



Tempo

ISSN: 1413-7704

secretaria.tempo@historia.uff.br

Universidade Federal Fluminense

Brasil

Avila, Carlos Federico Domínguez

O Brasil, a política nacional de exportação de material de emprego militar - PNEMEM - e o comércio internacional de armas: um estudo de caso

Tempo, vol. 15, núm. 30, enero-junio, 2011, pp. 221-241

Universidade Federal Fluminense

Niterói, Brasil

Disponível em: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=167018481010>

- Como citar este artigo
- Número completo
- Mais artigos
- Home da revista no Redalyc

redalyc.org

Sistema de Informação Científica

Rede de Revistas Científicas da América Latina, Caribe, Espanha e Portugal

Projeto acadêmico sem fins lucrativos desenvolvido no âmbito da iniciativa Acesso Aberto

## *O Brasil, a Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar – PNEMEM – e o comércio internacional de armas: um estudo de caso<sup>1</sup>*

*Carlos Federico Domínguez Avila<sup>2</sup>*

O artigo explora a política brasileira de exportação de armas vigente durante os decênios de 1970 e 1980, bem como o impacto das transferências de armamentos na política externa brasileira. Especificamente analisa-se o caso do processo de tomada de decisão que culminou com a venda de um grupo de EMB-312 Tucano a Honduras. O texto utiliza fontes primárias resgatadas do Arquivo Histórico do Ministério das Relações Exteriores do Brasil – AHMRE.

**Palavras-chave:** Brasil – política nacional de exportação de material de emprego militar – PNEMEM – História das Relações Internacionais da América Latina e Caribe

### **Brazil, the National Politics of Arms Sales – PNEMEM – and Weapons International Trade: a study case**

The article explores the Brazilian politics of arms sale during the decades of 1970 and 1980, as well as the impact of those transferences on the country's international relations. The text analyzes the decision making process that culminated with the sale of some EMB-312 for Honduras. Original documents from Ministry of Foreign Affairs (AHMRE) are very important in this paper.

---

<sup>1</sup> Artigo recebido e aprovado para publicação em julho de 2009.

<sup>2</sup> Doutor em História pela Universidade de Brasília. Professor do Centro Universitário de Brasília e do Centro Universitário Unieuro. E-mail: cdominguez\_unieuro@yahoo.com.br

**Keywords:** Brazilian History – National Politics of Arms Sales – PNEMEM – Latin American and Caribbean International History

**Le Brésil, la Politique National sur l'Exportation de Matériel Militaire – PNEMEM – et les transferts d'armements: une étude de cas**

Cet article a comme objectif aborder la politique brésilienne sur les exportations d'armes, en vigueur pendant le décennie de 1970 et 1980, ainsi que l'impact des transferts d'armements dans la politique étrangère brésilienne. En particulier, le travail examine le cas de processus de prise de décision qui a abouti à la vente du groupe EMB-312 Tucano au Honduras. Le texte, finalement, utilise les sources primaires obtenues auprès l'Archive Historique du Ministère des Affaires Étrangères du Brésil – AHMRE.

**Mots-clés:** Brésil – Politique Nationale sur l'Exportation de Matériel d'Emploi Militaire – PNEMEM – Histoire des Relations Internationales en Amérique Latine et les Caraïbes

---

***Introdução: Considerações iniciais sobre a política do comércio internacional de material de emprego militar***

O comércio internacional de armas constitui uma dimensão específica das relações internacionais, especialmente quando se trata de transferências de armamento convencional avançado para países ou regiões em conflito. Dita dimensão adquiriu especial relevância a partir do início do decênio de 1970. Na época, a transferência de armamento convencional avançado justificou-se por razões políticas e econômicas – sendo que, no caso das superpotências, os incentivos políticos (e estratégicos) eram mais importantes que os incentivos econômicos, dado que, para Washington e Moscou, a racionalidade inerente à exportação de armamento era, fundamentalmente, torná-lo um meio de política exterior destinado a intensificar a influência dos respectivos aliados, amigos e clientes. Entretanto, outros provedores tradicionais e os “novos” fornecedores (algumas vezes chamados *newcomers*) justificaram as suas vendas tanto por razões políticas como, principalmente, econômicas.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Andrew Pierre, *The Global Politics of Arms Sales*, Princeton, Princeton University Press, 1982. O autor sugere, de forma breve e categórica, que: “Arms sales are far more than an economic occurrence, a military relationship, or an arms control challenge—arms sales are foreign policy writ large.” Outro autor afirma: “The primary engine behind arms sales is not economics, but politics—international politics.” Segundo a mesma fonte: “A decision to export weapons to a given country suggests implicit approval of the buyer’s policies, or at least of its general stance in world affairs, and is understood in those terms by friends and foes alike. The selling of arms is a serious matter, different

Nessa ordem de ideias, cabe verificar o impacto que a consolidação da indústria de defesa e particularmente a exportação de armamento provocou na formulação e na implementação da política exterior global do Brasil. Em termos operativos, interessa abordar os seguintes tópicos específicos: a) a política brasileira de exportação de armamento convencional avançado durante a primeira metade do decênio de 1980; b) o processo de tomada de decisões, incluindo-se as disputas interburocráticas entre diferentes atores institucionais do governo brasileiro e c) a aplicação da lógica da Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar – PNEMEM – no caso específico que culminou na transferência de uma dezena de EMB-312 Tucano para Honduras.

***O Brasil, a PNEMEM e a indústria da defesa: algumas características e tendências da indústria de defesa e seu impacto na formulação e implementação da política externa***

Dentre os acontecimentos mais importantes do mercado mundial de armamento convencional avançado, durante o *boom* armamentista dos anos 70, destacou-se o surgimento e consolidação de um crescente número de fornecedores ou provedores – inclusive o Brasil. Com efeito, em uma década (1975-1985), o Brasil tornou-se num dos dez mais importantes fornecedores ou provedores de armamento convencional avançado do mundo. Por essa razão, o Brasil e outros países exportadores de armamento convencional avançado do Terceiro Mundo foram conhecidos como *newcomers*.

Em termos gerais, o Brasil conseguiu consolidar-se nesse competitivo mercado internacional devido ao fortalecimento do complexo militar-industrial e a uma eficiente associação do Estado com as empresas públicas – como a Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER) –, privadas – como a Engenheiros Especializados (ENGESA) – e mistas. Convém deixar registrado que Clovis Brigagão, Renato Peixoto Dagnino, Patrice Franko-Jones, Ethan B. Kapstein, Domício Proença Júnior, Ken Conca e Reiner Pungs são alguns dos principais autores que

---

from others commodities.” Portanto, “a sale of arms represents the taking of sides by providing the means for one nation to make war on another. In this sense, a sale represents the tacit beginnings of an alliance and the first step toward the establishment of a defense commitment. [...] In a sense, these arms sales relationships are the modern-day equivalent of formal defense treaties.” (Barry Blechman, *The Politics of National Security/ Congress and U.S. Defense Policy*, Nova York: Oxford University Press, 1990, p. 116).

estudaram a origem e a evolução da indústria da defesa no Brasil – entretanto, no presente estudo, por razões de espaço, não é possível analisar detalhadamente a obra destes consagrados autores.

