

AS RELAÇÕES MILITARES BRASIL-EUA NO SÉCULO XXI: SITUAÇÃO ATUAL E PERSPECTIVAS FUTURAS

BRAZIL-US MILITARY RELATIONS IN THE XXI CENTURY: CURRENT SCENARIO AND FUTURE PERSPECTIVES

RAUL RODRIGUES OLIVEIRA¹

RESUMO

Este artigo tem por objetivo apresentar uma síntese das principais relações militares estabelecidas entre o Brasil e os Estados Unidos da América neste início do século XXI, com foco na interação entre os seus Exércitos, assim como analisar a situação atual dessas relações e, a partir disto, visualizar suas perspectivas futuras. Foi realizada uma pesquisa bibliográfica em livros, revistas e sítios na internet referentes ao tema, bem como sobre alguns fundamentos teóricos acerca das relações internacionais. Verificou-se que as relações diplomáticas, arcabouço para as relações militares, têm nos acordos a sua base de sustentação. Do lado estadunidense, os acordos assinados pelo Presidente têm validade assegurada a partir do momento em que são assinados; são os chamados acordos executivos. Por outro lado, conforme a Constituição Federal de 1988, os acordos assinados pelo Presidente da República têm que ser submetidos ao Congresso Nacional para ratificação, tornando o processo de implementação muito longo. Constatou-se que as relações militares entre os dois países, em que pese muitas vezes não respaldadas em acordos diplomáticos, vêm ocorrendo de forma consistente e duradoura, estreitando ainda mais os laços de amizade e cooperação entre os exércitos desses países, dentro de princípios próprios denominados diplomacia militar.

Palavras-chave: Relações Brasil-Estados Unidos. Diplomacia militar. Acordos bilaterais.

ABSTRACT

This article aims to present an overview of the major military relations between Brazil and the United States of America at the beginning of the 21st century, focusing on the interaction between their armies; to analyze the current situation of these relationships and, based on that, visualize future perspectives. A bibliographic research was held in books, magazines and websites related to the subject, as well as theoretical backgrounds on international relations. It was verified that diplomatic relations, the framework for military relations, have their support base in agreements. On the American side, the agreements signed by the President have assured validity from the moment they are signed; they are the so called executive agreements. Moreover, according to the Brazilian Federal Constitution of 1988, the agreements signed by the President must be submitted to the National Congress for ratification, making the process too long. It was observed that the military relations between the two countries, despite frequently not supported by diplomatic agreements, have occurred in a consistent and enduring manner, strengthening the bonds of friendship and cooperation between the armies of these countries, which principles called military diplomacy.

Keywords: Brazil – US relations. Military diplomacy. Bilateral agreements.

¹ Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (ECEME). Rio de Janeiro-RJ, Brasil.

E-mail: <raul.cav87@uol.com.br>.

Mestre em Ciências Militares (ECEME).

I INTRODUÇÃO

A inspiração para o início dos estudos que redundaram no presente trabalho foi uma cópia impressa de um artigo de Sonny B. Davis, intitulado “Brazil-United States Military Relations in the Early Post-World War II Era”,² que foi entregue a este autor quando da realização do Curso de Comando e Estado-Maior, no Forte Leavenworth, EUA. Esse artigo levou, já durante a realização do Curso de Política, Estratégia e Alta Administração do Exército, ao livro “Relações Brasil-Estados Unidos: séculos XX e XXI”, organizado por Sidnei J. Munhoz e Francisco Carlos Teixeira da Silva, cuja leitura foi fundamental para a compreensão do quadro político-militar entre os dois países nos séculos XX e XXI, servindo como um pano de fundo para o estreitamento das pesquisas no âmbito das relações entre os exércitos dos países em questão.

Além do artigo e do livro supracitados, outros trabalhos sobre o tema foram identificados preliminarmente como relevantes, tais como a tese de doutorado de Monica Hirst, a monografia do Coronel Joel Woodward, o artigo de E. Richard Downes e tantos outros.

A metodologia adotada foi a pesquisa qualitativa bibliográfica, com base no levantamento e análise das publicações referentes ao tema em livros, revistas especializadas, sítios da internet, bem como na legislação pertinente.

Da leitura da vasta documentação, vieram à tona questões as mais diversas, dentre as quais julga-se pertinente destacar:

- quais as bases jurídicas para um acordo bilateral?
- os acordos diplomáticos são realmente necessários para as relações militares? Até que ponto?
- as relações militares contribuem para as relações estratégicas?

Com a finalidade de responder a esses questionamentos, de apresentar a situação atual das relações militares entre o Brasil e os Estados Unidos, bem como de identificar perspectivas futuras dessas relações, o presente trabalho foi organizado em três partes, sendo a primeira delas esta introdução. A segunda parte, o desenvolvimento, está subdividida

² Este artigo está disponível em <www.dhi.uem.br/publicacoesdhi/dialogos/volume01/vol06.htm> e constitui a base de um dos capítulos do livro “Relações Brasil-Estados Unidos: séculos XX e XXI”, organizado por Sidnei J. Munhoz e Francisco Carlos Teixeira da Silva.

em sete itens: uma fundamentação teórica dos acordos diplomáticos; um breve histórico, desde a Guerra da Tríplice Aliança até o ataque terrorista de 11 de setembro de 2001; o ataque terrorista em particular; os acordos diplomáticos entre o Brasil e os EUA assinados em 2010; as relações atuais entre os exércitos dos países em tela; uma análise dessas relações sob o ponto de vista estratégico; e as perspectivas futuras desse relacionamento Brasil-EUA. Finalmente, a terceira parte, finaliza o trabalho com uma breve conclusão.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 Fundamentação teórica

De acordo com Rezek (1998, p. 14), “Tratado é todo acordo formal concluído entre sujeitos de direito internacional público, e destinado a produzir efeitos jurídicos”. Há diversos outros termos que são usados livremente com o mesmo sentido, como acordo, carta, ajuste ou convênio. Na mesma publicação, o autor complementa:

Assim, as expressões acordo e compromisso são alternativas – ou, para quem prefira dizê-lo, são juridicamente sinônimas – da expressão tratado, e se prestam, como esta última, à livre designação de qualquer avença formal, concluída entre sujeitos de direito das gentes, e destinada a produzir efeitos jurídicos. (REZEK, 1998, p. 15-16)

