



Centro Universitário de Brasília - CEUB  
Faculdade de Ciências Jurídicas e Ciências Sociais – FAJS  
Curso de Relações Internacionais

**THIAGO RIBEIRO LEITE JARDIM CAVALCANTE**

**OS CONCEITOS LATINOAMERICANOS DE AUTONOMIA: a criação da Embraer  
no Governo Costa e Silva (1967 - 1969) e a relevância de uma base técnico-empresarial  
nacional**

**BRASÍLIA**

**2024**

**THIAGO RIBEIRO LEITE JARDIM CAVALCANTE**

**OS CONCEITOS LATINOAMERICANOS DE AUTONOMIA: a criação da Embraer  
no Governo Costa e Silva (1967 - 1969) e a relevância de uma base técnico-empresarial  
nacional**

Artigo científico apresentado como requisito  
parcial para a obtenção do título de Bacharel em  
Relações Internacionais pela Faculdade de  
Ciências Jurídicas e Sociais (FAJS) do Centro  
Universitário de Brasília (CEUB)

Orientador: Prof. Luciano da Rosa Munoz

**BRASÍLIA**

**2024**

**THIAGO RIBEIRO LEITE JARDIM CAVALCANTE**

**OS CONCEITOS LATINOAMERICANOS DE AUTONOMIA: a criação da Embraer  
no Governo Costa e Silva (1967 - 1969) e a relevância de uma base técnico-empresarial  
nacional**

Artigo científico apresentado como requisito  
parcial para a obtenção do título de Bacharel em  
Relações Internacionais pela Faculdade de  
Ciências Jurídicas e Sociais (FAJS) do Centro  
Universitário de Brasília (CEUB)

Orientador: Prof. Luciano da Rosa Munoz

BRASÍLIA, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2024.

**BANCA AVALIADORA**

---

Professor(a) Orientador(a)

---

Professor(a) Avaliador(a)

## RESUMO

O seguinte artigo tem como objetivo ressaltar a importância da autonomia ao desenvolvimento de uma nação, bem como a relevância da criação de uma base técnico-empresarial nacional consolidada. Nessa linha, é analisado o pensamento de autores latinoamericanos como Hélio Jaguaribe e Juan Carlos Puig. Estes consideram que para a ascensão do Brasil a um maior patamar geopolítico, é necessária independência industrial tecnológica e política, além do fortalecimento de uma base industrial de defesa brasileira. Dessa forma, fica evidente que a condução correta da política externa é determinante para a busca de desenvolvimento nacional. Para tanto, é analisada a Política Externa Independente desenvolvida por Jânio, Jango e sua retomada por Costa e Silva no paradigma globalista brasileiro. Além das retaliações de ordem geopolítica e interna a este interesse brasileiro de autonomia plena. Por fim, são descritos os resultados que tais políticas geraram à consolidação tecnológica do Brasil e à implementação de uma base técnica-industrial influente. Como resultado dessas ações governamentais, foi criada a Embraer, atual maior exportador de alta tecnologia agregada no Brasil.

**Palavras-chave:** política externa; Embraer; autonomia; Jaguaribe; Puig.

## ABSTRACT

The purpose of this article is to emphasize the importance of autonomy for a developing nation, and also to raise the relevance of creating a consolidated national technical and industrial base. Thus, authors such as Hélio Jaguaribe and Juan Carlos Puig are considered. They argue that Brazil's rise to a higher geopolitical level requires industrial, technological and political independence, as well as the consolidation of a Brazilian defense industrial base. Accordingly, it is evident that the correct conduct of foreign policy is a determining factor in the pursuit of national development. In order to do so, the Independent Foreign Policy developed by Jânio, Jango and its return by Costa e Silva in the Brazilian globalist paradigm is discussed. As well as the geopolitical and internal retaliations to the Brazilian interest in full autonomy. Finally, the results of these policies on Brazil's technological consolidation and the implementation of an influential technical-industrial base are described. As a direct result of these government actions, Embraer was created, currently Brazil's largest exporter of high technology.

**Keywords:** foreign policy; Embraer; autonomy; Jaguaribe. Puig.

**SUMÁRIO**

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>7</b>
<b>2</b>	<b>O CONCEITO DE AUTONOMIA</b>	
<b>8</b>		
<b>3</b>	<b>CONTEXTO HISTÓRICO E GOVERNO COSTA E SILVA</b>	
<b>15</b>		
<b>4</b>	<b>ESTUDO DE CASO: O SUCESSO E IMPORTÂNCIA DA EMBRAER À AUTONOMIA</b>	<b>22</b>
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b>	<b>29</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>30</b>



## 1 INTRODUÇÃO

Este trabalho possui como objetivo apresentar a Embraer como o resultado de diversos Programas de Estado realizados pelo Governo Federal na década de 60, com o interesse de consolidar uma base técnico-empresarial nacional. Além disso, é necessário antes compreender os conceitos de autonomia desenvolvidos na América Latina, em face das teorias europeias serem desenvolvidas em contextos completamente diferentes.

Como metodologia teórica, será utilizado conceitos sul-americanos e não teorias clássicas da R.I., visto que estas poderiam direcionar o artigo a uma conclusão equivocada, direcionando-a a um raciocínio formulado no Norte Global. Assim, os conceitos de autonomia formulados pelo brasileiro Hélio Jaguaribe e pelo argentino Juan Carlos Puig serão utilizados como base epistemológica.

Para tanto, o artigo está dividido em 3 seções: o conceito de autonomia, contexto histórico e governo Costa e Silva e o sucesso e importância da Embraer à autonomia. O primeiro busca entender as principais contribuições e semelhanças conceituais de autonomia de autores oriundos de contextos semelhantes. A segunda parte expõe o interesse estatal na busca por independência política e tecnológica a partir do paradigma globalista brasileiro. Já a última seção, abordará o caso prático resultante de todo empenho governamental na construção de uma base industrial tecnológica nacional e sua devida contribuição à Política Externa do Brasil.

## 2 O CONCEITO DE AUTONOMIA

A seguinte seção terá como metodologia teórica os conceitos de Autonomia expostos por dois diferentes autores latinoamericanos na América do Sul. Portanto, não será utilizado teorias clássicas das Relações Internacionais (R.I.), visto que grande parte delas foram teorizadas em um contexto diferente da realidade do Sul Global. É notório que teorias como o Realismo Clássico e o Liberalismo são perspectivas que estão aquém da análise política dos países menos desenvolvidos. Dado que tais suposições foram construídas em um contexto de pós-guerra europeu e a partir do entendimento das nações desenvolvidas, como os Estados Unidos no início da Guerra Fria.

Assim como pontuado anteriormente, serão utilizados conceitos para analisar este artigo e não necessariamente teorias das R.I. Para tal, o autor brasileiro, Amado Cervo, em seu texto, “Conceitos em Relações Internacionais, 2008”, entende que teorias e conceitos têm papéis diferentes ao estudo e à aplicação da política internacional. As teorias teriam um alcance já premeditado, pois estariam vinculadas a interesses e padrões de conduta de uma nação ou de um grupo de países onde foram formuladas.

Portanto, assim como conceitua o autor, “Elas podem conduzir intelectuais a caminhos incongruentes e lançar governantes contra os interesses de seu povo” (Cervo, 2008, p. 01). Dessa forma, o campo de observação seria limitado, não se adequando a todos os cenários que possam ocorrer em países que não fazem parte da mesma realidade. Assim sendo, a disseminação de teorias formuladas pelos principais agentes da Política Internacional teria um papel de manipulação do corpo acadêmico ao redor do mundo para interesses próprios. Dessarte, de acordo com Cervo (2008), muitas teorias que servem o primeiro mundo não teriam, necessariamente, a mesma importância e significado às nações emergentes.

