

O Projeto FX-2: uma análise a partir da relação entre a Política Externa e o Planejamento de Defesa Brasileiro.

Cláudio de Carvalho Silveira¹

Daniella Azevedo Botelho²

Débora Ferreira Lima³

Isadora da Silva Marçal⁴

Stephanny Siebra Monteiro de Castro⁵

Talita Ribeiro da Silva⁶

Resumo

O presente artigo tem o objetivo de analisar o desenvolvimento do Projeto FX-2, tratando da relação entre a Política Externa e o Planejamento de Defesa Brasileiro. Partindo do pressuposto teórico do Realismo Neoclássico, de que os Estados são influenciados por variáveis internas e externas em sua Política Externa, buscamos neste trabalho identificar no processo de aquisição dos caças Gripen de que forma tais condicionantes se fazem presentes na concepção da visão estratégica e formulação de defesa brasileiras. Foram utilizados documentos oficiais, livros, artigos acadêmicos e discursos como fonte de pesquisa, tendo concluído-se que, embora preze por uma postura pacífica e de uso do diálogo em oposição ao conflito, o Brasil não ignora a necessidade de preparar-se para a defesa e almeja o fortalecimento de suas capacidades materiais militares, sendo o Projeto FX-2 de grande importância em termos de defesa e igualmente no âmbito estratégico, em virtude do processo de transferência da tecnologia necessária para produção dos caças.

Palavras-Chave: Defesa, Política Externa, Planejamento de Defesa, Planejamento Estratégico, Gripen

¹ Professor de Relações Internacionais na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

² Graduanda em Relações Internacionais na na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

³ Graduanda em Relações Internacionais na na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

⁴ Graduanda em Relações Internacionais na na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

⁵ Graduanda em Relações Internacionais na na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

⁶ Graduanda em Relações Internacionais na na Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

1. Introdução

A obtenção dos caças Gripen se insere como projeto oriundo do planejamento de defesa, através do qual um planejamento estratégico foi executado, por meio de ações provenientes da política externa, ressaltando uma relação interdependente e indissociável entre estes conceitos. Portanto, o objetivo deste trabalho é mostrar que as ações de política externa condicionam determinadas diretrizes do planejamento estratégico, moldando o planejamento de defesa de forma geral, que por sua vez cria uma demanda de capacidades materiais inserida na compra dos caças Gripen.

Analisaremos brevemente neste artigo, a maneira em que se estabeleceram as relações entre Brasil e a Suécia por meio das questões ligadas à defesa. Visto isso, esta pesquisa busca observar as variantes da Política Externa, Planejamento de Defesa e Políticas Públicas, conforme discutimos numa oportunidade anterior (Siebra et al, 2017), usando como fontes documentos governamentais, artigos acadêmicos e discursos oficiais. O método utilizado na pesquisa deste estudo é o da teoria realista neoclássica.

Teorias funcionam como lentes pelas quais se torna possível compreender as bases da postura pacifista do Brasil e sua busca por mecanismos de defesa compatíveis com sua extensão territorial. Para tanto, foi utilizado o Realismo Neoclássico, que absorve “tanto variáveis sistêmicas como unitárias de análise”. (DALL’AGNOL, 2015)

Trata-se de uma construção de teoria de política externa, que parte do nível intra-estatal, de modo a procurar as causas das escolhas individuais dos Estados, refletidas no plano internacional. O Realismo Neoclássico alega que:

A natureza competitiva do sistema internacional fornece incentivos para que os Estados imitem as práticas políticas, militares e tecnológicas de sucesso dos Estados líderes do sistema ou para contrariar tais práticas através da inovação. As variáveis domésticas, entretanto, limitam a eficiência com que os estados podem responder a esses imperativos sistêmicos. (TALIAFERRO, 2006, p.467, tradução livre)

Ao promover um estudo de caso acerca do Projeto FX-2, é preciso considerá-lo um programa de aquisição de capacidades materiais formulado por meio do planejamento de defesa. Este foi gerado a partir do planejamento estratégico e influenciado por ações de política externa, em razão desta [política externa] influir nas percepções de estratégia nacional, pode-se então, sugerir a relação entre os conceitos visto que os Estados irão absorver variáveis sistêmicas.

Segundo afirma Gideon Rose, “as escolhas de política externa são feitas por líderes políticos e elites e, portanto, são as percepções de poder relativo desses grupos que importam, não somente a quantidade relativa de recursos físicos ou forças existentes” (1998, p. 147, tradução livre). Dessa forma, em uma compreensão realista neoclássica, o que os tomadores de decisão de um país entendem por poder é que vai determinar as ações da política externa e que virá a refletir no planejamento de defesa.

Analizando a percepção estratégica nacional, e quais fatores a influenciam, podemos compreender de que forma se fazem presentes no planejamento de defesa brasileiro projetos de aquisição de capacidades materiais militares como o dos caças suecos Gripen. Rose vai considerar que “os realistas neoclássicos acreditam que entender as ligações entre poder e política necessita um exame cuidadoso do contexto no qual a política externa é formulada e implementada” (1998, p.147, tradução livre). Traçando um panorama do histórico do projeto FX-2, buscaremos, portanto, neste trabalho, examinar as suas características, evidenciar a sua necessidade e justificativa, e de que forma se insere no planejamento de defesa brasileiro.

