxford: Oxford University Press, 1998. Disponível em: <<http://goo.gl/Z15tvr>>.

KOZLOV, V. Arms firm unveils Italian deals. **The Russia Journal**, n. 68, 1 July 2000. Disponível em: <<http://goo.gl/6aYbfr>>.

LARRABEE, F. S. Les États-Unis et l'évolution de la PSDC. *In*: EUISS – EUROPEAN UNION INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES. **Quelle défense européenne en 2020?** Paris: ISS, 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/kwyD4I>>.

LAZARIC, N.; MÉRINDOL, V.; ROCHHIA, S. Changes in the French defence innovation system: new roles and capabilities for the Government Agency for Defence. **Industry and Innovation**, Nedlands, v. 18, n. 5, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/F9citQ>>.

LITAVRIN, P. The process of policy making and licensing for conventional arms transfers. *In*: ANTHONY, Y. (Ed.). **Russia and the Arms Trade**. Oxford: Oxford University Press, 1998. Disponível em: <<http://goo.gl/Ofa0cm>>.

LO, C. Taiwan. *In*: SINGH, R. V. (Ed.). **Arms procurement decision making**. Oxford: Oxford University Press, 2000. v. 2. Disponível em: <<http://goo.gl/khCDDV>>.

LULKO, L. Iran to finally get hold of S-300? **Pravda**, Moscow, 17 Sept. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/nFdDhF>>.

MAKIENKO, K. Arms persist: how Washington did not squander its positions in the arms market. **Russia in Global Affairs**, Moscow, 27 Dec. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/O1BiuC>>.

MALEK, M. The russian armaments industry and arms export status problems and outlook. *In*: HINTEREGGER, G.; HEINRICH, H-G. (Ed.). **Russia: continuity and change**. Vienna: Wirtschafts Universität, 2004.

MEZZADRI, S. **L'ouverture des marchés de la défense**: enjeux et modalités. Paris: ISS, févr. 2000. (Occasional Paper, n. 12). Disponível em: <<http://goo.gl/vsLBt7>>.

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. (Texto para Discussão, n. 1.715). Disponível em: <<http://goo.gl/CCsjp2>>.

\_\_\_\_\_. Intermediação estatal nas exportações de equipamentos militares: o caso da *trading* russa Rosoboronexport. **Boletim de Economia e Política Internacional**, Ipea, Brasília, n. 14, maio-ago. 2013. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim\\_internacional/130924\\_boletim\\_internacional014.pdf](https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_internacional/130924_boletim_internacional014.pdf)>.

NATO – NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION. **1966**. S.l., 2001. Disponível em: <<http://goo.gl/7GyDc3>>.

NIKOULICHEV, M. **Defense industry**: Russia. Washington: U.S. & Foreign Commercial Service; U.S. Department of State, 1999.

NOVIKOMBANK. **Annual report**: 2011. Moscow, 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/7aRXkK>>.

ODAS. **Status and organisation**. Disponível em: <<http://goo.gl/BMcCIW>>.

O'PREY, K. P. Arms exports and Russia's defense industries: issues for the U.S. Congress. *In*: UNITED STATES. **Russia's uncertain economic future compendium of papers**: submitted to the Joint Economic Committee Congress of the United States. Washington: U. S. Government Printing Office, 2001. Disponível em: <<http://goo.gl/6NB3in>>.

PRAVDA. Russia loses deal of the century to Europe. **Pravda**, Moscou, 29 Apr. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/hzUqfD>>.

RAMASHANDRAN, S. **Decision making in foreign policy**. New Delhi: Northern Book Centre, 1996.

RIA NOVOSTI. Russia loses \$600 mln Indian attack helicopter tender. **RIA Novosti**, New Delhi, 25 Oct. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/2NozjZ>>.

\_\_\_\_\_. Russia must back arms sales with more loans – Putin. **RIA Novosti**, Novo-Ogaryovo, 3 Apr. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/DvepEy>>.

