

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS**  
**ESPECIALIZAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL NA FORMAÇÃO DE PILOTOS MILITARES  
DA FAB: VINCULAÇÃO ENTRE POLÍTICA EXTERNA E POLÍTICA DE DEFESA**

**Ana Carolina Licnerski Nogueira Leles**

**2019**

## Introdução

O Curso de Formação de Oficiais Aviadores da Aeronáutica (CFOAV) é ministrado na Academia da Força Aérea (AFA), localizada em Pirassununga, a 210 km da capital paulista. É desenvolvido com base em um currículo composto por instruções do Campo Geral (Científico), do Campo Técnico-Especializado e do Campo Militar, contemplando as seguintes áreas do conhecimento: Ciências Exatas e da Terra, Ciências Humanas, Ciências Sociais Aplicadas, Engenharias, Linguística, Letras e Artes, Ciências da Saúde, Ciências Aeronáuticas, Ciências Militares e Engenharia Aeroespacial (Brasil, 2014).

Para serem matriculados, os candidatos ao CFOAV são selecionados por concurso, no qual a disputa por uma vaga é tão concorrida quanto à de um curso de medicina em uma universidade pública. Além das provas teóricas, o candidato ainda é submetido a exames físicos, psicológicos e de saúde. O pretendente deve ainda ser “recomendado” à atividade aérea após realizar o Teste de Aptidão para Pilotagem Militar (TAPMIL), no qual é avaliado seu potencial psicomotor para a pilotagem, e suas habilidades cognitivas, como atenção e raciocínio espacial (FAB, 2017).

O CFOAV é um curso superior de graduação, na modalidade bacharelado, realizado em regime de internato, e tem duração de quatro anos. O curso confere a seu concluinte as seguintes graduações: bacharel em Ciências Aeronáuticas, com habilitação em Aviação Militar e bacharel em Administração, com ênfase em Administração Pública (Brasil, 2014). Atualmente, a instrução aérea acontece em duas fases: a instrução básica é realizada no primeiro ano, com a aeronave de treinamento T-25 Universal, onde os cadetes têm em média 50 horas de voo; e a instrução avançada, realizada no quarto ano, na aeronave T-27 Tucano, voando cerca de 100 horas (FAB, 2014).

Sendo uma instituição de reconhecida excelência, a AFA recebe estrangeiros entre os seus alunos desde a sua criação, em 1941, ainda como Escola de Aeronáutica, no Campo dos Afonsos - Rio de Janeiro. Até os dias atuais, a Academia já recebeu mais de 330 cadetes de diferentes nacionalidades (Moury, 2017). O principal objetivo desses intercâmbios é oferecer formação profissional especializada, assim como atividades de instrução e treinamentos militares, além de fortalecer o vínculo, a cooperação militar e o relacionamento entre os países (Fuzisaki, 2018).

Segundo o Livro Branco de Defesa Nacional (Brasil, 2012), as políticas externa e de defesa são complementares e indissociáveis, e é imprescindível, para o alcance dos objetivos internacionais do Brasil, a ação conjunta dos Ministérios da Defesa (MD) e das Relações Exteriores (MRE). O poder militar e a boa articulação entre política externa e política de defesa aumentam a capacidade de barganha e a autonomia do Brasil no cenário internacional (Oliveira et al., 2015).

Nesse contexto, ao observar-se a origem dos cadetes estrangeiros matriculados nos cursos de formação da AFA entre 1990 até os dias atuais, nota-se uma possível tendência de mudança de prioridades no oferecimento do curso às nações amigas. A presença tímida de cadetes africanos em 2005, por exemplo, tornou-se bem mais expressiva dez anos depois. Assim, este trabalho busca pesquisar indícios da vinculação entre a política externa e a política de defesa brasileiras na disponibilidade de vagas para a formação de pilotos militares estrangeiros pela Força Aérea Brasileira.

## Aspectos Teóricos da Cooperação Internacional

Apesar da proximidade geográfica e de evidentes laços histórico-culturais, existem diversas assimetrias entre os países do Sul. No entanto, a maioria dessas nações têm demonstrado, ao longo das últimas décadas, um grande esforço no sentido da cooperação e até mesmo da integração regional. O fato leva à reflexão sobre quais os motivos que levam Estados tão diferentes a cooperarem entre si.

Uma das linhas do internacionalismo liberal, o chamado liberalismo comercial, defende que há uma vinculação direta entre uma maior interdependência econômico-comercial e uma menor disposição para o uso da força. O objetivo principal do liberalismo, como um todo, é argumentar em favor da possibilidade de as relações internacionais se tornarem mais cooperativas e pacíficas, em oposição à ideia realista de que os Estados são naturalmente egoístas e propensos ao conflito, na busca de seus interesses nacionais, sendo, portanto, impossível se evitar a guerra (Jatobá, 2014).

O interesse no fortalecimento das relações econômicas e comerciais entre os países latino-americanos e africanos é bastante óbvio, principalmente levando-se em consideração a possibilidade de uma relação mais horizontal em comparação com as transações realizadas com países desenvolvidos. Há de se destacar também a importância dessas relações para a estabilidade na região. Segundo Cobden, ainda sob o pensamento liberal, o aprofundamento dos laços econômicos desestimula conflitos armados tanto pelos interesses materiais quanto pelos vínculos morais que são estabelecidos nesses relacionamentos (Jatobá, 2014).

Segundo Keohane e Nye (2012), em um sistema de interdependência complexa, atores não governamentais participam diretamente da política e não existe uma hierarquia entre os assuntos da agenda internacional. Nesse sistema, o uso da força poderia ser desastroso para o bem-estar econômico e social daquele determinado país, ou mesmo ser ineficiente, já que costuma ser incerto e ter custos muito elevados ao Estado.

Assim, quanto mais interdependentes sejam dois Estados, maior a probabilidade de que coexistam pacificamente. Isso não exclui totalmente a possibilidade de guerras, tendo em vista que se o conflito em questão tiver relevância decisiva, como a sobrevivência do Estado, por exemplo, o uso da força pode se tornar inevitável.

