

O jogo de interesses internacionais: Trajetória do Projeto F-X e influência política na decisão do Projeto F-X2

Walter José Moreira Dias Junior (UFF)

waltermoreiradias@gmail.com

Henrique Fernandes Alvarez Vilas Porto (UFF)

henrique.alvarez@gmail.com

Resumo: O trabalho tem como objetivo demonstrar como o jogo político é capaz de influenciar as decisões de Estados em negociações internacionais. Será abordado o caso dos projetos F-X e F-X2, fazendo uma análise histórica, que desde o governo Fernando Henrique Cardoso vem sendo articulado para reequipar a Força Aérea Brasileira (FAB), adquirindo modernos caças para a defesa aérea, e se possível com compartilhamento de tecnologia. Com a reestruturação do projeto, com nome de F-X2, o processo chega agora em seus momentos finais. Os três modelos finalistas que competem atualmente são: o Rafale F3 francês, o JAS-39 Gripen NG sueco, e o F-18E/F Super Hornet estadunidense. Pretende-se analisar as dimensões de que como a arena política pode influenciar esta compra de aviões, já que nesta última rodada de negociações se observa Brasil e França tendem a fechar acordo para a aquisição brasileira do Rafale F3, em detrimento da melhor escolha segundo a FAB, o JAS-39 Gripen NG sueco, já que haveria interesses políticos extras à negociação.

Palavras-chave: Projeto F-X e F-X2; Tecnologia militar; Política externa

Abstract: The work aims to demonstrate how the politic game is capable of influencing the decisions of States in international negotiations. Will deal with the case of the F-X and F-X2 projects, making a historical analysis, that since the government of Fernando Henrique Cardoso has been articulated to retool the Brazilian Air Force (FAB), acquiring modern fighters for air defense, and if possible with technology transfer. With the restructuring of the project, named F-X2, the process now arrives in its final moments. The three final competing models currently are the french Rafale F3, the swedish JAS-39 Gripen NG and the american F-18E/F Super Hornet. **It** intends to examine the dimensions of the political arena as it can influence this purchase of aircrafts, since this latest round of talks is observed that Brazil and France tend to strike a deal for negotiating the Rafale F3, to the detriment of the best choice according to FAB, the swedish JAS-39 Gripen NG, since there would be extras political interests to negotiation.

Keywords: F-X and F-X2 Project; Military technology; Foreign policy

Introdução

O Brasil há muito tempo tenta afirmar sua capacidade de liderança na América Latina, e sua importância no cenário mundial. De fato, o país apresenta uma economia forte e estável, como foi demonstrado recentemente na última crise, além de sólidas instituições democráticas. Suas reservas minerais são invejáveis e as alternativas para geração de energia são inúmeras. Suas lideranças são respeitadas e as relações com seus vizinhos, apesar de alguns atritos esporádicos, são amistosas.

Estes fatos, porém, não são suficientes para que uma nação imponha sua capacidade de liderança no cenário mundial. Graças à falta de conflitos próximos a sua fronteira e a um longo

período de descaso do governo com as Forças Armadas e a Indústria de Defesa Nacional, o Brasil não possui, até então, poderio militar que o destaque em relação a alguns de seus vizinhos. Outras nações como Chile e Venezuela possuem armamentos com tecnologias superiores aos das Forças Armadas Brasileiras, apesar de em menores quantidades. O Chile, principalmente, possui caças, tanques e submarinos mais modernos do que os que equipam o arsenal brasileiro atualmente. A Venezuela adquiriu recentemente caças SU-30MKK, comprados da Rússia, que provavelmente são os melhores aviões de combate do continente. A Colômbia, graças às boas relações com os Estados Unidos, também possui forças armadas bem equipadas e treinadas.

Dado este panorama, é nítida a necessidade do Brasil de adquirir equipamentos de guerra modernos o suficiente para se impor, não apenas como potência econômica e política no continente, mas também como uma força militar respeitável e proporcional a sua grandeza. Os programas F-X e F-X2, tema deste artigo, são consequência desta tentativa de modernização de nosso poderio militar.

