

Brasil e o Arms Trade Treaty:

Impacto e importância de um Tratado humanitário.



INSTITUTO
SOU DA PAZ

O Instituto Sou da Paz é membro da campanha **control arms**



Índice

Apresentação	5
Embaixador Sergio Duarte	
Opiniões dos especialistas internacionais	7
Introdução - Esse tal de “Arms Trade Treaty”	8
A posição brasileira	10
Imperativo moral e obrigação constitucional	19
Impacto e importância do ATT.....	22
Argumentos e projeções sobre o caso brasileiro	
Segurança pública.....	23
Defesa nacional.....	26
Aspectos econômicos.....	29
Controle de exportações.....	37
Transparência.....	42
Aspectos de política externa e liderança internacional	53
Conclusão	58

Apresentação

Embaixador Sergio Duarte

Ex-Subsecretário Geral das Nações Unidas para Assuntos de Desarmamento

O projeto de negociação de um Tratado sobre o comércio internacional de armas resultou de uma iniciativa de organizações da sociedade civil na década de 1990, que recebeu apoio de muitos governos interessados em uma regulamentação internacional do tráfico ilícito de armas. A Assembleia Geral das Nações Unidas adotou em 2006 a resolução 61/89, que deu a partida no processo do chamado “Arms Trade Treaty”. Os Estados membros foram convidados a comunicar suas opiniões a respeito do assunto e em 2009 o Secretário Geral nomeou um grupo de peritos, cujo relatório mostrou a existência de considerável apoio para a negociação. No mesmo ano, a Assembleia Geral estabeleceu o mecanismo negociador, composto de quatro semanas de reuniões preparatórias em 2010 e 2011 e uma Conferência diplomática a realizar-se em julho de 2012.

Ao final das reuniões do Comitê Preparatório (PrepCom) o Presidente, Embaixador Roberto Garcia Moritán, apresentou um documento que contém os principais elementos de um futuro Tratado e foi anexado ao relatório do PrepCom. Esse texto, ou alguma variante, sem dúvida será a peça central das negociações em julho. Existem ainda diversos pontos controvertidos, que terão de ser analisados na Conferência Diplomática para que o texto do Tratado possa vir a ser adotado e recomendado à assinatura dos Estados.

As transferências irresponsáveis de armas suscitam profundas preocupações em nossa sociedade. O Brasil teve parte ativa tanto nos debates sobre os textos das resoluções acima mencionadas quanto no grupo de peritos e nas reuniões preparatórias sobre o futuro Tratado. É portanto grande o interesse e o investimento da sociedade e do governo brasileiros no desenrolar e no desfecho das negociações.

O tráfico ilícito de armamento convencional constitui um grave problema, com repercussões na esfera social, criminal, comercial e humanitária, que é preciso enfrentar e combater de maneira eficaz. Espera-se que o futuro Tratado contenha diretrizes a serem incorporadas à legislação interna dos países que a ele aderirem, visando não apenas a harmonização dos dispositivos legais vigentes mas também a plena eficácia do instrumento. Com esse objetivo, o futuro Tratado deve regular o comércio lícito de armas

convencionais e contribuir para a prevenção, combate e erradicação das transferências ilícitas. De pouco servirá um Tratado que não venha a conter elementos suficientemente robustos, capazes de assegurar sua plena e correta implementação.

Para que o futuro Tratado corresponda às expectativas de governos e sociedades, assim como às legítimas necessidades e interesses da indústria, exportadores e importadores, é necessário que as divergências de opinião entre os vários Estados sejam aplainadas na Conferência Diplomática e que dela resulte um texto equilibrado, abrangente e eficaz. É preciso também levar em conta a preservação do direito de legítima defesa dos Estados, tal como previsto no artigo 51 da Carta das Nações Unidas.

Finalmente, nos termos da resolução da Assembleia Geral, a adoção do texto final está condicionada à existência de consenso. O Brasil tem todas as credenciais para exercer liderança no decorrer da Conferência Diplomática a fim de propiciar o consenso, sem todavia permitir o enfraquecimento dos dispositivos do futuro Tratado.

O Brasil tem uma longa tradição de participação ativa nos foros multilaterais de desarmamento e controle de armamentos, desempenhando importante papel de construtor e facilitador de entendimento. Assim ocorreu, por exemplo, nos trabalhos dos quais resultou o pioneiro Tratado de Proibição de Armas Nucleares na América Latina e Caribe (Tratado de Tlatelolco) e nas negociações bem sucedidas de outros importantes instrumentos internacionais no campo do desarmamento e não-proliferação de armas nucleares e outras armas de destruição em massa.

No que respeita às armas convencionais, o Brasil vem participando com destaque nas Conferências bienais de avaliação do Programa de Ação sobre Armas Pequenas e Ligeiras e demais instrumentos instituídos pelas Nações Unidas sobre armas convencionais. O empenho do governo e da sociedade civil na negociação de um Tratado de Comércio de Armas robusto e equilibrado é fundamental para o êxito da Conferência Diplomática de julho.

Neste sentido, recomendo este importante documento do Instituto Sou da Paz. Embora não comungue com a totalidade das idéias e opiniões expressadas, considero este tipo de aporte da sociedade civil essencial para o frutífero diálogo que deve servir de base para a posição brasileira durante as negociações do ATT.

Opiniões dos especialistas internacionais

"O Brasil se beneficiaria do estabelecimento de princípios internacionalmente acordados e juridicamente vinculantes para regular o comércio internacional de armas. Se criado corretamente, o ATT poderá servir para melhorar o nível internacional de padrões para controle de exportações e aumentar a transparência do comércio global de armas, contribuindo portanto a processos de prevenção de conflitos e confidence-building."

Mark Bromley, Senior Researcher, SIPRI Arms Transfers Programme

"O Brasil tem se mostrado ambivalente em relação ao seu apoio de algumas das medidas mais fortes propostas para um ATT, incluindo qualquer aspecto relativo à corrupção. Para ser um governo realmente progressista, precisa apoiar um ATT forte que regule corretamente uma indústria responsável por 40% de toda a corrupção no comércio internacional, que perpetua conflitos e que é menos controlada que o comércio de bananas".

Andrew Feinstein, ex-parlamentar da África do Sul, autor de "The Shadow World: Inside the Global Arms Trade"

"Em termos de indústria e interesses econômicos, o Brasil tem pouco a se preocupar com o processo, já que a vasta maioria de suas exportações, de armas pequenas e leves, presentemente são para países que provavelmente não sofreriam qualquer tipo de restrição sob o ATT".

Nicholas Marsh, Research Fellow, Peace Research Institute Oslo (PRIO)

Introdução - Esse tal de “Arms Trade Treaty”

Em julho deste ano, quatro semanas de negociações diplomáticas na sede das Nações Unidas (ONU) em Nova York tentarão estabelecer regulamentação ao comércio internacional de armas. O instrumento em questão é o Tratado de Comércio de Armas, ou “Arms Trade Treaty” (ATT), culminação de um processo que começou no âmbito da ONU em 2006.

Desde 2003, a campanha global Control Arms¹ vem demandando um ATT forte, dados os nefastos impactos humanitários do comércio irresponsável, isto é, legal mas ignorando os riscos que pode causar no país de destino em relação à segurança ou direitos humanos da população, entre outros. Além do “mercado negro” em que as armas são produzidas legalmente e passam para atores não autorizados por desvios no transporte ou no país recipiente, existe um “mercado cinza”, ou seja, transações internacionais só possíveis devido à inexistência de regras globais para o comércio internacional de armas.

Incrivelmente, apesar desse ser um mercado absolutamente globalizado, com US\$60 bilhões de receitas anuais², não existem hoje quaisquer regras globais para a venda internacional de armas e munições. Ou seja, no atual cenário qualquer país pode vender armas para qualquer outro (na ausência dos raros embargos determinados pelo Conselho de Segurança da ONU) sem se preocupar com o uso final dos instrumentos letais. Até produtos agrícolas como bananas tem regras rígidas para seu comércio internacional, mas armas - instrumentos especificamente elaborados para causar dano a pessoas - não.

O ATT criaria regras globais para a transferência de todas as armas convencionais, desde pistolas e munições até caças, passando por mísseis e tanques. De maneira básica, evitaria à luz do direito internacional estas transferências irresponsáveis, através de análise de risco caso a caso de todas as transferências sob o prisma de direitos humanos, segurança local e regional, probabilidade de desvios, dentre outros critérios.

¹ Para maiores informações: <http://www.controlarms.org>

² Andrew Feinstein, “The Shadow World: Inside the Global Arms Trade”, Farrar, Straus and Giroux, 2011.

Em linhas mestras, chegaremos às negociações com as discussões do ATT focadas nos seguintes aspectos, assim delineados no documento que deve servir de base informal para a Conferência Diplomática, o “Chair’s paper” do embaixador argentino Roberto Garcia Moritán³:

- **Princípios/objetivos: o “por que” do Tratado**
- **Escopo: o “o que” do Tratado - quais armas e transações deve regular**
- **Parâmetros: quais critérios serão usados, caso a caso, para julgar se uma transferência internacional de armas deve ocorrer ou não**
- **Implementação: o “como” do Tratado - como os objetivos, escopo e critérios serão traduzidos para o “mundo real”**

Sob estes prismas discutiremos a seguir a posição do governo brasileiro até o momento acerca do ATT; então, discorreremos sobre uma série de elementos que demonstram os grandes ganhos que um ATT forte traria ao Brasil, além de demonstrar que eventuais perdas seriam ínfimas. Acreditamos que a posição do Brasil ainda precisa evoluir e amadurecer consideravelmente para refletir com fidelidade as prioridades e realidades do país, e que um ATT forte logrado com importante liderança brasileira trará grandes benefícios ao nosso país - sociedade e governo.

³ Íntegra do Chair’s Paper, de julho de 2011:
<http://controlarms.org/wordpress/wp-content/uploads/2011/11/ChairPaper-14July2011.pdf>

A posição brasileira

Da perspectiva da sociedade civil, o Brasil tem demonstrado apoio cauteloso, ou com ressalvas, a um ATT que tenha real potencial de melhorar a segurança humana ao redor do mundo. **A posição do governo brasileiro acerca do ATT é de “razoável” para “boa”, com também boa possibilidade e perspectiva de evolução.** Pelo menos em parte, tal esperança reflete a tendência brasileira nos últimos cinco anos, com melhora palpável da participação do Brasil nas discussões, acompanhando o crescimento do país como referência global em vários aspectos das relações internacionais.

Apesar de ser impossível listar em detalhes todos os pontos da posição brasileira, já que por vezes os “statements” em plenário e documentos acessórios tem natureza genérica, pode-se desprender muitos pontos positivos e outros preocupantes desde a perspectiva da sociedade civil especializada.⁴ No entanto, consideramos que os aspectos preocupantes muitas vezes refletem temores que tendem a ser esclarecidos durante as negociações, retirando obstáculos para uma posição brasileira claramente centrada em aspectos de segurança humana.

Objetivos

Em termos de princípios e objetivos do ATT, nos parece patente que o Brasil compartilha o sentimento da vasta maioria dos países, tanto da região quanto do mundo, que consideram o ATT necessário para estabelecer algum controle sobre a transferência internacional de armas convencionais - e suas consequências negativas. **Diversas vezes o Brasil proclamou seu “forte apoio ao Arms Trade Treaty... instrumento que deve regular (ou disciplinar) o comércio lícito de armas convencionais e contribuir para a prevenção, combate e erradicação de seu comércio ilícito”.**⁵

⁴ Esperamos, inclusive, estar equivocados em relação às omissões elencadas: que se tratem não de oposição mas de ainda não terem sido oficialmente mencionadas.

⁵ Tradução do autor. Por exemplo, posição brasileira no ATT PrepCom em julho de 2010: <http://www.un.org/disarmament/convarms/ATTPrepCom/Documents/Statements-MS/2010-07-12/12072010-Brasil-E.PDF>

Escopo - armas

Neste item, a definição de “Arms” e “Trade” deve obviamente refletir o “por que” do “Treaty”. Para tal, uma visão ampla dos produtos e transações (ou atividades) a serem incluídos é essencial, pois uma vasta gama de equipamentos e transferências resulta nas consequências negativas que se procura evitar: violações graves dos direitos humanos, conflito armado, violência armada sistêmica, crime e terrorismo, instabilidade regional, etc. Neste sentido, em nossa opinião, a posição brasileira ainda precisa evoluir.

A definição de “armas convencionais” presente no Chair’s paper reflete bastante bem o escopo necessário - com exceção da não-inclusão de armas e equipamentos de segurança interna (como bombas de gás lacrimogênio e as chamadas “menos letais”, como tasers), usadas vastamente na repressão desproporcional a civis em vários países envoltos pela “primavera árabe”.⁶

É mister reconhecer que o Brasil tem se posicionado perfeitamente em relação aos tipos de armas mais relevantes para a realidade do país e região: armas pequenas e leves e suas munições, que devem sem dúvida constituir o fulcro central do ATT, responsáveis que são pela grande maioria das mortes e ferimentos no mundo. Não poderia ser diferente também por outro motivo: o Brasil é um grande produtor e exportador deste tipo de armamento - por exemplo, em 2006 o país foi o terceiro maior exportador de pistolas e revólveres do mundo, atrás somente de Áustria e Alemanha.⁷

Temos esperança, inclusive, que o Brasil venha a desempenhar papel de grande liderança neste tema, considerando que há interesses de países como os EUA em não incluir munições no escopo do ATT e de alguns países “árabes” de nem ao mesmo incluir armas pequenas e leves, o que seria completamente inaceitável. A liderança do Brasil seria

⁶ Por exemplo, ver Anistia Internacional, “Arms Transfers to the Middle East and North Africa: Lessons for an effective Arms Trade Treaty”, <http://www.amnesty.org/en/library/asset/ACT30/117/2011/en/049fdeee-66fe-4b13-a90e-6d7773d6a546/act301172011en.pdf>

⁷ “Sifting the Sources: Authorized Small Arms Transfers”, Small Arms Survey 2009, p. 41, Graduate Institute of International and Development Studies, Geneva.

especialmente legítima dados os níveis consideráveis de exportação tanto de armas pequenas e leves quanto de munições.

Não obstante, há limitações na presente posição brasileira, já que o governo tem resistido à inclusão de “partes e componentes”⁸ - listados no Chair’s Paper e com apoio da vasta maioria de países, incluindo vizinhos como Argentina, Colômbia, Paraguai, Peru e Uruguai.⁹ Tal categoria precisa fazer parte do escopo do ATT. Na sua ausência, seria muito fácil para um país pouco preocupado com aspectos humanitários exportar as peças de armamentos que não poderia vender em virtude dos critérios do ATT a determinado comprador, que poderia montar o armamento no seu território.