O sonho de integração da América Latina remonta ao século XIX, logo após as independências, quando Simon Bolívar buscou fomentar o pan-americanismo. Iniciativas de integração dos países da América do Sul também vêm sendo desenvolvidas desde a época do Barão de Rio Branco. Os exemplos mais marcantes são a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em 1991, e da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), em 2008. Já a cooperação com a África é exemplificada pela consolidação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), em 1986, e a realização da Cúpula América do Sul-África (ASA), em 2006.

De acordo com a Conselheira Ana Patrícia Neves Tanaka Abdul-Hak (2013),

*“da perspectiva diplomática, a integração sul-americana é mais do que uma oportunidade: é uma necessidade, um instrumento essencial para a inserção internacional do Brasil, não obstante a progressiva redução de vulnerabilidades nacionais lograda nos últimos trinta anos e o aumento do poder relativo do país no sistema internacional. É, ainda, um instrumento de defesa nacional pois há fatores muito concretos que impõem um engajamento intenso do Brasil com seu entorno geográfico: os 15.791 quilômetros de fronteiras terrestres; a presença expressiva de*

*populações brasileiras nos países vizinhos; a porosidade das fronteiras (tanto as densamente interconectadas no Cone Sul, quanto as relativamente isoladas na Amazônia); a importância da América do Sul como mercado para as exportações nacionais; e a diversificação de investimentos e a crescente inserção de multinacionais brasileiras nos países vizinhos, sobretudo nos setores de energia e engenharia”.*

Na afirmação da diplomata, pode-se observar as três características da interdependência complexa, elencadas por Keohane e Nye (2012): a existência de múltiplos canais que vinculam os países da América do Sul, a ausência de uma hierarquia em sua agenda internacional, e a improbabilidade do uso da força entre os Estados dessa região. A existência de múltiplos canais caracteriza-se pelas transações diretas entre burocratas, organizações não-governamentais ou empresários dos países sul-americanos. O fortalecimento desses canais teria ainda a função de diminuir a fronteira entre políticas externas e internas, uma vez que os agentes privados pressionariam os governos para que assuntos de seus interesses entrasse na pauta internacional.

Outro aspecto teórico interessante, embora bastante controverso, é a ajuda externa – tema trazido pela academia não como distinto à cooperação internacional, mas como relacionado a esta, haja vista a existência frequente de condicionantes políticos para o recebimento da ajuda (Campos; Lima e Gonzalez, 201?). Morgenthau (2003), em sua famosa obra “A Política entre as Nações”, abre uma discussão moral a respeito do que chama de “equalização do padrão de vida ao redor do mundo”, que motivaria a ajuda humanitária. Para o autor, a ajuda se justificaria em função de uma catástrofe repentina, para a qual o país não teria meios para se recuperar, tendo em vista que as diferenças de padrão de vida resultam de um conjunto de fatores naturais, culturais, econômicos e políticos, não sendo possível solucioná-las por meio apenas de uma reforma tecnológica.

Assim, há de se ter cautela ao atrelar as iniciativas de cooperação internacional ao fomento do desenvolvimento. Não há dúvida de que a integração regional é um forte instrumento de defesa nacional, ao fortalecer a proteção das fronteiras brasileiras e promover ações mais eficientes no combate a atividades ilícitas. No entanto, a vinculação entre a cooperação Sul-Sul e o progresso econômico-social pode requerer maiores estudos.

### **Breve histórico da Cooperação Internacional em Defesa entre o Brasil e seu Entorno Estratégico**

O Livro Branco de Defesa Nacional (Brasil, 2012) entende o cenário internacional atual como incerto, considerando o advento de uma ordem multipolar, onde potências tradicionais coexistem com potências emergentes – o que proporciona novas oportunidades e também novos desafios na área da defesa. A agenda contemporânea obriga os Estados a lidarem com novos temas, como proteção à biodiversidade, biopirataria, defesa cibernética, tensões decorrentes de escassez de recursos naturais, entre outros, além de terem de se preparar para os chamados “conflitos do futuro”, caracterizados por origem imprecisa e estruturas de comando difusas.

Nesse contexto, o Brasil vem trabalhando em prol da reforma na governança global, em busca de uma comunidade internacional mais participativa e inclusiva, e da promoção de uma “multipolaridade cooperativa” (Brasil, 2012). A política internacional brasileira prima pela paz e pela segurança mundiais e, principalmente, pelo bem-estar da humanidade, atuando conforme os princípios estabelecidos no art. 4º da Constituição Federal: independência nacional, prevalência dos direitos humanos, autodeterminação dos povos, não intervenção, igualdade entre os Estados, defesa da paz, solução pacífica dos conflitos, repúdio ao terrorismo e ao

racismo, cooperação entre os povos para o progresso da humanidade e concessão de asilo político (Brasil, 1988).

Isso sem esquecer de seus interesses nacionais. A Política Nacional de Defesa (PND) pressupõe que a defesa do País é inseparável do seu desenvolvimento, apontando como principal desafio a inserção positiva do Brasil no mercado mundial, ao mesmo tempo que promove o crescimento e a justiça social. E para o alcance desse objetivo, aponta como meta fundamental a integração entre países em desenvolvimento (Brasil, 2012).

Apesar de sua tradicional postura multilateralista, o Brasil prioriza as relações com seu entorno geopolítico imediato, o que chama de “entorno estratégico”, formado pela América do Sul, o Atlântico Sul e a costa ocidental da África. A PND inclui nesse entorno também o continente antártico e o mar do Caribe (Brasil, 2012)

. Segundo o pronunciamento do então Ministro da Defesa, Raul Jungmann, em setembro de 2016,

*“o Brasil visualiza esse entorno estratégico como um espaço de soma positiva, como um jogo em que todos ganham, no qual a perda de um é a perda de todos em seu conjunto. [...] Nosso entorno geográfico é um polo de poder, que queremos constituir como uma área de paz, desenvolvimento e cooperação, uma zona de estabilidade político-estratégica, sem ingerências externas, em um mundo instável”* (Nunes, 2017).