- RODENGEN, J. L. **A história da Embraer**. Fort Lauderdale: Write Stuff Syndicate, 2009.
- ROSENBERG, S. Why Russia sells Syria arms. **BBC News**, London, 29 June 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/cuGchP>>.
- ROSOBORONEXPORT. **Rosoboronexport**: status. Disponível em: <<http://goo.gl/uubO0Q>>.
- ROSTEC. **Annual report**: The Russian technologies state corporation for 2011. Moscow, Apr. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/BfpkdC>>.
- \_\_\_\_\_. Waste recycling: a priority sector. **Rostec News**, Moscow, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/OHZfsb>>.
- RUOLIN, Z. Sino-French relations turn a new page on Hollande's visit. **China.org.cn**, Beijing, 26 Apr. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/vv0VGw>>.
- SCHWARTZBROD, A. Les offices d'armement organisent leur défense. **Les Échos**, n. 16.153, 5 juin 1992. Disponível em: <<http://goo.gl/sPgoYp>>.
- SEGRILLO, A. A diarquia Putin-Medvedev: dimensões da política interna e da política externa. In: ALVES, A. G. M. P. (Ed.). **Uma longa transição**: vinte anos de transformações na Rússia. Brasília: Ipea, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/4owS7v>>.
- SERFATI, C. The place of the French Arms Industry in its National System of Innovation and in the Governmental Technology Policy. In: REPPY, J. (Ed.). **The place of the Defense Industry in National Systems of Innovation**. Ithaca: Peace Studies Program, Apr. 2000. (Occasional Paper, n. 25). Disponível em: <<http://goo.gl/6ad04M>>.
- SERGOUNIN, A. A.; SUBBOTIN, S. V. **Russian arms transfers to East Asia in the 1990s**. Oxford: Oxford University Press, 1999. (SIPRI Research Report n. 15). Disponível em: <<http://goo.gl/HSZY6p>>.
- SIPRI – STOCKHOLM INTERNATIONAL PEACE RESEARCH INSTITUTE. **SIPRI Military Expenditure Database**. Stockholm, 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/H3ZFxw>>.
- SOFEMA. **About Us**. Disponível em: <<http://goo.gl/nyFGYY>>.
- SOROKIN, N. Rússia poderá armar não apenas a Venezuela. **Rádio Voz da Rússia**. Moscou, 19 abr. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/yy8xfd>>.
- STEPANICICH, D. An ever closer Union: the European security and defense policy and the development of hard power capabilities in the European Union. **Claremont-UC Undergraduate Research Conference on the European Union**, Berkeley, v. 2.011, art. 10, 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/F4Njrb>>.
- STONE, D. Rosvooruzhettie and Russia's return to the World Arms Market. In: MICGIEL, J. S. (Ed.). **Perspectives on political and economic transitions after communism**. 1<sup>st</sup> ed. New

- York: Institute on East Central Europe, 1997. Disponível em: <<http://goo.gl/9iX6Rc>>.
- STRATFOR. Increased Arms Exports: a win-win situation for Russia. **Analysis**. Austin, Texas, 10 Feb. 2000a.
- \_\_\_\_\_. Russia: trying to compete in Europe's aviation markets. **Analysis**. Austin, Texas, 1 Nov. 2000b.
- \_\_\_\_\_. Malaysia: \$900M aircraft deal with Russia. **Situation reports**, Austin, 6 Aug. 2003.
- \_\_\_\_\_. The Kremlin Wars (Special Series), Part 2: the combatants. **Analysis**. Austin, Texas, 23 Oct. 2009a.
- \_\_\_\_\_. The Kremlin Wars (Special Series), Part 3: the combatants. **Analysis**. Austin, Texas, 26 Oct. 2009b.
- \_\_\_\_\_. Russia's Shifting Political Landscape, Part 2 Breakdown of the Kremlin Clans Stratfor. **Analysis**. Austin, Texas, 1 Feb 2012a.
- \_\_\_\_\_. Russia's New Government Reflects Putin's Priorities. **Analysis**. Austin, Texas, 21 May 2012b.
- \_\_\_\_\_. Russia After Putin: Inherent Leadership Struggles. **Analysis**. Austin, Texas, 24 Jun. 2013a.
- \_\_\_\_\_. An Arms Deal That Will Benefit Russia and China. **Analysis**. Austin, Texas, 27 Mar. 2013b.
- \_\_\_\_\_. Syria: Russia reportedly delaying arms shipments over lack of payments. **Situation Reports**. Austin, Texas, 31 Aug. 2013c.
- \_\_\_\_\_. Xi Jinping's Symbolic Overseas Tour. **Geopolitical Diary**. Austin, Texas, 26 Mar. 2013d.
- \_\_\_\_\_. The End of Russia's Latest Liberalization Phase. **Geopolitical Diary**. Austin, Texas, 29 May 2013e.
- TEHRAN TIMES. Russian company returns prepayment to Iran for S-300. **Tehran times**, Tehran, 24 Sept. 2011. Disponível em: <<http://goo.gl/ljklcm>>.
- THE NEW YORK TIMES. Japan tells Chirac no on embargo's end. **The New York times**, Tokyo, 28 Mar. 2005. Disponível em: <<http://goo.gl/Hcqhlx>>.
- THE TIMES OF INDIA. Russia losing arms markets in Asia, Middle East. **The times of India**, Moscow, 6 Feb. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/348v07>>.