A primazia dos países mais ricos em desenvolverem as principais e influentes análises teóricas são consequências da hegemonia em que estão situados no cenário internacional. Mesmo que o planeta possua quase duzentos países reconhecidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), o resultado da maioria das convenções e tratados internacionais beneficiam apenas uma minoria hegemônica. Portanto, a difusão das ideias dos desenvolvidos no cenário acadêmico mundial contribuiria cada vez mais para esta situação.

Assim sendo, para Cervo (2008), o uso de conceitos como metodologia pode ser utilizado com a mesma importância de se utilizar teorias. Tendo em vista que, quando aplicados a cenários específicos em que foram formulados, podem ilustrar e se adaptar com maior precisão ao *status quo* da região. Os conceitos, geralmente, fazem parte de uma construção nacional, ou seja, possuem um viés ideológico formulado e adaptado ao estudo local a partir de uma ótica nacional histórica.

Assim sendo, para uma análise focal, a utilização de conceitos nacionais para construção de uma base epistemológica, acarretará em uma pesquisa mais precisa. Ou seja, para que uma nação possa ser estudada através de um conceito ou teoria, esta deverá ter assento na cultura nacional do país a ser estudado, caso contrário, será uma obra acadêmica limitada. Dessarte, o conceito é construído através da sociedade de acordo com os interesses nacionais próprios e não externos.

Conceitos – e não as teorias – descobrem no coração dos povos o que lhes convém em termos de cultura e interesses. Se ocuparem o lugar das teorias, propõem ação externa de respeito ao alheio e de equalização de benefícios da ordem internacional. Orientam os dirigentes para o caminho da reciprocidade. No âmbito das relações internacionais, exibem a legitimidade que as teorias ignoram. (Cervo, 2008, p. 15).

Dessa forma, tendo em vista a citação acima e o abordado anteriormente, o conceito a ser utilizado para a análise deste artigo será a Autonomia. Esta possui diversas formas de conceituação, as quais serão estudadas as principais contribuições de autores latinoamericanos, como as desenvolvidas pelo autor brasileiro Hélio Jaguaribe e pelo acadêmico argentino Juan Carlos Puig.

O autor Helio Jaguaribe (1923 - 2018) foi um renomado sociólogo e cientista político brasileiro nascido no Rio de Janeiro. É reconhecido por ter inúmeras contribuições às Relações Internacionais e ao desenvolvimento econômico, sendo docente de diversas universidades no Brasil e no exterior. Em seu texto, “Autonomia periférica e hegemonia cêntrica (1979)”, o autor o escreve no ápice da Guerra Fria, em um mundo bipolarizado entre “leste e oeste”. Expõe os dois hegemônicos, Estados Unidos da América (EUA) e a antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), como constituintes de um novo sistema imperial com características únicas, com o potencial econômico-tecnológico e político-militar sem igual no planeta. Este novo sistema internacional, regado por estes dois países, é dividido em quatro estratificações.

O nível mais alto corresponde a supremacia geral, o segundo, supremacia regional, o terceiro, a autonomia, e, por último, a dependência.

A supremacia geral é ocupada por EUA e URSS, visto que possuem uma alta inexpugnabilidade do território nacional, sendo capazes de influenciar no mundo qualquer outro país. A capacidade de ataque nuclear dos dois países é sem igual para qualquer outra nação da supremacia regional, já que detêm a capacidade de “second strike”. Isto é, mesmo que já atacados nuclearmente, e, possivelmente, frágeis, o país ainda terá condições de contra atacar seu inimigo. Isso ocorre devido a um alto grau de investimento e de desenvolvimento tecnológico-militar.

A supremacia regional é caracterizada por países que, também, possuem a inexpugnabilidade do próprio território e influenciam outras nações no exterior. Um grande exemplo, seria a URSS logo após a Segunda Guerra Mundial e antes de seu acervo nuclear. Além do mais, a China de Mao Tse-Tung seria outro exemplo de supremacia regional neste período. No caso da URSS, esta auxiliou, por exemplo, Cuba com recebimento de material militar tecnológico soviético, apoiando sua revolução histórica, além de exercer certa hegemonia em outras áreas no globo, como na África, Guerra de Independência de Angola, por exemplo.

O terceiro nível é o de autonomia, ao qual não assegura, diretamente, a inexpugnabilidade do próprio território. Entretanto, os países que são considerados “autônomos”, possuem um alto grau de retaliação, material e moral no cenário mundial contra um eventual agressor. Além de possuírem soberania interna e externa para tomada de decisões de cunho nacional, sem a intervenção direta de outros países dos níveis acima descritos. São eles, a Europa Ocidental, Japão, Austrália e Canadá.

O autor divide a autonomia em três, a geral, a qual seria a descrita acima, a regional e a setorial. A autonomia regional corresponde aos países em que sua hegemonia está restrita a uma região e ainda não influenciam todos os continentes, seriam exemplos, o Irã (pré-revolução islâmica), no Oriente Médio, e o Brasil, na América do Sul. Diferente dos demais, a autonomia setorial seria referente a setores econômicos, portanto, a Arábia Saudita e demais países da Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP) possuem certa autonomia setorial no petróleo, assim como, atualmente, o Brasil tem autonomia setorial no agronegócio.

O último nível é o da maioria dos países, os dependentes. Estes Estados não têm nenhum requisito citado anteriormente, ou seja, não apresentam inexpugnabilidade territorial, tampouco, autonomia interna e externa para tomada de decisões. Ou seja, segundo Jaguaribe (1979), a maioria dos países teriam uma falsa ideia de autonomia, visto que sua política interna é resultado de interesses oblíquos dos países das supremacias globais ou regionais. Esta relação

de dependência não seria coercitiva e sim assumida pela elite do país dependente em troca de vantagens pessoais próprias.

Após a divisão e categorização dos níveis de soberania de cada país, o autor busca compreender melhor a terceira estratificação, a autonomia. Para tanto, cita que não necessariamente um país dependente jamais chegará à condição de autônomo e sim que, cumprindo com os requisitos anteriormente citados, esta nação poderá ascender ao patamar de autonomia regional e, talvez no futuro, atingir a categoria de autonomia geral. Como exemplo, Jaguaribe (1979) cita a Alemanha de Bismarck, a qual era dependente do Reino Unido e, anos depois, conseguiu ascender ao status de autonomia geral. Entretanto, complementa que o caminho inverso, descender a outra categoria, é possível.

Por otro lado, la autonomía no es una conquista estable y permanente. Pequeñas potencias europeas como Bélgica, Holanda y otras, perderán sus condiciones individuales de autonomía y sólo lograrán mantener tal status en virtud de su integración en la Comunidad Europea. España y Portugal, que fueron los líderes de la expansión mercantil europea en los siglos XV y XVI, se volvieron países dependientes desde fines del siglo XVII y actualmente, para superar tal condición, necesitan su admisión en la Comunidad Europea. (Jaguaribe, 1979, p. 6).

Todavía, segundo o cientista político, uma nação que nunca atingiu o grau de autonomia terá que cumprir com duas principais exigências estruturais para poder ascender a esta categoria. A primeira seria a viabilidade nacional, para isso, o país terá que estar em um determinado momento histórico em que possa contar com uma quantidade mínima de recursos humanos e naturais. Além de um alto grau de integração sociocultural, moral e ético-educacional, a fim de maximizarem os recursos disponíveis.

