

RECONFIGURAÇÃO GLOBAL, ALIANÇAS MILITARES E PARCERIAS ESTRATÉGICAS: DESAFIOS E OPORTUNIDADES PARA O BRASIL

GLOBAL RECONFIGURATION, MILITARY ALLIANCES AND STRATEGIC PARTNERSHIPS: CHALLENGES AND OPPORTUNITIES FOR BRAZIL

ENIO MOREIRA AZZI

RESUMO

Este artigo analisa a reconfiguração global e o comportamento das principais alianças militares e parcerias estratégicas, apresentando desafios e oportunidades centrais para o Brasil. A transição para um mundo multipolar, ao mesmo tempo em que se configura uma disputa geopolítica entre China e Estados Unidos, somada à ressurgência da Rússia de forma agressiva, produz reflexos para o Brasil, que deverá ser cada vez mais instado a optar incondicionalmente por um dos lados, estando em certa medida atrelado militarmente ao “Ocidente” e comercialmente à China. O Brasil privilegia a cooperação militar bilateral de forma ampla, com prioridade para seu entorno estratégico. Nos últimos anos, os esforços para a integração regional, particularmente no campo militar, foram esmaecidos, abrindo espaço para influência e projeção de interesses extrarregionais em nosso subcontinente. Assim, a reconfiguração global e a dimensão regional trazem consigo dilemas e desafios, particularmente no campo estratégico-militar. Nesse sentido, uma maior aproximação da política externa com a política de defesa favorece e propicia oportunidades para a inserção internacional do Brasil. Dessa forma, da análise do cenário internacional e regional, a identificação de desafios a serem superados e oportunidades a serem aproveitadas são importantes indicadores que contribuem para o planejamento estratégico.

PALAVRAS-CHAVE: Reconfiguração Global; Integração Regional; Alianças Militares; Parcerias Estratégicas.

ABSTRACT

This article analyzes the global reconfiguration and the behavior of the main military alliances and strategic partnerships, presenting their main challenges and opportunities for Brazil. The transition to a multipolar world, at the same time as a geopolitical dispute between China and the United States, added to the aggressive resurgence of Russia, produces reflexes for Brazil, which should be increasingly urged to opt unconditionally for a side, being to a certain extent linked militarily to the “West” and commercially to China. Brazil privileges broad bilateral military cooperation, with priority given to its strategic environment. In recent years, efforts towards regional integration, particularly in the military field, have been weakened, opening space for influence and projection of extra-regional interests in our subcontinent. Thus, the global reconfiguration and the regional dimension bring dilemmas and challenges, particularly in the strategic-military field. In this sense, a greater approximation of foreign policy with defense policy favors and provides opportunities for greater international insertion of Brazil. Thus, from the analysis of the international and regional scenario, the identification of challenges to be overcome and opportunities to be seized are important indicators that contribute to strategic planning.

KEYWORDS: Global Reconfiguration; Regional Integration; Military Alliances; Strategic Partnerships.

O AUTOR

Analista do Centro de Estudos Estratégico do Exército (CEEEx), Coronel da Reserva do Exército Brasileiro, Doutor em Ciências Militares (ECEME) Graduado em História (UFMG) e Pesquisador do Núcleo de Estudos Prospectivos (NEP/CEEEx).



Sumário Executivo

O presente artigo complementa uma série de três ensaios elaborados na linha de pesquisa de Geopolítica e Estratégias Militares do Núcleo de Estudos Prospectivos (NEP), do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEEx). Ele tem por objetivo analisar a reconfiguração global e o comportamento das principais alianças militares e parcerias estratégicas, destacando os desafios e as oportunidades para o Brasil no campo da Segurança e Defesa.

Nos ensaios precedentes, foram apresentados: um panorama da configuração do tabuleiro internacional, afetado pela emergência da China e a ressurgência do Rússia; as aproximações estratégicas globais; e o comportamento atual das principais alianças e parcerias militares.

A partir das constatações produzidas nesses trabalhos, foi possível analisar a posição do Brasil diante da reconfiguração das relações de poder e das aproximações estratégicas. Da análise, no plano global e regional, emergiram desafios no campo da Defesa a serem confrontados pelo Brasil e diante dos quais o País deve responder eficazmente. O estudo nos traz também oportunidades estratégico-militares para aumento da inserção internacional e da integração regional.

Assim, o trabalho foi dividido em três partes. A primeira apresenta a posição brasileira diante da reconfiguração global, particularmente quanto aos reflexos da competição entre a potência hegemônica e a potência emergente no espaço sul-americano. Na segunda parte é analisada como o País se vê diante da dinâmica atual das alianças militares e das parcerias estratégicas. Na última seção foi elaborada uma conclusão, destacando-se os desafios e oportunidades para o Brasil no campo da Defesa.

As reflexões apresentadas revelam que o tabuleiro internacional passa por uma reacomodação geopolítica gerada pela disputa e pelo rebalanceamento do poder, em todas as suas dimensões, devido, principalmente, à ascensão da China como potência e à ressurgência da Rússia, o que representa uma ameaça à hegemonia estadunidense, apoiada por seus aliados da Europa Ocidental. Nesse contexto, a América Latina e Caribe (ALC) tornou-se espaço de disputas geoestratégicas, com reflexos para o Brasil, que deverá modular sua diplomacia neste ambiente.

Em relação às alianças militares, após a invasão da Ucrânia, a Organização para o Tratado do Atlântico Norte (OTAN) foi revigorada e segue em processo de ampliação, estabelecendo a Rússia como sua principal ameaça. As Forças Armadas brasileiras possuem em seu arsenal bélico diversos materiais originários de países da OTAN, particularmente dos EUA, cuja continuidade do fornecimento pode ser condicionada aos preceitos e interesses da Aliança Atlântica e da condução de nossa política externa. O Exército em particular mantém laços significativos com sua contraparte norte-americana por intermédio de intercâmbios, interações na área de ensino militar, na realização de treinamentos combinados, entre outras medidas de cooperação.

No âmbito regional, as aproximações coletivas passam por um momento de estagnação, preservando-se apenas mecanismos criados por iniciativa da potência hegemônica, como a Organização dos Estados Americanos (OEA), que mantém a interação entre os Estados-membros por intermédio de fóruns de diálogo como a Cúpula das Américas e a Conferência de Ministros de Defesa das Américas (CMDA). No campo da Defesa, prevalecem as interações bilaterais, principalmente após o arrefecimento de iniciativas como o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), no âmbito da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL), e a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS).

Nessa perspectiva, reconhecemos desafios que devem ser enfrentados, como o de modular as relações com as grandes potências em disputa, redefinir os relacionamentos estratégicos, recompor os arranjos cooperativos regionais, acompanhar o domínio tecnológico aplicado aos sistemas de armas, capacitar a Base Industrial de Defesa para preservação minimamente do grau de autonomia estratégica e estabelecer uma grande estratégia nacional.

Em termos de oportunidades, temos a possibilidade de revitalizar os organismos de integração regional como o CDS e a ZOPACAS, inserir o tema da Defesa e Segurança na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), contribuir com as ações estratégicas relacionadas às mudanças climáticas, além de aprofundar e intensificar a articulação entre a Política Externa Brasileira e a Política Nacional de Defesa (PND).

1. Introdução

No mundo atual, o tabuleiro internacional, com foco na segurança, passa por uma série de fenômenos inter-relacionados, que dão inéditos contornos à geopolítica global, tais como a emergência de novas potências, a ressurgência de conflitos interestatais, o armamentismo impulsionado pelo “dilema de segurança”, a aceleração dos avanços tecnológicos aplicados aos sistemas bélicos, a proteção das cadeias produtivas críticas para a defesa¹, a transição energética, as pandemias, além das mudanças climáticas com efeitos geoestratégicos e operacionais.

A emergência de potências concorrentes aos Estados Unidos da América (EUA), que buscam criar polos alternativos de poder e remodelar a ordem internacional baseada em regras fundada pelos norte-americanos no pós-Guerra, ocupa a centralidade da reconfiguração, conformando uma nova disputa hegemônica. O recrudescimento da competição entre EUA e China, particularmente no espaço da Ásia Indo-Pacífico, e o desafio imposto por Moscou à estabilidade do sistema internacional, ao empreender a invasão e a conquista de território ucraniano, provocaram o aumento de tensões capazes de criar ondas de desestabilização de dimensão regional e global.

Além disso, a alteração da distribuição de poder que coloca o sistema internacional numa transição de configuração é acompanhada de novos alinhamentos nas políticas externas dos países. Desta forma, a conformação de uma ordem geopolítica mais competitiva dinamizou as aproximações estratégicas, fazendo com que, além das tradicionais alianças militares, proliferassem as parcerias estratégicas e os arranjos minilaterais, dando mais flexibilidade e efetividade às interações cooperativas

constituídas para se alcançar objetivos comuns.