Cumpramos ressaltar que a maioria dos Estados que informou suas posições sobre o ATT ao Secretário-Geral da ONU em 2007 explicitamente apoiou a inclusão de partes e componentes.¹⁰ Ademais, vale lembrar que na imposição de alíquota (ainda vigente) de 150% na venda de armamento a países vizinhos o Brasil incluiu “partes e componentes” - certamente aceitando que o efeito que se procurava evitar (armas reintroduzidas no país) seria facilmente burlado vendendo “em peças”. Finalmente, na lei brasileira (decreto de regulamentação de ‘produtos controlados’, R-105, Anexo I), o “control list” do governo brasileiro inclui toda sorte de peças, partes, componentes e acessórios - assim como equipamentos “não letais” e explosivos -, mostrando claramente que junto às armas e elementos químicos elencados, são considerados perigosos e portanto precisam ser devidamente controlados. É difícil, portanto, compreender por que o Brasil não replicaria esta posição no ATT considerando a importância corretamente dada à “partes e componentes” no âmbito nacional e regional.¹¹

⁸ <http://www.un.org/disarmament/convarms/ATTPrepCom/Documents/Statements-MS/PrepCom2/20110228/20110228Brazil-E.pdf>

⁹ Sarah Parker, “Analysis of States’ Views on an Arms Trade Treaty”, UNIDIR, outubro de 2007, <http://unidir.org/pdf/ouvrages/pdf-1-92-9045-008-A-en.pdf>

¹⁰ Ibid. - 49 dos 96 países mencionaram como essencial - só munições receberam maior apoio explícito, com 61 submissões favoráveis.

¹¹ Vale notar também o caso de “explosivos”, que o Brasil também não apoia para inclusão no ATT. Pode-se presumir que o obstáculo seja a possibilidade de interpretação demasiadamente abrangente do mesmo, incluindo produtos com notório uso civil - talvez o termo “explosivos de exclusivo uso militar” seja mais adequado. De toda forma, é difícil ignorar os danos humanos causados por este tipo de armas, especialmente em ataques terroristas.

Outro motivo de preocupação é que, até o momento, o Brasil não apoiou publicamente a inclusão das “armas e equipamentos de segurança interna (letais e menos-letais)”, protagonistas recentes de abusos e atrocidades contra civis. Tal omissão seria especialmente problemática, pois o Brasil tem significativas exportações deste tipo de equipamento, especialmente da empresa Condor (de Nova Iguaçu - RJ para supostamente mais de 35 países), como ficou comprovado na descoberta de produtos “made in Brazil” em locais onde governos reprimiram violentamente manifestantes, como o Bahrein.¹² Segundo ativistas de direitos humanos naquele país, o gás lacrimogênio brasileiro em questão teria causado vítimas fatais, incluindo um bebê de cinco dias.¹³

Finalmente, a fórmula expressamente apoiada pelo Brasil (o chamado “7+1+1” - as sete categorias do UN Register on Conventional Arms + armas pequenas e leves + munições) não inclui equipamentos bélicos defensivos de grande porte.¹⁴ Acreditamos que tal exclusão, altamente preocupante, na realidade tem pouco ou nada a ver com as armas (e seus riscos) em si, mas sim na potencial obrigatoriedade de fornecer informações detalhadas sobre sua importação, que poderia ser definida pelo ATT.

O governo brasileiro tinha total razão quando declarou que “discussões sobre quais categorias de armas e tipo de transações devem ser incluídas no escopo do ATT dependem das obrigações e demandas que o ATT determinar para Estados Membro”.¹⁵ Porém, deve-

¹²Daniel Santini e Natália Viana, “Brasil, Produtor e Exportador de Armas”, A Pública, 27 de janeiro de 2012, <http://apublica.org/2012/01/brasil-produtor-exportador-de-armas/>

¹³ Rasheed Abou-Alsamh, “Bahrein: Gás lacrimogênio brasileiro faz vítimas”, O Globo, 9 de janeiro de 2012, <http://oglobo.globo.com/mundo/bahrein-gas-lacrimogeneo-brasileiro-faz-vitimas-3598846>

¹⁴ As sete categorias de armas do UN Register são: tanques de guerra; veículos de combate blindados; sistemas de artilharia de grande calibre (75mm ou mais); aviões de combate; helicópteros de ataque; navios de guerra; e mísseis e seus lançadores. Para maiores detalhes: <http://www.un-register.org/HeavyWeapons/Index.aspx>

¹⁵ Tradução do autor. A posição brasileira mais detalhada: “We note, however, that the definitions of these seven categories have been largely expanded in comparison with those of the UN Register. The impact of this proposal should be thoroughly considered. As we all know, the UN Register focuses on transfers of major conventional weapons that can be used in offensive military operations. To report on their transfers is consistent with UN Member States’ commitment to renouncing to the use of force. However, the definitions contained in Annex A would comprise also those weapons designed for defense purposes. This poses a clear difficulty for my country and for others to which conventional arms constitute the thrust of their defense capacities. This question will become even more complex if an ATT introduces some kind of compulsory reporting mechanism on transfers”.

<http://www.un.org/disarmament/convarms/ATTPrepCom/Documents/Statements-MS/PrepCom2/20110228/20110228Brazil-E.pdf>

se considerar que eventuais “redlines” (aspectos inegociáveis) sobre informes (“reporting”) e transparência não devem ser batalhados na rubrica de “escopo” - sob risco de ferir de morte grande parte do objetivo principal do ATT. As sete categorias do UN Register faziam certo sentido no contexto histórico (Guerra Fria) e dado o objetivo do instrumento (transparência e “confidence-building” - não regulamentar transferências em um mundo multipolar). Considerando “por que” o ATT é necessário, estas sete categorias, mesmo com a inclusão das essenciais “1+1”, são insuficientes.¹⁶

O governo brasileiro coerentemente é contrário à exclusão de armas “de caça”, para “tiro desportivo” ou “recreação”, já que independente da sua função principal estas armas por vezes tem o mesmo resultado nocivo das outras, quando mal usadas ou desviadas. Da mesma forma, o Brasil deveria ser contrário a excluir armas convencionais de grande porte “defensivas” cujo mal uso ou desvio pode ter consequências tão ruins quanto aquelas “ofensivas”.

Por exemplo, sob a rubrica 7 + 1 + 1, os seguintes tipos de armamentos seriam excluídos de um ATT: qualquer helicóptero militar que não “de ataque”; veículos militares outros que tanques; sistemas de artilharia com calibres menores que 75mm; e certos tipos de veículos aéreos não tripulados, entre outros. Talvez mais preocupante, o “7” só inclui sistemas completos, excluindo por exemplo mísseis para MANPADS vendidos separadamente de seus lançadores.¹⁷

¹⁶ Segundo Saferworld et al, “The UNRCA was developed following the 1991 Gulf War with the aim of introducing greater transparency into conventional arms transfers and to help prevent destabilising accumulations; its focus is primarily upon major conventional weapons systems that could be used to launch large scale offensive operations. Today, the international security context is more varied and fragmented and the range of equipment that is used in regions of conflict and instability is much greater. The seven categories... omit an extensive range of military and security equipment - including many types of military aeroplanes, helicopters, vehicles and naval vessels, and some categories of ammunition - that are widely used in conflict and human rights crisis zones. Basing the scope of the ATT coverage on the UNRCA categories would leave large loopholes in the agreement which would seriously weaken its effectiveness and credibility”. Em “The Arms Trade Treaty: Countering Myths and Misperceptions”, julho de 2009, www.saferworld.org.uk/downloads/pubdocs/ATT_countering_myths_and_misperceptions.pdf

¹⁷ “The Arms Trade Treaty and Military Equipment: The case for a comprehensive scope”, Saferworld, julho de 2009, disponível em: http://www.saferworld.org.uk/downloads/pubdocs/ATT_and_military_equipment.pdf

Poderíamos repetir a posição brasileira sobre as armas “de caça” em relação às armas defensivas: “é preocupante que alguns países podem considerar que estas armas letais não devem ser reguladas”.¹⁸ De certa forma, seria o caso simplesmente de seguir a própria legislação brasileira sobre “produtos controlados” (artigo 8º do R-105): “A classificação de um produto como controlado pelo Exército tem por premissa básica a existência de poder de destruição ou outra propriedade de risco que indique a necessidade de que o uso seja restrito a pessoas físicas e jurídicas legalmente habilitadas, capacitadas técnica, moral e psicologicamente, de modo a garantir a segurança da sociedade e do país”. Para o ATT, trocaríamos “pessoas” por “países”...

Em outras palavras, não se pode considerar de maneira restrita para que teoricamente se desenham as armas, mas sim como potencialmente podem ser usadas e abusadas no mundo real em relação ao objetivo principal do Arms Trade Treaty. Assim, **deve-se incluir absolutamente todas as armas convencionais, incluindo os materiais que permitem seu funcionamento, como munições, explosivos, partes e componentes.**

Escopo - transações

No segundo aspecto do “escopo”, transações e atividades - ou quais transferências internacionais o ATT deveria regulamentar - da mesma forma é essencial uma visão ampla, já que não só exportações são desviadas ou abusadas - também importação, transporte, (“transit/transshipment”), empréstimos, doações, intermediação (“brokering”), produção sob licença estrangeira e transferência de tecnologia podem ter o mesmo infeliz resultado.

A posição do Brasil é adequada, sendo favorável ou “aberto a considerar” basicamente todos os itens da lista, com a clara e repetida rejeição à “transferência de tecnologia”.¹⁹

¹⁸ “On the question of hunting, sporting and recreational arms. We do not believe there is any justification for having exceptions in the treaty for those arms. An ATT is not about prohibition, but about regulation, and it is a matter of concern that some countries may consider that these lethal weapons should not be regulated”.

<http://www.un.org/disarmament/convarms/ATTPrepCom/Documents/Statements-MS/PrepCom3/2011-July-15/2011-07-15-Brazil-E.pdf>

¹⁹ <http://www.un.org/disarmament/convarms/ATTPrepCom/Documents/Statements-MS/PrepCom2/20110228/20110228Brazil-E.pdf>

A exclusão da mesma seria infeliz, por motivos semelhantes à “partes e componentes”: não se permite transferir as armas, mas pode-se transferir a capacidade de produzi-las a governos com grandes e comprovados riscos de abusar das mesmas. Infelizmente, o Brasil parece irreduzível, equacionando tal item com aspectos de desenvolvimento tecnológico que constituiriam grave obstáculo ao potencial econômico e militar do país.

Critérios

Em termos de critérios, pode-se dizer que a posição do Brasil é boa, apesar de apoiar uma versão do ATT mais minimalista que a ideal para um máximo ganho humanitário.²⁰ De certa forma, tal versão acompanha a média das posições declaradas dos países sobre o tema, considerando que a posição do Brasil replica exatamente os sete itens mais mencionados na consulta do Secretário-Geral de 2007, que teve respostas de 96 países.²¹

O Brasil apoia que violações às seguintes figuras legais sejam prevenidas por critérios específicos: respeito aos “direitos humanos” (62 países deram apoio explícito), “direito internacional humanitário” (58), “compromissos juridicamente vinculantes regionais ou internacionais” (42) e “embargos” (41). Além desses, o Brasil é favorável à inclusão de critérios que evitem que armas sejam transferidas quando sob graves riscos de terem como destino o “terrorismo” (51), “crime” (39) e “desvio” (38).²² Vale notar que esta posição - em termos de mínimo denominador comum - é praticamente consensual na América Latina e Caribe. Por exemplo, só Cuba no continente americano é contra a inclusão de respeito aos direitos humanos como critério do ATT.

Entre outros possíveis critérios, destacam-se dois nos quais o Brasil discrepa de muitos países: consideração do “desenvolvimento socio-econômico” do país receptor e proibição de venda para atores não-estatais (“NSAs”). No primeiro caso, a forte rejeição reflete

²⁰ <http://www.un.org/disarmament/convarms/ATTPrepCom/Documents/Statements-MS/2010-07-13/13072010-Brazil-Rev-E.pdf>

²¹ Em 2007, conforme determinado por resolução da Assembleia Geral, quase 100 países enviaram ao Secretário-Geral da ONU suas opiniões sobre a natureza e o conteúdo de um futuro ATT, versando especificamente sobre “feasibility, scope and parameters”. Vale ressaltar que desde então certamente alguns países mudaram suas posições. Para a submissão de todos os países ver: [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/62/278\(Part%20I\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/62/278(Part%20I))

²² UNIDIR, “Analysis of States’ Views on an Arms Trade Treaty”

claramente aspecto inegociável para o governo brasileiro. No segundo, apesar da posição do Brasil por tal proibição - importante posicionamento que aparenta ter pouco apoio - pode-se profetizar que sem forte apoio e liderança de países latino-americanos (especialmente Brasil, Cuba e Colômbia), o tema nem entrará efetivamente nas negociações.²³ Presumivelmente, a obrigatoriedade de autorização pelo governo do país receptor - que o Brasil também coerentemente apoia - resolveria a questão sem adentrar na controversa (e provavelmente contraproducente) discussão sobre definições de “atores não-estatais”.

Implementação

Finalmente, em termos de implementação pode-se afirmar que a posição do governo brasileiro é bastante forte. Sendo a discussão mais técnica e legalista do que política, não adentraremos em detalhes - assim como para o caso de “International Cooperation and Assistance” e “Final Provisions”, sobre ratificação, reuniões de Estados-parte e outros aspectos ‘pós-Tratado’.

De toda forma, vale ressaltar que nas declarações do Brasil se percebe apoio ao sugerido no “Chair’s paper” sobre o aspecto - que é adequado - além de algumas melhorias, como requisitar que no quesito “National Authority and Systems” seja obrigatória autorização do Estado receptor (e de Estados envolvidos em “transit or transshipment”) antes de que qualquer transferência de armas seja efetivada - posição importantíssima.

Poder-se-ia dizer que o **“calcanhar de Aquiles” do Brasil em implementação tem a ver com o tema transparência**. Esse aspecto será discutido em maiores detalhes adiante, mas vale ressaltar que, desde a perspectiva da sociedade civil, **é essencial que todas as disposições sobre registro e informes (“record-keeping and reporting”) do ATT sejam obrigatórias e que todos os informes sejam públicos** - fazendo valer a “transparência” mencionada só em título do “Chair’s paper”.

No aspecto de registro a posição declarada do Brasil - de que deve-se manter os registros “indefinidamente” - é excelente, já que os 10 anos sugeridos no “Chair’s paper” são

²³ Para interessante discussão sobre o tema, ver “Non-State Actors and the Arms Trade Treaty: Challenges and Opportunities”, UNIDIR, novembro de 2009, disponível em: <http://www.unidir.ch/pdf/activites/pdf3-act487.pdf>

irrisórios em termos da vida útil das armas que presume-se controlar: para alguns modelos podem ser usadas, com manutenção mínima, por várias décadas.

No geral, o ATT que a posição brasileira esboça até o momento poderia consolidar-se como “excelente” com alguns ajustes. Acreditamos que existem diversos motivos - morais, constitucionais, de segurança pública e defesa nacional, econômicos, de política internacional e até de consolidação democrática no país - para uma posição de liderança do nosso país por um ATT com impacto humanitário, condizente com os seus princípios e aspirações.