A segunda exigência para um Estado periférico alcançar a autonomia, é o caráter da permissibilidade internacional, tal requerimento é o mais difícil, visto que, por ser abstrato, é o mais difícil de mensurar. Esta permissibilidade internacional nada mais é do que a situação geopolítica na qual o país se encontra e suas relações internacionais. Ou seja, caso este tente se desenvolver, conseguirá prosseguir com o interesse interno de autonomia mesmo com outra nação, em uma categoria acima, que, por algum interesse oblíquo, tente interferir? Ainda que sim, e que consiga ambas as exigências, faz-se necessário uma outra condição.

Assim sendo, ainda que o Estado possua permissibilidade internacional e viabilidade nacional, nada adianta prosseguir com um plano de autonomia se não houver uma base técnico-empresarial para tal. Portanto, tal autonomia se dará mediante a um meio que sustente e gere frutos, como, por exemplo, um complexo fabril. Para a conquista de uma autonomia setorial, há primeiro de desenvolver o setor a ser explorado através de um corpo técnico capacitado e espaço empresarial suficiente.

Entretanto, em países subdesenvolvidos, alcançar tal etapa poderá ser um dificultador para muitos Estados. Tendo em vista que o cenário atual de interdependência e de internacionalização, faz com que os produtos, de potenciais competidores, tornem-se mais competitivos do que um produto que ainda está sobre fase de amadurecimento tecnológico. Necessitando assim, de medidas protecionistas do Estado, prejudicando a população com um produto mais oneroso e de qualidade inferior. Logo, é evidente que existirá uma grande pressão política sobre o protecionismo, dessa forma, nem toda nação conseguirá tal objetivo. Portanto, de acordo com o autor, para que exista tal ambição, é necessário certa conscientização das massas para que esta decisão de se desenvolver seja coletiva, tornando-se viável. Ou seja, o grau de coesão interna seria um elemento básico da viabilidade da introdução destas novas políticas.

A única alternativa para que um ator internacional se torne “autônomo” sem possuir uma base técnico-empresarial é através de relações intrainperiais de soma não zero. Isso significa que uma cooperação entre os países envolvidos não resultará em nenhum perdedor ou ganhador claro. Portanto, seriam transferências de tecnologia sem ônus a nenhum Estado. Contudo, é evidente que esta opção não seria usual a todos os países no cenário internacional, sendo esta, uma alternativa excepcional. Sendo vinculada, conforme Jaguaribe (1979, p. 38), “aos países que satisfazem determinados requisitos e que se relacionam econômico-culturalmente compatíveis com os interesses e valores básicos do centro imperial”. Assim sendo, a relutância dos países já desenvolvidos em promover tais cooperações é resultado de um forte protecionismo econômico nacional. Afinal, sem esta política, promover a economia da vizinhança poderá acarretar em um futuro de incertezas sobre o próprio mercado.

Neste sentido, é evidente que, após os pré-requisitos estruturais, a maneira mais universal para alcançar a autonomia periférica seria através do desenvolvimento da base técnico-empresarial nacional. Sendo assim, a autonomia será apenas viável caso as elites e as massas cheguem a um acordo, não sendo possível tal avanço sem um consenso e conscientização entre os dois, perspectiva esta também adotada por Puig.

O autor Juan Carlos Puig (1928 - 1989) foi um renomado advogado e diplomata argentino nascido em Rosário, na Argentina. Foi professor de Ciência Política e Relações Internacionais por muitos anos, além de ex-ministro das Relações Exteriores da Argentina em 1973. Sua grande contribuição acadêmica é detalhada em diversos livros publicados sobre a autonomia para a América Latina.

Com conceitos semelhantes ao de Jaguaribe, Puig descreve o papel das elites como crucial para tomada de decisões rumo ao autonomismo. Ou seja, assim como pontua Briceño

Ruiz e Simonoff (2017), o cientista político argentino critica o Realismo Clássico visto que o mundo marcado pela interdependência complexa incluiu novos agentes domésticos nas tomadas de decisões. Além disso, o cenário internacional seria constituído de decisões assimétricas e com um complexo e instável equilíbrio de poder criado por dois grupos limitados de países aos demais.

O primeiro grupo são os repartidores supremos, os quais realizam as principais decisões no sistema internacional e monitoram sua execução, ou seja, as nações mais influentes. Já o segundo, são os países que seguem estas decisões, mas com certa margem de manobra. Para Puig, este regime internacional seria regrado sob os seguintes critérios: “A posse de armas de destruição em massa, a impermeabilidade entre blocos, a autonomização dentro do bloco, a ruptura estratégica, a permeabilidade fora do bloco e a proibição do uso da força para potências médias e pequenas.” (BRICEÑO RUIZ; SIMONOFF, 2017, p. 38).

Diferente de Jaguaribe, para o autor argentino, unicamente a posse de armas nucleares seria o critério que ordena o sistema internacional. À época, as nações possuidoras de ogivas nucleares eram as que estavam à frente das decisões mundiais, seriam os países do primeiro grupo mencionado. A citada impermeabilidade entre os blocos é o acordo entre os hegemônicos de não influenciarem no bloco vizinho. Já a autonomização é o aumento da autonomia por parte dos Estados menores intrabloco, com o interesse de ascenderem a uma maior margem de manobra estatal. Com relação a ruptura estratégica, Ruiz (2017), analisando o conceito de Puig, cita que é quando a nação periférica desvincula relações com o poder central da aliança política. Quanto à permeabilidade fora do bloco, é o modo como os acontecimentos, alheios às tradicionais alianças políticas, podem afetar países que não estão inseridos no mesmo cenário. Como, por exemplo, o surgimento de novos Estados e a disputa entre as superpotências por domínio de poder (continente africano durante a descolonização no século XX). Por fim, a proibição do uso da força para as potências médias e pequenas nada mais é do que o Estado mais forte controlando o poder dos demais de acordo com seus interesses, autorizando-os ou negando-os (Briceño Ruiz, 2017, p. 38).

Além dos critérios retromencionados, o autor argentino estabelece quatro diferentes categorias comportamentais que as elites de países periféricos, dependentes e autônomos, possuem.

A primeira é a dependência paracolonial, a qual se refere a dependência de uma nação periférica que, mesmo após sua independência, suas estruturas de poder e de relacionamento com a metrópole ainda não tiveram mudanças estruturantes. Tal acontecimento é consequência de um interesse das elites locais em continuarem com os laços do período colonial,

impossibilitando qualquer desenvolvimento. O segundo modelo é o de dependência racionalizada, isto é, mesmo que as elites locais tenham uma intenção desenvolvimentista, o progresso é impossibilitado por fatores externos. Ou seja, o Estado não seria desenvolvido pois uma nação superior externa limita seu desenvolvimento. Esta categoria se aproxima com a permissibilidade internacional conceituada por Jaguaribe (1979).

Sobre as categorias de autonomia, a primeira seria a heterodoxa, a qual diz respeito à busca por autonomia das elites que não, necessariamente, seguem os mesmos interesses do bloco ou da superpotência, já que possuem certa flexibilidade em suas tomadas de decisões. Assim sendo, ao direcionarem sua Política Externa, é de se esperar, possuírem atitude pragmática no cenário internacional. Contrariamente, a segunda categoria é a autonomia secessionista, trata-se de um comportamento da elite autonomista não muito recomendada, visto que é caracterizada pelo interesse no rompimento completo das relações internacionais com a potência hegemônica, em busca de uma autonomia completa. Podendo gerar graves tensões políticas, de governança e, quiçá, militares, além de que é possível que a capacidade nacional industrial não seja suficiente para sustentar o Estado-Nação de forma autônoma. Grande exemplo de autonomia secessionista foi Cuba durante sua revolução de 1953 a 1959.