Quanto ao número de partes envolvidas, um tratado pode ser bilateral, ou seja, há duas pessoas jurídicas de direito das gentes envolvidas, ou multilateral ou coletivo, em que há mais de três pactuantes. No que concerne à extensão do procedimento adotado para a conclusão de um tratado, duas fases podem ser identificadas, a da assinatura e a da ratificação, caracterizando assim o chamado acordo executivo, “expressão criada nos Estados Unidos para designar aquele tratado que se conclui sob a autoridade do poder Executivo, independentemente do parecer e consentimento do Senado” (REZEK, 1998, p. 27). Isso não implica, entretanto, que as partes envolvidas têm de agir da mesma maneira, podendo o tratado ter o caráter executivo para uma das partes e não para as demais. Isso ocorre particularmente nos acordos bilaterais:

Assim, o Acordo militar Brasil-Estados Unidos, de 15 de março de 1952, foi um acordo executivo apenas do ponto de vista norte-americano, havendo motivado no Brasil a necessária consulta ao Congresso, preliminar à ratificação. O art. XII desse tratado dispunha sobre sua entrada em vigor, marcando-a para a data em que o governo brasileiro

notificasse ao governo dos Estados Unidos sua ratificação. (REZEK, 1998, p. 28)

A necessidade de ratificação de tratados pelo Congresso está presente no ordenamento jurídico brasileiro desde a primeira República e foi acolhida na Constituição Federal ora em vigor:

A constituição brasileira de 1988 diz ser da competência exclusiva do Congresso Nacional “resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional”, sendo que ao Presidente incumbe “celebrar tratados, convenções e atos internacionais, sujeitos a referendo do Congresso nacional”. (REZEK, 1998, p. 64)

Percebe-se que os acordos são essenciais nas relações diplomáticas e, por via de consequência, nas relações militares. No caso brasileiro, é importante ressaltar a necessidade legal de o tratado ou acordo ser ratificado pelo Congresso Nacional. Se, por um lado, tal previsão constitucional protege o Estado brasileiro contra acordos que possam contrariar os interesses nacionais, por outro ele pode se tornar mera medida protelatória. E isso vai aparecer algumas vezes ao longo da história do relacionamento entre o nosso país e os EUA, como veremos a partir de agora.

2.3 Breve histórico: da Guerra da Tríplice Aliança até o 11 de setembro de 2001

Uma das primeiras interações diplomáticas entre o Brasil e os EUA com fins militares de que se tem notícia foi a aquisição de balões de observação para a Guerra da Tríplice Aliança, em virtude do sucesso no emprego desses balões durante a Guerra de Secessão norte-americana. Em 1867, segundo VAS (2012),

o Ministro da Guerra, João Lustosa da Cunha Paranaguá, solicitou à representação diplomática brasileira nos Estados Unidos a aquisição de um (outro) balão. Nesse processo, foram contratados os irmãos aeronautas James Allen e Ezra S. Allen e dois balões, providenciados pelo aeronauta Thaddeus Sobieski Constantine Lowe.³ Em março de 1867, foram concluídos os acertos finais da contratação. [...] a notável rapidez com que foi feita a contratação e o despacho dos contratados e equipamentos para o Rio de Janeiro, e que se deu em menos de dois meses. (LAVENÈRE-WANDERLEY, 1973, p. 209 apud VAS, 2012, p. 39)

As décadas seguintes são marcadas pela ação

³ Empresário e inventor, foi o principal divulgador do emprego militar de balões cativos, tendo realizado diversas ascensões durante a Guerra Civil Americana.

diplomática do Barão de Rio Branco, com destaque para os casos do Acre - envolvendo empresas americanas - e de Santa Catarina, em que protestos contra uma empresa americana responsável pela construção de uma estrada de ferro deram origem à Campanha do Contestado. Conforme McCann, o Barão

teve a honra de servir como chanceler no mandato de quatro presidentes consecutivos. Ele colocou as relações internacionais acima da turbulência política e criou a base para o que viria a ser chamada a tradição do Itamaraty (em homenagem ao nome do prédio do Ministério das Relações Exteriores). (McCANN, 2011, p. 45-47)

No início do século XX, Brasil e Estados Unidos viveram uma fase denominada de “unwritten alliance” (aliança não-escrita), expressão cunhada por Bradford Burns (HIRST, 2011, p. 15), ao fazer referência ao discurso proferido pelo Secretário de Estado Elihu Root no Senado Federal, no Rio de Janeiro, no dia 6 de agosto de 1906, cujo teor enfatizava o forte relacionamento diplomático entre os dois países, no período de 1906 a 1942:

Vamos nos conhecer melhor; vamos nos ajudar no grande trabalho de avanço da civilização; que os Estados Unidos da América do Norte e os Estados Unidos do Brasil dêem as mãos, não por meio de tratados de aliança formais e escritos, mas pela simpatia, confiança e estima universais de seus povos – que dêem as mãos para ajudar a humanidade a seguir pelos caminhos que tão alegremente escolhemos trilhar. (BROWN, 2012, p. 3 e 20. Tradução livre)⁴

Em maio de 1942, Brasil e Estados Unidos assinaram um acordo secreto, o qual previa empréstimos milionários ao Brasil, com vistas à aquisição de material bélico e à concretização do parque siderúrgico nacional. Segundo DAVIS:

o acordo estabeleceu o cenário para as relações formais militares. Após longas negociações, os dois países concordaram com um acordo político-militar secreto em 1942, que não só aliou o Brasil com os Estados Unidos durante a Guerra, mas forjou o que o general Estevão Leitão de Carvalho chamou de fraternidade de armas, que durou mais de trinta anos após o conflito. (DAVIS, 2011, p. 369)

A fim de coordenar essas relações formais, foram criadas a Comissão Conjunta de Defesa Brasil-

4 “Let us know each other better; let us aid each other in the great work of advancing civilization; let the United States of North America and the United States of Brazil join hands, not in formal written treaties of alliance, but in the universal sympathy and confidence and esteem of their peoples – join hands to help humanity forward along the paths we have been so happy as to tread.”