Imperativo moral e obrigação constitucional

Na visão do Instituto Sou da Paz e seus parceiros, **o objetivo primordial do ATT, e aquele que deve definir portanto todos os seus detalhes, é proteger e salvar vidas que presentemente se perdem de modo banal. Transferências internacionais de armas e munições muitas vezes acabam em mãos erradas - terroristas, rebeldes, governos repressivos, crime organizado - mesmo sendo vendidas de forma legal.** Seja por ignorar a alta possibilidade de desvio ou falta de critérios para autorizar a venda, estas vendas irresponsáveis contribuem para níveis de violência armada alarmantes -em conflitos armados ou mesmo em “tempo de paz”.

De acordo com o estudo “Global Burden of Armed Violence” de 2011, presentemente só uma a cada dez mortes violentas ocorrem em situação de conflito armado ou terrorismo - ou seja, a vasta maioria dos mortos é vítima do crime (comum ou organizado) e conflitos interpessoais - mortes sem sentido e muitas vezes evitáveis. Não surpreende que nossa região, América Latina e Caribe, seja a protagonista principal dessa tragédia: dos sete países com maior número de mortes violentas, seis são nossos vizinhos: El Salvador, Jamaica, Honduras, Colômbia, Venezuela e Guatemala (a exceção que confirma a regra é o Iraque).²⁴ **No Brasil, entre 1980 e hoje, mais de 750 mil brasileiros sucumbiram à violência armada. Ou seja, a população de uma capital como Campo Grande (MS) morta à bala - sem contar vítimas não-letais, diretas e indiretas.**

Outro estudo de 2011, “Global Study on Homicides” do UNDOC, mostra que 42% dos homicídios no mundo em 2010 foram cometidos com arma de fogo - nas Américas, o índice é de 72%. De fato, a América Central e o Caribe são as únicas sub-regiões do mundo a apresentar aumento nas taxas de homicídios.²⁵ Todos os países nos quais 70% ou mais dos homicídios são cometidos com armas de fogo se encontram nas Américas. Assim sendo, no nosso continente, para melhorar a segurança de nossas populações, é necessário melhor controlar os principais vetores da “epidemia”.

²⁴ <http://www.genevadeclaration.org/measurability/global-burden-of-armed-violence/global-burden-of-armed-violence-2011.html>

²⁵ www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/Homicide/Globa_study_on_homicide_2011_web.pdf

Menos armas em mãos erradas significarão menores níveis de violência armada e crime violento, e diminuídas possibilidades de violações graves aos direitos humanos. Neste sentido, além de servir para regulamentar um comércio perigoso que não dispõe de regras globais, **o ATT é preminentemente um instrumento com intenção de melhor proteger a segurança e os direitos humanos de todos os povos. Há um imperativo moral e um potencial humanitário no Tratado que não podem ser ignorados.**

Além destas importantes aspirações, que devem nortear qualquer política externa responsável, o governo brasileiro é regido também por explícita obrigação constitucional. Em seu artigo 4º, a Constituição determina que o “Brasil rege-se nas suas relações internacionais” pela “prevalência dos direitos humanos”, entre outros princípios pétreos.

Baseado nessa obrigação o país desempenhou um papel de destaque no movimento internacional pela moratória da pena de morte, inclusive co-patrocinando proposta sobre o tema adotada na ONU em 2008. Espera-se que o Brasil emprenda esforços semelhantes no caso do ATT. Na opinião de Camila Asano, Coordenadora de Política Externa da ONG Conectas Direitos Humanos, “o Brasil vem se firmado como ator global capaz de estabelecer diálogos com diferentes interlocutores e frente a situações relevantes como esta, tem que provar que cumprirá suas obrigações. Desta forma, é imperativo que os direitos humanos orientem as posições do país nas negociações do ATT, tendo primazia frente a aspectos militares e econômicos”.²⁶

Além de prioridade de Estado, o tema é, ao menos retoricamente, prioridade de governo. Conforme discurso da presidente **Dilma Rousseff em abril de 2011**, “**a defesa dos direitos humanos, desde sempre e mais ainda agora está no centro da preocupação de nossa política externa. Vamos promovê-la em todas as instâncias internacionais, sem concessão, sem discriminação e sem seletividade**, coerentemente, com as preocupações que temos no nosso próprio País”.

²⁶ Entrevista com o autor.

Dentre muitos, conforme as palavras do ministro Antonio Patriota em editorial: “não nos esqueçamos de que o primeiro direito humano é o direito à vida”.²⁷ É esse, o direito mais básico do ser humano, que deve ser protegido por governos e pelos instrumentos internacionais que os mesmos negociam. Sem dúvida, portanto, além de países, o ATT deve proteger pessoas. Gratamente, tanto o Brasil quanto a vasta maioria dos demais países do continente entendem que esses aspectos de “segurança humana” devem constituir a pedra angular para a construção do ATT - são portanto seu objetivo principal.

Neste sentido, é essencial que aquelas instâncias governamentais que primam pela proteção da segurança da população e dos direitos humanos nas nossas políticas públicas - como a Polícia Federal, Secretaria Nacional de Segurança Pública (Ministério da Justiça), a Secretaria de Direitos Humanos, dentre outros - participem com representação de alto nível nas discussões e consultas intra-governamentais para a definição da posição de negociação do governo brasileiro. Além do tradicional diálogo Itamaraty-Defesa, e dos atores supracitados, a conversa deve incluir também a sociedade civil especializada, instâncias parlamentares e representantes da indústria de armas do país.

Finalmente, para demonstrar de maneira inequívoca o compromisso do governo brasileiro com os direitos humanos e sua preocupação com temas humanitários e de proteção a civis, é essencial que seja o Ministro Patriota a discursar no início de julho na abertura das negociações na ONU.

²⁷ Antonio de Aguiar Patriota, “Direitos Humanos e Ação Diplomática”, Folha de S. Paulo, 1º de setembro de 2011.

Impacto e importância do ATT: argumentos e projeções sobre o caso brasileiro

Apesar de global, não há dúvidas que um ATT robusto significará possibilidades e impactos bastante diferentes através das distintas regiões e países, dependendo de suas características. Cada país tem sua história, cultura política, sistema de governo, visão militar, realidade econômica, prioridades internacionais, dentre outros.

Há países com níveis de violência armada muito pequena - com e sem significativa exportação bélica (e com ou sem práticas responsáveis); há outros com níveis de violência alarmantes, a maioria dos quais não produzem ou exportam armas; e há aqueles (pouquíssimos), como o Brasil, que tem nível de violência armada gritante e produz/exporta considerável volume de armamentos.

Neste sentido, o Brasil é um caso peculiar em relação ao ATT. Em seguida consideramos diversos aspectos que podem ser impactados pelo ATT - especialmente benefícios ao país - e que devem portanto influenciar a posição brasileira durante as negociações.

Segurança pública

Seria ilusório pensar que um ATT, mesmo negociado e implementado de maneira perfeita, determinaria mudanças bruscas no atual cenário de segurança pública do Brasil. Em outras palavras, não se trata de panaceia que resolva os números da violência armada no país, que caíram com o advento do Estatuto do Desarmamento mas continuam inaceitáveis. Na realidade, a vasta maioria das 35 mil mortes anuais por arma de fogo - seja em crimes, conflitos interpessoais ou acidentes - tem como protagonista arma “made in Brazil”. Segundo levantamento publicado pelo Viva Rio e Ministério da Justiça em 2010 com informações de quase 300 mil armas de todo o Brasil apreendidas entre 2000 e 2008, menos de 20% eram de fabricação estrangeira.²⁸

Portanto, diferentemente daquelas que flagelam a maior parte dos países com níveis elevados de violência, as armas que mais matam no Brasil nunca foram objeto de transferência ou tráfico internacional, mas sim fabricadas em indústrias, compradas em lojas, roubadas de residências ou desviadas dentro das nossas fronteiras. Ou seja, o ATT é sobre comércio internacional e o maior problema do Brasil é exercer controle de armas adequado no âmbito nacional.

Não obstante, o ATT pode representar um importante ganho para o Brasil nos seus esforços contra a violência armada - especialmente para a Polícia Federal, responsável por coibir o tráfico ilícito destas armas. Apesar de menor porcentagem, as armas estrangeiras entram no Brasil em números consideráveis. Talvez mais importante, representam poder de fogo bastante maior do que suas ‘concorrentes’ nacionais, já que geralmente são armas de grosso calibre, muitas vezes automáticas ou semi-automáticas. Ou seja, tem potencial destrutivo enorme.

Sejamos francos, ainda que não diplomáticos: as Forças Armadas de alguns países limítrofes, em especial da Bolívia, tem demonstrado repetidamente que não tem condições de manter sob controle adequado, de forma sistemática, armamentos perigosíssimos, que muitas vezes são traficados para dentro do Brasil, desembocando no crime organizado de grandes centros como Rio de Janeiro e São Paulo. Armas pesadas de

²⁸ Viva Rio/SENASP/Ministério da Justiça, “Estoques e Distribuição de Armas de Fogo no Brasil”, dezembro de 2010, <http://www.comunidadessegura.org/pt-br/MATERIA-a-rota-das-armas-ate-o-crime>

outras forças de segurança, como de Argentina, Uruguai e Peru, também são frequentes. Durante a ocupação do Complexo do Alemão no Rio de Janeiro em novembro de 2010, dentre as armas apreendidas estavam 12 desviadas das forças de segurança da Bolívia, incluindo dez fuzis, submetralhadoras e metralhadoras das Forças Armadas daquele país.²⁹

Não obstante, o problema é regional. Estudo do Small Arms Survey mostra que na América do Sul 1,3 milhões de armas pequenas de uso militar são “indubitavelmente supérfluas” para as Forças Armadas da região - ou seja, estão estocadas mas deveriam ser imediatamente destruídas.³⁰ As Forças Armadas da Argentina têm mais de meio milhão de armas militares “desnecessárias”, enquanto na Guiana, 83% das armas das Forças Armadas são “excesso”.³¹

Além dos números altos, muitas vezes estas armas estão extremamente vulneráveis a desvio para criminosos devido a falta de segurança e níveis de corrupção nas Forças Armadas. No Paraguai, por exemplo, “roubo e furtos endêmicos fazem que seja provável que significativas quantidades de armas em excesso já tenham sido desviadas”.³²

Se certas armas são repetidamente desviadas de Forças Armadas vizinhas (ou estão sob extremo risco de serem) para mãos de criminosos que matam civis e policiais brasileiros, o governo brasileiro não deveria ter possibilidade de ao menos opinar - quem sabe até questionar em foro multilateral - a decisão original de vender as armas, quando claramente ignorando os efeitos que podem vir a ter no Brasil?

Apesar de indireta, há uma outra projeção possível: se o ATT - junto com intenso trabalho das polícias militares para apreender armas em território nacional (como feito no estado de São Paulo) e da Polícia Federal em executar melhores esforços para evitar o tráfico ilícito de armas pelas nossas fronteiras - ajudar a diminuir o número de armas de grosso

²⁹ Jornal Extra, “O tráfico era do Alemão, mas as armas são sul-americanas”, 22 de janeiro de 2012, <http://extra.globo.com/casos-de-policia/policias-forcas-armadas-de-bolivia-argentina-uruguai-abasteciam-trafico-do-alemao-3720329.html>

³⁰ “Surplus Arms in South America: A Survey”, Small Arms Survey, Working Paper No. 7, 2009, http://www.smallarmssurvey.org/files/sas/publications/w_papers_pdf/WP/WP7-Surplus-Arms-in-SouthAmerica.pdf

³¹ Ibid.

³² Ibid. Tradução do autor.

calibre nas mãos de criminosos no Brasil, é possível que diminua a sensação de insegurança que leva muitos “cidadãos de bem” a ter armas em casa.

Fenômeno interessante, o nível de violência letal no Brasil diminuiu consideravelmente na última década, mas o medo psicológico da população não necessariamente acompanha tal evolução. Talvez pelo papel da mídia, dando destaque a imagens de armamento pesado mesmo não sendo esse tipo de arma o que vitima a maior parte de brasileiros - e da prominência de crimes armados contra o patrimônio - muitos brasileiros sentem a necessidade de estarem armados. Mesmo que a diminuição na percepção de insegurança que o ATT possa acarretar seja pequena (e certamente difícil de aferir), se uma parcela desta população se convencer que não precisa mais de armas em casa certamente haverá efeito benéfico importante em termos de diminuição de homicídios interpessoais banais (a maioria dos casos no nosso país), acidentes (que vitimam especialmente crianças) e suicídios.

Finalmente, não deve haver qualquer preocupação em relação à habilidade das polícias brasileiras de manterem e adquirirem armamento necessário para suas atividades. A significativa produção de armas leves e munições do país contempla a demanda governamental, não sendo portanto dependente de importação das armas necessárias ao seu trabalho na segurança pública. De fato, negar a importação de armas pequenas tem sido usado como medida para fortalecer a indústria nacional. De qualquer forma, o “Brasil é autossuficiente em armas pequenas e leves e suas munições”.³³

Não haverá mudança neste cenário, pois todas as forças policiais estaduais do país tem trocado seus revólveres por pistolas 9mm e .40 da Taurus - ou seja, a empresa terá grande mercado garantido por muito anos; em 2006, vendeu aproximadamente 15% de sua produção ao governo.³⁴ No caso de munições, há um monopólio da CBC - praticamente todas as munições usadas pelas forças de segurança (assim como por criminosos) no Brasil são produzidas por esta empresa nacional. Em 2006, aproximadamente 40% de sua gigantesca produção foi vendida ao governo brasileiro e suas forças de segurança.³⁵

³³ Dreyfus, Lessing, Nascimento e Purcena, “Small Arms in Brazil: Production, Trade, and Holdings”, Small Arms Survey, setembro de 2010, disponível em: <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/C-Special-reports/SAS-SR11-Small-Arms-in-Brazil.pdf>

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

Defesa nacional

Em termos de Forças Armadas, deve-se em primeiro lugar ressaltar que o ATT não deverá representar qualquer empecilho na aquisição e manutenção de armamento necessário para a defesa do território e soberania nacional.

Com o escopo, parâmetros e critérios para transferência em discussão no ATT, não há cenário plausível em que as Forças Armadas brasileiras deixem de adquirir armamento em virtude de restrição de exportação determinada pelo ATT. Os critérios que deverão ser observados, como “risco substancial de violações graves aos direitos humanos”, possibilidade de violação ao direito internacional humanitário, desvios sistemáticos das forças de segurança, ou instabilidade regional, dentre outros, quase certamente não se aplicarão a qualquer circunstância que se possa imaginar no nosso país em futuro próximo.³⁶

Apesar do nervosismo de alguns países neste sentido, o Brasil não compartilha com eles justamente as características que os deixam nervosos: regimes autoritários, sistemáticas violações dos direitos humanos de seus cidadãos, conflito interno ou possível criador de instabilidade regional, completa inaptidão em controlar seus estoques de armas e munições, etc. Certamente, é do interesse das Forças Armadas brasileiras que países com esse perfil não continuem a ter acesso irrestrito a armas, já que podem inclusive representar fator de instabilidade, ou eventual ameaça, ao seu dever constitucional de defender nossas fronteiras e soberania. Na nossa própria região, há países que vem aumentando muito sua importação de armamentos, como a Venezuela por exemplo, que aumentou suas compras em mais de 500% desde 2006, passando da 46ª para a 15ª posição no ranking dos maiores importadores de armas do mundo.³⁷

³⁶ Desvios de armas pequenas das forças de segurança brasileiras são um problema sério e ocorrem com frequência acima da aceitável. Sua não-resolução e eventual deterioração poderiam eventualmente restringir o acesso internacional a este tipo de armamento se os critérios do ATT forem fortes, mas o grande volume da produção brasileira deste tipo de armamento garantiria acesso nacional para as forças de segurança.