Assim como pode se observar, Puig (1980) e Jaguaribe (1979) possuem conceitos de autonomia similares, ambos conceituam que para um país periférico se tornar independente, precisará possuir algo como a viabilidade nacional e a permissibilidade internacional como fatores preponderantes. Além de que, para se atingir tal objetivo, é necessário possuir uma capacidade nacional que suporte a criação de uma pujante indústria local. O autor brasileiro entende que a capacitação e difusão de um *know-how* nacional de tecnologias de ponta será o diferencial fundamental para o desenvolvimento de uma nação e sua consequente ascensão ao status de superpotência média ou global. Em contrapartida, o acadêmico argentino elucida que o principal para que um país possa ascender a um eventual status hegemônico seria possuir armamento nuclear, não estritamente armamento moderno ou tecnologia em geral.

### 3 CONTEXTO HISTÓRICO E GOVERNO COSTA E SILVA

A seguinte seção histórica abordará a vital importância das políticas adotadas e reconduzidas pelo Governo Costa e Silva (1967 - 1969) na formação e criação da principal empresa exportadora atual de alta tecnologia agregada do Brasil. Diante disso, é necessário, previamente, descrever o paradigma globalista no qual o governo militar à época estava envolvido. Em vista que, descrever tal cenário internacional, acarretará em uma consciência situacional desejada para compreensão da Política Externa do governo militar mencionado.

Dessa forma, durante as décadas de 50 e 60, diversas críticas nacionalistas escritas por diversos acadêmicos foram surgindo contra a forte matriz americanista presente no continente. Por exemplo, as formuladas pelo antigo Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), pela Comissão Econômica para América Latina (CEPAL) e pelo, já mencionado, Hélio Jaguaribe. Estas críticas eram baseadas nos conceitos de autonomia expostos anteriormente, os quais, em resumo, abordavam que o Brasil necessitava possuir uma base econômica de identidade nacional. Portanto, a partir destes estudos, teve-se a concepção do cenário clássico das R.I. (Relações Internacionais), da visão anárquica do cenário internacional, ao qual era necessário a defesa ativa dos interesses nacionais. (Lima, 1994)

Sendo assim, de acordo com Lima (1994), as atuações da Política Externa Brasileira (PEB), que tinham como foco central as relações diplomáticas com os Estados Unidos, foram criticadas. Visto que, para que existisse o desenvolvimento nacional, seria necessário diversificar a base cooperativa brasileira, atingindo mercados externos ainda não restritos e não hegemônicos. Ainda, cita que o afastamento comercial aos EUA não traria consequências negativas ao Brasil, e sim positivas.

Mais importante ainda, as relações estreitas com os Estados Unidos deixam de ser meios para aumentar o poder de negociação do Brasil e se tornam consequência da própria ampliação do poder de negociação. O desenvolvimento da capacidade industrial é uma condição indispensável para uma atuação mais autônoma do país no sistema internacional, juntamente com a valorização da "articulação negociada das pequenas e médias potências" no eixo Norte-Sul. (LIMA, 1994, p. 36, tradução do autor).

Portanto, o paradigma globalista brasileiro iniciou com o conceito da Política Externa Independente (PEI) desenvolvida durante os governos de Jânio Quadros (1961) e, principalmente, por João Goulart (1961 - 1964). A PEI era uma maneira de garantir a autonomia do país frente às grandes potências mundiais, buscando independência nas tomadas de decisão no cenário internacional, especialmente, conforme retromencionado, com os EUA. Além disso,

promovia o fortalecimento da integração regional e a busca na cooperação com Estados não necessariamente alinhados.

A política citada foi motivo de preocupação ao governo estadunidense, gerando desconfiança, sendo prejudicada por estes através de pressões políticas e econômicas, contribuindo para a queda de João Goulart. Dessa forma, após o golpe de 1964, a PEI foi descontinuada em vista de uma política mais alinhada ao bloco ocidental. Com o interesse nacional de estreitar a cooperação entre o novo governo militar e os Estados Unidos, além de que não se encaixava com a visão mais conservadora da Junta Militar à época. Por conseguinte, o governo de Castello Branco (1964 - 1967) instaurou o retorno do paradigma americanista de aliado especial. Tal conceito se refere à perspectiva incondicional de alinhamento de Política Externa de um Estado, em prol de alianças externas estratégicas. Sendo assim, o governo brasileiro retornou com uma política de dependência, sem grande autonomia internacional, visando a re-aproximação americana e a descontinuidade na relação com países não convencionais ao bloco ocidental.

O citado paradigma de aliado especial perdurou até 1967 com o início do governo de Costa e Silva (1967 - 1969), este novo período presidencial ficou marcado pela volta do paradigma globalista às relações internacionais brasileiras e ao início da identidade diplomática do Brasil do Regime Militar (1964 - 1985) (Vizentini, 1998). Sendo notório o retorno da busca por autonomia industrial e, principalmente, externa, contra os interesses das superpotências de “congelamento da política mundial”.

O conceito de “congelamento da política mundial”, formulado por Araújo Castro, se refere aos interesses dos Estados mais fortes em se manterem como hegemônicos, sem uma grande mudança na balança de poder com a entrada de novos atores. Tais interesses são amplamente comprovados a partir da análise histórica de diversas ações internacionais implementadas pelos Estados Unidos e pela URSS, como o controle das tecnologias exercido por estas duas nações. Ademais, o controle militar era de extrema preocupação a estes Estados, os vetos sobre diversas compras internacionais militares eram comuns, restando apenas materiais obsoletos aos países dependentes. Um grande exemplo, na década de 60, foi o veto norte-americano ao desejo da Força Aérea Brasileira (FAB) em comprar modernos caças F-04 Phantom, resultando na aquisição, anos depois, dos franceses Mirage III e dos leves F-5 Tiger II (Hurrell, 2013). A criação americana de programas para aquisição de armamento para aliados, como o *Foreign Military Sales* (FMS), possuía como um dos interesses, induzir e limitar, a nações menos desenvolvidas, a compra de armamentos de baixa tecnologia. Dessa forma, esta

medida dificultaria a ascensão de uma média ou pequena potência a um *status* internacional de maior relevância.

Assim sendo, é possível comprovar de diversas formas, a partir de diversos episódios, a influência externa americana ao Brasil durante múltiplas décadas, além da repulsa e crítica do então governo de Costa e Silva em ceder ao citado “congelamento da balança de poder”. Logo, a aspiração brasileira em se tornar um Estado autônomo era evidente. Grande exemplo de tal afirmação, foi o Brasil ter se recusado a assinar o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP), tendo em vista que, à época, para o governo militar, a adesão ao tratado decretaria o fim da ascensão brasileira ao status de grande potência, entendimento similar ao citado por Puig (1980).

Além disso, o investimento em uma base técnico-empresarial foi primordial para o início desta medida tomada por Costa e Silva em promover a ascensão brasileira. Da mesma forma como elucidado em Jaguaribe (1979), o investimento em tecnologia seria importante para o desenvolvimento de uma nação. Portanto, assim como cita Amado Cervo e Clodoaldo Bueno (2011), a diplomacia do novo governo teve como foco principal três grandes interesses, diferente da época de Castello Branco. O primeiro grande objetivo era o de reformular a base do comércio exterior brasileiro e ampliar as exportações nacionais para novos mercados. O segundo interesse se baseou em aquisições, mesmo que difíceis segundo Jaguaribe (1979), de transferências de tecnologias para ampliar e modernizar a base industrial nacional. Já o terceiro objetivo se centrou na melhoria dos “fluxos financeiros”, a fim de possibilitar empréstimos internacionais com juros mais baixos (Cervo; Bueno, 2008).

