



Universidade de Brasília  
Instituto de Relações Internacionais  
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais  
XVIII Curso de Especialização em Relações Internacionais

**A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA ÁREA DE DEFESA  
COMO INSTRUMENTO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA  
NO SEU ENTORNO ESTRATÉGICO**

**Guilherme Otávio Godinho de Carvalho**

**Artigo apresentado como requisito parcial para a obtenção  
do título de Especialista em Relações Internacionais**

**Orientador: Professor Doutor Alcides Costa Vaz**

**Brasília**

**2017**

**Resumo:**

O presente trabalho tem por finalidade abordar as ações diplomáticas do Brasil com os países situados no seu entorno estratégico, especificamente no que diz respeito à diplomacia de defesa, ao longo dos governos dos Presidentes Fernando Henrique Cardoso, Lula e Dilma Rousseff. Examina, empiricamente, como se encaminhou a temática da cooperação em defesa durante aqueles governos. Desse exame, objetiva-se, também, verificar a hipótese de que a cooperação na área de defesa, como um instrumento da política externa brasileira (PEB), contribui para a projeção internacional do Brasil, coerentemente com a estatura do País e alinhada com um discurso diplomático respaldado por uma grande estratégia.

**Palavras-chave:** Cooperação. Segurança. Defesa. Política Externa Brasileira. Brasil. Entorno Estratégico

**Abstract:**

This paper aims to address the Brazilian diplomatic actions with countries in its strategic environment, specifically with regard to defense diplomacy during Fernando Henrique Cardoso, Lula da Silva and Dilma Rousseff's governments in order to view empirically the routing of the theme of defense cooperation. The objective is also to assess the hypothesis that defense cooperation, as an instrument of Brazilian foreign policy, contributed to Brazil's international projection, consistently with the country's internationaly stature and in line with a diplomatic discourse backed by a grand strategy.

**Keywords:** Cooperation. Security. Defense. Brazilian foreign policy. Brazil. Strategic Environment.

## **Introdução**

O Brasil vem buscando tornar-se, efetivamente, um ator reconhecido e de importância significativa no sistema internacional. A tradição brasileira para com o multilateralismo – embora sem abrir mão de acordos bilaterais – é algo constante em sua política externa, o que pode ser comprovado desde outros tempos, como por ocasião da criação da Liga das Nações. Utilizando-se dos instrumentos disponíveis para a execução de sua política externa, o Brasil tem buscado manter bons relacionamentos com todos os demais países.

Para além da defesa dos seus interesses, o País adota o discurso da construção de uma ordem global mais próspera e pacífica, além de mais justa e inclusiva. Em sua trajetória recente, o Brasil tem buscado incrementar diversos acordos de cooperação com um número relevante de países, com o objetivo de diversificar suas parcerias estratégicas e, por conseguinte, intensificar e ampliar sua presença no mundo. Dessa forma, procurando imprimir coerência entre a retórica do discurso político e as ações reais decorrentes das relações internacionais contemporâneas, o Brasil tem construído, desde a década de 1990, sua “grande estratégia”, baseada no multilateralismo e na cooperação.

Historicamente, o Brasil vem defendendo, no campo diplomático, os princípios de não intervenção e de defesa da soberania nas mais diversas instituições multilaterais. Os aludidos conceitos muito se aplicam quando o País trata de questões de cooperação internacional e da promoção e construção da paz em situações de conflito, buscando, assim, a articulação de sua política externa com a sua política de defesa. Tais pressupostos são externados pelo Estado brasileiro não apenas no seu texto constitucional, como também nos documentos conformadores da política estatal afeta à Defesa: Política Nacional de Defesa (PND), Estratégia Nacional de Defesa (END) e Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN).

Neste trabalho serão examinados, sob a forma de uma apreciação geral, os fatores empíricos que sustentam a hipótese de que a cooperação na área de Defesa, como um instrumento da política externa brasileira (PEB), contribui para a projeção internacional do Brasil, coerentemente com a estatura do País e alinhada com o discurso diplomático que busca difundir a imagem de uma nação emergente que almeja uma ordem global mais próspera, pacífica, justa e inclusiva.

Para tal, definiu-se a abrangência geográfica do trabalho ao chamado entorno estratégico brasileiro, considerando-se, para fins de estudo, o período de tempo que engloba os governos dos Presidentes Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2016). Ademais, considerando como premissa básica da PEB a defesa dos interesses do Brasil, este artigo se propõe a responder ao questionamento central relativo à eficácia da cooperação internacional brasileira na área de defesa, no seu entorno estratégico, como instrumento da PEB.

Este artigo visa a contribuir com o conhecimento acadêmico acerca de cooperação internacional na área de defesa, assunto ainda pouco explorado em trabalhos de pós-graduação. Julga-se pertinente a necessidade de avaliação da profundidade e do significado desse tema, haja vista a centralidade dos segmentos cooperação e defesa perante a grande estratégia brasileira, assim como o interesse crescente que esses assuntos têm despertado na comunidade acadêmica contemporânea.

Ademais, a escolha do tema também se justifica pela intenção do pesquisador em contextualizar a necessidade de explorar a interconexão entre a PND e a PEB – especificamente sob a ótica da cooperação internacional em defesa –, destacando os avanços e os resilientes óbices para que ambas as políticas possam alcançar um estágio mais desejável de integração. Desde já, cabe ressaltar que a primeira é um documento formal, ostensivo, publicado e difundido para a sociedade brasileira e para todo o mundo, sendo que a PEB não está formalizada sob o formato de um documento publicado, o que a torna um objeto de estudo mais complexo e subjetivo, muitas vezes só externada por meio de pronunciamentos oficiais.

### **Defesa e Política Externa: um alinhamento necessário**

A política exterior do Brasil, em sua evolução, vem agregando princípios e valores à diplomacia, de modo a tornar tais elementos inerentes à sua conduta (CERVO, 2008, p. 26). A reflexão sobre as relações internacionais do País permite identificar e descrever a origem, a essência e a duração dos padrões de conduta que compõem o acumulado histórico da diplomacia brasileira (CERVO, 2008, p. 27).

Sucintamente, ainda de acordo com Amado Luiz Cervo, é possível enumerar os componentes desse acumulado: autodeterminação, não-intervenção e solução pacífica de controvérsias; juridicismo; multilateralismo normativo; ação externa cooperativa e não-confrontacionista; parcerias estratégicas; realismo e pragmatismo; cordialidade oficial no trato com os vizinhos; desenvolvimento como vetor; e independência de inserção internacional.

A postura brasileira no plano internacional é baseada no lícito pressuposto de ser o País uma potência emergente, dotada de limitado *hard power*<sup>1</sup>. Dessa forma, o Brasil se enquadra no rol de atores que buscam utilizar os recursos de *soft power*<sup>2</sup> e/ou *smart power*<sup>3</sup> para a condução estratégica de sua política externa, objetivando a crescente inserção internacional nas questões afetas à segurança e, de forma concomitante, o aumento de sua influência no cenário global. As mencionadas condicionantes integram os eixos estruturantes da PEB. (HERZ, 2011, p.3)

Não obstante os parâmetros apresentados, é lícito ressaltar que o realismo político<sup>4</sup> faz parte, historicamente, do padrão de conduta da política exterior do Brasil. Dessa forma, o poder e a potência estratégica são usados, mesmo que de forma indireta, para secundar a defesa dos interesses do País, visando, assim, a garantir as condições para a promoção do desenvolvimento, harmonizando este com a política de segurança do Brasil.

A conjunção dessas duas diretrizes induz o equilíbrio entre a tendência multilateralista dos diplomatas e a tendência realista dos militares no delineamento da

---

<sup>1</sup> Conceito de poder muito utilizado nas relações internacionais. Segundo Joseph S. Nye, diz respeito à habilidade que um Estado tem de afetar o comportamento de outros para atingir resultados almejados, seja por coerções ou ameaças.