Mesmo assim parece importante destacar que, no início da década de 80, a indústria da defesa, no Brasil, era constituída por mais de trezentas empresas vinculadas direta ou indiretamente à produção de material de emprego militar. A indústria de armamentos brasileira empregava por volta de 100 mil pessoas. Aglutinava uma economia calculada em quatro bilhões de dólares, incluindo-se valores expressivos por conceito de exportações anuais. Em relação a isso, vale acrescentar que o valor das exportações de material de emprego militar brasileiro, durante os anos 80, é objeto de um persistente debate, contudo, estima-se que tais exportações flutuaram, anualmente, entre os US\$ 200 milhões e US\$ um bilhão.<sup>4</sup>

Ao mesmo tempo, o Brasil foi um dos poucos países capazes de produzir simultaneamente as cinco categorias de armamento convencional avançado utilizados pelo Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) nos seus estudos: a) aeronaves; b) veículos blindados e artilharia; c) sistemas de navegação e radar; d) mísseis e e) navios de guerra. Vale agregar ainda que mais de 70% da produção brasileira de armamento convencional avançado era destinada ao mercado internacional. Note-se, ademais, que os produtos brasileiros – desenhados com base em tecnologia de mediana sofisticação – foram muito bem recebidos no mercado internacional devido ao seu alto desempenho em operações reais, a facilidades financeiras para as aquisições, ao baixo custo de manutenção, a preços competitivos, entre outras ponderações.<sup>5</sup> Nessa ordem de ideias, não parece estranho constatar que, no período de 1971-1985, o Brasil tenha sido capaz de exportar 24 tipos diferentes de armamento convencional avançado – e muito mais de produtos rotulados como material de emprego militar – para mais de 25 países.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Roberto Dagninio, “A indústria de armamentos e os projetos de P&D militar”, *Uma avaliação da indústria bélica brasileira: defesa, indústria e tecnologia*, Rio de Janeiro, Grupo de Estudos Estratégicos/Fórum de Ciência e Cultura/Universidade Federal do Rio de Janeiro, 1993, pp. 257-297. Reiner Pungs, “A indústria de armamento e a política externa brasileira”, Brasília, Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília, 1988. Patrice Franko-Jones, “Public Private Partnership: Lessons from the Brazilian armaments industry”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 29, n. 4, 1987/1988, pp. 41-68.

<sup>5</sup> Thomas Ohlson, *Arms Transfer Limitations and Third World Security*, Nova York, Oxford University Press/SIPRI, 1988.

<sup>6</sup> *Ibidem*.

Assim, durante o primeiro lustro do decênio de 1980, mais da metade das exportações brasileiras de armamento convencional avançado foram aeronaves produzidas pela Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER), sendo que entre os projetos realizados por dita empresa, um, o EMB-312 Tucano, interessa de maneira particular para os fins do presente estudo.

O EMB-312 Tucano foi desenhado no final do decênio de 1970. Foi projetado com a intenção de servir simultaneamente como avião de treinamento de alto rendimento e como avião de combate. O EMB-312 Tucano é um monomotor turbo elétrico, com um alcance máximo de dois mil quilômetros, velocidade de cruzeiro 438 km/hora, teto máximo de 9,3 km, e a (polêmica) capacidade de poder ser equipado com cerca de 1000 kg de armamento tático compatível, produzido pela AVIBRAS – tornando-se ideal para ações contrainsurgentes. Desde sua entrada no mercado brasileiro e internacional, em 1983, o EMB-312 Tucano foi um êxito comercial. O aparelho foi produzido em grande escala e exportado para Argentina, Egito, Honduras, Líbia, Nigéria, Reino Unido, Venezuela e muitos outros países. Observe-se que sua versatilidade terminou sendo crucial na discussão interburocrática sobre a conveniência – ou inconveniência – de enquadrá-lo como material de emprego militar, sendo que, na primeira hipótese, a exportação do EMB-312 Tucano teria que se sujeitar aos estritos controles governamentais.

Desde que o Brasil se tornou um importante exportador de armas, sua política exterior submeteu-se ao paradoxo de, por um lado, promover soluções negociadas para os conflitos internacionais e promover a busca da paz mundial – isto é, uma política exterior essencialmente pacífica – e, por outro lado, consolidar-se como um dos dez principais exportadores de material de emprego militar do mundo. Dito paradoxo foi, aparentemente, resolvido mediante uma complicada avaliação das potenciais vantagens e desvantagens de caráter político, econômico e estratégico em cada um dos casos que, circunstancialmente, apresentaram-se desde quando o Brasil começou a exportar este tipo de produto. Vale lembrar que o problema-objeto deste artigo é precisamente avaliar o impacto das exportações de armas na formulação e implementação da política externa do Brasil.

Possivelmente o que mais interessa neste momento é constatar que as autoridades brasileiras tinham plena consciência do caráter político que envolve a transferência de armamento. Isso se pode comprovar, por exemplo, com um extraordinário Memorando do Chanceler, Embaixador Antônio Azeredo da Sil-

veira, destinado ao Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional, General Hugo de Andrade Abreu, datado de 1977. O documento em questão, resgatado no Arquivo Histórico do Ministério das Relações Exteriores, permite apreciar, com rara confiabilidade, a lógica burocrática e a doutrina que o Itamaraty estaria antecipando no que diz respeito à política de exportação de material de emprego militar. Segundo o exercício analítico do Chanceler Azeredo da Silveira, a política de exportação de material de emprego militar poderia provocar, entre outros, os seguintes impactos e consequências na política externa global do Brasil:

- I. Por sua própria natureza, as exportações de material de emprego militar destinado a países em atrito implicam responsabilidade política irrecusável do Governo do país exportador, em virtude de suas possíveis consequências no relacionamento entre as nações adversárias e potencial que encerram de agravamento e acirramento de posições, suporte de hostilidade armada e perturbação maior da ordem e da harmonia internacionais;
- II. Podem-se apresentar inconvenientes políticos, aquelas exportações, como todas as da mesma natureza, também são suscetíveis de conter vantagens políticas diversas, além das imediatas de ordem econômico, industrial e propriamente comercial [...];
- III. Sempre em tese, tal como a decisão de fornecer, a decisão de não fornecer determinado equipamento tem implicações políticas. A negativa de fornecer pode apresentar desvantagens nas relações bilaterais com o país interessado e mesmo em termos de política externa global do País;
- IV. Em uma mesma operação podem conviver repercussões políticas negativas e oportunidades políticas positivas, as primeiras predominando, mas não excluindo as segundas. Eventualmente, as vantagens políticas inferiores, acrescentadas às vantagens econômicas imediatas, podem suplantam inconvenientes políticos que de outra forma desaconselhariam a exportação;
- V. As vantagens comerciais de fornecimento determinado, em termos de rendimento econômico intrínseco ou multiplicador de vendas no mesmo ou outros mercados, podem, em perspectiva mais mediata, converter-se em vantagens também políticas [...];
- VI. O comportamento dos demais supridores deve pesar na consideração das vantagens e desvantagens políticas de fornecimento determinado. O não fornecimento pelo Brasil pode evitar indesejável envolvimento político em atrito que lhe traria desgaste, mas não impedirá, onde existirem fornecimentos alheios, presença maior de material bélico na área em conflito;
- VII. Poderá ocorrer situação em que seja aconselhável assegurar o próprio Brasil fornecimento em princípio desvantajoso politicamente (e mesmo no plano comercial), mas necessário para evitar-se que terceiro fornecedor assumia condição de influir em conflito suscetível de afetar interesses políticos brasileiros;
- VIII. Também poderá ocorrer situação na qual se recomende fornecimento para evitar seja comprado, a terceiros, equipamento cujas características tornem sua presença no

mercado importador inconveniente para os interesses políticos e de segurança do País e de suas relações com os países em atrito, atual ou potencial, com o da importação [...]; IX. Para o exportador de armas o melhor cliente é, por definição, o que se encontra em dificuldades. O princípio mereceria numerosas qualificações, mas como regra o mercado para material de emprego militar cresce em razão direta da instabilidade interna ou nas relações externas do país comprador. Trata-se de realidade penosa, mas inelutável e que não pode decerto ignorar ou desmerecer na execução de uma política concebida para estimular as exportações nacionais de material de uso por Forças Armadas; X. O princípio pode ser falacioso e já foi aplicado interessadamente em numerosas ocasiões. Pode, no entanto, surgir, como já surgiu, situação em que o fornecimento de material de emprego militar a países em conflito contribua para encaminhar negociações de outra forma inviáveis ou preservar um *status-quo* insatisfatório mais ainda assim de relativa tranquilidade.<sup>7</sup>

Se ao decálogo anterior se acrescentar algumas considerações comuns na política de transferência de armamento convencional avançado de outros países provedores<sup>8</sup> poder-se-ia concluir, de maneira provisional, que aqueles eram os delineamentos fundamentais da política brasileira de exportação de material de emprego militar vigente no início do decênio de 1980.

Igualmente, a documentação do AHMRE sugere que a PNEMEM vigente no início dos anos oitenta incluía: a) as diretrizes gerais que orientavam a exporta-

<sup>7</sup> Antônio F. Azeredo da Silveira para Hugo de Andrade Abreu, Memorando secreto (DPG/DCS/DSI), Brasília, s.d. [circa maio de 1977], AHMRE: Pasta Especial PNEMEM-El Salvador.

<sup>8</sup> Dentre outras: (i) a não-exportação de armas a zonas em tensão ou em guerra aberta; (ii) a análise de solicitações padronizado caso a caso; (iii) a definição e classificação das armas de acordo com a natureza do produto e não da qualidade de quem a adquire ou vai utilizá-la; (iv) a não-exportação de armamento a governos com propósitos agressivos a respeito de terceiros países ou para implementar desaforada repressão interna; (v) a preocupação e autorrestrição à introdução de armamento tecnologicamente avançado em regiões com equilíbrios estratégicos mais ou menos satisfatórios; (vi) o evitar os juízos de valor sobre a natureza do governo e a política interna do país receptor; (vii) a venda de material de emprego militar primordialmente a outros governos, exceto em casos especiais nos quais empresas privadas com aval governamental adquirem armamento ligeiro; e/ou, (viii) o desejo de evitar discriminações involuntárias ou reações adversas ao provedor entre os Estados vizinhos do receptor. Adicionalmente, parece oportuno lembrar que normalmente os governos dos países fornecedores justificam a exportação de material de emprego militar também por razões: a) econômicas, tais como a promoção de exportações com alto valor agregado, a recuperação de inversões em pesquisa e desenvolvimento, a redução dos custos unitários dos produtos de defesa adquiridos pelo próprio governo para abastecer as forças armadas locais, o estímulo ao crescimento econômico, o fato de garantir a continuidade do complexo militar-industrial; b) sociais, tais como a promoção do desenvolvimento regional, a redução do desemprego, o aprimoramento do capital humano etc.; e, c) estratégico, incluindo o reforço e operacionalização das alianças e pactos militares.



ção brasileira de material de emprego militar; b) a lista de produtos de exportação restringida – e, portanto, sujeita a dita política – e c) os procedimentos que deveriam ser observados em cada processo de tomada de decisões sobre o tema – tópico sobre o qual voltaremos a discorrer em maiores detalhes.

Com tais antecedentes, cabe indagar: Como se implementava o processo de tomada de decisões sobre a exportação de material de emprego militar e quais atores participavam dele? De acordo com a lógica da PNEMEM, a exportação de material de emprego militar realizava-se mediante um sistema de licenças governamentais.<sup>9</sup> Tal sistema de exportação de armas sob licença governamental era dirigido, conjuntamente, pelo Itamaraty e pela Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional.

Todavia, segundo as diretrizes da PNEMEM, o processo de transferência de material de emprego militar deveria ocorrer por três fases burocráticas mais ou menos claras. Primeiro, os representantes comerciais das empresas brasileiras nos diferentes países realizavam uma agressiva promoção dos produtos susceptíveis de eventual exportação. Vale fazer notar a ênfase da estratégia comercial no lado da oferta. Os métodos de promoção comercial mais utilizados pelo governo e pelas empresas privadas brasileiras incluíam: a) demonstrações de produtos; b) a participação em feiras internacionais do setor da defesa; c) a confecção e atualização de catálogos com o equipamento militar disponível; d) a emissão de solicitações de apoio e pesquisa de mercado às Embaixadas brasileiras e e) o treinamento de oficiais estrangeiros em academias militares brasileiras, subentendendo-se que, eventualmente, ditos oficiais promoveriam a aquisição de produtos brasileiros para as suas respectivas forças armadas.<sup>10</sup> Em consequência, nesta primeira

<sup>9</sup> O sistema de exportação de armas sob licença governamental foi introduzido, a nível mundial, na década de 1930.

