

CMG (FN) LUIZ GUILHERME DIAS GUADAGNINO

**OS INTERESSES NACIONAIS CONVERGENTES DO BRASIL E DOS
ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA NO GOLFO DA GUINÉ:**
oportunidades para o Poder Naval brasileiro

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2020

CMG (FN) LUIZ GUILHERME DIAS GUADAGNINO

**OS INTERESSES NACIONAIS CONVERGENTES DO BRASIL E DOS
ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA NO GOLFO DA GUINÉ:**
oportunidades para o Poder Naval brasileiro

Tese apresentada à Escola de Guerra Naval
como requisito parcial para a conclusão do
Curso de Política e Estratégia Marítimas.

Orientador: CMG (RM1) Cláudio Marin

Rio de Janeiro
Escola de Guerra Naval
2020

AGRADECIMENTOS

Ao meu orientador, CMG (RM-1) Cláudio Marin, pelos questionamentos que muito me fizeram pensar, pelo seu tempo e, principalmente, pelas lições que seguirão comigo após este trabalho.

Ao CMG (FN) André Augusto Ferreira de Oliveira, amigo de outras jornadas, pelo apoio e pelas ideias que surgiram após nossas várias discussões sobre as atividades da Marinha do Brasil no Golfo da Guiné.

Ao CMG (RM-1) Calmon Bahia, pelas excelentes aulas sobre a teoria das Relações Internacionais e pelo apoio na revisão do trabalho.

Aos amigos e amigas do C-PEM 2020, pelo ambiente de bom humor e camaradagem.

À minha esposa Marcia e aos meus filhos João Pedro, Rodrigo e Vinícius, agradeço, mais uma vez, pelo apoio e pela compreensão, sem os quais seria impossível concluir mais essa etapa de nossas vidas na Marinha.

RESUMO

O Golfo da Guiné, parte integrante do entorno estratégico brasileiro (EEB), é foco de interesses nacionais, tanto do Brasil, como dos Estados Unidos da América (EUA). Essa convergência de interesses possibilita uma integração de esforços para que objetivos comuns sejam alcançados. Tendo em vista as características geográficas da região, argumenta-se que a Marinha do Brasil (MB), que já desenvolve atividades no Golfo da Guiné, é um relevante instrumento que pode contribuir para a consecução daqueles objetivos. Identifica-se que tais atividades da MB podem ser potencializadas caso passem a explorar em maior grau, observando os interesses brasileiros e sem qualquer subordinação aos norte-americanos, os recursos e a estrutura disponibilizados pelos EUA na região. Verifica-se também que não há um planejamento formal no nível do Ministério da Defesa e nem no âmbito interno da MB que oriente a ação, respectivamente, das Forças Armadas brasileiras e da própria MB, na região. O propósito do trabalho é, com base no estudo do relacionamento entre o Brasil e os EUA na área das políticas militares, analisar os interesses nacionais convergentes de ambos os Estados no Golfo da Guiné e propor diretrizes que contribuam para a confecção de um plano de ação que sistematize as atividades da MB e suas interações com a Marinha e com o Corpo de Fuzileiros Navais do EUA, naquela região, propiciando oportunidades para a Força Naval brasileira. O método empregado foi a revisão da literatura e da bibliografia específica sobre os principais conceitos da teoria das Relações Internacionais; a respeito da formação das identidades internacionais do Brasil e dos EUA; acerca da evolução histórica do relacionamento no campo militar entre ambos os Estados; e sobre as características geográficas, econômicas e securitárias do Golfo da Guiné, bem como no tocante aos interesses brasileiros e norte-americanos na região. Além disso, foram consultados documentos de alto nível da Defesa do Brasil e dos EUA, para contribuir na identificação de interesses nacionais convergentes dos Estados em análise. A conclusão encontrada é que o Brasil observou benefícios em sua relação com os EUA apenas quando houve convergência de interesses nacionais. Assim, a partir dos interesses convergentes de ambos os Estados observados no Golfo da Guiné, avalia-se que um engajamento da MB naquela região que seja permanente, sustentável, alinhado ao necessário esforço nacional de fazer-se presente no EEB e, principalmente, se realizado de forma mais integrada à Marinha e ao Corpo de Fuzileiros Navais do EUA, proporcionará benefícios relevantes para a MB, com reflexos positivos para o futuro da Força Naval brasileira.

Palavras-Chave: Brasil. Estados Unidos da América. Interesses nacionais convergentes. Marinha do Brasil. Golfo da Guiné.

ABSTRACT

The Gulf of Guinea, an integral part of the Brazilian Strategic Environment (BSE), is the focus of national interests, both in Brazil and in the United States of America (USA). This convergence of interests allows an integration of efforts, so that common goals can be achieved. In relation to the geographic characteristics of the region under study, it is argued that the Brazilian Navy (BN), which already operates in the Gulf of Guinea, is a relevant instrument that can contribute to the achievement of those objectives. Such Brazilian Navy activities can be enhanced by the exploration, to a greater degree, of the resources and structure provided by the USA in the region, which preserves the Brazilian interests, without any subordination to the north Americans. It is also noted that there is no formal planning at the level of the Ministry of Defense or at the internal level of the Brazilian Navy that guides the action, respectively, of the Brazilian Armed Forces and of the BN itself in the region. Based on the study of the relationship between Brazil and the USA in the area of military policies, the purpose of this paper is to analyze the converging national interests of both States in the Gulf of Guinea and to propose guidelines that may contribute to the preparation of an action plan to systematize the Brazilian Navy activities and their interactions with the United States Navy and the United States Marine Corps in that region, providing opportunities for the Brazilian Naval Force. The method employed was a literature review and specific bibliography on: the main concepts of International Relations theory; the formation of the Brazilian and American international identities; the historical evolution of the relationship in the military field between both States; and on the geographic, economic and security characteristics of the Gulf of Guinea, as well as the Brazilian and American interests in the region. In addition, high-level documents from the Brazilian and US Defense were consulted in order to identify the converging national interests of the States under analysis. The conclusion found is that Brazil obtained benefits in its relationship with the USA only when there was a convergence of national interests. Thus, from the converging interests of both States observed in the Gulf of Guinea, it is estimated that a permanent and sustainable engagement of the Brazilian Navy in that region, aligned with the necessary national effort to be present in the Brazilian strategic environment, will provide relevant benefits for the Brazilian Navy, especially if it is carried out in a more integrated manner with the United States Navy and United States Marine Corps, which may have positive consequences for the future of the Brazilian Naval Force.