<sup>2</sup> Diz respeito à capacidade de um ator influenciar outros pela atração/cooperação ao invés de coerção ou de pagamentos e punições.

<sup>3</sup> A relação entre *hard power* e *soft power* não deve ser entendida como uma relação de exclusão, onde só um dos tipos de poderes pode existir, ou em que um exclua o outro. Há muitas vezes em que o *hard power* e o *soft power* interferem um no outro, uma vez que a distinção entre estes ocorre em grau de comportamento. Na realidade, ambos podem ser complementares, e a habilidade e estratégia de combinar efetivamente esses dois termos, pode ser cunhada como ‘*smart power*’ (NYE, 2007, p.373)

<sup>4</sup> Na tradição realista das relações internacionais, diplomacia e defesa são os dois lados da mesma moeda na competição geopolítica das nações. Assim, na clássica definição de Raymond Aron, se diplomacia é a arte de convencer sem o uso da força, estratégia é a arte de vencer ao menor custo. Segundo os preceitos clausevitizanos, observa Aron, “estes dois termos são aspectos complementares da arte única da política – a arte de conduzir as relações com os outros Estados para alcançar o interesse nacional” (ARON, 2002, p. 24).

política de segurança. Sem aproximar os dois segmentos do processo decisório, a legitimidade democrática das instituições é cerceada. [...] Esses fins da política de segurança pressupõem que se dê continuidade à configuração de um núcleo de poder nacional, composto de duas variáveis: a colaboração entre diplomatas, militares e acadêmicos na formulação e implementação da política de segurança e a colaboração entre cientistas, industriais e militares na produção de meios de dissuasão e defesa, tanto convencionais quanto aqueles que resultem dos projetos estratégicos em curso, que conferem ao País uma capacitação similar à de potências militares. (CERVO, 2008, p. 149)

Uma nova agenda de segurança global vem alterando, substantivamente, a arquitetura institucional e as estratégias para a promoção da defesa. Com o fim da Guerra Fria, é observada uma nova forma de se pensar as relações internacionais e a segurança nacional, que questionam a agenda de segurança tradicional (PAIVA e CASTELO BRANCO, 2016). Contrariando o pensamento clássico dos estudos de Segurança, nos quais as estratégias centrais baseavam-se nas questões atinentes às ameaças externas, à balança de poder e ao emprego do poder militar, com o fim da Guerra Fria e da bipolaridade nuclear, temas não militares passaram a ser considerados enquanto questões subjacentes para a consecução da segurança nacional, regional e internacional.

Faz-se necessário, ainda, considerar as novas percepções de interpretação do sistema internacional, que tem privilegiado outros aspectos como a interdependência, a cooperação, a participação de atores não estatais e novas dimensões passíveis de securitização, além do amplo e difuso conceito de governança global. Tais considerações são plenamente aplicáveis à conjuntura da América do Sul e do seu entorno, explicitamente exteriorizadas sob a forma do conceito de “novas ameaças”<sup>5</sup>,

---

<sup>5</sup> No pós Guerra Fria, com a ausência do “perigo vermelho” que legitimava seus altos orçamentos, intervenções e presença militar global e proliferação de uma agenda de segurança global, a visão difundida pelos EUA passou a eleger como principais ameaças: o narcoterrorismo, os crimes transfronteiriços, eventuais desastres naturais, degradação ambiental, e ameaças advindas de grupos políticos ou líderes beligerantes à estabilidade, à liberdade, à paz global e à democracia nos Estados, aí incluídos o “perigo verde” islâmico e os “rogue states” que apoiariam grupos terroristas (BANDEIRA, 2009, p.13). Tal mudança encontrou grande apoio na literatura estadunidense e europeia de Segurança Internacional, que saiu do foco restrito à segurança nacional de âmbito puramente militar, influenciada pela Guerra Fria. Houve então uma ampliação e aprofundamento da agenda de segurança, no bojo do “novo mundo” pacífico (de Francis Fukuyama). [...] Assim, os países da América do Sul poderiam delegar sua segurança externa às potências “ocidentais” (especialmente os EUA) e deveriam aderir à agenda hemisférica impulsionada pelos EUA, baseadas nas novas ameaças (principalmente o

materialização da agenda hemisférica de segurança patrocinada pelos Estados Unidos da América (EUA).

É interesse do Estado brasileiro, por intermédio do Ministério da Defesa (MD), aprofundar a reflexão sobre segurança internacional como forma de instruir a ação dessa estrutura governamental perante outros governos estrangeiros e organismos internacionais, alinhando posicionamentos à PEB e à defesa dos interesses do País. Pensar Defesa, e mesmo política externa do País, sem uma adequada reflexão acerca do sistema internacional e suas condicionantes ligadas à Segurança acarretaria em uma grave impropriedade conceitual e estratégica. Da mesma forma seria dissociar a Defesa da PEB.

[...] não resta dúvida acerca das significativas implicações internacionais do esperado aumento do peso da política de defesa no contexto mais amplo das relações internacionais do Brasil. Por esse motivo, a boa articulação entre o Ministério da Defesa e o Ministério das Relações Exteriores (MRE) adquire relevo transcendente, inclusive em projetos de largo espectro como o da conquista pelo Brasil de um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas – conquista essa que dificilmente será obtida apenas pela nossa diplomacia, por mais competente que ela seja, sem que haja, entre outros, um incremento da estatura político-estratégica brasileira relativamente ao presente. Ainda que a natureza mais contundente do militar contraste com a natureza mais cautelosa do diplomata, é preciso que o Brasil institucionaliza canais formais de diálogo que permitam a melhor sintonia possível entre a perspectiva internacional do Ministério da Defesa e a do Itamaraty. Como vetores tradicionais da política externa dos Estados, militares e diplomatas devem atuar harmonicamente em prol dos interesses nacionais. Isso precisa dar-se não somente com base na flexibilidade dos mecanismos informais, mas também com a criação de estruturas formais que permitam dar estabilidade e coerência sistêmica de longo prazo às instâncias de interlocução (JOBIM, 2010, p. 18).

É oportuno ressaltar que, para a consecução de uma adequada conexão entre diplomacia e defesa, é desejável que ocorra uma definição política do Estado que não apenas especifique, claramente, seus objetivos internacionais no plano externo, como também estabeleça os mecanismos institucionais necessários para a articulação e coordenação entre as burocracias responsáveis pelas funções diplomática e militar no plano internacional (LIMA, 2010, p. 402). Ademais, além da definição política, a

---

narcotráfico), e reduzir o papel e tamanho das suas forças armadas a tal fim. (PADULA, 2015, p. 233 e 239).

subordinação constitucional das supracitadas burocracias ao poder político legalmente instituído é condição *sine qua non* no estado democrático de direito, não obstante o caráter de políticas de Estado que as enquadra no desempenho de suas funções.

Ao longo das últimas décadas, é possível observar substantivos avanços no que deve ser o desejável processo de aproximação entre a defesa e a diplomacia. A própria criação do MD, em 1999, pode ser considerada como um importante marco de alinhamento entre as mencionadas burocracias, haja vista a consequente otimização alcançada nos processos de interlocução entre o estamento responsável pela Defesa e o MRE. Em sua curta história, o MD teve como chefe da pasta dois diplomatas: José Viegas (2003/2004) e Celso Amorim (2011/2015).