<sup>10</sup> Em outubro de 1970, o Encarregado de Negócios do Brasil em Tegucigalpa, Jayro Coelho, ao analisar as possíveis consequências do oferecimento de bolsas de estudo para militares hondurenhos em academias militares brasileiras, ponderou que “no que se refere às vantagens para o Brasil na concessão de tal tipo de bolsa, permito-me assinalar que, a longo prazo, podem os Oficiais formados no Brasil facilitar a introdução de armamentos brasileiros, especialmente armas portáteis para os corpos policiais, que aqui são parte integrante do Exército. Do mesmo modo, poder-se-á colocar, eventualmente, material de comunicações, equipamento de Engenharia e, no setor aeronáutico, Honduras pode vir a ser mercado para os aviões fabricados pela Embraer, mais especialmente, o ‘Ipanema’ e o ‘Bandeirantes’.” Jayro Coelho ao MRE, Ofício confidencial N° 131, Tegucigalpa, 8.10.1970, AHMRE: 622.7 (24c) (42). Em 1977, o Embaixador brasileiro em Tegucigalpa, O. L. de Berenguer César, informou aos seus superiores no Itamaraty que: “A iniciativa das Forças Armadas brasileiras de oferece-

fase, os atores mais relevantes são (ou eram) os agentes das empresas brasileiras e os governos estrangeiros.

A segunda fase incluía a solicitação da licença preliminar das empresas exportadoras brasileiras junto às autoridades do Ministério das Relações Exteriores para aprofundar entendimentos com governos estrangeiros. Normalmente as autoridades do Itamaraty, em comum acordo com a Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional, que era a outra grande instância legalmente responsável pelo direcionamento da PNEMEM, outorgavam a licença preliminar, fundamentados na situação política, econômica e estratégica do país comprador e no possível impacto que a eventual transação poderia terminar gerando na imagem internacional e na política exterior global do Brasil.

Entretanto, algumas vezes, nesta segunda fase, iniciava-se um processo mais ou menos complexo de negociação interburocrática. De um lado, advogavam as autoridades ministeriais mais diretamente relacionadas com o complexo militar-industrial, com eventual apoio das autoridades de finanças e de comércio exterior, para as quais a exportação de armamento podia ser atrativa ou mesmo vital para garantir a viabilidade e continuidade operacional da indústria de armamento – em consequência, mais interessados nos aspectos econômicos que nos aspectos políticos e internacionais das eventuais exportações.<sup>11</sup> De outro lado, as autoridades diplomáticas, preocupadas, como se colocou acima, com o impacto que a eventual exportação de armamento pudesse provocar na política exterior global e na inserção internacional do país a médio e longo prazo. Assim, sob o ponto de vista político, tornava-se possível e provável que a exportação de material de emprego militar provocasse, em certos casos, conflitos de natureza interburocrática, nos quais as burocracias militar e diplomática terminassem encontrando-se em lados opostos, dentro do processo de tomada de decisões sobre o tema.

A terceira fase ocorre (ou ocorria) quando se aprovava a autorização definitiva para proceder à exportação do correspondente material de emprego militar,

---

rem a militares hondurenhos a oportunidade de se candidatarem a cursos especializados no Brasil constitui, a rigor, um investimento a longo prazo [...]”, entre outras razões, por seus possíveis desdobramentos no que diz respeito a eventuais vendas de material de emprego militar. O. L. de Berenguer Cesar ao MRE, Ofício confidencial (DCS), Tegucigalpa, 22/12/1977, AHMRE: Cx 132.

<sup>11</sup> No Brasil, como na França, as transferências de armas eram, na realidade, um meio, e não um fim, para garantir a viabilidade da indústria da defesa, já que em ambos os casos a demanda interna de material de emprego militar era demasiado limitada para produzir as armas eficientemente, sob o ponto de vista econômico.

subentendendo-se que a transação era vantajosa sob os pontos de vista político, econômico e estratégico para as empresas, para o governo do país exportador e para o governo do país receptor. Note-se que, como no caso de outros países provedores, a última palavra sobre exportação de armas brasileiras correspondia, sobretudo quando se tratava de armamento tecnologicamente avançado ou de transações polêmicas e complexas, à própria Presidência da República.

Uma das melhores formas de verificar a lógica dos atores, particularmente dos funcionários do Itamaraty, no processo de tomada de decisões sobre a exportação de material de emprego militar, é estudar casos específicos – inclusive o processo de tomada de decisão que culminou com a transferência de EMB-312 Tucano para Honduras, em 1984.

### ***EMB-312 Tucano para Honduras: modificação na política exterior brasileira ou simples transação comercial?***

Não há dúvida que a venda de oito aviões EMB-312 Tucanos a Honduras, em 1984, foi a mais importante do ponto de vista financeiro e, polêmica, do ponto de vista da política exterior, das transferências de armas de fabricação brasileira para América Central, durante o decênio de 1980. Contudo, mais importante ainda para os fins da presente pesquisa é constatar, compreender e interpretar a interessantíssima disputa interburocrática que houve entre as autoridades responsáveis pela política exterior e as autoridades governamentais mais estreitamente vinculadas com a expansão da Empresa Brasileira de Aeronáutica – EMBRAER, uma das empresas mais importantes da indústria da defesa brasileira naquele momento.

Vale insistir que a transferência de armas é um assunto estreitamente relacionado à política exterior dos Estados provedores, visto que a autorização definitiva, para os casos nos quais a disputa interburocrática entre diplomatas e autoridades vinculadas ao complexo militar-industrial é muito intensa, pertence às mais altas autoridades do governo do país exportador, incluindo o próprio Chefe de Estado ou de Governo. Não parece incorreto sugerir que a decisão final das disputas em questão reflita a capacidade real de poder de cada burocracia específica no interior do governo.

Ao mesmo tempo, parece apropriado destacar que, a partir de 1979, Honduras e os outros países da América Central estavam envolvidos em um perturbador conflito regional. Em termos gerais, dito conflito se expressou mediante uma cres-

cente militarização das sociedades, três conflitos armados internos (Guatemala, El Salvador e Nicarágua) e quatro conflitos internacionais latentes (Guatemala-Belize, El Salvador-Honduras, Honduras-Nicarágua, e Nicarágua-Costa Rica), bem como por uma inédita, custosa e perigosa corrida armamentista. Tudo isso sem esquecer o espúrio intervencionismo das superpotências no contexto global do processo de rebipolarização, próprio da assim chamada Segunda Guerra Fria.<sup>12</sup> Nessa ordem de ideias não é tão estranho verificar o inusitado e acelerado crescimento do número de efetivos militares e de segurança pública, a considerável importação de meios de guerra tecnologicamente avançados para os padrões históricos da região e o notório incremento do gasto em defesa nos cinco países do istmo.

Não é possível aprofundar aqui – dada a limitação de espaço – a situação hondurenha no contexto geral do conflito centro-americano. Entretanto, vale lembrar que a administração Reagan e os governos dos Presidentes Roberto Suazo Córdova (1982-1986) e José Simón Azcona Hoyo (1986-1990) fizeram de Honduras uma enorme plataforma contrarrevolucionária, destinada a pressionar militarmente o regime sandinista, mediante a sustentação dos tristemente célebres “contras”, bem como evitar qualquer vitória militar dos guerrilheiros salvadorenhos ou guatemaltecos. Em tal sentido, Washington impulsionou um expressivo programa de assistência militar para seus aliados e clientes na região. Tais recursos permitiram que o governo hondurenho adquirisse de terceiros países (inclusive do Brasil) armamentos qualitativamente mais avançados e até então desconhecidos no istmo, tais como aviões supersônicos e outros aviões de combate e apoio, tanques médios e outros veículos blindados, artilharia de grosso calibre, helicópteros de contra-insurgência, dentre outros. Foi no marco desse complicado panorama político e militar que se levou a cabo a (polêmica) transferência dos EMB-312 Tucanos a Honduras em 1984.

