

Parcerias estratégicas e coalizões Internacionais como referentes para o engajamento militar brasileiro

Alcides Costa Vaz*

RESUMO

O texto apresenta e analisa as possibilidades que oferecem os mecanismos coletivos e bilaterais de que participa o Brasil com agendas nos campos da segurança e da defesa para o eventual estabelecimento de parcerias face à hipótese de engajamento em conflitos armados. Considera, para tanto, os condicionantes da inserção internacional de segurança do Brasil e, de modo específico, instrumentos, como os mecanismos de segurança coletiva de alcance global e regional e as coalizões internacionais como o IBAS e os BRICS e as parcerias estratégicas bilaterais formais do país, enquanto marcos potenciais para parcerias de engajamento militar.

Palavras chave: Brasil; conflitos armados; coalizões internacionais; parcerias estratégicas; segurança coletiva.

ABSTRACT

The text presents and analyzes the possibilities posed by the array of collective and bilateral mechanisms that Brazil integrates to the establishment of partnerships for eventual joint engagement in armed conflicts. For that purpose, it considers the overall conditionings of the Brazilian international security insertion and, in particular, instruments such as the major global and regional collective security arrangement, international coalitions like IBSA and the BRICS and formal bilateral strategic partnerships as potential referents to partnerships aiming at military engagement.

Keywords: Brazil, armed conflicts, international coalitions, strategic partnerships, collective security.

* Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (1982), mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (1987) e doutor em Sociologia pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - USP (2001). Atualmente é professor da Universidade de Brasília e pesquisador do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx).

Introdução

A importância dos arranjos coletivos, tais como alianças militares, organismos e coalizões multilaterais, regimes de segurança e foros de cooperação em segurança e defesa, bem como de parcerias estratégicas, para o eventual engajamento militar brasileiro em conflitos internacionais pode ser compulsada à luz de três ordens de consideração: em primeiro lugar, em perspectiva teleológica e normativa, envolvendo aspectos relativos às finalidades e objetivos primários dos diferentes arranjos coletivos de segurança que o país integra e aos princípios e normas que orientam o funcionamento e aplicação dos mesmos; em segundo lugar, os aspectos operativos, o que inclui a consideração dos instrumentos e recursos disponíveis para o planejamento e eventual emprego da força; em terceiro lugar, os ensinamentos aduzidos desde uma perspectiva histórica sobre as condições e formas com que tais arranjos operaram nas situações de conflito em que foram acionados.

O presente ensaio reporta-se basicamente à primeira dimensão, ou seja, aos aspectos normativos que estabelecem a destinação e a aplicação dos instrumentos considerados. Contudo, são considerados também, mesmo que à guisa de suporte ou complemento, aspectos empíricos de ordem mais geral relativos tanto aos arranjos coletivos considerados como também das perspectivas brasileiras sobre o engajamento em conflitos e a aplicação da força nas relações internacionais.

Considera também a adequação dos mecanismos de segurança coletiva, dos pactos e alianças a serem considerados às tendências e formas dos conflitos internacionais contemporâneos, aspecto que se torna crítico para países que, a exemplo do Brasil, não possuem, por força das condições e características de seu próprio entorno estratégico, razões prementes para o engajamento em conflitos armados e que, ademais, dispõem de limitados recursos para um eventual engajamento militar em situações de conflitos fora do contexto de operações de paz.

Em uma perspectiva ideal, o incentivo ou decisão brasileira de privilegiar quaisquer

arranjos ou parceiros estratégicos em uma eventual participação em conflitos armados deveria envolver a análise das três ordens de consideração acima mencionadas, particularmente diante do reduzido acervo de experiência de engajamento militar brasileiro como parte direta em conflitos armados. Desse modo, as escassas referências históricas do próprio país quanto à participação em conflitos armados no meio internacional remetem a análise de eventuais preferências associativas primariamente à dimensão política e normativa, o que será desenvolvido à luz da apresentação e caracterização das principais instâncias e mecanismos mediante os quais se produziria aquela participação.

