

*Dossiê*

# Política de transferência de armas, promoção comercial e relações brasileiro-canadenses (1974-1976): análise de um processo de tomada de decisão<sup>1</sup>

DOI: <https://doi.org/10.14244/agenda.2024.1.3>

 Carlos Federico Domínguez Avila

Doutor em História pela Universidade de Brasília (UnB). Professor do Programa de Mestrado em Desenvolvimento Regional do Centro Universitário Alves Faria (UniAlfa) e pesquisador colaborador do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília.

E-mail: [carlos.dominguez.avila@gmail.com](mailto:carlos.dominguez.avila@gmail.com)

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2377-276X>

**RESUMO:** O artigo examina o processo de tomada de decisão relativo à tentativa de transferência do carro blindado para transporte de pessoal EE-11 Urutu, fabricado pela companhia brasileira Engesa-Engenheiros Especializados, ao Canadá, entre 1974 e 1976; quer dizer, no marco global da denominada era da *Détente*. Em termos teórico-metodológicos e empíricos, o artigo é resultado de pesquisa e análise documental, com fontes diplomáticas brasileiras recentemente desclassificadas pelo Arquivo Nacional. O artigo é influenciado pelo enfoque da Guerra Fria Latino-americana, estudos monográficos em segurança internacional e análise de política externa brasileira. Inferências fundamentadas em evidência são apresentadas como contribuições ao debate acadêmico específico.

**PALAVRAS-CHAVE:** Brasil; Canadá; Política de transferência de grandes sistemas de armas; Análise de processo de tomada de decisão; História global da Guerra Fria.

Recebido em: 19/07/2024

Aprovado em: 07/05/2025

<sup>1</sup> Esta pesquisa contou com o apoio da Fundação Nacional de Desenvolvimento do Ensino Superior Particular (processo nº 51-2925/2024 - BOLSA). Agradeço os comentários, sugestões e recomendações dos pareceristas anônimos, bem como as ponderações de Rafael Duarte Villa, Leonardo Granato e Rodrigo Fracalossi de Moraes.



Este é um artigo publicado em acesso aberto (Open Access) sob a licença *Creative Commons Attribution*, que permite uso, distribuição e reprodução em qualquer meio, sem restrições desde que o trabalho original seja corretamente citado.

## 1 Introdução

Em 2 de novembro de 2020, o engenheiro Riccardo Furlan, antigo projetista e assessor *sênior* da, outrora, poderosa empresa brasileira do setor da defesa Engesa – Engenheiros Especializados, concedeu ao canal do Youtube denominado Sala de Guerra um depoimento relativo à sua experiência de vida e trabalho com a referida companhia, principalmente nas décadas de 1970 e 1980. Dentre outras ponderações, Furlan comentou que, em 1975, ele foi designado para acompanhar na base militar canadense de *Fort Wainwright*, na província de Alberta, os testes de desempenho do carro blindado anfíbio EE-11 Urutu – tudo isso, segundo o seu depoimento, “a 35º abaixo de zero”. Na época dos fatos, o referido blindado participava de uma licitação internacional organizada pelo governo de Ottawa, para modernizar suas forças terrestres, especificamente dos fuzileiros navais. Tratava-se de um importante contrato para a aquisição de 700 veículos blindados, com um valor aproximado de US\$200 milhões (Guedes, 2020).

O propósito deste artigo é examinar essa pouco conhecida experiência de tentativa de transferência de um grande sistema de armamento de fabricação brasileira para o Canadá. Trata-se de uma pesquisa fortemente influenciada pelo enfoque da Guerra Fria Latino-americana, durante era da *Détente*, ou da distensão na competição geopolítica Leste-Oeste e Sul-Norte, predominante ao longo de boa parte da década de 1970 (Daigle, 2014). Neste caso, entende-se que o tema pode ser estudado sob a perspectiva das relações de segurança brasileiro-canadenses, bem como na conexão Oeste (Brasil)-Oeste (Canadá), e até no marco das relações interamericanas (Kinsman, 2002). Especificamente, o artigo adere às pesquisas sobre as políticas de transferência de grandes sistemas de armas, com foco no processo de tomada de decisão em política externa e inserção internacional.

Sabe-se que o estudo e pesquisa sobre a formação e implementação de políticas de transferência de grandes sistemas de armas – ou *major weapons*, na nomenclatura do *Stockholm International Peace Research Institute* (SIPRI, 2024) –, que inclui o caso do referido EE-11 Urutu, é uma área de especialização interdisciplinar. Ela aproveita conhecimentos e experiências decorrentes da interseccionalidade da política externa (diplomacia), segurança internacional, desenvolvimento da base industrial de defesa – ou complexo industrial-militar –, promoção comercial e regimes político-sociais (atores domésticos), por citar algumas das mais importantes.

Em termos teóricos, o presente artigo compartilha do entendimento de que as transferências de grandes sistemas de armas testa os limites da política externa, a inserção internacional e as relações bilaterais e multilaterais entre as partes envolvidas. Igualmente, corrobora-se que, no marco do correspondente processo decisório, participam numerosos atores com vínculos e interesses na temática (Hartung, 2012). Neste caso, por exemplo, para além dos atores e instâncias governamentais ou institucionais – executivos e legislativos, ministérios das áreas político-diplomática, militar e econômica –, as fontes mencionam a intervenção do empresariado (Engesa, parcerias público-privadas, firmas concorrentes, corporações coparticipantes, representantes comerciais), lobistas, imprensa e outros atores semelhantes, convergentes ou afins. Todos eles defendendo suas próprias visões e

interesses concretos, no contexto de um complexo processo de tomada de decisão, que certamente ia além da simples relação comercial, técnico-militar ou dos seus desdobramentos na política e segurança hemisférica e global próprio da era da *Détente* (Trudgen, 2012).

Associado com o exposto, aparece o concernente à denominada Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar-Pnemem. Aprovada pelo então Presidente Ernesto Geisel, em 1974, a política em questão erigiu-se em um documento normativo do poder Executivo brasileiro de grande relevância. Resumidamente, a Pnemem colocava as pautas e procedimentos, quer de natureza político-diplomática, quer de caráter econômico-comercial, que deveriam guiar as tratativas de agentes públicos e privados – neste caso, a Engesa – com potenciais interlocutores e clientes estrangeiros. Por razões de espaço, e levando-se em consideração que o assunto já foi extensamente abordado por outros pesquisadores, não parece necessário aprofundar aqui em uma discussão da dimensão normativa e burocrático-institucional relativa ao problema-objeto (Lock, 1986; Magalhães, 2016; Pinheiro, 2013).

Mesmo assim, é apropriado destacar a riqueza conceitual e empírica oferecida pela técnica da análise de processo de tomada de decisão em política externa e inserção internacional. Quer dizer, uma abordagem em franca expansão no campo dos estudos e pesquisas em relações internacionais, história, administração, ciência política e outras disciplinas afins. Perceba-se que essas disciplinas estão interessadas em compreender as peculiaridades e interioridades dos processos decisórios, com ênfase na formação da agenda, o cálculo estratégico (objetivos, meios e riscos), as correlações de poder entre os atores e as estruturas, a dinâmica das negociações, a qualidade das lideranças, os resultados concretos e os desdobramentos das resoluções correspondentes (Day; Hudson, 2020).

Ainda do ponto de vista metodológico, o texto é resultado de pesquisa com documentação diplomática (ofícios, despachos telegráficos, memorandos, avisos), consultada no Acervo da Secretária-geral do Conselho de Segurança Nacional, disponível no Arquivo Nacional – mais especificamente na sua Coordenação Regional no Distrito Federal-Coreg. Foi auscultada documentação até recentemente classificada como secreta e confidencial. Julga-se que as referidas fontes são confiáveis, válidas e pertinentes para uma pesquisa acadêmica, mesmo que originalmente não tivessem essa finalidade.

Cumprе adiantar que a maior parte dessa documentação foi trocada entre as autoridades do Ministério das Relações Exteriores, então encabeçada pelo Chanceler Antônio Francisco Azeredo da Silveira, e a representação brasileira em Ottawa, dirigida pelos diplomatas Carlos Frederico Duarte Gonçalves da Rocha, Enaldo Camaz de Magalhães e especialmente Gerardo de Carvalho Silos. Em paralelo, na etapa da coleta dos dados também foram consideradas fontes complementares como as seguintes: o diário de debates da Câmara dos Comuns do parlamento canadense, publicações hemerográficas de ambos os países, literatura especializada, bem como a referida entrevista concedida pelo engenheiro Riccardo Furlan a um canal de divulgação em rede especializado em assuntos de segurança e defesa.