Dessarte, segundo ambos autores, a nova política externa era centrada em interesses nacionais, visando a prosperidade e o desenvolvimentismo. Sendo fundamental na busca deste objetivo, visto que estruturam as políticas nacionais para ampliação da base técnico-empresarial. Aliado a um grande crescimento econômico, os investimentos na base industrial brasileira foram notórios, sustentando-se a ideia do “Brasil Grande Potência” (Cervo e Bueno, 2008, p. 411). Diversas empresas estatais foram sendo criadas com este interesse, em impulsionar o progresso nacional, sendo assim, um dos grandes exemplos foi a criação da Embraer, a qual gerou uma ampla, densa e importante base técnico-empresarial ao país. Exemplo este citado a ser aprofundado na próxima seção.

De acordo com Lima (1994), um dos grandes fatores que permitiu grande êxito à política externa de desenvolvimento nacional foi o bom relacionamento entre o Ministério de Relações Exteriores (MRE) e o Governo Militar. Tendo em vista que ambos compartilhavam ideias semelhantes de atuação internacional, resultando em uma abordagem diplomática coesa. Logo,

trazia-se para a diplomacia brasileira uma atuação unitária internacional, e não divergente como ocorria na Argentina. Ademais, o Itamaraty e o Exército possuem centros de formação, capacitando recursos humanos a interesses nacionais e a perspectivas centrais estratégicas. Portanto, ao formarem os próprios profissionais, gera-se estabilidade temporal às políticas públicas, dessa forma, durante parte do período militar, foi evidente a continuidade de Programas de Estado.

O *modus operandi* dos Programas de Estado, após Castello Branco, era marcado por uma conduta realista do cenário internacional. Ou seja, conforme Cervo e Bueno (2008), restringiam-se a cooperações externas que visassem exclusivamente o interesse brasileiro diante de qualquer hegemônico. Não se limitando, por pressões externas, ao relacionamento com Estados com ideologias e identidades convergentes.

Nessas condições, após a catarse dos elementos que, à época de Castello Branco, se articulavam pela bipolaridade, a política externa de Costa e Silva apresentou-se com “sentido realista”, isenção ideológica, sem espaço para “alinhamentos incondicionais ou oposições automáticas”. Recuperou a margem de autonomia exercida à época de Jânio e Jango, reabilitou o princípio da soberania, legitimando-se diante da nação. (CERVO e BUENO, p. 410, 2008).

O projeto desenvolvimentista brasileiro contribuiu para a legitimação do regime militar à sociedade civil durante a implementação da ditadura de fato em 1968 com o Ato institucional nº 05. Dessa forma, tanto a política interna quanto a externa estavam coesas ao interesse de desenvolvimento nacional, “Brasil Grande Potência”. Assim como a ser visualizado abaixo, é notório que as relações internacionais foram um dos principais arranjos de Costa e Silva para alcançar o tal patamar desenvolvimentista, provendo estabilidade político-nacional.

A diplomacia foi concebida e mantida como instrumento do expansionismo econômico. Buscou o consenso, apelando para a complexidade do Brasil, e apoiou-se no esforço interno para direcionar-se pelo mundo, contra a estratificação do poder e da riqueza, contra a “desordem” do capitalismo, particularmente suas regras internacionais de comércio e finanças, contra decisões internacionais calcadas na velha bipolaridade ou em sua reedição reaganiana, contra a resistência do Primeiro Mundo em admitir novos sócios no clube dos ricos. (Cervo; Bueno, 2008, p. 411).

Por conseguinte, o Itamaraty, ao pautar sua condução externa no autonomismo, foi defensor da reivindicação e promoção de causas internacionais dos subdesenvolvidos, do desenvolvimento conjunto e da cooperação internacional. Com interesses no repasse de tecnologias do Norte ao Sul global, para consolidar uma indústria de transformação que requerera uma base tecnológica nacional sólida. Desde 1967, após o retorno do paradigma globalista, o Instituto Rio Branco e a Escola Superior de Guerra (ESG) passaram a formar profissionais orientados a promover o reconhecimento externo do Brasil a partir da ótica do interesse nacional de desenvolvimento (Cervo; Bueno, 2008).

Além de Amado Cervo e Clodoaldo Bueno, o especialista britânico em Política Internacional, Andrew Hurrell, enfatiza que o segundo governo militar teve como principal visão da soberania a pauta nas decisões políticas externas. “As Costa e Silva expressed it: ‘Only our own national interest will be able to guide us, as it is the permanent foundation of a sovereign foreign policy’” (Hurrell, 2013, p. 145). Outro ponto importante é que o sistema internacional já não era tão centralizado mais entre Leste (URSS) e Oeste (EUA), e sim, principalmente, em outra grande dimensão, Norte e Sul (Martins, 1975).

Outrossim, segundo o autor britânico, o governo brasileiro à época seguia uma linha de ação que, assim como supracitado por Cervo e Bueno (2008), reforçava que o modelo econômico de busca pelo desenvolvimento traria soberania e equilíbrio. Tanto no âmbito externo quanto interno. A soberania interna entendida por Hurrell (2013) deriva do momento histórico do risco de guerrilhas comunistas domésticas atentando contra o Estado Nacional. As quais seriam contidas a partir do projeto de desenvolvimento nacional, o qual incluía o fortalecimento da base industrial de defesa do Brasil, proporcionando maior grau de articulação ao Exército Brasileiro (EB). Além disso, a “Diplomacia da Prosperidade”, logo política de desenvolvimento de Costa e Silva, ampliaria os mercados externos brasileiros a fim de gerar capital e atrair importância externa ao Brasil na legitimação internacional da busca pela nuclearização do país de forma pacífica. Logo, é notório, novamente, a importância que o governo militar deu à nuclearização bélica e civil. Com os interesses civis baseados em promover autonomia tecnológica e, às ambições militares, a fim de resguardar a soberania externa, aumentar a relevância internacional do país.

Este objetivo de autonomismo industrial e político brasileiro gerou diversas críticas estadunidenses ao governo, criando um distanciamento entre as nações bastante acentuado. Andrew Hurrell traz dados concretos sobre este acontecimento:

Thus the overall size of the US mission was cut from 920 in 1966 to 719 in 1969 to 527 in 1972. US staff involved in the USAID programme fell from 433 at the end of 1966 to 248 in 1971. Economic assistance (excluding Eximbank loans) fell from US\$ 280.7 million in 1968 to just US\$ 29.2 million in 1969 and from US\$ 849.7 million for the three years 1966-1968 to US\$ 300.8 million in the years 1969-1971. Similarly, the size of the military mission was reduced from 150 in 1966 to 54 by January 1972. Military aid fell from US\$ 36.1 million in 1968 to US\$ 0.8 million in 1969 and total military assistance dropped from US\$ 103.7 million in the years 1966-1968 to just US\$ 13.7 million in the years 1969-1971. (Hurrell, 2013, p. 152).

Dessa forma, diversos programas brasileiros sofreram boicotes americanos, em especial, a compra de armamentos. Um dos grandes objetivos do governo, conforme retromencionado, foi a modernização e aquisição de um novo poderio bélico, visto que o equipamento militar à época era considerado obsoleto. O grande veto americano a compras brasileiras de armamento

estadunidense forçou o Brasil a seguir duas linhas de ação. A primeira se baseava em buscar um novo provedor internacional de armas, como foi o caso do início da grande participação da Europa Ocidental nas Forças Armadas, principalmente países como, em ordem, França, Itália e Alemanha. A segunda linha de ação seria a criação e promoção da indústria brasileira bélica, dessa forma, o Ministério da Guerra passou a visar sempre a produção nacional. Importando somente aquilo que não fosse possível produzir localmente. Reduzindo, por conseguinte, a vulnerabilidade internacional e aumentando a soberania do Estado brasileiro, sendo possível assim, modernizar-se, em relação ao material defasado, mesmo com a negativa americana (Hurrell, 2013). Portanto, assim como exposto em Jaguaribe (1979), tais investimentos do governo na indústria armamentista aumentam a viabilidade nacional na busca por autonomia.