2. Planejamento Estratégico e Políticas Públicas

A estratégia é a ponte que associa a política com suas instituições e agências. Tal ponte seria construída por meio do processo de planejamento. A coesão da estratégia com o todo se faz necessária para que a coordenação entre os diferentes processos seja possível e de acordo com Clausewitz apud Alves e Ronconi (2010) existem três dimensões constituintes da estratégia: a manutenção logística, operacional, e social. No que diz respeito a guerra, esta abarca a conhecida trindade “dos objetivos políticos do governo, do acaso das Forças Armadas e da paixão do povo”.

Do mesmo modo, um planejamento abarca tanto ações políticas quanto técnicas, posto que a primeira encontra-se associada diretamente às finalidades pré definidas para um estratagema, ao passo que a segunda se concentra nas formas para execução dos objetivos. “Planejar implica em: analisar metas e objetivos postos no futuro; formular alternativas e prever resultados; decidir sucessivamente em diversas fases; e escolher ações a realizar em termos de tempo, espaço e meios”. (Costa e Santos, 1997)

O planejamento estratégico foi atribuído aqui como o momento em que líderes de uma instituição direcionam seus recursos, posicionam suas organizações, de modo a buscar responder às demandas e objetivos da situação que está em vigência e também, olhar para os desafios futuros (Meinhart, 2006). Por conseguinte, abordagens estratégicas podem oferecer aporte às políticas públicas, principalmente voltadas para assuntos militares.

[...] Porque são as escolhas de capacidade desejada diante das tarefas que traduzem as definições constitucionais em um determinado contexto. É o diálogo entre tarefas e escolha de capacidades que define o núcleo ao redor do qual se estabelece e faz funcionar o sistema de defesa, em si mesmo mais amplo que as Forças Armadas. O Ministério da Defesa seria, então, a instância de direção superior de tal sistema, como delegação do Presidente da República, comandante supremo. (Proença Jr., 2011, p. 337)

Instituições do Estado (em especial, num Estado democrático) possuem, de acordo com a relevância dada a cada uma, capacidade de maior ou menor participação dentro do processo decisório de políticas públicas. Da mesma forma, grupos organizados são capazes de participar do processo, desde que tenham força dentro da estrutura em que estão inseridos e, portanto, as políticas públicas “são condicionadas às interrelações entre economia, sociedade e política”. (Souza, 2013)

Políticas públicas servem para expressar as escolhas de ação feitas pelo governo, seu motivo e a diferença que fará se o fizer. Apesar de não existir uma única definição, são a “soma das atividades do governo” (Peters, 1996) e para Mead apud Souza (1995) se tratam de grandes questões públicas. Além disso, a execução da política pública pode ficar a cargo de diferentes atores, mas tem de ser responsabilidade de algum agente público. Assim, para fins deste artigo, políticas públicas podem ser definidas como “o conjunto coerente de decisões, de opções e de ações que a administração pública leva a efeito, orientada para uma coletividade e balizada pelo interesse público”. (Bergue, 2013)

Posto que a ação governamental está diretamente relacionada a política pública, percebe-se que o planejamento estratégico se faz necessário. Portanto,

A política e a Estratégia assinalam responsabilidades na promoção do interesse nacional, em particular nos temas afetos a desenvolvimento e segurança do País. evidenciam a necessidade de fortalecimento dos mecanismos de diálogo entre MD e o Itamaraty no sentido de aproximação de suas inteligências e no planejamento conjunto. (Brasil, 2012, p. 49-50)

2.1. Política Externa e Planejamento de Defesa

Apesar de defesa ser frequentemente confundida com segurança, deve ser disposta de forma mais comedida, ao se associar estreitamente do setor militar. A forma mais simples de compreender a Defesa Nacional, definida pela Política Nacional de Defesa (PND) seria, de acordo com o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN) “o conjunto de medidas e ações do Estado, com ênfase na expressão militar, para a defesa do território, da soberania e dos interesses nacionais contra ameaças preponderantemente externas, potenciais ou manifestas” (Brasil, 2012, p. 24). A Defesa somente é possível com a intervenção da força estatal e ser uma Política de Estado.

O Ex-Ministro da Defesa, Celso Amorim (2012) alega que Defesa e democracia se alinham, sem desacordos, posto que uma maior quantidade de debates acerca dos dois temas concebe aumento no apoio às causas e assim, viabiliza a ação de políticas públicas. Já a Estratégia Nacional de Defesa⁷ (END, 2012b) afirma que

Estratégia nacional de defesa é inseparável de estratégia nacional de desenvolvimento. Esta motiva aquela, Aquela fornece escudo para esta. Cada uma reforça as razões da outra. Em ambas, se desperta para a nacionalidade e constrói-se a Nação. Defendido, o Brasil terá como dizer não, quando tiver que dizer não. Terá capacidade para construir seu próprio modelo de desenvolvimento. (Brasil, 2012b, p. 43)

A importância da combinação desses assuntos fica clara no PND, já que este prevê que se deve buscar a interação das políticas de defesa com as políticas governamentais, principalmente as que visam fortalecer a infraestrutura de setores como o de transporte, energia e de comunicações, setores estes de grande valor estratégico.