³⁷ SIPRI, “Trends in International Arms Transfer, 2011”, 19 March 2012, disponível em: <http://www.sipri.org/media/pressreleases/rise-in-international-arms-transfers-is-driven-by-asian-demand-says-sipri>

Mirando mais pausadamente para as importações bélicas do Brasil, a projeção de que o ATT não deve afetar a defesa do Brasil fica ainda mais evidente. De acordo com o SIPRI Arms Transfers Database³⁸, o Brasil importou armas convencionais somente dos seguintes países nos últimos dez anos: África do Sul, Alemanha, Canadá, Dinamarca, Espanha, França, Israel, Itália, Jordânia, Noruega, Rússia, Suécia, Suíça, Reino Unido e Estados Unidos. Grande parte das compras consiste em equipamentos como radares, motores, turbinas, aviões de transporte, navios, dentre outros - ou seja, armamento que em raras situações tem risco de desvio ou mal uso contra civis.

Para o caso das Forças Armadas brasileiras, com nenhum caso conhecido de desvio ou abuso de tais armamentos, nem possibilidade contemplada de agressão a vizinhos ou risco à segurança regional, é possível dizer que nenhuma dessas importações teria a mínima chance de ter sido afetada se um ATT forte estivesse em vigor.

No caso de armas convencionais com maior risco, ainda que em hipóteses extremas - como 100 mísseis “air-to-air” italianos (Aspide) ou 200 israelenses (Derby); 250 mísseis Iglas (“surface-to-air”) russos; ou 22 helicópteros “de guerra” Blackhawk e Seahawk dos EUA - igualmente não há casos de desvios ou mal uso contra civis que eventualmente poderiam ir de encontro aos critérios de um eventual ATT. Em outras palavras, pode-se afirmar que **nenhuma importação bélica do Brasil na última década teria sido bloqueada por um ATT, por mais restritivo que possa ser dentro dos parâmetros em discussão. A manutenção deste panorama em termos de estabilidade nacional e regional sugere que no futuro tampouco haveria qualquer entrave à importação de armas para a defesa nacional.**

Em termos de armas pequenas e leves usadas pelas Forças Armadas, tampouco vislumbra-se alguma dificuldade em equipar-se, já que o Exército usa em sua grande maioria somente fuzis FAL 7.62 e pistolas 9mm e .45 produzidos no Brasil pela IMBEL, e tanto a Marinha quanto a Aeronáutica designam pistolas brasileiras (Taurus PT92) para uso individual.³⁹

³⁸ Base de dados disponível em: http://armstrade.sipri.org/armstrade/page/trade_register.php

³⁹ Dreyfus et al, “Small Arms in Brazil”

Mesmo para os fuzis estrangeiros usados pela Marinha e Aeronáutica, estudos indicam que não haverá necessidade de compras deste tipo de armas no futuro próximo, já que as Forças Armadas teriam 24% mais armas pequenas e leves do que o necessário - do total de armas pequenas e leves (1.330.000), 458.000 seriam “em excesso”.⁴⁰ Segundo estimativas, o Exército teria quase 300 mil armas, a Aeronáutica 42 mil, a Marinha mais de 60 mil, e as “reservas” quase 915 mil armas - quantidades consideradas por especialistas mais do que suficientes para o tamanho das forças.⁴¹

Ademais, desprende-se muito claramente da Estratégia Nacional de Defesa (END) que o Estado brasileiro tem ao menos a intenção de diminuir significativamente a importação de armamentos em futuro próximo, auxiliando a indústria nacional a solucionar a “obsolescência da maioria dos equipamentos das Forças Armadas; (e) elevado grau de dependência em relação a produtos de defesa estrangeiros.”⁴² Presume-se que a criação da Secretaria de Produtos de Defesa (SEPROD) do Ministério da Defesa, ativada em fevereiro de 2011, denota a confirmação desse processo, que serve para a proteção às “empresas privadas nacionais de material de defesa contra os riscos do imediatismo mercantil e assegurará continuidade nas compras públicas”.

⁴⁰ Aaron Karp, “Surplus Arms in South America: A Survey”, Small Arms Survey, 2009, <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/F-Working-papers/SAS-WP7-Surplus-Arms-in-South-America.pdf>

⁴¹ Dreyfus et al, “Small Arms in Brazil”

⁴² Para íntegra da Estratégia Nacional de Defesa: www.defesa.gov.br/projetosweb/estrategia/arquivos/estrategia_defesa_nacional_portugues.pdf

Aspectos econômicos

Em contrapartida, em termos de exportações, o ATT certamente representará um empecilho a alguns tipos de venda de armas no mercado internacional. É inevitável pequena “perda de mercados” no caso de países com histórico ou grande probabilidade de massacrar seus próprios cidadãos, ou que tem forças de segurança que não conseguem (ou querem) controlar seus estoques.

É como vender cigarros ou bebidas alcóolicas a menores de idade - certamente, se permitido, tratam-se de mercados lucrativos, mas representam problemas e riscos muito maiores do que os restritos ganhos econômicos em questão. Há adultos suficientes no mundo, com gosto por bebida ou tabaco, para garantir excelentes receitas e lucros sem depender de vendas claramente contra o bem-comum da sociedade em geral.

Da mesma forma, **no mercado de armas internacional, até um ATT robusto deixará grandes mercados totalmente abertos à exportação brasileira. De fato, os atuais principais mercados para armamento brasileiro - EUA e Europa - devem permanecer inalterados.** Vale ressaltar, porém, que no caso de exportações de armas brasileiras, há grande diferença entre as chamadas armas convencionais “de guerra” - grandes sistemas e equipamentos - e as chamadas armas pequenas e leves (e suas munições).

Armas convencionais de grande porte

No primeiro caso, o Brasil não é nem será a curto prazo um ator de importância global. Nos últimos dez anos, a vasta maioria de suas vendas se resumiu a aviões (sejam de combate ou transporte), helicópteros e navios usados. O destaque absoluto é o Super Tucano da Embraer, na maioria dos casos exportado a países com tradição e prática responsável em termos de controle de equipamentos bélicos.

Ademais, dadas suas características e custo, estes tipos de armamento tem pequeno risco de desvio para atores não-autorizados. Assim sendo, só seriam evitadas exportações com alto risco de uso contra a própria população civil do país ou em agressão militar a outro país. Algumas vendas recentes (como para o Afeganistão, Burkina Faso e Indonésia)

poderiam eventualmente ser contestadas, mas provavelmente só no primeiro caso havia elementos, no momento da autorização, para possivelmente questionar a venda.⁴³

Há duas exceções ao panorama anterior, ou seja, exportações de armas brasileiras que muito provavelmente teriam sido impedidas pela implementação de um ATT de cunho humanitário.⁴⁴ O primeiro caso foi a venda de 18 unidades do sistema ASTROS-2 de “bombas cluster” da empresa Avibrás para a Malásia (2010), e o segundo de 100 mísseis “anti-radar” MAR-1 da empresa Mectron para o Paquistão (também em 2010). Em ambos os casos, é difícil fugir da seguinte conclusão: as empresas (ambas de São José dos Campos - SP) tem todo o direito de querer exportar e lucrar, mas o governo brasileiro dificilmente poderia ter dado autorização se estivesse em vigor um ATT forte.

No primeiro caso, trata-se de armamento em vias de ser banido - a “Convention on Cluster Munitions” (ou convenção de Oslo, de 2008) já conta com 111 assinaturas e 70 Estados-membro, mesmo que o Brasil ainda refute assinar. Como no caso das minas terrestres, as bombas cluster estão fadadas a tornarem-se completamente obsoletas e estigmatizadas. Tal situação evidentemente sugere que a exportação não tenha sido completamente responsável em virtude da natureza do armamento em si, independentemente do país receptor.

No segundo, o risco de desvio ou mau uso - dada a instabilidade interna, inclusive com grande atividade terrorista, e tensão externa com a Índia - fatalmente levariam ao menos a uma séria consideração de que o país receptor não tem as salvaguardas necessárias para receber tais armas. Não à toa, poucos países nos últimos cinco anos venderam qualquer espécie de míssil ao Paquistão: somente Brasil, China, Estados Unidos e Itália.⁴⁵

No total, a “perda” para a economia do Brasil juntando ambas operações teria sido de US\$400 milhões.⁴⁶ Apesar de parecer um valor elevado, em termos comparativos é

⁴³ É possível que haja um segundo caso, já que de acordo com o SIPRI “um possível país africano” comprou 6 Super Tucanos no período. Na ausência de informações não se pode, porém, presumir que tenha sido exportação ‘irresponsável’.

⁴⁴ Não se pode afirmar com certeza sem saber quais serão os critérios finais do ATT, além de como será a implementação dos mesmos nas decisões caso a caso - nacionais e soberanas - de exportações de armas.

⁴⁵ SIPRI Arms Transfers Database

⁴⁶ SIPRI Arms Transfers Database

bastante pequeno. No mesmo ano, 2010, o Brasil lucrou quase US\$450 milhões só com vendas do Super Tucano para Chile, Equador e República Dominicana. Ainda que o valor seja de destaque para 2010 (um pouco mais de um quarto do valor total exportado pela indústria bélica), sua importância diminui bastante se considerarmos os últimos cinco ou dez anos de exportações de armas.

Comparando o montante às exportações totais do país, então, temos a exata dimensão. Por exemplo, só em um mês (março) de 2010 o Brasil exportou mais de US\$400 milhões de cada um dos seguintes produtos: farelo de soja, açúcar, celulose e carne de frango, dentre muitos outros.⁴⁷ Em 2010, no total, o Brasil exportou quase US\$200 bilhões em produtos - a venda do armamento em questão seria responsável por somente 0,2% deste montante.

O argumento de que a indústria bélica apresenta espetaculares índices de valor agregado também tem suas limitações. Evidentemente comparado aos *commodities* tal asserção é definitiva, mas vale notar que - de acordo com a própria SEPROD (Secretaria de Produtos de Defesa) - aviões comerciais tem cinco vezes mais valor agregado (US\$/kg) do que foguetes, e mísseis tem o mesmo nível de telefones celulares.⁴⁸

Se considerarmos os custos financeiros (em divisas não arrecadadas) decorrentes dos incentivos da Lei n° 12.598 de março de 2012 - Regime Especial Tributário para a Indústria de Defesa (Retid), que beneficia as empresas estratégicas de defesa com acesso diferenciado a financiamentos, e a suspensão da exigência de pagamento do PIS/Pasep, do Cofins e do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) - fica evidente que as margens e montantes de lucros, assim como a competitividade e capacidade econômica das empresas, são menores do que geralmente propaladas pela própria indústria.

⁴⁷ Fonte: MDIC/SECEX. <http://www.mdic.gov.br>

⁴⁸ <http://www.defesa.gov.br/projetosweb/livrobranco/seminarios/seminario06/palestra-mattioli.pdf>

Armas pequenas e leves - e suas munições

No caso das chamadas armas pequenas e leves e suas munições, o Brasil tem papel de destaque global, estando entre os maiores produtores e exportadores do mundo. Por exemplo, entre os anos de 2000 e 2006, o Brasil foi o terceiro maior exportador se considerados somente revólveres e pistolas.⁴⁹ Mesmo assim, a produção brasileira constitui somente 0,06% do setor industrial do país, sendo considerada “insignificante” em termos macroeconômicos.⁵⁰

De qualquer forma, sejamos claros: com um ATT forte, sim, a Taurus e a CBC perderão uma pequena parcela de seu potencial de exportação... mercados para os quais não deveriam vender armas de qualquer maneira. As centenas de pistolas da Taurus encontradas em depósito do ditador Muammar Gaddafi em Trípoli - não sabemos se vendidas diretamente ou desviadas -; os mais de US\$2 milhões em munições para o regime de Robert Mugabe (Zimbábue) em 2003; as armas vendidas para o egípcio Hosni Mubarak em 2009; as 50 mil armas exportadas para o Iêmen entre 2000 e 2008 - que poderiam ser usadas na repressão contra o recente levante popular - nenhuma destas exportações deveria ter ocorrido.

“Perder” estes mercados, com um ATT forte ou não, pode ser ruim para o lucro de empresas específicas, mas é benéfico para a percepção do Brasil como um país responsável e pacífico, assim como para sua liderança moral. Mesmo para as empresas, em tempos de ‘responsabilidade social corporativa’, há ganhos em imagem que podem anular o impacto monetário. Em outras palavras, **a indústria brasileira não precisa dos lucros destas transferências irresponsáveis, nem o governo brasileiro do custo político de autorizá-las.** Neste sentido, concordamos plenamente com a Estratégia Nacional de Defesa quando versa que deve-se “subordinar as considerações comerciais aos imperativos estratégicos” - desde que contemplada na definição de ‘estratégicos’ não só aspectos militares mas também políticos.

De qualquer forma, não será necessário preocupar-se com o futuro das empresas. Com quase 1 milhão de pistolas vendidas aos EUA em 2009, a Taurus certamente não terá

⁴⁹ Small Arms Survey 2009, p. 20.

⁵⁰ Dreyfus et al, “Small Arms in Brazil”

dificuldades financeiras se for compelida a não mais vender algumas centenas de armas para regimes repressores. Em 2007, a Taurus teve lucros de mais de R\$43 milhões, ou 20% de margem de lucro - em 2011, lucros líquidos de mais de R\$70 milhões.⁵¹ A expectativa de lucro “bruto” para 2012, de acordo com projeção da empresa, é superior a R\$150 milhões, e para receitas R\$700 milhões.⁵²

De fato, de acordo com a própria empresa, nos EUA a Taurus já detem 20% do “marketshare” do maior mercado de armas do mundo - tendo batido recorde de vendas em fevereiro, e com expectativa de aumento de vendas em 2012 de 10% no mercado americano - além de ter conquistado o prêmio “Hand Gun of the Year” da NRA em 2011.