Keywords: Brazil. United States of America. Converging national interests. Brazilian Navy. Gulf of Guinea.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 -	Representação geográfica do Golfo da Guiné.....	101
Figura 2 -	Arquitetura de Segurança do Golfo da Guiné.....	101

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ABC -	Agência Brasileira de Cooperação
AFRICOM -	United States Africa Command
AMLEP -	Africa Maritime Law Enforcement Partnership
ANDI -	Agência Norte-americana para o Desenvolvimento Internacional
APS -	Africa Partnership Station
AU -	African Union
CASA -	Comunidade Sul-Americana das Nações
CCY -	Código de Conduta de Yaoundé
CDS -	Conselho de Defesa Sul-Americano
CEEAO -	Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental
CEEAC -	Comunidade Econômica dos Estados da África Central
CELAC -	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CGG -	Comissão do Golfo da Guiné
CIC -	Centro Inter-regional de Coordenação
CAAML -	Centro de Adestramento Almirante Marques
COpPazNav -	Centro de Operações de Paz de Caráter Naval
CPLP -	Comunidade de Países de Língua Portuguesa
CRESMAC -	Centro Regional de Segurança Marítima na África Central
CRESMAO -	Centro Regional de Segurança Marítima na África Ocidental
CRS -	Complexos Regionais de Segurança
CS -	Comunidade de Segurança
CSONU -	Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas
DA -	Destacamento de Abordagem
DIME -	Diplomacy, Information, Military and Economy
EB -	Exército Brasileiro
ECCAS -	Economic Community of Central African States
ECOWAS -	Economic Community of Western African States
EEB -	Entorno estratégico brasileiro
EF -	Esfera de Influência
EGN -	Escola de Guerra Naval
EMBRAER -	Empresa Brasileira de Aeronáutica

EMBRAPA -	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ENGESA -	Engenheiros Especializados S. A.
EUA -	Estados Unidos da América
FA -	Forças Armadas
FAB -	Força Aérea Brasileira
FEB -	Força Expedicionária Brasileira
FT -	Forças Transnacionais
GAT-FN -	Grupo de Apoio Técnico de Fuzileiros Navais
GCSTP -	Guarda Costeira da República de São Tomé e Príncipe
GF -	Guerra Fria
GGC -	Gulf of Guinea Comission
GP -	Grupos de Presa
GVI -	Grupos de Visita e Inspeção
G7++FoGG -	G7 ++ Grupo de Amigos do Golfo da Guiné
ICC -	Interregional Coordination Centre
I GM -	Primeira Guerra Mundial
II GM -	Segunda Guerra Mundial
IMBEL -	Indústria de Material Bélico
IMO -	International Maritime Organization
INTERPOL -	International Criminal Police Organization
LCM -	Linhas de Comunicações Marítimas
MB -	Marinha do Brasil
MERCOSUL -	Mercado Comum do Sul
MD -	Ministério da Defesa
MMCC -	Maritime Multinational Coordination Centre
MOC -	Maritime Operations Centre
MAOC-N -	Maritime Analysis and Operation Centre – Narcotics
NSA -	National Security Agency
NSC -	National Security Council
NSS -	National Security Strategy
OEA -	Organização dos Estados Americanos
OIG -	Organizações Internacionais Governamentais
OMC -	Organização Mundial do Comércio

OND -	Objetivos Nacionais de Defesa
ONU -	Organização das Nações Unidas
OTAN -	Organização do Tratado do Atlântico Norte
OTAS -	Organização do Tratado do Atlântico Sul
PEB -	Política Externa Brasileira
PETROBRAS -	Petróleo Brasileiro S.A.
PEI -	Política Externa Independente
PCTO -	Planos de Campanha dos Teatros de Operações
PND -	Política Nacional de Defesa
RI -	Relações Internacionais
SEBRAE -	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SC -	Security Cooperation
SI -	Sistema Internacional
SID -	Sistema Interamericano de Defesa
SIVAM -	Sistema de Vigilância da Amazônia
TCP -	Theater Campaign Plan
TIAR -	Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
TNP -	Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares
UNASUL -	União de Nações Sul-Americanas
UNODC -	United Nations Office on Drugs and Crime
URSS -	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
USAID -	United States Agency for International Development
USAR -	United States Army
USN -	United States Navy
USMC -	United States Marine Corps
ZOPACAS -	Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
2	EIXOS TEÓRICOS	17
2.1	Escolas do pensamento em RI: Realismo e Liberalismo	17
2.2	Interdependência complexa e Transnacionalização	20
2.3	Construtivismo	21
2.4	Poder, Esferas de Influência e taxonomia cratológica dos Estados	22
2.5	Complexos Regionais de Segurança	24
2.6	Diplomacia Coercitiva e Diplomacia Militar	26
3	IDENTIDADES INTERNACIONAIS DO BRASIL E DOS EUA	28
3.1	A Identidade Internacional do Brasil	29
3.2	A Identidade Internacional dos EUA	34
4	AS RELAÇÕES NA ÁREA DAS POLÍTICAS MILITARES ENTRE O BRASIL E OS EUA	41
5	OS INTERESSES NACIONAIS CONVERGENTES DO BRASIL E DOS EUA NO GOLFO DA GUINÉ	60
5.1	A importância do Golfo da Guiné para o Brasil.....	61
5.2	A importância do Golfo da Guiné para os EUA.....	69
5.3	Oportunidades para a MB.....	74
5.4	Proposta de diretrizes para a confecção de um plano de ação que sistematize as atividades da MB e suas interações com a USN e com o USMC no Golfo da Guiné.....	80
6	CONCLUSÃO	85
	REFERÊNCIAS	90
	ANEXO	101

1 INTRODUÇÃO

Os militares, e não apenas os diplomatas, deveriam adquirir ao longo de suas carreiras uma visão ampla dos eixos sobre os quais se sustenta a Política Externa Brasileira (PEB), além da correta compreensão dos interesses nacionais e da forma como o Brasil emprega as expressões de seu Poder Nacional¹ para defender e promover tais interesses no Sistema Internacional (SI)². Como ensina Aron (2002, p. 52), posto que são representantes do Estado, “o diplomata e o soldado vivem e simbolizam as relações internacionais”. Cabe ressaltar que o fato de as Organizações Internacionais Governamentais (OIG) e as Forças Transnacionais (FT)³ serem também atores relevantes do SI não contradiz a formulação de Aron, pois os Estados mantêm a primazia na dinâmica da vida internacional (PECEQUILO, 2012).

Como ciência que é, a disciplina de Relações Internacionais (RI) tem dinâmica evolutiva própria, por conta das modificações constantes que ocorrem no SI. Tais mudanças advêm dos atos e fatos internacionais⁴, consequências dos choques e interações que ocorrem naquele sistema (CASTRO, 2016). Portanto, faz-se mister para o militar não apenas compreender a sucessão encadeada dos fenômenos que acabam por moldar o contexto onde se encontra seu Estado no concerto das nações mas, principalmente, verificar como as Forças Armadas (FA) podem contribuir para a promoção dos interesses nacionais. É nesse contexto que se insere a presente pesquisa, cujo tema é “As Relações Internacionais contemporâneas: desafios, ameaças e possibilidades para o Poder Naval brasileiro.”

Dada à amplitude do tema, buscou-se eleger, dentre os mais importantes atores do SI, um Estado com o qual o Brasil tivesse complexas e históricas relações, as quais, além disso, pudessem ter impacto relevante para o desenvolvimento brasileiro. A partir do estabelecimento de tais requisitos, a escolha recaiu sobre os Estados Unidos da América (EUA). Não obstante o fato de Brasil e EUA possuírem marcantes semelhanças, tais como

¹ Para efeito deste trabalho, Poder Nacional será considerado como “a capacidade que tem a Nação para alcançar e manter os

² Ambiente anárquico, onde ocorrem as interações entre os diversos atores que o compõe.

³ São atores do SI, os Estados (unidades políticas soberanas, assim reconhecidas mutuamente e com capacidade de estabelecer relações diplomáticas entre si), as Organizações Internacionais Governamentais (grupos políticos formados pelos Estados, particularmente após a Segunda Guerra Mundial, e que possuem propósitos diversos, como a Organização das Nações Unidas e o Mercado Comum Europeu) e as Forças Transnacionais (atores não-estatais, provenientes da sociedade civil e da iniciativa privada, podendo influenciar positivamente ou negativamente as atividades estatais. São compostas pelas Organizações Não Governamentais, pelas Empresas Multinacionais, pela Opinião Pública Internacional e por Grupos diversos da Sociedade Civil) (PECEQUILO, 2012, p. 21-28).