A prioridade dada ao entorno estratégico brasileiro pode ser constatada no Livro Branco de Defesa Nacional, na afirmação de que

*“para ampliar a projeção do País no contexto mundial e reafirmar seu compromisso com a defesa da paz e com a cooperação entre os povos, o Brasil promove ações que se destinam a: [...] intensificar o intercâmbio com as Forças Armadas de outras nações, particularmente com as da América do Sul e da costa ocidental da África, e reforçar laços com outros países que interagem em fóruns de concertação como o IBAS e o BRICS, além de parcerias tradicionais”* (Brasil, 2012).

A América do Sul é considerada uma área de cooperação natural do Brasil. Nas palavras do Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Celso Amorim, por ocasião da II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional,

*“reconhecemos que o destino do Brasil está ligado a seus vizinhos da América do Sul. A vertente regional é vital para nós. A integração sul-americana é e continuará a ser uma prioridade do Governo brasileiro. O aprofundamento do Mercosul e a consolidação da União Sul-Americana de Nações são parte desse processo. Uma política pró-integração corresponde ao interesse nacional de longo prazo”* (Itamaraty, 2007).

O Brasil reconhece no estreitamento das relações com seus vizinhos sul-americanos um elemento essencial para o desenvolvimento socioeconômico e para a preservação da paz na região, além de fortalecer a capacidade de atuação e negociação dos governos no cenário internacional. A estabilidade regional afeta diretamente a segurança do país e é, portanto, um objetivo nacional – o quarto objetivo nacional de defesa (Brasil, 2012). Todos esses fatores impulsionam o Brasil a ampliar a cooperação com os países da América do Sul também na área militar, promovendo uma integração em defesa capaz de dissuadir ingerências externas e reforçar seu poder de negociação em fóruns internacionais.

A partir de 2007, passou-se a incluir questões globais na agenda de política de segurança e defesa, como a negociação do programa nuclear iraniano e o maior engajamento em missões de paz da ONU, cedendo tropas em SUEZ (UNEF), Angola (UNAVEM), Moçambique

(ONUMOZ), Timor-Leste (UNTAET/UNMISSET), Haiti (MINUSTAH) e, mais recentemente, no Líbano (UNIFIL). Para a MINUSTAH, o Brasil forneceu mais de 2 mil militares, o maior contingente entre os 15 países participantes, e deteve o comando dessa Força de Paz, sendo bastante exitoso e elogiado (Nunes, 2017). Tanto que a PND traz como orientação expressa o preparo das Forças Armadas para desempenhar responsabilidades crescentes em ações humanitárias e missões de paz promovidas por organismos multilaterais (Brasil, 2012).

Em contrapartida, as relações na América do Sul também deixaram de se pautar apenas em assunto econômicos e comerciais. Um importante marco nesse sentido foi a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), em dezembro de 2008, cujos objetivos são a consolidação da América do Sul como uma zona de paz, base para a estabilidade democrática e o desenvolvimento integral dos povos; a construção de uma identidade sul-americana de defesa; e a geração de consensos para fortalecer a cooperação regional em matéria de defesa. Ressalta-se, ainda, outros fóruns regionais e sub-regionais sobre defesa na região: encontros de Chefes de Estados-Maiores e de Comandantes de Forças Armadas; a Junta Interamericana de Defesa; a Comissão de Segurança Hemisférica; a Conferência de Ministros de Defesa das Américas; a Conferência dos Exércitos Americanos; a Conferência Naval Interamericana; e o Sistema de Cooperação entre as Forças Aéreas Americanas (Brasil, 2012).

Com o fim da Guerra Fria, as relações com países costeiros do Atlântico Sul passaram a ganhar maior relevância. Isso se deve, principalmente, a três fatores: a crise global, que tornou os recursos de cooperação dos países do Norte mais escassos, levando o Brasil a diversificar suas parcerias; a contestação da liderança regional brasileira por parte de seus vizinhos, que estimulou o Brasil a buscar apoio em outros países para seus anseios políticos internacionais; e o aumento da notoriedade dos recursos do Atlântico Sul (Abdenur e Souza Neto, 2014).

O oceano Atlântico é de vital importância para o comércio mundial. Entre o Atlântico e o Pacífico, ele proporciona uma passagem alternativa ao Canal do Panamá para os navios de grande porte. Entre o Atlântico e o Índico, a rota do Cabo da Boa Esperança oferece uma alternativa ao Canal de Suez, além de ser o melhor acesso marítimo à Antártida (Brasil, 2012). Há também uma grande preocupação com a proteção dos vastos recursos naturais encontrados no oceano, como as reservas de petróleo descobertas na costa brasileira e no Golfo da Guiné, e sua vasta biodiversidade, além de preocupações com o combate a atividades ilícitas na região, como o tráfico de drogas e pessoas e a pirataria.

A cooperação Sul-Sul pauta-se nos laços histórico-culturais transatlânticos – sobretudo para os países lusófonos da África, que chegam a receber 70% da cooperação brasileira concedida ao continente – e na horizontalidade das relações, em contraste com as visíveis assimetrias identificadas nas relações Norte-Sul. No entanto, a política externa brasileira utiliza-se da cooperação para projetar sua influência internacional, criar novas oportunidades econômicas e fortalecer a segurança nacional, além de obter apoio aos seus projetos de reforma da governança global, como a conquista de um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (Abdenur e Souza Neto, 2014).

Nesse contexto, desde 2003 foram assinados diversos acordos de cooperação na área da defesa com países africanos, além de terem sido enviadas mais de 24 missões de treinamento militar para aquele continente. A cooperação naval com a Namíbia tem sido apontada pelo MRE como um dos principais exemplos de cooperação Sul-Sul brasileira em defesa. O Brasil foi um dos maiores responsáveis pela criação da Marinha da Namíbia, atuando na formação de pessoal e provendo embarcações produzidas no Brasil para a estruturação de sua frota, o que beneficia a indústria nacional (Oliveira et al., 2015).