A transformação internacional transborda para distintas regiões do globo, tornando-as palco da rivalidade entre grandes potências. Nesse sentido, a porção sul do Continente Americano, apesar de constituir-se relativamente numa zona com baixa incidência de guerras, carrega a histórica herança da projeção hegemônica dos EUA, que, atualmente, reage, num clima de disputa, com a marcante presença da China na região. A ausência de ameaças à segurança externa e o limitado desempenho econômico fazem com que a maioria dos países da América Latina e Caribe (ALC) tenham um modesto investimento em Defesa, direcionando seus esforços na superação dos desafios socioeconômicos e nas preocupações com a segurança interna (IISS, 2022a). Nesse sentido, as questões securitárias, particularmente o combate à proliferação de ilícitos de toda ordem, que ultrapassam as fronteiras, desestabilizam governos e afetam a ordem social e econômica, têm mobilizado os Estados na condução das estruturas de combate à criminalidade e à violência.

Os organismos de segurança hemisférica, concebidos pelos EUA, preservam espaços para discussão de temas militares e de Defesa. Porém, divergências político-ideológicas, conflitos de interesse e as assimetrias estatais dificultam a composição de um bloco continental uníssono. As peculiaridades da arquitetura de segurança do Subcontinente Sul-americano e a conformação geográfica deste espaço, que se projeta sobre o Atlântico Sul, são fatores que contribuem nos processos de cooperação e integração, que ainda carecem de consolidação e institucionalização.

Desde 2005, coerente com Constituição Federal² e a política externa brasileira (PEB)³,

¹ Ver: <<https://media.defense.gov/2022/Feb/24/2002944158/-1/-1/1/DOD-EO-14017-REPORT-SECURING-DEFENSE-CRITICAL-SUPPLY-CHAINS.PDF>>. Acesso em 6 DEZ 2022.

² CF/1988, art.4^o, parágrafo único: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.”

³ A política externa brasileira (PEB) não é consubstanciada em um documento formal único, em geral, é regida pelos princípios

a Política Nacional de Defesa (PND) passou a priorizar a atuação militar no âmbito internacional no espaço designado de *entorno estratégico*⁴, demonstrando que a atuação diplomática do Brasil voltada para a construção de um ambiente de interação e cooperação tem a geografia como referência central. Nesse sentido, além da inserção global, os esforços da diplomacia brasileira e do campo da defesa na área internacional são direcionados para se criar um ambiente de integração, cooperação, confiança mútua e segurança com os países da América do Sul, particularmente com os Estados condôminos da Amazônia. Além disso, como o espaço marítimo da Atlântico Sul é considerado uma área de interesse geoestratégico para o Brasil, esse esforço cooperativo também passou a ser estendido aos países da costa ocidental africana. No entanto, devido a uma onda de divergências político-ideológicas entre governos latino-americanos, a atitude proativa esmaeceu, redundando em uma retração do processo de integração regional.

A PND considera que a garantia da segurança nacional passa pela ação integrada e coordenada nas esferas do desenvolvimento, da diplomacia e da Defesa. Nesse sentido, cabe destacar que o insigne Barão do Rio Branco deixou como legado, além do extraordinário trabalho de consolidação das fronteiras nacionais, a noção da importância de que o Brasil sempre devesse contar com o respaldo de nossas Forças Armadas na condução das relações internacionais. Assim, no plano doméstico, é fundamental que haja um elemento integrador entre as políticas externa e de defesa.

O presente artigo tem por objetivo analisar a posição do Brasil diante da reconfiguração

global e do comportamento das principais alianças militares e parcerias estratégicas, apontando desafios e oportunidades para o país no campo da Segurança e da Defesa. Para tanto, após esta introdução, o artigo apresenta os reflexos da reconfiguração internacional e regional para o Brasil, inferindo seus desdobramentos para a estrutura militar de Defesa. Na seção seguinte, são abordadas as alianças militares e as parcerias estratégicas no campo da Defesa cujo comportamento é interesse para o país, pelos seus reflexos ou por apresentarem possibilidades na dimensão político-militar, com ênfase nos mecanismos de integração e cooperação regional. O artigo é concluído com a apresentação dos desafios que se revelam neste cenário e com as oportunidades que se colocam como formas de o Brasil ampliar sua inserção no ambiente internacional e regional, particularmente pela atuação da Defesa no plano externo, aprofundando as interações bilaterais e fortalecendo os organismos coletivos cooperativos e multilaterais.

2. O Brasil e a reconfiguração global

Durante três décadas, não houve consenso nas tentativas de definir a ordem internacional em seu sentido fundamental de distribuição do poder. No cenário geopolítico internacional atual, embora a configuração ainda seja complexa, parece que as incertezas se reduziram e que vivenciamos uma transição à multipolaridade, tendo, simultaneamente, como pano de fundo, a reemergência de uma disputa hegemônica global que apresenta características de bipolaridade. Os efeitos dessa transição se refletem na ALC, que, conseqüentemente, tornou-se exposta não apenas à competição entre EUA e China, mas também às investidas de outros atores, o que tem produzido na região efeitos políticos, ideológicos e econômicos diversos.

A ascensão da China e a ressurgência da Rússia são os principais indutores da

descritos no Art. 4º CF/88 e nos discursos dos ministros de Relações Exteriores, nos quais são anunciadas as linhas mestras que guiarão a condução da política externa.

⁴ **Entorno Estratégico:** a Área de interesse prioritário para o Brasil, que inclui a América do Sul, o Atlântico Sul, os países da costa ocidental africana e a Antártica. (PND/END)

reconfiguração do tabuleiro internacional, com potencial para uma eventual alteração da ordem mundial. O acelerado acréscimo do poder chinês fez surgir um novo polo que se irradia a partir do espaço asiático. Em vista disso, enquanto Pequim busca segmentar o poder mundial e estabelecer uma estrutura multipolar no sistema internacional, os EUA percebem esta ascensão como ameaça, o que teria inaugurado e vem conformando um novo ambiente de competição estratégica global. Nesse contexto, aproximando-se estrategicamente da China, a Rússia ressurgiu no sistema mundial. Respalhada pelo poder de veto e pela concentração de poder militar, particularmente nuclear, ela rompe o ordenamento jurídico internacional ao empreender uma guerra de conquista em país soberano vizinho, abalando os princípios basilares das relações entre os Estados. Essa nova realidade, incrementada pela pandemia da COVID-19, pela Guerra na Ucrânia e pela fadiga das estruturas multilaterais de segurança global no âmbito das Nações Unidas, tende a provocar mudanças estruturais no sistema internacional ordenado no pós-II Guerra Mundial.

A recente recondução do presidente Xi Jinping para um terceiro mandato reforça a tendência de que a China deverá superar as tentativas externas de contenção e continuar na trajetória ascendente, equalizando seu coeficiente de poder com o dos EUA, de maneira a engendrar novos polos de poder sob os quais os países irão se alinhando e se reajustando. No relatório divulgado durante o 20º Congresso do Partido Comunista da China (PCC)⁵, o presidente Xi Jinping destacou as responsabilidades da China como grande potência, cabendo a ela participar ativamente da reforma e do desenvolvimento do sistema de governança global. Para isso, a

China tem procurado fortalecer a preparação e a prontidão de suas forças armadas, modernizar as capacidades estratégicas de combate e melhorar as proficiências militares do Exército de Libertação Popular (ELP) para atuar de forma conjunta em todos os domínios da guerra⁶. Nesse sentido, a China ampliou seu engajamento no cenário internacional, estabelecendo laços com países da África, América Latina, Ásia Central e Sudeste Asiático por meio de iniciativas bilaterais e multilaterais que incrementaram o comércio e os investimentos nessas regiões. Assim como em boa parte dos países da ALC, a China tornou-se o principal parceiro comercial do Brasil e um dos seus maiores investidores, o que impacta decisivamente na dinâmica e na conformação das relações estratégicas e dos arranjos coletivos da região. No final de 2022, o presidente Xi Jinping manifestou a expectativa de que haja uma promoção na parceria estratégica abrangente entre os dois países e um reforço nas relações multilaterais⁷.

Por outro lado, ao longo de duas décadas, o presidente Vladimir Putin tenta reestruturar o poderio russo, restabelecendo espaços e a influência perdidos após a dissolução da União Soviética. Apesar de priorizar seu exterior próximo, Moscou tem buscado ampliar sua base estratégica em regiões periféricas como no Oriente Médio, África, Ásia, América Latina e Caribe, inclusive mantendo laços particularmente com Cuba, Nicarágua e Venezuela, centrados militarmente em compras, assessoria técnica e treinamento de pessoal. A política externa desenvolvida a partir de 2008 evidencia o retorno da Rússia como ator estratégico global, que mira o rebalanceamento do poder e a transformação da ordem regional e mundial.