Os contatos iniciais entre representantes da EMBRAER e do governo hondurenho para a aquisição dos EMB-312 Tucanos aconteceram em abril de 1981.<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Fred Halliday, *The Making of the Second Cold War*, Londres, Verso, 1986.

<sup>13</sup> Em dezembro de 1980, o Embaixador brasileiro em Tegucigalpa enviou uma mensagem aos seus superiores no Itamaraty solicitando, entre outras coisas, que: “Muito agradeceria informar se em virtude da recente entrada em vigor do Tratado Geral de Paz entre Honduras e El Salvador será possível a venda a Honduras de equipamento militar como aviões de treinamento tipo EMB-312 (T-27), caminhões, botas etc.” O. L. de Berenguer Cesar ao MRE, Ofício confidencial N° 326 (DCS/DPG/DIC), Tegucigalpa, 24/12/1980, AHMRE: Cx 213.

À época, as restrições políticas que desaconselhavam a transferência de material de emprego militar de fabricação brasileira, em geral, e de armamento convencional avançado, em particular, para Honduras e El Salvador tinham sido superadas com a assinatura, pelos dois governos, do Tratado Geral de Paz (em 1980). Entretanto, a situação política regional provocou a normalização das relações hondurenho-salvadorenhas, sendo seguida pela rápida deterioração das relações hondurenho-nicaraguenses.

As negociações preliminares entre funcionários da EMBRAER e do governo hondurenho prosseguiram até começos de 1983. Em 8 de fevereiro, daquele ano, o Diretor-Comercial da EMBRAER, Engenheiro Ozílio Carlos da Silva, solicitou, formalmente, ao Ministro Paulo Tarso Flecha de Lima, a competente autorização formal para continuar as negociações com o governo hondurenho, para a eventual transferência de dois aviões EMB-111 Bandeirante e oito aviões EMB-312 Tucanos, por um montante global aproximado de US\$ 25,7 milhões – a serem parcialmente financiados com uma linha de crédito presumivelmente a ser outorgada pela Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil (CACEX).<sup>14</sup> Em 24 de fevereiro, o Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Ramiro Saraiva Guerreiro, comunicou a seu par, no Conselho de Segurança Nacional, General Danilo Venturini, parecer favorável sob o ponto de vista das relações exteriores do Brasil para que a EMBRAER fosse formalmente autorizada a continuar as negociações com o Governo de Honduras e, eventualmente, realizar a transferência dos aviões em questão.<sup>15</sup>

A esta altura, parece pertinente insistir que o EMB-312 Tucano era um avião muito especial. Tratava-se de um aparelho muito avançado do ponto de vista tecnológico. Observe-se que a estrutura das suas asas e as suas características aerodinâmicas capacitavam-no a servir como avião de treinamento e também para receber armas – e, portanto, ser suscetível de tornar-se um avião de combate. Esta capacidade e versatilidade de ser um avião de treinamento, porém suscetível de receber armas e cumprir missões de ataque e defesa, não impediu que o mesmo

<sup>14</sup> Ozílio Carlos da Silva para Paulo Tarso Flecha de Lima, N/ Ref.: 021-DCO/83, São José dos Campos, 8/2/1983, AHMRE: Pasta Especial PNEMEM-Honduras II. Segundo o funcionário da EMBRAER, solicitava-se ao Itamaraty autorização para exportar o EMB-312 Tucano não porque fosse reconhecido pela empresa construtora como material de emprego militar segundo as normas da PNEMEM, mas porque tratava-se – junto aos dos EMB-111 Bandeirante – de “uma operação única e que depende de uma linha de crédito específica”.

<sup>15</sup> Ramiro Saraiva Guerreiro para Danilo Venturini, *Memorandum secreto-urgente* (DPG/DCS/DSI/37), Brasília, 24/2/1983, AHMRE: Pasta especial PNEMEM-Honduras II.

fosse excluído da lista de material de emprego militar e, em consequência, tecnicamente livre de ser exportado sem restrições burocráticas. Seguramente sob pressão da EMBRAER, o Ministério da Aeronáutica não incluiu o EMB-312 Tucano na lista de produtos sujeitos a controles governamentais, considerando que o mesmo destinava-se a treinamento e não era vendido com armamento – a EMBRAER o divulgava internacionalmente, contudo, como uma aeronave com capacidade de receber até 1.000 kg. de armamento.<sup>16</sup>

Ao evitar submeter o seu produto aos controles da PNEMEM, a EMBRAER seguramente teria previsto que dessa maneira facilitar-se-iam as exportações do EMB-312 Tucano. Nesse sentido, para a EMBRAER e para o Ministério da Aeronáutica, era de grande importância fazer valer, perante outras instâncias governamentais, incluindo o Ministério das Relações Exteriores e a Secretaria Geral do Conselho de Segurança Nacional, o enquadramento não-militar do EMB-312 Tucano nas primeiras aproximações comerciais com potenciais clientes no estrangeiro – lembre-se que a agressiva política brasileira de exportação de material de emprego militar colocava a sua ênfase na promoção da oferta.

Nesse contexto, Honduras, um país envolvido diretamente no conflito regional na América Central, tornou-se também em um dos primeiros clientes estrangeiros que manifestaram interesse em adquirir essa aeronave. De passagem, o caso virou um excelente exemplo de disputa interburocrática no âmbito do governo do General João Batista Figueiredo, colocando em oposição interesses de cunho econômico e político-diplomático.

A disputa interburocrática entre os atores institucionais envolvidos na possível transferência dos aviões para Honduras – entre outros o Itamaraty, a EMBRAER, o Ministério da Aeronáutica, a CACEX, a Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional e, inclusive, a própria Presidência da República –, iniciou, em fins de maio de 1983, com um pequeno bilhete do Embaixador Rubens Ricupero, Chefe do Departamento de América do Itamaraty, destinado ao Ministro Paulo Tarso Flecha de Lima, no qual, o primeiro fez saber ao segundo que:

Tenho algumas dúvidas sobre o caso de [a transferência dos aviões da EMBRAER a] Honduras. Meses atrás, houve sinal verde em relação ao país, mas, desde então, a situação vem se deteriorando. Naquela ocasião, tratava-se de Governo recém saído de

---

<sup>16</sup> A rigor a EMBRAER não produz aeronaves armadas, senão aeronaves com capacidade de receber armamento.

eleições democráticas, com expectativas favoráveis. Depois disso, Honduras começou a evoluir para se tornar, cada vez mais, o foco de confrontação com a Nicarágua.