Outro exemplo é a África do Sul, com a qual o Brasil firmou uma parceria estratégica para estimular a cooperação e o intercâmbio de experiências na área da defesa, lançando, em 2006, o projeto do míssil A-Darter, com investimentos dos dois países. O Brasil assinou, ainda, acordos de cooperação em defesa com a Nigéria, com ênfase no desenvolvimento de projetos navais conjuntos, com a Guiné Equatorial, para o fornecimento de treinamento militar e a realização de exercícios militares conjuntos, com Cabo Verde, com ênfase em operações de busca e salvamento e segurança marítima, e com Angola, cujo principal interesse é o auxílio para o desenvolvimento de sua própria indústria nacional de defesa (Abdenur e Souza Neto, 2014).

Seja com os vizinhos sul-americanos ou com os países da África, verifica-se que é na educação onde surgem as melhores perspectivas de cooperação. A educação militar mostra-se uma grande oportunidade para o aprofundamento de laços já existentes com as nações amigas, ao passo que promove a interação institucional e pessoal, e é capaz de gerar vínculos permanentes entre os Estados (Nunes, 2017). Um militar estrangeiro selecionado para obter uma capacitação no Brasil muito provavelmente possui destaque na Força de origem e a confiança de seus superiores para representar o país, sendo esperado um cargo relevante para o militar futuramente, o que facilitaria a interação entre o Comando militar estrangeiro e o brasileiro.

Tais oportunidades se refletem na realização do Curso Avançado de Defesa Sul-Americano (CAD-Sul), ministrado pela Escola Superior de Guerra (ESG) desde 2012, e do I Seminário Zopacas – Segurança e Vigilância do Tráfego Marítimo, ocorrido em 2013, que certamente contribuem para a compreensão dos principais desafios de segurança da região e a integração da base industrial de defesa, possibilitando a formulação de uma doutrina estratégica regional de defesa (Brasil, 2013 apud por Oliveira et al., 2015). Já em 2015, a fim de estimular a cooperação entre os Estados-membros da UNASUL e, mais uma vez, desenvolver um pensamento sul-americano de defesa, foi inaugurada a Escola Sul-Americana de Defesa (ESCUDE).

Assim, o Ministério da Defesa (MD) e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), embasados no Acordo de Cooperação Técnica na Área de Defesa, firmado por ambos em 2010, vêm apoiando a oferta de vagas para militares da América Latina e da África em diversos cursos no âmbito da defesa, com o objetivo de fortalecer das relações bilaterais e promover a troca de experiências (Oliveira et al., 2015). Dentre as capacitações oferecidas, estão a preparação para missões de paz, desminagem, aperfeiçoamento de oficiais, guerra na selva, inteligência, controle de avarias, capacitação em altos estudos e formação de pilotos militares.

### **Análise da oferta de vagas a estrangeiros para formação de pilotos militares na AFA**

A já mencionada excelência das instituições de ensino da Força Aérea Brasileira tem despertado crescente procura, por parte de Nações Amigas, de vagas na Academia da Força Aérea para formação de pilotos militares. Atualmente, os candidatos estrangeiros devem passar por um processo seletivo bastante similar ao enfrentado pelos candidatos brasileiros, realizando uma prova escrita em seus países de origem e, uma vez habilitados, submetendo-se a exames de saúde, de aptidão psicológica e ao Teste de Aptidão à Pilotagem Militar (TAPMIL). O futuro cadete participa ainda, obrigatoriamente, de um Curso de Adaptação ao Idioma e à Cultura Brasileira, com duração de seis semanas (Moury, 2017).

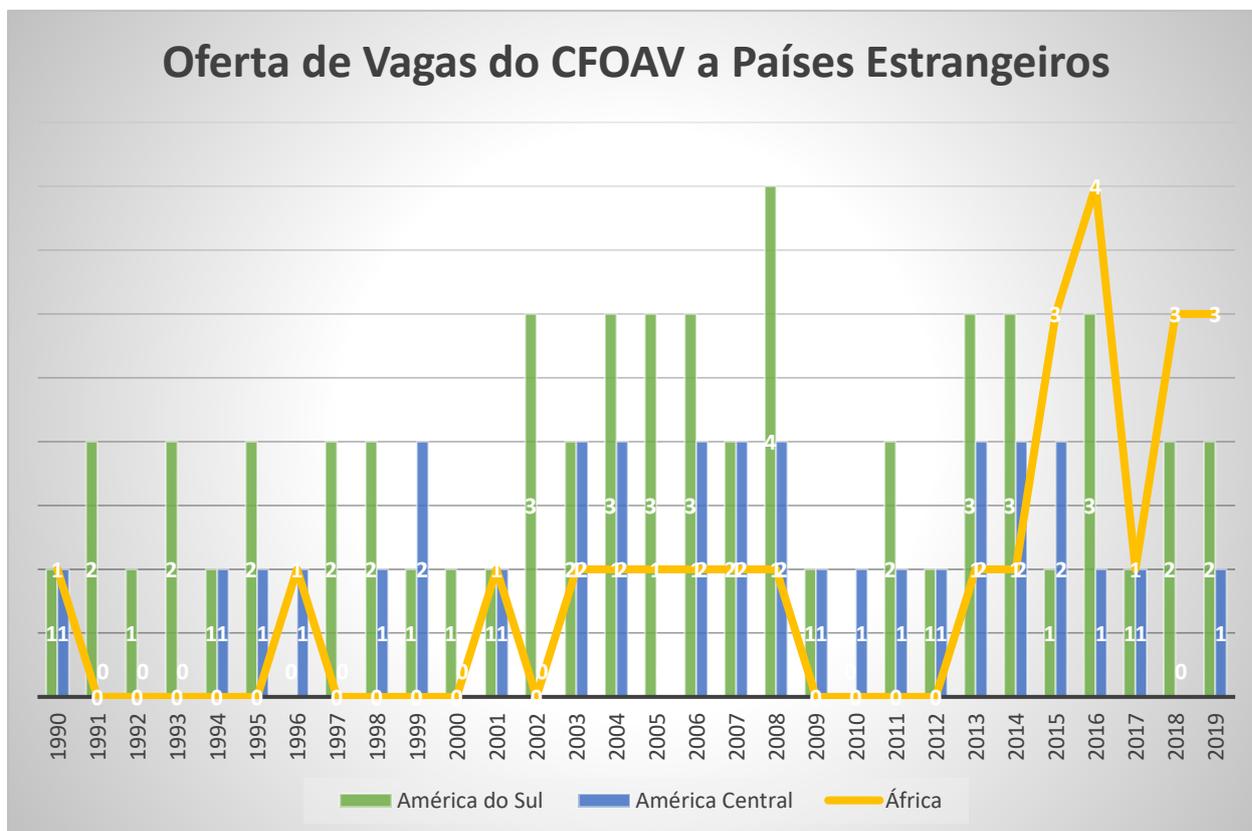
Os requisitos mínimos necessários à matrícula dos militares estrangeiros no CFOAV incluem: a proficiência na língua portuguesa, ou a apresentação de nível de entendimento