Iniciaremos com uma breve explanação sobre a importância de um Estado ter um poder aéreo eficiente, e sobre seu uso como poder coercitivo. Em seguida, abordaremos a trajetória do projeto F-X de seu início, ainda no governo Fernando Henrique Cardoso, até seu adiamento preliminar e depois definitivo com o presidente, Luiz Inácio Lula da Silva, e o retorno de sua licitação, após algum tempo, com o nome de F-X2. Neste novo processo, detalharemos as especificidades dos consórcios finalistas e tentaremos demonstrar como o interesse político é também um importante aspecto a se levar em conta em negociações internacionais, e principalmente por se tratar da área de indústria militar, onde é de vital importância, para países que almejam poder de influência no cenário mundial, a independência neste setor.

1. Importância poder aéreo

Conforme a explanação de Mauro Siqueira (2009), o poder aéreo se constitui como uma importante ferramenta político-estratégica. Trabalhando com obras do cientista político estadunidense Robert Pape, Siqueira demonstra que o Poder Aéreo seria a maneira mais eficaz de se empregar, modernamente, a coerção militar.

Esta coerção se daria por meio da destruição de alvos selecionados por importância estratégica visando à desistência do inimigo, pois a resistência acabaria causando-lhe mais prejuízos do que o recuo e a mudança de comportamento.

Deste modo não há ocorrência de grandes bombardeios ao inimigo, e evita-se o emprego maciço de combatentes e meios materiais. O poder aéreo contribui de forma decisiva à coerção, já que tem flexibilidade, precisão e possui a particularidade de chegar, com grande rapidez, aos variados pontos do país.

Robert Pape, contudo, lembra que para se almejar o sucesso total do emprego estratégico coercitivo, são necessárias ações conjuntas entre as forças armadas.

2. Histórico do Projeto F-X

Em julho de 2000, o então presidente, Fernando Henrique Cardoso, anunciou um investimento de US\$ 3 bilhões nos oito anos seguintes para reaparelhar a Força Aérea Brasileira (FAB). Este plano de atualização consistia na aquisição de 150 aviões, 4 helicópteros de grande porte e a modernização dos caças F-5 e AMX. A FAB neste momento contava com 754 aeronaves, das quais cerca de 400 aviões fora de uso por falta de peças ou pela redução da cota de combustível.

Neste planejamento, destacava-se o Projeto F-X que visava a aquisição de 12 a 24 caças para substituir os F-103 Mirage III BR. Desta frota, somente 5 ou 6 ainda voavam, porém virariam sucata, tal como os outros, em 2005, ano em que completaram 30 anos de utilização.

No início de agosto de 2001, o Comando da Aeronáutica abriu concorrência para compra de caças, dentro da ótica do Plano de Fortalecimento do Controle do Espaço Aéreo Brasileiro, utilizando US\$ 700 milhões para este fim, para substituir os Mirage até 2005.

O governo apresentou convites de licitação aos fabricantes estrangeiros de caças supersônicos. Logo aconteceram reações contrárias a este fato, pois políticos teriam preferido um acordo sem licitação com Embraer (em questões de segurança, haveria amparo legal à dispensa de licitação e compra direta da empresa brasileira). Até mesmo o presidente Fernando Henrique tinha essa opinião, porém acatou a escolha do então Ministro da Defesa, Geraldo Quintão.

Houve empresas que demonstraram interesse e não concretizaram proposta, ou que desistiram tendo em vista o valor declarado pelo Brasil a ser gasto com esta aquisição, porém mantiveram-se na disputa: a brasileira Embraer associada à francesa Dassault (Mirage 2000-5 Mk2); a estadunidense Lockheed Martin (F-16C Falcon); as russas MAPO/Mikoyan (Mig-29) e Rosoboronexport (Sukhoi-35); e a sueca Saab (JAS-39 Gripen C). Posteriormente, o caça Mig-29 foi retirado da disputa, por não atender as exigências esperadas pelo governo brasileiro.

A conclusão do relatório da comissão de licitação para compra dos caças foi adiada, pois o governo brasileiro resolveu pedir mais tempo para analisar as propostas das cinco concorrentes, impossibilitando que a decisão saísse no primeiro semestre de 2002.