⁴ Nas palavras de Castro, “fato internacional pode ser definido como o agir ou o reagir por parte de quaisquer atores internacionais, revelando o *input* e o *output* da interação nas Relações Internacionais”, enquanto que “ato internacional é materializado em letra legal e tem por objetivo reger, sistematicamente, os sujeitos da ordem jurídica internacional que são, por excelência, Estados e organismos internacionais” (CASTRO, 2016, p.260).

grande contingente populacional, extenso território, regime democrático, passado colonial e Cristianismo como religião predominante, as relações diplomáticas entre ambos sempre foram marcadas por altos e baixos, desencontros, mal-entendidos e decepções de lado a lado. Apesar disso, a importância deste relacionamento foi e continua sendo uma realidade para o Brasil.

Certamente, tais relações tratam-se de assunto instigante, pois há interesses conflitantes e, em certa medida, EUA e Brasil são competidores em áreas importantes ou, nas palavras de Moniz Bandeira, possuem uma “rivalidade emergente”⁵ (BANDEIRA, 1999, p. 26). Além disso, há uma desconfiança associada aos EUA que permeia setores consideráveis da sociedade brasileira⁶. No entanto, não se pode afastar da seguinte realidade: os EUA têm a maior economia e são a principal superpotência militar do mundo, influenciam sobremaneira os acontecimentos no SI e estão localizados em nosso hemisfério – e, mais que isso, em nosso continente. Assim, em que pese haver um interesse recíproco na manutenção de boas e construtivas relações bilaterais, é interessante para o Brasil, comparativamente o Estado de menor Poder Nacional, ser mais assertivo na busca da melhoria deste relacionamento.

Cabe ressaltar que essa busca pela melhora no relacionamento não poderia de modo algum significar qualquer tipo de subserviência — o que certamente afetaria inclusive a soberania nacional — e sim um alinhamento em torno de interesses comuns e que, primordialmente, tragam resultados positivos para o Brasil. Surge, então, oportunidade para o setor de Defesa como área relevante para o estreitamento das relações entre os Estados, posto que os laços militares consolidados em 1945 e reforçados durante as décadas posteriores, se mantiveram até os dias atuais, tendo havido sempre as devidas adaptações às diversas mudanças, não apenas no SI, como nos governos e nas orientações da política externa, tanto no Brasil, como nos EUA (DAVIS, 2011). Nesse mesmo sentido, sobre a relação em termos de defesa nacional entre o Brasil e os EUA, afirma Ellis (2017, p.7, tradução nossa) que a “colaboração em defesa é um veículo ideal para a construção de confiança entre as duas nações em uma relação de respeito mútuo”⁷. Corroborando Davis e Ellis, é lícito concluir que as FA são um vetor relevante que pode ser empregado para incrementar o relacionamento Brasil-EUA e, também, trazer frutos para o desenvolvimento nacional.

⁵ Segundo SPEKTOR, a rivalidade emergente é “uma tese que prega que o processo de modernização econômica do Brasil levou os Estados Unidos a enxergarem no país um desafio real ou potencial. O resultado dessa leitura teria sido uma estratégia americana desenhada para tolher, embotar e mitigar o desenvolvimento nacional brasileiro” (SPEKTOR, 2009).

⁶ Pesquisa divulgada em 5/12/2019 pelo *Pew Research Center* mostra que 18% dos brasileiros consideram os EUA a maior ameaça ao Brasil no futuro, contra apenas 6% que guardam a mesma visão com relação à China ou à Rússia. Disponível em: <<https://www.pewresearch.org/fact-tank/2019/12/05/u-s-is-seen-as-a-top-ally-in-many-countries-but-others-view-it-as-a-threat/>>. Acesso em: 25 fev. 2020.

⁷ “Defense collaboration is an ideal vehicle for building confidence between the two nations in a mutually respectful relationship”.

A partir desses pressupostos, vislumbra-se que o caminho desejável para o Brasil é identificar e, a partir daí, focar nos interesses que são convergentes, especificamente no setor de Defesa, para ambos os Estados, procurando se engajar firmemente onde há essas convergências. Ainda nas palavras de Ellis (2017, p. 6, tradução nossa), “uma das áreas mais produtivas para fortalecer a parceria EUA-Brasil envolve cooperação em defesa e segurança, e coordenação em assuntos regionais onde os interesses do Brasil e dos EUA coincidam”⁸.

Definido o Estado cujo relacionamento com o Brasil será foco de estudo e estabelecido que a interação entre as FA será objeto de análise, o passo seguinte foi a escolha da região onde houvesse notável convergência de interesses nacionais. Para tanto, foi realizada uma pesquisa sistemática em documentos de alto nível que norteiam decisões estratégicas de ambos os Estados: a Política Nacional de Defesa (PND) e a *National Security Strategy* (NSS), para o Brasil e os EUA, respectivamente.

Por ser o *hegemon*⁹, os EUA possuem e buscam defender seus interesses geopolíticos em todas as regiões do planeta, como fica patente em sua NSS (EUA, 2017). No caso do Brasil, os esforços concentram-se no chamado entorno estratégico brasileiro (EEB)¹⁰, aí contido o Atlântico Sul¹¹ (BRASIL, 2016a), região que vem sofrendo um processo de constante aumento da influência de potências extrarregionais, cujo exemplo mais claro é o Golfo da Guiné (GG)¹² (OLIVEIRA, J., 2015), na costa atlântica da África.

Especificamente sobre a África, a PEB apresentou uma aproximação prioritária a esse continente, por meio do que ficou conhecida como a “política africana” nas décadas de 1960 e 1970. No entanto, por conta de diversos fatores, tais como as crises econômicas dos anos 1980, a criação do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a elevação da importância econômica da Ásia, houve perda da prioridade do continente africano para as relações

⁸ “Some of the most fruitful areas for strengthening the U.S.-Brazil partnership involve security cooperation, and coordination on regional issues where U.S. and Brazilian interests coincide”.

⁹ Cox (1987, p. 7, citado por GARCIA, 2010) define hegemonia “como uma dominação de forma particular, em que um Estado cria uma ordem baseada ideologicamente em ampla medida de consentimento, funcionando de acordo com princípios gerais que, de fato, asseguram a contínua supremacia do Estado líder, e sua classe social dominante, oferecendo, ao mesmo tempo, alguma medida de satisfação aos menos poderosos. Acrescenta Cox (1993, p. 61, citado por GARCIA, 2010) que “deste modo, para se tornar hegemônico, um Estado precisa fundar ou proteger uma ordem que seja universal em sua concepção, mas que outros Estados sintam que seja em parte compatível com seus próprios interesses”.

¹⁰ A PND atribui elevada importância à região, quando traz que “sem desconsiderar a esfera global, estabelece como área de interesse prioritário o entorno estratégico brasileiro, que inclui a América do Sul, o Atlântico Sul, os países da costa ocidental africana e a Antártica” (BRASIL, 2016a, p. 6).

¹¹ O Atlântico Sul “é definido como a região compreendida entre o paralelo 16° N, a costa ocidental da África, a Antártica, o leste da América do Sul e das Antilhas menores, incluindo as Águas Jurisdicionais Brasileiras (AJB)” (WIEMER, 2013).