A pergunta de pesquisa que percorre o artigo é a seguinte: como foi a participação do EE-11 Urutu, produzido pela empresa brasileira Engesa, no processo licitatório organizado pelo governo de

Ottawa para a renovação de sua frota de carros blindados, entre 1974 e 1976, e quais os ensinamentos dessa intervenção sob a perspectiva da análise de processo de tomada de decisão em política externa brasileira e do enfoque da Guerra Fria Latino-americana? Além desta introdução, a estrutura interna do texto inclui três partes, as considerações finais e as referências bibliográficas. Na primeira parte se examina brevemente a trajetória do carro blindado EE-11 Urutu e outros elementos teórico-metodológicos e empíricos relevantes para o artigo. Seguidamente, com base em evidência documental direta coletada em arquivo brasileiro, se analisa o padrão de relacionamento diplomacia-empresariado relativo ao problema-objeto em tela. E a terceira parte discute os momentos finais, o desfecho e desdobramentos do processo de tomada de decisão, além de mapear e propor temáticas para futuras pesquisas acadêmicas nesse campo de convergência entre política externa (promoção comercial), transferência de armas e segurança internacional.

## 2 “A 35° abaixo de zero”: um EE-11 Urutu em Fort Wainwright e o devir das relações de segurança brasileiro-canadenses

65      Projetado entre 1970 e 1974, o EE-11 Urutu foi um dos carros blindados para transporte de pessoal mais conhecidos e icônicos da Engesa (Domínguez, 2023)<sup>2</sup>. Junto com seu parente EE-9 Cascavel, tratou-se de um veículo anfíbio de propósito geral, extensamente utilizado pelas forças armadas brasileiras. Também, foi um dos principais e mais exitosos produtos de exportação da base industrial de defesa ou, melhor, do complexo industrial-militar brasileiro, então em franca expansão. Mais de 1500 exemplares do EE-11 Urutu foram fabricados, até a falência da Engesa, no início da década de 1990 (Strachman; Degl’Lesposti, 2010).

Ao longo de três décadas, o EE-11 Urutu foi exportado a duas dezenas de países do continente americano e do mundo. Tratava-se de um carro blindado caracterizado pela sua versatilidade, eficiência, manutenção simples e preço competitivo – por volta de US\$150 mil cada (Lock, 1986). Sua ficha técnica sugere que se tratava de um veículo de 11 a 13 toneladas de peso, com placas de 6 a 12 milímetros de espessura, apropriado para o transporte de 11 a 12 soldados, além do motorista e artilheiro. Inicialmente, foi impulsionado por um motor com capacidade de 160 cavalos (não turbinado). Após modificações recomendadas pelo governo do Canadá, o carro blindado passou a ser impulsionado por motores Detroit e Mercedes Benz de 200 cavalos (turbinado). Sua velocidade podia chegar aos 100 quilômetros por hora, com autonomia de 750 quilômetros, tração nas 6 rodas e um inovador sistema de suspensão *boomerang* criado pela própria Engesa. Cumpre acrescentar que, a partir de 2014, o EE-11 Urutu passou a ser substituído no Exército e no Corpo de Fuzileiros Navais brasileiros pelo denominado carro blindado VBTP-MR Guarani, fabricado pela italiana Iveco.

<sup>2</sup> Segundo o depoimento do engenheiro Riccardo Forlan ao canal de Youtube denominado Sala de Guerra, a versão inicial do EE-11 Urutu foi resultado de um contrato da Engesa na África do Sul (GUEDES, 2020, 8 min., 01 seg.).

Bem quando o EE-11 Urutu estava começado a ser produzido, em 1974, tanto para abastecer o mercado brasileiro, quanto para suas primeiras exportações – com destaque para um volumoso contrato com o governo líbio –, o governo de Ottawa anunciou a sua intenção de organizar uma licitação para a modernização de seus carros blindados de propósitos gerais, categoria que poderia incluir o veículo fabricado pela Engesa. Em pouco tempo, a referida empresa brasileira e o Ministério da Defesa Nacional canadense iniciaram contatos preliminares para verificar a possibilidade de incorporar o EE-11 Urutu nos testes preliminares de desempenho e qualidade. A esse respeito, sabe-se que, em julho daquele ano, uma missão técnico-militar canadense, encabeçada pelo coronel Basil Collett, visitou a sede da Engesa, na cidade de São José dos Campos, para conhecer *in loco* os protótipos do EE-9 Cascavel e EE-11 Urutu, informação publicada pela jornalista Susan Reisler (1974), e corroborada documentalmente nas fontes consultadas.

Até então sigilosas, as tratativas preliminares entre as partes passaram a ser conhecidas pela opinião pública, em 21 de outubro de 1974, visto que, em sessão de controle da comissão correspondente na Casa dos Comuns do parlamento, o deputado John Rodriguez (Novo Partido Democrático, social-democrata) indagou ao ministro da Defesa Nacional, James Richardson, pedindo explicações se o governo de Ottawa estava negociando com uma companhia brasileira a compra de US\$200 milhões em carros blindados. Na sua resposta, Richardson afirmou que “não estamos em nenhuma negociação que esteja se aproximando de uma compra. É claro que examinamos as fontes de suprimento em todas as partes do mundo”<sup>3</sup>.

66

Três dias depois, em 24 de outubro, o ministro Richardson foi novamente consultado sobre o assunto na referida comissão, dessa vez pelo deputado Andrew Brewin (Novo Partido Democrático). Após relatar alguns breves antecedentes mencionados anteriormente pelo seu colega de bancada Rodriguez, Brewin perguntou a Richardson se “ele sabia que o Brasil é governado por uma Ditadura Militar, e que diversos outros países da América do Sul veriam essa compra [do EE-11 Urutu] com grande apreensão”<sup>4</sup>.

Após demandar uma detalhada prestação de contas sobre o assunto, o deputado Brewin alertou que “haverá uma forte oposição política em casa [quer dizer, no próprio país] e entre nossos aliados da OTAN, bem como na América do Sul, contra esse tipo de compra de armas.” Criticou o fato de que certos vizinhos sul-americanos poderiam pensar que o Canadá acabaria pagando os carros blindados, com outros suprimentos militares, “ajudando assim o melhoramento do presente regime [brasileiro]”. Recomendou diálogo e coordenação entre o Ministério da Defesa Nacional e a Chancelaria canadense. E concluiu seu julgamento insistindo que “as implicações políticas deveriam ser examinadas antes de que essa compra seja concluída”.

<sup>3</sup> Canada. Parliament of Canada. House of Commons. Debates. National Defense. Possible Negotiations with Brazilian Company on Purchase of Armoured Vehicles-Government Position. 30th Parliament, 1st Session, Ottawa, 21 oct. 1974, Vol. 1, p. 855-856. Disponível em: [https://parl.canadiana.ca/view/oop.debates\\_HOC3001\\_01/557](https://parl.canadiana.ca/view/oop.debates_HOC3001_01/557).

<sup>4</sup> Canada. Parliament of Canada. House of Commons. Debates. 30th Parliament, 1st Session, Ottawa, 24 oct. 1974, Vol. 1, p. 731. Disponível em: [https://parl.canadiana.ca/view/oop.debates\\_HOC3001\\_01/733](https://parl.canadiana.ca/view/oop.debates_HOC3001_01/733).

Em resposta a Brewin, o ministro Richardson reafirmou na Comissão que, nesse momento, o Departamento sob sua responsabilidade estava basicamente prospectando as possibilidades de futura aquisição dos veículos blindados para o transporte de pessoal e propósitos gerais, necessitados pelas forças armadas canadenses. E deixou claro que os contatos preliminares com a Engesa ainda não estavam em um estágio em que fosse necessária a consulta à Chancelaria.

Assim sendo, em 7 de novembro, a Chancelaria brasileira encaminhou despacho telegráfico à Embaixada em Ottawa, confirmando que a Engesa “tem entendimentos com as forças armadas canadenses para fornecimento de 715 carros anfíbios [EE-11 Urutu], no valor aproximado de US\$85.000.000,00”. Acrescentando-se seguidamente que: “A operação cogitada não poderá ter lugar, no entanto, antes de expressa autorização governamental – assunto que se encontra presentemente sob exame”<sup>5</sup>.