Como Você sabe, as demonstrações de aviões brasileiros em Tegucigalpa tiveram repercussão na imprensa, com especulações de que estávamos tomando partido no conflito centro-americano.

Faço essas ponderações apenas por que julgo importante alertar para a mudança das condições gerais, desde que concedemos a autorização recente.

Lembro que o Ministro de Estado disse na Câmara dos Deputados que não vendíamos armas a nenhum país da América Central.

Minha intenção, com este bilhete, é só fazer com que uma decisão sobre esse assunto seja plenamente consciente da evolução dos últimos meses.<sup>17</sup>

Esta breve e informal mensagem é extremamente relevante. O Embaixador Ricupero constatou a (polêmica) evolução da política exterior implementada pelo governo do Presidente hondurenho Roberto Suazo Córdova, particularmente no que diz respeito à aliança anticomunista – ou mais exatamente, antissandinista – acordada com a administração Reagan, no contexto geral do conflito regional na América Central e no marco global da Segunda Guerra Fria.

Igualmente, dada a alta sensibilidade política do assunto, a eventual transferência de armamento convencional avançado de fabricação brasileira, devidamente autorizada pelo governo do Presidente Figueiredo para um governo aliado de Washington, na sua agressiva política de confrontação contra a Nicarágua, não poderia ser interpretada senão como o efetivo abandono da declarada neutralidade e baixo perfil da política exterior brasileira frente ao violento e complexo conflito regional na América Central. De fato, essa transferência poderia ser assumida também como um respaldo tácito de Brasília a uma das partes em conflito – o que, necessariamente, também implicava uma expressiva modificação na política exterior brasileira, não somente diante de Honduras e dos outros países da América Central, como também frente aos Estados Unidos, aos membros do Grupo de Contadora e outros atores internacionais com vínculos e interesses econômicos, políticos e estratégicos na região.

Todavia, a mensagem de Ricupero deixa entrever que ainda era possível evitar o impacto negativo que a transferência de tais aviões a Honduras poderia vir a provocar na imagem externa do país, mediante uma análise atualizada da conjuntura regional e, em se fazendo necessário, prudente ou apropriado, o Ita-

<sup>17</sup> Rubens Ricupero para Paulo [Tarso Flecha de Lima], *Carta privada*, Brasília, 25/5/1983, AHMRE: Pasta Especial PNEMEM-Honduras II.

maraty poderia opor-se à autorização definitiva da transferência. Tudo isso de conformidade com os procedimentos próprios da PNEMEM.

Ainda não se sabe se tais ponderações foram – efetivamente – consideradas pelos correspondentes funcionários do Itamaraty. Contudo, em 17 de junho de 1983, o Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro enviou um Memorando ao General Venturini comunicando-lhe que, em vista dos antecedentes e da conjuntura econômica, política e estratégica de Honduras e da região centro-americana, “do ponto de vista das relações exteriores do Brasil, seria conveniente o cancelamento de todas as autorizações concedidas às empresas brasileiras para negociações preliminares ou fornecimentos de material de emprego militar aos países do istmo centro-americano, excluído apenas o Panamá”.<sup>18</sup>

No que dizia respeito especificamente à autorização formal outorgada à EMBRAER, para a eventual exportação dos aviões a Honduras, o Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro informou a seu par da Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional que revogava o parecer favorável que tinha outorgado em fevereiro.<sup>19</sup> Frisou, ademais, que: “Vejo um alto risco político na eventual venda de aviões EMB-312 TUCANO àquele país.”<sup>20</sup> Por último, o Chanceler Saraiva Guerreiro fez saber ao General Venturini a preocupação institucional do Itamaraty com relação ao EMB-312 Tucano, levando-se em conta que: “Tal aeronave esteja isenta dos controles aplicáveis à exportação de equipamento bélico, por decisão adotada pelo Senhor Ministro da Aeronáutica [...]”.<sup>21</sup> Entre outras razões, porque, nas palavras do próprio Chanceler: “Parece-me tratar-se de aparelho que, além de sua utilização precípua para fins de treinamento, pode ser acessoriamente empregado em missões de ataque ao solo. Essa versatilidade é, aliás, acentuada pelo próprio fabricante, no material publicitário que distribui para promover as vendas do EMB-312.”<sup>22</sup>

Em termos operativos, a decisão do Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro supunha a imposição de um virtual embargo à exportação de armas brasileiras,

---

<sup>18</sup> Ramiro Saraiva Guerreiro para Danilo Venturini, Memorando secreto-urgente (DPG/DCS/DSI/159), Brasília, 17/6/1983, AHMRE: Pasta Especial PNEMEM-Nicarágua.

<sup>19</sup> *Ibidem*.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> *Ibidem*.

<sup>22</sup> *Ibidem*.



destinado a toda a América Central. Decisão congruente com as propostas do Grupo de Contadora sobre o controle e redução de armamento no istmo e com as declarações de neutralidade e baixo perfil da política exterior brasileira frente ao conflito regional na América Central.

Entretanto, dada a configuração institucional do processo de tomada de decisões sobre a exportação de material de emprego militar, o outro órgão legalmente responsável pela aprovação – ou não-aprovação – das exportações do material de emprego militar é o Conselho de Segurança Nacional que não tinha, em setembro de 1983, quase três meses depois da comunicação oficial da revogação de parte do Chanceler Ramiro Saraiva Guerreiro do parecer inicialmente favorável à transferência dos aviões para Honduras, confirmado a aceitação das ponderações do Itamaraty sobre as inconveniências políticas da transação. Simultaneamente, a Embaixada brasileira em Tegucigalpa – apesar de ter sido informada que a transferência dos aviões tinha sido cancelada devido não só ao parecer desfavorável do Chanceler Saraiva Guerreiro, mas, também à negativa da CACEX em conceder a linha de crédito necessária para financiar (parcialmente) a aquisição daqueles – continuava solicitando informações sobre o processo de negociação, já que os funcionários da EMBRAER, no país centro-americano, mantinham o interesse de exportar os EMB-312 Tucano. Aeronaves que, aliás, como se ressaltou, continuavam tecnicamente isentas dos controles da PNEMEM.

No final de setembro de 1983, houve um novo e importante desdobramento do processo geral de tomada de decisões sobre o caso da eventual transferência dos EMB-312 Tucanos a Honduras. Na ocasião, a Embaixada brasileira em Tegucigalpa enviou ao Itamaraty um telegrama informando que um dos funcionários da EMBRAER, responsável pelas negociações junto às autoridades locais, tinha comunicado, informalmente, a funcionários da representação diplomática brasileira que o Conselho de Segurança Nacional, aparentemente sob pressão do Ministério da Aeronáutica e da EMBRAER, tinha: “Aprovado a transação, a qual dependeria agora da aprovação da CACEX.”<sup>23</sup> Tal informação, que terminou sendo confirmada por funcionários do Itamaraty em Brasília, obviamente representava uma grave divergência de interesses no âmbito do governo do Presidente Figueiredo, especialmente desconfortável para as autoridades da diplomacia brasileira.