THE VOICE OF RUSSIA. Putin urges exploration of new arms export markets. **The voice of Russia**, Moscow, 17 Dec. 2012. Disponível em: <<http://goo.gl/yWHFM2>>.

THEIS, R. Rusia impulsará construcción de armas en Venezuela. **El universal**, Caracas, 11 abr. 2010. Disponível em: <<http://goo.gl/pd6DvA>>.

TRENIN, D. Russia arms trade is business, not politics. **Global times**, Moscow, 17 Jan. 2013. Disponível em: <<http://goo.gl/vavnYS>>.

U.S. CONGRESS. Office of Technology Assessment. **Lessons in restructuring defense industry: the French experience**. Washington: Government Printing Office, 1992. (Background Paper). Disponível em: <<http://goo.gl/Qv24JW>>.

WARUSFEL, B. La réforme des structures et des methods de la Délégation générale pour l'armement. **Droit et Défense**, Paris, n. 1, 1997. Disponível em: <<http://goo.gl/jwJ7yg>>.

WHITMAN, R. G. **Amsterdam's unfinished business?** The Blair government's initiative and the future of the Western European Union. Paris: ISS, Jan. 1999. (Occasional Paper, n. 7). Disponível em: <<http://goo.gl/T10MC9>>.

WEAO – WESTERN EUROPEAN ARMAMENTS ORGANIZATION. **Facts & figures: overview**. [s.l.], 2006.

WYATT, C. Chirac bid to lift China arms ban. **BBC News**, Paris, 8 Oct. 2004. Disponível em: <<http://goo.gl/AxAc7X>>.

## ANEXO A

### QUADRO A.1

#### Perfil das transferências externas de armamentos: Rússia, França e Brasil (2004-2013)

(Em US\$ bilhões de 2011)

	Rússia	França	Brasil
Volume acumulado das exportações e participação no total global (2004-2013)	US\$ 111,3 bilhões (25,69%)	US\$ 30,2 bilhões (6,98%)	US\$ 902 milhões (0,21%)
Posição como exportador mundial	2ª	4ª	24ª
Três principais clientes	Índia (31,3%) China (24,0%) Argélia (9,8%)	Emirados Árabes Unidos (20,1%) China (11,8%) Cingapura (10,9%)	Colômbia (21,2%) Equador (18,3%) Chile (11,1%)
Três principais categorias de produtos exportados	Aeronaves (45,4%) Mísseis (16,2%) Embarcações (13,2%)	Aeronaves (39,1%) Embarcações (23,1%) Mísseis (17,1%)	Aeronaves (90,8%) Embarcações (4,0%) Artilharia (3,2%)
Volume acumulado das importações e razão exportação/importação	US\$ 673 milhões (165,36)	US\$ 1,1 bilhão (26,65)	US\$ 3,9 bilhões (0,23)

Fonte: Sipi.