A partir desse momento, do ponto de vista brasileiro, o processo de tomada de decisão para a eventual transferência do carro blindado da Engesa ao Canadá passou a ser examinado em dois cenários paralelos, porém interdependentes. De um lado, no cenário especificamente técnico-militar, que incluiu, como mencionado pelo engenheiro e projetista do EE-11 Urutu, testes “a 35º abaixo de zero”, na base militar canadense de *Fort Wainwright*, província de Alberta, bem como uma segunda missão de técnicos às instalações do fabricante brasileiro, em janeiro de 1976. E de outro lado, nas tratativas especificamente político-diplomáticas, de particular interesse para os fins deste artigo (Ramanzini; Farias, 2021).

No tocante aos testes técnico-militares, é importante destacar que o EE-11 Urutu foi muito bem avaliado, pelo seu desempenho em provas extremamente rigorosas. Sabe-se que o veículo blindado de transporte de pessoal brasileiro tinha 8 concorrentes, produzidos por empresas de diferentes países, inclusive o Mowag Piranha (suíço). Como o próprio engenheiro Furlan relata em seu depoimento, mesmo com alguns problemas na transmissão, o veículo da Engesa foi considerado satisfatório, até mesmo superando concorrentes procedentes dos Estados Unidos e França. Todavia, modificações foram sugeridas pelos técnicos norte-americanos. Segundo a documentação consultada, ao longo de 1975 e início de 1976, tais modificações desejadas pelas autoridades canadenses no carro blindado foram atendidas pela companhia.

Com efeito, em janeiro de 1976, uma segunda missão técnico-militar canadense, encabeçada pelo general Ernest Basil Creber, em representação do Ministério da Defesa Nacional de seu país, visitou as instalações da Engesa em São José dos Campos e Salvador, para examinar *in loco*, tanto as instalações físicas e tecnológicas da empresa, bem como aspectos administrativos (institucionais), processuais na fabricação dos veículos e até de controle de qualidade associados ao EE-11 Urutu, procurando que dito carro blindado se aproximasse do denominado padrão da Organização do Tratado do Atlântico Norte-Otan.

---

<sup>5</sup> Ministério das Relações Exteriores [doravante MRE] à Embaixada em Ottawa, Minuta de despacho telegráfico (Secreto), n. 276, Brasília, 7 nov. 1974. Arquivo Nacional, Acervo: Conselho de Segurança Nacional [doravante AN/CSN], SNA AMG 9, p. 113-114/135.

Em retrospectiva, fontes diplomáticas – diretas e indiretas – sugerem que a referida missão técnico-militar canadense às instalações da construtora brasileira foi bem-sucedida. Ao ponto que, nessa época, a licitação do governo de Ottawa tinha ficado restrita aos carros blindados apresentados pelas companhias Mowag e Engesa, superando a participação de concorrentes procedentes de terceiros países. Entretanto, a evidência documental também sugere que preocupações com o cronograma de produção e entrega dos blindados brasileiros, e com seu preço unitário, emergiram entre técnicos e autoridades que participavam no processo decisório do lado canadense<sup>6</sup>.

No cenário político-diplomático, as fontes brasileiras consultadas indicam que o processo de tomada de decisão em questão foi objeto de intenso e persistente acompanhamento, pelas mais altas autoridades do Ministério das Relações Exteriores, bem como de outras dependências governamentais (Salomón; Pinheiro, 2013). Esse seguimento incluiu, por exemplo, a formação de um grupo de trabalho interministerial, integrado por representantes das áreas política e militar do governo federal. Bem como uma constante interlocução com a Engesa, e em menor medida com a General Motors do Brasil, filial da conhecida empresa de origem norte-americana, cuja representante canadense terminou se associando à Mowag na licitação em questão.

Observe-se que, na hipótese de ser confirmado o contrato de 700 veículos blindados para a construtora brasileira, tratar-se-ia de uma das maiores transações da então emergente base industrial de defesa. Tudo isso, com positivos desdobramentos em termos de desenvolvimento científico-tecnológico, dinamismo do setor exportador e prestígio internacional para o regime burocrático-autoritário comandado pelo Presidente Ernesto Geisel (Lima, 2018).

Nessas circunstâncias, ainda em dezembro de 1974, as fontes mencionam que a Embaixada canadense em Brasília teria encaminhado Nota ao Itamaraty, manifestando “o interesse do Governo de Ottawa em considerar com o brasileiro a possibilidade de serem negociadas compras e vendas recíprocas de equipamento de emprego militar no quadro de aquisição pelo Exército canadense de veículos fabricados no Brasil”<sup>7</sup>. Perceba-se que a Nota canadense implicava que a eventual transferência do EE-11 Urutu, por um valor aproximado de US\$200 milhões, implicaria compras de semelhante valor pelo governo e/ou empresas brasileiras. Quer dizer, uma vinculação, uma compensação ou a implantação de mecanismo denominado de “*off-set*”, muito utilizado no comércio exterior e nas transferências de grandes sistemas de armas (Pierre, 1982).

Não está claro se tal proposta de eventual compra-venda com compensação tomou de surpresa às autoridades brasileiras. Leve-se em conta que em transações de grandes sistemas de armas muitas vezes existem condicionalidades consideradas imprescindíveis ou incontornáveis pelos fornecedores, receptores e intermediários. Esse é o caso de programas de financiamento público para a exportação/importação de bens fabricados entre os países interessados, doações de armas, *joint-*

<sup>6</sup> MRE à Embaixada em Ottawa, Minuta de despacho telegráfico (Secreto), n. 4, Brasília, 8 jan. 1976. AN/CSN, SNA AMG 11, p. 3-5/289.

<sup>7</sup> MRE à Embaixada em Ottawa, Minuta de despacho telegráfico (Secreto), n. 96, Brasília, 17 mar. 1976. AN/CSN, SNA AMG 11, p. 72-76/289.

*ventures*, transferência de tecnologias, produção sob licença, treinamento de recursos humanos, contrapartidas em setores conexos, e até casos de intercâmbio de bens (escambo), reexportações (triangulações mais ou menos irregulares) e mesmo de pagamento de benefícios indevidos a agentes públicos (propinas, corrupção).

Assim, em janeiro de 1975, o Embaixador canadense foi convidado ao Ministério das Relações Exteriores com o propósito, segundo a evidência consultada, de “conhecer pormenores das operações cogitadas e a disposição em que se encontrava [a Chancelaria do Brasil] de estudar adequadamente a possibilidade de sua efetiva realização”<sup>8</sup>. Diante de uma aparente falta de respostas mais concretas do governo de Ottawa, situação que chegou inclusive a ser considerada como virtual uma “indiferença” da parte canadense, houve ao menos duas outras diligências diplomáticas ao longo do mesmo ano, com objeto de qualificar a questão das compras recíprocas de equipamento de emprego militar, sob a perspectiva de benefícios mútuos e cooperação industrial entre países americanos e do mundo Ocidental – no contexto da era da *Détente* (Joseph; Spencer; Rosenberg, 2020).

Mesmo sem demonstrar plena satisfação com o referido mecanismo de compensação e vinculação, o governo de Brasília aparentemente estava disposto a adquirir no país norte-americano sonares para a Marinha, assim como avançados sistemas de comunicação para o Ministério das Comunicações e/ou para o Ministério do Interior. Note-se que o diálogo interministerial entre a Chancelaria e a Marinha, encabeçados pelo Embaixador Azeredo da Silveira e pelo Almirante Geraldo Azevedo Henning, respectivamente, foi particularmente intenso, no período em apreço (Gonçalves; Miyamoto, 1993).

Em paralelo, as fontes também sugerem que houve ao menos uma tentativa da filial canadense da empresa De Havilland para examinar a possibilidade de impulsionar uma associação estratégica com a Empresa Brasileira de Aeronáutica-Embraer, então de propriedade pública, para a produção conjunta de uma aeronave de uso civil e militar. Pela cooperação técnica e industrial, aquela empresa anglo-canadense poderia ser remunerada com pagamentos e lucros financeiros praticamente equivalentes aos eventuais benefícios previstos pela Engesa, na hipótese de esta resultar vencedora na licitação dos carros blindados de transporte de pessoal. Esse é o caso do referido mecanismo da compensação, pelo mecanismo do “*off-set*”<sup>9</sup>.