Estados Unidos com sede em Washington e a Comissão Conjunta Militar Brasil-Estados Unidos, localizada no Rio de Janeiro. Com a declaração brasileira de guerra à Alemanha e à Itália em 22 de agosto e 1942, essas Comissões contribuíram para o envio de militares brasileiros aos estabelecimentos de ensino norte-americanos e supervisionaram a preparação da Força Expedicionária Brasileira (FEB). Com um efetivo de 25.000 homens, a FEB lutou junto com tropas americanas em solo italiano, deixando marcas indelévels do valor do soldado brasileiro.

O período do pós-guerra foi marcado por uma mudança de foco nas relações internacionais estadunidenses, que passou a dar mais importância à defesa coletiva do hemisfério, o que “significaria uma mudança na qual a assistência limitada dos Estados Unidos seria difundida para outros países, ficando menos disponível para o Brasil” (DAVIS, 2011, p. 374). Como consequência, pode-se destacar o apoio dos Estados Unidos na reestruturação das Forças Armadas brasileiras, bem como no estabelecimento de organismos de segurança regionais: criação do Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA) e da Escola Superior de Guerra (ESG), em 1946;⁵ a assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), em 1947 (HIRST, 2011, p. 25) e a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948 (SILVA, 1992).

Ainda no período da Guerra Fria, destaca-se a assinatura do Acordo de Cooperação Mútua entre o Brasil e os EUA, ocorrido em 15 de março de 1952. Entretanto, vinte e cinco anos depois, ingerências da administração Jimmy Carter⁶ levaram o Presidente Geisel a denunciar⁷ o Acordo, em 11 de março de 1977, conforme descreve Davis (2002), destacando que os laços especiais conferidos pelo relacionamento formal já haviam perdido sua utilidade. O Brasil não mais precisava nem queria um patrocinador militar e o processo que se iniciou no período do pós-guerra atingiu seu limite com o rompimento de 1977.

De 1977 até o final dos anos 1990, as relações militares permaneceram cordiais, concretizando-se por meio da oferta de cursos e a manutenção dos oficiais de ligação, com base em acordos ad hoc, que pouco ou nada versavam sobre material ou ciência e tecnologia (C&T).

Outro grande exemplo de união de esforços para o bem comum foi a Missão de Observadores Militares Equador-Peru⁸ (MOMEP), ocorrida entre

5 Os estudos para a criação da ESG tiveram início em 1946 e duraram cerca de dois anos. Assim, ela foi criada efetivamente em 1948.

6 Principais pontos de divergência: direitos humanos e energia nuclear.

7 Denúncia é o ato pelo qual o Estado manifesta “sua vontade de deixar de ser parte no acordo internacional” (REZEK, 1944, p. 110).

8 A Missão de Observadores Militares Equador-Peru (MOMEP) foi criada em 10 de março de 1995 por meio da “Definição de procedimentos acordada entre as partes e os países garantes do Protocolo do Rio de Janeiro de 1942”, com o objetivo de solucionar o conflito fronteiriço entre o Peru e o Equador. Essa missão teve a

1995 e 1999, período em que forças da Argentina, Brasil, Chile e Estados Unidos trabalharam em prol da paz entre Equador e Peru, sob a coordenação de um oficial general brasileiro. É importante destacar que as aeronaves UH-60 Blackhawk⁹ adquiridas pelo Brasil para o cumprimento da missão no Equador são de fabricação norte-americana e que, ao fim da MOMEF em 1999, elas foram trasladadas para a cidade de Manaus, onde se encontram até a data de hoje, cumprindo um relevante papel na região amazônica. Em 1999, às vésperas do final do século XX, foi criado o Ministério da Defesa (MD). De acordo com Hirst,

Em questões de defesa, os militares brasileiros não abandonaram os sentimentos nacionalistas que fundamentam suas atitudes defensivas perante o governo norte-americano. Depois de um período de prolongada resistência foi, contudo, retomado um diálogo positivo com o Pentágono. Além de exercícios militares bilaterais regulares, a criação do Ministério da Defesa em 1998 [sic] atendeu a expectativas norte-americanas de longa data. Também foi inaugurado, em 1999, um Grupo de Trabalho Bilateral de Defesa que manteve reuniões periódicas. (HIRST, 2011, p. 85)

Mais adiante, acrescenta:

Nesse ínterim, foram registradas melhorias nas negociações relativas à tecnologia sensível entre Brasil e Estados Unidos. Desde os desencontros dos anos 1970, quando os Estados Unidos se opuseram ao Acordo Nuclear Brasil-Alemanha, este tema se convertera em um tabu para ambos os países. (HIRST, 2011, p. 86)

É nesse contexto de reaproximação entre os dois países que se iniciam as negociações para a utilização da base de lançamento de foguetes no Brasil, não havendo, até o presente momento, qualquer resultado prático. Entretanto, esse clima ameno vai sofrer um grande choque em virtude dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001, ocorridos nos EUA.

2.4 Os ataques de 11 de setembro de 2001

Os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 ocorridos nos Estados Unidos trouxeram diversas consequências para a chamada nova ordem mundial. Dentre as possíveis áreas de apoio ao terrorismo

duração aproximada de quatro anos e quatro meses e foi concluída, com pleno êxito, em 30 de junho de 1999. O Brasil teve a participação de 191 militares, entre coordenadores-gerais, observadores militares e integrantes do Grupo de Apoio. Disponível em <<http://www.eb.mil.br/momep>>.

9 No Exército Brasileiro, elas foram incorporadas ao 4º Batalhão de Aviação do Exército e receberam a designação de HM-2 Blackhawk.

mundial, de acordo com autoridades militares norte-americanas, figurava a tríplice fronteira de Argentina, Brasil e Paraguai. De acordo com SILVA (2011, p. 526), “iniciava-se uma grave, porém quase imperceptível, crise nas relações Brasil/Estados Unidos. Talvez ela tenha sido a mais importante em mais de trinta anos”, tendo de um lado o unilateralismo imposto pelos americanos em sua luta global contra o terrorismo e, nesse contexto, a suspeita em relação à tríplice fronteira citada e, do outro, a posição brasileira em busca de uma solução multilateral com base no TIAR. A falta de evidências que sustentassem as acusações estadunidenses, bem como a firmeza da postura brasileira em negar a existência de células terroristas na área da tríplice fronteira, amainou os ânimos e a crise se desfez.