Nesse sentido, cumpre considerar inicialmente, e de modo geral, as perspectivas do país face aos conflitos armados no marco da sua inserção internacional de segurança no mundo contemporâneo, o que corresponde à primeira parte do texto. Em seguida, são abordadas, em seções específicas, as principais instâncias que representam ou suscitam oportunidades associativas para o Brasil, envolvendo arranjos de segurança coletiva, coalizões internacionais, mecanismos e instrumentos regionais voltados para a segurança e defesa, e as parcerias estratégicas bilaterais que o país mantém e que contemplem, em suas respectivas agendas, questões de segurança e defesa. Procurar-se-á, portanto, oferecer uma visão panorâmica e uma avaliação geral das possibilidades que se colocam para o País no que tange a um eventual engajamento em conflitos armados na esfera internacional. Obviamente que definições dessa natureza devem envolver necessariamente aspectos contextuais e de planejamento do emprego da força militar que ultrapassem o escopo da presente análise a qual se concentra apenas no papel e contribuição que coalizões internacionais e parcerias estratégicas possam oferecer ao País em situações de conflito nas quais o engajamento militar e a aplicação de força se afigurem como factíveis e necessárias.

1. Parâmetros e Dimensões da Inserção Internacional de Segurança do Brasil

Do ponto de vista normativo, a Constituição Federal estabelece, em seu artigo 4º, os princípios vetores das relações internacionais do país e, conseqüentemente, de sua inserção internacional de segurança. Dentre aqueles diretamente afetos à tal inserção destacam-se a independência nacional, a autodeterminação dos povos, a não-intervenção, a defesa da paz e a solução pacífica dos conflitos (BRASIL: Constituição Federal, art. 4º). Estes princípios apontam inquestionavelmente a renúncia ao emprego da força em prol de quaisquer desígnios expansionistas próprios ou em favor de outrem, ou como forma de dirimir conflitos em que não estejam em questão a integridade territorial do país, sua soberania e, por consequência destes, a segurança e a integridade de sua população.

Finda sua participação na Segunda Guerra Mundial, o Brasil não se viu instado a tomar parte de conflitos armados seja por circunstâncias que o obrigassem a exercer o direito de autodefesa, nem por força de compromissos contraídos no marco de mecanismos de segurança coletiva, de alianças militares ou de compromissos bilaterais de natureza análoga. De acordo com João Almino (2002:30), o baixo grau de ameaça externa explica a pouca ênfase prestada aos aspectos militares e aos gastos de defesa no que denomina, aquele autor, a política de segurança internacional do Brasil.

Assim, desprovido de recursos de poder militar e distanciado dos principais cenários de conflitos armados, o país promoveu sua inserção internacional no plano da segurança a partir da condição de membro ou parte de mecanismos de segurança coletiva de alcance global – como a Organização das Nações Unidas – e regional, no caso o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), no marco do Sistema Interamericano consubstanciado na Organização dos Estados Americanos (OEA).

Ainda no contexto da Guerra Fria, e a despeito do viés autonomista e terceiro mundista imprimido à sua política externa a

partir do início dos anos sessenta e do esforço em torno de uma postura equidistante dos principais polos de poder, o Brasil se manteve inequivocamente alinhado às preocupações de segurança do Ocidente no que tange à contenção da influência soviética em seu próprio território e em seu entorno regional.

Outra importante dimensão da inserção internacional de segurança do país decorreu primeiramente da sua ativa participação nos debates multilaterais sobre paz e desarmamento conduzidos sob a égide da ONU e, em diferentes ocasiões, como membro não permanente do Conselho de Segurança. Como apontado em estudo anterior deste mesmo autor, as posições do sustentadas pelo Brasil nos fóruns multilaterais sobre desarmamento refletem três ordens de interesses: a salvaguarda da soberania no trato com as grandes potências; a adaptação às mudanças do sistema internacional e à transformação de seu próprio *status-quo* internacional. Em conjunto, estes três interesses remetem à consecução da independência estratégica, enquanto elemento recorrente nas formulações estratégicas do país nos planos da segurança e da defesa, como interesse de fundo e elemento balizador da sua inserção de segurança internacional (VAZ, 2010:17).

A presença e participação ativa nos espaços multilaterais viria a ser complementada pela gradual adesão a um expressivo conjunto de regimes de controle de armas, de desarmamento, de não proliferação e de controle de exportações, dos quais são exemplos, no plano regional, o Tratado de Proscrição de Armas Nucleares na América Latina e Caribe (Tratado de Tlatelolco), a Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul (ZOPACAS); no plano global, o Tratado de Não Proliferação Nuclear, o Regime de Controle de Tecnologias de Mísseis, a Convenção sobre Armas Químicas, a Convenção de Armas Bacteriológicas e a Convenção Sobre Certas Armas Convencionais, além de treze convenções multilaterais voltadas para o enfrentamento ao terrorismo internacional e de instâncias de cooperação para o enfrentamento ao crime organizado transnacional, como a Convenção de Palermo¹.