*Ex post facto*, sabe-se que a projetada associação entre a De Havilland e a Embraer terminou não prosperando. Aparentemente, a fabricante brasileira não tinha maiores interesses ou incentivos em participar nessa *joint-venture*, nomeadamente pelos seus consideráveis custos financeiros. Além disso, a documentação consultada sugere que, na época dos fatos, o governo de Brasília tinha estabelecido restrições às importações de aeronaves e outras normas alfandegárias conexas bastante rígidas, destinadas a proteger a indústria aeronáutica do país, especialmente na faixa de aviões produzidos pela Embraer.

<sup>8</sup> Ibid.

<sup>9</sup> MRE à Embaixada em Ottawa, Minuta de despacho telegráfico (Secreto urgentíssimo), n. 21, Brasília, 20 jan. 1976. AN/CSN, SNA AMG 11, p. 11-12/289.

Em síntese, entre julho de 1974 e janeiro de 1976, houve importantes contatos entre autoridades políticas, econômicas e diplomáticas, bem como atores empresariais e até da sociedade civil (meios de comunicação), tanto brasileiras quanto canadenses, com vínculos e interesses no referido processo de tomada de decisão. A evidência consultada corrobora que as transferências de grandes sistemas de armas constituem acontecimentos que testam as relações entre as partes interessadas, especialmente no contexto geral da história global da Guerra Fria (Westad, 2005). O excelente desempenho do EE-11 Urutu nas avaliações em território norte-americano convalidou a alta qualidade do produto ofertado pela Engesa. Infere-se que a almejada vitória do fabricante brasileiro certamente significaria uma poderosa oportunidade de alavancamento da base industrial de defesa, bem como um adensamento das relações bilaterais e multilaterais brasileiro-canadenses e interamericanas (Martins; Nunes, 2017).

### **3 Por dentro do processo decisório: reflexões sobre o padrão de relacionamento entre empresariado e diplomacia brasileira**

Tradicionalmente, o padrão de relacionamento entre o empresariado, a liderança política, a cúpula das forças armadas, a elite científico-tecnológica, a diplomacia e mesmo o sindicalismo, todos eles interessados na expansão do respectivo complexo industrial-militar local, frequentemente é opaco, nebuloso ou pouco transparente. No caso brasileiro, esse padrão de relacionamento, predominante na época dos fatos – quer dizer, durante o regime burocrático-autoritário (Cardoso, 1979) –, manteve um perfil complexo, dinâmico e problemático. A esse respeito, é interessante ponderar que, na documentação que serve como evidência para o presente artigo, existem registros relevantes sobre esse padrão de relacionamento, principalmente entre diplomatas e empresariado. Neste caso, com a participação da Chancelaria, da Embaixada brasileira em Ottawa e funcionários de alto escalão da Engesa – encabeçados pelo seu diretor-presidente José Luís Whitaker Ribeiro.

Segundo as diretrizes da Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar-Pnemem, quando fosse em favor dos objetivos políticos e econômicos do governo brasileiro, os diplomatas deveriam apoiar e contribuir com o esforço dos empresários, interessados na exportação de grandes sistemas de armas, sob a perspectiva da promoção comercial, do interesse nacional e do prestígio na inserção internacional (Magalhães, 2016).

A esse respeito, é interessante mencionar que, para além da licitação canadense, os contatos entre a Chancelaria e Engesa foram muito intensos e frequentes ao longo do governo do Presidente Geisel. De fato, a referida empresa foi uma das que mais demandou os serviços, o apoio e a intervenção governamental, sob a perspectiva das diretrizes da Política Nacional de Exportação de Emprego Militar-Pnemem (Domínguez, 2022). Tal correlação entre a Chancelaria e a Engesa deu lugar a um padrão de relacionamento intenso e multidimensional. Exemplo desse padrão de relacionamento aparece no meio de diligências programadas pelo diretor-presidente e pelo diretor de Vendas da Engesa,

junto às autoridades dos ministérios da Defesa Nacional, Suprimentos e Serviços, e Indústria e Comércio do Canadá. Assim, em fevereiro de 1976, o Embaixador Geraldo de Carvalho Silos foi instruído pelo Chanceler Azeredo da Silveira a contribuir com essa missão comercial da construtora brasileira na capital canadense. Nas referidas instruções, foi destacado o seguinte:

Se necessário, de acordo com as praxes locais e a critério de Vossa Excelência efetivamente de valia para o bom encaminhamento das negociações em curso com vista à venda de veículos militares a esse país, a Embaixada poderá procurar marcar entrevistas para o Presidente da ENGESA [José Luíz Whitaker Ribeiro] em nível mais elevado do previsto para seu Diretor de Vendas [...] inclusive no de Ministros de Estado. Não seria aconselhável Vossa Excelência ou funcionário da Embaixada acompanhá-lo, salvo no caso de interlocutor canadense assim o desejar e não afigurar-se haver contra-indicação em atendê-lo. Em qualquer hipótese, deverão ficar claros os limites entre as preocupações comerciais específicas à ENGESA e os interesses e a alçada de ação do Governo em entendimentos do gênero. Rogo alertar o Presidente da ENGESA para essa circunstância, a fim de precisar-se exatamente a faixa de coincidência entre os interesses governamentais e os de sua companhia, evitar-se eventuais iniciativas particulares que apenas a nós caberia tomar e, conseqüentemente, o risco de mal-entendidos de repercussão desfavorável nas relações com os canadenses e para o próprio fabricante cujo esforço de exportação vimos pondo empenho em apoiar<sup>10</sup>.

71

Após a referida entrevista do diretor-presidente da Engesa com interlocutores canadenses, o embaixador Silos escutou do engenheiro Ribeiro que sua empresa “havia introduzido no carro brasileiro todas as modificações sugeridas pelo Ministério da Defesa”. Deste modo, na sua interpretação, o EE-11 Urutu “já estaria pronto para ser [novamente] examinado pelos técnicos canadenses”. Dessa conversa com o executivo brasileiro, o diplomata brasileiro na sua análise da situação ponderou o seguinte: “Não me parece correto portanto que o Ministério da Defesa [escolha] o carro suíço por razões técnicas sem examinar o carro brasileiro modificado de acordo com as especificações solicitadas por aquele Ministério”. Na sua visão, “Este procedimento poderia afetar negativamente não só a Engesa como toda a indústria brasileira”<sup>11</sup>.

Observe-se que, nos dias subsequentes, o Embaixador Geraldo de Carvalho Silos encaminhou despachos telegráficos com um teor cada vez mais enérgico e incisivo sobre esse assunto. Esse enfoque foi expressamente autorizado e convalidado desde a Chancelaria em Brasília. Destarte, a dois generais canadenses que participavam diretamente na organização do processo licitatório, o diplomata teria: “deixado bem claro que a opção pelo carro suíço (ou qualquer outro) sem o exame do ‘Urutu’ seria considerada como não correta pelo Governo brasileiro”<sup>12</sup>.

<sup>10</sup> MRE à Embaixada em Ottawa, Minuta de despacho telegráfico (Secreto urgentíssimo), n. 34, Brasília, 29 jan. 1976. AN/CSN, SNA AMG 11, p. 21-22/289.

<sup>11</sup> Geraldo de Carvalho Silos ao MRE, Telegrama (Secreto), n. 72, Ottawa, 11 mar. 1976. AN/CSN, SNA AMG 11, p. 41/289.

<sup>12</sup> Geraldo de Carvalho Silos ao MRE, Telegrama (Secreto urgente), n. 86, Ottawa, 20 fev. 1976. AN/CSN, SNA AMG 11, p. 56-57/289.