O vantajoso quadro estratégico brasileiro, onde não há ameaças iminentes ou clima de inimizade com países vizinhos e do mundo, traz um questionamento da utilidade das Forças Armadas. Esse questionamento foi reforçado pelo cenário mundial pós guerra fria, onde havia esperança de uma estabilidade e ordem no sistema. Porém, eventos como a invasão do Iraque em 2003 lembraram ao mundo da instabilidade existente no sistema, onde a ordem depende do arbítrio dos países. Nesse contexto, foi vista a necessidade da reformulação e reforço da política de defesa brasileira. Segundo o então ministro da defesa Celso Amorim (2014),

Para um país como o Brasil, o respeito ao sistema de segurança coletiva fundado na Carta das Nações Unidas é um interesse estratégico. Por isso preocupam-nos iniciativas unilaterais, tomadas à revelia dos princípios multilaterais. O emprego da força militar pelos Estados à margem do direito internacional é uma das maiores fontes de instabilidade no sistema internacional contemporâneo. O Brasil pode ser afetado não só diretamente, em uma hipotética agressão (ainda que seja uma hipótese remota), mas pelos efeitos colaterais de uma disputa entre terceiros. (p. 4)

Por isso, tratando-se da defesa em relação à postura brasileira, percebe-se uma espécie de *soft power*⁸ ao analisar documentos oficiais e as políticas executadas ao longo dos anos, via representantes do Brasil.

⁷ BRASIL: Foi lançada em 2008 e existe uma versão revisada e atualizada, de 2012. É o documento responsável por definir parâmetros voltados para um melhor funcionamento das Forças Armadas, buscando garantir a segurança nacional em períodos pacíficos e também nos conflituosos. Do mesmo modo, tem definições acerca da indústria nacional de defesa, almejando o alcance de tecnologias mais avançadas.

⁸ Joseph Nye: o *soft power* tem capacidade de dissuasão e se apoia na capacidade de moldar as preferências do outro. Seria o poder de atrair, levando a uma adesão/ concordância. Nas Relações Internacionais, os recursos que produzem *soft power* são em grande parte os valores que uma organização ou país expressam através de sua cultura; mostrando através de suas práticas internacionais e também na forma com que os relacionamentos são tratados.

Celso Amorim destaca o caso brasileiro, ligando o *soft power* à seus fatores culturais, como o carisma de seu povo e sua fama pacifista. Além disso, afirma que influencia diretamente a política externa, dizendo que o *soft*

[...] A ausência de ameaças militares imediatas não justifica a imprevidência quanto à possibilidade de que venhamos a ser afetados por crises com reflexos na Defesa e na segurança, mesmo que à nossa revelia. [...] Devemos ser capazes de impor custos elevados a qualquer país que, por qualquer motivo, se aventure a usurpar nosso patrimônio (Amorim, 2012).

Ou seja, é preciso que se tenha uma capacidade dissuasória adequada aos desafios de um sistema internacional instável, e isso torna de extrema importância o investimento nas políticas de defesa e, conseqüentemente, nas Forças Armadas.

Outra dimensão da estratégia brasileira é a cooperação, sendo esta benéfica não só para as forças armadas e para a base industrial de defesa, mas também para diminuir os riscos de conflito na região. O PND (2012b, p. 23) deixa isso claro ao afirmar que “o planejamento da defesa deve incluir todas as regiões e, em particular, as áreas vitais onde se encontra a maior concentração de poder político e econômico. Da mesma forma, deve-se priorizar a Amazônia e o Atlântico Sul”.

Um fator importante no planejamento de defesa é a busca de parcerias estratégicas onde há possibilidade de intercâmbio. Analisando a Força Aérea e seus objetivos explicitados no END, observa-se que dentro deles é destacado que a Base de Defesa Industrial deverá considerar o desenvolvimento autônomo das tecnologias uma prioridade, principalmente das tecnologias sensíveis como as dos setores espacial, cibernético e nuclear.

No esforço de reorganizar a Base Industrial de Defesa, buscar-se-ão parcerias com outros países, com o objetivo de desenvolver a capacitação tecnológica nacional, de modo a reduzir progressivamente a compra de serviços e de produtos acabados no exterior. A esses interlocutores estrangeiros, o Brasil deixará sempre claro que pretende ser parceiro, não cliente ou comprador. O País está mais interessado em parcerias que fortaleçam suas capacitações independentes, do que na compra de produtos e serviços acabados. (2012b, p.101)

Sendo assim, a escolha de novas parcerias seria pautada de acordo com o potencial do país para a contribuição nesses termos, o que influenciou diretamente no projeto de modernização das forças aéreas.

3. Caso do Projeto FX-2

Abordando o caso do Projeto FX-2 e o planejamento de defesa brasileiro, é preciso ressaltar as justificativas e necessidade de tais comportamentos. Segundo Robert A. Pope (1996, p. 55), “o instrumento mais importante da coerção militar moderna, e o mais útil para investigar as causas do sucesso coercitivo e do fracasso, é o poder aéreo”. No caso brasileiro, devido a grande extensão territorial, e por consequência, um grande espaço aéreo, o compartilhamento de fronteira terrestre com dez países, e ainda pela presença de recursos naturais finitos, como petróleo, água e minério, que poderiam vir a ser alvos de disputa em caso de escassez mundial, torna-se imprescindível o poder de dissuasão das capacidades militares. Partindo de uma concepção realista neoclássica, tal comportamento estatal estaria então sendo condicionado pela tradução das pressões sistêmicas por meio de variáveis intervenientes, como a estrutura doméstica do Estado ou as percepções de tomadores de decisão (Rose, 1998).