Igualmente, a Taurus espera aumento de 10% nas suas exportações para “mais de 70 países” - ou seja, limitações aos raros países que não passarão no “crivo” do ATT devem ter impacto financeiro bastante limitado.⁵³ **Se considerarmos que das vendas totais da Taurus em 2011, somente 4,2% foram para países outros que Brasil e Estados Unidos, e sabendo que em 2010 a Taurus exportou para 44 países - eventualmente não poder vender a alguns deles, especialmente com aumento em outros mercados, resultaria em perdas ínfimas ou nulas.**⁵⁴

De acordo com especialistas, os “nichos de exportação estão relativamente seguros... a indústria de armas pequenas no Brasil parece ter logrado sustentabilidade no médio e longo prazo graças principalmente à demanda dos mercados civis e policiais - especialmente nos Estados Unidos - que é mais estável e seguro que os esporádicos ciclos de compra típicos das armas convencionais pesadas”.⁵⁵

⁵¹ “Small Arms in Brazil”; Forjas Taurus, “Comentário do Desempenho Consolidado 2011”, 27 de março de 2012 (disponível no website da empresa).

⁵² Forjas Taurus, “Comentário do Desempenho Consolidado 2011”. EBITDA: lucro antes dos juros, impostos, depreciação e amortização.

⁵³ “Taurus bate recorde de vendas nos EUA”, <http://www.taurusri.com.br/Show.aspx?idMateria=nrOUGH8Mh86fPF0n%20c4t8w==>

⁵⁴ Taurus; Small Arms Trade Database, Norwegian Initiative on Small Arms Transfers, PRIO: <http://www.prio.no/NISAT/Small-Arms-Trade-Database/>

⁵⁵ “Small Arms in Brazil”. Tradução do autor.

Da mesma forma, com 20 milhões de munições vendidas somente ao Reino Unido em 2009, acionistas da CBC (Companhia Brasileira de Cartuchos) não devem se preocupar se a empresa deixar de vender a regimes como do Zimbábue. Além dos quase US\$140 milhões de munições exportadas em 2010 para quase 50 países - poucos dos quais seriam 'preocupantes' em termos de ATT - a CBC desfruta principalmente do "cativo e protegido mercado doméstico de segurança pública" para seus produtos.⁵⁶

Para ambas as empresas, suas naturezas basicamente monopolistas no Brasil, assim como a constante ajuda recebida por via de incentivos fiscais, que seriam chamados de "subsídios" outrora, já servem como grande proteção aos seus lucros. **Taurus e CBC são grandes atores nos seus segmentos específicos - de acordo com as empresas são respectivamente a "maior fabricante de armas curtas do mundo" e "um dos três maiores produtores de munição do mundo"** - e como tal demonstram grande influência política, inclusive com grandes montantes doados a políticos eleitos. É sabido que **indústria não tende à auto-regulação - como no caso de cigarros e bebidas, coube a governos limitar e controlar suas atividades para evitar a total proliferação de seus efeitos nocivos, especialmente seu mal uso em 'mãos despreparadas'**.

Como escrevemos em editorial, "Yes, nós temos indústria bélica, mas armas não são bananas. Não se pode vender sem levar em conta como provavelmente serão usadas. Não entram na lógica do 'quanto mais, melhor' do comércio internacional - são feitas para gerar dano a humanos. Banana podemos vender a quem quiser comprar - armas só pra quem sabe usar."⁵⁷

É justo que eventuais restrições a exportações de armas causem certo desconforto a setores do governo brasileiro que tem percepção diferente da nossa em relação a vendas de armas. Mesmo assim, deve-se considerar que este desconforto é o preço a pagar para assegurar o "desconforto mútuo" de outros países e indústrias que consideram "do jogo" vender armas que podem atentar contra a segurança da população brasileira, ou a própria soberania do Brasil. Mais importante, conforme demonstrado, o desconforto seria

⁵⁶ "Small Arms in Brazil", tradução do autor; Small Arms Trade Database, PRIO.

⁵⁷ Daniel Mack, "Armamos Ditadores", Folha de São Paulo, 22 de setembro de 2011, disponível em: <http://www.soudapaz.org/acontece/noticia.aspx?n=585>.

bastante pequeno em comparação com os montantes logrados pela indústria de armas brasileira.

Em relação ao desconforto das empresas em si, vale lembrar que conforme a Estratégia Nacional de Defesa, a “contrapartida” aos incentivos fiscais recebidos “será, porém, o poder estratégico que o Estado exercerá sobre tais empresas, a ser assegurado por um conjunto de instrumentos de direito privado ou de direito público”. Ou seja, o Estado tem poder para estabelecer eventuais e pontuais perdas econômicas em prol do bem-comum do país - e tais potenciais perdas já foram ressarcidas.

Foi justamente por entender que pequenas perdas econômicas por vezes significam grandes ganhos humanitários que o Presidente Lula sugeriu, em 2003, que transferências internacionais de armas fossem taxadas e que os proventos financiassem ações contra a fome mundial. Empresas brasileiras teriam certamente perdido um pouco em termos de lucro. No começo das discussões do ATT o governo brasileiro diversas vezes publicamente defendeu esta idéia, mas ela caiu em esquecimento - parcialmente por não receber apoio e ter diversos obstáculos práticos e conceituais.

Não obstante, o governo brasileiro já implementou - com grande clarividência e sucesso - medida que se encaixa perfeitamente no conceito de “*bad for business* mas essencial para segurança da população”. Em junho de 2001, o Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior impôs alíquota de 150% para a exportação de armas e munições a países sul-americanos (exceto Argentina, Chile e Equador) justamente para coibir o fenômeno de “exportação bumerangue”, em que armas brasileiras exportadas eram reintroduzidas ilegalmente no país, geralmente para o crime organizado. Após a alíquota, os níveis de exportação - e reintrodução ilegal - diminuíram consideravelmente. Anteriormente, para o Paraguai, a medida foi ainda mais drástica (e certamente custosa em termos de receitas perdidas): uma moratória que proibia a venda de armas brasileiras ao país.

Em ambos os casos, o resultado foi o que também se pede da implementação do ATT: lucros possivelmente um pouco menores, grandes ganhos de segurança humana. Nesse sentido, temos certeza que as palavras do General José Albuquerque, Chefe do Departamento de Material Bélico do Exército, que em 1984 afirmou que “o país que tiver

muito escrúpulo nesse tipo de comércio perde excelentes oportunidades de arrecadar divisas" não mais definem a visão do governo brasileiro - que reconhece certamente a importância de ter 'muito escrúpulo'.⁵⁸

Até em termos puramente financeiros, a segurança da população tem grande valor econômico. É notório que muitas vezes pequenas perdas causam grandes ganhos em outras áreas. Neste exemplo, a diminuição de receitas da indústria de armas, com efeito nos níveis de violência armada, potencialmente diminuiria necessidades de investimentos em segurança pública e custos ao sistema de saúde. No final da década de 90, o BID calculou que a América Latina perdia 12% do seu PIB para a violência armada; outro estudo estima que na África 15% da economia, ou US\$18 bilhões por ano, é "perdida" para a violência armada - quantia suficiente para "resolver a crise do HIV/AIDS" naquele continente.⁵⁹

⁵⁸ "General defende venda 'pragmática' de armas", O Estado de São Paulo, 2 de junho de 1984.

⁵⁹ Inter-American Development Bank; "Africa's Missing Billions", IANSA/Saferworld/Oxfam, outubro de 2007, <http://controlarms.org/wordpress/wp-content/uploads/2011/02/Africas-missing-billions.pdf>

Controle de exportações

O advento do ATT pode também ser considerado uma dádiva para o sistema brasileiro de controle de exportações de armas. Comparado com aqueles da maioria dos atores relevantes na área de exportações bélicas, o sistema brasileiro é ultrapassado. No entanto, a implementação de um ATT por definição acarretará em transformações ou adaptações significativas, que sem dúvida devem criar um sistema de controle mais robusto e eficiente. Tal evolução do processo burocrático certamente pode ser visto como um benefício nacional que poderá ser catalizado por um instrumento internacional forte.

É possível que alguma evolução já esteja em andamento paralelamente, possivelmente influenciada pelo ATT, mas não se pode dizer com certeza: o site do Ministério da Defesa menciona vagamente uma futura “Diretriz das Exportações de Produtos de Defesa”. A totalidade das informações disponíveis: “Encontra-se em tramitação para aprovação. Estabelece Normas de controle das Operações de Exportações de Produtos de Defesa, com o objetivo de assegurar a manutenção dos compromissos internacionais e bilaterais do Brasil, bem como das Diretrizes da Política de Defesa Nacional; Visando ao fortalecimento dos instrumentos governamentais, proporcionando ao Ministério da Defesa competente amparo legal sobre as transações de exportações, bem como emitir instruções para apoio às exportações”.⁶⁰

Não será surpresa, portanto, que o principal aspecto do atual sistema brasileiro incongruente com os *best practices* globais seja sua falta de transparência (ver mais informações adiante). **Não se tem clareza sobre como se chega em cada decisão de exportar (ou não) armamentos. O processo de autorização de exportações de armas, regido pela PNEMEM (Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar) é praticamente secreto.**

Este documento, elaborado durante a ditadura militar, não está disponível à sociedade, e portanto não sabemos como a DFPC (Exército) e outras instâncias regem o processo. Sabemos que o Itamaraty é consultado, mas que a DFPC tem sido o principal agente no processo decisório; por vezes outros ministérios como Fazenda, MDCI e Ciência e Tecnologia podem ser consultados. Sabemos que na perspectiva de possibilidade

⁶⁰ <https://www.defesa.gov.br/index.php/diretriz-das-exportacoes-de-produtos-de-defesa.html>

comercial, empresas brasileiras precisam pedir pré-autorização do Itamaraty para negociar com o possível comprador, autorização essa que dura dois anos.⁶¹

Embora não haja confirmação, tratamento do PNEMEM na imprensa em 1986 - supostamente dois anos depois da sua aprovação pelo presidente João Baptista Figueiredo - afirma que o documento versa que “só serão admitidas exportações de material de emprego militar para organizações particulares estrangeiras quando estas oferecerem garantias sobre o destino final do produto consideradas satisfatórias pelo governo brasileiro”.⁶² Ademais, o PNEMEM consideraria ‘material de emprego militar’ o “armamento, a munição, os equipamentos militares e outros materiais ou meios (navais, aéreos, terrestres e anfíbios) de uso privativo ou característico das Forças Armadas, bem como seus sobressalentes e acessórios”⁶³ - definição relativamente compatível à proposta para o ATT. Segundo outra fonte da imprensa, deste ano, o “certificado de usuário final” seria supostamente a única parte realmente restritiva das diretrizes.⁶⁴

De acordo com a parte pública da documentação, o R-105 (Decreto No. 3665 de novembro de 2000) que regulamenta a “fiscalização de produtos controlados”, o Exército precisa registrar a empresa no Sistema de Comércio Exterior (SISCOMEX) e conceder licença prévia de exportação - segundo o artigo 27 tem “atribuição privativa” sobre “decidir sobre a exportação de produtos controlados” (inciso XII). O R-105 versa sobre os “padrões de qualidade estabelecidos” para exportação de produtos controlados como armamentos, mas não compartilha quais seriam tais padrões. Sobre a PNEMEM, diz somente que exportações bélicas “estão sujeitas” a suas “diretrizes gerais”.

Para ilustrar a opacidade do sistema: interessante artigo que busca dimensionar o impacto de tais diretrizes e decisões na política externa brasileira em determinado período histórico (anos 70 e 80), é obrigado a extrapolar de um memorando secreto analítico de um chanceler em 1977 - e de “algumas considerações comuns na política de transferência

⁶¹ Small Arms Survey 2009, p. 76.

⁶² Maria Luiza Jacobson, “Itamaraty controla a exportação de armas”, Folha de S. Paulo, 21 de abril de 1986, disponível em: <http://www.arqanalagoa.ufscar.br/pdf/recortes/R00612.pdf>

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Rasheed Abou-Alsamh, “Quem vai investigar o uso de gás lacrimogênio brasileiro no Bahrein?”, O Globo, 9/3/12, disponível em: <http://www.rasheedsworld.com/br/tag/brasil/>

de armamento convencional avançado de outros países provedores” - para tentar inferir a lógica do processo brasileiro.⁶⁵ Desde então, pouco ou nada parece ter mudado.

Dos grandes exportadores mundiais, somente três - Brasil, China e Israel - não fazem parte de qualquer acordo político ou Tratado que defina publicamente quais critérios o país deve deliberar ou respeitar durante o processo de decisão sobre uma exportação de armas.⁶⁶ O sistema provavelmente mais avançado (Wassenaar Arrangement on Export Controls for Conventional Arms and Dual-Use Goods and Technologies) recebeu em janeiro de 2012 seu segundo membro latino-americano, o México, que se junta à Argentina na lista de 41 membros. Dada a relevância internacional do Brasil, especialistas questionam por que o país não adere ao instrumento - uma espécie de “clube” internacional de exportadores considerados por muitos “responsáveis”. Presume-se que o obstáculo para o país é a questão de tecnologia de uso dual, não os controles sobre armamentos convencionais, mas é impossível saber ao certo.

Em outros sistemas, todo o processo decisório e principalmente os critérios que devem ser contemplados são conhecidos publicamente. Em termos de processo, em alguns países europeus existem conselhos ou comitês intra-governamentais (incluindo parlamentares e por vezes com participação de especialistas acadêmicos ou da sociedade civil, assim como da indústria bélica). Na Suécia, por exemplo, em suporte à agência autônoma responsável pelo controle de exportações de armas (ISP), existe o “Technological Scientific Committee”, com participação da indústria e especialistas, para questões técnicas, e o “Export Control Council”, incluindo parlamentares de todos os partidos do país, com função de *oversight* político das decisões de transferências de armas.⁶⁷

⁶⁵ Carlos Federico Domínguez Avila, “O Brasil, a política nacional de exportação de material de emprego militar - PNEMEM - e o comércio internacional de armas: um estudo de caso”, Tempo, Niterói, v. 16, n. 30, 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-77042011000100010&script=sci_arttext

⁶⁶ Small Arms Survey 2009, p. 91.

⁶⁷ <http://www.isp.se/sa/node.asp?node=1212>

No caso brasileiro, em termos do processo intra-burocrático, comunicação diplomática dos EUA disponibilizada pelo Wikileaks define o sistema de controle de exportação como “não tendo cooperação formal entre agências, dependendo exclusivamente de ‘acordo de cavalheiros’.”⁶⁸ De qualquer forma, há comunicação entre as diferentes instâncias - de acordo com outro memorando dos EUA, que não se sabe se correto, o processo de consulta dura uma semana antes de ser enviado ao Ministério da Defesa para aprovação - ou até dois meses em casos envolvendo alta tecnologia como mísseis.⁶⁹

Em termos de critérios ou diretrizes que guiam o processo decisório caso a caso de venda ou não de armamentos, em instrumentos como Waassenar (41 países), ‘Common Position’ da União Europeia (25 países), Convenção da Comunidade dos Países do Oeste da África (ECOWAS, 15 membros), e Protocolo de Nairobi (12 membros), todos os critérios ou diretrizes que norteiam as decisões são públicos.⁷⁰ Como os critérios do governo brasileiro não são transparentes, é impossível analisar a qualidade, relevância e implementação dos mesmos em termos comparativos.