Em sentido análogo e convergente com o parágrafo anterior, resulta significativo destacar certas ponderações do agente comercial da Engesa no Canadá, senhor Arthur Douglas Belyea. De acordo um relato enviado, datado em março de 1976, pelo diplomata brasileiro ao Ministério das Relações Exteriores:

[O] Representante Engesa no Canadá, Belyea, sugeriu-me solicitasse a Vossa Excelência dirigir Nota ao Embaixador do Canadá em Brasília, na qual o governo brasileiro se comprometeria – de maneira formal – a realizar a operação de off-set, na hipótese de se concretizar a compra pelo Canadá dos carros blindados brasileiros. Na referida Nota, o Governo brasileiro deveria indicar ainda a sua intenção de, no futuro, explorar as possibilidades de negociações sobre material sofisticado relacionado com o programa de defesa dos dois países. Segundo Belyea, o *aide memoire* de 2 de julho de 1975 [...] não estabeleceu claramente compromisso por parte do Brasil de adquirir no Canadá equipamento no mesmo valor que seria desembolsado pela parte canadense na compra dos carros brasileiros. A Nota do Governo brasileiro – no pensar de Belyea – reforçaria politicamente posição dos Ministros das Relações Exteriores e da Indústria e Comércio [do Canadá], que são favoráveis, conforme informei, à transação com o Brasil<sup>13</sup>.

As instruções da Chancelaria ao Embaixador Silos e as ponderações de Belyea demonstram, como mínimo, um esforço de coordenação entre a diplomacia e o empresariado. Acreditava-se que esses exercícios eram cruciais na consecução de resultados positivos para o lado brasileiro. Mesmo sem demonstrar exercícios retóricos excessivamente radicais, é evidente que, neste caso, houve um padrão de relacionamento de natureza construtiva entre as partes. Quer dizer, favorável à promoção comercial e orientado ao objetivo compartilhado de vencer na licitação organizada pelo governo canadense. Entende-se que futuras pesquisas poderão aprofundar conhecimentos nesta questão específica (Ioris, 2024).

#### **4 Atores em concorrência, diligências político-diplomáticas extraordinárias e desdobramentos decorrentes do processo decisório**

Em 18 de fevereiro de 1976, o jornalista Jack Best (1976) publicou manchete dando como certa a vitória do Mowag Piranha, sobre o EE-11 Urutu, na licitação organizada pelo governo canadense, para a renovação dos carros blindados de transporte de pessoal. Segundo a manchete em apreço, após rigorosos testes de desempenho – inclusive em condições climáticas extremas –, as autoridades do

<sup>13</sup> Geraldo de Carvalho Silos ao MRE, Telegrama (Secreto), n. 133, Ottawa, 8 mar. 1976. AN/CSN, SNA AMG 11, p. 66-67/289. Ainda segundo o documento em apreço, a companhia General Motors – copatrocinadora do Mowag Piranha – teria manifestado às autoridades de Ottawa que a compra dos carros blindados suíços não prejudicaria o Brasil “porquanto os seus motores seriam fabricados pela filial daquela companhia em nosso país [Brasil]”. Também, que o ministro dos Assuntos Indígenas, advogava fortemente pela compra dos carros suíços, “por ser Deputado por London, Ontário, onde se localiza a fábrica da General Motors”. E que “o Ministério da Defesa [canadense] prefere o carro suíço mas considera bom – e, portanto, aceitável – o carro brasileiro”.

Ministério da Defesa Nacional tinham chegado a uma opinião favorável e preferência pelo carro blindado suíço. Além disso, sob o ponto de vista econômico, destacou-se que dito veículo seria fabricado sob licença, pela filial local da General Motors, na cidade London, província de Ontário, o que representaria numerosas vagas de emprego para seus trabalhadores. Em paralelo, ponderou-se que o Ministério da Indústria e Comércio – juntamente com alguns departamentos da Chancelaria –, aparentemente, apoiavam que o contrato fosse outorgado à empresa brasileira, sob o argumento de equilibrar a balança e os fluxos de comércio bilateral. Todavia, a decisão final do governo, encabeçado pelo Primeiro-ministro Pierre Elliot Trudeau (Partido Liberal, centro-progressista), prevista para as semanas subseqüentes, deveria levar em consideração fatores políticos e econômicos (Keeble, 1994).

Para os fins do presente artigo, a manchete acima é interessante já que, na prática, abriu a fase final do processo de tomada de decisão, que culminou em 27 de abril, com a seleção do carro blindado suíço. *Pars pro toto*, mesmo reconhecendo o excelente desempenho e qualidade do EE-11 Urutu, nesse caso, o processo decisório não resultou favorável para o lado brasileiro. Segundo o depoimento do engenheiro Riccardo Forlan mencionado na parte introdutória deste artigo, os canadenses “gostaram do veículo [EE-11 Urutu]. Só que não era o que eles queriam” (Guedes, 2020, 16 min. 24 segs.). Todavia, sabe-se que, entre fevereiro e abril de 1976, houve intensa mobilização de atores envolvidos no problema-objeto, com implicações e desdobramentos de alta relevância, e praticamente desconhecidos pela literatura especializada.

Do lado brasileiro, consta que nos meses de março e abril houve diligências diplomáticas ao mais alto nível, inclusive do próprio Chanceler Azeredo da Silveira junto à Embaixada canadense em Brasília, bem como do Embaixador Geraldo de Carvalho Silos em Ottawa. Observe-se que algumas dessas diligências e Notas diplomáticas adotaram um tom bem mais incisivo e enérgico que o normal. Segundo as fontes, em 17 de março, as autoridades diplomáticas tinham previsto alertar os interlocutores que um desfecho desfavorável aos desejos da Engesa e do governo de Brasília “não poderá deixar de pesar negativamente no plano das relações bilaterais entre os dois países – o que o Brasil muito lamenta, empenhado que está em que aquelas relações se expandam e aperfeiçoem permanentemente”. Do mesmo modo, ponderou-se que “será de lamentar perder-se oportunidade valiosa, como a que agora se apresenta, para uma cooperação industrial mais intensa entre dois países de peculiar importância no continente americano e no mundo ocidental”<sup>14</sup>.

Nessa mesma linha, em 19 de março, o Embaixador Geraldo de Carvalho Silos informou ao Itamaraty que tinha entregado uma Nota na sede da Chancelaria canadense, redigida no mesmo teor identificado no parágrafo anterior. Além disso, o diplomata brasileiro argumentou na sua diligência que: “a transação com a General Motors não se enquadra na linha de política exterior de [Pierre Elliot]

<sup>14</sup> MRE à Embaixada em Ottawa, Minuta de despacho telegráfico (Secreto), n. 96, Brasília, 17 mar. 1976. AN/CSN, SNA AMG 11, p. 72-76/289. Observe-se que o embaixador Geraldo de Carvalho Silos foi autorizado a manifestar verbalmente que, na opinião da Chancelaria brasileira, a “eventual vitória da GM-Mowag será redundante com situações consolidadas [quer dizer, as relações Canadá-Estados Unidos], enquanto a decisão de compra no Brasil iria em favor de alternativa certamente valiosa para Ottawa em suas relações no continente americano”.

Trudeau, que procura uma ‘terceira opção’ nas suas relações globais, isto é, uma abertura para os mercados da América Latina.” Outrossim, na hipótese da escolha do carro blindado suíço GM-Mowag Piranha, Silos expressou que “A transação com a General Motors [e Mowag] não acrescentará nada à política externa canadense. Ao passo que o negócio com o Brasil representará o ponto de partida de uma nova fase de nossas relações”<sup>15</sup>.

Infere-se das mensagens e dados acima que a diplomacia brasileira acompanhava de perto o progresso das negociações técnico-militares, financeiras e comerciais da Engesa, em favor do EE-11 Urutu. Assim sendo, as próprias relações bilaterais brasileiro-canadenses poderiam vir a ser atingidas – positiva ou negativamente –, a depender do desfecho do processo licitatório. Vale sublinhar o tom enérgico, e mesmo ameaçante, presente em algumas dessas diligências e interlocuções com as contrapartes canadenses.

Em paralelo, sabe-se que a temática em questão voltou a ser debatida na Câmara dos Comuns. Consta que, em 13 de abril de 1976, o deputado John Rodriguez novamente indagou, em oitavas parlamentares, ao Ministro da Defesa Nacional, James Richardson<sup>16</sup>, e também ao Presidente do Conselho do Tesouro, Jean Chrétien.<sup>17</sup> Ao primeiro, por exemplo, foi perguntado o seguinte:

Senhor Presidente, relatórios recentes indicam que o governo está prestes a fazer um contrato de US\$ 150 milhões em novos carros blindados para as forças canadenses. Tendo em vista que o Departamento da Defesa recomendou que o governo comprasse o modelo suíço Piranha em vez do Urutu brasileiro, e tendo em vista que este modelo suíço seria produzido em London, Ontário, pela General Motors sob licença, envolvendo assim um considerável benefício económico para o Canadá, poderá o Ministro garantir ao Parlamento que a encomenda será feita à empresa suíça para garantir que o Canadá receba de facto os benefícios económicos?