Tratando-se das iniciativas de cooperação e integração regional, das quais o Brasil é membro, como a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), a Zona de Paz e Cooperação

power reflete na abertura à cooperação. Essa é uma estratégia preferida quando se fala do relacionamento externo por ser benéfica para o país, já que produz ganhos concretos que não seriam alcançados de outro modo.

do Atlântico Sul (ZOPACAS⁹) e também o MERCOSUL, mesmo que com menor alcance em número de membros e tendo ênfase econômica, estas têm estabelecido ganhos mútuos para os Estados participantes e garantem maior estabilidade às relações na região. A partir da integração existente entre os 12 países participantes da UNASUL, foi criado em 2008 o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) tendo por objetivo estabelecer o continente como zona de paz, favorecendo a estabilidade política e o desenvolvimento econômico, proporcionando a criação de uma identidade de defesa sul-americana, de modo a fortalecer a cooperação na região (Ministério da Defesa, 2017). De acordo com Almeida e Shuen, “a possibilidade de integração regional surgiu como um caminho possível, ainda que trabalhoso, para que países que seguidamente se viam como competidores passassem a cooperar entre si, em busca de uma unidade comum” (p. 60, 2017). Considerando tal panorama, é possível concluir que no âmbito regional o Brasil está inserido em diversos mecanismos de integração que irão contribuir para refrear as chances de conflito entre os Estados por meio do incentivo ao diálogo e cooperação entre os mesmos. Em uma perspectiva extracontinental, sabe-se que a atuação brasileira em fóruns multilaterais, como os da Organização das Nações Unidas (ONU), preza pela solução pacífica de controvérsias e que não há, atualmente, indício de desentendimento com outros Estados que possa vir a se converter em ameaça militar concreta.

A despeito da não existência de ameaça ou conflito iminente, além de, segundo a END (2012), “pacífico por tradição e convicção”, o Brasil busca desenvolver planejamento estratégico e criar diretrizes para a defesa nacional através de documentos estratégicos de defesa como a Estratégia Nacional de Defesa, a Política Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional, documentos tais que baseiam-se nos princípios constitucionais e nos objetivos e aspirações nacionais. Conforme observado pelo Ex-Ministro Celso Amorim: “Somos pacíficos por convicção. Favorecemos o diálogo, à frente de ações coercitivas. Mas, como afirmava o patrono da diplomacia brasileira, Barão do Rio Branco, não se pode ser pacífico sem ser forte” (2011).

O LBDN (2012) cita os projetos estratégicos prioritários da Força Aérea, que têm como objetivo o desenvolvimento institucional e o fortalecimento dos meios em três eixos: organizacional, científico-tecnológico e operacional. Dentre os projetos prioritários encontra-se a Capacitação Operacional da Força Aérea Brasileira, descrita tendo por objetivos “otimizar os processos, sistemas e atividades operacionais, bem como realizar o aparelhamento operacional” (p. 203, 2012), e justificada pela necessidade de que “a Força Aérea disponha de uma efetiva capacidade militar, credível e perceptível, e que represente a essência da dissuasão com que conta para defender os valores e os bens da nação brasileira” (p. 203, 2012). Está entre as capacidades almejadas a conclusão do projeto FX-2, que possibilitaria a compra de 36 caças multimissão.

A compra de novos caças tem base no projeto FX, lançado durante o governo Fernando Henrique Cardoso, com objetivo de dar início à um processo de modernização da Força Aérea por meio da substituição das aeronaves em uso, os Mirage III que teriam fim da vida útil em 2005. Ao fim do mandato de FHC, o processo para apresentação e escolha de um novo modelo a ser adquirido não havia sido concluído. Já no primeiro mandato do governo de Luís Inácio Lula da Silva, devido ao enfoque na implantação de outros programas, o impasse e atrasos na tomada de decisão do governo sobre qual seria a melhor alternativa e custo-benefício entre as opções disponíveis na concorrência, fez-se necessária a compra imediata de 12 caças modelo Mirage 2000 B/C, versões mais antigas nos estoques franceses, que

⁹ Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, estabelecida em 1986 pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), com o objetivo de tratar temas referentes à segurança no perímetro do Atlântico Sul, por intermédio de resoluções referentes a paz, estabilidade, desenvolvimento sustentável, dentre outras.

operariam até a chegada do novo modelo ainda a ser adquirido. A retomada do projeto de compra de novos caças aconteceu somente ao final do mandato, sendo renomeado FX-2.

A modernização da Força aérea teve outros destaques, como o desenvolvimento do avião cargueiro-reabastecedor KC-390 pela Embraer, mas a prioridade era outra: “Temos procedido à modernização de nossa aviação de combate de alta performance, mas não desconhecemos a urgência de finalizar a seleção referente ao F-X2”, disse o então ministro da defesa Celso Amorim (2013, p.3).

A reformulação do programa FX contou com mudanças técnicas e no que se referia à compra dos caças, onde “deveria incluir a transferência de tecnologia e benefícios para empresas locais, com integração a indústria nacional e capacidade de produção e exportação por parte do Brasil” (Souza, 2015, p. 97). O projeto despertou o interesse de várias empresas pelo mundo: entre elas a francesa Dassault com o Rafaele; a empresa russa Sukhoi oferecia o Su-35; a americana Boeing concorria com o FA-18 Super Hornet; e a sueca SAAB, que trazia o Gripen NG. Porém, as mais cotadas eram as empresas americana, francesa e sueca, iniciando uma disputa para qual delas seria mais vantajosa para o Brasil.