⁵ *Report to the 20th National Congress of the Communist Party of China*, October 16, 2022: <https://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx_662805/202210/t20221025_10791908.html>. Acesso em 5 DEZ 2022.

⁶ *China's National Defense in the New Era*. State Council of PRC, 2019. Disponível em: <<http://www.chinadaily.com.cn/specials/whitepaperonnationaldefenseinnewera.pdf>>. Acesso em 7 DEZ 2022.

⁷ Ver: <https://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx_662805/202211/t20221101_10795079.html>. Acesso em 8 DEZ 2022.

A Guerra na Ucrânia é possivelmente um dos fatores mais desestabilizadores do atual tabuleiro geopolítico global, marcando uma inflexão importante na evolução da ordem mundial que vinha se desenvolvendo desde o 11 de Setembro. A guerra empreendida pela Rússia, de forma unilateral e à margem do sistema de segurança coletiva consagrado entre os Estados, tem feito com que o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) perca a centralidade como foro multilateral de negociação e resolução de conflitos, trazendo de volta a espiral da violência com o uso da força como instrumento de política externa para impor interesses e conquistar objetivos geopolíticos. A extensão dos impactos mundiais da Guerra na Ucrânia ainda são imprevisíveis e vão depender dos seus desdobramentos, mas já aumentaram a instabilidade no sistema internacional, pelos seus efeitos na economia global, devido ao regime de sanções e à elevação de preços e escassez de alimentos e combustíveis, além de terem provocado um crescente rearmamento e o realinhamento estratégico entre as nações.

Em contraposição a essas transformações, os EUA, após superarem o envolvimento no combate ao terrorismo⁸, deram uma guinada em seu direcionamento estratégico ao considerar a China como a maior ameaça à sua hegemonia e cuja contenção tornou-se o eixo estruturador de sua política externa, com prioridade geográfica para a região da Ásia Indo-Pacífico. Ancoradas pelo expressivo poder econômico e comercial alcançado por Pequim, as ações chinesas nos mares do Sul e do Leste da China, suas contestações à ordem liberal e o investimento

crecente no poder militar fizeram da China sua principal concorrente. Nesse sentido, as questões de Defesa dos EUA passaram a ser discutidas a partir da perspectiva geopolítica da disputa estratégica entre as grandes potências, considerando principalmente suas capacidades militares e as de seus aliados na Ásia e na Europa. Em relação à ALC, embora por muito tempo os EUA tenham sido o ator internacional mais influente, a indiferença com que os últimos governos têm tratado a região abriu espaço para que a China e outros atores aprofundassem a relação com os países que integram essa porção da América. Em vista disso, a Casa Branca tem se esforçado para reverter esse quadro, tentando recuperar seu prestígio e influência, para evitar o aprofundamento da presença chinesa e russa.

A Guerra na Ucrânia afetou também a arquitetura de segurança da Europa, articulada em torno da União Europeia (UE) e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), fazendo com que a Aliança Atlântica resgatasse e reafirmasse o seu propósito de defesa coletiva, reposicionando-se mais uma vez face às transformações geopolíticas globais. Nesse sentido, a Rússia voltou a ser considerada a principal ameaça à segurança euro-atlântica, enquanto a China tornou-se um desafio sistêmico, seguida das questões transnacionais que se colocam relevantes, como terrorismo, ciberataques, mudanças climáticas, migrações e segurança energética. Diante disso e do estado de atrofia em que se encontravam suas forças, mais de vinte países da OTAN comprometeram-se a aumentar seus gastos com Defesa para recompor suas capacidades militares. No entanto, de acordo com as metas estabelecidas no recente Conceito Estratégico da Aliança⁹, o estado de prontidão pretendido dependerá das condições econômicas de seus Estados-membros e da superação das divergências internas. Nesse contexto, a OTAN,

⁸ Após os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, a era pós-Guerra Fria foi caracterizada adicionalmente por um forte foco (pelo menos da perspectiva dos EUA) no combate a organizações terroristas transnacionais que surgiram como atores não estatais significativos, especialmente a Al-Qaeda. A “Guerra ao Terror” teve alcance global e pode-se considerar que foi concluída com a retirada do Afeganistão das tropas da coalizão lideradas pelos EUA, em 30 de agosto de 2021.

⁹ Ver: <https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf>. Acesso em 5 DEZ 2022.

voltada para sua ameaça mais imediata no âmbito regional e para a urgente recomposição de seu poderio militar, parece perceber a ALC, incluindo o Brasil, como ator secundário no atual cenário internacional.

América Latina e Caribe é uma região considerada periférica em relação aos principais polos de poder político, econômico e tecnológico mundiais, mas cujas potencialidades fisiográficas e econômicas lhe conferem importância e representatividade no cenário regional e internacional. Ao analisarem a evolução dos indicadores do subcontinente ao longo do último século, alguns especialistas consideram inclusive que a região tem perdido relevância relativa em termos estruturais e comportamentais, o que a teria tornado menos atraente no âmbito geoeconômico global (MALAMUD; SCHENONI, 2021). Esse grau de importância pode mudar se considerarmos as tendências mundiais de demanda por água, alimentos e energia. Por outro lado, as limitações dos principais atores regionais em atrair seus vizinhos para o aprofundamento de arranjos cooperativos fizeram com que países como Brasil e México perdessem influência, diminuíssem sua liderança e deixassem de ser alternativa frente às potências globais como EUA e China. Esse quadro fez com que, cada vez mais, os países da ALC passassem a negociar com potências extrarregionais, desgastando as estratégias regionalistas, fragilizadas pela polarização política e pelas debilidades estatais (MALAMUD, 2019).

A questão da Segurança e Defesa no espaço latino-americano tem sido abordada sob as dimensões geopolítica e securitária. Na perspectiva geopolítica, relacionada à integridade territorial e à soberania estatal, verifica-se que, de uma maneira geral, a percepção de ameaça mútua entre vizinhos é baixa, o que, na atual conjuntura, torna remota a possibilidade de um conflito interestatal no subcontinente. Por outro lado, a dimensão securitária, que envolve o combate a ilícitos de toda ordem e a segurança doméstica, tem mobilizado os Estados da ALC

no intuito de coibi-los, evitando sua proliferação e seu transbordamento fronteiriço. Nesse último caso, o crescimento da violência provocada por grupos armados e pelo crime organizado transnacional, conjugado com as fragilidades estatais, colocam em risco a soberania doméstica e a segurança pública (MEDEIROS FILHO, 2020). Em vista disso, desde 2003, a Organização dos Estados Americanos (OEA) – organismo mais relevante que trata da segurança hemisférica – passou atribuir ao tema da segurança um caráter multidimensional, que inclui ameaças tradicionais e novas ameaças (terrorismo; crime organizado transnacional; tráfico de drogas, armas e pessoas; desastres naturais; ciberataques; pobreza extrema e exclusão social), ficando os aspectos relacionados à Defesa sendo tratados basicamente no âmbito da Junta Interamericana de Defesa (JID)¹⁰. Desde então, a agenda regional tem dado maior ênfase à dimensão securitária, juntamente com a questão dos direitos humanos, o que justifica a estabilidade temporal dos investimentos em defesa¹¹, enquanto o mundo, de uma maneira geral, tem aumentado os gastos com armamento¹². Além disso, a desidratação do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS)¹³ representou um retrocesso na promoção da cooperação regional em matéria de Defesa, abrindo espaço para que potências

¹⁰ A Junta Interamericana de Defesa (JID), criada em 1942, é uma entidade da OEA desde 2006, tendo por objetivo proporcionar serviços e assessoramento técnico, fórum consultivo e educacional sobre temas relacionados com assuntos militares e de Defesa no Hemisfério.

¹¹ Segundo o Military Balance 2022, do IISS, o financiamento total de defesa na ALC está, em termos reais, no mesmo nível desde 2009, muito pela ausência de ameaças externas evidentes à segurança dos principais países latino-americanos.

¹² Ressalvamos que os **gastos militares** são uma medida identificável dos recursos dedicados aos militares por um país e ajudam os analistas a determinar as prioridades nacionais. Há que se considerar e ajustar os dados disponíveis às taxas de inflação e outros intervenientes econômicos. Um **orçamento de defesa** fornece uma maneira de reunir os recursos de Defesa em um único valor. No entanto, esses dados são apenas uma referência, não avaliam a capacidade militar nem indicam a eficiência com que os gastos de um país atingem os objetivos estratégicos. Para maiores informações ver: <<https://www.iiss.org/blogs/research-paper/2022/12/military-expenditure>>. Acesso em 22 DEZ 2022.