Ao longo da década seguinte, no campo militar e, mais especificamente, nas relações bilaterais entre seus exércitos, os reflexos dessa crise foram pouco sentidos. A participação em exercícios militares, visitas, cursos e outras atividades continuaram a dominar as pautas de negociações. As relações diplomáticas se aqueceram, propiciando o ambiente adequado para o avanço da discussão de diversos temas relacionados à defesa, culminando com a assinatura do Acordo Brasil-EUA de Cooperação em Matéria de Defesa e do Acordo Geral sobre Segurança das Informações Militares, ambos em 2010.

2.5 Os acordos assinados em 2010

2.5.1 Acordo Brasil-EUA de Cooperação em Matéria de Defesa

A reação brasileira ao acordo militar estabelecido entre os EUA e a Colômbia, assinado em 2009, parece ter catalisado as negociações para um acordo em matéria de defesa entre os norte-americanos e as autoridades brasileiras. De acordo com o Itamaraty:

O Brasil não possuía um Acordo-Quadro de Cooperação Mútua em Defesa com os EUA, desde que o Presidente Geisel denunciara, em 11 de março de 1977, o acordo assinado em 1952. A partir da denúncia do tratado de 1952, a cooperação militar entre os dois países deu-se em bases “ad hoc”, por meio do Escritório de Ligação Militar (ELM), associado à Embaixada dos EUA em Brasília. [...] O objetivo precípua deste instrumento é aperfeiçoar o abrigo institucional à cooperação existente entre os dois países na área de Defesa, fortalecer o diálogo entre os dois países e abrir novas perspectivas de cooperação nesse campo, em bases equilibradas e mutuamente benéficas. Trata-se de acordo genérico (o grifo é nosso), que segue modelo brasileiro de acordo de cooperação bilateral na matéria.

O instrumento prevê que a cooperação poderá incluir

(a) visitas de delegações de alto nível a entidades civis e militares, (b) contatos em nível técnico, (c) encontros entre instituições de defesa, (d) troca de estudantes, instrutores e pessoal de treinamento, (e) participação em eventos de treinamento e aperfeiçoamento, (f) visitas de navios, (g) realização de eventos esportivos e culturais, (h) facilitação de iniciativas comerciais relacionadas à defesa, e (i) desenvolvimento e implementação de programas e projetos de tecnologia de defesa.

O acordo regula a cooperação em defesa entre Brasil e EUA de forma equilibrada, simétrica e genérica, seguindo o modelo de acordo de defesa que tem sido assinado pelo Brasil com diversos outros países. Difere, portanto, dos acordos usualmente celebrados pelos EUA em matéria de defesa, que tratam de temas específicos como fornecimento de material, acesso a bases e instalações militares, estatuto de forças e proteção de informação militar classificada. Ademais, o Governo brasileiro tomou o cuidado de incluir expressamente no Acordo uma cláusula de garantia que assegura respeito aos princípios de igualdade soberana dos Estados, de integridade e inviolabilidade territorial e de não intervenção nos assuntos internos de outros Estados, conforme previsto na Resolução adotada na II Reunião Extraordinária de Ministros das Relações Exteriores e da Defesa da UNASUL. O Brasil também tomou a iniciativa de estabelecer diálogo com cada um dos países membros da UNASUL, no início do mês de março, a fim de explicar aos países da região os objetivos e o escopo do acordo bilateral, que viria a ser firmado com os EUA. (ITAMARATY, [201-])

O acordo ainda não foi enviado ao Congresso Nacional, estando, ainda, na Casa Civil. Os EUA já informaram sua aprovação ao Brasil.

2.5.2 Acordo Geral sobre Segurança das Informações Militares (General Security of Military Information Agreement - GSOMIA)

Assinado em 21 de novembro de 2010 “pelo Secretário Gates e pelo Ministro Jobim, este acordo facilitaria o compartilhamento de informações sigilosas militares e de defesa entre os Estados Unidos e o Brasil” (UNITED STATES, 2012).

A exemplo do Acordo de Cooperação em Matéria de Defesa, este acordo se encontra, ainda, na Casa Civil; do lado estadunidense, o acordo já está aprovado.

Qual seria a intenção do governo brasileiro ao assinar acordos e não enviá-los ao Congresso Nacional? Ganhar tempo para futuras negociações? Estabelecer uma moeda de troca? Quais os reflexos para as relações militares atuais e futuras?

2.6 As relações atuais entre os dois exércitos

Conforme a Diretriz para as Atividades do Exército Brasileiro na Área Internacional (DAEBAI) de 2013, “as ações desenvolvidas pelo EB na área internacional estarão em consonância com a Política Externa Brasileira (PEB) e com as diretrizes do MD, evidenciando a aplicação do princípio de Unidade de Ação Exterior do Estado” (DAEBAI, 2013, p. 11). Tais ações são coordenadas pelo Estado-Maior do Exército (EME), a quem cabe, de modo geral, “firmar entendimentos, termos aditivos, arranjos técnicos, programas de intercâmbio, convênios ou cartas de intenção entre o EB e exércitos de nações amigas” (DAEBAI, 2013, p. 12) e exercer, em nome do Exército Brasileiro, a chamada diplomacia militar, assim definida: “o conjunto de ações de cooperação na Área de Defesa, levadas a efeitos entre países amigos, incluindo estabelecimento de aditâncias militares, realização de conferências bilaterais, ações militares combinadas, intercâmbios entre estabelecimentos de ensino, entre outras”.

Na atual estrutura organizacional do EME, cabe à 5ª Subchefia (5ª S Ch EME) o trato dos assuntos internacionais. Das várias atividades executadas por essa Subchefia, destaca-se a Conferência Bilateral de Estado-Maior (CBEM), oportunidade em que o Exército Brasileiro e o exército de uma nação amiga tratam de assuntos de cooperação, instrução, exercícios, visitas, intercâmbios e outros julgados pertinentes. Dessa conferência resulta, normalmente, um memorando de entendimentos, que, no caso brasileiro, deve ser remetido ao Chefe do EME para aprovação.