Regionalmente, o país promoveu a criação de importantes instâncias como a Agência Brasileiro Argentina de Contabilidade e Controle (ABACC), a União de Nações Sul Americanas (UNASUL) e seu Conselho de Defesa (CDS) e a Comunidade dos Estados da América Latina e Caribe (CELAC). A proatividade brasileira na criação de mecanismos e instâncias regionais atendia ao desígnio de organizar o espaço regional pela via institucional como forma de assegurar um entorno estável e, por essa via, também favorável à consecução dos interesses e objetivos políticos e econômicos do País neste mesmo espaço. A promoção de um entorno regional estável corresponde, portanto, a um interesse estratégico de primeira ordem para o Brasil e que delimita, de modo claro, a eventual disposição de engajamento em conflitos armados neste espaço apenas como recurso de última instância, ao exercício da autodefesa e aos compromissos solidários decorrentes da participação em mecanismos regionais de segurança coletiva em que o emprego da força se constitua um imperativo.

É muito importante ressaltar que, mesmo convergentes, as dimensões global e regional da política externa brasileira não estiveram funcionalmente articuladas em prol da inserção internacional de segurança do país; ao contrário, evoluíram, particularmente nos anos 2000, de modo paralelo.

Colima a inserção internacional do Brasil no campo da segurança a participação ativa em operações de paz conduzidas, sob a égide da Organização das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos. Tal participação representa tradicional dimensão não apenas da inserção internacional de segurança do país, mas de sua política externa. Anteriormente à própria criação da ONU, e com exceção da Segunda Guerra Mundial, o Brasil se engajou de modo limitado em situações de conflito por meio do envio de observadores militares e integrando esforços de mediação. O envio de tropas ao exterior no marco de operações de paz da ONU teve início em 1956 quando militares brasileiros integraram a Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF) que atuou no conflito entre Egito e Israel na chamada Crise

de Suez. Desde então, o país participou de outras cinquenta operações de paz da ONU. Tendo se retirado recentemente do Haiti, onde esteve presente desde 2004 à frente do comando militar da Operação das Nações Unidas para Estabilização do Haiti (MINUSTAH), o Brasil atua, no presente, no Líbano, com pequeno contingente naval e possui militares integrando operações de paz no continente africano em países como Chipre, República Centro-Africana, Guiné-Bissau, Saara Ocidental, Sudão e Sudão do Sulⁱⁱ.

Se tomada em perspectiva histórica, a participação brasileira em operações de paz parece corresponder a uma imutável tradição. Contudo, como observa Nasser (2012: 214-215), até o início dos anos oitenta do século passado, o histórico brasileiro de participação em operações de paz exibia um padrão irregular por não obedecer a parâmetros bem definidos. Na visão daquele autor, somente a partir de então a participação brasileira em operações de paz esteve informada por um sentido de projeção de poder e de solidariedade ativa a sociedades vitimadas por conflitos armados assim como por um critério de compartilhamento de herança histórica ou cultural. Como se verá adiante, tais parâmetros estão sendo questionados pelas tendências em curso no âmbito das operações de paz e, concomitantemente, pela pressão circunstancial que a retirada do Haiti impôs para a escolha de novo engajamento de parte do Brasil.

O conjunto das opções e iniciativas do país no tocante à sua inserção internacional de segurança aponta claramente a prioridade atribuída ao multilateralismo, aspecto marcante da política externa do país desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Tal opção decorre da percepção das assimetrias de poder no cenário internacional e da possibilidade que o multilateralismo oferece de mitigá-la politicamente, o que levou o País, ainda sob a égide do regime militar a optar pelo desenvolvimento de capacidades tecnológicas e militares como forma de reduzir suas próprias vulnerabilidades em termos de defesa e, concomitantemente, as assimetrias de poder vis-à-vis as grandes potências.

O dualismo presente na inserção internacional de defesa do Brasil terminou favorecendo e consolidando a opção pelo afastamento do país dos conflitos armados uma vez que, nos espaços multilaterais, a ênfase da ação brasileira recaía sobre a promoção da solução pacífica de controvérsias e sobre o desarmamento; ao mesmo tempo, os esforços de capacitação tecnológica e militar resultavam no distanciamento em relação às grandes potências e na ênfase à exportação de equipamento bélico.