No governo Lula, houve uma forte inclinação a empresa francesa Dassault devido a proximidade diplomática dos presidentes Luís Inácio e o francês Nicolas Sarkozy. No entanto, no governo Dilma, parecia haver certa preferência pela empresa americana, o que foi afirmado devido ao acordo firmado em 2012 entre a Boeing e a Embraer, onde também foi assinado um Memorando de Entendimento para Parceria em Aviação entre os governos brasileiro e norte-americano, que visava expandir a cooperação entre os dois países na aviação civil. Porém, os negócios foram atrapalhados pelo escândalo de espionagem por parte do governo americano contra chefes de Estado do mundo inteiro, inclusive da presidente Dilma e de seus assessores. Portanto, em 2013, a sueca SAAB foi a escolhida para fazer negócios com o Brasil, já que, além de oferecer um produto mais barato que a concorrência, garantia total transferência de tecnologia e cooperação na produção.

3.1. A importância estratégica do Projeto FX-2 e o processo de Transferência de Tecnologia

O período que data do pós 1985 - e o processo de redemocratização que a partir dali decorre, tem como uma característica expressiva os esforços por parte dos setores militares para o desenvolvimento tecnológico do setor de defesa nacional (Peron). Dessa forma, subentende-se que a tecnologia tem papel fundamental para desenvolvimento do país - principalmente tendo o Brasil pouca vantagem comparativa quando relacionada a outros países em termos de indústria bélica. A partir disso, pode-se centrar efetivamente nos motivos que levaram o governo brasileiro a escolha do caças Gripen NG da Sueca SAAB, em substituição ao Dassault Mirage, ativos desde a década de 1970 na Força Aérea Brasileira. A importância representativa do projeto FX-2 pode ser compreendida se observarmos o viés estratégico do desenvolvimento de uma Indústria de Defesa forte para o país.

Em suma, o projeto FX-2, além de representar aquisição de novas unidades de aviões caça para FAB, apoiou-se no parceria entre a Embraer e a empresa sueca SAAB, que, segundo acordo prévio, iria possibilitar a transferência de tecnologia. Por meio disso, objetivou-se para o Brasil a obtenção de intervenções, cooperações e acesso a conhecimentos que proporcionassem ao país maiores oportunidades de desenvolvimento tecnológico no âmbito bélico.

Peron (2011) chama atenção para os resultados do projeto FX-2, que, segundo o mesmo, seriam obtidos a partir de um processo em duas etapas, como mostrado abaixo:

Dessa forma, essa solução híbrida se caracterizaria pela dupla orientação: a compra de um modelo de caça que atenda à determinados requisitos, e a partir de então, ou em paralelo, constituir internamente uma capacidade de absorção dessas tecnologias e reprodução de novos caças de forma autônoma, superando a dependência tecnológica desse setor. Nesse contexto vem sendo pensado o Programa FX-2, cuja importância estratégica seria suprir as demandas de segurança – em verdade, as extrapolaria – ao adquirir caças suficientemente potentes para, segundo a END (2008:09), salvaguardar o território nacional [...] (Peron, 2011, p. 6).

Assim, pode-se perceber os avanços tecnológicos a partir da efetivação do projeto por meio da troca de conhecimento entre Brasil e Suécia. O processo de transferência de tecnologia, em grande medida diferencial que contribuiu para a escolha do modelo sueco, baseia-se em diferentes formas de compartilhamento de conhecimento. No caso específico do modelo GRIPEN NG, pode-se ressaltar o papel de liderança exercido pela EMBRAER no processo de produção das aeronaves, o que acarretaria na maior absorção dos conhecimentos gerados a partir da participação efetiva da indústria nacional (Mitozo, 2017). A internalização da capacidade produtiva tendo em vista a parceria EMBRAER - SAAB, dessa forma, contribui para o desenvolvimento de know-how para produções futuras, como explicitado:

[...] Ficará a cargo da EMBRAER uma grande parte do trabalho de desenvolvimento de sistemas, integração, testes de voo, montagem final e entregas de aeronaves. A empresa também participará da coordenação de todas as atividades de desenvolvimento e produção no Brasil. Além disso, a EMBRAER e a SAAB serão responsáveis pelo desenvolvimento completo da versão biposto⁷ do Gripen NG. Para isso, equipes de engenheiros e técnicos da EMBRAER serão enviadas para a Suécia a fim de realizar o treinamento de manutenção e o trabalho de desenvolvimento do Gripen NG (Mitozo, 2017, p.33).

O processo de transferência de tecnologia, portanto, além de promover a cooperação entre os países partícipes, colabora para a absorção de conhecimento técnico - neste caso específico, a fabricação de aviões caça compatíveis com a ambição da Força Aérea Brasileira. Dessa forma, começa-se a entender a decisão tomada pelo governo brasileiro ao decidir escolher o projeto do Gripen como vencedor dentre os que apresentaram as propostas cotadas. Segundo Moisés Câmara Silva (2014), o que poderia ser analisado como elemento negativo a escolha - o projeto do avião ainda estava no papel - foi, na realidade, visto como oportunidade para a indústria brasileira, que teria papel fundamental na produção dos mesmos (Silva).