Cabe destacar que os principais instrumentos orientadores da Defesa brasileira – a PND, a END e o LBDN – são enfáticos em destacar o necessário alinhamento com a PEB. Na introdução da PND, é possível confirmar esta assertiva:

A Política Nacional de Defesa interessa a todos os segmentos da sociedade brasileira. Baseada nos fundamentos, objetivos e princípios constitucionais, alinha-se às aspirações nacionais e às orientações governamentais, em particular à política externa brasileira, que propugna, em uma visão ampla e atual, a solução pacífica das controvérsias, o fortalecimento da paz e da segurança internacionais, o reforço do multilateralismo e a integração sul-americana. (BRASIL, 2012, p. 11)

Na seção que descreve a natureza e o âmbito da END, também é possível observar a preocupação dos redatores em externar o alinhamento entre Defesa e PEB, especificamente no que tange aos objetivos da “grande estratégia” brasileira:

A Estratégia Nacional de Defesa é o vínculo entre o conceito e a política de independência nacional, de um lado, e as Forças Armadas para resguardar essa independência, de outro. Trata de questões políticas e institucionais decisivas para a defesa do País, como os objetivos da sua “grande estratégia” e os meios para fazer com que a Nação participe da defesa. Aborda, também, problemas propriamente militares, derivados da influência dessa “grande estratégia” na orientação e nas práticas operacionais das três Forças. (BRASIL, 2012, p. 45)

Na apresentação do LBDN (instrumento, por natureza, de estabelecimento e fortalecimento de confiança, por intermédio da transparência dos dados divulgados), redigida pelo então Ministro da Defesa, Celso Amorim, uma vez mais se ressaltou, em

um documento de Defesa, a importância da articulação entre os temas ligados à área e os princípios e valores fundamentais do Estado e da sua política externa:

O Livro Branco de Defesa Nacional foi elaborado também com o objetivo de fortalecer a cooperação com os países da América do Sul. Poderá, nesse sentido, ser um instrumento para fomentar o estabelecimento de uma comunidade de paz e segurança no entorno sul-americano que possibilite a opção por soluções pacíficas e a consequente eliminação de hipótese de guerra. Para além desse esforço, buscamos demonstrar aos países de fora da região que a nossa defesa possui caráter essencialmente dissuasório e está organizada para evitar que o Brasil sofra ameaças. Procuramos descrever de maneira fundamentada que defesa não é delegável e que devemos estar preparados para combater qualquer agressão. (BRASIL, 2012)

Ademais, o aperfeiçoamento constante das estruturas organizacionais<sup>6</sup> do MD e do MRE tem buscado aproximar a articulação entre os dois Ministérios. Ainda como exemplo do esforço de aproximação, em 7 de dezembro de 2016, o MD e o MRE organizaram o 1º Seminário de Coordenação Temática, com o propósito de buscar convergências entre as agendas dos dois Ministérios.

Dessa forma, face à complexidade e à variedade de uma nova agenda global para a Segurança no período pós-Guerra Fria, a consolidação de um pensamento nacional amalgamado e consistente para o tema se faz necessário e premente, não sendo possível desconsiderar como fundamental a mais perfeita articulação entre os principais atores estatais envolvidos: os militares e os diplomatas. A missão de ambos é a defesa dos interesses nacionais, desempenhada por intermédio da política entendida em sentido amplo – a política de Estado. Portanto, como tal, a Defesa deve contribuir

---

<sup>6</sup> No âmbito do MD, na estrutura do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (EMCFA), a Chefia de Assuntos Estratégicos (CAE) destaca um Oficial-de-Ligaçāo (O Lig) com o MRE, além de manter duas Subchefias, comandadas por Oficiais Generais (Assuntos Internacionais e Organismos Americanos), trabalhando em prol dos interesses internacionais da Defesa, responsáveis pelas ações específicas de Diplomacia de Defesa. A CAE tem a responsabilidade, também, de coordenar os Adidos de Defesa brasileiros no exterior, os O Lig brasileiros junto à ONU (Washington e Genebra) e ligar-se com os Adidos militares estrangeiros no Brasil. Ademais, o Instituto Pandiá Calógeras, estrutura destinada ao incremento do diálogo com a Academia, visando a estimular o desenvolvimento da pesquisa em temas ligados à Defesa, mantém interlocução com o Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais (IPRI), da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG), órgão do MRE. No âmbito do Itamaraty, o Departamento de Assuntos de Defesa e Segurança tem a responsabilidade de tratar do tema no âmbito daquele Ministério, além de manter a interlocução ativa com o MD.

para o alargamento da margem de manobra internacional do País, ampliando a autonomia do MRE e do Brasil no sistema internacional.

### **Cooperação em Defesa no contexto da grande estratégia brasileira**

Buscando coerência entre a retórica do discurso político e as ações reais decorrentes das relações internacionais contemporâneas, o Brasil tem construído, desde a década de 1990, sua “grande estratégia”, baseada no multilateralismo e na cooperação. Segundo o pensamento clássico sobre o conceito de “grande estratégia”, “(...) não basta a vitória no enfrentamento bélico para que a paz assim obtida seja vantajosa ao vencedor. É preciso vencer a guerra e ser capaz de traduzir essa circunstância em resultantes concretamente favoráveis aos interesses daquele último – o que implica a mobilização de recursos de variadas naturezas, mesmo em tempos de paz, e a correta avaliação dos custos e benefícios envolvidos.” (ALSINA JÚNIOR, 2014, p. 33-34). Dessa forma, pensar uma estratégia não passa tão-somente pelos fins bélicos, mas também por outros fins, tais como a Diplomacia.

Liddel Hart, historiador, militar e teórico inglês, conceituou o papel da grande estratégia como o de coordenar e direcionar os recursos de uma nação para atingir seus objetivos políticos. A grande estratégia trabalha, também, com a distribuição de recursos e poderes do aparato estatal, olhando além da guerra e da paz que a segue. A grande estratégia deve não só combinar os mais variados instrumentos disponíveis pelo estado da melhor forma possível, mas também regulá-los para buscar a manutenção da paz (HART, 1967).

Em 14 de novembro de 2014, durante a palestra de abertura da 1ª Jornada de Estudos Estratégicos do Ministério da Defesa, organizada pelo EMCFA e sob responsabilidade da CAE, o então Ministro da Defesa do Brasil, Celso Amorim, explanou acerca da “grande estratégia” do País:

[...] A política de defesa nos quatro primeiros anos do Governo da Presidenta Dilma Rousseff orientou-se pelo conceito de grande estratégia. Essa diretriz inspira-se na Estratégia Nacional de Defesa, segundo a qual os objetivos de defesa brasileiros inserem-se no marco de uma “grande estratégia”. Em seu contexto original, a expressão grande estratégia foi mais utilizada para assinalar o fato de que, durante uma guerra, a atividade bélica deve ser reforçada por uma série de políticas

suplementares, como o comércio e a mobilização industrial. Para o Brasil de hoje, o conceito de grande estratégia deve referir-se a uma coordenação de políticas com vistas à defesa do interesse nacional e à contribuição para a paz mundial. Esses dois objetivos, interesse nacional e paz mundial, se complementam e se reforçam. Eles são, a meu ver, a essência da grande estratégia que devemos seguir. [...] O complemento indispensável de uma política externa pacífica é uma política de defesa robusta. A coordenação dessas duas políticas é o cerne da grande estratégia brasileira. A política de defesa tem basicamente duas vertentes: a dissuasão e a cooperação. A dissuasão diz respeito à capacidade das Forças Armadas de desencorajar agressões à soberania brasileira por forças hostis que eventualmente decidam aventurar-se nesse tipo de ação. Uma capacidade dissuasória crível atende, antes de tudo, aos interesses nacionais brasileiros. Serve também à promoção da paz mundial. Na medida em que um país não cuida de sua defesa, pode dar margem à ação de agressores e, por via dessas, à instabilidade. [...] Uma política de defesa inteligente não pode deixar de lado a vertente da cooperação. A referência fundamental da ação nessa vertente é o entorno estratégico do Brasil. (AMORIM, 2016, p. 305, 307 e 310)

Coerente com o esforço diplomático na construção uma agenda positiva nas relações internacionais, a cooperação tem sido um campo em expansão da PEB nos últimos anos. Sobressai, nesse âmbito, a cooperação prestada pelo Brasil a países em desenvolvimento, cujo sucesso dependerá, cada vez mais, da coerência na escolha das prioridades para a implementação de projetos e das condições para determinar a aplicação de recursos escassos diante da demanda em franca expansão.