### QUADRO A.2

#### Intermediação nas vendas externas de armas – Rússia, França e Brasil

	Rússia	França	Brasil (atual ou possível)	Lições para o Brasil a partir das experiências de Rússia e França
Instituição central do sistema	Rosoboronexport	DGA/DI	?	-
Ano de criação	2000	1961	2014-2015?	
Instituição à qual se subordina	Rostekhnologii (holding estatal)	Ministério da Defesa	Ministério da Defesa (MD)? Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)? Comissão Interministerial?	A subordinação da entidade a um ministério (e não à Presidência da República) poderia ter como consequência o surgimento de problemas de coordenação. Estes poderiam ser minimizados, contudo, pela criação não apenas da própria entidade, mas, também, de uma comissão interministerial, incluindo: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação; MD; MDIC; Ministério da Fazenda; Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão; Ministério das Relações Exteriores (MRE); Secretaria de Assuntos Estratégicos; entre outros.
Modelo do sistema	Centralizado	Parcialmente centralizado. Papel importante para a DGA/DI, mas com atividades realizadas por outras instituições, públicas e privadas	Parcialmente centralizado?	O modelo francês demonstra que certo grau de descentralização pode ser positivo, pois permite a exploração de competências que se localizam fora do Estado, incluindo as existentes nas empresas e em associações de classe. Contudo, a descentralização poderia implicar problemas de coordenação.
Modelo da organização central do sistema	Empresa – trading (equivalente, no Brasil, à administração indireta)	Departamento do Ministério da Defesa (equivalente, no Brasil, à administração direta)	Empresa (administração indireta)? Departamento/secretaria no âmbito do MD/MDIC?	Ambos os modelos poderiam, em tese, funcionar no Brasil. A escolha deve considerar as maiores ou menores facilidades/capacidades da instituição em termos de: mobilização de atores públicos e privados; contratação de pessoal qualificado; negociação com empresas brasileiras de defesa; negociação com clientes; tratamento tributário; e prestação de contas das atividades.

(Continua)

(Continuação)

	Rússia	França	Brasil (atual ou possível)	Lições para o Brasil a partir das experiências de Rússia e França
Número de funcionários	-	- ≅ 10.500 na DGA; - ≅ 160 na DI - Integrantes de outras instituições ( <i>tradings</i> , por exemplo)	≅ 50?	Não há necessidade de um grande efetivo. O elemento central para o sucesso de uma instituição deste tipo é a sua capacidade de interlocução com outros órgãos de governo e empresas públicas/privadas. É importante, ainda, que a instituição tenha pessoal especializado em inteligência de mercado, capaz de monitorar permanentemente o mercado internacional de equipamentos militares e as dinâmicas políticas/econômicas de regiões/países com potencial de aquisição de produtos militares de fabricação nacional.
Integrantes são de uma carreira própria ou que tem na instituição o seu principal destino?	Não	Sim, no caso da DGA/DI ( <i>corps de l'armement</i> )	Não?	Não há necessidade de uma carreira exclusiva, mas o corpo técnico deve ser qualificado e permanecer por tempo superior ao que se observa em organizações militares das Forças Armadas. Facilitar-se-ia, assim: o desenvolvimento de relações de confiança com os clientes; e o acompanhamento das diversas etapas necessárias à assinatura de um contrato de fornecimento de equipamentos/prestação de serviços. Ademais, a instituição se beneficiaria dos efeitos positivos decorrentes das economias de aprendizagem.
Integrantes têm experiência de trabalho em outros órgãos de defesa ou em empresas do setor?	Sim		Sim?	A instituição poderia ter militares como integrantes, principalmente aqueles com experiência na relação com entidades congêneres de outros países (como a Rosobornexport, a DGA/DI e o FMS). Também seria adequado que indivíduos com experiência em empresas de defesa (particularmente exportadoras) integrassem a instituição (atentando-se para possíveis conflitos de interesse). A presença de integrantes do MRE também poderia ser adequada.
Grau de influência política do órgão na agenda presidencial	Alto	Médio a Alto	Baixo?	Em função da pequena dimensão da indústria de defesa do Brasil, há condições limitadas para que a instituição possua grau de influência política semelhante ao que se observa nos casos de Rússia e França.
Grau de influência política do órgão na agenda de defesa do país	Muito Alto	Alto	Médio?	A influência dependerá da capacidade da instituição em encontrar uma "agenda comum" com segmentos do próprio Ministério da Defesa/Forças Armadas e com outras instituições públicas/privadas com influência/interesse sobre o tema.
Grau de centralização nas exportações de armamentos por parte da instituição	Muito Alto	Médio	Baixo a Médio?	Em tese, a possibilidade de centralização é menor no Brasil, em função do caráter majoritariamente privado da indústria de defesa brasileira. Ademais, há empresas brasileiras que possuem experiência acumulada em negociações internacionais deste tipo.
Caráter da indústria de defesa do país	Estatal	Majoritariamente Estatal	Majoritariamente Privada	
Tradição na exportação de armamentos	Muito Alta		Baixa a Média	Há que se destacar que o Brasil, historicamente, teve uma inserção modesta de seus produtos militares no exterior, embora tenha se destacado em alguns "nichos", particularmente em comparação a outros países em desenvolvimento.
Há empresas "campeãs nacionais" no setor de defesa?	Sim			No Brasil, observam-se algumas "campeãs nacionais" no setor, particularmente a Embraer. O ingresso de novas empresas no setor pode dar origem a outras "campeãs nacionais". Não há indícios, contudo, de uma segmentação, ou seja, "campeãs" atuando em segmentos específicos: aeronaves; equipamentos terrestres; embarcações; sistemas informatizados etc.