Além disso, cabe ressaltar também a relação entre a tecnologia, as vantagens advindas desta e a dinâmica armamentista do contexto internacional, que, ainda segundo Câmara, deve ser tomada como elemento chave em qualquer análise sobre indústria de defesa e os esforços nacionais para o aprimoramento da mesma, afinal “[a dinâmica armamentista] parece passar despercebida pelas análises política ou de defesa que a veem apenas como fator de produção e inovação e não como sendo enraizada na natureza humana da exploração [...]” (Silva, p.60).

Por outro lado, apesar da vantagem inegável no que tange ao processo de construção e o papel que o Brasil teria no mesmo, o caça Gripen possui pontuais desvantagens, como mostrado por Walter D. Junior e Henrique Porto: algumas peças utilizadas na composição dos aviões têm procedência norte-americana. Portanto, as mesmas poderiam ser facilmente submetidas à cerceamento tecnológico por parte dos Estados Unidos. Ademais, a Suécia, principalmente se comparada aos outros dois países cotados nesse processo final de escolha, não possui grande relevância política ou militar de peso, tendo isso grande impacto no lobby internacional (Walter D. Junior e Henrique Porto).

Vale ressaltar ainda uma certa complexidade relacionada ao processo de transferência de tecnologia, principalmente quando analisada à luz da realidade brasileira. Segundo Peron (2011), a internalização da tecnologia advinda do processo aqui explicitado enfrentaria

algumas dificuldades tendo em vista a baixa capacidade do país para absorver de forma integral e a tecnologia transferida. O autor considera que deveria ser realizado no Brasil um processo de capacitação que viabilizasse a correta reprodução do absorvido pela compra/produção dos caças (Peron).

Além disso, o status de país em desenvolvimento ao qual está submetido o Brasil também deve ser levado em conta para a análise de todo o processo de transferência. A posse de armas de última geração e de moderna indústria militar pode ser analisada levando em conta a possibilidade de projeção de poder dos países centrais, como explicitado:

A sua negociação, portanto, se torna muito complexa, no momento em que a mercadoria em questão traria uma vantagem política e econômica extremamente importante ao país que a detivesse [...] Assim, o processo de transferência de tecnologia assume uma importância muito grande aos países desenvolvidos, de certa forma, atua como um instrumento extremamente relevante para a promoção de um controle político, econômico e militar das nações centrais (Peron, 2011, p.11).

Entendemos, a partir do que foi exposto, a necessidade do Brasil no que tange à tentativa de modernização de seus equipamentos bélicos, aqui exemplificados no programa FX-2. A inserção do país como potência regional o obriga a angariar esforços para a apropriação de uma força militar que faça jus não à uma preparação para guerra inexistente, mas a modernização da indústria de defesa nacional como um todo e a importância dessa área para a estratégia da política de defesa do país. Dessa forma, o processo de transferência de tecnologia, apesar das dificuldades oriundas da realidade econômico-estrutural do Brasil, tem grande relevância e representa, de forma geral, oportunidade de ganho para o país.

4. Relações bilaterais Brasil-Suécia

Ao olhar para o plano de modernização da FAB, percebe-se que praticamente desde o início havia uma preferência pelos modelos da SAAB, com a alegação de que os suecos revelaram uma maior entusiasmo ao organizar parcerias com empresas brasileiras e transferir tecnologia (Nascimento, 2014). De acordo com Niemeyer (2014), a transferência de tecnologia [variável estratégica para a força aérea], ganhou uma relevância maior a medida em que se percebe um sistema internacional, com estrutura multilateral.

Outro ponto sensível e inerente a questão é o tempo gasto para a escolha dos modelos e fabricante. Foram gastas cinco gestões presidenciais até a definição e parece que em grande parte, o motivo está diretamente relacionado a opinião pública; esta prioriza gasto com questões sociais, tais como saúde e educação.

Apesar dos gastos voltados para a defesa nacional estarem frequentemente no alvo da opinião pública, atualmente essa questão não é deixada para segundo plano; visto que documentos nacionais como o LBDN reforçam a necessidade de haver debates ao mesmo tempo em que se busca fomentar a capacitação material das Forças Armadas. Um exemplo disso, é que em 2008, foi formada uma proposta de parceria estratégica entre os países pelo Ministro-Chefe da secretaria de assuntos estratégicos, Mangabeira, que foi convertida e assinada em 2009 no Plano de Ação Estratégica. Neste plano, orienta-se a cooperação entre ambos os países nas áreas como defesa, comércio e investimentos, diálogo político, desenvolvimento sustentável, educação, ciência e tecnologia.

Pode-se ressaltar que ambos têm relações amistosas de longa data, ainda no império do Brasil e o Reino da Suécia. Desde então, as interações se fortaleceram, abrangendo diversas áreas, tais como econômica, social, cultural. Se estabeleceram também acordos:

Acordo Sobre Cooperação Econômica e Tecnológica, do qual se originou a Comissão Mista Bilateral. Trata-se de uma forma de exemplificar o nível de confiabilidade e entendimento entre os dois.