A preferência pelo multilateralismo dificulta, nesse sentido, a identificação de parceiros prioritários para um eventual engajamento brasileiro em conflitos armados, ao mesmo tempo em que aponta para a valorização de algumas poucas coalizões internacionais erigidas tanto nos próprios espaços multilaterais ou como forma de avançar interesses e objetivos internacionais do país. Contudo, como se verá a seguir, são também muito limitadas as possibilidades que tais mecanismos resguardam para tal fim.

2. Mecanismos de Segurança Coletiva

2.1. A Organização das Nações Unidas

Originalmente concebida como mecanismo de segurança coletiva, a ONU foi gradualmente se afastando desta vocação à medida que proliferaram suas agências especializadas, situando-a muito mais como um substrato institucional para o diálogo político, para a promoção de desenvolvimento e de cooperação internacional em múltiplas áreas.

A dimensão de mecanismo de segurança coletiva entrou em processo de obsolescência à medida em que se reduzem também as ameaças convencionais à segurança dos Estados, subsistindo, apenas parcialmente, no marco do Conselho de Segurança e do Departamento de Operações de Manutenção da Paz. Concomitantemente, alterava-se a natureza dos conflitos, com a redução daqueles de natureza interestatal tendo, como contrapartida, a proliferação de

conflitos civis, as guerras assimétricas e, mais recentemente, as guerras híbridas.

No primeiro caso, qual seja, a proliferação dos conflitos civis, fenômeno característico do período pós-Guerra Fria, suscitou-se demanda crescente por operações de paz e, tendencialmente, o afastamento das operações de manutenção da paz em favor da imposição da paz e da proteção de civis.

No segundo, gerou-se o gradual alijamento das Nações Unidas e a atuação direta das grandes potências. Estes desenvolvimentos produziram reflexos distintos no que se refere à inserção internacional de segurança do Brasil. Como se verá a seguir, a demanda por operações de paz robustas e atuando sob a égide do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas coloca o Brasil frente a um impasse, visto que coloca a possibilidade de incrementar a participação do país em tais operações; contudo, o Brasil tem circunscrito sua participação às operações de manutenção da paz, enquanto a demanda atual aponta para operações de imposição da paz envolvendo, por conseguinte, a possibilidade do emprego da força, ultrapassando assim, aquele mandato legal.

A eventual participação brasileira em operações de imposição da paz e de proteção de civis adquire grande sensibilidade se tomado em conta serem as operações de paz que define o que se pode considerar o padrão de engajamento militar do Brasil em situações de conflitos desde o fim da Segunda Guerra, e de modo particular, desde 1956, quando o País participou da operação de paz no Suez. A partir de então se seguiram cerca de cinquenta outras participações com formas de engajamento e de comprometimento de recursos bastante diferenciadas, embora todas pautadas nos princípios vetores das operações de manutenção da paz organizadas pela própria ONU, quais sejam, o consentimento do país onde ocorrerá a operação, o aval do Conselho de Segurança, existência de mandato claro, etc.)¹.

¹ Atualmente, o Brasil mantém tropas na missão de paz do Líbano, além de militares como integrantes nas missões do Chipre, República Centro-Africana, Guiné-Bissau, Saara Ocidental, Sudão e Sudão do Sul.

Nesse sentido, em face da já mencionada escassez de experiências recentes de participação do país como parte direta em conflitos armados, o engajamento em operações de paz termina sendo a principal referência e fonte de acumulação de experiências recentes neste campo, embora também não permita discernir ou distinguir com clareza parcerias recorrentes ou mais duradouras, uma vez que, diferentemente da operação no Haiti, em cujo delineamento e composição e por injunções singulares, o Brasil exerceu influência direta e decisiva, em outros cenários e no caso de operações de imposição da paz envolvendo a proteção de civis tal influência dificilmente se reproduzirá, dificultando assim a identificação prévia de eventuais parceiros internacionais neste empreendimento.

Os conflitos assimétricos e as guerras híbridas, por sua vez, embora pragmaticamente reconhecidas no meio militar como expressão tendencial de forma de conflitividade no plano internacional (RAND CORPORATION, 2015; MINISTÉRIO DA DEFESA, 2017, p. 10) não resguardam possibilidade de engajamento militar brasileiro. Isso por razões de ordem política e estratégica.