Em sua história recente, o Brasil tem buscado celebrar diversos acordos de cooperação com um número relevante de países, com o objetivo de diversificar seus parceiros estratégicos e, por conseguinte, intensificar e ampliar sua presença no mundo. Tal postura tem sido defendida por analistas e especialistas como uma estratégia para potencializar a imagem do país, na busca de torná-lo, efetivamente, um *global player* do século XXI. No rol de atividades que envolvem os supracitados acordos internacionais, inclui-se a defesa.

Nos dois mandatos do Presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), uma nova inserção do Brasil tornou-se o objetivo central da política externa, devido às mudanças no cenário internacional e às demandas geradas internamente pela democracia. As prioridades da política externa passariam a ser a abertura às opções

estratégicas, a negociação em um mundo de opções reduzidas, a definição de interesses, posições e limites, o fortalecimento do sistema multilateral de comércio, a atenção aos três grandes blocos econômicos (União Europeia, Nafta, Japão e Comunidade do Pacífico), em busca de janelas de oportunidade, a atenção à América Latina e ao Mercosul, ao Atlântico Sul, especialmente à África Austral e países de língua portuguesa, aos temas globais, ao fortalecimento do multilateralismo político e especialmente às Nações Unidas. Nesse âmbito, o Brasil externaria sua pretensão de ser membro permanente do Conselho de Segurança. O Governo Cardoso defenderia a adoção de uma visão holística para a estratégia do desenvolvimento e a cooperação com terceiros países. (VALLER FILHO, 2007, p. 85)

A cooperação Sul-Sul<sup>7</sup>, na visão da diplomacia brasileira, não se propõe reproduzir os mecanismos da antiga assistência técnica Norte-Sul. Em vez disso, as maiores vantagens comparativas da cooperação horizontal residem nos esforços conjuntos para a resolução de problemas comuns por parte dos países em desenvolvimento. Desse ponto de vista, a cooperação internacional passou a ser necessária não apenas nas áreas costumeiras como as da saúde, agricultura ou educação, mas representa também ferramenta útil para fortalecer os anseios desenvolvimentistas em outras searas, tais como ciência, tecnologia, segurança e defesa.

Ademais desses elementos, a ação brasileira nesse campo coaduna-se com a visão contemporânea da cooperação técnica internacional<sup>8</sup>, ao entender que a mesma deve procurar englobar a transversalidade de temas, atores e experiências, sejam estes nacionais ou internacionais, partindo do pressuposto de que estes devem atuar de forma articulada, convergente e direcionada a objetivos comuns, previamente determinados. Dessa forma, os acordos de cooperação firmados nas áreas de defesa e segurança internacional possibilitam, dentre outras vantagens: a “incorporação” de

---

<sup>7</sup> A Cooperação Sul-Sul tem sido objeto de inúmeros artigos, teses e dissertações, especialmente na última década. No entanto, o uso indiscriminado do termo pode dificultar o seu entendimento: “em geral, ele é empregado para se referir a um amplo conjunto de fenômenos relativos às relações entre países em desenvolvimento – desde a formação temporária de coalizões no âmbito de negociações multilaterais até o fluxo de investimentos privados” (LEITE, Mundorama, jun. 2010).

<sup>8</sup> A cooperação técnica internacional compreende projetos e programas intergovernamentais (bilaterais ou multilaterais) com o objetivo de contribuir com o desenvolvimento dos países parceiros, por meio da troca de conhecimentos e experiências de sucesso, além de outras atividades de treinamento e capacitação. Ficou conhecida, inicialmente, como assistência técnica internacional.

tecnologias ainda não dominadas; o estabelecimento de parcerias para a produção de equipamentos militares; e a consolidação da confiança mútua.

Não obstante caber ao Ministério da Defesa (MD) a responsabilidade pela confecção dos documentos considerados como os marcos regulatórios dos assuntos de defesa no Brasil, é fácil constatar que os preceitos estabelecidos pela PEB estão consubstanciados nos três documentos que conformam o pensamento moderno brasileiro no que tange à Defesa Nacional, quais sejam: a Política Nacional de Defesa (PND), a Estratégia Nacional de Defesa (END) e o Livro Branco de Defesa Nacional (LBDN). É objetivo do MD, portanto, colaborar, em sua esfera de atuação, na promoção de uma “multipolaridade cooperativa”, a partir da consolidação de mecanismos de governança mais representativos da nova realidade internacional, voltados para a paz e a segurança.

A PND - edição de 2012 - define, no subparágrafo 4.1, o entorno estratégico do Brasil: “A América do Sul é o ambiente regional no qual o Brasil se insere. Buscando aprofundar seus laços de cooperação, o País visualiza um entorno estratégico que extrapola a região sul-americana e inclui o Atlântico Sul e os países lindeiros da África, assim como a Antártica. Ao Norte, a proximidade do Mar do Caribe impõe que se dê crescente atenção a essa região”.

Em seu *site* na internet, o Instituto Brasileiro de Estudos de Defesa (IBED), centro de pesquisas que presta assessoramento direto ao Ministro da Defesa do Brasil, define o entorno estratégico brasileiro como “região de interesse prioritário da defesa nacional, abarcando a América do Sul e o Atlântico Sul, inclusive os países lindeiros da África. Embora relativamente afastada dos principais focos de tensão e conflito mundiais, a região é palco de instabilidades e riscos que aportam desafios para a defesa nacional”. O IPC elenca como desafios o aprofundamento da cooperação e, na medida do possível, a promoção da integração regional no âmbito da América do Sul e do Atlântico Sul.

Particularmente com seus vizinhos sul-americanos, o Brasil tem uma longa tradição de respeito e cooperação. Isto é comprovado pela centenária estabilidade de nossas fronteiras e pela inexistência de reivindicações territoriais envolvendo o nosso País. Fronteiras, para o Brasil, vem há muito tempo sendo encaradas, não como linhas divisórias e de enfrentamento, mas, sim, como espaços de aproximação e de

integração. Por isso, encara-se a cooperação como um instrumento a serviço da prosperidade da região; mais que isso, a cooperação representa um multiplicador da capacidade de dissuasão do País.

Na América do Sul, o Brasil atua em prol do estabelecimento de uma “comunidade de segurança”<sup>9</sup> no subcontinente, em função de compartilhar, com seus vizinhos, experiências históricas comuns e desafios de desenvolvimento semelhantes. Nesse sentido, trabalha pelo fortalecimento da cooperação em Defesa no âmbito do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS)<sup>10</sup>, instância da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL).