satisfatório para o acompanhamento das atividades, escolaridade adequada ao curso, condicionamento físico satisfatório para a carga de trabalho a ser exigida, além de aptidão profissional e de saúde, de conduta moral, social e militar, entre outros. Tais elementos são fundamentais para um adequado desempenho acadêmico e para a solução de possíveis impasses decorrentes do não cumprimento das metas de avaliação do curso (Brasil, 2009).

O Estado Maior da Aeronáutica (EMAER) é o órgão responsável pelo oferecimento do curso às nações eleitas a concorrerem às vagas, sendo aquelas consideradas em face de entendimentos bilaterais do Comandante da Aeronáutica, em cuidadosa consonância com as Diretrizes estabelecidas na PND e com a Concepção Estratégica Força Aérea 100, sempre à luz dos interesses nacionais (Brasil, 2016).

Em pesquisa realizada junto à AFA, foi possível relacionar os países que foram contemplados com a oferta de vagas para o CFOAV, por ano, a partir de 1990, chegando-se à tabela constante do Anexo I. É importante ressaltar que, segundo informações da Seção de Acordos e Intercâmbios Internacionais do EMAER, até 2013 não havia a pré-seleção por meio de prova escrita, ainda no país do candidato, como condição para prosseguir nos demais exames do processo seletivo, o que significa que a oferta de vagas corresponde, quase diretamente, à presença de cadetes estrangeiros na AFA. Já a partir de 2014, com o advento da prova escrita, muitos candidatos são considerados inabilitados, perdendo a oportunidade de prosseguir no processo, e sendo a vaga passada para outro país.

Os dados obtidos foram então separados em três grupos de países: América do Sul, América Central e África, buscando-se evidenciar as relações com vizinhos tradicionais sul-americanos e com o entorno geopolítico mais ampliado, que inclui América Central e África. As informações podem ser melhor interpretadas por meio do gráfico a seguir:



Assim, é possível perceber no gráfico apresentado a perene presença sul-americana na Academia em todo o período analisado, uma constância maior de países da América Central a partir de 2003 e uma participação ininterrupta de países africanos entre 2003 e 2008, que desponta a contar de 2013, chegando a superar os demais grupos a partir de 2015.

### **Breve contextualização da política externa brasileira no período analisado**

A entrada na década de 1990 foi marcada por grandes mudanças na ordem internacional. A bipolaridade da Guerra Fria deu lugar a um sistema de “múltiplas polaridades”, onde as relações internacionais são regidas coletivamente por grandes potências. Houve uma tendência à valorização do multilateralismo, acompanhada de um aumento da competição econômica e tecnológica, e de uma intensificação nos processos de regionalização. As discussões internacionais deixaram, ainda, de se concentrar somente em questões político-estratégicas para focar em novas agendas, como energia, segurança alimentar, meio-ambiente, desenvolvimento sustentável, direitos humanos, imigração etc.

Diante da alta plasticidade do cenário internacional daquele momento, a política externa brasileira definiu novas prioridades, abandonando a postura defensiva, principalmente na questão ambiental, e empenhando-se em construir credibilidade por meio da renovação de suas credenciais. Para tanto, houve a promoção de abertura comercial, liberalização de investimentos e privatização do parque estatal, contribuindo para que o Brasil fosse visto como um grande e estável mercado consumidor (Lessa, 2018).

Outro pilar fundamental da política externa dos governos de 1990 foi o esforço pela integração regional. O intuito era ganhar competitividade econômica e ampliar a capacidade de atuação internacional do Brasil através do bloco, o que pode ser sintetizado no conceito de “autonomia pela integração” (Vigevani, Oliveira e Cintra, 2003). O MERCOSUL, formalizado em 1991, ocupou uma posição de prioridade, sendo seguido de outras iniciativas, como a ALCSA (1993) e a ALCA (1994), sempre focadas nos seus vizinhos sul-americanos, o que coincide com as escolhas feitas pelo Comando da Aeronáutica em relação à oferta de vagas do CFOAV nos anos de 1990.

Por fim, a política externa daquele período investiu no multilateralismo como fonte de legitimidade para suas ações internacionais, fundamental para compensar sua carência de excedentes de poder. Além disso, no multilateralismo, os custos diplomáticos são reduzidos e os ganhos, ampliados. O Brasil buscou a “soberania partilhada”, com vistas à defesa de valores universais e de uma inserção principista, ou seja, pautada nos princípios do Direito Internacional, o que se perpetuaria como um conceito basilar de sua política internacional (Lessa, 2018).

A ascensão de Lula à presidência promoveu mudanças no interior do Itamaraty, priorizando a corrente dos autonomistas – defensores de uma projeção mais autônoma e assertiva do país nas relações internacionais (Saraiva, 2014). Havia uma lógica desenvolvimentista, que promoveu investimentos na política industrial e na projeção externa das indústrias nacionais. A “renovação de credenciais” deu lugar a um “revisionismo soft”, baseado em um diálogo construtivo a fim de consolidar estruturas de governança global mais inclusivas. O Brasil assumiu posições anti-hegemônicas e multipolares, priorizando a aproximação com países emergentes em detrimento das relações norte-sul (Lima, 2015).