Com o passar do tempo, ocorreu uma desaceleração do projeto, pois a tônica passou a ser aguardar o resultado das eleições presidenciais que aconteceriam em outubro daquele ano, deixando a decisão para ser tomada somente pelo novo presidente. Até que, Luiz Inácio Lula da Silva, com sua vitória já determinada, solicitou ao Fernando Henrique Cardoso que a decisão final do projeto pudesse ser definida por ele quando assumisse o governo.

E logo nos primeiros dias de governo, Lula anunciou que haveria uma suspensão de um ano no processo de licitação do projeto F-X, usando o argumento de concentrar os recursos governamentais, na questão prioritária do seu governo: o programa Fome Zero.

No dia 1º de outubro de 2003 o governo reabriu a licitação para compra dos caças. Assim, os cinco consórcios concorrentes puderam alterar as propostas apresentadas anteriormente em 2002. Seus respectivos representantes tiveram reuniões com o comando da Aeronáutica para orientação e atualização sobre o processo.

Em dezembro o governo criou uma Comissão Especial para assessorar a escolha do Conselho de Defesa Nacional, com isto, há um acréscimo no prazo de entrega de uma decisão final, com isto a decisão ficou somente para o ano de 2004.

Em abril de 2004, começou-se a se falar em novos adiamentos na licitação ou em até mesmo em definitivo. Pois o governo estava em desgaste com a opinião pública, pois além de já ter adquirido um Airbus presidencial que custou R\$ 166 milhões, o anúncio da compra de caças pelo valor de US\$ 700 milhões de dólares (como o investimento em Defesa Nacional não é considerada pela maioria da população como uma prioridade) ou anunciar uma empresa vencedora que não fosse associada a Embraer, poderia causar mais danos à imagem dos governantes.

Com isso, a FAB começou a pensar em plano alternativo ao novo adiamento do projeto, que seria a compra de caças usados, mas em boas condições, para cobrir esta lacuna entre o sucateamento dos Mirage III BR e a entrega dos primeiros caças a terem sido comprados pela licitação.

Em novembro, o ministro da Defesa José Viegas pediu demissão por desentendimentos com o Comandante do Exército. Em seu lugar, José Alencar, o vice-presidente assumiu a pasta

com a missão de normalizar a área militar após a crise da divulgação de fotos atribuídas supostamente a Vladimir Herzog.

No fim de novembro de 2004, José Alencar anunciou que o projeto F-X seria adiado mais uma vez, pois a tecnologia aeronáutica evoluiu rapidamente e corria-se o risco de se adquirir caças defasados em certos aspectos dentro de pouco tempo.

Em fevereiro de 2005, a FAB anuncia oficialmente o fim da licitação, mas indicando que ainda poderá efetuar a compra em um momento futuro. Enquanto isso houve o plano alternativo de adquirir aviões usados. Surgiram opções como os Kfir C-10 israelenses, Atlas-Cheetas sul-africanos, Sukhoi SU-27, os Mirage 2000-5 franceses ou dos EAU, e os F-16A holandeses ou estadunidenses. Em junho, o Brasil fechou a compra com a França. 12 caças Mirage 2000-5 em bom estado de conservação por US\$ 57 milhões.

3. F-X2 e influência política

Após o cancelamento do projeto F-X e a compra dos caças usados como solução “à curto prazo o Brasil tinha agora algumas opções para reequipar suas forças. Abrir um novo programa para aquisição de caças de quarta geração, mais modernos do que os da disputa anterior; ou entrar em um projeto de caça de quinta geração com outros Estados. Esse projeto seria o PAK-FA T-50, o caça de *stealth* russo. Esse projeto já possuía a Índia como país associado e procurava outro sócio para dividir os custos, já que se tratava de um programa muito caro. Até então, apenas os Estados Unidos produzia caças desta geração para uso em combate. O Brasil, porém, preferiu manter a opção para compra de caças de quarta geração, retomando o projeto F-X2.

A retomada do projeto F-X com o F-X2, teve como principal bandeira a transferência de tecnologia. Este seria o fator primordial para aquisição da caça, dado ao desejo do país de dominar o ciclo de produção desses aviões de combate de alta tecnologia. O fator de transferência de tecnologia foi tão importante, que o caça F-35 Lightning II foi retirado da disputa por não abranger esse tipo de transferência em seu acordo de aquisição.