O Atlântico Sul confere importância geopolítica ao Brasil em face da posição estratégica. Como é sabido, 95% do comércio internacional de interesse do nosso país são realizados por meio marítimo. A aproximação com a África atlântica, o apoio aos países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), assim como o

---

<sup>9</sup> Desde a descolonização, o nível regional de segurança se tornou mais autônomo e mais proeminente na política internacional. Esse processo também foi acelerado pelo fim da Guerra Fria por potências locais conseguirem mais espaço para manobras quando as grandes potências começaram a intervir menos fora de suas regiões. Essa nova estrutura permitiu o desenvolvimento da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança (TCRS), baseados nos conjuntos de interdependência de segurança no nível regional. A TCRS causou grande impacto por transportar a análise de fenômenos de defesa e segurança internacional ao nível regional, permitindo entender novas estruturas locais e avaliar o relativo balanço de poder frente ao regionalismo e à globalização. Sua ideia central é que as ameaças viajam mais sob curtas distâncias e isso faz com que a interdependência de segurança se dê normalmente em um padrão regional baseado em grupos, os chamados Complexos Regionais de Segurança (BUZAN; WÆVER 2003). Complexos Regionais de Segurança (CRS) tem como fórmula padrão uma tendência à rivalidade, balanço de poder e alianças entre as principais potências da região. Assim, é possível imaginar que ao longo do tempo os CRS passem por transformações, tanto no grau, como no modo em que a interação em matéria de segurança e defesa se dá. Edward Kolodziej (1995, p. 327) explora seis formas possíveis de integração em CRS: (i) Equilíbrio de Poder; (ii) Esferas de Influência; (iii) Concerto de Estados; (iv) Comunidade Pluralista de Segurança; (v) Hegemonia Consensual e; (vi) Comunidade Amalgamada de Segurança ou simplesmente Comunidade de Segurança. Entre as formas, entendidas como tipos ideais, há momentos de transição que indicam o aumento ou diminuição da integração. Logo, um Complexo em “Equilíbrio de Poder” representa a relação em que há menos elementos de integração, enquanto que a “Comunidade de Segurança” é caracterizada pela “integração máxima, na qual confiança e expectativa plenas de resolução pacífica de possíveis conflitos prevalecem na relação entre os atores envolvidos” (BECARD; OLIVEIRA, 2010, p. 8). Em suma, Comunidade de Segurança é a condição existente entre um conjunto de países vinculados por um sentido de comunidade, na qual a possibilidade do conflito entre eles tenha sido suprimida (VAZ, 2012, p. 4).

<sup>10</sup> Criado no final de 2008, o CDS iniciou seu funcionamento em janeiro de 2009 como órgão consultivo, cooperativo e de coordenação em matéria de defesa. Para sistematizar sua proposta, em 2009 foi assinada a Declaração de Santiago, que descrevia o Plano de Ação do Conselho para o ano. Dentre os tópicos, estão a construção de uma zona de paz e cooperação na região, bem como o estabelecimento de uma agenda ampla para a construção comum da identidade sul-americana de defesa. Para além disso, a Declaração divide as ações em quatro eixos temáticos: Políticas de Defesa; Cooperação Militar; Ações Humanitárias e Operações de Paz; Indústria e Tecnologia de Defesa; e Formação e Capacitação.

Programa Antártico Brasileiro (PROANTAR), visam à ampliação da presença brasileira no entorno estratégico do Atlântico Sul.

Dessa forma, é possível visualizar os interesses brasileiros conforme o que se segue. Inicialmente, o reconhecimento do Atlântico Sul como zona de paz e cooperação; o estabelecimento de políticas de defesa com os países de interesse estratégico do Atlântico Sul; o fortalecimento dos poderes naval e marítimo brasileiros, de forma a dar segurança às linhas de comunicação marítimas e às linhas de comunicação de navegação aéreas; a segurança e defesa dos campos das plataformas de exploração de petróleo e a segurança e defesa da Plataforma Continental Estendida, a nossa Amazônia Azul.

Trecho do discurso de posse do Ministro Celso Amorim no Ministério da Defesa, em 08 de agosto de 2011: “Atentos ao ecumenismo que caracteriza a inserção internacional do Brasil contemporâneo, devemos valorizar o Conselho de Defesa Sul-Americano e intensificar a cooperação entre os países da região. Pretendo também atribuir especial ênfase ao relacionamento de defesa com os países africanos. Juntamente com o Itamaraty, fortaleceremos a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul. Buscaremos assegurar que o Atlântico Sul seja uma área livre de armas de destruição em massa, em particular de armas nucleares”. (AMORIM, 2016)

Para além de seu entorno estratégico, o País acompanha as mudanças e as variações do cenário político e econômico internacional e não deixa de explorar o potencial de novas associações, tais como as que mantêm com os demais membros do BRICS (Rússia, Índia, China e África do Sul).

Ao estabelecer, objetivamente, a América do Sul, o Atlântico Sul, os países lindeiros da África e a Antártica como componentes do entorno estratégico brasileiro, a PND propõe ao País uma meta desafiadora no que tange as ações afetas à defesa. Não obstante os esforços no campo diplomático, com destaque para as relações cooperativas na área de defesa e segurança, as demandas estratégicas para o cumprimento dos eventuais objetivos a serem traçados para o estabelecimento de um ambiente seguro e estável para o aludido entorno são complexas.

Assim, no intuito de instigar e provocar a reflexão dos leitores deste artigo e visando ao entendimento da complexidade do tema, serão elencados os seguintes questionamentos acerca do exposto nesta seção: embora o entorno estratégico definido pela PND esteja geopoliticamente coerente com a estatura esperada para um país com

as dimensões e potencialidades do Brasil, poderá o Estado, de forma efetiva, desenvolver ações estratégicas – como cooperação internacional – que atendam às demandas decorrentes do posicionamento do País? Ao mencionar a região caribenha, os países lindeiros da costa oeste do continente africano e os países integrantes da CPLP, o Brasil estaria avocando para si, mesmo que indiretamente, um posicionamento de “país com interesses fora de seu ambiente regional” – América do Sul – e, portanto, disposto a “projetar poder” para fora do subcontinente? Considerando os custos políticos e econômicos dessa empreitada, teria o Brasil condições de arcar com os compromissos decorrentes, seja no campo diplomático, seja no campo militar? No que tange, especificamente, às relações internacionais, estaria o Brasil realmente disposto a assumir posições que, eventualmente, venham a se contrapor às demais nações que detém interesses nas áreas abrangidas pelo entorno estratégico brasileiro, dentre estas os Estados Unidos da América (EUA), país geograficamente mais comprometido com o Caribe, por exemplo? Considerando que os anos mais recentes tenham agregado desgaste à imagem do Brasil no exterior, teria o País força e credibilidade para assumir compromissos internacionais compatíveis com os objetivos e as ações estratégicas decorrentes da delimitação de seu entorno estratégico? Qual seria a real percepção dos países situados no entorno estratégico brasileiro acerca do nosso País, considerando os acordos de cooperação internacional firmados na área de defesa? Quais seriam as possibilidades e os principais desafios para o Brasil, no século XXI, no que tange a cooperação internacional na área de defesa dentro do seu entorno estratégico? No espectro da América do Sul, estaria a cooperação em defesa contribuindo para a potencialização de um eventual processo de integração regional na área de defesa?

### **Diplomacia de Defesa e cooperação no entorno estratégico brasileiro**

Hedley Bull, importante autor e pesquisador pertencente à Escola Inglesa das Relações Internacionais, define diplomacia como “conduta das relações internacionais entre Estados e outras entidades que atuam na política mundial através de pessoas que são agentes oficiais e que utilizam meios pacíficos” (BULL, 1995). Para Watson (1982), define-se como “o processo de diálogo e negociação pelo qual os Estados, em

um sistema, conduzem suas relações e perseguem seus objetivos utilizando meios que não a guerra”.

A diplomacia se constitui e se institucionaliza pelas práticas sociais, crenças e normas que são reproduzidas, no tempo e no espaço, pelos agentes oficiais acima mencionados. Essas práticas também tiveram, e continuam a ter, uma dimensão militar com um papel importante na sociedade internacional, pois, muitas vezes, o acordo, a acomodação, a cooperação ou o conflito podem ser afetados pelas instituições militares ou exigir o seu uso. Muitas delas estão relacionadas com o emprego da força e são estudadas por várias abordagens teóricas (SILVA, 2015, p. 184).