¹³ A criação do CDS no âmbito da UNASUL, em 2008, foi

extrarregionais projetem seus interesses na América Latina.

Assim, é inevitável que os reflexos do cenário geopolítico global apresentados e da transição da ordem mundial em curso transbordem sobre o Brasil, particularmente como desafios no campo estratégico-militar. Desafios esses que, somados às preocupações geradas na própria região e a outras questões relevantes como a mudança climática, a agenda ambiental, a segurança alimentar e a transição energética, impõem ao Brasil responder a essas dinâmicas de maneira compatível com sua estatura. Dessa forma, a política externa brasileira (PEB), guiada pela proteção dos nossos interesses e orientada pelos princípios constitucionais da autodeterminação dos povos, da não intervenção, da defesa da paz e da solução pacífica dos conflitos, busca aprofundar a inserção do Brasil no sistema internacional, engajando-se em intenso e amplo esforço de cooperação internacional e promoção da paz, o que lhe dá um sentido universalista e abre possibilidades para as mais diversas formas de arranjos e convergências. Assim, além das interações bilaterais, a diplomacia brasileira privilegia ampliar o espaço do diálogo nos arranjos multilaterais e nas aproximações estratégicas com nossos vizinhos. Porém, a ausência de uma Grande Estratégia nacional que expresse um consenso político e social abrangente, capaz de produzir diretrizes de médio e longo prazo sobre o papel do Brasil no mundo e atuando como elemento integrador das políticas externa e de Defesa, pode ser considerada uma fragilidade, uma vez que sua definição poderia contribuir fortemente para o estabelecimento de uma maior articulação sistêmica entre essas duas políticas de Estado.

uma iniciativa inédita e a possibilidade de formar uma agenda estratégica própria na região, incluindo projetos na indústria de defesa, em um contexto de crescentes disputas de poder global e por recursos naturais.

Portanto, a projeção do país no concerto das nações e a ampliação de sua inserção em processos decisórios internacionais requerem permanente esforço de articulação diplomático-militar. Nesse sentido, percebe-se uma maior convergência e alinhamento entre a condução da PEB pelo Itamaraty e as ações da diplomacia de defesa¹⁴ empreendidas pelo Ministério da Defesa (MD) no trato dos assuntos de Segurança e Defesa, principalmente a partir do lançamento da Estratégia Nacional de Defesa (END) em 2008 e do incremento da participação brasileira em operações de paz sob a égide de organismos regionais e internacionais. Soma-se a esse esforço a recente reestruturação do Ministério das Relações Exteriores (MRE), quando foi criado o Departamento de Assuntos Estratégicos, de Defesa e de Desarmamento (DDEF), o que pode ser entendido como atribuição de maior significância à questão da Defesa no trato da política externa¹⁵.

Para o Brasil navegar nesse ambiente de transição da ordem mundial, é incontornável que enfrente os desdobramentos da rivalidade entre EUA e China, estabelecendo uma estratégia geopolítica no contexto regional e global de forma a maximizar os interesses nacionais na condução das relações com as duas potências. Pequim demonstrou a intenção de aprofundar os

¹⁴ Diplomacia de Defesa: conjunto de atividades, no âmbito do MD e das forças singulares, com o objetivo de cooperar com os interesses do Estado em matéria de Política Externa no domínio da Segurança e da Defesa. Diplomacia militar: entendida como um segmento da atividade externa do Estado, caracterizada pelo emprego não violento de meios e recursos militares, especificamente pelas forças armadas.

¹⁵ Cabe aqui fazer uma distinção entre os conceitos de diplomacia militar e diplomacia de defesa, sendo o último mais abrangente que o primeiro. Segundo Guilherme Carvalho (2019), a diplomacia de defesa estaria mais vocacionada para o trato de temas políticos e estratégicos, podendo abarcar uma plêiade de aspectos e tarefas não especificamente relacionadas com questões técnico-militares, tampouco específicas das Forças Armadas, o que seria mais afeto à diplomacia militar. Todavia, é possível observar a utilização dos conceitos de diplomacia de defesa e diplomacia militar sob o mesmo significado: o das relações estatais no ambiente da Defesa, seja entre militares, seja entre civis integrantes dos ministérios da Defesa.

laços com o Brasil, enquanto os EUA tentam, ainda de forma incipiente, conter a presença chinesa no continente, embora as duas potências mantenham estreitas relações econômicas entre si. Não por acaso, o governo do presidente Biden vê a atual mudança de governo no Brasil como uma janela de oportunidade para incrementar a recém-lançada estratégia da *dissuasão integrada*¹⁶, que prevê o aprofundamento das alianças e parcerias como instrumento de enfrentamento de suas ameaças. Para o Brasil, o desafio será suportar as pressões advindas do jogo de poder por hegemonia e encontrar o equilíbrio diplomático para atender aos interesses nacionais.

No caso da Rússia, o Brasil tem sido instado a se manifestar e a se posicionar, inclusive no CSNU, sobre a atitude de beligerância adotada por Moscou em relação à Ucrânia. Nessas oportunidades, a diplomacia brasileira tem agido com a devida cautela, balizada pela tradicional defesa dos princípios basilares da Carta da ONU que regem as relações entre os Estados, a estrita observância do direito internacional e opção pela solução pacífica de controvérsias. Por outro lado, busca-se preservar minimamente os laços com a Rússia de modo a salvaguardar as relações comerciais e econômicas entre os dois países, um dos motivos pelos quais o Brasil não se alinhou com os Estados que impuseram sanções de toda ordem ao Kremlin.

Regionalmente, a aproximação do Brasil com seu entorno estratégico passa por um grave período de letargia. Analistas consideram que o Mercosul está estagnado, a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) permanece em hibernação, a ação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) ainda é limitada e a UNASUL e o CDS seguem imobilizados. Dessa forma, nos últimos anos se

observa uma retração do processo de integração sul-americano, deixando-nos mais vulneráveis às ingerências de atores extrarregionais e aos efeitos da disputa hegemônica global. Em vista disso, o revigoramento dos arranjos cooperativos sul-americanos não é uma opção, mas uma necessidade urgente (VAZ, 2022; KALOUT, 2022).

Além disso, o Brasil ainda precisa consolidar o seu direcionamento estratégico-institucional, inclusive na área da Defesa, para outras questões contemporâneas de grande relevância e cujos desafios são compartilhados por todos os Estados. O tema da mudança climática tem mobilizado os líderes mundiais no sentido de concertar soluções mitigadoras dos seus efeitos, particularmente pela desafiadora transição energética e ações de preservação do meio ambiente, como na Conferência das Nações Unidas sobre Biodiversidade (COP15)¹⁷ e na Conferência do Clima das Nações Unidas (COP27)¹⁸. Para alguns países, a “crise climática” deve ser enquadrada como uma questão de segurança, exigindo esforços conjuntos para o seu enfrentamento. Por outro lado, embora a mudança climática continue sendo um desafio global, as ações para reduzir ou mitigar o aquecimento global caberão principalmente aos Estados e suas sociedades. Enfrentar esta questão requer despolitizar o tema, reduzir as dependências energéticas e impulsionar ações sustentadas (IISS, 2022b). Apesar do arcabouço legal ambiental e dos esforços de preservação dos recursos naturais brasileiros, ainda existem muitos desafios a serem superados, de forma a permitir sua compatibilização com um modelo produtivo sustentável. Estratégias abrangentes precisam ser implementadas em apoio aos esforços de mitigação climática,

¹⁶ Ver: <<https://media.defense.gov/2022/Oct/27/2003103845/-1/-1/1/2022-NATIONAL-DEFENSE-STRATEGY-NPR-MDR.PDF>>. Acesso em 6 DEZ 2022.

¹⁷ Ver: <<https://brasil.un.org/pt-br/212706-cop15-tem-acordo-historico-para-protecao-da-natureza>>. Acesso em 21 DEZ 2022.

¹⁸ Ver: <[>](https://cop27.eg/#/); <<https://unfccc.int>>. Acesso em 21 DEZ 2022.

proteção ambiental e redução da dependência de combustíveis fósseis, colocando-nos como uma potência agroambiental e energética.

3. O Brasil e as alianças militares e parcerias estratégicas

Os arranjos coletivos e a capacidade dos Estados em estabelecer relações de cooperação ou integracionistas, particularmente as alianças militares e as parcerias estratégicas, são de vital importância para as nações, atuando tanto como fator de dissuasão quanto como multiplicador das capacidades de suas forças armadas no caso de eventuais engajamentos em conflitos. No âmbito internacional, destacam-se como principais alianças militares a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e a Organização do Tratado de Segurança Coletiva (CSTO, sigla em inglês). Além dessas tradicionais alianças, adensaram-se as modalidades de parceria estratégica e de associações minilaterais, promovidas particularmente pelos EUA, China e Rússia no contexto da competição estratégica global.