¹² Em termos geográficos, pode ser definida como a região da costa ocidental africana banhada pelo Oceano Atlântico Sul que se estende do Senegal até Angola. É composta pelos seguintes Estados: Senegal, Cabo Verde, Gâmbia, Guiné-Bissau, Guiné, Serra Leoa, Libéria, Costa do Marfim, Gana, Togo, Benim, Nigéria, Camarões, Guiné Equatorial, Gabão, São Tomé e Príncipe, Congo, República Democrática do Congo, e Angola (OKAFOR-YARWOOD; PIGEON, 2020, p. 1).

internacionais do Brasil, naquela década e na seguinte (MOURÃO; CARDOSO; OLIVEIRA, H., 2006). Nos anos 2000, especificamente a partir de 2003, início do governo Luís Inácio Lula da Silva (2003-2010), a África readquiriu prioridade na PEB, dentro do contexto da busca de uma maior integração Sul-Sul (SARAIVA, 2010). Esta priorização foi mantida nos governos de Dilma Vana Rousseff (2011-2016), conforme demonstram as palavras de Mauro Vieira (2015, p.1), ministro das Relações Exteriores, de 2015 a 2016, quando diz que “o engajamento brasileiro no continente africano é uma política de Estado e reflete os anseios dos mais variados setores da sociedade brasileira. A África foi, é e continuará a ser uma prioridade absoluta da política externa brasileira”.

Em uma primeira análise, verificou-se que o combate às organizações criminosas transnacionais; a proteção das Linhas de Comunicações Marítimas (LCM) que cruzam o GG; as iniciativas contra as ameaças à liberdade do comércio internacional, como a Pirataria e o roubo armado no mar; a melhoria do preparo das FA da região, de forma a contribuir para a estabilidade regional e para a manutenção da segurança do EEB; e a capacidade de liderar ações de resposta a crises humanitárias na região, entre outros, são interesses comuns ao Brasil e aos EUA. Nesse sentido, esta convergência de interesses apresenta perceptível campo de atuação para a Marinha do Brasil (MB), pois cria oportunidades para o incremento das capacidades e da projeção da Força como importante vetor da PEB.

Verifica-se que a MB, nos anos mais recentes, já vem buscando ampliar sua atuação na costa oeste da África, seja de forma autônoma ou em cooperação com outros Estados que também atuam na região, particularmente com os EUA. No entanto, não foi encontrado em documentos internos da MB um plano de ação que oriente esta atuação. Da mesma forma, não foram visualizadas normas ou mesmo uma orientação geral escrita sobre como deve se dar a interação com a Marinha (USN) e com o Corpo de Fuzileiros Navais dos EUA (USMC), quando de suas ações no GG.

Assim, considera-se existir uma lacuna, por não haver uma atividade sistêmica, planejada estrategicamente, que aborde, além das ações específicas a serem desencadeadas no GG, o engajamento com um relevante ator na região, como é o caso dos EUA, com prioridades e sempre observando os interesses nacionais brasileiros. Portanto, o pressuposto identificado que justifica a realização deste trabalho e que servirá de ponto inicial para a pesquisa, é o seguinte: a MB não possui um plano de ação, baseado nas características das relações na área das políticas militares entre o Brasil e os EUA e na identificação dos interesses convergentes entre ambos os Estados no GG, que sistematize suas atividades e suas interações com a USN e com o USMC, naquela região, proporcionando oportunidades para a

Força Naval brasileira.

Nesse contexto, a questão central a ser resolvida na presente pesquisa é a seguinte: quais diretrizes contribuiriam para estruturar um plano de ação, baseado nas características das relações entre o Brasil e os EUA na área das políticas militares e nos interesses convergentes entre ambos os Estados no GG, que sistematizasse as atividades da MB e suas interações com a USN e com o USMC, naquela região, proporcionando oportunidades para a Força Naval brasileira? Assim, o propósito deste trabalho será, com base no estudo do relacionamento entre o Brasil e os EUA na área das políticas militares, analisar os interesses nacionais convergentes de ambos os Estados no GG; e propor diretrizes que contribuam para a confecção de um plano de ação que sistematize as atividades da MB e suas interações com a USN e com o USMC naquela região, propiciando oportunidades para a Força Naval brasileira.

A relevância prática do trabalho pode ser demonstrada a partir de três aspectos complementares entre si. Inicialmente, possuir um plano de ação que sistematize suas ações em região comprovadamente de interesse nacional, por si só, conferirá maior eficiência no empregos dos recursos disponíveis e na obtenção dos resultados pretendidos. Um segundo aspecto a ressaltar é que um plano que oriente a MB em suas interações com a USN e com o USMC para o atingimento de alguns dos interesses nacionais convergentes entre o Brasil e os EUA, no GG, contribuirá para o estreitamento dos laços e a consequente elevação do patamar do relacionamento entre os Estados, independentemente de governos ou ideologias. Essa “maior aproximação”, desde que realizada a partir de interesses convergentes, poderá trazer vantagens para o Brasil no campo militar, posto que um melhor relacionamento significará, por exemplo, menores restrições em termos de intercâmbio de inteligência e de conhecimento militar fruto de operações reais, além de melhores possibilidades para capacitação de pessoal. Destaca-se que, obrigatoriamente, tal aproximação deve ser orientada pela convergência de interesses porque, como restará demonstrado doravante, os EUA, na prática — que por vezes é diferente do discurso —, atuam de forma intransigente na defesa de seus próprios interesses. Assim, não se pode imaginar que qualquer interesse brasileiro será atendido, se desse atendimento não restarem benefícios para os norte-americanos.

Finalmente, uma atuação da MB de forma mais sistematizada e institucional, aproveitando os frutos de uma maior integração com a USN e o USMC no GG, contribuirá para a manutenção das condições de segurança do EEB e trará maior projeção para a Força, não apenas em termos internacionais, mas também em nível nacional, o que poderá significar maior possibilidade de obtenção de recursos.

Ainda no tocante à relevância do trabalho, há um outro fator que merece ser destacado. Trata-se da possibilidade de Brasil e EUA, por meio da MB, da USN e do USMC, atuarem como parceiros. Nos dias atuais, em que pesem as diferenças em termos de capacidades militares entre o Brasil e os EUA, há condições de serem atingidos benefícios recíprocos, numa atuação combinada no exterior — algo que não é comum no relacionamento militar Brasil-EUA, como ficará demonstrado nos próximos capítulos. Assim, seria possível haver uma troca de experiências de lado a lado, e não apenas um tipo de interação onde o Brasil normalmente se posiciona como um polo passivo em relação aos EUA.

Para efeito deste estudo, faz-se necessário estabelecer parâmetros que limitem a pesquisa. Assim, a mesma concentrar-se-á na análise do relacionamento entre o Brasil e os EUA no campo das políticas militares até o ano de 2018, e nos interesses convergentes do Brasil e dos EUA, localizados no GG e onde possa haver ação direta ou indireta da MB em cooperação com a USN e o USMC. Sem olvidar os limites e parâmetros anteriormente citados, estabeleceu-se como objetivo geral da pesquisa analisar os interesses nacionais convergentes de ambos os Estados no GG e propor diretrizes que contribuam para a confecção de um plano de ação que sistematize as atividades da MB e suas interações com a USN e com o USMC naquela região, propiciando oportunidades para a Força Naval brasileira.

No entanto, com o fito de atingir este objetivo, foram estabelecidos os seguintes objetivos intermediários: identificar as identidades internacionais do Brasil e dos EUA; e analisar as relações entre o Brasil e os EUA na área das políticas militares.