A assinatura do contrato entre Embraer e SAAB reforça [ainda mais] as relações diplomáticas e comerciais. Argumenta-se que através desta operação, há a possibilidade de expandir para outras áreas, além do setor de defesa (Brasil, Planalto, 2017)

5. Considerações Finais

O Brasil, além de ser considerado individualmente um país pacífico, também está localizado numa região onde historicamente não há guerras nem eminências concretas que acarretariam às mesmas. Apesar do esforço para cooperação, - conforme mostrado na seção 3, o país está envolvido em diversas iniciativas de integração regional; da falta de inimigos diretos e da preferência pelo multilateralismo, não é cabível ignorar as possibilidade de conflito e pressupor a completa inexistência de conflitos entre Estados.

Nesse sentido, tomando como base a importância da construção de uma capacidade de defesa congruente ao contexto nacional e à conjuntura internacional, deve-se levar em conta, por exemplo, a quantidade de recursos naturais pertencentes ao território nacional, a capacidade brasileira de produção de alimentos e de energia sustentável e, conseqüentemente, os riscos de cobiça à esses recursos advindos de terceiros países (Brasil, M. D., 2012). Compreende-se, portanto, a importância de um projeto que vise a modernização das Forças Armadas - aqui especificamente a Força Aérea - e, portanto, que contribua para a defesa do patrimônio brasileiro como um todo.

Tendo em vista o que foi citado acima, o presente trabalho objetivou demonstrar de forma concisa a relação intrínseca e fundamental entre os conceitos de planejamento de defesa, planejamento estratégico e política externa. Utilizando-se do exemplo da compra dos caças Gripen - e analisando, assim, as relações entre Brasil e Suécia -, foi realizado um estudo acerca do projeto FX-2 e como este se insere no planejamento de defesa do país.

Foi considerada uma importância representativa relacionada ao projeto FX-2, esta que pode ser observada ao analisarmos o caráter estratégico do mesmo, a saber: o processo de transferência de tecnologia. A co-produção dos caças pelos dois países propiciará, segundo foi mostrado, a absorção de conhecimento técnico e inovador no âmbito militar. Portanto, a partir de uma percepção da estratégia nacional - e de que forma o planejamento de defesa se insere na mesma, compreende-se os esforços governamentais que viabilizem a aquisição dos caças Gripen NG.

6. Referências

ALVES, Domingos de A. e SHUEN, Li-Chang. América do Sul e os desafios da integração regional: a UNASUL como paradigma na cobertura do Portal teleSUR in **Comun. & Inf.**, Goiânia, GO, v. 20, n. 1, p. 57-72, 2017. Disponível em: <<https://www.revistas.ufg.br/ci>>. Acesso em: 30 de Abril de 2018.

ALVES, Vágner Camilo; RONCONI, Giordano Bruno Antoniazzi. **A Revolução nos Assuntos Militares: Evolução do Conceito e Debate Teórico**. 2016. Disponível em: <https://www.academia.edu/26644488/A_Revolucao_no_Assuntos_Militares_Evolucao_do_Conceito_e_Debate_Teorico>. Acesso em: 27 abr. 2017

AMORIM, Celso. **A POLÍTICA DE DEFESA: INDÚSTRIA, DISSUAÇÃO E COOPERAÇÃO**. 2014. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2014/pronunciamentos/ministro/agosto/politica_defesa_industria_dissuasao_cooperacao.pdf>. Acesso em: 13 mai. 2018.

AMORIM, Celso. **O PLANEJAMENTO DE DEFESA NO GOVERNO DILMA ROUSSEFF**. 2013. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/2013/pronunciamentos/discurso_ministro/aula_magna_csd_esg_o_planejamento_de_defesa_governo_dilma.pdf>. Acesso em: 02 mai. 2018.

AMORIM, Celso. Uma visão brasileira do panorama estratégico global. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, p. 265-275, Dez. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br>>. Acesso em 01 mai. 2018.

BRASIL. **Brasil e Suécia aprofundam cooperação econômica, industrial e tecnológica**. 2017. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/index.php/noticias/2822-brasil-e-suecia-aprofundam-cooperacao-economica-industrial-e-tecnologica>>. Acesso em: 10 maio 2018.

_____. **Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS)**. Brasília, DF, 2017. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/relacoes-internacionais/foruns-internacionais/cds>>. Acesso em: 01 mai. 2018.

_____. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF: Senado, 2008.

_____. **Gripen é a nova aeronave de caça da FAB**. 2013. Disponível em: <<http://fab.mil.br/noticias/mostra/17461/PROJETO-FX-2---Gripen?-a-nova-aeronave-de-ca-a-da-FAB>>. Acesso em: 10 maio 2018

_____. **Livro Branco de Defesa Nacional**. Brasília, DF: Senado, 2012.

_____. **Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional da Defesa**. Brasília, DF, 2012b. Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/arquivos/estado_e_defesa/END-PND_Optimized.pdf>. Acesso em: 04 mai. 2018.

_____. **Reino da Suécia**. Brasília, DF. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/5494-reino-da-suecia>>. Acesso em: 07 mai. 2018.

_____. **Relações Brasil-Suécia**. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores. Disponível em: <http://estocolmo.itamaraty.gov.br/pt-br/brasil-suecia__.xml>. Acesso em: 07 mai. 2018.

_____. **Retomada do crescimento facilita relações entre Brasil e Suécia**. 2017. Disponível em: <<http://www2.planalto.gov.br/acompanhe-planalto/noticias/2017/04/retomada-do-crescimento-facilita-relacoes-entre-brasil-e-suecia>>. Acesso em: 10 maio 2018.