(Continua)

(Continuação)

	Rússia	França	Brasil (atual ou possível)	Lições para o Brasil a partir das experiências de Rússia e França
Grupos que apoiam a instituição	Estados clientes; países aliados de Estados clientes; empresas de defesa; associações de classe; sindicatos; parlamentares; entre outros.		Estados clientes; países aliados de Estados clientes; empresas de defesa brasileiras; associações de classe do setor; parlamentares brasileiros; MD; MDIC; MRE; entre outros.	<p>A intermediação estatal será uma opção a mais para os Estados clientes, facilitando o processo de aquisição.</p> <p>Empresas brasileiras de defesa podem ter melhores condições de acesso a crédito/seguro de crédito, bem como ao mercado externo.</p> <p>Alguns órgãos de governo e parlamentares se posicionariam de forma favorável à instituição, por motivos variados: maior produção industrial no Brasil; fortalecimento da defesa nacional; conexão das vendas de armamentos com a política externa do país; entre outros.</p>
Grupos desfavoráveis à instituição <sup>1</sup>	Empresas de defesa; organizações de defesa dos direitos humanos; parlamentares; entre outros.			<p>Algumas empresas podem, em tese, questionar: o caráter possivelmente centralizador do sistema; a "burocracia" dos processos; ou a cobrança de comissões (se for este o caso).</p> <p>Organizações da sociedade civil e parlamentares podem criticar a posição do governo brasileiro em intermediar este tipo de transação.</p>
Cobrança de comissão	Sim	-	?	Tais comissões poderiam contribuir para a manutenção das atividades da própria agência de intermediação. Se o montante for considerável, parte poderia ser direcionada para um fundo destinado a políticas públicas na área da defesa (ou mesmo em outras áreas). Contudo, a elevação do preço final que decorreria da cobrança de tais comissões seria uma desvantagem para o Brasil, considerando a agressividade da concorrência neste mercado.
Realização de negócios com entidades subnacionais em outros países (estados, províncias, regiões autônomas, condados, municípios etc.)	-		?	Não haveria problemas de grande monta em adotar esta prática. Deve-se atentar, contudo, para dois aspectos: i) o volume de aquisições geralmente será pequeno e restrito ao segmento de armas leves/munições; ii) negócios deste tipo podem ser vetados pela legislação de outros países ou, ainda, implicar problemas no relacionamento entre o Brasil e o país cuja entidade subnacional irá assinar acordos de aquisição de equipamentos.
Dimensão dos "pacotes de segurança" ofertados	Alta		Baixa a Média?	Capacidade limitada do Brasil, em função da baixa diversidade da indústria brasileira de defesa.
Dimensão dos "pacotes de atrativos" ofertados	Alta		Baixa a Média?	Dependerá da capacidade da instituição em encontrar agendas comuns com outros órgãos de governo e instituições privadas, de forma a oferecer um "pacote" atrativo ao cliente.
Papel de instituições de crédito na oferta dos produtos/serviços	Alto		Alto?	Não haveria problemas consideráveis no Brasil para que as ações fossem apoiadas por instituições financeiras nacionais.
Capacidade de controle do governo sobre as atividades externas das empresas do país	Muito Alta	Alta	Média?	Dependerá dos interesses tanto do governo como das empresas em criar uma instituição mais ou menos centralizadora. Dependerá, também, da capacidade da instituição em inserir efetivamente produtos brasileiros de defesa no exterior.
Integração entre governo e empresas em atividades de exportação	Muito Alta		Média?	