O estímulo do governo em financiar projetos estratégicos tecnológicos, em face da substituição de importações e do autonomismo, resultou na criação da ainda estatal Empresa Brasileira de Aeronaves (EMBRAER). Esta foi necessária para absorver todo *know-how* gerado através de acordos de produção de armamento local realizados na Itália com a Aermacchi, por exemplo. Além de condensar e reunir grande parte de engenheiros brasileiros em face da autonomia e do desenvolvimento brasileiro. Dessa forma, é notório que a negativa americana, em contrapartida, auxiliou o Brasil a se desenvolver, visto que compelia outras alternativas de ação, como o estímulo à Base Industrial de Defesa do Brasil.

De forma similar, ao comparar o governo militar em questão com os conceitos de Puig (1980), ambos possuem o entendimento da necessidade estrutural de possuir armas nucleares. Tanto os governos militares quanto Puig, acreditavam que, para ascensão do Brasil a um outro patamar geopolítico, era necessário possuir armamento nuclear. Tais patamares correspondem aos repartidores sistêmicos, para Puig (1980), e a ter soberania externa e interna, para os militares.

Conforme retromencionado, Puig (1980) elabora duas divisões de Estados periféricos que buscam a autonomia, entre eles, o que mais se encaixa com este contexto brasileiro é o de Autonomia Heterodoxa. Pois, no cenário do Brasil, existe uma grande independência política na tomada de decisões, além de uma grande flexibilização intra-bloco ao se relacionar com outros Estados extra-bloco. Ainda que os EUA tenham impugnado parte do projeto desenvolvimentista, o Brasil ainda era, nitidamente, membro do bloco ocidental.

Dessarte, o conceito de Hélio Jaguaribe sobre Autonomia, restrições e requisitos necessários para alcançá-la, podem ser comparados ao recorte histórico do governo de Costa e Silva (1967 - 1969) de diversas formas. Assim, a busca do país pelo autonomismo gerou reações do centro-imperial contrárias às ascensões brasileiras, como a oposição realizada pelos EUA.

Dessa forma, centralizar as relações diplomáticas em outras dimensões (Sul-Sul) ainda permitiu ao país praticar sua diplomacia e cooperações internacionais em prol de seu desenvolvimento nacional. Mesmo que sem grandes transferências de tecnologias de países desenvolvidos, desconsiderando pequenos acordos tecnológicos com certos países europeus (França e Itália), a ambição pela formação de uma base técnica local foi evidente.

O investimento do Estado na criação da Embraer foi fundamental para promover a geração de tecnologia nacional de alta especialização, além de propiciar a formação de um corpo técnico brasileiro capacitado. É importante destacar que nas décadas de 50 e 60 o Brasil, praticamente, não produzia produtos com alto valor agregado, dessa forma, era usual existirem fugas de cérebro em massa ao exterior. Em complemento, a principal importância da criação desta empresa foi a capacidade que esta gerou ao Brasil, tanto no âmbito comercial, diplomático e militar. Respectivamente, a partir de Jaguaribe (1979), gera-se autonomia setorial à nação, influência nas transações internacionais e fortalecimento da base militar brasileira, promovendo a inexpugnabilidade do próprio território. Vale ressaltar que, desde de sua criação na FAB, a Embraer constrói aeronaves civis e militares.

#### **4 ESTUDO DE CASO: O SUCESSO E IMPORTÂNCIA DA EMBRAER À AUTONOMIA**

Nesta seção será analisado historicamente o processo de consolidação da Embraer como uma fabricante de alta tecnologia agregada e sua, conseqüente, importância ao Governo Federal na formulação de Política Externa. Dessa forma, é notório que a política autonomista

implementada por Costa e Silva foi fundamental para a formação da empresa. Visto que a busca por desenvolvimento e ampliação da Base Industrial de Defesa do Brasil foram primordiais para garantir os interesses públicos necessários para o repasse de verba suficiente à promoção de pesquisa e infraestrutura aeronáutica brasileira.

Segundo Teixeira (2015), o processo embrionário de construção aeronáutica no Brasil começou, de forma artesanal, durante a Primeira Guerra Mundial, resultando em aeronaves simples e versáteis em face da dificuldade de importação durante os combates na Europa. Entretanto, o fim do conflito resultou em uma grande oferta de aviões das grandes potências a países periféricos, suprimindo a necessidade interna de construção nacional. Ademais, nas primeiras décadas do século citado, o país não apresentava indústrias de base para apoiar o início de empresas desse nicho.

Expõe-se pelo autor que a dependência externa era notória e eram possibilitados somente pequenos acordos que favorecessem a não prioritária indústria nacional, como a montagem de aeronaves alemãs e americanas nos aeroportos de Lagoa Santa - MG e do Galeão - RJ durante as décadas de 30 e 40, respectivamente. Além disso, o restante das cooperações internacionais eram baseadas no fornecimento de equipamentos e manutenções especializadas, ou seja, mesmo com montagem nacional e mão de obra local, o Brasil ainda era dependente. Dessa forma, diante de qualquer atrito com estes países, tais fornecimentos seriam cortados, vulnerabilizando as Forças Armadas. Vale ressaltar que montagem local em regime *Completely Knock-Down* (CKD) não agrega, na maioria das vezes, transferências de tecnologia, ou seja, não contribui de forma assertiva para o desenvolvimento da engenharia local.

Sendo assim, mesmo com acordos de produção nacional, não foi possível gerar absorção de *know-how* suficiente para futuros projetos, visto que além do mais, não existia no Brasil sequer um centro de pesquisas que pudesse dar estrutura a futuros desenvolvimentos aeronáuticos. Somente ao final da década de 40, o Ministério da Aeronáutica criou o departamento de pesquisa que viria a ser o Departamento de Ciência e Tecnologia Aeroespacial (DCTA) e o Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA), garantindo um centro técnico capaz de absorver tecnologia e viabilizar projetos nacionais.

Entretanto, nas décadas de 40 e 50, por falta de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento nacional, não houve nenhum avanço industrial aeronáutico. Tal situação só veio a se contornar durante a década de 60 com iniciativas do Governo Federal, a partir do paradigma globalista brasileiro autonomista, o qual resultou em um fomento industrial no país. Assim sendo, quase que de imediato, a partir do interesse e promoção governamental, surgiram diversos projetos e aeronaves nacionais de pequeno porte desenvolvidos no ITA, como o T-25

Neiva (atual aeronave de treinamento primário na Academia da Força Aérea, AFA), o Falcão da Avibrás e o T-23 Aerotec (Teixeira, 2015). É importante destacar que nesta década o Brasil já possuía um parque siderúrgico, mesmo que singelo, favorecendo tais iniciativas. Além disso, a produção aeronáutica influencia também no surgimento de diversas outras empresas nacionais tecnológicas, por exemplo, para realização de usinagem e a produção de aviônicos, cablagens, motores e outros equipamentos eletrônicos.

A partir de certa capacitação industrial e da ambição em desenvolver projetos com maiores níveis tecnológicos introduzidos com tais acontecimentos, em 1965, o Ministério da Aeronáutica aprovou o desenvolvimento de um bimotor para transporte de cargas e de passageiros, o EMB-110 Bandeirante. Entretanto, para desenvolvê-lo seria necessário a criação de uma empresa especializada capaz de acumular o *know-how* necessário para produzi-lo em escala, além de possuir capacidade industrial para futuros projetos. Sendo assim, foi criada em 1969, através de decreto ministerial, a Embraer (Teixeira, 2015).