No entanto, algumas decisões de venda de armas a regimes repressivos ou países conflituosos sugerem que os critérios, se existentes, são fracos ou facilmente suplantados por critérios estritamente econômicos ou militares. Ao menos na interpretação da diplomacia norte-americana, a “política de controle de exportações brasileira baseia-se em dois princípios: não contribuir com conflitos existentes e respeitar as regras da ONU... na ausência de restrições da ONU, o Brasil geralmente aprova as vendas”.⁷¹

De qualquer forma, comunicações reservadas dos EUA também revelaram, por exemplo, que no caso da Avibrás - que vendeu bombas cluster à Malásia - a empresa recebera

⁶⁸ Memorando de 9 de fevereiro de 2009, disponível em: <http://wikileaks.org/cable/2009/02/09STATE11869.html>
Original: “The Brazilian system of export controls does not include formal links between agencies, relying instead on a ‘gentlemen’s agreement.’”

⁶⁹ Memorando de 22 de junho de 2009, “Brazilian Export Controls: How they work”, disponível em: <http://wikileaks.org/cable/2009/06/09BRASILIA796.html#>

⁷⁰ Waassenar: <http://www.wassenaar.org/guidelines/docs/5%20-%20Initial%20Elements.pdf>;
União Européia: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2008:335:0099:0103:En:PDF>;
ECOWAS: <http://www.unidir.org/pdf/articles/pdf-art2836.pdf>;
Nairobi Protocol: <http://www.recsasec.org/pdf/Nairobi%20Protocol.pdf>

⁷¹ “Brazilian Export Controls: How they work”, Wikileaks.

autorização anteriormente para vender equipamento bélico à Arábia Saudita, Catar, Omã, Kuwait, Brunei, Marrocos, Angola, Colômbia, Chile e Equador, mas que o governo brasileiro havia vetado exportações para alguns países, incluindo Irã, Israel e Equador (em outro caso, presume-se).⁷² No caso de munições, em 2008 o governo brasileiro teria vetado exportação ao Chade por causa de “preocupação que contribuiria ao conflito interno ou seria desviado através da fronteira com o Sudão”.⁷³

O controle quase total das autoridades militares do Brasil sobre o processo de controle de exportações também é pouco comum em sistemas mais avançados, sendo essa a instância primordial somente em Israel, Portugal, Coréia, Rússia e Turquia entre os 26 principais exportadores do mundo.⁷⁴ Nos sistemas mais reconhecidos, autoridades civis tem o principal papel decisório, seja o Ministério de Relações Exteriores ou o Ministério de Comércio. No caso brasileiro, ao menos o sistema de controle determina a necessidade de “certificado de usuário final” antes da autorização, com informações sobre o comprador, exportador, destinação final, item, quantidade, descrição e valor - premissa mínima para este tipo de operação.⁷⁵

Felizmente, tanto a discussão burocrática necessária para estabelecer uma boa posição brasileira para as negociações do ATT, assim como o desenrolar de reformas no âmbito nacional, nos permitem ter esperança de que o sistema de controle de exportações de armas do Brasil, especialmente em termos de seus critérios e processo decisório, será proximamente reformulado para que se junte às melhores normas internacionais.

⁷² Memorando do Consulado dos EUA em São Paulo, 9 de janeiro de 2009, disponível em: <http://wikileaks.org/cable/2009/01/09SAOPAULO19.html>

⁷³ “Brazilian Export Controls: How they work”, Wikileaks.

⁷⁴ Small Arms Survey 2009, p. 88.

⁷⁵ R-105 na íntegra: http://www.dfpc.eb.mil.br/index.php?option=com_content&view=article&id=77&Itemid=56

Transparência

A discrepância entre a prática atual do governo brasileiro e o ideal que poderia ser estabelecido por um ATT “perfeito” na nossa visão é, no caso da transparência, a de maior distância a ser vencida. Apesar de importantes avanços recentes, o acesso público a informações essenciais do governo como um todo ainda deixa a desejar, especialmente em temas relacionados à dita “segurança nacional” na qual grande parte das informações sobre armas é incluída.⁷⁶

Conforme mencionado, o Brasil mostra reticência em apoiar a inclusão de certos sistemas de armas convencionais “defensivas” no ATT - provavelmente não pelas armas em si, que certamente reconhece serem potencialmente perigosas, mas por não querer compartilhar certas informações sob “segredo de segurança nacional”. Algumas questões em que o Brasil provavelmente teria posições mais ambiciosas, por vezes são prejudicadas pelo reflexo automático a favor do segredo em questões de “segurança nacional”. Mas será necessária, coerente e produtiva tal reticência?

A visão de que todas as informações da área necessitam tratamento absolutamente secreto é no mínimo anacrônica - e a bem da verdade tem se tornado minoritária mesmo dentro de instâncias governamentais. Conforme confirmado pelo SIPRI, instituição líder no tema:

“Transparência nos gastos militares e nas aquisições de armas são componentes importantes para o ‘accountability’ democrático, a boa governança e a confiança mútua... Quando governos disponibilizam informações sobre gastos militares e aquisições de armamento, seja a nível nacional, regional ou internacional, eles contribuem a um ambiente de confiança, tanto em relação aos seus cidadãos quanto aos países vizinhos”.⁷⁷

⁷⁶ Para interessante reflexão sobre a dificuldade de obter tais informações atualmente no Brasil, veja Daniel Santini, “A difícil cobertura sobre a indústria de armas no Brasil”, Observatório da Imprensa, 7 de fevereiro de 2012, http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/_ed680_a_dificil_cobertura_sobre_a_industria_de_armas_no_brasil

⁷⁷ Mark Bromley e Carina Solmirano, “Transparency in Military Spending and Arms Acquisitions in

Na realidade, não há no governo brasileiro medida recente que discrepe desta visão; ao contrário, **a maré de crescente transparência governamental aparenta ser poderosa e irreversível. Há, porém, alguns procedimentos que ainda não se adaptaram a esta perspectiva e que uma posição progressista do Brasil para o ATT poderia facilitar, agilizar - ou confirmar.**

De acordo com o “Small Arms Trade Transparency Barometer” de 2011, dentre os 50 principais exportadores de armas pequenas e leves, o Brasil é somente o 38º mais transparente, empatado com Chipre e Emirados Árabes Unidos. Somente os seguintes países são mais secretivos: China, Ucrânia, Taiwan, Cingapura, Rússia, Arábia Saudita, África do Sul, Irã e Coréia do Norte.⁷⁸

Evidentemente, nenhum governo é, pode ou deve ser 100% transparente. Há sempre uma linha entre o que pode (ou deve) ser revelado e aquelas informações que realmente precisam permanecer sob sigilo, ao menos temporário. De fato, até o país mais transparente do mundo em termos de transferências de armas em 2011 (Suíça) recebeu “somente” nota 21 dentro de 25 pontos possíveis - ou transparência total.

No caso do ATT, a fronteira da transparência para o Brasil parece se desenhar perto da fórmula 7 + 1 + 1, ou seja, os sete tipos de armamento do UN Register on Conventional Arms adicionado das armas pequenas e leves e suas munições - discutida no item Escopo. Como vimos, o Brasil certamente considera **todas** as informações sobre transferências de armas essenciais, tendo em vista sua posição por manter seus registros dentro do ATT “indefinidamente” - a questão é se devem ser compartilhadas.

No entanto, o governo brasileiro já aceitou uma série de obrigações internacionais na área de transparência de transferências de armas. Por exemplo, mesmo as informações compartilhadas com o UN Register são bastante esclarecedoras para indivíduos ou governos interessados na capacidade militar brasileira. Vale ressaltar que compartilhar tais informações não é obrigatório, portanto o Brasil claramente entende os aspectos de *confidence-building* deste tipo de instrumento. Abaixo, por exemplo, as informações de importação bélica do Brasil para 2010:

Latin America and the Caribbean”, SIPRI, 31 de janeiro de 2012. Tradução do autor.

⁷⁸ “Small Arms Transparency Barometer 2011”, Small Arms Survey, http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/H-Research_Notes/SAS-Research-Note-11.pdf

- 88 tanques de guerra Leopard 1 A5 da Alemanha;
- 3 veículos de combate blindados MOWAG Piranha IIIC da Suíça;
- 6 helicópteros de ataque Mi-35 da Rússia;
- 20 mísseis Python 4 de Israel; e
- 48 lançadores e 62 mísseis “MANPADS” Iglá-S da Rússia.⁷⁹

Ainda no âmbito da ONU, o Brasil já compartilha publicamente significativas informações sobre suas exportações e importações de armamento - por vezes além dos tipos de armas sob a égide do UN Register. No sistema UN Comtrade (“Commodity Trade Database”), por exemplo, pode-se conhecer informações altamente relevantes sobre exportações e importações disponibilizadas pelo Brasil. Para 2011, por exemplo, sabemos que o Brasil importou, sob a rubrica genérica de “armas, munições, partes e componentes” (código 93), quase US\$35 milhões.⁸⁰ Especificamente sob a rubrica “armas militares” (código 9301, que não inclui pistolas, revólveres, rifles “desportivos”, entre outros) foram US\$8,5 milhões.

Para “bombas, granadas, minas, mísseis, munições, etc” (código 9306), em 2010 o Brasil importou mais de US\$36 milhões - em um total de 1.194.426 kilos destes materiais - de quase 20 países.⁸¹ Em destaque, mais de US\$20 milhões importados da Rússia. Para “tanques e outros veículos blindados de combate” (código 8710), em 2011 o Brasil importou quase US\$65 milhões, ou 4.629.791 quilos desta sorte de equipamento - quase a totalidade provindo da Alemanha. Em “partes e acessórios de armas”, no mesmo ano o Brasil exportou mais de US\$21 milhões (destaque para US\$6 milhões para a Namíbia) e importou quase US\$3 milhões. Apesar de não específicas para suas versões estritamente militares, há categorias também para navios e aviões.

Em outras palavras: o Brasil já compartilha bastante informação sobre suas importações e exportações de armas - incluindo categorias que não fazem parte do UN Register. Mesmo que muitas vezes não sejam apresentadas de forma desagregada (ou correta) possibilitando identificação e análise imediata, é possível chegar aos números.

⁷⁹ Dados do UN Register disponíveis em: <http://www.un-register.org/HeavyWeapons/Index.aspx>

⁸⁰ Dados do UN Comtrade disponíveis em: <http://comtrade.un.org/db>

⁸¹ <http://comtrade.un.org/db> Os países em questão, em ordem, foram: Rússia, Estados Unidos, República Checa, Canadá, China, Argentina, Espanha, África do Sul, Alemanha, Bulgária, Noruega, Índia, Itália, Finlândia, França, Reino Unido, país não identificado da Ásia, Coreia do Sul e Hungria.

Por exemplo, na CPI do Tráfico de Armas em 2006, a DFPC (Exército) admitiu que certas categorias de pistolas e revólveres não são declaradas para o UN Comtrade por motivos de “segurança nacional”. Contudo, uma simples análise “espelho” das informações declaradas pelos países importadores demonstra que as armas são escondidas sob a rubrica de rifles desportivos ou de caça, podendo-se aferir tranquilamente suas quantidades.⁸²

Ademais, o Brasil tem obrigações internacionais que vão além dos níveis de transparência demandados pelos principais instrumentos da ONU. Por exemplo, a Convenção Inter-Americana de Transparência em Aquisições de Armas Convencionais (Organização de Estados Americanos, 1999) é mais ambiciosa de várias maneiras: é juridicamente vinculante para os Estados parte, ou seja, o Brasil é obrigado a compartilhar as informações; as informações devem incluir aquisição nacional (de produção doméstica), além de exportação e importação; e os países precisam compartilhar os informes dentro de 90 dias das aquisições.⁸³

Apesar de não ter sido a intenção inicial, todos os informes nacionais da Convenção são disponibilizados ao público no website da OEA. Assim sendo, sabemos que só o Brasil e o Chile tem respeitado suas obrigações, enviando informes anualmente desde 2006. Dos informes brasileiros, por exemplo, vemos que em 2009 o Brasil adquiriu 72 mísseis MAA-1A de produtor nacional (Mectron) e 83 aeronaves de combate A-29 SuperTucano (Embraer) - ou seja, informação adicional ao revelado ao instrumento da ONU, e que ajuda a ter melhor noção do equipamento bélico do país.⁸⁴ Sendo Estado membro da Convenção da OEA, o Brasil é parte do único instrumento no mundo juridicamente vinculante em que países tem a obrigação de compartilhar informes anuais sobre suas aquisições de armas convencionais.

Além de instrumentos nos quais o Brasil já tem obrigações de transparência significativas, nosso país tem sido também um dos principais líderes para a criação de outros instrumentos seguindo a mesma tendência. Por exemplo, no âmbito da UNASUR há acordo

⁸² Small Arms Survey 2009, p. 43.

⁸³ Bromley e Solmirano, “Transparency in Military Spending and Arms Acquisitions in Latin America”.

⁸⁴ Informações disponíveis em: <http://scm.oas.org/pdfs/2010/CP24824P.pdf>

para criar outro registro de transferências de armas convencionais, para complementar os já existentes (a Convenção da OEA especialmente). O Plano de Ação da organização, referendado em 2009, inclui também compartilhar informações sobre a capacidade e gastos militares entre os países sul-americanos.

A abertura gradual do Estado brasileiro tem também outras importantes facetas internacionais. Talvez a de maior visibilidade seja o “Open Government Partnership”, iniciativa multilateral que “visa assegurar compromissos concretos de governos para promover a transparência, empoderar cidadãos, lutar contra a corrupção, e utilizar novas tecnologias para fortalecer a governança”.⁸⁵ Sob liderança do Brasil (“lead chair”) entre setembro de 2011 e agosto de 2012, a mais importante iniciativa mundial sobre transparência portanto estará sob responsabilidade brasileira durante as negociações do ATT. O Plano de Ação do governo brasileiro, grande parte sob responsabilidade da Controladoria-Geral da União, tem uma série de compromissos extremamente claros e palpáveis, que, se cumpridos, sem dúvida devem elevar consideravelmente o nível de transparência de todas as instâncias governamentais do país.⁸⁶

Como mencionado no documento, “a participação brasileira na Parceria para Governo Aberto (OGP) reflete o compromisso do país com o fortalecimento da transparência dos atos governamentais, com a prevenção e o combate à corrupção e com os ideais democráticos de participação cidadã nos processos decisórios”. Tal aspiração foi confirmada no discurso da presidente Dilma Rousseff na reunião anual do grupo em Brasília, em abril: “o governo aberto, fundamenta-se em três pilares indissociáveis: a transparência que permite a prestação de contas; a participação social que assegura a cidadania e o monitoramento sistemático dos resultados das políticas públicas que asseguram uma gestão de qualidade... Quanto maior a transparência e mais efetivos forem os canais de participação e de gestão, mais forte e justa se torna a democracia”.⁸⁷

⁸⁵ <http://www.opengovpartnership.org>; tradução do autor.