Em primeiro lugar, porque as guerras assimétricas travadas desde o fim da Guerra Fria foram, em sua grande maioria, expressão da afirmação hegemônica norte-americana, fator que o Brasil tradicionalmente procura não reforçar e menos ainda apoiar diretamente. Com efeito, o país foi crítico da invasão norte-americana ao Iraque e das ações militares na Síria por considerar que ações unilaterais conduzidas sem o aval do Conselho de Segurança e, portanto, fora do arcabouço institucional das Nações Unidas, contribuem para a fragilização dos mecanismos multilaterais e reforçam as assimetrias de poder e o ímpeto intervencionista das grandes potências.

Em segundo lugar, porque expõem o país ao risco de importar fatores de animosidade por parte de atores e movimentos não estatais, particularmente de movimentos terroristas e, finalmente, o fato de que as forças armadas brasileiras estarem

interessadas em afirmar seu *ethos* como forças de defesa e no desenvolvimento de capacidades dissuasórias extra regionais que no engajamento no enfrentamento a atores não estatais no exterior.

Observa-se que as possibilidades de engajamento brasileiro em conflitos internacionais sob a égide das Nações Unidas seguem atreladas às dinâmicas das operações de paz, mas colocam o país frente à necessidade de optar pela manutenção dos atuais parâmetros para sua participação nas referidas operações, restringindo-a àquelas voltadas para a manutenção da paz ou de revisar estes parâmetros a fim de habilitar-se a participar de operações de imposição da paz que, por definição, possuem importantes implicações no que tange ao emprego da força, aos custos políticos, econômico, materiais e humanos decorrentes.

Essa opção envolve também a consideração da dimensão política afeta ao argumento humanitário frente à qual o Brasil tem se mostrado cauteloso como o revela as ponderações do país à aplicação do Princípio da Responsabilidade de Proteger e expressas na proposta que submeteu à comunidade internacional de Responsabilidade ao Proteger. Assumí-la implica uma aproximação com as posições sustentadas pelas grandes potências no debate político travado em torno do tema da intervenção internacional, tema este de particular sensibilidade no âmbito da defesa brasileira.

2.2 O Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)

Em termos formais, o único instrumento jurídico que sujeita o Brasil a engajar-se militarmente em um conflito armado é o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), celebrado em 1947, no Rio de Janeiro, ainda nos albores da Guerra Fria e já como reflexo direto da mesma. O TIAR recolheu em seu artigo terceiro o enunciado da doutrina de defesa hemisférica, originalmente propugnado pelos Estados Unidos e, em seguida assimilado pela Organização dos Estados Americanos (OEA) e segundo o qual "um ataque militar contra

um dos membros será considerado um ataque contra todos”. Embora tenha sido invocado pelos Estados Unidos em algumas ocasiões ainda no contexto da Guerra Fria e tenha o próprio Brasil também propugnado sua aplicação em solidariedade aos Estados Unidos logo em seguida aos atentados de 11 de setembro de 2001, o Brasil não se viu instado a engajar-se militarmente em nenhum conflito armado de natureza interestatal por força do Tratado. Vale lembrar que a invocação do TIAR somente pode se efetivar em se tratando de conflitos interestatais, o que, tomando-se em conta a natureza assimétrica da maior parte dos conflitos em curso.

Internacionalmente, termina restringindo fortemente sua aplicação. Isso somado ao fato de ter sido superada a confrontação Leste-Oeste que lhe deu origem fomenta a ideia de que o mesmo se tornou obsoleto, razão pela qual cinco países (México, Bolívia, Venezuela, Nicarágua e Equador) o denunciaram nos últimos quinze anos.

3. As coalizões internacionais: o IBAS e os BRICS

As chamadas coalizões internacionais de geometria variável ganharam visibilidade e importância no marco da política externa brasileira a partir de meados dos anos 2000 quando o país ambicionou o status de ator global procurando capitalizar importantes atributos territoriais, econômicos e políticos e sua própria tradição diplomática em favor de um esforço de irradiação de influência na construção de agendas, na formulação de regras e na reforma de organismos e regimes internacionais centrais à promoção da governança política, econômica e de segurança. Tais iniciativas eram parte de uma desejada reconfiguração da ordem internacional mais consentânea com novas realidades de poder em suas diferentes dimensões, onde estaria reservada posição de destaque aos grandes países emergentes, dentre os quais o próprio Brasil.