A negação da transferência de tecnologia deste caça, em especial, teve motivações políticas. O F-35 é um caça de quinta geração, ou seja, é de uma geração acima dos caças oferecidos ao Brasil no programa F-X2. Este possui diversas inovações, como a tecnologia *stealth*, de invisibilidade ao radar e a capacidade de decolagem na vertical. Dada essas inovações e sendo os Estados Unidos o único país a operar caças desta geração, no momento, não há o

interesse político de transmitir esta tecnologia a outros países que não os aliados e parceiros militares de longa data (como Israel).

Assim sendo, os três últimos finalistas do programa tiveram de se comprometer a transferir tecnologia ao Brasil caso vencessem esta disputa (incluindo o concorrente estadunidense, F-18E/F Super Hornet). O Brasil pretende, então, não apenas adquirir caças, como fez no passado, mas buscar certa independência quanto a isto, ou seja, sair da condição de importador tradicional e passar a produtor deste tipo de equipamento de combate. Movimento que condiz com a posição de um país que deseja e está se tornando uma potência mundial.

Sendo a questão da transferência de tecnologia o fator primordial para a escolha do vencedor deste programa, o caça sueco JAS-39 Gripen NG, leva certa vantagem. Simplesmente porque este modelo é ainda um protótipo e, portanto, o Brasil participaria de seu desenvolvimento. Além disso, ele foi indicado como favorito pela FAB em um de seus relatórios¹. Constava para a FAB que o JAS-39 Gripen NG levava vantagens pelo seu baixo custo de manutenção e pela participação que o Brasil teria neste projeto. A questão do baixo custo é importante, pois a FAB já sofreu muito com restrições orçamentárias e sabe que dependendo dos custos de manutenção, será difícil manter os novos caças operando. Além disso, com menos gastos em manutenção, maiores são as chances de se manter bem armados estes caças, com mísseis e bombas de última geração, já que de nada adianta ter um avião de combate moderno, se ele não pode utilizar armamentos condizentes com a sua sofisticação.

Apesar disso, o JAS-39 Gripen NG possui duas desvantagens, uma em relação à procedência de algumas de suas peças e quanto ao panorama político. Alguns equipamentos utilizados em sua constituição são de origem estadunidense, o que poderia ser alvo de cerceamento tecnológico por aquele país. Embora tais peças poderiam ser substituídas por alternativas de outros países. Mas a segunda desvantagem é a que mais pesa neste processo. A Suécia não é um país de grande relevância política como seus rivais, França e Estados Unidos e num mercado onde a questão do lobby é de grande importância, o JAS-39 Gripen NG fica para trás neste quesito.

¹ Em um primeiro relatório a FAB pôs o JAS-39 Gripen NG como a melhor escolha do programa e o Rafale F3 como última. Posteriormente foi divulgado outro relatório, com uma avaliação técnica dos caças, que não anunciava um vencedor, mas demonstrava que o Rafale F3 seria a melhor escolha e o JAS-39 Gripen NG, a pior.

Já o Rafale F3 aparece como o favorito da disputa, dado que o presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, chegou a anunciá-lo, no dia 7 de setembro de 2009, como o vencedor do programa F-X2, além da preferência já declarada do ministro da defesa Nelson Jobim quanto ao caça francês. De fato, o Rafale F3 atende ao principal quesito do programa, que é a transferência de tecnologia. Os fabricantes franceses prometem transferência irrestrita de tecnologia ao Brasil caso vençam a concorrência. Além disso, segundo um dos relatórios da FAB, o Rafale F3 apresenta os melhores índices técnicos entre os concorrentes, sendo então, provavelmente, o melhor caça entre os três para o cumprimento das funções de combate.

Mas o que pesa enormemente a favor do Rafale F3 é o jogo político envolvido neste programa. O Brasil busca, há tempos, apoios políticos que o façam entrar no Conselho de Segurança das Nações Unidas. Um parceiro como a França seria de grande valia nesta empreitada. Além disso, a França busca solidificar sua influência na América Latina e vê o Brasil como elemento essencial para este projeto. A venda do Rafale F3 representaria também uma salvação para a Dassault, que até agora não venceu nenhuma concorrência no mundo com este caça. O Brasil vê por sua vez a França como importante parceiro para o projeto KC-390, o futuro avião cargueiro militar da Embraer, dado que o presidente da França Nicolas Sarkozy anunciou em 7 de setembro de 2009, no mesmo dia em que Lula anunciou precipitadamente a vitória do Rafale F3 no Programa F-X2, a compra de algumas unidades deste avião. Além disso, o Rafale F3 não possui peças estadunidenses em sua composição, como os outros concorrentes, o que livra o modelo de qualquer tipo de problema político relativo a possíveis restrições dos Estados Unidos.