Assim, para que se alcance o propósito deste estudo, a apresentação final do trabalho estará dividida, além desta introdução e da conclusão da pesquisa, em quatro capítulos, de forma a explicitar o encadeamento dos temas pesquisados e sua contribuição para a solução da questão formulada. Para tanto, inicialmente, será estabelecido o referencial teórico que embasará o trabalho, de forma que seja possível tecer uma base de sustentação conceitual que apoie o estudo subsequente sobre as interações entre os diversos Estados no SI e, especificamente, sobre as relações Brasil-EUA. Serão explorados, dentro da teoria das RI, conceitos das Escolas das RI; Complexos de Segurança Regionais e Regionalismo, Cooperação e Coerção no SI; Interdependência; exercício do Poder; e as Diplomacias Militar e Cooperativa¹³. Em um terceiro capítulo, serão identificadas as identidades internacionais¹⁴

¹³ Estes e outros conceitos serão abordados no capítulo 2 – Eixos Teóricos.

¹⁴ Identidade internacional é a face externa de um Estado, é o que caracteriza e diferencia sua postura daquela adotada por outros atores do SI por ocasião de suas interações (LAFER, 2001). Este conceito será abordado com maior profundidade no capítulo 3 – Identidades Internacionais do Brasil e dos EUA.

do Brasil e dos EUA, ou seja, a forma como estes Estados se definem e se apresentam na arena internacional. Para tanto, serão examinadas a história, bem como a construção dos valores e da cultura estratégica desses Estados. Conhecer as razões históricas e culturais que formam a “face internacional” do Brasil e dos EUA permitirá melhor compreender as razões e decisões adotadas por eles.

A partir daí, num quarto capítulo, serão analisadas as históricas relações militares entre o Brasil e os EUA. A pesquisa criará condições para que seja construída uma visão das perspectivas da relação bilateral em estudo. No quinto capítulo, serão analisados os interesses convergentes do Brasil e dos EUA, no GG, bem como as iniciativas e ações atuais da MB, da USN e do USMC, naquela região. Para tanto, haverá a necessidade de um exame pormenorizado nos documentos de alto nível da Defesa de ambos os Estados. Serão abordados aspectos de segurança em âmbito regional, bem como fatores que tratem da Diplomacia Militar, especificamente em como é empregada pelos Estados, particularmente no GG. Finalmente, os dados e conhecimentos obtidos até este ponto serão analisados e, ao final, será apresentada uma proposta que contenha diretrizes que contribuam para a confecção de um plano de ação que sistematize as atividades da MB no GG, com foco em suas interações com a USN e com o USMC, naquela região.

No tocante à Metodologia, tendo em vista as classificações observadas pela literatura específica, o método científico a ser empregado será o dedutivo, posto que se buscará utilizar uma cadeia de raciocínio descendente, da análise geral para a particular, até a conclusão. Quanto a sua natureza, a pesquisa será aplicada, pois o que se busca é gerar conhecimento para uma aplicação prática. No tocante à abordagem do problema, a pesquisa será qualitativa, posto que os dados e conhecimentos coletados serão submetidas à análise para que conclusões pertinentes sejam obtidas. Com relação aos objetivos, a pesquisa será exploratória, pois envolverá a busca de todo o material disponível sobre o tema em questão. No tocante aos procedimentos técnicos, a pesquisa será bibliográfica e documental, pois fará uso, concomitantemente, de material já publicado, como livros, teses e periódicos, e de material que não recebeu tratamento analítico, como legislações e manuais das FA (GIL, 2008).

2 EIXOS TEÓRICOS

Os estudos sobre as RI podem ser definidos como uma abordagem multifacetada e interdisciplinar, com componentes de história, geografia, geopolítica, economia, psicologia, entre outras áreas do conhecimento, empregados para analisar a natureza e as relações de poder entre os Estados e demais atores do SI. Embora sistematizada recentemente, muitos argumentam que o marco inicial do estudo das RI seria a clássica obra de Sun Tzu (544-496 a.C.), *A Arte da Guerra*, concebida antes mesmo, por exemplo, das contribuições de Heródoto (485-425 a.C.) e Tucídides (464-401 a.C.) que, com maestria, empregou, além de sua observação pessoal, aspectos históricos e da natureza humana, para analisar as razões que contribuíram para a eclosão da Guerra do Peloponeso (431- 404 a.C.) (CASTRO, 2016).

Cabe destacar que a principal contribuição do estudo da teoria das RI não é simplesmente apresentar academicamente os acontecimentos do passado, ou o que se passa no presente, nem, no mesmo sentido, antever como se conformarão as ações dos atores do SI em seus choques e interações. Mais do que isso, seu papel é duplo: servir como ferramenta de análise da realidade das RI e também contribuir para a formulação de diretrizes e práticas da Política Internacional (SNYDER, 2009). Para tanto, neste capítulo, serão apresentados os referenciais, conceitos e pressupostos teóricos que servirão como os eixos que embasarão as análises apresentadas na sequência do trabalho.

O ponto de partida será o estudo das escolas do pensamento em RI, especificamente das escolas realista e liberal, ressaltando nesta última o conceito de interdependência complexa que existe entre determinados Estados, além de uma visão da perspectiva construtivista das RI. Na sequência, a discussão de temas afetos ao emprego e ao escalonamento do poder, bem como a abordagem dos conceitos de regionalismo e securitização. Finalmente, fechando este embasamento teórico, serão estudados aspectos das Diplomacias Coercitiva e Militar e ao seu emprego em apoio à política externa de um Estado.

2.1 Escolas do pensamento em RI: Realismo e Liberalismo

Estado, poder e conflito: em uma síntese inicial acerca das principais visões da escola realista, pode-se dizer que Estados soberanos, formados por seres humanos naturalmente egoístas, imersos em um SI anárquico e conflituoso, lutam pelo poder a partir de suas próprias capacidades, por meio de decisões racionais, em busca do atendimento dos

interesses nacionais (DOUGHERTY; PFALTZGRAFF, 1997).

As principais inspirações históricas do realismo são Tucídides (464-401 a.C.), com suas reflexões sobre a contraposição de interesses e o equilíbrio de poder entre os Estados; Maquiavel (1469-1527), por meio de seus estudos, sobre a conquista e a manutenção do poder; e Hobbes (1588-1679), que ensina não haver um *Leviatã* supra estatal que possa ordenar os Estados e, portanto, o que evitaria o conflito seria apenas o equilíbrio de poder e a diplomacia. Com a consolidação dos Estados soberanos a partir de *Westphalia*¹⁵, esse pensamento começa a orientar a ação política no SI. Na sequência, surgem os conceitos de *Raison d'État* de Richelieu (1585-1642) – que estabelece que a visão política deve guiar racionalmente os governantes na busca dos interesses nacionais –, e a *Realpolitik* de Bismarck (1815-1898) que nada mais é do que a ação prática de, efetivamente, de forma racional, calculada e também usando o conceito de equilíbrio de poder, atingir os interesses do Estado. No século XX, eventos como a Primeira Guerra Mundial (1914-1918) (I GM), a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) (II GM) e da Guerra Fria (1945-1989) (GF) consolidaram os conceitos supramencionados, tendo em vista terem sido exemplos reais de que, em última análise, a política internacional é regida pela luta por poder entre os Estados (PECEQUILO, 2012). Na visão de Morgenthau (1985), aspectos morais e relativos às lutas políticas internas não devem influenciar a política externa, onde o poder não só é instrumento da ação estatal, como também é sua finalidade precípua.