Os objetivos principais da política externa do governo Lula foram a liderança regional e a projeção do país como potência global. O revisionismo brasileiro defendia a democratização dos fóruns internacionais, passando pela reforma do Conselho de Segurança da ONU e das

cotas do FMI e BIRD, em prol de legitimidade, uma vez que tais instituições não refletiam mais a realidade internacional. Pode-se sintetizar tais pretensões brasileiras na busca por um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU. Para tanto, o país visualizou grupos de países emergentes, como os BRICS e o IBAS, assim como os países africanos do Atlântico, como os principais parceiros de suas intenções revisionistas.

Houve um reforço do multilateralismo, sob o viés do “multilateralismo de reciprocidade”. Investiu-se também no “universalismo”, ou na “diversificação de parcerias”, que objetivava, principalmente, evitar uma vulnerabilidade proveniente da concentração das relações em um ou dois parceiros. No entanto, essas parcerias concentraram-se na cooperação com países emergentes, principalmente da América do Sul e da África, com um conseqüente resfriamento nas relações com as potências ocidentais tradicionais. O Brasil estabeleceu relações diplomáticas com todos os países da ONU, procedeu à abertura de mais de 30 embaixadas, predominantemente em países da África e do Caribe e, pela primeira vez, o comércio com os países do Sul superou o comércio com os países do Norte.

O objetivo de integração regional foi ampliado para uma “cooperação sul-sul”, abrangendo o reforço dos laços bilaterais com países sul-americanos e africanos. O Brasil ganhou presença na cena internacional pela política da “não-indiferença” e pela disposição em assumir crescentes responsabilidades (Lessa, 2010). Houve um notório reforço da presença brasileira na África, cujos países receberam diversas empresas brasileiras, reforço este evidenciado nesta pesquisa, com a presença constante de cadetes provenientes do continente africano na AFA a partir de 2003. Em relação à América do Sul, a diplomacia brasileira buscou formar um bloco capaz de ter maior influência internacional e apoiar o desenvolvimento de seus países membros. Passou gradativamente a aceitar atuar como paymaster, arcando os com custos e as responsabilidades inerentes ao papel de líder regional (Saraiva, 2014).

Dilma Rousseff assumiu a presidência da República com um discurso de continuidade irrestrita da política externa do governo anterior. No entanto, nota-se uma progressiva introdução de mudanças e retrações das iniciativas do governo Lula. Sua diplomacia manteve a postura reformista, intensificando desalinhamentos com potências ocidentais. No entanto, não trouxe novos conceitos e não obteve êxito no diálogo com setores dinâmicos da sociedade. A meta-síntese do governo Lula – a conquista de assento permanente no Conselho de Segurança da ONU – foi perdendo ímpeto (Cornetet, 2014).

O declínio notável da projeção do Brasil como potência emergente deu-se em função de uma quebra da confiança no país por parte do empresariado nacional e estrangeiro, acompanhada de queda nas exportações e no crescimento econômico brasileiro. O governo também não logrou incentivar a inovação política e tecnológica em conjunto com universidades, empresas e centros de pesquisa (Cervo e Lessa, 2014). É possível que essa retração esteja refletida na diminuição da oferta de vagas do CFOAV para estrangeiros no geral, que começou ainda no governo Lula, em 2009, e se estendeu até 2012.

A diplomacia de Dilma manteve coerência com os princípios tradicionais da política internacional brasileira, como a defesa da autodeterminação dos povos, da não intervenção, do multilateralismo e dos direitos humanos. Houve uma continuidade no impulso universalista iniciado no governo Lula, caracterizada pela defesa de posições na África frente à penetração chinesa e indiana com o uso do *soft power* da cooperação, principalmente em setores de apelo popular, como inclusão social, educação e saúde. Um bom exemplo foi o projeto de fabricação de medicamentos contra a AIDS, em 2012, em Moçambique (Bertonha, 2013 apud Cervo e Lessa, 2014).

Desde que Michel Temer assumiu a presidência da república, nota-se uma inclinação à direita no espectro político das relações internacionais do Brasil, culminando no afastamento imediato de países como a Venezuela, Cuba e Nicarágua. A integração sul-americana sofreu alguns revezes nos últimos anos. Em abril de 2018, Argentina, Brasil, Chile e Paraguai, além de Colômbia e Peru, decidiram se afastar por tempo indeterminado da UNASUL. Em abril de 2019, o governo brasileiro formalizou a retirada do Brasil dessa organização para poder integrar o PROSUL (Fórum para o Progresso da América do Sul), muito menos ambicioso do que a UNASUL em matéria de integração regional (Galinari, 2019). Assim, a notável crescente na participação de cadetes africanos na formação de pilotos da AFA a partir de 2015 pode estar relacionada com a diminuição do interesse da política externa brasileira pela aproximação com os países da América do Sul.

### **Considerações Finais**

A Academia da Força Aérea recebe estrangeiros entre os seus alunos desde a sua criação, com o objetivo de oferecer formação profissional, além de fortalecer o vínculo, a cooperação militar e o relacionamento entre os países. Ao observar-se a origem dos cadetes estrangeiros matriculados nos cursos de formação da AFA, nota-se uma possível tendência de mudança de prioridades no oferecimento do curso às nações amigas. Este estudo objetivou pesquisar indícios da vinculação entre política externa e política de defesa no oferecimento de vagas para a formação de pilotos militares estrangeiros pela FAB entre 1990 e 2019.

O Brasil prioriza as relações internacionais com seu “entorno estratégico”, formado pela América do Sul, o Atlântico Sul e a costa ocidental da África. A América do Sul é considerada uma área natural de cooperação, cujo estreitamento das relações é essencial para o desenvolvimento socioeconômico e para a preservação da paz na região, além de fortalecer a capacidade de atuação e negociação dos governos no cenário internacional. Marcos importantes da cooperação regional na área da defesa foi a criação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), em dezembro de 2008, além de outros fóruns regionais a respeito do tema.

Já o Atlântico Sul é uma área de grande interesse para o Brasil, devido à sua relevância no comércio mundial, aos seus vastos recursos naturais, além de gerar preocupações com o combate a atividades ilícitas. Desde 2003 foram assinados diversos acordos de cooperação em defesa com países africanos, além de terem sido enviadas diversas missões de treinamento militar para aquele continente.