(Continua)

(Continuação)

	Rússia	França	Brasil (atual ou possível)	Lições para o Brasil a partir das experiências de Rússia e França
Necessidade de se exportar para manter a viabilidade da indústria de defesa	Muito Alta	Alta		Como a demanda doméstica no Brasil é baixa, exportações possuem papel central para a garantia da sustentabilidade da indústria.
Necessidade de se exportar no período 2014-2023 em comparação ao período 2004-2013	Menor?	Maior?		Provavelmente crescerá, em razão da maior capacidade produtiva da indústria de defesa do Brasil, em conjunto com as limitações da demanda doméstica nacional.
Ações específicas para pequenas e médias empresas	-	Sim	Sim?	Importantes, sobretudo em função das dificuldades destas empresas em inserir seus produtos e serviços no mercado externo, bem como de dificuldades relacionadas à obtenção de crédito/seguro de crédito em condições favoráveis. Provavelmente, não haveria dificuldades consideráveis para isso.
Predomínio de interesses econômicos ou políticos nas vendas externas de equipamentos?	Econômicos			Historicamente, o Brasil não utilizou as transferências externas de armamentos de sua indústria com o intuito de fortalecer aliados ou enfraquecer inimigos. Predominam, portanto, interesses de caráter econômico.
Grau de impacto negativo sobre a imagem do país oriundo de vendas de armamentos	Médio	Baixo	Baixo?	É difícil prever o impacto das vendas de equipamentos militares pesados sobre a imagem do Brasil. A imagem da Rússia parece ser afetada por este elemento, mas isto não se aplica ao caso da França. Destacam-se, contudo, críticas por parte de organizações da sociedade civil em relação às vendas externas de armamentos por empresas brasileiras, sobretudo no segmento de armas leves e munições. <sup>1</sup>
Assinou/ratificou ou pretende assinar/ratificar o Tratado sobre o Comércio de Armas?	Não (absteve-se na votação na Assembleia Geral da ONU, em abril de 2013)	Sim	Sim	O tratado, por um lado, traz obrigações adicionais, mas, por outro, demonstra que o país pretende atuar de maneira responsável nesta modalidade de comércio.

Nota: <sup>1</sup> Não há qualquer julgamento de valor em relação a tais posições ou críticas. Aponta-se tão somente a sua existência e se destaca a necessidade de reflexão em torno da questão.

Obs.: sinal de "?" em seguida a uma qualificação (médio, baixo etc.) indica que algumas evidências apontam para um sentido, mas o grau de incerteza é elevado.



## **EDITORIAL**

### **Coordenação**

Cláudio Passos de Oliveira

### **Supervisão**

Everson da Silva Moura

Reginaldo da Silva Domingos

### **Revisão**

Clícia Silveira Rodrigues

Idalina Barbara de Castro

Laetícia Jensen Eble

Leonardo Moreira de Souza

Marcelo Araujo de Sales Aguiar

Marco Aurélio Dias Pires

Olavo Mesquita de Carvalho

Regina Marta de Aguiar

Karen Aparecida Rosa (estagiária)

Tauãnara Monteiro Ribeiro da Silva (estagiária)

### **Editoração**

Bernar José Vieira

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniella Silva Nogueira

Danilo Leite de Macedo Tavares

Diego André Souza Santos

Jeovah Herculano Szervinsk Junior

Leonardo Hideki Higa

### **Capa**

Luís Cláudio Cardoso da Silva

### **Projeto Gráfico**

Renato Rodrigues Buenos

*The manuscripts in languages other than Portuguese  
published herein have not been proofread.*

### **Livraria do Ipea**

SBS – Quadra 1 - Bloco J - Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: [livraria@ipea.gov.br](mailto:livraria@ipea.gov.br)



---

Composto em adobe garamond pro 12/16 (texto)  
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)  
Impresso em offset 90g/m<sup>2</sup> (miolo)  
Cartão supremo 250g/m<sup>2</sup> (capa)  
Brasília-DF

---



### **Missão do Ipea**

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.



**ipea** Instituto de Pesquisa  
Econômica Aplicada

Secretaria de  
Assuntos Estratégicos