Sob essa lógica, e desde perspectivas e condições distintas, duas importantes

coalizões integradas por países emergentes despontaram, quais sejam, o IBAS e os BRICS. O primeiro, englobando Índia, Brasil e África do Sul, pretendeu articular os esforços dos três países em uma agenda de cooperação setoriais que alcançaram a defesa como forma de engendrar e fortalecer novos parâmetros para a cooperação sul-sul. Em se tratando de três países considerados potências regionais com responsabilidades quanto à promoção da estabilidade em seus respectivos entornos, a agenda do diálogo político e da cooperação trilateral alcançou o setor de defesa, com foco na dimensão marítima no eixo Atlântico Sul – Oceano Índico e consubstanciada nas cinco edições do exercício naval conjunto denominado IBSAMAR. Apesar de um espectro de possibilidades maiores, ao se concentrar na dimensão marítima, a cooperação em defesa no marco do IBAS definiu seu próprio âmbito, delimitando assim a possibilidade de eventual engajamento conjunto a situações em que a segurança marítima no eixo Atlântico-Índico se veja afetada de modo a comprometer sistemicamente interesses vitais dos três países ou de um mais amplo conjunto de países (DINIZ, 2006: 297).

No tocante aos BRICS, observam-se importantes dificuldades para que a cooperação em defesa se estabeleça e venha a ser efetiva no seio deste agrupamento. Em primeiro lugar, o fato de que China, Rússia e Índia confrontam importantes desafios de segurança e de defesa em suas respectivas esferas regionais, aos quais têm respondido em bases preponderantemente autônomas e com importantes reflexos geopolíticos em seus respectivos entornos e também no plano global. Em segundo lugar, o mais importante eixo de cooperação no campo militar se estabelece entre China e Rússia como parte de uma estratégia de equilíbrio de poder vis-à-vis os Estados Unidos, o que, por diversas razões, alija Brasil e África do Sul de qualquer possibilidade de engajamento efetivo neste plano. Finalmente, as margens de ação para uma eventual cooperação em defesa restringem-se a questões específicas e que distam muito da possibilidade de contemplar a hipótese de engajamento conjunto em cenários de conflito, dadas importantes

discrepâncias políticas sobretudo entre China, Índia e Rússia e o grande distanciamento de parte do Brasil e da África do Sul dos temas de preocupação e interesse mais imediatos da China, da Rússia e da Índia, no campo estratégico.

Em suma, ambas as coalizões, em razão de suas respectivas naturezas e limitadas perspectivas no campo da defesa, não oferecem indicativos seguros, para o Brasil, de eventuais parcerias para o engajamento em situações de conflito.

4. As Parcerias Estratégicas

No plano dos relacionamentos bilaterais, as parcerias estratégicas representam dimensão e instrumentos de tradicional relevância na política externa brasileira, tendo sido entabuladas em variados âmbitos e visando a objetivos múltiplos e igualmente diferenciados, a maior parte dos quais relacionados ao fortalecimento de capacidades econômicas e científico-tecnológicas do Estado e em favor da consecução de interesses de desenvolvimento, de segurança e de irradiação de influência externa, ou também da promoção de interesses e causas comuns usualmente no marco de organismos multilaterais ou no âmbito externo de modo geral. O Brasil possui um variado repertório de vinte e duas parcerias estratégicas envolvendo países da Europa, África, Ásia, Oceania e América do Sul

O conceito de parcerias estratégicas é altamente impreciso, não havendo nem na literatura especializada nem fonte documental oficial, no caso brasileiro, que delimite seu escopo de modo mais preciso no plano conceitual. Os países o empregam, via de regra, para distinguir politicamente, aqueles que, dentre seus respectivos repertórios de relacionamento bilateral e por entendimento mútuo, se revestem de prioridade e devam, por conseguinte, ser objetos de maior investimento político e diplomático em prol da promoção e realização de interesses e objetivos altamente valorados em suas respectivas pautas externas, mesmo que não sejam necessariamente comuns. Por conseguinte, e como expresso no parágrafo

anterior, o âmbito e o escopo das parcerias estratégicas bem como os recursos e instrumentos dos quais se servem são bastante variados.