Oportuno ressaltar que os conceitos de *aliança (militar)* e *parceria (estratégica)* – centrais no domínio das relações internacionais, particularmente no campo da defesa – possuem limitações explicativas. O termo *aliança*¹⁹ geralmente está associado a uma relação estruturada em torno da dimensão militar da política internacional, tem caráter mais formal e, no caso das organizações aqui tratadas (OTAN e CSTO), está fundamentada no princípio da *defesa coletiva*, segundo a qual a agressão a

um Estado-membro é considerada também uma agressão às demais partes, implicando uma reação coletiva, inclusive, o envolvimento militar direto. A *parceria estratégica*²⁰, ainda considerando o campo da segurança, é de definição mais flexível, uma vez que, constituída a partir de interações bilaterais, constitui-se em arranjo mais fluido e menos específico, cujos compromissos são escassos e voltados mais para a cooperação e colaboração, com eventuais engajamentos. A condição de “estratégica”, dada às interações que envolvem interesses vitais do Estado, relacionados à sua segurança e sua sobrevivência, confere maior relevância e prioridade em relação às demais aproximações externas (VAZ, 2018; LESSA, 2013). No caso do minilateralismo, consideramos como sendo uma iniciativa mais restrita e geralmente informal, destinada a abordar uma ameaça específica, contingência ou questão de segurança com menos Estados (geralmente três ou quatro) compartilhando o mesmo interesse, num determinado período (TOW, 2019).

Como vimos, a invasão da Ucrânia pela Rússia afetou a estabilidade de segurança europeia, provocando a revitalização da OTAN, que teve reconhecida sua importância ante ao retorno da ameaça convencional russa. Embora o governo Biden tenha reafirmado o compromisso com a Aliança Atlântica, a mudança de foco de Washington para a Ásia Indo-Pacífico reforça a ideia de que os países da OTAN devam buscar maior autonomia estratégica e mais autossuficiência para poderem agir por conta própria e desenvolverem ainda mais os seus papéis na segurança regional. Por outro lado, apesar de o caráter expansionista adotado pela OTAN ter alimentado as tensões com a Rússia,

¹⁹ Aliança: um compromisso formal, bilateral ou multilateral, vinculado a questões militares, estabelecido a partir da identificação de interesses comuns, visando o trabalho conjunto em temas de segurança e sobrevivência dos Estados. Possui uma agenda bem delimitada e direcionada; gera obrigações vinculantes, costuma ser temporária, sendo concluída quando o objetivo é alcançado. (GRASSI, Jéssica Maria. *Parceria estratégica nas Relações Internacionais: aportes teóricos e o caso brasileiro*, 2019)

²⁰ Parceria Estratégica - condição de *relacionamento privilegiado, em nível bilateral, para a realização de interesses, não necessariamente comuns, tidos como importantes para consecução de objetivos internos e/ou externos* de parte dos Estados que as constituem. (Alcides Costa Vaz, *Parcerias estratégicas no contexto da política exterior brasileira*, 1999)

em meio ao conflito na Ucrânia e sob protestos de Moscou, a Aliança ampliou seu alargamento com a adesão da Finlândia. A relação do Brasil com a OTAN tem sido conduzida politicamente com cautela e militarmente com interesse. Apesar de a relação ser assimétrica, a interação militar com a OTAN historicamente é restrita à cooperação técnica, que o Brasil procura manter, a fim de possibilitar o intercâmbio tecnológico e comercial de sistemas e material de emprego militar (SMEM), a atualização doutrinária e a capacitação de recursos humanos. Além disso, essa relação estratégica é sensível para o Brasil, devido às possíveis implicações para o equilíbrio geopolítico regional e para a inserção internacional do país (ROCHA, 2022).

No caso da aliança formada pela CSTO, as implicações para o Brasil são bem menos expressivas, em virtude de a relação com os países membros ser menor e seu alcance restrito à região da Ásia Central.

A competição entre EUA e China, centrada no teatro da Ásia Indo-Pacífico, tem crescido no campo militar com a expansão do poderio bélico chinês²¹. Ambas as potências adotaram uma política de construção de parcerias pontuais e seletivas, por intermédio de acordos bilaterais ou minilaterais, conforme suas prioridades, em detrimento do sistema multilateral de segurança coletiva. Em vista disso, os EUA e países asiáticos que percebem o fortalecimento militar da China como uma ameaça têm aumentado seus gastos em Defesa e aprofundado suas alianças estratégicas, como é o caso da formação da AUKUS (Austrália, Reino Unido e EUA) e do

revigoramento do QUAD (EUA, Japão, Índia e Austrália), além das parcerias articuladas por Washington com o Japão e a Coreia do Sul. Essa articulação de arranjos cooperativos tem atendido à estratégia norte-americana para vencer a disputa hegemônica, que está baseada no desenvolvimento tecnológico, na modernização das forças armadas e na construção de uma ampla rede de coalizões, alinhando esforços com aliados e parceiros em torno de objetivos geopolíticos, conforme os seus interesses em cada região. Apesar disso, ainda não é possível avaliar se as estratégias de Washington serão suficientes para estabelecer uma postura dissuasória e um balanço de forças capazes de evitar que a disputa derive para a Armadilha de Tucídides²², ou seja, gerando um confronto militar sino-americano.

O Brasil, afastado das áreas de potencial conflito, vem acompanhando a evolução conjuntural, atuando diplomaticamente nos fóruns multilaterais de segurança coletiva e bilateralmente no campo da cooperação militar. A disputa hegemônica que vem configurando o tabuleiro internacional, polarizando de um lado a China e a Rússia e de outro lado os EUA e seus aliados europeus e asiáticos, projeta-se sobre o espaço latino-americano, implicando uma possível e crescente articulação para que o Brasil e seus vizinhos se alinhem a um desses polos. Nesse contexto, para evitar desdobramentos imprevisíveis na região e reafirmar sua posição autônoma e pragmática, é fundamental que o Brasil reestabeleça a prioridade das relações diplomáticas para o entorno regional e empreenda uma atitude estratégica efetiva em relação à Amazônia. O desafio brasileiro consiste em preservar as parcerias regionais e globais de acordo com os interesses nacionais, buscando

²¹ A China tem conduzido um programa de modernização de suas forças armadas, com a reestruturação de seus comandos conjuntos e investimentos na área de tecnologia de mísseis e armas nucleares, além de já ter constituído a maior marinha do mundo. Sobre o desenvolvimento da capacidade militar chinesa, consultar: *China Power*. CSIS, 2021: <https://chinapower.csis.org/military-spending/> e *Annual Report to Congress: Military and security developments involving the People's Republic of China, 2021*, DoD US: <https://media.defense.gov/2021/Nov/03/2002885874/-1/-1/0/2021-CMPR-FINAL.PDF>. Acessos em 7 DEZ 2022.

²² **Armadilha de Tucídides** é uma teoria das relações internacionais, descrita por Graham T. Allison em seu livro *A Caminho da Guerra*, segundo a qual há uma tendência inexorável à guerra quando uma potência emergente ameaça substituir uma grande potência, consolidada como hegemônica no sistema internacional.

uma acomodação entre elas, de forma que uma não se torne fator excludente das demais.

O Brasil fomentou sua inserção internacional no plano da Segurança e Defesa destacadamente integrando as Nações Unidas – principal mecanismo multilateral de segurança coletiva no âmbito global –, tanto atuando em seus fóruns de discussão, particularmente o Conselho de Segurança, como participando de operações de paz. Regionalmente, essa inserção se dá, com maior destaque, desde que o país se tornou signatário do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), no marco do sistema de segurança hemisférica representada pela Organização dos Estados Americanos (OEA). Além disso, foi de grande importância a iniciativa brasileira de promover, em 2008, a criação da União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e de seu Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), no intuito de contribuir para a manutenção da estabilidade de seu entorno estratégico e estabelecer um espaço regional de diálogo sobre segurança (VAZ, 2018).

A ALC é considerada uma região de relativa estabilidade e livre de armas nucleares, com um reduzido histórico de conflitos interestatais. A ausência de percepção de ameaças comuns à segurança externa dos países latino-americanos e caribenhos faz com que a formação e articulação de arranjos voltados para a segurança coletiva sejam efetivamente limitados às estruturas constituídas por iniciativa dos EUA na década de 1940 para defesa hemisférica, além de atuar como inibidor das iniciativas que surgiram posteriormente. Nesse contexto, enquanto os países sul-americanos parecem ter perdido a capacidade de concertar esforços, os EUA procuram manter sua influência hemisférica, à medida que China e Rússia intensificam sua presença na região por meio de investimentos produtivos, além de promoverem iniciativas de cooperação no plano estratégico, particularmente, nas áreas de Defesa, telecomunicações e exploração do espaço sideral (ROCHA, 2022).