---

<sup>23</sup> Cabral ao MRE, *Telegrama secreto* (DPG/DCS/DSI), Tegucigalpa, 28/7/1983, AHMRE: Pasta Especial PNEMEM-Honduras II.

As divergências entre o Itamaraty e a EMBRAER devido à não-inclusão do EMB-312 Tucano na lista de material de emprego militar e, portanto, não-sujeita aos controles de exportação, aprofundou-se ainda mais em novembro de 1983, quando um alto funcionário da empresa construtora de aviões fez saber aos funcionários do Itamaraty que o governo de El Salvador – um país então envolvido em um sangrento conflito armado interno – também estava interessado naquela aeronave.<sup>24</sup>

O conflito de interesses institucionais era bastante claro. Se, de um lado, ao Itamaraty interessava proteger a boa imagem internacional do Brasil, inclusive como um fornecedor ou provedor prudente e responsável de material de emprego militar – isto é, um provedor que não se aproveitava (inapropriadamente) de conjunturas internacionais conflituosas para vender os seus armamentos ou que utiliza a exportação de ditas armas em busca de desaforadas contrapartidas políticas e, sobretudo, com relação à leal colaboração com os esforços do Grupo de Contadora para buscar uma solução negociada, justa, equilibrada e duradoura para o conflito regional –, por outro, à EMBRAER, uma das mais importantes empresas do incipiente complexo militar-industrial brasileiro, interessava, simultaneamente, garantir a viabilidade das exportações do EMB-312 Tucano, como um avião isento dos controles próprios da PNEMEM e concluir, de forma bem sucedida, a primeira transferência deste modelo ao exterior, em momentos nos quais o país atravessava uma severa escassez de divisas, provocada ou aprofundada pela crise do endividamento externo.

Nessas circunstâncias, a autorização definitiva para a exportação de oito aviões EMB-312 Tucano, com um valor global aproximado de US\$ 12 milhões, destinados a abastecer a Força Aérea de Honduras, ao que parece, foi concedida na primeira semana de maio de 1984, com a possível e provável intervenção do próprio Presidente Figueiredo. Lamentavelmente, não se dispõe, no momento atual, de detalhes sobre os acordos finais da transação, da qual, ao que tudo parece indicar, participou inclusive o governo dos Estados Unidos, outorgando uma linha de financiamento extraordinária ao governo de Honduras, como parte da assistência militar ao país centro-americano, para efetuar o pagamento da entrada.

<sup>24</sup> Antonino Lisboa Mena Gonçalves ao Chefe da DPG, *Memorando secreto* (DPG/74), Brasília, 8/11/1983, AHMRE: Pasta Especial PNEMEM-El Salvador. O Secretário Gonçalves alertou seus superiores que, com a solicitação do governo de El Salvador à EMBRAER, “repete-se, uma vez mais, um problema decorrente da exclusão do EMB-312 da lista de material de emprego militar. Diante de tal decisão, o Itamaraty não tem, no âmbito estrito das normas da PNEMEM, meios de intervir diretamente no assunto [...]”.

*Considerações finais*

Do ponto de vista político, a aprovação da transação implicou em um notório êxito da EMBRAER e de outros representantes da indústria da defesa. Ao mesmo tempo, tal determinação, tomada pelas mais altas autoridades do governo brasileiro, também implicou em um sério indício de perda de influência e autoridade do Itamaraty nesta delicadíssima dimensão da política externa dos países provedores de armamento.

Apesar de o contrato final EMBRAER-Honduras prever o sigilo sobre todos os aspectos da operação, a entrega da primeira partida de aviões aos oficiais da Força Aérea de Honduras, efetuada no dia 23 de maio de 1984, foi imediatamente revelada pela imprensa brasileira. Desse modo, as consequências, inclusive de natureza política, não tardaram a surgir.

As primeiras informações publicadas na imprensa sobre a transferência da primeira partida de aviões EMB-312 a um cliente estrangeiro, neste caso, Honduras, um país envolvido ativamente no esquema estadunidense de pressão contra o regime sandinista, foram publicadas no dia 24 de maio.<sup>25</sup> Nas semanas seguintes, as informações foram se ampliando e dando lugar a uma interessante polêmica entre atores com alguma influência política, questionando ou defendendo a transferência, tanto dentro do Brasil, como no exterior.

Em termos gerais, o debate girou em torno de um problema básico, isto é, se o evidente fortalecimento da capacidade militar de um dos mais importantes aliados de Washington na América Central implicava, efetivamente, uma modificação substancial na política exterior global do Brasil em relação ao conflito regional no istmo, ou, se – pelo contrário – se tratava de uma simples transação comercial que se esgotava em si mesma e, portanto, não tinha consequências políticas ou estratégicas de nenhuma natureza.

Como era de se esperar, os representantes da indústria da defesa e, paradoxalmente, os próprios funcionários do Itamaraty, argumentaram que o governo brasileiro não considerava, do ponto de vista técnico, que o EMB-312 Tucano fosse um tipo de armamento. Em consequência, reconheceu-se que o avião estava oficialmente isento dos controles da PNEMEM. Ademais, fontes governamentais teriam advertido que:

---

<sup>25</sup> Roberto Godoy, “Brasil vende à Honduras aviões contra a guerrilha”, *O Estado de São Paulo*, 24/5/1984.

A venda de dez aviões de treinamento Tucano modelo fabricado pela Embraer, ao governo de Honduras, não significa um fechamento político brasileiro com o governo dos Estados Unidos em relação à América Central. [... Para os funcionários do Itamaraty] a venda dos aviões é um ato comercial que se encerra em si mesmo.<sup>26</sup>

Os militares, particularmente os mais vinculados à expansão do complexo militar-industrial, também defenderam a venda pragmática de armamentos. Eles se fundamentavam em considerações do chamado realismo comercial do setor da defesa, segundo o qual se um provedor se nega a vender determinado tipo de armamento a um país outro provedor seguramente o fará. Dessa perspectiva, o General José Albuquerque, Chefe do Departamento de Material Bélico do Exército, manifestou que: “O país que tiver muito escrúpulo nesse tipo de comércio perde excelentes oportunidades de arrecadar divisas.”<sup>27</sup> Estas, digamos, desaforadas declarações viriam a ser duramente questionadas pela imprensa internacional, sobretudo, pela imprensa mexicana.