No caso brasileiro, as parcerias estratégicas, em particular aquelas entabuladas a partir dos anos setenta, têm se voltado para cinco objetivos, a saber:

- (a) o desenvolvimento e o fortalecimento de capacidades tecnológicas (Alemanha, Japão, França);
- (b) Ampliar e aprofundar o escopo de relações bilaterais (Venezuela, Turquia, Austrália);
- (c) Promover a cooperação e a integração regional (Argentina, Peru, Venezuela);
- (d) promover o inter-regionalismo (União Europeia, Indonésia); e- erigir mecanismos de governança e estimular a reforma dos principais regimes e instituições multilaterais (Rússia, França, Reino Unido, Índia, África do Sul).

É importante destacar que a cooperação em segurança e defesa integra a agenda de um muito expressivo número das parcerias estratégicas formalmente estabelecidas pelo Brasil. Com efeito, doze delas (União Europeia, França, Itália, Reino Unido, Finlândia, Suécia, Indonésia, Índia, África do Sul, Angola, Argentina e Peru) contemplam a cooperação em defesa (VAZ, 2014). Se consideradas aquelas que envolvem também a cooperação em temas de interesse para a defesa, como segurança, ciência e tecnologia e atividades espaciais, o número de parcerias estratégicas brasileiras com impactos diretos e indiretos para a defesa sobre a dezoito, ou seja, pouco mais de oitenta por cento do total.

Os números acima não implicam, contudo, que segurança e defesa sejam temas prioritários nas parcerias estratégicas brasileiras e que estas sejam indicativas de eventuais parceiros para o engajamento em situações de conflito, o que se explica por três razões.

Primeiramente, há que se diferenciar o fato de a cooperação em segurança e defesa integrar o escopo de uma parceria estratégica

enquanto compromisso de adensamento do relacionamento bilateral em seu conjunto e o escopo real da cooperação naqueles âmbitos que não necessariamente reflete o status que se pretende com a parceria – como são os casos daquelas mantidas com países como Indonésia, Índia, Angola, Argentina e Venezuela, dentre outras. Com efeito, dentre os eixos de relacionamento bilateral mantidos pelo Brasil em cooperação em segurança e defesa, poucos podem ser qualificados nestes âmbitos como parcerias estratégicas, sendo estes os casos da França e da Suécia em razão de serem contrapartes em projetos tidos como prioritários para a defesa brasileira, quais sejam o Programa de Desenvolvimento de Submarinos e o Programa FX 2, programa de reequipamento e modernização da frota de aeronaves militares supersônicas da Força Aérea Brasileira.

Em segundo lugar, é preciso tomar em conta que, ao privilegiar o universalismo e procurar assegurar margem de autonomia externa, o Brasil procura evitar qualquer forma de alinhamento automático e excludente com qualquer potência. Com efeito, as parcerias estratégicas brasileiras nos campos considerados denotam a preocupação do país em mitigar sua dependência para com o acesso a tecnologias tidas como indispensáveis à defesa e ampliar o espectro de fornecedores.

Por fim, é preciso tomar em conta também que as parcerias estratégicas que contemplam a cooperação em segurança e defesa, apesar de indicativas de importantes convergências políticas e de desígnios comuns nos âmbitos em que se estabelecem, não abrangem compromissos de engajamento mútuo em conflitos externos, seja no marco de esforços deflagrados por força, seja no marco de uma aliança militar, ou em âmbitos multilaterais, como no caso das operações de paz conduzidas sob a égide da Organização das Nações Unidas ou, eventualmente, da Organização dos Estados Americanos.

Em outras palavras, as parcerias estratégicas formalmente mantidas pelo Brasil não são referentes primários para a eventualidade de engajamento mútuo em conflitos internacionais.

4. Conclusões

O exame dos diferentes âmbitos e mecanismos que suscitam ao Brasil possibilidades para o entabulamento de formas associativas para um eventual engajamento em conflitos externos aponta ser ainda o plano multilateral, notadamente aquele conformado a partir das Nações Unidas, o que resguarda melhores possibilidades de conciliar os pressupostos político-normativos da inserção internacional de segurança do país, sua própria trajetória e limitada experiência com conflitos armados e as características que estes vêm assumindo contemporaneamente.

Como visto, tanto os instrumentos de alcance regional que podem instar o país a se engajar em conflitos externos, como as demais coalizões que se voltam, de alguma forma, para as esferas da segurança e da defesa, não guardam, em si, perspectivas claras ou mesmo factíveis de identificação ou sustentação de eventuais parcerias.