Nesse contexto de apoio à PEB, o EB vem contribuindo para uma melhor inserção do País no âmbito internacional, com ações específicas para as diversas áreas do mundo. No caso dos EUA, a DAEBAI explicita:

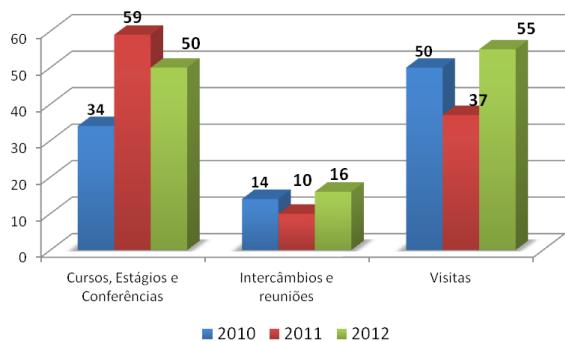
[...] as tendências conjunturais, por exemplo, podem apontar para a necessidade de se buscar conhecimento científico-tecnológico nas regiões do mundo que apresentam um elevado grau de desenvolvimento nesse ramo da atividade humana. O conjunto dessas regiões pode ser visualizado como um “arco do conhecimento (AMÉRICA DO NORTE-EUROPA-ÁSIA)”. (DAEBAI, 2013)

De acordo com dados fornecidos pela 5ª S Ch EME (BRASIL, 2013), o número de atividades bilaterais com os EUA vem aumentando nos últimos anos, conforme se pode ver na figura 1. Atualmente, temos setenta e cinco militares do Exército, de diversas graduações e postos, em missões de caráter permanente e temporário nos EUA.

Para se ter uma noção da gama e da diversidade de atividades entre esses dois exércitos, na CBEM

2013, foram acordados os seguintes entendimentos (BRASIL, 2013): cinquenta cursos e estágios nos EUA, cinco cursos e estágios no Brasil; intercâmbio nas áreas de defesa cibernética, de comando e controle (C2) e de Informações Operacionais; proposta de reunião anual de inteligência, intercâmbios de simulação de combate, artilharia, forças especiais e defesa química, biológica, radiológica e nuclear (DQBRN); participação de palestrantes do EB em seminário nos EUA sobre as lições aprendidas na segurança na Copa do Mundo 2014 e a preparação para os Jogos Olímpicos de 2016; participação nos Exercícios “PANAMAX 2014” e “Além dos Horizontes” (apoio da Engenharia em missões de assistência humanitária); intercâmbio entre o Centro de Avaliação do Exército e o Comando de Teste e Avaliação do Exército dos EUA; intercâmbio de Engenharia no 1º Grupamento de Engenharia (João Pessoa-PB); participação no Painel “ENFORCE 2014” (lições aprendidas do Exército dos EUA no Iraque, Afeganistão e as transformações nas estruturas de combate da Engenharia); continuação dos programas de intercâmbio entre estabelecimentos de ensino (ECEME, IME e AMAN) e manutenção dos Oficiais de Ligação nos centros de doutrina, em West Point e no Exército Sul; participação nos “Exercícios de Paz Américas”, “Força Comandos” e “SANDHURST” (competição entre cadetes); intercâmbio com o Centro de Estudos Estratégicos do Army War College e intercâmbio sobre o emprego de mísseis e defesa antiáerea.

Figura 1 - Atividades do Exército Brasileiro nos EUA.



Fonte: 5ª Subchefia do EME.

É importante ressaltar que a diplomacia militar do EB tem sido extremamente exitosa, em que pese não haver uma linha de carreira específica para o desempenho das relações internacionais. Somente os militares designados para o cargo de adido militar passam por um estágio preparatório de poucas semanas, às vésperas do início de sua missão. O conhecimento é obtido durante a missão.

Isso, entretanto, não ocorre no lado norte-americano. Todos os militares são especialistas em relações internacionais, tendo iniciado seus estudos na área a partir do posto de capitão ou major, quando

então passam a ser designados para cargos de Foreign Area Officers – FAO (Oficial de Relações Exteriores, em uma tradução livre).

PRUGH (2013)¹⁰ destaca que o Escritório de Ligação Militar (ELM) foi criado por meio de um *aide-mémoire*¹¹ de 1983. Ele é composto por um representante de cada força armada dos EUA. A partir de sua criação, tiveram início as atividades bilaterais entre o Exército Brasileiro e o Exército dos Estados Unidos da América. Entretanto, as reuniões bilaterais anuais se resumiam a Intercâmbios Doutrinários (ID), denominados Staff Talks (ST), conduzidos pelo Comando de Treinamento e Doutrina (TRADOC) e pelo EME, por intermédio do ELM e da 3ª S Ch EME,¹² respectivamente.

Por força do *Goldwater-Nichols Act*¹³ de 1986, lei que reorganizou o Departamento de Defesa norte-americano, o ELM passou a ser subordinado ao Comando Sul dos EUA, com sede em Miami. Assim, o ELM passou a ser uma extensão daquele Comando e de seus componentes e, por consequência, responsável pelas atividades de cooperação em segurança entre os dois países.

Com a criação do Ministério da Defesa (MD) em 10 de junho de 1999, houve um aumento das atividades militares entre o Brasil e os EUA, mais especificamente entre os Exércitos desses países. Por volta de 2004, os ID passaram a ser conduzidos pelo Exército Sul (Ex Sul) dos EUA (U.S. Army South, componente terrestre do U.S. SOUTHCOM - Comando Sul), com sede em San Antônio, no estado do Texas. Nota-se, portanto, que o Exército Sul passou a desempenhar dois papéis distintos: o operacional, cumprindo todas as missões em nome do Comando Sul; e o institucional, representando diretamente o Chief of Staff of the Army (cargo equivalente ao de

10 Comunicação pessoal do Coronel do Exército dos EUA Samuel Houston Prugh. O Cel Prugh foi adido de Defesa dos EUA no Brasil, no período de 2011 a 2013. O Cel Prugh serviu por mais de dez anos no Brasil, tendo desempenhado as funções de Instrutor no Centro de Estudos do Pessoal, aluno da Escola de Comando e Estado-Maior do Exército - ECEME, Chefe da Seção do Exército do ELM e Chefe do ELM.
11 Documento que uma missão diplomática envia ou apresenta ao ministério dos Negócios Estrangeiros do estado receptor, em que se define o status de uma determinada questão. A redação desse documento é impessoal e, por vezes, o documento é também designado por memorando ou ainda por *aide mémoire*. Disponível em <<http://dicionariodiplomatico.blogspot.com.br/2003/11/p.html>>.