⁸⁶ <http://www.opengovpartnership.org/countries/brazil>

⁸⁷ <http://www.opengovpartnership.org/news/remarks-president-brazil-dilma-rousseff-during-ogp-annual-meeting-brasilia-2012>

A tendência de maior transparência, além de brasileira, é certamente global e irreversível. A questão é como melhor se adequar à nova era - que na realidade nem tão nova é. Nos Estados Unidos, primeiro país a publicar informe nacional sobre exportação de armas, é obrigação do governo fazê-lo desde 1961.⁸⁸ Na Suécia, há mais de um quarto de século (1985) começou-se a apresentar e debater publicamente no Parlamento o informe anual de exportações de armamentos. A Noruega, além de informe anual abrangente sobre exportações de armas em suas 75 páginas, publica também informe anual sobre violência armada - que inclui seção sobre as exportações bélicas do país e comentários da sociedade civil norueguesa acerca da implementação real - e portanto impacto humanitário - das suas diretrizes legais.⁸⁹ Atualmente, mais de 30 países publicam tais informes anuais - ao menos três o fazem mensalmente, e outros três ao menos duas vezes ao ano.⁹⁰

Alguém dirá que não se pode comparar o Brasil com ricas democracias consolidadas há décadas, com características e níveis de exportação de armas, além de realidades de segurança nacional, bastante diferentes. Não obstante, países como a África do Sul e a Ucrânia produzem informe anual sobre suas exportações de armas.⁹¹ A Sérvia, também produtor médio e emergente, que não faz parte nem da União Européia nem da OTAN, está em quarto lugar do ranking de transparência, atrás somente de Suíça, Reino Unido e Alemanha.

Regionalmente, o Brasil é considerado pelo Small Arms Survey o país menos transparente no tema, atrás de México e Argentina.⁹² Em termos numéricos, o Brasil demonstra transparência abaixo da média mundial - pontuando mal em “acesso” e extremamente mal em “clareza” e “abrangência”. Ademais, a pontuação do Brasil está basicamente

⁸⁸ “National Reports on Arms Exports”, SIPRI, março de 2011, <http://books.sipri.org/files/FS/SIPRIFS1103b.pdf>

⁸⁹ “Armed Violence in Norway: Incidence and Responses”, http://www.genevadeclaration.org/fileadmin/docs/GD-MRC2/Armed_Violence_in_Norway.pdf

⁹⁰ SIPRI, “National Reports on Arms Exports”

⁹¹ Jasna Lazarevic, “Transparency Counts: Assessing State Reporting on Small Arms Transfers, 2001-08”, Small Arms Survey, junho de 2010, <http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/B-Occasional-papers/SAS-OP25-Barometer.pdf>. “Considering that it is a top small arms exporter, a national arms export report might shed light on aspects such as legislation, brokering activities, transshipments, and re-exports and enhance Brazil’s reputation as a transparent top small arms exporter”.

⁹² Ibid.

estagnada desde 2002.⁹³ Além da pouca favorável comparação internacional, mesmo em termos “domésticos” as transferências de armas do país são bastante opacas em relação às informações disponibilizadas por outras instâncias governamentais.

Presume-se, porém, que tal realidade tenha data de vencimento relativamente próxima e transformativa, determinada pela Lei de Acesso à Informação Pública (No. 12.527), que acaba de entrar em vigor (16 de maio de 2012). Conforme versa a lei, “É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão”. Ademais, “É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas”.⁹⁴

De fato, o Ministério da Defesa já refletiu nas suas práticas estes novos ventos, através da Portaria Normativa 524, que “estabelece diretrizes gerais para a implementação do Serviço de Informações ao Cidadão (SIC) e constitui Grupo de Trabalho... com a finalidade de elaborar e articular estratégias, planos e metas para a implementação da Lei (de Acesso à Informação Pública)”.⁹⁵

Esperamos que tal evolução tenha também foco na área de transferências internacionais de armas - e no sistema brasileiro de controle de exportações, que deve demonstrar ter critérios restritivos, claros e conhecidos publicamente para guiar o seu processo decisório. As perspectivas para tal, considerando a clara tendência doméstica e internacional, são excelentes. Neste sentido, parece absolutamente natural que a posição brasileira em termos de informes e transparência do eventual ATT reflita a evidente evolução do país no tema.

Além dos aspectos elencados, há também fortes motivos mais pragmáticos para ser favorável a informes anuais obrigatórios, inclusivos e públicos em um ATT.

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Íntegra Lei de Acesso à Informação: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm

⁹⁵ <https://www.defesa.gov.br/arquivos/2012/mes03/portaria%20md.pdf>

Em termos de obrigatoriedade, toda a experiência de informes sobre transferências de armas, em âmbito regional ou global, demonstra que ainda se obrigatório nem todos os países compartilham informação; quando é completamente voluntário, raros países o fazem. A própria posição brasileira aparenta concordar com tal realidade, sendo favorável a “mecanismo de informes voluntários ou um compulsório com escopo de armas incluídas mais restritivo, de acordo com o UN Register” - ou seja, obrigatório para os armamentos que considera ‘confortáveis’.⁹⁶

De acordo com estudo sobre o ATT do UNIDIR, agência da ONU especializada em análise sobre controle de armas, “em instrumento juridicamente vinculante que inclui informes (“reporting”) como parte do mecanismo de *accountability*, compartilhar informações idealmente seria obrigatório. Se Estados não estiverem preparados para se comprometer a tanto, não se tornariam Estado-parte do Tratado”.⁹⁷

Sobre a qualidade e quantidade das informações compartilhadas, parece haver nervosismo difícil de justificar. Existe falsa dicotomia entre transparência total e segredo absoluto. Na realidade, no espectro entre os dois, as informações que se pretende sejam compartilhadas sob o âmbito do ATT são bastante limitadas, mantendo significativo sigilo sobre os detalhes.

A própria posição brasileira até o momento padece desta simplificação exagerada: “o texto (Chair’s paper) imporia total transparência sobre todas as transações do país importador. O resultado concreto disto seria abrir ao conhecimento público e generalizado as capacidades de defesa do Estado e seus meios para sustentar um conflito duradouro. Isto não é concebível para Estados que dependem de armas convencionais para sua defesa nacional... acreditamos que qualquer mecanismo de informes deva ao máximo ser voluntário”.⁹⁸

⁹⁶ Tradução do autor.

<http://www.un.org/disarmament/convarms/ATTPrepCom/Documents/Statements-MS/PrepCom3/2011-July-15/2011-07-15-Brazil-E.pdf>

⁹⁷ Sarah Parker, “Implications of States’ Views on an Arms Trade Treaty”, UNIDIR, janeiro de 2008, <http://www.unidir.org/pdf/ouvrages/pdf-1-92-9045-008-B-en.pdf>

⁹⁸ <http://www.un.org/disarmament/convarms/ATTPrepCom/Documents/Statements-MS/PrepCom3/2011-July-11/Afternoon/2011-July-11-Brazil-Updated-E.pdf>

Total transparência? Ao contrário, as informações mínimas a compartilhar seriam: parceiro (país e/ou agentes responsáveis pela transferência), tipo de armamento (categorias genéricas), ano (da transferência e/ou autorização) e tamanho da transação (em unidades e/ou valor financeiro).⁹⁹ Ou seja, considerando que no caso do UN Register fornecer dados como modelo ou tipo das armas é voluntário, seria simplesmente o caso de replicar esse modelo com, se necessário, ainda menos informações do que o Brasil costuma apresentar. Por exemplo: “88 tanques de guerra, Alemanha, 2010”.

Se pensarmos em termos das armas convencionais “defensivas” que causam dificuldade ao Brasil, não se trata de fornecer todos os detalhes dos equipamentos, como detalhes técnicos, modelo preciso, preços e contratos detalhados, localização e uso contemplados, etc. É difícil acreditar que o nível de informação exemplificado acima possa ser elemento importante para comprometer a defesa nacional do país, especialmente considerando que o Brasil tem significativa indústria nacional.

Há outra realidade prática correlata: não se pode ocultar o que já não é oculto. A premissa básica do posicionamento atual é de que se o Brasil não compartilhar as informações elas não serão conhecidas por potenciais inimigos, que poderiam usar as informações contra a “defesa nacional” - outra falácia lógica.

Ora, com as armas convencionais que o Brasil declara receber (UN Register e UN Comtrade), que sabemos produzir (Convenção OEA, fontes nacionais), que são declaradas exportadas para o Brasil por outros países (seja pelos instrumentos da ONU ou OEA), e que são divulgadas pela imprensa e outras fontes de *open-source intelligence*, qualquer analista militar pode desenvolver bom estudo sobre a capacidade de defesa do país (o chamado *order of battle*, no qual equipamento militar é somente um de vários elementos essenciais).

Ainda se ignorarmos o trabalho de inteligência militar das grandes potências - quem conhece o Defense Intelligence Agency dos EUA, por exemplo, tem dificuldade em levar a sério o “sigilo” do Brasil sobre o tema - devemos reconhecer que além de governos, qualquer cidadão tem ao seu dispor uma série de métodos para “descobrir” a capacidade de defesa do Brasil.

⁹⁹ Amnesty International, “Our Right to Know: Transparent Reporting under an Arms Trade Treaty”, junho de 2011, http://controlarms.org/wordpress/wp-content/uploads/2011/07/AI_ATT_Transparency_Briefing_12_June_2011_FINAL.pdf

Think tanks, centros de pesquisa e consultorias como IISS e Jane's (e outras mais "mercenárias"), por exemplo, divulgam, tem para vender ou sabem conseguir um nível de detalhamento sobre a capacidade militar de um país absolutamente abrangente. O "Military Balance" de 2012 do IISS, por exemplo, está disponível online com nível assustador de detalhes por menos de R\$750.¹⁰⁰ Com os produtos analíticos da Janes, em contrapartida, pode-se conseguir informações sobre a defesa nacional do país que nem em sonho seriam possíveis sabendo simplesmente alguns dados sobre importações de armas. Para ilustrar, ao custo de R\$3 mil, o "Land-Based Air Defence 2011-2012" da Jane's tem 600 páginas com algo bastante próximo da totalidade de todos os equipamentos do gênero ao redor do mundo - exatamente o tipo de dados que o Brasil se declara contrário a fornecer, mas com um nível de informações técnicas e outros atributos estratégicos absolutamente superiores, como modelo exato, estado de uso, e localização.¹⁰¹

Finalmente, considerando os desenvolvimentos tecnológicos atuais, o poder de propagação de informações da internet, *smartphones*, mídia social, *hackers*, as informações disponibilizadas pelo Wikileaks e semelhantes, deve-se considerar que a capacidade de ocultar informações deste tipo, em termos práticos, encontra-se bastante comprometida. No caso do ATT e alguns tipos de armas, seria o caso de reconhecer que as informações que se procuraria resguardar são, na realidade, praticamente impossíveis de ocultar - resultando em postura politicamente antipática sem "ganhos" proporcionais.

Até no campo restrito da defesa nacional, há motivos práticos para maior transparência. Segundo o SIPRI, a transparência "pode reduzir as suspeitas entre países acerca de suas intenções e capacidades. Desconfiança pode ser provocada e instabilidade desencadeada quando o entendimento do conteúdo e propósito dos gastos militares e aquisições de armas de um vizinho é limitado, ou se há a percepção de que informação está sendo ocultada".¹⁰²

¹⁰⁰ <http://www.iiss.org/publications/military-balance/buy-the-military-balance-now/?entryid9=62076>

¹⁰¹ <http://www.janes.com/products/janes/defence/land/land-based-air-defence.aspx> . Para ilustrar a abrangência do estudo, os seguintes são os títulos dos capítulos por tipo de armamento: Man-portable surface-to-air missile systems; Self-propelled anti-aircraft guns; Self-propelled anti-aircraft guns/surface-to-air missile systems; Self-propelled surface-to-air missiles; Universal (multipurpose: land/sea/air) missiles; Laser weapon systems; Towed anti-aircraft guns; Towed anti-aircraft gun sights; Static and towed surface-to-air missile systems; Shelter- and container-based surface-to-air missile systems; Anti-aircraft control systems.

¹⁰² Bromley e Solmirano, "Transparency in Military Spending and Arms Acquisitions in Latin America", SIPRI; tradução do autor.

Ou seja, **esconder informações que supostamente trariam benefícios ao inimigo em eventual conflito aumenta a probabilidade da criação de inimigos e de um eventual conflito!**

Além dos aspectos militares, vale lembrar que há também, certamente, resistências de cunho comercial e competitivo da indústria brasileira de armas. Com razão, empresas não querem que o mercado saiba detalhes dos valores de transações de certo armamento. Não obstante, como demonstrado, há diversas maneiras de compartilhar a informação necessária sem violar este sigilo comercial - só a combinação de modelo exato, unidades e preço na data exata da venda poderiam fornecer os particulares financeiros.

Ademais, se considerarmos que informes de transferências de armas são sempre fornecidos retrospectivamente - geralmente entre 6 e 12 meses (ou mais, por vezes até 30 meses entre autorização e entrega) do momento da venda - tanto o argumento militar quanto comercial para sigilo sofrem mais um baque, já que a informação, além de parcial, estará desatualizada em termos estratégicos e financeiros.

Em resumo: **manter segredo das poucas e básicas informações que se considera essencial para o ATT, além de anacrônico, é desnecessário, contraproducente, baseada em premissas questionáveis, ilusório e vai de encontro à própria prática atual - nacional e internacional - do governo brasileiro.** Para o instrumento em questão, vai também contra a própria eficiência do Tratado: “a publicação de informação conforme atualmente ocorre no UN Register é inadequado para o ATT; este nível de transparência seria insuficiente para demonstrar que o ATT está sendo implementado inteiramente”.¹⁰³

¹⁰³ Saferworld, “Making It Work: Monitoring and Verifying Implementation of a ATT”, maio de 2008, <http://controlarms.org/wordpress/wp-content/uploads/2011/02/Making-it-work-Monitoring-and-verifying-implementation-of-an-ATT.Saferworld.pdf>

Aspectos de política externa e liderança internacional

Além dos outros elementos elencados, há um aspecto final que deve ser considerado na definição de postura e posição do governo brasileiro durante as negociações do ATT: ganho político. Mais especificamente, **as negociações de julho oferecem várias oportunidades para consolidar e alavancar algumas das principais prioridades do Brasil em âmbito internacional, sendo assim um importante foro para a política externa brasileira em 2012.** Evidentemente, a premissa básica para este prisma vem da emergência do Brasil como *player* global e sua justa reivindicação correlata de alcançar assento permanente em Conselho de Segurança reformado na ONU.

O primeiro ganho vem de evitar perdas, ou o custo político de tensões e escândalos relacionados à exportação de armas que vez ou outra são sentidos por outros países ou destacados pela imprensa brasileira e mundial.¹⁰⁴ Este *primum non nocere* não depende da negociação de um ATT forte, certamente, mas uma posição brasileira robusta nas negociações serviria de ímpeto político para a preparação burocrática necessária em termos de adaptação do sistema de controle de exportações brasileiro aos “novos tempos”.