Na década de 1970, por conta de conceitos como a integração regional e também devido a atuação cada vez mais presente das OIG no SI, surge uma corrente interna do realismo, chamada realismo estrutural ou neorealismo. Os neorealistas, que têm como expoente Kenneth Waltz (1924-2013), apesar de seguirem os ditames básicos da doutrina original (centralidade do Estado, SI anárquico e a constante busca pelo poder), defendem que as forças individuais e psicológicas, assim como a política doméstica têm sim influência nas ações externas de um Estado; e também que a questão econômica seja levada em consideração nas posturas a serem adotadas no SI (CASTRO, 2016).

Advogam, ainda, que os movimentos estatais para o atingimento de seus interesses devem se dar por meio de dois parâmetros: a socialização, quando os Estados se submetem a certas regras internacionais; e a competição, que se traduz pela busca pelo

¹⁵ O Tratado de *Westphalia* ou Vestfália além de ser um marco do fim da Guerra dos Trinta Anos (1618-1648), é também, nas palavras de Carneiro, um marco histórico pois “toda a política moderna e contemporânea, baseada no reconhecimento da legitimidade dos Estados soberanos e na constituição de um conjunto político de nações que se reconhecem como parte de um sistema em que rege um direito internacional, deriva do modelo criado e formalizado a partir da Paz de *Westphalia*” (CARNEIRO, 2006, p. 185).

equilíbrio de poder (PECEQUILO, 2012). Cabe ressaltar que tal corrente tomou forma no bojo da GF, onde a bipolaridade existente contribuiu para que os neorrealistas aprofundassem os estudos sobre polos de poder. Em que pese a admissão pelos neorrealistas de certa limitação da soberania por conta da submissão voluntária a ditames internacionais específicos, o realismo em si não aborda de forma direta o conceito de cooperação entre os Estados, que é vista apenas de maneira instrumental e não como princípio (PECEQUILO, 2012). Portanto, a cooperação é tão somente um instrumento para que o interesse nacional seja atendido e não alguma coisa que deva, filosoficamente ser buscada na relação entre os Estados¹⁶. Cooperação, aliás, que, em substituição ao conflito, pode ser considerada uma das ideias-chave da escola liberal do pensamento em RI.

Assim como os realistas, a escola liberal não nega a centralidade dos Estados nas RI ou a anarquia que impera na interação estatal. Mas, diferentemente daqueles e calcada nas ideias de John Locke (1632-1704) e Immanuel Kant (1724-1804), os liberais têm uma visão mais positiva sobre o ser humano, creem na cooperação entre os Estados, na necessidade das instituições multilaterais e no poder delas para a criação de um ambiente mundial em que os conflitos entre os Estados possam ser mitigados e onde haja interações pacíficas e benefícios mútuos (CASTRO, 2016).

Os liberais entendem a importância da observância da lei e a capacidade que as sociedades têm de buscar a melhora constante das condições de vida e de desenvolvimento de seus componentes. Para tanto, os Estados devem buscar o poder como forma de geração de bem-estar e riqueza. Locke, otimista em relação a natureza humana, avalia que o homem é capaz de controlar seus instintos e que é naturalmente propenso à cooperação. Assim, a guerra seria algo excepcional, pois o conflito não seria uma inclinação inata do homem, mas algo excepcional e que poderia ser evitado. Nesse sentido, Kant apresenta uma ideia de criação de uma federação de Estados, que pudesse evitar os choques bélicos entre seus componentes e vai além, condenando a interferência de um Estado em assuntos internos de outro, ideia que seria a semente do princípio da não intervenção (PECEQUILO, 2012).

As ideias liberais ganharam mais destaque após a I GM por conta do que ficou conhecido como o Idealismo Wilsoniano. Baseado no discurso do presidente dos EUA, entre os anos de 1913 e 1921, Thomas Woodrow Wilson (1856-1924), proferido no Senado norte-

¹⁶ Outras abordagens teóricas acerca da escola realista, como por exemplo o realismo ofensivo de John Mearsheimer, que advoga que os Estados sempre buscam maximizar seus ativos de poder para obter mais vantagens no SI, ou o realismo de choque civilizatório de Samuel Huntington (1927-2008), deixaram de ser analisados, pois os aspectos julgados mais importantes do realismo e com relevância para este trabalho, já foram discutidos por meio da apresentação das visões clássica e estrutural.

americano em 1918, chamado de Quatorze Pontos ou Programa para a Paz Mundial, essa corrente afirmava a importância da disseminação dos valores democráticos pelo mundo e estabelecia a necessidade de criar mecanismos ou instituições que cuidassem da segurança coletiva, inibindo assim agressões infundadas entre os Estados. Além disso, defendia a autodeterminação dos povos, ou seja, reforçava a necessidade do respeito à vontade das pessoas que compunham uma unidade política (PECEQUILO, 2012). No entanto, as duas décadas seguintes trouxeram eventos como o fracasso da Liga das Nações, formalmente extinta apenas em 1946, mas incapaz de evitar a II GM; a ascensão de regimes autoritários; a escalada da violência mundial; e a própria guerra mundial, que mostraram que as grandes potências, na prática desprezaram conceitos como moralidade, soberania, observância à lei internacional e a igualdade entre os Estados soberanos (CASTRO, 2016). De certa forma, tais eventos fizeram com que a realidade colidisse com os princípios idealistas, em que pesem alguns desses princípios, como o multilateralismo e a segurança coletiva, terem servido de inspiração para reestruturação da ordem mundial no período pós-II GM.

2.2 Interdependência complexa e Transnacionalização¹⁷

Nas décadas seguintes à II GM, surge uma tendência revisora importante do liberalismo que, quase como um ajuste doutrinário com base na experiência recente, ressalta a necessidade do exercício do poder estrutural do Estado, mas em conjunto com ações institucionais e de cunho ideológico e de cooptação, conduzidas basicamente pelas OIG e por meio de atividades de cooperação no SI. Essa tendência se consolidou a partir da década de 1960, no que se convencionou chamar de neoliberalismo, por meio dos estudos de Robert Keohane e Joseph Nye, que introduziram o conceito de interdependência complexa e transnacionalização (PECEQUILO, 2012).

Esses estudiosos, observando o SI após o fim da II GM, perceberam que a cooperação entre os Estados foi fortalecida e priorizada, por meio de diversas OIG, com ação multilateral em uma ampla gama de setores, como segurança, economia e comércio. Concluíram, então, que esta maior atitude conjunta permitiria que os conflitos entre os Estados perdessem espaço para a cooperação. Na verdade, a realidade internacional demonstrava que havia um aumento dos níveis de ação coletiva, bem como uma maior

¹⁷ Segundo Pecequilo (2012, p. 36), a transnacionalização “emerge da ação dos agentes privados no sistema internacional que se intensificou a partir dos desenvolvimentos tecnológicos e dos fenômenos que surgem além dos Estados e seus limites, mas que por eles não podem ser controlados. Apesar de nascerem dentro dos Estados, estes fenômenos ultrapassam suas fronteiras, sendo representados por quatro fluxos: comunicações, transportes, finanças e pessoas”.

participação em órgãos multilaterais e no estabelecimento de regimes¹⁸ para o regramento desta ação coletiva. Nesse contexto, o aumento da interação entre os Estados se dá não apenas na linha da busca pelo poder, mas em outras vertentes, como comércio, indústria, tecnologia, bens de capital e cultura. Cada vez mais, avulta de importância as FT, que agem sem observar fronteiras, e são responsáveis por essa transnacionalização dos fluxos atinentes às anteriormente citadas vertentes de interação entre os atores do SI.