12 Até 2006, os ID eram realizados pela 3ª S Ch EME, como responsável pela doutrina do Exército Brasileiro. A partir de 2007, com o início das CBEM, a 5ª S Ch EME passou a ser responsável pelas atividades bilaterais.

13 O *Goldwater-Nichols Department of Defense Reorganization Act* é uma lei federal de 1986, que reestruturou a cadeia de comando militar dos EUA, ampliando os poderes do Chefe do Estado-Maior Conjunto das Forças Armadas (*Chairman of Joint Chiefs of Staff*), que passou a ser o principal assessor do presidente em assuntos de defesa e segurança nacional. Com esta lei, os comandantes das forças singulares (*Chiefs of Staff*) ficaram responsáveis pelo treinamento e equipamento do pessoal a ser disponibilizado ao comandos combatentes unificados. A lei recebeu os nomes de seus proponentes, Senador Barry Goldwater e Deputado William Flynt Nichols. Disponível em: <<http://www.govtrack.us/congress/bills/99/hr3622>>. Acesso em: 07 maio 2013.

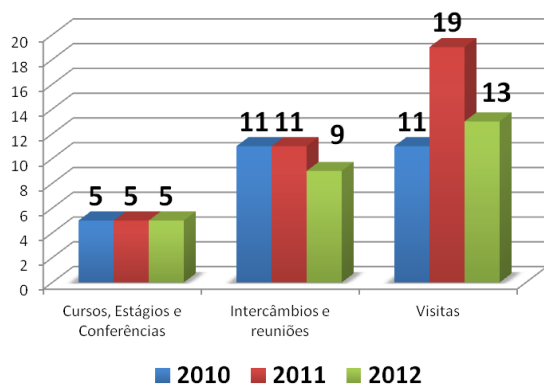
Comandante do Exército), de quem recebe a delegação de celebrar os memorandos de entendimentos entre os dois Exércitos.

É importante destacar que no ID de 2006, realizado em San Antonio, falou-se pela primeira vez em mudar o formato desse tipo de reunião bilateral, adotando-se o modelo da CBEM. Assim, a partir de 2007, os dois Exércitos vêm realizando anualmente suas CBEM, de forma alternada no Brasil e nos EUA. O ELM trabalhou, inicialmente, apartado da Aditância Militar em Brasília até meados de 2008, quando passou a ser subordinado ao escritório do Adido de Defesa. Um dos entendimentos da CBEM de 2007 foi a criação do cargo de Oficial de Ligação (O Lig) ao Exército Sul dos EUA, efetivado em 2008. Nesse contexto, é bem oportuna a inclusão do texto de WOODWARD (2012), em sua monografia apresentada à ESG:

A natureza da cultura militar também estabelece um elo comum entre as forças armadas. Apesar de poder parecer um contrassenso para os não iniciados, frequentemente as relações militares entre dois países podem ser mais calorosas do que as relações políticas ou diplomáticas, simplesmente porque culturas militares semelhantes estabelecem uma base comum para a compressão e o respeito mútuos. Com frequência, isso é especialmente verdadeiro no caso de países que compartilham histórias ou experiências em combate ou treinamento. Portanto, as relações militares bilaterais podem servir para complementar as relações políticas/diplomáticas e, nos casos em que há obstáculos impedindo o entendimento entre diplomatas, fortes relações militares atuam como um canal alternativo de diálogo e resolução de diferenças.

A figura 2 indica as principais atividades realizadas pelo exército dos Estados Unidos no Brasil nos últimos anos.

Figura 2 - Atividades do Exército dos EUA no Brasil.



Fonte: 5ª Subchefia do EME.

2.7 Uma análise sob o ponto de vista estratégico

De acordo com Downes (2012), os acordos de 2010 podem trazer resultados estratégicos, tais como a melhoria das capacidades militares brasileiras e o aumento de oportunidades para que os Estados Unidos colaborem com um importante novo ator global em assuntos de segurança internacional.

O mesmo autor ressalta que, para os EUA, uma relação mais robusta na área de defesa com o Brasil aperfeiçoaria a cooperação em diversos assuntos de segurança regional e internacional. Na esfera regional, ambos os países poderiam cooperar na solução pacífica de conflitos, bem como no combate às redes transnacionais de crime organizado. No âmbito internacional, tal cooperação se daria nas áreas de energias alternativas, comércio, operações de paz, segurança cibernética, não proliferação nuclear, terrorismo internacional, tráfico de narcóticos, meio ambiente e África. Tais medidas, se adotadas, reforçariam a confiança e o respeito mútuos, reduzindo os antagonismos. Além disso, traria mais oportunidades de aprendizado de idiomas e da cultura, bem como de intercâmbios para trocas de experiências em assuntos operativos.

Para o Brasil, segundo o mesmo autor, a ratificação dos Acordos pelo Congresso Nacional auxiliará na implementação da Estratégia Nacional de Defesa (END), no que concerne à obtenção de novas capacidades e à renovação das indústrias nacionais de defesa, o que vai requerer recursos (altíssimos, sobretudo para as áreas de espaço, cibernética e nuclear), capacitação, tempo e, especialmente, tecnologia (buscando parceiros estratégicos para o desenvolvimento de tecnologias de ponta). Os Estados Unidos podem cooperar em todos esses quatro campos, pois têm larga experiência em integrar inovações tecnológicas com mudanças institucionais, assim como em organização e doutrina. Quanto à transferência de tecnologia, ela pode variar do que já é de domínio público até direitos de desenvolvimento em parceria. Vários fatores devem ser considerados, tais como a habilidade em prevenir que a tecnologia seja desviada, as intenções do vendedor quanto à produção conjunta e pesquisa, a sensibilidade da tecnologia e a capacidade de absorção da tecnologia por parte de quem a recebe. Cabe salientar que a implementação do Acordo Geral sobre Segurança das Informações Militares vai aumentar o grau de confiança relativo à transferência de tecnologia, o que poderia, inclusive, facilitar futuros entendimentos nas áreas nuclear e de energia.