Contra o Rafale F3, pesa o fato de seu elevado custo de manutenção e preço unitário. É uma aeronave cara de se manter, cara de se comprar e cara de se armar, sendo seu armamento tradicional, os mísseis ar-ar MICA, possuidor de elevado custo de manutenção. Além disso, se fechado o acordo, o Brasil teria um país como principal fornecedor de equipamentos militares, o que não é aconselhável pela incerteza dos cenários internacionais em tempos futuros.

O caça F-18E/F Super Hornet, concorrente estadunidense do programa, tem como principal vantagem o fato de ter sido o único dos três já testados e aprovado em combate. Talvez se a única preocupação da FAB e do governo brasileiro fosse adquirir um caça de maneira simples, somente pensando em seu emprego militar, o F-18E/F Super Hornet seria o preferido. Isso porque, além de ser um caça experiente e consagrado, a FAB tradicionalmente opera aviões

estadunidenses. A aquisição deste caça ocasionaria então em uma menor dificuldade de adaptação ao novo equipamento. Vemos que hoje, o principal caça de nossa Força Aérea é o F-5E, que está em processo de modernização para o padrão F-5M e deve manter-se na Força por um bom tempo, enquanto não são adquiridas novas aeronaves.

A compra do F-18E/F Super Hornet é mal vista, pois os Estados Unidos tradicionalmente criam barreiras para a venda de armamentos e transferência de tecnologia. Apesar de prometer que irá transferir tecnologia caso a aeronave estadunidense vença a concorrência, ainda resta desconfiança quanto à possibilidade do cumprimento do que foi negociado. Como demonstrado em uma singela cláusula de compensação financeira caso não seja transferida a tecnologia, evidenciando que a própria Boeing não tem segurança sobre os rumos da possível transferência, segundo Tosta (2010).

Conclusão

Portanto, como explicitado por Sérgio Aguilar (2009), a Estratégia Nacional de Defesa concluída em 2008:

apresentou a intenção de buscar parcerias com outros países com o propósito de desenvolver a capacitação tecnológica e a fabricação de produtos de defesa que deveriam, sempre que possível, serem construídas como expressões de uma associação estratégica mais abrangente pautada por motivações básicas de ordem internacional e nacional.

Assim, o autor demonstrou como essa motivação de ordem internacional refere-se a participar da reestruturação de organizações internacionais, principalmente a reforma no Conselho de Segurança das Nações Unidas, onde o Brasil teria o apoio da França nesta empreitada de se conseguir um assento permanente.

E como o Brasil tenciona se tornar protagonista no cenário internacional se faz necessário ter um respaldo de um poderio militar para garantir sua autonomia frente às pressões estrangeiras.

Helder Pereira da Silva (2009) ressalta a postura do presidente Lula, com esta iniciativa pioneira de tentar submeter o Brasil a maiores posições internacionalmente, deixando de ficar recluso em somente questões de foro nacional e passando a ter voz independente dos antigos países hegemônicos, conforme argumenta:

A ‘diplomacia presidencial’ de Lula tem se empenhado em buscar a realização de mudanças na estrutura da ordem internacional, constituindo uma alteração na postura brasileira com relação a governos antecessores. No seu discurso, ele

considera possível manter o país em harmonia com o sistema internacional, sem deixar de apresentar um perfil independente do núcleo duro de poder.

Olhando-se somente pela parte técnica a opção pelo JAS-39 Gripen NG da Saab seria uma escolha sensata. Apesar de não ser tecnicamente superior aos outros concorrentes, sua aquisição serviria para adaptar a Indústria Militar Brasileira às novas tecnologias, além de não representar tantos custos como as outras opções, o que viabilizaria mais recursos para outros investimentos na área. Esta adaptação gradual é possível, pois o Brasil não está envolvido em conflitos e provavelmente não estará em curto e médio prazo, o que disponibiliza tempo para ser dedicado em avanços tecnológicos. Pois, “o principal benefício está na contribuição que ele [investimento em defesa] pode dar ao credenciamento do Brasil como um país com forte capacidade industrial, baseada em Ciência, Tecnologia e Inovação” (BRICK, 2010).