Essa transnacionalização contribuiu para o surgimento da interdependência entre os Estados, posto que a extensa gama de contatos entre os próprios Estados, também por meio das FT, nas mais diversas áreas de interesse, gera uma relativa dependência mútua entre eles. Essa interdependência faz com que os Estados sejam afetados por forças externas e, dependendo de suas capacidades de poder, uma relação de interdependência entre Estados pode ser, indesejavelmente – mas por vezes de forma inevitável –, assimétrica. Cabe ressaltar que tanto a transnacionalização como a interdependência não reservam aos Estados e às suas capacidades de poder um papel secundário. Tais conceitos apenas adicionam outros relevantes aspectos ao estudo teórico acerca do ambiente que cerca os choques entre os integrantes do SI (PECEQUILO, 2012).

O conceito de interdependência complexa de Nye e Keohane na verdade é uma crítica à visão realista, totalmente centrada nos Estados e na busca pelo poder por meio da dissuasão e, em última análise, da guerra. Devido ao crescimento da importância de outros atores que não os Estados e da rede global de trocas comerciais, muitas das situações conflituosas passaram a ser resolvidas por meio de arbitragem, negociação ou pelas próprias OIG. Para o modelo de Nye-Keohane, os Estados estão quase que entrelaçados em um complexo sistema que une interesses comerciais, os fluxos das FT e a ação dos atores não estatais (CASTRO, 2016).

2.3 Construtivismo

As escolas realista e liberal tiveram duas fases de embate teórico durante o século XX. A primeira, no período de *interbellum* (1919-1939) e nos anos do pós-II GM, onde as visões liberais e idealistas eram contraditas pelo realismo clássico, com base nos acontecimentos recentes, como o colapso da Liga das Nações e a própria II GM. Em um

¹⁸ Nas palavras de Krasner (1983, p.2), “Regimes são conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão implícitos e explícitos em torno dos quais as expectativas dos atores convergem em uma determinada área das Relações Internacionais e fornecem as estruturas nas quais as relações entre os Estados podem se organizar de maneira mais completa e equilibrada”.

segundo momento, o embate prosseguiu, já nas décadas de 1960 e 1970 entre os neorrealistas e os neoliberais, agora talvez com mais pontos de contato e já incorporando a emergência de novos atores no SI. Correntes predominantes até a década de 1980, foram, a partir do fim da GF, impactadas pelo construtivismo (CASTRO, 2016).

Na visão de Adler (1999), grande parte do debate entre o realista e o liberal reside – ou tem início – no fato de que o primeiro é basicamente materialista e, filosoficamente, entende as RI como uma reação dos atores à ação de forças físicas, reais e concretas, vindas do exterior; enquanto que o segundo crê que a ação humana e seus ideais, embora sejam a mola que move a ação política, são influenciadas por realidades existentes no mundo. Em comum, partilham a certeza de que, seja de natureza materialista ou de ideais, o comportamento dos atores é guiado a partir de forças externas. Surge então o construtivismo, como um elo filosófico entre materialistas e os idealistas, mas que argumenta, com base na ontologia, que as ideias do ser humano formam o conhecimento coletivo, constroem as consciências e dão forma a ação dos atores no SI.

Castro (2016) argumenta que o construtivismo é uma teoria autônoma, coesa e sistemática das RI. Em sentido contrário, Adler enxerga o construtivismo como uma teoria sintética de RI que, sem ser especificamente contrária ao realismo ou ao liberalismo, sustenta que “as identidades, os interesses e o comportamento dos agentes políticos são socialmente construídos por significados, interpretações e pressupostos coletivos sobre o mundo” (1999, p. 208-209). Fato é que há várias correntes dentro do construtivismo. Adota-se neste trabalho a visão de Alexander Wendt, que busca afastar-se das visões puramente materialistas, de um lado, e daquelas essencialmente idealistas, de outro. Nesse sentido, existe uma realidade socialmente construída por ideias, aspectos culturais e crenças compartilhadas, que formarão as identidades dos atores e os interesses das unidades políticas, mas com espaço para o materialismo, com o que o autor chama de força material bruta, como a capacidade militar ou tecnológica (WENDT, 2014).

2.4 Poder, esferas de influência e taxonomia cratológica dos Estados

Nas palavras de Aron (2002, p. 99), “no campo das relações internacionais, poder é a capacidade que tem uma unidade política de impor sua vontade às demais”. Percebe-se as relações de poder tomando forma quando verifica-se uma mudança de atitude ou postura de um Estado por conta da influência, da persuasão ou até mesmo da ameaça de uso de força militar por outro Estado (CASTRO, 2016). Nesse sentido, o exercício do poder pode ser

desempenhado por meio da coerção, do convencimento ou do uso eficiente, inteligente e combinado das ferramentas empregadas nas duas primeiras formas, conceitos consagrados por Nye como *Hard Power*, *Soft Power* e *Smart Power*¹⁹, respectivamente (NYE, 2009b). Fácil entender a razão de haver no SI uma constante busca dos Estados pela conquista, manutenção e o aumento de suas capacidades de poder, por meio de ações individuais, coalizões, alianças e acordos diversos. Esse aumento de capacidade não se dá apenas por meio do uso de força militar, mas também, por exemplo, pelo crescimento sustentado do produto interno bruto, do desenvolvimento tecnológico, vitórias em contenciosos comerciais de monta e liderança reconhecida em fóruns internacionais (CASTRO, 2016).

Corroborando o argumento de Castro (2016, p. 242), na dinâmica das RI, o próprio inter-relacionamento entre os Estados demanda a existência de algum tipo de distribuição geográfica de poder. Assim, alguns Estados exercem, em determinado espaço geográfico, níveis de poder específicos: liderança, supremacia ou hegemonia. Essa área delimitada na qual o poder é exercido por um Estado é conceituada como esfera de influência (EF), onde são estabelecidas as divisões de poder no SI. Embora o exercício do poder seja fator primordial para a determinação da EF, aspectos econômicos, estratégicos e geopolíticos devem ser levados em consideração²⁰.

É importante destacar também que a distribuição do poder em nível mundial é irregular. Alguns Estados, em face de razões geográficas, históricas, econômicas ou militares acumulam maiores ativos de poder em relação aos demais Estados que, de maneira hierárquica, encontram-se em posições de menor destaque no SI. Para melhor compreender essa distribuição, a boa teoria emprega a taxonomia cratológica. Na forma piramidal, essa técnica de classificação posiciona os Estados em patamares que indicam o nível que ocupam na divisão internacional de poder.

Para Huntington (1999), a distribuição de poder entre os Estados se dá em três níveis. No primeiro deles, localiza-se a superpotência, com capacidade hegemônica e possibilidade para impor sua agenda em todo o mundo. Na sequência, estão as chamadas principais potências médias que, regionalmente ou em sub-regiões, têm capacidade de exercer

¹⁹ Detalhando os conceitos de Nye (2009b), pode-se dizer que o *hard power* está intimamente ligado ao uso das capacidades militares e econômicas para forçar ou coagir outro ator a adotar determinada postura. De maneira diferente, empregar o *soft power* é atrair, persuadir e convencer – e não coagir – para atingir seus objetivos políticos. O terceiro conceito, o *smart power*, nada mais é do que o uso balanceado e oportuno das ferramentas pertinentes ao *hard power* e ao *smart power*.