É, no entanto, na educação onde surgem as melhores perspectivas de cooperação. A educação militar mostra-se uma grande oportunidade para se promover a interação institucional e pessoal, e é capaz de gerar vínculos permanentes entre os Estados. Nesse contexto, o MD e a ABC vêm apoiando a oferta de vagas para militares da América Latina e da África em diversos cursos ministrados pelas Forças Armadas brasileiras, entre eles o Curso de Formação de Oficiais Aviadores da AFA.

A decisão a respeito dos países que serão contemplados com vagas no CFOAV é tomada, anualmente, pelo EMAER, em consonância com as Diretrizes estabelecidas na PND e com a Concepção Estratégica Força Aérea 100, sempre à luz dos interesses nacionais. Com base nos dados obtidos junto à AFA, sobre o ingresso de cadetes estrangeiros, foi possível observar a presença sul-americana estável em todo o período analisado, uma constância maior de países da América Central a partir de 2003 e uma participação ininterrupta de países africanos entre 2003 e 2008, que desponta a contar de 2013, chegando a superar os demais grupos a partir de 2015.

Ao se revisar brevemente as principais características da política externa brasileira durante a partir dos anos de 1990, pode-se observar uma coincidência no oferecimento constante das vagas do CFOAV aos países sul-americanos com o perene foco da política externa na integração regional até a saída de Dilma Roussef do poder. A partir de 2003, há também indícios do universalismo e da diversificação de parcerias da política externa de Lula, que incluiu a América Central e a África em suas prioridades estratégicas, na maior presença de cadetes oriundos de países desses continentes. É possível, ainda, que o declínio nos esforços pela projeção internacional do Brasil durante o governo Dilma esteja refletido na diminuição da oferta de vagas do CFOAV para estrangeiros no geral, entre 2009 e 2012.

Por fim, a notável crescente na participação de cadetes africanos na formação de pilotos da AFA desde 2015 pode estar relacionada com a diminuição do interesse da política externa brasileira pela aproximação com os países da América do Sul após a chamada “guinada à direita” sofrida pela política brasileira a partir da assunção de Michel Temer na presidência da República.

## Referências Bibliográficas

ABDENUR, A. E. e SOUZA NETO, D. M. **O Atlântico Sul e a Cooperação em Defesa entre o Brasil e a África**. In: O Brasil e a Segurança no seu Entorno Estratégico: América do Sul e Atlântico Sul. IPEA, 2014. PDF.

ABDUL-HAK, A. P. N. T. **Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS) – Objetivos e Interesses do Brasil**. Brasília: FUNAG, 2013. PDF.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil, 1988**. Brasília: Senado Federal, Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Instrução do Comando da Aeronáutica (ICA) nº 37-113/2014**. Currículo Mínimo do Curso de Formação de Oficiais Aviadores (CFOAV). 2014.

BRASIL. **Instrução do Comando da Aeronáutica (ICA) nº 37-21/2016**. Atividades de Ensino no Comando da Aeronáutica para Integrantes de Forças Armadas de Nações Amigas. 2016.

BRASIL. **Instrução Normativa nº 003-DEPENS-09**. 2009.

BRASIL. **Livro Branco de Defesa Nacional**. 2012. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/estado-e-defesa/livro-branco-de-defesa-nacional>.

BRASIL. **Política Nacional de Defesa**. 2012. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/estado-e-defesa/politica-nacional-de-defesa>.

CAMPOS, R. P.; LIMA, J. B. B.; GONZALEZ, M. J. F. **Questões Conceituais e Metodológicas sobre os Estudos da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional**. 201?. PDF.

CORNETET, J. M. C. **A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade**. Revista Conjuntura Austral | ISSN: 2178-8839 | Vol. 5, nº. 24 | Jun. Jul. 2014.

FORÇA AÉREA BRASILEIRA. **Página Institucional**. 2017. Disponível em: <http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/31128/DIA%20DO%20AVIADOR%20-%20Saiba%20como%20%C3%A9%20a%20forma%C3%A7%C3%A3o%20do%20aviador%20da%20For%C3%A7a%20A%C3%A9rea%20Brasileira>. Acesso em: 27/08/2019.

FORÇA AÉREA BRASILEIRA. **Página Institucional**. 2014. Disponível em: [http://www.forcaareablog.aer.mil.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=88:academia-da-forca-aerea-o-ninho-das-aguias&catid=2&Itemid=104](http://www.forcaareablog.aer.mil.br/index.php?option=com_content&view=article&id=88:academia-da-forca-aerea-o-ninho-das-aguias&catid=2&Itemid=104). Acesso em: 27/08/2019.

FUZISAKI, A. **Força Multicultural**. Aerovisão, abr/mai/jun/2018. Disponível em: [http://www.portal.intraer/portalintraer/cabine/publicacoes/aerovisao\\_256\\_abr\\_mai\\_jun\\_2018.pdf](http://www.portal.intraer/portalintraer/cabine/publicacoes/aerovisao_256_abr_mai_jun_2018.pdf)

GALINARI, T. N. A “Guinada à direita” e a nova política externa brasileira. Caderno de Geografia, v.29, Número Especial 2, 2019. PDF.

ITAMARATY. **Palestra proferida pelo Ministro Celso Amorim por ocasião da II Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – Rio de Janeiro, 5 de novembro de 2007**. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/7957-palestra-proferida-pelo-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores-embaixador-celso-amorim-por-ocasio-da-ii->

[conferencia-nacional-de-politica-externa-e-politica-internacional-rio-de-janeiro-rj-05-11-2007](#). Acesso em 15/09/2019.

JATOBÁ, D. **Teoria das Relações Internacionais**. Coleção Temas Essenciais em R.I. Volume 2. São Paulo: Saraiva, 2014.

KEOHANE, R. O. e NYE, J. S. **Power and Independence**. Longman Classics in Political Science. 4ª edição, 2012. PDF.

LESSA, A. C. **De onde viemos: apogeu e declínio da Política de Resultados na inserção internacional do Brasil contemporâneo**. 2018. Slides.