Em seu artigo “A Diplomacia de Defesa na Política Internacional” (Revista da Escola de Guerra Naval, v. 21, n. 2, 2015), Antonio Ruy de Almeida Silva destaca a dimensão não coercitiva do emprego do estamento militar como significativa, relacionando a cooperação como um dos vetores da chamada Diplomacia de Defesa:

Apesar da importância da dimensão coercitiva, os recursos militares tangíveis e intangíveis são, normalmente, muito mais usados na dimensão não coercitiva, em diversas atividades, tais como a designação de adidos militares, os contatos, exercícios, mecanismos e acordos bilaterais e multilaterais entre Forças Armadas ou ministérios da Defesa, a cooperação no âmbito do ensino e do treinamento, inclusive para as operações de paz, o apoio ao fornecimento de equipamentos e meios militares, o apoio militar à ajuda humanitária, aos desastres naturais e à reconstrução de Estados, especialmente seus sistemas de segurança e defesa. Muitas dessas atividades não coercitivas estão relacionadas com cooperação, mas, no seu conjunto, elas têm um propósito mais amplo, pois se constituem como um modo de manter a conversação na dimensão da defesa entre diferentes comunidades políticas independentes e entre estas e outras entidades que atuam na política internacional. Assim, o reconhecimento da importância do entendimento da dinâmica coercitiva dos instrumentos de força não pode representar o desconhecimento de uma dimensão diplomática que trata das relações não coercitivas no âmbito da defesa nas Relações Internacionais (SILVA, 2015, p. 184).

Ao longo dos anos, a diplomacia tem se tornado mais complexa e abrangente, tendo havido um crescente aumento na participação de diversos atores estatais que produzem e reproduzem práticas consideradas de caráter diplomático. Ao redor do mundo, e no Brasil também, os ministérios da defesa têm sido considerados atores ativos e relevantes da diplomacia, mesmo sob olhares críticos dos ministérios das

relações exteriores. Dessa forma, alguns autores passaram a tratar das práticas diplomáticas no âmbito da Defesa, focando nos seus aspectos de cooperação ou de ajuda para incrementar a segurança de outros Estados, como uma ferramenta da política externa e de segurança.

Assim, a Diplomacia de Defesa é o conjunto de práticas sociais específicas de agentes oficiais, para construir e reproduzir as relações não coercitivas no âmbito da Defesa entre os Estados e outras entidades com status na política internacional. Da mesma forma, ministérios da defesa e as Forças Armadas possuem um papel primordial nesse tipo de diplomacia, pois as suas ações se desenvolvem no campo dos recursos tangíveis e intangíveis da estrutura de defesa dos Estados. Os principais agentes oficiais são, portanto, os civis e militares no âmbito da Defesa. [...] A diplomacia de defesa envolve um conjunto de aspectos e tarefas não relacionados especificamente com questões técnico-militares ou específicas das Forças Armadas, tratando de temas políticos estratégicos e, muitas vezes, daqueles relacionados com a ajuda humanitária e ao desenvolvimento. Assim sendo, a diplomacia de defesa incorpora, também, uma dimensão de natureza não essencialmente militar relacionada com a segurança. (SILVA, 2015, p. 191).

As políticas externa e de defesa, como já visto, são complementares e indissociáveis. A manutenção da estabilidade regional e a construção de um ambiente internacional mais cooperativo, de grande interesse para o Brasil, serão favorecidas pela ação conjunta do MD e do MRE. Desde 2010, o Ministério da Defesa mantém um Acordo de Cooperação Técnica na área de Defesa com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), o que tem facilitado o desenvolvimento de parcerias e acordos estratégicos nesse setor.

A ABC é o órgão encarregado de negociar, coordenar, implementar e acompanhar a execução dos programas de cooperação técnica entre o Brasil e outros países ou organismos internacionais. Integrando a estrutura do MRE, a agência operacionaliza a política de cooperação técnica brasileira segundo a orientação e as diretrizes dele emanadas (ABC, 2004). Nesse contexto, a ABC, em parceria com o Ministério da Defesa, tem apoiado a oferta de vagas para militares da América Latina e da África em diversos cursos no âmbito da Defesa, objetivando o fortalecimento das relações bilaterais através de cooperação técnica e intercâmbio de experiências. Tais treinamentos são destinados aos oficiais e suboficiais das Forças Armadas,

transferindo aos militares estrangeiros a experiência brasileira e conhecimentos específicos (ABC, 2015).

O Brasil desenvolve parcerias estratégicas com nações de todos os continentes, sendo que, com algumas delas, em diferentes áreas de atuação da Defesa. As atividades abrangem desde o intercâmbio entre escolas militares, passando pela indústria de defesa, estendendo-se até discussões importantes sobre segurança internacional, permeando um amplo leque de temas de interesse.

Por meio de parceira com a ABC, diversas ações de cooperação têm sido empreendidas. Visando a contextualizar o mencionado, apenas como exemplo, o Exército Brasileiro viabiliza cursos de treinamento regulares para militares latino-americanos e africanos. Nesses cursos, oficiais e suboficiais de nações amigas recebem conhecimentos específicos da experiência militar brasileira. No âmbito da Marinha, uma iniciativa de destaque é o apoio na formação da Marinha de Guerra da Namíbia, onde militares africanos são treinados pela Força Naval. Já a Força Aérea Brasileira mantém há mais de três décadas, com o Paraguai, sua mais antiga missão cooperativa no exterior: a Missão Técnica Aeronáutica Brasileira, instalada em 1982.

Em razão do mencionado acordo de 2010, foi possível expandir a atuação do MRE, aprimorando a capacidade da agência em coordenar a análise, a aprovação e a execução das iniciativas no setor de Defesa. Cita-se, por exemplo, o financiamento para a América Latina, executado em 2013, de vinte cursos de capacitação, em sua maioria realizados pelo Exército Brasileiro (ABC, 2015). Fica evidente, portanto, a importância da colaboração entre instituições brasileiras para a efetividade da cooperação internacional do Brasil. Ademais, os projetos de cooperação firmados pela ABC, sejam do setor de Defesa ou não, em sua maioria, têm como parceiros países da América Latina e da costa ocidental da África, devido à percepção de entorno estratégico brasileiro.

Com relação à cooperação na indústria de defesa, o CDS visa ampliar a autonomia da região quanto às fontes externas de fornecimento de equipamentos militares e de tecnologia, diante da crescente distância tecnológica que separa a América do Sul dos países mais avançados. A própria END indica o CDS como essencial para o aumento da escala do mercado regional, de modo a compensar os

investimentos no setor e propiciar maior autonomia estratégica por meio da integração das indústrias de defesa da América do Sul (MATOS, 2016).

Atualmente, seguem em curso parcerias do Brasil com países sul-americanos no setor de defesa, tais como a participação da Argentina no desenvolvimento do satélite Sabiá-Mar, da Plataforma Multi-Missão e do KC-390, entre outras. Entretanto, a irregularidade do aporte financeiro necessário para a consecução dos projetos ligados à cooperação no âmbito da indústria de defesa na América do Sul é fator limitador para a consecução positiva destes. Falta orçamento.

O MD, por intermédio de suas estruturas voltadas para as atividades internacionais, desenvolve uma série de atividades ligadas à cooperação, com o objetivo de formar e /ou fortalecer parcerias para o desenvolvimento conjunto de temas de interesse da Defesa e das Forças Armadas, priorizando o desenvolvimento em ciência e tecnologia de Defesa, o fomento à indústria de Defesa, projetos conjuntos e intercâmbio de experiências. Na sua maioria, tais atividades se desenvolvem no contexto bilateral.