Sendo assim, neste caso a escolha pelo JAS-39 Gripen NG, apesar de ser menos “poderoso” que seus concorrentes, representaria uma escolha sensata, de acordo com as nossas necessidades tecnológicas no momento, que seria desenvolver uma indústria de defesa forte, criando até mercado exportador para estes produtos.

Porém, o fator estratégico fez-se sobressair neste processo, onde a aquisição do caça francês deve ser a opção do governo. Pois como Sérgio Aguilar (2009) comenta, a parceria Brasil-França atende às necessidades dos dois países em vários aspectos:

A França, além de garantir dividendos pela venda de material de emprego militar, procura atingir o objetivo maior de tornar sua indústria de armamento mais competitiva. O Brasil, além de modernizar alguns setores de suas Forças Armadas, obtém transferência de tecnologia em áreas sensíveis como a espacial, nuclear e satelital. No campo político, obteve o apoio formal francês a um de seus objetivos, a condição de membro permanente do CSNU reformado.

Portanto, como analisado por Jorge Guerra (2010), focando somente nas necessidades da Aeronáutica, a escolha do JAS-39 Gripen NG seria a melhor opção. Contudo, é justo ao Ministério da Defesa fazer conciliar as necessidades da Aeronáutica com as necessidades do Estado brasileiro, que neste momento, tendem a preferir levar em prosseguimento a parceria Brasil-França, com a aquisição dos Rafale F3.

Referências

- AGUILAR, Sérgio Luiz Cruz. A parceria estratégia Brasil-França na área da defesa. **Anais do III Encontro Nacional da ABED**, Londrina, 2009.
- BRICK, Eduardo Siqueira. **O programa F-X2 e a autonomia tecnológica industrial**. Disponível em: [<http://www.monitormercantil.com.br/mostranoticia.php?id=80562>]. Acesso em: 21/09/2010.
- GONÇALVES, Reinaldo. **Economia Política Internacional: fundamentos teóricos e as relações internacionais do Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- GUERRA, Jorge Carlos Corrêa. A opção brasileira pelos aviões Rafale F3 franceses, na ótica das restrições de acesso e desenvolvimento de tecnologia. **Apresentação no IV Encontro Nacional da ABED**, Brasília, 2010.
- LONGO, Waldimir Pirró. Tecnologia militar: conceituação, importância e cerceamento. **Tensões Mundiais**. Fortaleza, v.3, n.5, jul/dez 2007, p.111-43.
- O GLOBO. Edições de 14 de julho de 2000; 1, 2 e 3 de agosto de 2001; 12 de junho de 2002; 3 e 4 de janeiro e 1 de outubro de 2003; 8 de novembro de 2004.
- OLIVEIRA, Eliézer Rizzo de. A Estratégia Nacional de Defesa e a Reorganização e Transformação das Forças Armadas. **Interesse Nacional**. Ano 2, v.5, abr/jun 2009, p.71-83.
- SANTANA, Sérgio. Concorrência F-X2: uma análise comparativa. **Forças Armadas em Revista**. Rio de Janeiro, ano 4, nº 15, 2009, p. 14-25.
- SILVA, Helder Pereira da. A estratégia nacional de defesa e a nova ordem mundial. **Anais do III Encontro Nacional da ABED**, Londrina, 2009.
- SIQUEIRA, Mauro Barbosa. Poder Aeroespacial Brasileiro: Dissuasão como sentimento de segurança, coerção como medida eficaz à defesa nacional. **Revista de Estudos Estratégicos**, vol. 1, n.2, 2009, p.83-102.
- SOUZA, Amaury de. **Agenda Internacional do Brasil: A política externa de FHC a Lula**. Rio de Janeiro: Campus, 2009.
- TOSTA, Wilson. **F-X2: EUA abrem brecha para não transferir tecnologia**. Disponível em: [<http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,f-x2-eua-abrem-brecha-para-nao-transferir-tecnologia,520011,0.htm>] Acesso em 22/09/2010.