_____. **Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul**. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/151-zona-de-paz-e-cooperacao-do-atlantico-sul>>. Acesso em: 04 mai. 2018.

BERGUE, Sandro Trescastro. Gestão Estratégica e Políticas Públicas: Aproximações Conceituais Possíveis e Distanciamentos Necessários. In **Contabilidade, Gestão e Governança**, V. 16, N. 2, P. 77-92, Brasília, Mai/Ago 2013.

JUNIOR, Walter José Moreira Dias, and PORTO, Henrique Fernandes Alvarez Vilas. O jogo de interesses internacionais: Trajetória do Projeto FX e influência política na decisão do Projeto F-X2. **Revista de Estudos Internacionais** 1.2 (2013): 64-73. Disponível em: <<http://www.revistadeestudosinternacionais.com/uepb/index.php/rei/article/view/3/pdf>>.

MEINHART, Richard. *Strategic Planning by the Chairmen, Joint Chiefs of Staff, 1990 to 2005*. Carlisle: Strategic Studies Institute, 2006.

MITOZO, Filipe Toutonje. *Cooperação técnica e transferência tecnológica como estratégia de desenvolvimento econômico: uma análise através do programa FX-2 da Força Aérea Brasileira*. Monografia (Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis (2017). Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/178740/Monografia%20do%20Filipe%20Mitozo.pdf?sequence=1>>.

NASCIMENTO, Gilberto. **Gripen: a espera da FAB**. 2014. Disponível em: <http://www.eb.mil.br/todos-os-avisos?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=/asset_publisher/view_content&_101_returnToFullPageURL=/todos-os-avisos/-/asset_publisher/nEIT00TYrefc/content/veja-a-revista-de-ciencias-militares-da-eceme-1-quadrimestre-2012&_101_assetEntryId=4564749&_101_type=content&_101_groupId=18107&_101_urlTitle=gripen-a-espera-da-fab&_101_redirect=http://www.eb.mil.br/todos-os-avisos?p_p_id=3&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_3_redirect=/todos-os-avisos/-/asset_publisher/nEIT00TYrefc/content/veja-a-revista-de-ciencias-militares-da-eceme-1-quadrimestre-2012&_3_keywords=gripen&_3_groupId=0&_3_struts_action=/search/search&inheritRedirect=true#.Wvs6YIgvxPZ>. Acesso em: 10 maio 2018.

NYE, Joseph. **Soft Power: The Means to Success in World Politics**. 1st ed., New York: Public Affairs, 2004.

PAPE, Robert A. "Why Study Military Coercion?" **Bombing to Win: Air Power and Coercion in War**, 1st ed., Cornell University Press, 1996, JSTOR.

PERON, Alcides Eduardo dos Reis. A factibilidade da transferência de tecnologia e o spin-off no programa FX-2 da FAB. **Proceedings of the 3rd ENABRI 2011 3 Encontro Nacional ABRI 2001**(2011). Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_pdf&pid=MSC0000000122011000100001&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>.

RISEMBERG, Arnaldo. **Opção brasileira pelo caça Gripen da Suécia**. 2014. Disponível em: <http://www.eb.mil.br/todos-os-avisos?p_p_id=101&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_101_struts_action=/asset_publisher/view_content&_101_returnToFullPageURL=/todos-os-avisos/-/asset_publisher/nEIT00TYrefc/content/veja-a-revista-de-ciencias-militares-da-eceme-1-quadrimestre-2012&_101_assetEntryId=4296808&_101_type=content&_101_groupId=18107&_101_urlTitle=opcao-brasileira-pelo-caca-gripen-da-suecia&_101_redirect=http://www.eb.mil.br/todos-os->

avisos?p_p_id=3&p_p_lifecycle=0&p_p_state=maximized&p_p_mode=view&_3_redirect=/ todos-os-avisos/-/asset_publisher/nEIT00TYrefc/content/veja-a-revista-de-ciencias-militares-da-eceme-1-quadrimestre-2012&_3_keywords=gripen&_3_groupId=0&_3_struts_action=/search/search&inheritRedirect=true#.WvrVS4gvxPZ>. Acesso em: 10 maio 2018.

ROSE, Gideon. Review article. Neoclassical realism and theories of foreign politics. **World Politics**, v. 51, p. 144-172, 1998.

SOUZA, Celina. Estado e políticas públicas. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 4, n. 1-2, 2013. Disponível em: <www.ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/politica/issue/view/1678>. Acesso em: 1 mai. 2018.

SOUZA, Deywisson Ronaldo Oliveira de. Imperativo tecnológico e os projetos estratégicos de defesa: uma análise dos programas de reaparelhamento das forças armadas nos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff. 2015.

_____. Políticas públicas: uma revisão de literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul./dez. p. 20-45, 2006. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em: 1 mai. 2018.

SILVA, Moisés Câmara da. Compra de tecnologia com transferência de caças: o projeto FX-2 na dinâmica da tecnologia. Monografia (Graduação em Relações Internacionais) - Universidade Estadual da Paraíba, Paraíba (2014). Disponível em: <<http://dspace.bc.uepb.edu.br/jspui/bitstream/123456789/4450/1/PDF%20-%20Mois%C3%A9s%20C%C3%A2mara%20da%20Silva.pdf>>.