A posição do Itamaraty era particularmente difícil sobre esse assunto, já que, durante o processo geral de tomada de decisões, tinha-se oposto à transação, e, logo depois de efetuada, deveria defendê-la tanto frente aos questionamentos internos como internacionais. Curiosamente o fez com o mesmo argumento utilizado pela EMBRAER, isto é, “não se tratam de armas, mas de aeronaves de treinamento”.<sup>28</sup> Em contraste, Tegucigalpa informou que:

O governo de Honduras, que comprou secretamente do Brasil oito aviões T-27 Tucanos, produzidos pela Embraer, confirmou ontem a intenção de empregar as aeronaves “para proceder ao reforço da linha de operações antiguerrilha na região das fronteiras Sul e Sudoeste” [... bem como] para treinamento de pessoal que está agora sendo selecionado para formar o grupo de elite, destinado a operar um esquadrão de caças supersônicos avançados (‘de um tipo que ainda não pode ser revelado’) cedidos pelos Estados Unidos, como forma de manter o equilíbrio de forças na região.<sup>29</sup>

<sup>26</sup> Sérgio Garschagen, “Venda de aviões Tucano a Honduras: ‘apenas uma operação comercial’”, *Gazeta Mercantil*, 25/5/1984.

<sup>27</sup> “General defende venda ‘pragmática’ de armas”, *O Estado de São Paulo*, 2/6/1984. Segundo Albuquerque, a transferência dos EMB-312 Tucano a Honduras não seria, necessariamente, contrária à posição do governo brasileiro favorável ao controle de armamento na América Central impulsio-nada pelo Grupo de Contadora, porque, na sua opinião, tratar-se-ia de aviões de treinamento.

<sup>28</sup> “Itamaraty confirma venda do ‘Tucano’ a Honduras”, *O Globo*, 25/5/1984.

<sup>29</sup> Roberto Godoy, “Honduras confirma que ‘Tucano’ é para combater a guerrilha”, *O Estado de São Paulo*, 25/5/1984.

No Brasil, vários atores políticos se pronunciaram contra a transferência dos EMB-312 Tucano a Honduras. Nesse sentido, por exemplo, a Câmara Municipal de São José dos Campos fez saber ao Itamaraty “seu mais veemente repúdio à transação comercial envolvendo a venda de oito aviões – Tucanos – fabricados pela EMBRAER, indústria localizada neste município, ao Governo de Honduras, sob financiamento do Governo norte-americano, para serem utilizados na agressão imperialista ao povo nicaraguense, que se encontra em luta por sua independência nacional”.<sup>30</sup>

No Parlamento, vários Deputados Federais e Senadores – dentre eles, Jackson Barreto (PMDB-BA), Irma Passoni (PT-SP), Aldo Arantes (PMDB-GO), Domingos Leonelli (PMDB-BA), Arthur Virgílio Neto (PMDB-AM), Márcio Santilli (PMDB-SP), Sebastião Nery (PDT-RJ), José Frejat (PDT-RJ) e, especialmente, João Hermann (PMDB-SP) –, todos da bancada da oposição, expressaram vigorosamente seus protestos pela transferência. Comentaristas de notícias também questionaram tanto a transação em si como os critérios de política de exportação de material de emprego militar utilizados pelos órgãos governamentais no processo de tomada de decisão. Na opinião do jornalista Carlos Conde,<sup>31</sup> por exemplo, era necessário que as autoridades brasileiras tornassem mais rigorosos os critérios para exportar armamento, devido às graves consequências políticas que uma permissiva transferência das mesmas poderia vir a provocar na imagem externa do país. Ao mesmo tempo, Conde insistiu na necessidade de o Brasil apoiar, com maior vigor, o assim chamado “espírito de Contadora”, isto é, a crença, a convicção e o empenho na procura de uma saída negociada, justa, equilibrada e duradoura para o conflito regional na América Central, o que incluía o controle e a redução das transferências para o istmo de material de emprego militar, em geral, e de armamento convencional avançado, em particular.

No plano exterior, ao que parece, não houve protesto ou solicitação formal de explicações sobre o tema por parte de nenhum país. No entanto, a transferência dos aviões a Honduras foi considerada, por vários diplomatas de países latino-america-

<sup>30</sup> Vereador João Bosco para Ramiro Saraiva Guerreiro, Requerimento Nr. 992, de autoria do Vereador João Bosco (PMDB), aprovado em Sessão Ordinária realizada na noite de ontem, São José dos Campos, s.d. [circa 6/6/1984], AHMRE: Pasta Especial PNEMEM-Honduras II.

<sup>31</sup> Carlos Conde, “Novo critério para vender armamentos?”, *Jornal de Brasília*, secção “Política Externa”, 1/6/1984.

nos e caribenhos acreditados em Brasília e especialmente pela imprensa internacional, no mínimo, como uma grosseira violação ao “espírito de Contadora”.<sup>32</sup>

Parece evidente, então, que a transferência dos EMB-312 terminou provocando algumas reações políticas no país e no exterior. Poder-se-ia afirmar que boa parte das reações negativas frente à transação em questão deveu-se mais à natureza do receptor e seu contexto regional não propriamente à legitimidade da exportação do EMB-312 Tucano.

Finalmente, no que se refere ao impacto de tais transferências de material de emprego militar, na política exterior brasileira para América Central, pode-se concluir que, efetivamente, não se tratou de uma simples transação comercial, dado que se tratou de um longo e complexo processo de tomada de decisões, do qual participaram vários atores institucionais e que culminou com uma determinação governamental favorável à autorização definitiva para a exportação dos mesmos. Em dito processo, os funcionários do Itamaraty opuseram-se à transferência devido às repercussões negativas na imagem externa do país, inclusive como provedor prudente e responsável de armamento convencional avançado.

Entretanto, a transferência dos EMB-312 Tucanos, afortunadamente, não implicou automaticamente que, ao fortalecer a capacidade militar de Honduras – um dos aliados mais leais à agressiva e intervencionista política de Washington na América Central –, o governo brasileiro abandonasse a política de neutralidade favorável à Contadora e tomasse partido junto aos Estados Unidos e seus conservadores aliados e clientes no conflito regional na América Central.

Na verdade, as negativas reações domésticas e internacionais à transferência das aeronaves a Honduras pode ter fortalecido aqueles setores dentro do Itamaraty, em particular, e do governo brasileiro, em geral, favoráveis a um apoio mais explícito e constante do país ao processo negociador de Contadora, como, efetivamente, terminou ocorrendo, a partir de 1985.

---

<sup>32</sup> “Alguns Embaixadores do Grupo de Contadora, especialmente os do México e Colômbia, tem-me demonstrado, com insistência preocupação sobre a possibilidade de que algumas vendas de aviões ‘Tucano’ da Embraer, feitas recentemente a Honduras, pudessem constituir uma tendência contrária aos princípios de ‘Contadora’, que preconizam o desarmamento na região centro-americana” se informou a Brasília desde a Jamaica. Ovidiomelo ao MRE, Telegrama secreto (DPG/DCS/DAM II/DEA), Kingston, 26/6/1984, AHMRE: Pasta Especial PNEMEM-Honduras II.