Visando a fornecer uma breve noção do volume da agenda da Seção de Cooperação Internacional, estrutura vinculada à Subchefia de Assuntos Internacionais da CAE/EMCFA/MD, apenas no que tange às atividades de cooperação internacional em Defesa realizadas no 1º semestre de 2016, foram elencados por este autor alguns eventos daquela Seção, os quais se encontram listados no anexo A deste artigo.

Atualmente, o Brasil tem mecanismos de cooperação em Defesa com 47 países, a saber: Portugal, Rússia, Reino Unido, República Dominicana, República Tcheca, Suécia, Suriname, Senegal, Sérvia, São Tomé e Príncipe, Timor-Leste, Turquia, Ucrânia, Uruguai, Venezuela, Espanha, França, Guatemala, Guiana, Guiné-Bissau, Guiné Equatorial, Honduras, Holanda, Índia, Itália, Moçambique, Namíbia, Nigéria, Paraguai, Peru, Polônia, África do Sul, Alemanha, Angola, Arábia Saudita, Argentina, Bolívia, Benin, Cabo Verde, Chile, China, Colômbia, Coréia, El Salvador, Equador, EUA e Eslováquia.

O MRE considera a cooperação internacional importante elemento dentro de uma estratégia para o desenvolvimento. Com base nessa premissa, o Brasil participou e continua a participar, ativamente, dos debates em torno do tema cooperação internacional. Representantes brasileiros estiveram presentes às principais

conferências multilaterais, em especial no âmbito das Nações Unidas, em que se definiu e formalizou seu conceito. Desse modo, o Itamaraty assimilaria as principais teorias sobre cooperação, tanto em seu aspecto recipiendário, bilateral e multilateral, quanto prestatário a países em desenvolvimento.

Tendo em vista os padrões de interdependência dos problemas de segurança regional, é lícito ressaltar as crescentes demandas por cooperação. Nesse sentido, tornam-se relevantes as teorias que versam sobre a cooperação e regimes internacionais. O MD adota a seguinte definição para cooperação internacional: “é o mecanismo pelo qual a instituição promove o intercâmbio de experiências bem-sucedidas e de conhecimento técnico, científico, tecnológico e cultural, e de recursos físicos/financeiros, mediante a implementação de programas e projetos com outros países ou organismos internacionais”.

Nesse sentido, as discussões sobre segurança não se limitam apenas à esfera estratégico-militar. Os processos transnacionais têm ganhado cada vez mais relevância no cenário das relações internacionais, o que tem levado a uma maior discussão sobre a responsabilidade compartilhada e iniciativas de integração na área de segurança e defesa, cuja sedimentação do caminho rumo à materialização passa pela cooperação.

[...] Um discurso brasileiro de natureza dissuasória não se enquadra no contexto dessa política de integração regional. As diferenças de recursos de poder entre o Brasil e seus vizinhos conferem ao país uma natural capacidade dissuasória, o que lhe possibilita optar por abrir mão da explicitação direta de seu poder e investir em uma agenda de cooperação. [...] A inserção internacional do Brasil torna o seu pensamento de defesa mais complexo, pois a formulação desse pensamento depara-se com a presença, simultânea, de fatores do subsistema sul-americano e do sistema internacional. Do subsistema sul-americano, o fator processo de integração regional é o de maior relevância, o que permite que a perspectiva liberal-institucionalista domine o discurso de defesa. Isso se reflete na valorização de ações cooperativas, forma de fortalecer o processo em curso. Do sistema internacional, o fator autonomia na política externa leva à adoção de uma perspectiva neorrealista, o que nos faz refletir sobre a urgência de revitalizar os sistemas operacionais de defesa e de criar novas capacidades dissuasórias, não somente para que o país possa “dizer não quando tiver que dizer não”, mas, também, para conferir-lhe maior prestígio no campo da paz e segurança internacionais. (LARABURU, 2012)

## Conclusão

Desde o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, quando foi criado o Ministério da Defesa (1999) e, pouco antes, quando foi editada a primeira versão da Política de Defesa Nacional (1996), é possível assinalar algumas iniciativas assertivas que buscam reverter as trajetórias institucionais paralelas que, tradicionalmente, marcam a atuação da diplomacia e da defesa no Brasil. Muito embora a retrospectiva histórica não aponte para uma integração operativa vibrante, as últimas décadas têm sido caracterizadas por um movimento de aproximação e de alinhamento que merece ser celebrado.

A desejável e necessária sinergia entre as supracitadas burocracias, marcadamente caracterizadas como atividades de Estado, perpassa as iniciativas institucionais de aproximação, devendo materializar-se pelo debate perene e construtivo em torno dos temas centrais da política exterior do Brasil que, marcadamente, estejam alinhados com os objetivos estratégicos de mais alto nível do País e, sobretudo, com a defesa dos interesses nacionais. Nesse contexto, a definição clara de uma “grande estratégia” para o Brasil, que contemple a perfeita articulação entre os dois mais importantes atores estatais que atuam no plano internacional, se faz fundamental para a superação definitiva de um marco histórico de atuação baseado, na maioria das vezes, em lógicas próprias.

O Brasil, por intermédio de sua política exterior, tem se posicionado internacionalmente com base em princípios bem definidos e a favor daquilo que é chamado de “democratização das relações internacionais”. A diplomacia brasileira tem-se empenhado em criar uma agenda positiva no relacionamento internacional do País e a cooperação vem sendo um campo em expansão da política externa nos últimos anos. Sobressai, nesse âmbito, a cooperação prestada pelo Brasil a países em desenvolvimento, com destaque para aqueles situados no seu entorno estratégico, área definida na PND como prioritária para a defesa dos interesses estratégicos brasileiros.

Muito embora o Brasil não disponha de poder para capitanejar liderança no encaminhamento de questões e crises globais, o País tem buscado, por intermédio de uma política externa ativa e atuante, a projeção de seus interesses por intermédio do emprego de seu *soft power*. O grande esforço da PEB nos últimos anos vem sendo, portanto, o de situar o País nas situações emergentes e encontrar nichos de

oportunidades para a defesa de seus interesses e para a consecução de seus objetivos estratégicos.

Nesse contexto, emerge a importância da diplomacia de defesa e, no seio da sua aplicação, da cooperação internacional. A relevância da atividade cooperativa em defesa está explicitada nos documentos norteadores da política brasileira desta área – PND, END e LBDN –, caracterizando o alinhamento desta com a PEB e, por conseguinte, credenciando-a como eficaz ferramenta de política externa.

## **BIBLIOGRAFIA**

Agência Brasileira de Cooperação (ABC). **Cooperação na área da defesa.** 2015. Disponível em: <<http://www.abc.gov.br/imprensa/mostrar/noticia/499>>. Acesso em: 05 ago. 2016.

ALSINA JR., João Paulo Soares. **O poder militar como instrumento da política externa brasileira contemporânea.** Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 52, n. 2, 2009.

\_\_\_\_\_. **A esfinge e o tridente: Rio Branco, grande estratégia e o programa de reaparelhamento naval (1904-1910) na Primeira República.** Dissertação de doutorado em Relações Internacionais, Brasília: Universidade de Brasília, 2014, 431 p.

AMORIM, Celso. **A grande estratégia do Brasil: discursos, artigos e entrevistas da gestão no ministério da defesa (2011-2014).** Brasília: FUNAG; [São Paulo] : Unesp, 2016.

\_\_\_\_\_. **A política externa brasileira no governo do Presidente Lula (2003-2010): uma visão geral.** Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 53, n. spe, 2010.

ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações.** Brasília/IPRI, 2002.

**Boletim de Economia e Política Internacional/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.** Diretoria de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais – n.11(jul/set. 2012). Brasília: IPEA, 2012.

BRASIL. Ministério da Defesa. **Estratégia Nacional de Defesa.** Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. **Livro Branco de Defesa Nacional.** Brasília, 2012.