Diante dessa consulta, o ministro Richardson respondeu o seguinte: “Não posso anunciar a decisão no momento. É verdade que estamos negociando a compra de um veículo blindado, e as recomendações neste momento estão diante do Conselho do Tesouro”. Seguidamente, o referido representante do Novo Partido Democrático (social-democrata) perguntou Chrétien, de forma um tanto mercantilista, o seguinte: “Pode o Presidente do Conselho do Tesouro garantir à Câmara que os interesses dos trabalhadores canadenses serão colocados em primeiro lugar antes da construção de um complexo econômico militar no Brasil[?]” Diante da indagação, foi respondido que “esta proposta de

<sup>15</sup> Geraldo de Carvalho Silos ao MRE, Telegrama (Secreto), n. 19, Ottawa, 19 mar. 1976. AN/CSN, SNA AMG 11, p. 82/289.

<sup>16</sup> Canada. Parliament of Canada. House of Commons. Debates. National Defense. Proposal to Stop Consideration of the Purchase of Brazilian Armoured Cars-Motion Under S.O. 43. 30th Parliament, 1st Session, Ottawa, 13 abr. 1976, vol. 12, p. 12759. Disponível em: [https://parl.canadiana.ca/view/oop.debates\\_HOC3001\\_12/718](https://parl.canadiana.ca/view/oop.debates_HOC3001_12/718).

<sup>17</sup> Canada. Parliament of Canada. House of Commons. Debates. National Defense. Request for Tabling of Correspondence dealing with Purchase of Brazilian armoured cars-Protection of Canadian workers. 30th Parliament, 1st Session, Ottawa, 13 abr. 1976, vol. 12, p. 12764-12765. Disponível em: [https://parl.canadiana.ca/view/oop.debates\\_HOC3001\\_12/723](https://parl.canadiana.ca/view/oop.debates_HOC3001_12/723).

compra de equipamento para o Exército já foi submetida à Câmara há muito tempo. Temos obrigações militares e, claro, temos de cumpri-las”, afirmou Chrétien.

Para os fins deste artigo, parece pertinente acrescentar que esse debate na Câmara dos Comuns também foi objeto de análise e apreciação pelo Embaixador Silos. Na opinião deste:

Pela precisão das suas declarações, o deputado John Rodriguez foi naturalmente informado pelos interessados na compra do carro suíço. A alegação de que a compra do carro brasileiro prejudicaria os trabalhos, digo, os trabalhadores canadenses, é falsa, porquanto o “*off-set*” criaria empregos ou evitaria desemprego em vários setores da indústria deste país. Além disso, em virtude do alto custo da mão de obra no Canadá, o carro fabricado aqui provavelmente sairá mais caro do que o produzido no Brasil. O deputado Rodriguez ou está ligado à General Motors ou se aproveita do assunto para criticar o Governo [Trudeau]. Temia essa possibilidade, mas não a considero decisiva, se o assunto não for explorado a fundo pela imprensa<sup>18</sup>.

75 Em retrospectiva, as notícias da imprensa, os debates parlamentários, as extraordinárias diligências diplomáticas brasileiras – inclusive com um tom enérgico – e a aparentemente tardia ou extemporânea decisão canadense de completar os testes à versão modificada do EE-11 Urutu complementaram os momentos finais e decisivos do processo de tomada de decisão em referência. Com efeito, em 22 de abril, a embaixada em Ottawa informou ao Itamaraty que, do ponto de vista canadense, o processo decisório em tela culminaria, por volta do dia 27 de abril, em reunião do Gabinete, sob a presidência do próprio Primeiro-ministro Pierre Elliot Trudeau. Acrescentou-se que “o Ministério da Defesa esta[va] pressionando em favor do carro suíço e [...] o Gabinete seguirá a opinião daquele Departamento”<sup>19</sup>. Algumas horas depois, o Embaixador Silos alertou ao Chanceler Azeredo da Silveira que:

A decisão de não comprar o carro blindado brasileiro está praticamente tomada, disse-me hoje Pierre Charpentier, chefe do Departamento da América Latina. Em resposta, disse-lhe que a decisão, se confirmada, afetaria desfavoravelmente as relações entre os dois países e impediria a compra no Canadá da contra partida do valor de cerca de duzentos milhões de dólares. Acrescentei que, na minha opinião, o [...] Ministério da Defesa não estava agindo corretamente em relação à compra do carro blindado brasileiro. Charpentier, a seu turno, declarou que o chanceler [Allan] MacEachen se empenha a fundo por solução favorável ao Brasil. Pedi a Charpentier que transmitisse minhas observações ao Chanceler MacEachen, que não se encontra em Ottawa<sup>20</sup>.

<sup>18</sup> Geraldo de Carvalho Silos ao MRE, Telegrama (Secreto), n. 192, Ottawa, 16 abr. 1976. AN/CSN, SNA AMG 11, p. 94-95/289.

<sup>19</sup> Geraldo de Carvalho Silos ao MRE, Telegrama (Secreto), n. 197, Ottawa, 22 abr. 1976. AN/CSN, SNA AMG 11, p. 101/289.

<sup>20</sup> Geraldo de Carvalho Silos ao MRE, Telegrama (Secreto), n. 198, Ottawa, 23 abr. 1976. AN/CSN, SNA AMG 11, p. 102/289.

Mesmo após gestões extraordinárias do próprio Ministério das Relações Exteriores, inclusive perante a Embaixada canadense em Brasília, manifestando “o interesse de que, na reunião do Gabinete da próxima terça-feira [27 de abril de 1976], seja tomada uma decisão favorável ao Brasil”<sup>21</sup>, agora se sabe que o processo decisório, realizado com a participação das mais altas autoridades políticas canadenses, acabou favorecendo ao carro blindado GM-Mowag Piranha.

Ainda constatando um resultado desfavorável para a efetiva transferência do EE-11 Urutu ao Canadá, a análise do processo de tomada da decisão associada ao problema-objeto deste artigo permite inferir contribuições teórico-metodológicas e empíricas de alguma relevância e transcendência, a serem discutidas na parte das considerações finais do texto. Cumpre adiantar que tais inferências descritivas e analíticas fundamentadas em evidência documental direta são principalmente significativas no tocante ao devir das relações bilaterais brasileiro-canadenses, ao enfoque da Guerra Fria Latino-americana e aos estudos empíricos acerca das políticas de transferências de grandes sistemas de armas (Brands, 2010).

À vista disso, parece apropriado e razoável concordar com o aviso encaminhado, em 28 de setembro de 1976, pelo Almirante Geraldo Azevedo Henning ao Chanceler Azeredo da Silveira ponderando, por exemplo, que:

Seria desaconselhável refutar, formal e pormenorizadamente, os argumentos e decisão canadense, uma vez que tal procedimento não alteraria a decisão já tomada, além de eventualmente, contribuir de forma negativa para futuras tentativas de exploração de outras oportunidades no mercado de equipamento militar naquele mesmo país.

Há que concordar também que as negociações deixaram saldo positivo, na medida em que, além do reconhecimento de méritos no carro brasileiro e dos conhecimentos técnicos auferidos pela Engesa, proporcionou valiosa experiência de negociações em um campo ainda pouco explorado e de coordenação entre nossos dois Ministérios<sup>22</sup>.

Em síntese, corrobora-se que o processo decisório em questão não foi favorável à Engesa nem ao governo de Brasília. Contudo, do ponto de vista estritamente analítico, que é o que interessa neste espaço, os ensinamentos e achados merecem ser considerados no debate específico, bem como para futuras pesquisas no campo (Redd; Mintz, 2013)<sup>23</sup>.

<sup>21</sup> MRE à Embaixada em Ottawa, Minuta de despacho telegráfico (Secreto), n. 96, Brasília, 17 mar. 1976. AN/CSN, SNA AMG 11, p. 72-76/289.

<sup>22</sup> Geraldo Azevedo Henning ao Antônio Francisco Azeredo da Silveira, Aviso (Secreto), n. 938, Brasília, 28 set. 1976. AN/CSN, SNA AMG 11, p. 212-213/289.