Em vista disso, as recentes transformações geopolíticas têm contribuído para a redefinição de alianças e parcerias na ALC, principalmente em torno de atores externos, tornando a região espaço de disputa entre as grandes potências, em busca de mercados, alimentos, recursos energéticos e minerais estratégicos.

Por sua relevância, vale fazer um destaque para as relações Brasil-EUA no domínio da Defesa. A aproximação entre Brasil e EUA foi construída mesmo antes da República, quando o governo norte-americano articulou e projetou sua influência para todo o continente. Consolidou-se na gestão do Barão do Rio Branco como Ministro das Relações Exteriores, entre 1902 e 1912²³. Aprofundou-se com os acordos de cooperação militar estabelecidos entre os dois países durante a II Guerra Mundial e o Acordo de Assistência Militar²⁴ de 1952. Seguiu-se a partir de meados dos anos 1960 quando, embora tenha buscado desenvolver uma política externa autonomista, o Brasil nitidamente alinhou-se ao esforço de segurança do Ocidente, voltando-se para a contenção da influência soviética no país e em seu entorno (VAZ, 2018). Portanto, a aproximação entre os dois países, particularmente no campo militar, constitui-se em uma herança histórica para o Brasil. Atualmente, apesar das recentes idas e vindas na relação política entre eles, em certa medida a cooperação militar permaneceu intensa, por intermédio do comércio de material de emprego militar, intercâmbios e treinamentos combinados. Por outro lado, a partir da compreensão da dimensão das assimetrias que envolvem as relações com os EUA, cuja atuação externa alcança todo o Hemisfério, o Brasil

²³ *O Barão do Rio Branco e a política de aproximação com os Estados Unidos*: <<https://bndigital.bn.gov.br/artigos/o-barao-do-rio-branco-e-a-politica-de-aproximacao-com-os-estados-unidos/>>; *O Barão do Rio Branco e a inserção internacional do Brasil*: <<https://www.scielo.br/j/rbpi/a/7nSgpdgDn5cpYnpY5FNRD6t/?lang=pt&format=pdf>>. Acessos em 5 DEZ 2022.

²⁴ Acordo Militar Brasil-EUA (1952): <<https://www18.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/acordo-militar-brasil-estados-unidos-1952>>. Acesso em 5 DEZ 2022.

busca manter o pragmatismo e a autonomia, particularmente por intermédio de arranjos cooperativos com os países do seu entorno regional.

No caso da relação brasileira com seus vizinhos latino-americanos, a aproximação tem sido crescente, particularmente após a superação das divergências, que levaram aos conflitos ocorridos no subcontinente no século XIX, e das desconfianças, principalmente entre o Brasil e a Argentina, cujos laços se aprofundaram nos governos dos presidentes Sarney e Alfonsín, tornando a integração viável e necessária (CÔRTEZ, 2010). Assim, com um território continental e fronteiras consolidadas, a diplomacia brasileira passou a empenhar-se na integração regional, especificamente no campo da segurança, atuando na promoção da paz como mediador de conflitos²⁵ e em missões sob a égide da OEA e da ONU²⁶. No campo da Defesa, a iniciativa mais recente e de maior destaque, como dito anteriormente, foi a criação do Conselho de Defesa Sul-americano (CDS) no âmbito da UNASUL. No entanto, o enfraquecimento deste mecanismo nos últimos anos pela inação política fez com que as interações militares na região voltassem a privilegiar as relações bilaterais, apesar de mantidos os diálogos sobre o tema no âmbito da OEA e nas reuniões de alto nível, como a Cúpula das Américas e a Conferência de Ministros de Defesa das Américas (CMDA).

As aproximações estratégicas cooperativas do Brasil na América do Sul no campo da Defesa têm se desenvolvido com todos os países da região, com maior intensidade no Cone Sul, por intermédio de visitas, troca de informações, exercícios combinados, intercâmbios de ensino, além de conferências e reuniões bilaterais (COUTINHO; BASTOS, 2022). Direcionando o

foco para a região amazônica, mais recentemente, o incremento dos ilícitos transnacionais e das questões ambientais despertaram a intenção de se inserir a temática da Segurança e Defesa como um dos eixos de trabalho da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)²⁷, recuperando neste arranjo a concepção da gestão sob o binômio “segurança e desenvolvimento”, o que consolidaria a ideia de que é com segurança que se criam as condições necessárias para que outros processos se desenvolvam. Assim, aproveitando mecanismos existentes, para além da agenda de desenvolvimento sustentável e gestão socioambiental, a proposta é tratar a questão da região amazônica, no âmbito de seus condôminos, de maneira integral, incluindo a temática de Segurança e Defesa.

No plano doméstico, o Ministério da Defesa (MD) e as Forças Armadas (FA) desenvolvem atividades de diplomacia de defesa, de acordo com a Política e a Estratégia Nacional de Defesa e em consonância com a política externa brasileira, considerando que essas políticas de Estado são complementares e indissociáveis. Dessa forma, a Política Nacional Defesa estabelece, como objetivos nacionais aderentes à política externa, o incremento da projeção do Brasil no concerto das nações e sua inserção em processos decisórios internacionais, além de contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança mundial. Esses objetivos são orientadores das ações da diplomacia de defesa, conduzidas no sentido de ampliar o relacionamento das forças armadas com suas contrapartes estrangeiras, visando a construir um ambiente de confiança mútua e colaborar com o desenvolvimento de capacidades, destacadamente para cumprir suas atribuições constitucionais e participar de operações combinadas, de paz, interagências e ajuda humanitária. As aditâncias militares constituídas

²⁵ Equador-Peru, 1995; Bolívia-Paraguai, 1932-1935; dentre outros.

²⁶ República Dominicana, 1966-1966; Honduras, Nicarágua, Guatemala e Costa Rica, 1996-2010; Equador-Peru, 2003-2014; Colômbia, a partir de 2006; Haiti, 2004-2017.

²⁷ Sobre a OTCA, ver: <<http://otca.org/pt/>>. Acesso em 7 DEZ 2022.

nas representações diplomáticas acreditadas junto a governos estrangeiros são um dos principais elementos institucionais de interlocução entre as organizações análogas de outros países. Existem mais de cinquenta aditâncias militares brasileiras em nações amigas e vice-versa. Soma-se a isso a celebração de acordos de cooperação na área de Defesa com mais de meia centena de países, o que demonstra a amplitude e a diversificação das relações estratégicas articuladas pelo setor militar brasileiro.

Um aspecto relevante que envolve as relações externas no campo militar é a interdependência formada a partir das aquisições de produtos de Defesa para composição do aparato bélico das Forças Armadas. Apesar de o setor de Defesa buscar autonomia estratégica no desenvolvimento de tecnologias militares e na produção nacional de SMEM por intermédio de sua base industrial, o Brasil ainda é dependente do comércio exterior. Tomando por base o Exército Brasileiro (EB), que continua seu esforço de modernização por intermédio de programas estratégicos, temos como exemplos: as forças blindadas, estruturadas com carros de combate e de transporte de pessoal de origem estadunidense (M-60; M-113) e alemã (MBT Leopard); os veículos sobre rodas produzidos a partir de um consórcio ítalo-brasileiro (VBTP-MR Guarani); a artilharia com material alemão, estadunidense, inglês e italiano; a engenharia de combate com equipamento dos EUA e Alemanha; as comunicações com material estadunidense e israelense; helicópteros franceses e norte-americanos; e armamento anti-carro sueco (Carl Gustav) e francês (Eryx) (IISS, 2022a). Além disso, ampliando esta projeção, recentemente o EB manifestou interesse em adquirir o míssil *Javelin* de fabricação norte-americana (Lockheed Martin e Raytheon) e os veículos blindados sobre rodas 8x8 Centauro II (Iveco-Oto Melara),

italianos²⁸. Portanto, é evidente que, salvo raras exceções, as parcerias estratégicas estabelecidas pelo Brasil no que se refere à aquisição de SMEM estão vinculadas majoritariamente aos EUA e a países europeus também integrantes da OTAN, como França, Itália, Reino Unido e Alemanha, o que, por si só, é um indicador de direcionamento no estabelecimento e preservação de aproximações estratégicas no campo da Defesa.