\_\_\_\_\_. **Política Nacional de Defesa.** Brasília, 2012.

BULL, Hedley. **The anarchical society: a study of order in world politics.** 2.ed. New York: Columbia University Press, 1995.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros.** São Paulo: Saraiva, 2008.

\_\_\_\_\_. **Relações Internacionais da América Latina: de 1930 aos nossos dias.** Brasília: IBRI, 2001.

\_\_\_\_\_. **Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas.** São Paulo : Saraiva : IBRI, 2013.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil.** São Paulo: Ática, 1992.

COSTA VAZ, Alcides. **Perspectivas sobre a estabilidade no entorno estratégico brasileiro: desafios e implicações para o Exército Brasileiro.** Revista Artigos Estratégicos, Centro de Estudos Estratégicos do Exército, Brasília, v.1, n.1, p.7-24.

DOUGHERY, James; PFALTGRAFF, Robert. Teoria da Cooperação e Integração Internacional. In: DOUGHERY, James; PFALTGRAFF, Robert. **Relações Internacionais: as teorias em confronto.** Lisboa: Gradiva, 2003. p. 642-701.

FUCCILLE, Luís Alexandre. **Democracia e questão militar: a criação do Ministério da Defesa no Brasil.** São Paulo: UNICAMP, 2006.

GONÇALVES, Fernanda Cristina Nanci Izidro. **Cooperação Sul-Sul e política externa: um estudo sobre a participação de atores sociais.** (Dissertação de Mestrado) Instituto de Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

HART, Liddell. **Strategy.** New York, NY: Faber & Faber, 2ed., 1967.

HAAS, E. **Beyond the Nation-State: functionalism and international organization.** Stanford: Stanford University Press, 1964.

HERZ, Monica. **Concepts of security in South America, International Peacekeeping**, v.17, n. 5, p.598-612, 2010.

\_\_\_\_\_. Brazil, Major Power in the Making?. In: VOLGY, Thomas J.; CORBETTA, Renato; GRANT, Keith; BAIRD, Ryan G. (eds); **Major Powers and the Quest for Status in International Politics: Global and regional Perspectives**, New York, 2011, p. 159-180.

JATOBÁ, Daniel; LESSA, Antônio Carlos, OLIVEIRA, Henrique A. (Coords.). **Teoria das Relações Internacionais**. São Paulo: Saraiva, 2013.

JOBIM, Nelson A.; ETCHEGOYEN, Sergio W., ALSINA, João Paulo (Orgs.). **Segurança internacional: perspectivas brasileiras**. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

KEOHANE, Robert. **After hegemony: cooperation and discord in world political economy**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984.

LARABURU, Paulo Roberto. **Reflexos da inserção internacional do Brasil sobre seu pensamento estratégico de defesa**.

LAZZARI, Paula. **A política brasileira de segurança internacional no governo Luis Inácio Lula da Silva**. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

LEITE, Iara Costa. **Cooperação Sul-Sul: conceito, história e marcos interpretativos**. Observatório On-Line, IESP/UERJ, v.7, n.3, mar. 2012.

LESSA, Antônio Carlos. **Parcerias estratégicas do Brasil: um balanço da era Lula (2003 - 2010)**. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 53, n. spe, p. 115-131, 2010.

LIMA, Maria Regina Soares. **Diplomacia, defesa e a definição política dos objetivos internacionais: o caso brasileiro**. Artigo publicado no livro Segurança Internacional: perspectivas brasileiras, p. 401-408. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

MATOS, Patrícia de Oliveira. **Cooperação regional em defesa: as limitações do orçamento militar na América do Sul (2000-2015)**. Artigo publicado nos anais do IX ENABED. Florianópolis, 2016.

MITRANY, David; **A working peace system**, 4<sup>a</sup> edição, Londres, National Peace Council, 1946.

NYE, Joseph Samuel Jr.; **Soft power, Foreign Policy**, n.80, p. 153-171, 1990.

PADULA, Raphael. **A disputa pela agenda de segurança regional e o conselho de defesa sul-americano**. Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 221-262, jul./dez. 2015.

PAIVA, Ana Luiza Bravo; CASTELO BRANCO, Juliana Foguel. **A arquitetura institucional de defesa e o processo de formulação das políticas de segurança nacional: por uma abordagem neoinstancialista.** Artigo publicado nos anais do IX ENABED. Florianópolis, 2016.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **Introdução às Relações Internacionais: temas, atores e visões.** Rio de Janeiro: Vozes. 2004.

SANTOS, Denise Zaiden. **Diplomacia e as Forças Armadas: Percepções de Ameaças no Entorno Andino-Amazônico.** Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Brasília, 2009.

SILVA, Antonio Ruy de Almeida. **A diplomacia de defesa na política internacional.** Revista da Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 179-202, jul./dez. 2015.

VALLER FILHO, Wladimir. **O Brasil e a crise haitiana: a Cooperação Técnica como Instrumento de Solidariedade e de Ação Diplomática.** Brasília: FUNAG, 2007.

WATSON, Adams. **Diplomacy: the dialogue between states.** London: Methuen, 1982.

Anexo A – Lista de eventos com a participação de representantes da Chefia de Assuntos Estratégicos/EMCFA/MD, referente ao 1º semestre de 2016

**- III GTBD Brasil-Suécia**

A III Grupo de Trabalho Bilateral Conjunto Brasil-Suécia, ocorrido no dia 15 de fevereiro, na cidade de Brasília (MD).

**- XXX RSPAD - CPLP**

A XXX Reunião dos Secretariado Permanente para Assuntos de Defesa da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, ocorrida na cidade de Lisboa - Portugal, entre os dias 8 e 9 de março.

**- 1º Diálogo Brasil - Alemanha**

1º Diálogo Brasil – Alemanha sobre Operações de Paz e Perspectivas, realizado em Brasília, no Comando Militar do Planalto, entre os dias 15 e 16 de março.

**- XXXIII RCBE (Videoconferência)**

Videoconferência da Reunião de Consultas Brasil-Estados Unidos e Subgrupo Ciência, Tecnologia e Logística, ocorrida no dia 22 de março, nas instalações do Ministério da Defesa.

**- VI RCED Brasil - Portugal**

A VI Reunião de Cooperação Estratégica de Defesa Brasil – Portugal, realizada em Lisboa - Portugal, nos dias 13 a 14 de abril.

**- XI RCBC**

XI Reunião de Conversações Brasil – Colômbia, realizada na cidade de Bogotá - Colômbia, entre os dias 19 a 23 de abril.

**- XVIII RCEM - CPLP**

A XVIII Reunião dos Chefes de Estados-Maiores da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, ocorrida na cidade de Maputo - Moçambique, entre os dias 27 e 29 de abril.

**- XIII REMDBF**

A XIII Reunião de Estado-Maior de Defesa Brasil – França, ocorrida na cidade de Paris - França, nos dias 10 e 11 de maio.

**- VIII RDPDN - CPLP**

A VIII Reunião de Diretores de Política de Defesa Nacional da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, ocorrida na cidade de Dili – Timor Leste, no dia 18 de maio.

**- XVII RMDN - CPLP**

A XVII Reunião de Ministros de Defesa Nacional da CPLP, ocorrida na cidade de Dili – Timor Leste, no dia 19 de maio.

**- VIII GTBD Brasil - Chile**

A VIII Reunião do Grupo de Trabalho Bilateral de Defesa Brasil – Chile, realizada na cidade de Santiago do Chile, entre os dias 6 e 9 de junho.

**- XXXIII RCBE**

A XXXIII Reunião de Consultas entre Estados-Maiores Conjuntos das Forças Armadas do Brasil e dos Estados Unidos da América, ocorrida no dia 14 de junho, nas instalações do Ministério da Defesa, em Brasília.