<sup>23</sup> Parece pertinente acrescentar que, em outubro do mesmo ano, a presidência da Engesa teria recebido sondagens da General Motors sobre possível associação parcial com sua empresa, para a montagem dos blindados. Essa surpreendente sondagem foi atribuída, segundo informou Itamaraty à embaixada em Ottawa, a dificuldades na associação GM canadense/Mowag, principalmente no tocante “aos custos dos carros a serem produzidos”. Ocorre que, ainda segundo o mesmo documento, “Estudos realizados pela GM indicariam que os veículos apenas poderiam ser entregues ao Governo canadense a preços 60% mais elevados do que os previstos na proposta original, a qual indicava preços já em 20% superiores aos dos competidores brasileiros.” Dando como certas as informações acima, poderia aventar-se que a empresa Mowag teria

## 5 Conclusão

No marco dos estudos sobre a história global da Guerra Fria, a era da *Détente*, vigente entre 1968 e 1979, caracterizou-se por continuidades, mudanças e rupturas no sistema internacional, bem como na cooperação, competição e conflito entre as potências, principalmente nos eixos geopolíticos Leste-Oeste e Norte-Sul; além de uma peculiar conexão Oeste (Brasil)-Oeste (Canadá), de particular interesse para os fins deste artigo (Daigle, 2014). Com efeito, ao longo da década de 1970 houve uma importante diversificação de interesses, episódios de cooperação no campo da segurança internacional (Conversações sobre Limitação de Armas Estratégicas), multipolaridade, casos de guerra, de tensões e de paz em cenários regionais, bem como transformações econômicas, sociais, culturais e até civilizacionais.

O sistema interamericano também experimentou ajustamentos e reconfigurações, algumas delas trágicas, especialmente no contexto de uma onda de autoritarismo, notadamente em países latino-americanos – dentre esses, o peculiar caso do autoritarismo-burocrático vigente no Brasil e outros países do cone Sul (Klein; Luna, 2017). Sabe-se que a imposição de muitos desses regimes autoritários em países latino-americanos teve conotações e correlações com o conflito global nos eixos Leste-Oeste e Norte-Sul, conforme bastante debatido na literatura especializada (Booth, 2021).

No caso brasileiro, destacou-se naquele período o estilo de inserção internacional denominado de “pragmatismo responsável”, frequentemente associado ao governo do Presidente Ernesto Geisel, entre 1974-1979. Apoiado no competente assessoramento e gestão do Chanceler Antônio Augusto Azeredo da Silveira, o referido estilo de inserção internacional impulsionou uma política externa fundamentada nos interesses do regime militar, inclusive no tocante ao binómio segurança e desenvolvimento – e menos em considerações ideológicas (Spektor, 2010). Em termos práticos, tal posicionamento implicava tirar proveito das oportunidades colocadas pela era da *Détente*, favorecer o pragmático estabelecimento de relacionamentos diplomáticos e comerciais com países e governos de diferente orientação ideológica e promover o desenvolvimento nacional, com foco na base industrial de defesa e setores conexos (Pinheiro, 2013).

No caso canadense, houve também durante o governo do Primeiro-ministro Pierre Elliot Trudeau tentativas de aproveitar a diversificação de interesses colocada pela distensão nas relações Leste-Oeste. Além disso, procurou-se uma redefinição das relações bilaterais com seu poderoso vizinho estadunidense, então encabeçado pelos presidentes Richard Nixon, Gerald Ford e James Carter. A evidência consulta corrobora, até certo ponto, que a política externa de Trudeau procurou uma “terceira opção”, especialmente nas relações interamericanas, e mais especificamente no que diz respeito às relações bilaterais com o Brasil (Granatstein; Bothwell, 1991).

Assim sendo, a participação do carro blindado de transporte de pessoal EE-11 Urutu, da companhia brasileira Engesa, na licitação internacional organizada pelo governo canadense – quer

---

praticado preços inexequíveis para vencer na licitação organizada pelo governo de Ottawa. Cf. MRE à Embaixada em Ottawa, Minuta de despacho telegráfico (Secreto), n. 403, Brasília, 29 oct. 1976. AN/CSN, SNA AMG 11, p. 234/289.

dizer, de um país Ocidental, membro da OTAN e considerado desenvolvido em termos socioeconômicos e políticos – se erigiu em um acontecimento admirável. Essa constatação é evidente sob a perspectiva das pesquisas monográficas e empíricas especializadas nos estudos estratégicos, segurança, relações hemisféricas e da análise de processos de tomada de decisão em política externa e inserção internacional (Mintz; Derouen, 2010).

Ainda que as relações bilaterais brasileiro-canadenses também possam ser estudadas sob a perspectiva do eixo geopolítico Sul-Norte – quer dizer, interamericanas ou hemisféricas –, a documentação diplomática consultada sugere que as autoridades de Brasília e a Engesa percebiam e agiam nas tratativas com seus interlocutores de Ottawa sob o entendimento geopolítico de se tratar de países aderentes ao campo Ocidental. Quer dizer, uma conexão Oeste (Brasil)-Oeste (Canadá). Isto é, “dois países de peculiar importância no continente americano e no mundo ocidental”, conforme aparece consignado em um documento da Chancelaria brasileira<sup>24</sup>.

Argumentos semelhantes de cooperação industrial – inclusive em projetos para a fabricação conjunta de avançados sistemas de armas –, acesso recíproco a mercados, recomposição das relações interamericanas e outras iniciativas de benefício mútuo aparecem frequentemente na evidência aqui considerada para sustentar a lógica dos atores em competição. Outrossim, é digna de lembrar a expressiva participação no processo de tomada de decisão de atores não-estatais (Engesa, Mowag, General Motors), da imprensa, e de agentes políticos infranacionais (parlamentares canadenses). Certamente, as ponderações, visões e contribuições desses atores enriquecem o debate acadêmico entorno ao problema-objeto, principalmente o referido enfoque da Guerra Fria Latino-americana (Field; Krepp; Pettinà, 2020).

Isto posto, infere-se que, mesmo sem um resultado favorável à Engesa, à diplomacia ou ao Brasil, do ponto de vista da pesquisa científica, o artigo oferece achados correlacionados ao debate específico, bem como sugestões, recomendações e ideais para futuras investigações. A opção pela análise de processo de tomada de decisão, entendida como alternativa metodológica, demonstrou-se especialmente construtiva, ao fornecer dados confiáveis, válidos e pertinentes, suscetíveis de alicerçar análises interpretativas e geração de inferências com alguma credibilidade, consistência e replicabilidade.

Chegados a este ponto, entende-se que a tentativa de transferência do EE-11 Urutu ao Canadá foi um caso exemplar. Lembre-se que o carro blindado da Engesa demonstrou sua qualidade em testes extremamente rigorosos – “a 35º abaixo de zero”, conforme o depoimento do engenheiro Riccardo Furlan. Igualmente, junto ao GM-Mowag Piranha, o veículo brasileiro teve o mérito de chegar até a fase final da licitação do governo de Ottawa, superando o desempenho de concorrentes de terceiros países.

<sup>24</sup> MRE à Embaixada em Ottawa, Minuta de despacho telegráfico (Secreto), n. 96, Brasília, 17 mar. 1976. AN/CSN, SNA AMG 11, p. 72-76/289.

Evidentemente, desde uma perspectiva contrafactual, a hipotética vitória da proposta da companhia brasileira teria sido um episódio assaz relevante, alavancando a base industrial de defesa do país. Recorde-se que, em teoria, tratava-se de uma licitação de mais de 700 blindados, com um valor aproximado de US\$200 milhões, superior a quaisquer outro contrato assinado até o momento pela Engesa. Tudo isso, sem ignorar os seus eventuais desdobramentos em termos bilaterais e multilaterais, além do tocante ao seu provável impacto no devir da história global da Guerra Fria (Robert, 2007).

Conclui-se, portanto, que o artigo colabora no debate acadêmico específico, com uma pesquisa fundamentada em evidência recentemente desclassificada. O texto dialoga com o enfoque da Guerra Fria Latino-americana, em temática comprovadamente instigante, complexa, desafiante e em constante transformação. Os achados ora em discussão poderão complementar a literatura disponível. Futuros projetos de pesquisadores brasileiros e estrangeiros poderão ampliar e aprofundar o problema-objeto, com repercussões nas ciências sociais, em geral, e nos denominados “novos” estudos da Guerra Fria, em particular (Joseph, 2019).