Este direcionamento é reforçado ao verificarmos que a recente reformulação doutrinária do Exército tomou por base doutrinas de forças terrestres ocidentais, particularmente de países nos quais o EB mantém oficiais de ligação especificamente para esse campo (EUA, Espanha, França, Portugal e Canadá)²⁹. Da mesma forma, nos últimos anos, o EB realizou diversos exercícios combinados de adestramento com tropas de nações amigas, principalmente da América do Sul e dos EUA. Os mais recentes foram o *Combined Operations and Rotation Exercises (CORE 22)*, com o Exército dos EUA, e a *Operação Arandu*, com o Exército da Argentina, na fronteira Sul. Esses treinamentos, além de oportunizarem a troca de experiências e de aprofundarem as relações entre os exércitos, permitem desenvolver a interoperabilidade entre as forças, o que favorece eventuais empregos conjuntos. Embora tenha sido evidenciado o caso do Exército, com a Marinha do Brasil e a Força Aérea essas vinculações não são muito diferentes e conduzem ao mesmo direcionamento estratégico³⁰.

Assim, verificamos que a diplomacia de

²⁸ Ver <<https://www.aeroflap.com.br/exercito-brasileiro-recebe-autorizacao-dos-eua-para-comprar-222-misseis-javelin/>> e <<https://www.poder360.com.br/governo/exercito-escolhe-blindado-centauro-2-e-assinara-contrato-de-r-5-bi/>>. Acessos em 2 DEZ 2022.

²⁹ Ver <<http://www.cdoutex.eb.mil.br>>. Acesso em 7 DEZ 2022.

³⁰ A Marinha do Brasil conduz o Programa de Submarinos (PROSUL) em parceria com a França, enquanto a Força Aérea Brasileira desenvolve o Projeto FX-2 de aquisição de caças F-39 Gripen, de fabricação sueca.

defesa, instrumento da PND, abarca uma ampla e variada gama de ações, principalmente no plano bilateral, da mesma forma que as Forças Armadas desenvolvem complementarmente múltiplas atividades de caráter mais técnico-operacional que se enquadram na chamada diplomacia militar. Essas aproximações, por questões históricas e geopolíticas, perpassam de forma mais intensa pelo entorno regional brasileiro e avançam principalmente para os vínculos formados com os EUA e países da Europa Ocidental. Para além desse direcionamento, o Brasil, no campo da Defesa, também estende suas relações internacionais de forma ampla e diversificada para outras áreas como a África, o Oriente Médio e a Ásia, com as quais busca criar novas possibilidades de engajamento.

4. Conclusão: desafios e oportunidades

A formação de um polo de poder na Região da Ásia Indo-Pacífico e a ação beligerante da Rússia estão redefinindo o tabuleiro internacional e esvaziando as estruturas multilaterais de governança global, tendendo à conformação de um mundo multipolar, ao mesmo tempo em que se percebe uma crescente rivalidade geopolítica hegemônica com traços bipolares. Isso, conseqüentemente, tem provocado a rearticulação das aproximações estratégicas em torno das grandes potências, o fortalecimento das principais alianças militares fundamentadas no princípio da defesa coletiva e o incremento do armamentismo, impulsionado pelo afloramento de ameaças interestatais e disputas territoriais. Além disso, as mudanças climáticas e a segurança energética tornaram-se desafios compartilhados mundialmente, passando a serem tratadas também no domínio da Segurança e Defesa, o que tem mobilizado atores globais e organismos internacionais na busca de alternativas e soluções mitigadoras de seus efeitos. Por outro lado, em um mundo onde os interesses das grandes potências continuam a dominar as relações internacionais, não há

garantias de que os Estados seguirão uma abordagem colaborativa, a menos que recebam fortes incentivos (IISS, 2022b).

No âmbito regional, observa-se um retrocesso no processo de integração coletiva do entorno estratégico brasileiro, particularmente na área da Defesa, abrindo espaço para uma maior presença de potências extrarregionais no subcontinente. Por outro lado, no campo militar, há uma continuidade nas relações bilaterais, por intermédio da diplomacia de defesa e militar, principalmente com países vizinhos, da Europa Ocidental e dos EUA.

Neste cenário, no qual o mundo, segundo as teorias das relações internacionais, se tornou mais realista, mais *hobbesiano*, o objetivo deste artigo foi analisar a reconfiguração global e o comportamento das principais alianças militares e parcerias estratégicas, identificando desafios e oportunidades para o Brasil, que serão apresentadas nesta conclusão.

Desafios

À medida que a competição estratégica vai se acirrando, a tendência é que haja maior pressão para que o Brasil, mesmo que implicitamente, se alinhe a uma das potências ou se posicione sobre novas questões, colocando em risco a preservação de seus interesses. O desafio consiste em moldar uma cooperação eficaz, que possa compatibilizar os interesses nacionais com a manutenção das aproximações estratégicas, equalizando os aspectos geopolíticos e comerciais com as perspectivas da Defesa, que estão direcionadas ao entorno regional e às parcerias tradicionais, estas últimas por serem vetores da capacitação operacional e da logística de defesa.

No âmbito global, outro desafio para o Brasil, inclusive considerando a Guerra na Ucrânia, é redefinir seus relacionamentos estratégicos, ou pelo menos seus termos, redirecionando e recalibrando suas aproximações e aprofundamentos, tanto em relação aos outros países como em relação aos arranjos coletivos

de que participa. O desdobramento da rivalidade sino-americana na região implica a necessidade de se reorganizar a estratégia brasileira na condução das relações com essas potências, preservando a defesa do interesse nacional. No âmbito regional, o desafio é superar as divergências político-ideológicas e reconstituir os mecanismos de integração voltados para a Segurança e Defesa. A recomposição de arranjos cooperativos no entorno estratégico brasileiro, a partir da retomada dos diálogos e da institucionalização desses organismos, é uma necessidade fundamental e premente (TEIXEIRA JÚNIOR, 2019; VAZ, 2022).

Num ambiente de disputas, tensões, ameaças e uso da força para atingir objetivos políticos – mesmo que ferindo os princípios jurídicos que regem as relações internacionais – os principais atores mundiais têm investido crescentemente em armamento. A Guerra na Ucrânia potencializou ainda mais essa tendência, particularmente na Europa e Ásia. Pesquisas avançadas projetam os exércitos do futuro, tornando suas inovações cada vez mais atuais e presentes, uma vez que algumas tecnologias consideradas disruptivas já são realidade nos campos de batalha. Nesse sentido, os desafios para o Brasil são dar continuidade aos programas estratégicos de modernização das Forças Armadas e ter capacidade de acompanhar progressivamente o domínio de tecnologias críticas, não permitindo que a dimensão científica desse armamentismo global se torne inalcançável, reduzindo nossa autonomia e ampliando nossa dependência bélica.

A questão da necessidade de se recorrer ao comércio internacional para a composição do aparato de defesa nacional representa uma vulnerabilidade, cuja superação é mais um grande desafio. Analisando o portfólio de sistemas e material de emprego militar adotado pelas Forças Armadas brasileiras, identificamos um atrelamento aos países do que podemos chamar de “bloco ocidental”, vinculados à

OTAN e de forma particular aos EUA, que possui condicionantes próprias para o fornecimento e comercialização de produtos bélicos. Em vista disso, a capacitação da base industrial de defesa no domínio tecnológico condiciona o grau de autonomia estratégica do Brasil. Portanto, o desafio consiste em reduzir essa dependência, fortalecendo a Base Industrial de Defesa brasileira e aumentando os investimentos em ciência e tecnologia.

Em síntese, a reconfiguração global e a dimensão regional apresentam desafios complexos no campo geopolítico e estratégico-militar, gerando a necessidade de repensar como agir na esfera externa, considerando o ambiente multipolar, suas consequências e suas dinâmicas. Além disso, nos deparamos com a aceleração do domínio de tecnologias aplicadas à Defesa e com as questões da mudança climática e da transição energética.

Oportunidades

Desde a década de 1980, as relações do Brasil com seus vizinhos e a integração regional constituem objetivos prioritários da diplomacia brasileira. Um processo com avanços e retrocessos que, neste momento, precisa ser retomado para que possa avançar e se sustentar, independente das sucessões governamentais. Embora a espinha dorsal do conjunto regional seja sustentada pela economia e o comércio, há espaço para a integração no campo da Segurança e Defesa, estruturada pelas relações bilaterais e experimentada em outros momentos. O aprofundamento da integração sul-americana, com a conformação de uma arquitetura de segurança que aproxime pontos de interesse convergentes, possibilitará a formulação de respostas comuns aos desafios regionais e internacionais, a complementaridade comercial e o esforço conjunto no campo tecnológico.