LESSA, A. C. **Parcerias estratégicas do Brasil: um balanço da era Lula (2003 – 2010). 2010**. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0034-73292010000300007>>.

LESSA, A. C. e CERVO, A. L. **O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014)**. Revista Brasileira de Política Internacional 57 (2). 133-151. 2014. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20702003000200003>.

LIMA, R. C. **A articulação entre política externa e política de defesa no Brasil: uma grande estratégia inconclusa**. 2015. PDF.

MORGENTHAU, H. **A Política entre as Nações**. São Paulo: Editora UNB, 2003.

MOURY, T. **Academias das Forças Aéreas do Brasil e dos EUA iniciam programa de intercâmbio**. Defesenet, 2017. Disponível em: [http://www.defesenet.com.br/br\\_usa/noticia/25225/Academias-das-forcas-aereas-do-Brasil-e-dos-EUA-iniciam-programa-de-intercambio/](http://www.defesenet.com.br/br_usa/noticia/25225/Academias-das-forcas-aereas-do-Brasil-e-dos-EUA-iniciam-programa-de-intercambio/)

NUNES, R. M. **A Cooperação Militar Brasileira e sua contribuição para a integração ibero-americana**. ADN, 2º Quadrimestre de 2017. PDF.

OLIVEIRA, G. Z. et al. **A Política Externa Brasileira para a cooperação internacional em Defesa: análise dos projetos no âmbito da Agência Brasileira de Cooperação (2003-2014)**. 2015. PDF. Disponível em: [https://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino\\_e\\_pesquisa/defesa\\_academia/cadn/artigos/xii\\_cadn/a\\_politica\\_externa\\_brasileira.pdf](https://www.defesa.gov.br/arquivos/ensino_e_pesquisa/defesa_academia/cadn/artigos/xii_cadn/a_politica_externa_brasileira.pdf).

SARAIVA, M. G. **Os limites da parceria estratégica Brasil-União Europeia no planos inter-regional e multilateral**. Anuario de Integración 10. 2014. PDF.

VIGEVANI, T.; OLIVEIRA, M. F. e CINTRA, R. **Política Externa no período FHC: a busca de autonomia pela integração**. 2003. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-20702003000200003>.

## Anexo I

| Ano  | País de Origem  |
|------|-----------------|
| 1990 | BOLÍVIA         |
|      | TOGO            |
|      | PANAMA          |
| 1991 | BOLÍVIA         |
|      | EQUADOR         |
| 1992 | BOLÍVIA         |
| 1993 | BOLÍVIA         |
|      | PERU            |
| 1994 | BOLÍVIA         |
|      | PANAMÁ          |
| 1995 | BOLÍVIA         |
|      | PERU            |
|      | PANAMÁ          |
| 1996 | ANGOLA          |
|      | PANAMÁ          |
| 1997 | BOLÍVIA         |
|      | PERU            |
| 1998 | BOLÍVIA         |
|      | PERU            |
|      | PANAMÁ          |
| 1999 | GUATEMALA       |
|      | PERU            |
|      | PANAMÁ          |
| 2000 | PERU            |
| 2001 | PERU            |
|      | ANGOLA          |
|      | PANAMÁ          |
| 2002 | VENEZUELA       |
|      | PARAGUAI        |
|      | BOLÍVIA         |
| 2003 | PERU            |
|      | BOLÍVIA         |
|      | PANAMÁ          |
|      | GUATEMALA       |
|      | MOÇAMBIQUE      |
| 2004 | BOLÍVIA         |
|      | PARAGUAI        |
|      | PERU            |
|      | PANAMÁ          |
|      | REP. DOMINICANA |
|      | ANGOLA          |

| Ano  | País de Origem  |
|------|-----------------|
| 2005 | BOLÍVIA         |
|      | PARAGUAI        |
|      | PERU            |
|      | CABO VERDE      |
| 2006 | REP. DOMINICANA |
|      | PANAMÁ          |
|      | PERÚ            |
|      | BOLÍVIA         |
|      | VENEZUELA       |
| 2007 | ANGOLA          |
|      | REP. DOMINICANA |
|      | PANAMÁ          |
|      | GUINÉ BISSAU    |
|      | BOLÍVIA         |
| 2008 | PARAGUAI        |
|      | EQUADOR         |
|      | PANAMÁ          |
|      | GUINÉ BISSAU    |
|      | BOLÍVIA         |
| 2009 | PERU            |
|      | REP. DOMINICANA |
|      | BOLÍVIA         |
|      | REP. DOMINICANA |
| 2010 | GUATEMALA       |
| 2011 | PANAMÁ          |
|      | PERU            |
|      | EQUADOR         |
| 2012 | PERU            |
|      | REP. DOMINICANA |
| 2013 | EQUADOR         |
|      | PERU            |
|      | PANAMÁ          |
|      | VENEZUELA       |
|      | REP. DOMINICANA |
|      | NIGÉRIA         |
| 2014 | BOLÍVIA         |
|      | EQUADOR         |
|      | PANAMÁ          |
|      | REP. DOMINICANA |
|      | SENEGAL         |
|      | VENEZUELA       |

| Ano       | País de Origem  |
|-----------|-----------------|
| 2015      | ANGOLA          |
|           | BOLÍVIA         |
|           | CABO VERDE      |
|           | MOÇAMBIQUE      |
|           | PANAMÁ          |
|           | PERU            |
|           | SENEGAL         |
| VENEZUELA |                 |
| 2016      | CABO VERDE      |
|           | HONDURAS        |
|           | PARAGUAI        |
|           | REP. DOMINICANA |
|           | SENEGAL         |
|           | TOGO            |
| 2017      | VENEZUELA       |
|           | BOLÍVIA         |
|           | GUATEMALA       |
| 2018      | SENEGAL         |
|           | BOLÍVIA         |
|           | CABO VERDE      |
|           | NIGÉRIA         |
|           | PERU            |
| 2019      | SENEGAL         |
|           | BOLÍVIA         |
|           | CABO VERDE      |
|           | CAMARÕES        |
|           | HONDURAS        |
|           | PERU            |
| SENEGAL   |                 |