Em 09 de abril de 2011, o Presidente Obama e a Presidente Dilma anunciaram, em Washington, a criação do Diálogo de Cooperação em Defesa (DCD),

com o objetivo de “fortalecer a cooperação entre o Departamento de Defesa dos EUA e o Ministério da Defesa do Brasil e entre os militares dessas nações” (UNITED STATES, 2012). Assim, em 24 de abril de 2012, no Rio de Janeiro, o Ministro Celso Amorim e o Secretário de Defesa Leon Panetta conduziram o primeiro DCD Brasil-EUA, no qual foi acertado o foco nas seguintes categorias prioritárias (BRASIL, 2013): ciência, inovação e transferência de tecnologia; logística; comunicação; assistência humanitária e resposta a desastres; cooperação em apoio a nações africanas; segurança cibernética; e apoio da defesa às autoridades civis para grandes eventos internacionais. No dia seguinte ao DCD, o Secretário proferiu uma palestra na ESG, na qual enfatizou a importância do relacionamento entre os dois países e a procura de um estreitamento da cooperação em defesa, incluindo o compartilhamento de tecnologia. Segundo Garamone (2012), o Secretário disse em seu discurso que “[...] gostaria de encontrar uma maneira para que nossos órgãos de defesa aumentem a cooperação em pesquisa por meio de programas de intercâmbios entre os nossos institutos científicos e projetos conjuntos de pesquisa”.

Conforme Lowental (2012), “historicamente, a política externa norte-americana sempre se referiu à América Latina como sendo importante para os EUA por três razões: segurança militar; vantagem econômica e solidariedade política”. Atualmente, o Brasil é considerado um país muito importante pelos EUA, em função da possibilidade de vir a ser um ator global em temas, como proliferação nuclear, governança global e direitos humanos. Nesse ponto, ele acrescenta:

Uma vez que o mundo está mais complicado, e o poder mais difuso, os EUA continuarão a aumentar o valor de suas relações com regiões que compartilham os valores que o país tem defendido. Só a América Latina e a Europa dividem esses valores. Você não vê isso no leste da Ásia e no Oriente Médio (LOWENTAL, 2012).

Outro autor que corrobora com as assertivas acima é o Embaixador Luigi R. Einaudi, propondo medidas para que as relações entre ambos os países possam ser mais transparentes e duradouras:

Os Estados Unidos têm interesse em encontrar todos os meios possíveis para não só cooperar com o Brasil, mas também engajar-se com Brasília como parceiro regional e global na manutenção da paz e prosperidade. Um pré-requisito para um melhor engajamento mútuo serão as mudanças de perspectiva de ambos os lados. Um engajamento mutuamente benéfico requer que os Estados Unidos aceitem que o Brasil emerge como potência global.

[...] Muitos admiram a sociedade, a tecnologia e a cultura americanas, mas a guerra contra o terror e as guerras do Iraque e Afeganistão despertam pouca atenção e menos simpatia. O Brasil recebe crédito em Washington por liderar a (sic) MINUSTAH, mas não está claro se os dois governos estão seriamente engajados no caminho à frente. Ambos os países precisam olhar-se de novo, reconhecer seus interesses mútuos em relações mais íntimas e adotar como prioridade sua consecução. Instituições que procuram promover o diálogo EUA-Brasil merecem apoio muito maior.

[...] O fortalecimento dos laços entre a National Defense University e a Escola Superior de Guerra está sendo discutido assim como o aumento dos intercâmbios acadêmicos recíprocos na esteira do acordo bilateral sobre Cooperação em Defesa e do Acordo sobre Segurança da Informação Militar assinado em 2010 pelos Estados Unidos e o Brasil.

[...] um dos desafios estratégicos mais críticos enfrentados hoje pelos Estados Unidos é fazer que potências emergentes como o Brasil arquem com uma parcela maior dos custos da cooperação. Partilhar o ônus é importante – assim como aprender a cooperar. O objetivo último deveria ser Estados Unidos e Brasil dirigirem seus esforços bilaterais no sentido de maximizar a cooperação regional e global, com ênfase especial na solução de conflitos, energia e comércio. (ENAUDI, 2011)

3 CONCLUSÃO

As relações diplomáticas são a base para o que se convencionou denominar diplomacia militar. Os acordos diplomáticos dão o arcabouço para que os acordos militares possam existir e atingir seus objetivos. Na inexistência de um acordo diplomático abrangente, os acordos militares ad hoc em muito contribuem para estreitar laços de amizade, respeito e confiança, bem como permite a cooperação entre países em assuntos de defesa, mas trazem poucos benefícios em temas sensíveis.

Como descrito nas DAEBAL, a diplomacia militar deve estar alinhada à diplomacia de Estado. Sendo assim, pode-se inferir que as relações militares dependem dos acordos diplomáticos, sobretudo em questões de maior relevância, tais como cooperação nas áreas de segurança regional e mundial, de ciência e tecnologia e de pesquisa e desenvolvimento. Entretanto, verificou-se que, mesmo não havendo acordos diplomáticos abrangentes (os chamados acordos-quadro), as relações militares não ficam estagnadas e podem ocorrer por meio de acordos ad hoc, que atendem aos objetivos em áreas não sensíveis, mas permitem o conhecimento mútuo e o estabelecimento de um ambiente de confiança entre os Exércitos dos dois países.

Também foi possível observar a inexistência de uma linha de carreira específica em relações internacionais no âmbito do Exército Brasileiro. Julga-se oportuno, sobretudo no contexto do processo de transformação pelo qual passa o Exército Brasileiro, que seja dado prosseguimento às pesquisas sobre o assunto em pauta, para que se aperfeiçoe o emprego dos recursos humanos em atividades que exijam o uso da diplomacia militar.

As relações entre os exércitos dos dois países em tela se encontram em um patamar bastante promissor. As oportunidades de conhecimento mútuo são diversas, seja pela participação em atividades de curta duração como exercícios, cursos e visitas, seja pelo intercâmbio de instrutores, oficiais de ligação e adidos militares. Isso já seria uma consequência dos Acordos de 2010? Não necessariamente, pois eles sequer saíram da Casa Civil, órgão a quem compete remetê-los ao Congresso Nacional, para apreciação e ratificação, conforme previsto na Constituição Federal de 1988. Sendo assim, pode-se inferir que os Acordos assinados em 2010 ainda não surtiram os efeitos “de direito”, mas que seus efeitos “de fato” já se fazem sentir, mas tão somente nas áreas tradicionais como doutrina, visitas, cursos e outras. Não houve qualquer avanço em temas sensíveis, como cibernética, nuclear e espacial.