Dessa forma, é evidente que para a formação da Embraer foram necessárias diversas etapas. A principal foi a criação de uma indústria de base capaz de estruturar qualquer empreendimento industrial complexo no Brasil. Já a segunda, foi a consolidação e promoção do corpo técnico de engenharia em um departamento estatal financiado pelo próprio governo dentro da FAB. Ou seja, é notório a necessidade de Programas de Estado contínuos para viabilização de projetos tecnológicos complexos como a fundação da Empresa Brasileira de Aeronáutica.

Além da independência tecnológica, um dos outros grandes motivos para o investimento do governo na criação da Embraer era promover a integridade do território brasileiro, promovendo sua inexpugnabilidade. Com grandes dimensões, a integração aérea nacional era muito importante para o país, ou seja, além da área militar, o setor civil seria fundamental para a implementação de uma malha aérea presente em todo território. A um baixo custo, com manutenção simples, com tecnologia local, possibilitando desenvolver projetos à brasileira, com especificações e performances meticulosamente selecionadas. Assim, o EMB-110 Bandeirante resultou em uma aeronave com todos estes requisitos, barata de operar, de fácil manutenção, de baixa aquisição e eficiente, de acordo com as necessidades da FAB. Consequentemente, diversas encomendas do Governo Federal e do mercado civil brasileiro foram surgindo, “O EMB-110 Bandeirantes foi o carro-chefe das vendas da Embraer até meados da década de 1980, sendo produzidas quase 500 unidades (tanto civis quanto militares) e destas, 240 foram exportadas” (Bernardes, 2000, p.186).

Considerando que os projetos da fabricante eram adaptados ao cenário brasileiro, com todos os requisitos retromencionados, diversas nações subdesenvolvidas também requeriam especificações operacionais similares. Dessa forma, existiu um grande interesse internacional por empresas civis e por forças aéreas estrangeiras pelo avião brasileiro, resultando em diversas exportações. Além disso, observa-se que é extremamente estratégico às Forças Armadas possuírem uma empresa nacional capaz de executar projetos desenvolvidos pelas Forças. Pois o Brasil não teria que se preocupar em adequar suas necessidades reais com as poucas plataformas militares disponíveis no mercado internacional. Ademais, não é convencional uma nação do Sul Global possuir tal capacidade, ou seja, a Embraer foi, e continua sendo, um diferencial ao país. Tão logo que por ser projetado com certas características do Sul Global, como o baixo custo e manutenção acessível, tais aeronaves atendem facilmente qualquer outro Estado com requerimentos semelhantes, situando a fabricante, no início das operações, em nichos de mercado.

Assim como exposto previamente, a política externa brasileira à época incentivava as exportações, visto que o Regime Militar (pós-1967) possuía uma identidade globalista no exterior, promovendo este comércio internacional com outras nações subdesenvolvidas, tanto na África e Oriente Médio quanto na América Latina. Além disso, o forte interesse estatal em promover a fabricante contribuiu para ações na política interna e externa. Como, respectivamente, os de protecionismo à Embraer e os de promoção de sua carteira de produtos no exterior, facilitando a tão desejada expansão do comércio brasileiro a novos mercados através da empresa.

Contudo, vale ressaltar que aeronaves são categorizadas em bens duráveis, ou seja, não são um produto de compra recorrente. Posto isto, de modo a proteger a incipiente indústria aeronáutica, surgiu um problema. Manter uma linha de produção é muito oneroso e somente demandas estatais não seriam suficientes para suprir os custos da Embraer, uma vez que se faz necessário compras recorrentes. Portanto, este seria um outro grande motivo do apoio do Governo Federal em projetá-la no mercado internacional. Além disso, para garantir encomendas recorrentes do mercado civil brasileiro, conforme retromencionado, o governo implementou políticas protecionistas. Foram anunciados um aumento nas taxas alfandegárias de importação de aeronaves, de 7% para 50%.

Conforme referido previamente, as aeronaves produzidas pela Embraer seriam dimensionadas facilmente aos países subdesenvolvidos, entretanto, os maiores operadores civis do Bandeirante se concentravam no mercado regional norte-americano. Ademais, o primeiro cliente civil internacional foi uma companhia aérea francesa. Entretanto, os operadores

militares foram, essencialmente, nações de baixo grau de desenvolvimento, como Angola, Brasil, Cabo Verde, Chile, Colômbia, Gabão e o Uruguai, este último o primeiro operador militar (Hurrell, 2013).

De certo modo, é possível analisar que não necessariamente as Forças Armadas de Estados desenvolvidos e militarmente mais fortes não poderiam operar o Bandeirante. E sim que, mesmo este sendo uma opção interessante, a aquisição militar de material sensível por parte de tais Estados resultaria em uma vulnerabilidade dessas nações a um país do Sul Global, o qual não apresentava, segundo estes, estabilidade política e alinhamento satisfatório com o Ocidente. Sendo preferível a aquisição, portanto, mesmo que inferior, de armamentos a parceiros já consagrados com identidades similares (OTAN) ou, se possível, a promoção da própria indústria local. Vale ressaltar que, por ser um produto durável, o serviço de assistência técnica pós-venda é necessário, ou seja, após toda aquisição do material selecionado, iniciar-se-à, por consequência, um longo período de dependência com o fabricante escolhido.

Por outro lado, a aquisição de material militar brasileiro aos subdesenvolvidos representava uma terceira opção no mercado a essas nações. Anteriormente, em resumo, estes países precisavam escolher entre armamento OTAN ou soviético, e o fato de existir uma terceira via facilitava o peso político governamental da escolha. Além disso, as possíveis restrições impostas pelas superpotências não eram exercidas pelo Brasil, ou seja, muitos Estados eram impossibilitados de adquirirem certas capacidades do centro-imperial, as quais poderiam ser fornecidas pelo Brasil sem distinção ideológica. Ademais, a instabilidade política destes Estados poderia acarretar, a qualquer momento, por parte das superpotências, em um sancionamento do provimento bélico a estas nações, gerando insegurança temporal. Portanto, adquirir tais armas do Brasil seria mais seguro e estável a diversos países do Terceiro Mundo do que, por exemplo, dependerem dos imprevisíveis ianques.

Logo, a importância mútua da Embraer à política externa brasileira começa a se tornar evidente. A empresa que logo foi possibilitada por esta, passou a gerar seus frutos às relações internacionais do país, o assento do governo no mercado militar internacional foi promovido a vice-versa pela fabricante.

Em outros termos e contextualizando, diante do domínio de capacidades sensíveis, como o setor aeronáutico representa, o Brasil pode ter uma margem de manobra melhor, tanto na sua articulação com países que não dispõem deste tipo de domínio, mas também com os que estão no mesmo nível ou possuem maior capacidade. (Teixeira, 2015, p. 08).

Destarte, é explícito o benefício imediato que uma aeronave simples e eficiente resultou ao país, desde as áreas da política externa à maturação tecnológica nacional. Dessa forma, diante

de tais sucessos, diversos outros modelos foram surgindo ao longo da década, ocupando cada vez mais diferentes categorias.

Outra grande vantagem de se possuir uma empresa pública capaz de projetar, gerir e construir suas próprias aeronaves é a participação em diferentes programas de estado de diferentes Ministérios. Além da principal importância civil em suprir e apoiar a malha aérea nacional de passageiros e de cargas, outra função atribuída à Embraer foi a de auxiliar e modernizar o agronegócio brasileiro. Com isso, a aeronave agrícola de pulverização EMB-200 Ipanema alçou voo pela primeira vez e, atualmente, conta com mais de 1.500 unidades produzidas, além de ter sido a primeira aeronave movida a Etanol do mundo.