Do mesmo modo, no plano bilateral e, em particular, as parcerias estratégicas do Brasil que alcançam a segurança e a defesa, não envolvem compromissos de engajamento conjunto em conflitos. Disso resulta, que eventuais definições nesse sentido deverão ser feitas à luz de condicionantes, fatores contextuais implicações segundo cada caso ou possibilidade.

Apesar de representarem elementos de aproximação e de cooperação em defesa com um variado conjunto de países, o repertório de mecanismos examinado não aponta, com clareza, a possibilidade de parcerias desejáveis que se revistam de um sentido de perenidade e que possam ser assumidas como objeto de investimento político-diplomático para aquele fim. Nesse sentido, o âmbito multilateral segue como espaço de oportunidade para a inserção internacional de segurança do país em sua plenitude.

Referências Bibliográficas

ALMINO, João (2002). *Inserção Internacional de Segurança do Brasil*. In: Clóvis Brigagão & Domício Proença Júnior (Orgs). (2002). *O Brasil e o Mundo: Novas Visões*. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves Editora, pp. 27-86.

BRASIL (2017). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal.

DINIZ, Eugênio (2006). South Africa, Brazil and India Cooperation in Defense. In: Alcides Costa Vaz (ed.)(2006). *Intermediate states, regional leadership and security> India, Brazil and South Africa*. Brasília: EdunB, pp. 279-310.

LESSA, Antônio Carlos M. (2008). *A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 41, Número.Especial, 29-41.

LESSA, Antônio Carlos M. (2010). *Brazil's strategic partnerships: an assessment of the Lula era (2003-2010)*, *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 53, pp. 115- 131.

MINISTÉRIO DA DEFESA (2017). *Política Nacional de Defesa*, p. 10. Disponível em <http://www.defesa.gov.br/pnd-end.html>. Acesso em 02.10.2017.

NASSER, Felipe (2012). *Pax Brasiliensis: projeção de poder e solidariedade na estratégia diplomática de participação brasileira em operações de paz das Nações Unidas*. In: Kay Kenkel & Rodrigo Fracalossi de Moraes (2012), *O Brasil e as Operações de Paz em um Mundo Globalizado: Entre a Tradição e a Inovação*. Brasília: Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, pp. 213-242.

RAND CORPORATION (2015). *War by What Means, According to Whose Rules?* Disponível em <https://www.rand.org/topics/asymmetric-warfare.html>. Acesso em 05.10.2017.

VAZ, Alcides C. (2010). *Brazilian positions on international security issues from 1960 to 2008: an overview*. In: Alfredo Valladão, Georgina Sanchez, Alcides C. Vaz. *Brazil and Mexico: issues of international security (1960-2009)*. Paris: Chaire Mercosur de Science Po, pp- 13-68.

VAZ, Alcides C. (2014). *Brazil's strategic partnerships: origins, agendas and outcomes*. Madrid: FRIDE. *European Strategic Partnerships Observatory. Working Paper 9, July 2014*, 19 p.

ⁱ O repertório completo dos tratados voltados para a não proliferação e o desarmamento inclui o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, o Tratado para Proscrição das Armas Nucleares na América Latina e Caribe, o Tratado para a Proibição Completa de Testes Nucleares, O Tratado de Não Proliferação Nuclear, o Tratado sobre a Proibição de Colocação e Armas Nucleares e outras Armas de Destruição de Massa no Leito do Mar e no Fundo do Oceano e em seu Subsolo, a Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção, Estocagem e Uso de Armas Químicas e Sobre a Destruição de Armas Químicas Existentes no Mundo, o Protocolo Adicional à Convenção sobre Proibições ou Restrições ao Emprego de Certas Armas Convencionais que Podem ser Consideradas Excessivamente Lesivas ou Geradoras de Efeitos Indiscriminados, o Protocolo sobre Proibições ou Restrições ao Emprego de Minas, Armadilhas e outros Artefatos, a Convenção sobre a Proibição do Uso, Armazenamento, Produção e Transferência de Minas Anti Pessoal e sua Destruição, a Convenção Interamericana contra a Fabricação e o Tráfico Ilícito de Armas de Fogo, Munições, Explosivos e Outros Materiais Correlatos.

ⁱⁱ <http://www.defesa.gov.br/index.php/relacoes-internacionais/missoes-de-paz>. Acesso em 02.09.2017.