As negociações em julho são relevantes em termos de foro já que uma negociação multilateral desta magnitude não ocorre com grande frequência, e certamente trará atenção privilegiada em termos de opinião pública e mídia mundial. Especialmente considerando que em 2012 o Brasil não tem assento rotativo no Conselho de Segurança (posto que caducou no final de 2011), local de maior visibilidade em termos de política externa, demonstrar liderança positiva durante as negociações do ATT pode ajudar a suprir esta ausência e manter o Brasil “nos holofotes”.

As negociações do ATT podem também ajudar o Brasil no refinamento e consolidação da sua maior prioridade conceitual em termos de política externa, a noção de “responsibility while protecting” - introduzida pela Presidente Dilma Rousseff, pelo Ministro Antonio

¹⁰⁴ Por exemplo: Pública, <http://apublica.org/2012/01/brasil-produtor-exportador-de-armas>; <http://apublica.org/2012/01/empresas-de-armas-miram-africa-asia-para-ampliar-exportacoes>; O Globo, <http://oglobo.globo.com/mundo/bahrein-gas-lacrimogeneo-brasileiro-faz-vitimas-3598846> Folha de S. Paulo: <http://www.defesanet.com.br/riots/noticia/4363/Itamaraty-investiga-arma-no-Bahrein> Huffington Post, “Brazil Arms Exports: Country Preaches Peace, Sells Tons Of Arms”, 28 de fevereiro de 2012, http://www.huffingtonpost.com/2012/02/28/brazil-arms-exports_n_1295083.html

Patriota, e pela Embaixadora Maria Luiza Viotti em diferentes fóruns na ONU entre o final de 2011 e início de 2012.

Com o termo, o Brasil argumenta que quando a comunidade internacional decide intervir militarmente em países com claras violações do direito internacional humanitário, dada a responsabilidade compartilhada de proteger civis, deve haver uma série de salvaguardas para evitar que a intervenção tenha ‘efeitos colaterais’ indesejados (como piorar a violência) ou tranforme-se em missão diferente do mandato dado pelo Conselho de Segurança, adotando sem autorização expressa objetivos como *regime change*, por exemplo.¹⁰⁵

Conforme dito por Patriota em fevereiro de 2012 na ONU ao explicar o conceito, “prevenção é sempre a melhor política. É a ênfase na diplomacia preventiva que reduz o risco de conflito armado e os custos humanos a ele associados”.¹⁰⁶ Não há melhor maneira de prevenir conflitos e violência armada que causem violações do direito internacional humanitário do que limitar o acesso irrestrito às armas convencionais por governos e atores não-autorizados com histórico ou grande probabilidade de usá-los contra populações civis.

Os próprios conflitos que de certa forma levaram à criação do conceito, na Líbia e na Síria, teriam certamente transcorrido de maneira menos dramática se países de vários continentes não tivessem armado os despóticos regimes até os dentes. Em termos de prevenção, era muito difícil prognosticar que Muammar Gadaffi, bombardeado em 1986 pelos EUA por ser suspeito de terrorismo internacional (aparentemente comprovado em Lockerbie em 1988), ou Bashar Assad, tirano com histórico de violações, provavelmente usariam armas contra seus próprios povos quando contrariados politicamente?

Neste sentido, e conforme o conceito proposto pelo Brasil, **se “a comunidade internacional deve ser rigorosa em seus esforços para exaurir todos os meios**

¹⁰⁵ Mesmo que vários países tenham contestado que o conceito teria mais relação com a implementação de um dos aspectos (o chamado “terceiro pilar”) da doutrina de “responsibility to protect” (R2P) do que seria um conceito novo, é inegável que a sugestão foi considerada produtiva em termos do refinamento do conceito e prática do R2P.

¹⁰⁶ “Responsibility while protecting: elements for the development and promotion of a concept”, http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/66/551

pacíficos disponíveis nos casos de proteção de civis sob ameaça de violência”, certamente não pode poupar esforços por um instrumento “disponível” que auxiliará em tal objetivo. Um ATT robusto, portanto, é corolário importante do conceito de “responsibility while protecting”.

Há também importantes aspectos de integração e liderança regional que o Brasil pode considerar como possíveis ganhos de política externa do processo pelo ATT. Nunca é demais lembrar que nossa Constituição Federal, no mesmo artigo 4º que versa sobre a primazia dos direitos humanos nas relações internacionais do país, determina, em parágrafo único: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

Além da obrigação constitucional, evidentemente nenhum *player* global pode privar-se de demonstrar e consolidar legítima liderança regional. Como eventual representante da América Latina em um Conselho de Segurança reformado, o Brasil poderia tentar apresentar “voz única” em prol da região. Nesse sentido, **o processo do ATT até hoje tem visto o Brasil se distanciar tanto do papel de líder latino-americano quanto da convergência de posições no continente.**

Por exemplo, o chamado “Grupo de Estados Afins” - composto por países como Chile, Colômbia, Guatemala, El Salvador, México, Peru, Uruguai e alguns países caribenhos - estão perto de consolidar uma posição “quase latino-americana e caribenha”, e portanto serão importante bloco para as negociações.¹⁰⁷ Se considerarmos que países com posições deveras semelhantes não fazem parte (ainda?) do Grupo - como Argentina (provavelmente por ter seu Embaixador Moritán liderando o processo), Paraguai e Panamá - e que há países com posição considerada pela sociedade civil ainda mais forte em prol de um Tratado de cunho humanitário, como Costa Rica e os países do CARICOM (grupo de 14 países caribenhos), poder-se-ia dizer que a posição do Grupo de Estados Afins - para alguns de forma mínima - goza de apoio amplamente majoritário na região.

¹⁰⁷ O dissenso da região vem primordialmente de Cuba, Venezuela e Nicarágua, e em menor intensidade de Bolívia e Equador, sendo portanto posicionamento da ALBA contrário a alguns aspectos centrais do ATT proposto.

Em termos de protagonismo, até o momento o governo brasileiro aparentemente tem se contentado com reagir em vez de liderar. Na região, países como México, Colômbia, Uruguai, Costa Rica, Trinidad e Tobago, e Argentina (de maneira mais discreta após ter sido um dos autores originais da resolução na ONU que originou o ATT) - além de países com sérias resistências ao ATT, como Cuba e Venezuela - tem mostrado um nível de proatividade e energia na defesa de suas posições bastante maior que o Brasil.

Excelente seria ter o Brasil de fato liderando os co-irmãos latino-americanos, juntando-se ao “quase consenso” do Grupo de Estados Afins - ou ao menos fazendo seu tradicional papel de mediador entre o Grupo e os países ditos “bolivarianos” para certificar que a região, em sua vasta maioria favorável a um bom ATT, não produza *spoilers* nas negociações. Se considerarmos o *realpolitik* como *zero-sum game*, em termos competitivos o protagonismo de “concorrentes” como México, Argentina e Colômbia não ajuda na consolidação do Brasil como mais legítimo candidato latino-americano ao Conselho de Segurança.

Além de liderança em âmbito regional, o ATT também oferece possibilidade de demonstrar liderança global em conjunção com seus parceiros estratégicos - alguns dos quais são companheiros na luta por assento permanente no Conselho. O Japão é um dos sete países que originaram a resolução inicial pelo ATT, enquanto a Alemanha tem desempenhado forte papel de liderança nas discussões, tanto de forma autônoma quanto no âmbito da União Européia.

Acerca da Índia, vale notar que, apesar de ter uma posição bastante negativa em relação ao ATT¹⁰⁸, a postura do país na última reunião do PrepCom mereceu elogios de vários observadores. De maneira muito hábil, a delegação do país auxiliou a costurar um entendimento sobre a questão de “consenso” que amalgamou países com posições completamente divergentes, evitando maiores sobressaltos ou paralização do processo. Tal papel, muitas vezes desempenhado pelo Brasil em diversas negociações (como na reunião COP 17 sobre mudanças climáticas em Durban em dezembro último) poderia inclusive ser desempenhado de forma coletiva sob a égide do IBAS (grupo com semelhanças políticas, ao contrário dos BRICS, pautados por interesses econômicos

¹⁰⁸ Tal posição certamente tem correlação com o fato da Índia ser o maior importador de armas convencionais no mundo. SIPRI, “Trends in International Arms Transfers, 2011”, março de 2012.

convergentes mas ideais políticos conflitantes), ajudando assim a consolidar o grupo em termos práticos, além de servir de ponte entre diversas regiões e perspectivas.

Por estes diversos motivos eminentemente de política externa, consideramos que **o Brasil tem muito a ganhar com maior liderança, visibilidade, e convergência com seus parceiros, em termos de posição e postura nas negociações do ATT. As maiores prioridades da política externa do país dentro do sistema ONU, tanto em termos conceituais quanto práticos, podem ser fortalecidas em julho. Ademais, será oportunidade de confirmar prioridades históricas - como a integração latino-americana - e emergentes, que correm risco de serem percebidas como meramente retóricas.**

Conclusão

Em 1977, o chanceler brasileiro, Antônio Azeredo da Silveira enviou memorando ao Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional, General Hugo de Andrade Abreu, no qual explicitou a principal tensão inerente à transferência internacional de armas - responsabilidade política vs. oportunidade econômica:

*“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; (...) 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”.*¹⁰⁹

De certa forma, nos últimos 35 anos, pouco mudou nesta tensão. Naquela época, segundo o autor do interessante estudo supracitado,

“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. De outro lado, as autoridades diplomáticas, preocupadas, como se colocou acima, com o impacto que a eventual exportação

¹⁰⁹ Carlos Federico Domínguez Avila, “O Brasil, a política nacional de exportação de material de emprego militar - PNEMEM - e o comércio internacional de armas: um estudo de caso”, Tempo, Niterói, v. 16, n. 30, 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-77042011000100010&script=sci_arttext

*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”.*¹¹⁰

Poder-se-ia indagar: algo parecido continua a ocorrer dentro do governo brasileiro em temas de controle de armas, exportações bélicas e suas repercussões humanitárias? Certamente não deve ser o caso. Não obstante, mesmo que seja, durante estas décadas muitíssimo mudou no mundo e no Brasil. **Neste novo mundo, em julho de 2012, há uma possibilidade histórica de confirmar e demonstrar que o Brasil também evoluiu, através de posicionamentos fortes e coerentes durante as negociações do Arms Trade Treaty nas Nações Unidas.**

Conforme argumentado ao longo deste documento, até o momento o Brasil tem demonstrado apoio cauteloso a um modelo de ATT que possa realmente lograr impactos humanitários e melhorias na segurança humana - tanto de nossa população, quanto globalmente.

A “razoável” posição brasileira, com essenciais ajustes especialmente em termos de escopo (armas e equipamentos a serem incluídos) e transparência nos informes, pode evoluir confortavelmente para uma posição “boa”, mais em linha não só com as práticas, prioridades e valores correntes do Estado brasileiro, mas também com aquelas de seus vizinhos e parceiros.

Forte e ambiciosa liderança brasileira durante as negociações em julho será condição importante para que a comunidade internacional - oxalá com países latino-americanos na vanguarda - possa lograr um ATT que realmente valha a pena e que respeite os potenciais, princípios e as aspirações do país.

Além do claro imperativo moral e humanitário, e da obrigação constitucional de demonstrar especial respeito aos direitos humanos nas suas relações internacionais, o

¹¹⁰ Ibid.

Brasil tem muito a ganhar com um ATT forte - e praticamente nada a sacrificar. Entre pequenos mas significativos ganhos à segurança pública, a manutenção da capacidade de defesa nacional incólume, possíveis perdas econômicas relativamente irrisórias, e grandes benefícios na arena das relações internacionais - incluindo para as principais prioridades políticas do país internacionalmente - o potencial do ATT para o Brasil é enorme.

Ademais, se devidamente construídos e acordados, vários aspectos importantes para o posicionamento brasileiro, conforme demonstrado, servirão de 'pedra angular' para a construção de processos e realidades nacionais mais avançadas que as atuais, muitas vezes obsoletas mas ainda não transformadas por inércia política, legal ou administrativa. Na realidade, estas práticas já estão sob metamorfose; o processo do ATT pode simplesmente servir de catalizador ou consolidação. Por exemplo, tanto o sistema de controle de exportações de armas do país, como um aspecto tão importante à consolidação democrática quanto a transparência governamental tem grandes benefícios potenciais a receber de uma posição mais forte do governo neste foro multilateral - e do instrumento que dela pode resultar.

Ilustrando a importância do processo com exemplo recente e doloroso do mundo real: acreditamos que - se já estivesse em vigor - um ATT forte quase certamente teria impedido que a Rússia demonstrasse tamanha indiferença humanitária com o povo sírio, continuando a exportar armas a um regime ocupado diariamente com o massacre de sua população civil. Óbvio seria proibir vendas de armas a ditadores brutais como Bashar Assad. Mas como dito por oficial russo: "não estamos violando nenhuma obrigação internacional". Infelizmente, ele estava repleto de razão - por ora.

Acreditamos que o ATT, mesmo não se tratando de panacéia para "todos os males do mundo", pode num futuro próximo ajudar a sanar tão absurda situação - que não pôde ser minimamente resolvida pelo Conselho de Segurança ou outras instâncias da ONU. Que a frustração de acompanhar, de "mãos atadas", as vendas russas para a Síria seja o ímpeto que falta ao Brasil para investir todo esforço para a obtenção de um ATT robusto.¹¹¹

Na nossa opinião, é inconcebível que o Brasil não seja um dos líderes do grupo de países que priorizam aspectos de segurança humana na construção do ATT.

¹¹¹ Daniel Mack, "O fim de uma farsa", O Globo, 4 de março de 2012, disponível em: <http://sergyovitro.blogspot.de/2012/03/o-fim-de-uma-farsa-daniel-mack.html>.

Em julho, nosso país pode e deve ter papel preponderante para que as vendas imorais e irresponsáveis de armas, como as de Moscou a Damasco - dentre tantas e tantas outras, de norte a sul, de sul a sul - tornem-se parte do passado de uma vez por todas.

Esperamos que o presente documento possa minimamente ajudar na construção da melhor posição possível para o governo brasileiro, possivelmente esclarecendo questões e argumentos, assim como indicando caminhos para que o Brasil seja destaque positivo nas negociações do Arms Trade Treaty.

Ficha Técnica



**INSTITUTO
SOU DA PAZ**

Rua Luis Murat, 260
CEP 05436-040
São Paulo - SP
11 3812.1333
www.soudapaz.org
soudapaz@soudapaz.org

DIRETORIA

Luciana Guimarães
Melina Ingrid Risso

COORDENADOR DE POLÍTICAS DE CONTROLE DE ARMAS

Daniel Mack

COORDENADORA DE GESTÃO DE CONHECIMENTO

Ligia Rechenberg

COORDENADORA DE COMUNICAÇÃO

Raquel Melo

**Brasil e o Arms Trade Treaty: Impacto e
importância de um Tratado humanitário**

Autoria: Daniel Mack

Revisão: Fernando Freitas, Ligia Rechenberg e
Raquel Melo

Projeto gráfico: Rafael Teles

Maio / 2012



INSTITUTO
SOU DA PAZ

control arms