A ausência de ameaças à segurança externa, a posição geopolítica marginal, inclusive,

segundo alguns analistas, com recente perda de importância relativa no cenário global, não exclui a América Latina e Caribe de ser espaço de disputa de projeção de interesses entre grandes potências, particularmente pelos seus vastos e diversificados recursos naturais. À sombra da potência hegemônica e com uma crescente inserção chinesa, boa parte dos países da região evitam o alinhamento automático e buscam liberdade de ação para que suas aproximações estratégicas atendam a seus interesses. Nesse ambiente de disputa, vislumbra-se a oportunidade de retomar o diálogo e os esforços para o concerto de mecanismos cooperativos sub-regionais no campo da Defesa, a exemplo do CDS, que mostrou ser um instrumento capaz de reduzir as assimetrias individuais, promover a estabilidade regional e fortalecer a capacidade de interlocução com outros atores. Diante do cenário global atual, que cada vez mais tem deixado os Estados sul-americanos expostos às ameaças exógenas, o diálogo político e a cooperação regional em matéria de Segurança e Defesa tornou-se imperativo. Por isso, seria oportuno revitalizar ou renovar os mecanismos que promovem uma identidade regional e que atendem melhor aos interesses comuns.

Ainda nesse sentido, o resgate da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS), fórum de cooperação que sempre ocupou um espaço privilegiado na agenda diplomática brasileira, é uma oportunidade de revigoramento das iniciativas de aproximação estratégica em áreas prioritárias da política externa, que incluem o tema da segurança e defesa em torno do Atlântico Sul como vetor de integração. Esse espaço oceânico, incluindo os países ribeirinhos, é prioritário na PND para a manutenção do controle das áreas marítimas, a garantia da livre circulação naval e, eventualmente, à negação de mar a eventuais ameaças. Dessa forma, a ZOPACAS apresenta-se como um importante instrumento que contribui para a estabilidade regional, além de fomentar o intercâmbio

comercial com países da costa ocidental africana.

Seguindo nesta linha de oportunidades, a inclusão da temática da segurança e defesa na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), no nível político-estratégico, poderá ser mais um importante vetor de integração regional. O aproveitamento de acordos e organizações intergovernamentais existentes é um facilitador para o aprofundamento das discussões de temáticas que contribuem com a construção da integração sul-americana. Após mais de 40 anos do Tratado, os oito países signatários³¹ ainda não conseguiram a sinergia plena para impulsionar o desenvolvimento sustentável da região, apesar dos progressos e avanços obtidos. A crescente inserção da questão ambiental na agenda internacional faz com que a Amazônia ganhe maior relevância global, principalmente no que se refere aos esforços de preservação da maior floresta tropical do planeta. Além disso, os ainda imensuráveis recursos existentes na Amazônia, seus habitantes, os espaços fronteiriços e as iniciativas de desenvolvimento devem contar com a devida proteção, uma vez que os condôminos desse espaço compartilham ameaças comuns, principalmente em relação aos ilícitos transnacionais e interesses externos. Assim, a agenda da região amazônica deve ser discutida e levada adiante de forma integrada e integral, ou seja, não apenas pela óptica da preservação ambiental e do uso racional de seus recursos naturais, mas também pelas perspectivas do desenvolvimento sustentável e da segurança.

Por outro lado, temos a urgência climática que impacta o campo da Defesa em várias dimensões e que, na visão diplomática, é uma oportunidade de lançar o Brasil na vanguarda do desenvolvimento sustentável e limpo, reafirmando o potencial agroambiental e energético do país. A intensificação dos efeitos

³¹ TCA (1978) e OTCA (1998): Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela.

físicos das mudanças climáticas atuará como um multiplicador de riscos geopolíticos, acelerados pela crescente competição pelo controle dos recursos naturais (IISS, 2022b). As pressões para que o Brasil contribua ainda mais com os esforços de preservação ambiental tendem a aumentar e podem limitar o acesso a tecnologias críticas e mercados de interesse nacional. Assim, tanto os setores voltados para o desenvolvimento do Brasil como aqueles destinados à sua segurança e defesa são chamados neste momento para protagonizarmos a implementação de soluções de mitigação dos efeitos da mudança climática.

Por fim, verificamos que vivemos um momento favorável a maior aproximação institucional entre setores do Itamaraty e da Defesa, sendo, portanto, oportuno ampliar e aprofundar esta convergência, criando espaços de diálogo, conhecimento mútuo e de esforços coordenados no trato de assuntos centrais da política de defesa que se entrelaçam com a política externa. A desejável e necessária intercessão da trajetória de interlocução, pautada pelo debate contínuo e construtivo, alinhando objetivos estratégicos, pode representar as linhas básicas de uma grande estratégia brasileira. Portanto, é oportuno encontrar espaços para o debate em busca de consensos suprapartidários que permitam formular objetivos de longo prazo e caminhos para alcançá-los, particularmente, em termos de política externa e capacidade militar.

Referências

BRASIL. *Política Nacional de Defesa e Estratégia Nacional de Defesa, 2016*. Disponíveis em: <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/copy_of_estado-e-defesa/PNDDeEND_V.MD.10Versoencaminha-daaoCongressoNacionalem24Nov16.pdf>. Acesso em 1º DEZ 2022.

CARVALHO, Guilherme Otávio Godinho de. *O papel da Diplomacia Militar e o Exército Brasileiro*. Revista Artigos Estratégicos, Ano 5, n. 2, Jul/Dez 2019. Brasília: Centro de Estudos Estratégicos do Exército Brasileiro.

CÔRTEZ, Octávio Henrique Dias Garcia. *A política externa do governo Sarney: o início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia*. Brasília: FUNAG, 2010.

COUTINHO, Marco Antonio de Freitas; BASTOS, Marcos Augusto Costa. *A Diplomacia Militar como instrumento da Estratégia Militar Terrestre*. Revista Análise Estratégica, Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx), v. 16. Mar./Maio 2022.

IISS. *The Military Balance 2022*. Londres: The International Institute for Strategic Studies-IISS, 2022a.

IISS. *Transition in turbulence: geostrategic implications of climate change and the energy transition*. Global Trends. The Armed Conflict Survey-2022. Londres: The International Institute for Strategic Studies-IISS, 2022b.

KALOUT, Hussein; GUIMARÃES, Feliciano; CIMINI, Fernanda. *A hora da diplomacia brasileira voltar a priorizar o seu entorno regional*. Centro Brasileiro de Relações Internacionais, 2022. Disponível em: <https://cebri.org/media/documentos/arquivos/CEBRI_PolicyPaper_AMERICA_SUL.pdf>. Acesso em 6 DEZ 2022.

LESSA, Antônio Carlos; OLIVEIRA, Henrique Altemani de (org.). *Parcerias Estratégicas do Brasil: os significados e as experiências tradicionais*. v. 1. Belo Horizonte: Fino Traço, 2013.

MALAMUD, Andrés. A América Latina e o Mundo: dependência, dissociação, dispersão. In: SHIFTER, Michael; BINETTI, Bruno (editores). *Promessas não cumpridas. A América Latina hoje*. Rio de Janeiro: Diálogo Interamericano, 2019.

MALAMUD, Andrés; SCHENONI, Luis. *Sobre la creciente irrelevancia de América Latina*. Revista Nueva Sociedad n. 291, p. 66-79, enero-febrero de 2021. Disponível em: <https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/47066/1/ICS_AMalamud_Sobre.pdf>. Acesso em 8 DEZ 2022.

MEDEIROS FILHO, Oscar. *Desafios do Exército Brasileiro nas fronteiras amazônicas: entre a border e a frontier*. Coleção Meira Mattos, Rio de Janeiro, v. 14, n. 49, p. 77-97, janeiro/abril 2020.

ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. Brasil e OTAN em um mundo multipolar. *Cadernos Aderauer* n. 3, Ano XXIII, 2022. A ordem global em

transformação. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2022. Disponível em: <<https://www.kas.de/documents/265553/0/KA+Cad+2022.3+web.pdf/25596085-a898-5dfd-7537-2e27b4b05218?version=1.0&t=1670448521437>>. Acesso em 13 DEZ 2022.

TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto W. M. Brasil e o ambiente global de segurança. In: ANDRADE, Israel de Oliveira ... [et al.] Org. *Desafios contemporâneos para o Exército Brasileiro*. Brasília: IPEA, 2019.

TOW, William T. *Minilateral security's relevance to US strategy in the Indo-Pacific: challenges and prospects*. The Pacific Review, v. 31, n. 2, p. 232-244, 2019. Disponível em: <https://openresearch-repository.anu.edu.au/bitstream/1885/173730/2/01_Tow_Minilateral_security%2527s_2018.pdf>. Acesso em 21 DEZ 2022.

VAZ, Alcides da Costa. *O Brasil e a América do Sul: configuração atual e perspectivas futuras de cooperação*. Simpósio: A Agenda de Defesa na Política Externa. Brasília: Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEx) e Ministério da Defesa, 2022.

VAZ, Alcides da Costa. *Parcerias estratégicas e coalizões internacionais como referentes para o engajamento militar brasileiro*. Revista Artigos Estratégicos, v. 4. Jan/Jul 2018.