A partir de toda tecnologia agregada advinda de tais projetos e de produções locais de outros modelos internacionais construídos sob licença, e com o interesse de ampliar o *know-how* da empresa brasileira, o Governo Federal, em especial o Regime Militar, proporcionou à Embraer transferências de tecnologia, mediante alto custo, a partir de autorização para construções *in loco* de aeronaves de combate italianas. Dessa forma, o Brasil obteve a capacidade de construir e vender, mesmo que sob licença, aeronaves de combate a reação, situando o país em um nível cada vez maior de autonomia setorial exposto por Jaguaribe (1970). Além de fornecer um maior peso ao Brasil no mercado militar internacional, disponibilizando aviões mais capazes e sensíveis.

Este avião, o EMB-326 Xavante, foi um “divisor de águas” para a Embraer, sendo o primeiro a reação produzido pela companhia. Possibilitou ao Brasil uma maior dissuasão, visto que foi produzido em massa e apresentava aviônicos no *state-of-the-art*. Além de auxiliar e promover suas relações internacionais com Estados vizinhos de diversas formas. Como, por exemplo, a exportação de tais aeronaves, o Xavante foi principal vetor de ataque da Força Aérea Paraguaiá, contribuindo para a defesa estratégica do vizinho e auxiliando na vigilância aérea do narcotráfico na América do Sul. Reduzindo voos ilegais de fronteira no Oeste brasileiro, auxiliando, indiretamente, a FAB.

Outra grande característica do poder de barganha internacional que a fabricante proporcionou ao governo, foi a possibilidade de auxílio bélico direto a nações aliadas em conflitos, em face do interesse nacional. É importante ressaltar que qualquer modalidade de doação de armamento a outro país deve ser autorizada pelo fabricante, ou seja, caso o arsenal seja estadunidense, este necessitará de autorização do governo norte-americano. Dessa forma, diante do cenário onde o Brasil é o próprio fabricante, o governo não precisaria de nenhuma autorização para qualquer auxílio internacional, tampouco informar motivo, assim, terá soberania sobre suas decisões. A partir disso, mesmo que o Estado brasileiro seja considerado

neutro em diversos confrontos históricos, há exemplos de auxílios diretos à nações aliadas. Tal como ocorreu durante a Guerra das Malvinas (1982), mesmo com o Itamaraty apresentando status diplomático de neutralidade.

Assim como expõe Monteiro (2021), o Ministério das Relações Exteriores apresentava, durante o conflito das Malvinas, o status de neutralidade, entretanto, uma possível derrota da Argentina poderia resultar na queda do governo militar portenho. Sendo assim, tal “neutralidade” é entendida como imperfeita, tendo em vista o receio do Governo Militar brasileiro com o risco de transbordamento da situação política argentina ao Brasil. Com isso, mesmo que oficialmente o país não tenha se posicionado, as Forças Armadas auxiliaram militarmente o país vizinho com os únicos meios possíveis e disponíveis para tal, com aeronaves militares fabricadas pela Embraer. Logo, foram cedidos à Argentina, onze dos já mencionados caças EMB-326 Xavante e duas aeronaves, versão patrulha marítima, EMB-111 Bandeirulha, variante do EMB-110 Bandeirante. Esta última cedida, possuía como missão monitorar o Atlântico Sul, alertando sobre qualquer presença britânica detectada na região (Monteiro, 2021).

Além deste exemplo, foram fornecidas outras aeronaves de combate da Embraer a diversas outras nações em conflito, principalmente, no Oriente Médio, como os EMB-312 Tucano. Sendo evidente que a atuação globalista do Regime Militar proporcionou diversos novos mercados à indústria nacional. Os potenciais compradores não eram categorizados por suas identidades ideológicas, o governo brasileiro, assim como exposto anteriormente, não era restrito a negociar apenas com países do mesmo bloco, mesmo que isso gerasse pressões norte-americanas.

Dessa forma, o fomento industrial promovido, principalmente, pelo governo de Costa e Silva sob a égide do "Brasil Grande Potência" e autônomo, foi fundamental para a Embraer. Toda a tecnologia gerada e produtos desenvolvidos passados e atuais só foram possíveis graças a tais interesses nacionais. Sem a Política Externa Independente (1961-1964), retomada no governo Costa e Silva e, em suma, o paradigma globalista brasileiro, o Brasil não obteria a autonomia setorial que possui hoje, além de toda infraestrutura e base técnico-empresarial que a Embraer proporcionou. Vale ressaltar que empresas de alto valor agregado contribuem também para a base intelectual do país, diversos cursos de nível técnico e superior são patrocinados por estas. No caso da Embraer, existem escolas próprias no Vale do Paraíba com a marca da empresa. Portanto, sob a ótica de Jaguaribe (1970), a existência da empresa é primordial para o desenvolvimento do país para obtenção de autonomia plena.

Portanto, ressalta-se que o desenvolvimento atual de projetos considerados como os melhores do mundo em sua categoria, como, por exemplo, EMB-314 Super Tucano, C-390 Millennium e E195E2, são resultados de um longo processo oriundo de um interesse nacional de desenvolvimento. Sendo necessárias políticas internas e externas retromencionadas para resguardar este interesse nacional, os quais geraram grandes benefícios a própria política externa brasileira. Logo, a relação Embraer x Política Externa é recíproca, tendo em vista que a primeira dependeu da segunda para seu próprio desenvolvimento, gerando benefícios para esta posteriormente.

## **5 CONCLUSÃO**

O interesse do Governo Federal em estimular a base industrial brasileira, conforme retromencionado em diferentes seções, gerou diversas consequências positivas ao país, como a mencionada Embraer e, por exemplo, a Embrapa, ambos líderes em seu segmento. Assim, o interesse do “Brasil Potência” catalisou políticas públicas para o estímulo da indústria

tecnológica brasileira rumo ao autonomismo. Portanto, além das contribuições de ordem social, estas empresas acarretam em diversos impactos de ordem geopolítica ao país.

Por conseguinte, assim como exposto na seção anterior, possuir uma empresa exportadora de alta especialização na produção de produtos civis e de defesa, com tecnologias sensíveis, posiciona o Brasil em outro nível internacional, de provedor geoestratégico e não mero comprador. Dessa forma, além da maior relevância internacional, é evidente o ganho de autonomia setorial e de independência industrial gerados.

## REFERÊNCIAS

BRICEÑO RUIZ, José; SIMONOFF, Alejandro. La Escuela de la Autonomía, América Latina y la teoría de las relaciones internacionales. **Estudios Internacionales**, Santiago, v. 49, n. 186, p. 39-89, 2017.

CERVO, Amado Luiz. Conceitos em relações internacionais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, p. 8-25, 2008.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

HURRELL, Andrew James. **The quest for autonomy**: the evolution of Brazil's role in the international system, 1964 - 1985. Brasília: FUNAG, 2013.

JAGUARIBE, Helio. Autonomía periférica y hegemonía céntrica. **Estudios Internacionales**, v. 12, n. 46, p. 91-130, 1979.

LIMA, Maria Regina Soares de. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña. **América Latina/Internacional**, v. 1, n. 2, p. 27-46, 1994.

MARTINS, Carlos Estevam. A evolução da política externa brasileira na década 64/74. **Estudos Cebrap**, v. 12, p. 54-98, 1975.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **A política externa do regime militar brasileiro**. Porto Alegre: UFRGS, 1998.

TEIXEIRA, Anderson. Política Externa e Base Industrial: um enfoque sobre a evolução da cadeia produtiva aeronáutica brasileira. **Revista de Política Internacional**, São Paulo, p. 1-15, 2015.