## 6 Referências

BEST, J. Swiss armoured car gets mod, final choice in political arena. **The Ottawa Journal**, Ottawa, ano 91, p. 4, 18 fev. 1976. Disponível em: <https://www.newspapers.com/paper/the-ottawa-journal/1188/?tab=overview>. Acesso em: 28 fev. 2025.

BOOTH, W. Rethinking Latin America's Cold war. **The Historical Journal**, Cambridge, v. 64, n. 4, p. 1128-1150, 2021.

BRANDS, H. **Latin America's Cold War**. Cambridge: Harvard University Press, 2010.

CARDOSO, F. H. On the Characterization of Authoritarian Regimes in Latin America. In: COLLIER, D. **The New Authoritarianism in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, p. 33-57, 1979.

DAIGLE, C. The era of Détente. In: KALINOVSKY, A.; DAIGLE, C. **The Routledge Handbook of the Cold War**. Londres: Routledge, p. 195-208, 2014.

DAY, B. S; HUDSON, V. **Foreign Policy Analysis: Classic and Contemporary Theory**. Lanham: Rowman; Littlefield Publishers, 2020.

DOMÍNGUEZ, C. Por dentro da Engesa-Engenheiros Especializados, 1974–1990: Armas, negócios e inserção internacional de uma empresa brasileira. **Latin American Research Review**, Baltimore, v. 58, n. 1, p. 110-128, 2023.

DOMÍNGUEZ, C. Médici, Geisel e as origens da Política Nacional de Exportação de Material de Emprego Militar-Pnemem, 1973-1974: Análise de Política Externa Brasileira. **Revista Brasileira de Ciência Política**, Brasília, n. 39, e257452, p. 1-32, 2022.

FIELD, T; KREPP, S; PETTINÀ, V. **Latin America and the Global Cold War**. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2020.

GONÇALVES, W; MIYAMOTO, S. Os militares na política externa brasileira: 1964-1984. **Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 12, p. 211-246, 1993.

GRANATSTEIN, J; BOTHWELL, R. **Pirouette: Pierre Trudeau and Canadian Foreign Policy**. Toronto: University of Toronto Press, 1991.

GUEDES, J. C. Riccardo Forlan: o projetista da Engesa que conduziu o Osório. Live #33. [Montes Claros]: **Sala de Guerra**/YouTube, 2 nov. 2020. 1 vídeo (2 hrs 18 min. 22 segs.). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=56XWZFKio2s&t=594s> . Acesso em: 28 fev. 2025.

HARTUNG, W. International Arms Trade. In: WILLIAMS, P. **Security Studies: An Introduction**. 2a ed. Abingdon: Routledge, p. 441-456, 2012.

IORIS, R. A tale of missed opportunities: The Cold War in Brazil. **History Compass**, Auburndale, v. 22, n. 3, e12799, p. 1-12, 2024.

JOSEPH, G; SPENSER, D; ROSENBERG, E. **In from the cold: Latin America's new encounter with the Cold War**. Durham: Duke University Press, 2020.

JOSEPH, G. Border crossings and the remaking of Latin American cold war studies. **Cold War History**, Londres, v. 19, n. 1, p. 141-170, 2019.

KEEBLE, E. **The Role of the Prime Minister in Canadian Foreign Policy**: Trudeau, Defence, Trade and Aid. Tese (Doutorado em Filosofia) – Political Science Department, Dalhousie University. Halifax. 1994.

KINSMAN, J. Who is My Neighbour?: Trudeau and Foreign Policy. **International Journal**, Toronto, v. 57, n. 1, p. 57-77, 2002.

KLEIN, H; LUNA, F. **Brazil, 1964-1985: the military regimes of Latin America in the Cold War**. New Haven: Yale University Press, 2017.

LIMA, S. **O pragmatismo responsável na visão da diplomacia e da academia**. Brasília: Funag, 2018.

LOCK, P. Brazil: Arms for Export. In: BRZOSKA, M.; OHLSON, T. **Arms Production in the Third World**. Filadelfia: Taylor & Francis, p. 79-104, 1986.

MAGALHÃES, D. **A Política Brasileira de Exportação de Armas no Contexto da Revitalização da Base Industrial de Defesa**. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo. 2016.

MARTINS, J; NUNES, R. Brazil's foreign policy, defense policy and development model: from the developmental state to the logistic state (1930-2017). **Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations**, Porto Alegre, v.6, n. 12, p. 178-208, 2017.

81

MINTZ, A; DEROUEN, K. **Understanding foreign policy decision making**. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

PIERRE, A. **The Global Politics of Arms Sales**. Princeton: Princeton University Press, 1982.

PINHEIRO, L. **Foreign Policy Decision Making under the Geisel Government**. Brasília: Funag, 2013.

RAMANZINI, H; FARIAS, R. **Análise de Política Externa**. São Paulo: Contexto, 2021.

REDD, S.; MINTZ, A. Policy perspectives on national security and foreign policy decision making. **Policy Studies Journal**, Bakersfield, v. 41, n. 51, p. 511-537, 2013.

REISLER, S. Just browsing, thank you. **The Ottawa Journal**, Ottawa, ano 89, p. 7, 14 nov. 1974. Disponível em: <https://www.newspapers.com/paper/the-ottawa-journal/1188/?tab=overview>. Acesso em: 28 fev. 2025.

ROBERT, B. **Alliance and Illusion: Canada and the World, 1945-1984**. Vancouver: UBC Press, 2007.

SALOMÓN, M; PINHEIRO, L. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 56, n.1, p. 40-59, 2013.

SIPRI. TIV of arms exports from Brazil, 1974-1979. **SIPRI Arms Transfers Database**. Estocolmo: Stockholm International Peace Research Institute. 2024. Disponível em: <https://www.sipri.org/databases/armstransfers>. Acesso em: 28 fev. 2025.

SPEKTOR, M. **Azeredo da Silveira. Um depoimento**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

STRACHMAN, E.; DEGL'LESPOSTI, E. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, n. 31, p. 31-58, 2010.

TRUDGEN, M. A Canadian Approach: Canada's Cold War Grand Strategy, 1945 to 1989. **Journal of Military and Strategic Studies**, Calgary, v. 14, n. 3-4, p. 1-27, 2012.

WESTAD, O. **The global Cold War. Third World interventions and the making of our times**. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

## *Arms transfer policy trade promotion and Brazilian-Canadian relations (1974-1976): analysis of a decision-making process*

**ABSTRACT:** The article examines a decision-making process regarding the attempt to transfer the EE-11 Urutu armored personnel carrier, manufactured by the Brazilian company Engesa-Engenheiros Especializados, to Canada, between 1974 and 1976; that is, within the global framework of the so-called era of *Détente*. In theoretical-methodological and empirical terms, the article is the result of research and documental analysis, with Brazilian diplomatic sources, recently declassified by the National Archives. The article is influenced by the focus on the Latin America's Cold War, by monographic studies on international security and the studies of Brazilian foreign policy. Inferences based on evidence are presented as contributions to the specific academic debate.

**KEYWORDS:** Brazil; Canada; major weapons systems transfer policies; decision-making process analysis; the global history of the Cold War.

## *Política de transferencia de armas, promoción comercial y relaciones brasileño-canadienses (1974-1976): análisis de un proceso de toma de decisión*

83

**RESUMEN:** El artículo examina un proceso de toma de decisión respecto al intento de transferencia del vehículo blindado de transporte de personal EE-11 Urutu, fabricado por la empresa brasileña Engesa-Engenheiros Especializados, a Canadá, entre 1974 y 1976; es decir, en el marco global de la llamada era de la *Détente*. En términos teórico-metodológicos y empíricos, el artículo es resultado de una investigación y análisis documental, con fuentes diplomáticas brasileñas, recientemente desclasificadas por el Archivo Nacional. El artículo está influenciado por el enfoque sobre la Guerra Fría Latinoamericana, por estudios monográficos sobre seguridad internacional, y por el análisis de la política exterior brasileña. Las inferencias basadas en evidencia se presentan como contribuciones al debate académico específico.

**PALABRAS CLAVE:** Brasil; Canadá; Política de transferencia de grandes sistemas de armas; Análisis de proceso de toma de decisión; Historia global de la Guerra Fría.