O Exército Brasileiro já adquiriu experiência suficiente em Operações de Paz e pode oferecer um instrutor para a Escola de Comando e Estado-Maior do Exército (US Army Command and General Staff College), no Forte Leavenworth. Essa seria uma contrapartida à vaga de instrutor existente na ECEME para um oficial do Exército norte-americano.

Acordos, reuniões, grupos de trabalho, conferências, mais reuniões e conferências. E os resultados? Simples, muitas vezes, mas extremamente importantes, pois o caminho para que as pessoas se conheçam e, principalmente, adquiram confiança mútua é longo e árduo. É um caminho que tem que ser construído diuturna e incansavelmente, tendo como farol os valores democráticos e a crença na solução pacífica dos problemas.

Por outro lado, é necessário se passar da retórica para a prática, avançando-se no nível de relacionamento entre os dois países, com base na confiança e respeito mútuos, sob a pena de aumentarmos apenas quantitativamente nossas interatividades, sem, contudo, obtermos ganhos reais em campos sensíveis como pesquisa, desenvolvimento, ciência e tecnologia, pontos considerados nevrálgicos para o desenvolvimento do Brasil.

Sendo assim, pode-se inferir que as relações militares podem contribuir enormemente para as relações estratégicas entre o Brasil e os Estados Unidos, em virtude das diversas interações existentes atualmente e das perspectivas futuras elencadas anteriormente.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Estado-Maior do Exército. **Diretriz para as Atividades do Exército Brasileiro na Área Internacional**. Brasília, 2013.

BROWN, L. T. **Restoring the “Unwritten Alliance” in Brazil-United States Relations**. 2012. 32 p. Manuscript (Master of Strategic Studies Degree)-U.S. Army War College, Carlisle, 2012. Disponível em: <<http://www.dtic.mil/dtic/tr/fulltext/u2/a560773.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2013.

DAVIS, S. B. As Relações militares entre o Brasil e os Estados Unidos no Século XX. In: MUNHOZ, S. J.; SILVA, F. C. T. da (Org.). **Relações Brasil-Estados Unidos: séculos XX e XXI**. Maringá: Eduem, 2011.

_____. Brazil-United States Military Relations in the Early Post-World War II Era. **Diálogos**, Maringá, v. 6, n. 1, 2002. Disponível em: <www.dhi.uem.br/publicacoesdhi/dialogos/volume01/vol06.htm>. Acesso em: 19 fev. 2013.

DOWNES, E. R. Trust, Engagement, and Technology Transfer: Underpinnings for U.S.-Brazil Defense Cooperation. **Strategic Forum, National Defense University**. Washington, n. 279, p. 1-16, August 2012. Disponível em: <<http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA577618&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2013.

EINAUDI, L. R. Brasil e Estados Unidos: a necessidade de um engajamento estratégico. **Strategic Forum, National Defense University**. Washington, n. 266, p. 1-16, Mar. 2011. Disponível em: <http://www.learningace.com/doc/2706796/5caba7fb9b5ad2dc68fa76c897e4eace/sf266_portuguese>. Acesso em 29 jul. 2013.

GARAMONE, J. Panetta Calls for Closer Military Relations with Brazil. **American Forces Press**, Washington, Apr. 25th, 2012. Disponível em: <<http://www.defense.gov/News/NewsArticle.aspx?ID=116089>>. Acesso em: 06 jun. 2013.

HIRST, M. E. S. **As relações Brasil-Estados Unidos desde uma perspectiva multidimensional: evolução contemporânea, complexidades atuais e perspectivas para o século XXI**. 2011. Tese (Doutorado)-Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2011. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/36743/000817166.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 13 mar. 2013.

ITAMARATY. **Item a) América do Norte - Defesa.** Brasília, [201?]. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/temas/balanco-de-politica-externa-2003-2010/2.1.11-america-do-norte-defesa>>. Acesso em: 13 mar. 2013.

LOWENTHAL, A. **Relações entre os EUA, Brasil e América Latina são objeto de palestra na FAAP.** São Paulo: FAAP, 2012. Palestra proferida no dia 02 de abril de 2012, no Centro de Convenções da FAAP sob o título “A crise nos Estados Unidos e suas implicações para o Brasil e a América Latina”. Disponível em: <http://www.faap.br/cea/pdf/248_070a72.pdf>. Acesso em: 29 jul. 2013.

McCANN, F. D., Brasil e os Estados Unidos: dois séculos de relacionamento. In: MUNHOZ, S. J.; SILVA, F. C. T. da (Org.). **Relações Brasil-Estados Unidos: séculos XX e XXI.** Maringá: Eduem, 2011.

MUNHOZ, S. J.; SILVA, F. C. T. da (Org). **Relações Brasil-Estados Unidos: séculos XX e XXI.** Maringá: Eduem, 2011.

REZEK, J. F. **Direito Internacional Público:** curso elementar. São Paulo: Saraiva, 1998.

SILVA, A. de M. e. **A política externa de JK: a Operação Pan-Americana I.** Rio de Janeiro: CPDOC, 1992. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6597/799.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 06 jun. 2013.

SILVA, F. C. T. da. As dimensões de segurança e defesa nas relações entre o Brasil e os Estados Unidos em face do 11 de setembro de 2001. In: SILVA, F. C. T. da. **Relações Brasil-Estados Unidos: séculos XX e XXI.** Maringá: Eduem, 2011.

UNITED STATES. The White House. Fact Sheet: U.S. - Brazil Defense Cooperation. **Office of the Press Secretary**, Washington, Apr. 09, 2012. Disponível em: <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/04/09/fact-sheet-us-brazil-defense-cooperation>>. Acesso em: 07 maio 2013.

VAS, B. B. Os Balões de Observação na Guerra do Paraguai: considerações historiográficas. Rio de Janeiro, 2012. **Revista da UNIFA**, Rio de Janeiro, v.25, n. 31, p. 34-46, dez. 2012.

WOODWARD, J. A. **As Relações entre o Brasil e os EUA:** caminhos para uma parceria estratégica. 2011. Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso)– Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia, Escola Superior de Guerra, 2011. Disponível em: <<http://www.esg.br/uploads/2012/03/WOODWARDJoel.pdf>>. Acesso em: 07 maio 2013.

Recebido em 06 de outubro de 2013
Aprovado em 08 de dezembro de 2013