²⁰ Cabe ressaltar que o grau de influência em cada EF depende de alguns fatores. Inicialmente, a distância dos Estados que farão parte da EF para o Estado que será o polo de poder. Em um segundo momento, é necessário que haja preponderância considerável de ativos de poder do Estado que será o agente e dos Estados componentes da EF. Finalmente, deve constar na grande estratégia do Estado que será hegemônico, supremo ou líder o interesse nacional que abarque a necessidade de manter uma dessas relações de poder em determinada EF (CASTRO, 2016).

soberania ou liderança. Finalmente, surgem as potências regionais secundárias, que serviriam para contrabalançar o poder das potências médias, mas sem ameaçar o papel regional desses Estados. Como exemplo, o contexto da América do Sul apresentaria, na visão de Huntington, os EUA como superpotência, o Brasil como potência média e a Argentina como potência regional secundária (CASTRO, 2016).

Em visão diferente, Castro (2016) apresenta uma distribuição mais ampla dos Estados e sua taxonomia apresenta cinco patamares distintos, em oposição ao três de Huntington. Para Castro, não seria possível manter a China como uma potência média e, da mesma forma, critica na taxonomia anterior a não classificação de Estados com poder ativo menor que as potências médias. Assim, os níveis de sua classificação seriam: a superpotência, com a já citada capacidade hegemônica; as potências, com supremacia ou liderança regional, mas com alguma capacidade de exercer seu poder e influência além das fronteiras de sua região, ou seja, já possuem alguma influência em nível global; as potências médias, com capacidades estritamente regionais; as potências médias secundárias, como contrapeso às potências médias; e, finalmente, os Estados Menores ou Microestados, com capacidades extremamente reduzidas e de pouca interação no SI. Pelo raciocínio de Castro, voltando à realidade sul-americana, teríamos os EUA como a superpotência, a China como potência, o Brasil como potência média, a Argentina como potência média secundária e o Paraguai, por exemplo, como um Estado Menor.

Acreditamos que a taxionomia cratológica de Castro traduz em melhores condições a realidade atual. Como exemplo, pode ser citado o EEB. A superpotência, como sempre, avança sua agenda na costa oeste da África, mas há também uma influência cada vez maior da China, uma potência regional, mas com alguma capacidade global. E entre esses dois Estados poderosos encontra-se o Brasil, potência média secundária, buscando condições de defender seus interesses em sua EF, mas sem contrariar, pelo menos diretamente, os interesses dos EUA e da China naquela região.

2.5 Complexos regionais de segurança

O período pós II GM, testemunhou grandes avanços nos estudos sobre segurança. Como exemplo, pode ser citado o pioneirismo de Deutsch, na década de 1950, ao desenvolver o conceito de comunidade de segurança (CS), que estabelecia basicamente que Estados a ela pertencentes não usariam o poder militar para resolver suas disputas, mas buscariam outros meios de resolvê-las, ou seja, significava estabilidade e paz entre seus membros. Adler,

posteriormente, adiciona uma visão construtivista ao tema, pois argumenta que uma CS é uma construção social e seus componentes compartilham crenças, valores, identidades coletivas e interesses recíprocos (ADLER; BARNETT, 1998). Além das teorias de Deutsch e Adler sobre CS, diversas outras foram desenvolvidas no mesmo campo de estudo, como as zonas de paz de Kacowicz (1998); a segurança coletiva de Claude (1984); e os regimes de segurança de Jervis (1982), cada uma servindo para situações específicas (BUZAN; WÆVER, 2007).

Assim, com o propósito de criar uma teoria sobre estudos de segurança que proporcionasse um nível de análise adequado englobando aspectos que não apenas os militares, que pudesse contribuir para a organização de estudos apoiados na realidade e que também permitisse a antevisão de cenários prospectivos a partir de um arcabouço teórico, os acadêmicos da Escola de Copenhague, Barry Buzan e Ole Wæver, estabeleceram a teoria dos complexos regionais de segurança (CRS) (TEIXEIRA JÚNIOR, 2010). Definida por Buzan e Wæver (2007, p. 44) como “um conjunto de unidades cujos principais processos de securitização²¹, dessecuritização, ou ambos, são tão interligados que seus problemas de segurança não podem ser razoavelmente analisados ou resolvidos separados uns dos outros”, a teoria dos CRS, embora reconheça que os problemas afetos à segurança estão diretamente ligados à região em análise, considera também que tais problemas e suas soluções sofrem influências externas de atores do SI que tenham ativos de poder para tanto.

Em outras palavras, essa teoria estuda os temas de segurança do SI com as lentes do regionalismo, onde os interesses globais e aqueles eminentemente locais se encontram. Cabe ressaltar que o regionalismo foi em parte reforçado após a GF, devido ao crescimento das potências médias na cena internacional, mas também pela constatação de que parte considerável dos temas de segurança afetos aos Estados têm em seus vizinhos parte do próprio problema ou da solução desejável (CEPIK, 2005).

Trata-se também de uma análise que se situa de forma intermediária entre os limites dos Estados e a arena internacional (FUCCILLE; REZENDE, 2013). Além disso, tal teoria engloba dois aspectos estruturantes: as relações de poder centradas nos Estados e os processos de socialização desses Estados para a formação das CRS ou de um sub-complexo regional de segurança. Dialoga assim tanto com o realismo, quanto com o construtivismo (CEPIK, 2005).

Conceitos importantes trazidos no bojo da teoria dos CRS são a penetração e a

²¹ A securitização é o ato de transformar um fato que aconteceu ou está por acontecer em um tema de segurança, transformando-o em ameaça potencial ou real. Cabe ressaltar que o agente securitizador, para ser exitoso, deve ser capaz de tornar real a percepção daquela ameaça para o seu público alvo (BUZAN; WÆVER, 2007).

sobreposição. Afetos às ações de potências com ativos de poder superior aos Estados pertencentes a determinado CRS, ocorre a penetração quando existe um alinhamento de uma potência externa, em termos de segurança com membros da CRS, ocorrendo certo desequilíbrio interno. Já a sobreposição se dá quando a ação da potência externa não é mera penetração, mas é vultosa a ponto de retirar a autonomia dos Estados integrantes do CRS (BUZAN; WÆVER, 2007).

2.6 Diplomacia Coercitiva e Diplomacia Militar

A diplomacia é a principal forma de interação dos Estados no SI. No entanto, em muitas situações, uma solução desejável – ou pelo menos aquela de interesse do Estado de maior poder relativo envolvido na crise – não é encontrada. Nesses casos, por vezes se recorre à chamada diplomacia coercitiva, onde as ameaças de uso da força militar ou de sanções econômicas tomam forma. Para tanto, deve haver uma demanda, a ameaça em si e um prazo estabelecido para o cumprimento da solicitação. Alguns fatores como a legitimidade da demanda e a credibilidade da ameaça são condições essenciais para o sucesso da estratégia. Essa forma de diplomacia traz riscos intrínsecos, como a necessidade de o Estado que emprega a coerção estar realmente pronto para consubstanciar a ameaça e também o grande impacto da opinião pública internacional, em caso de insucesso, como na Somália em 1992 (SAUER, 2007).

Por outro lado, há a diplomacia militar, também chamada de diplomacia de defesa, que, em termos gerais, pode ser definida como o uso pacífico das FA e da infraestrutura de defesa como uma ferramenta de política externa e de segurança (COTTEY; FORSTEY, 2004). Mais especificamente, é uma ação pacífica conjunta e coordenada das FA, com uso mais proeminente do *soft power*, para construir e fortalecer relações de confiança, evitar crises e contribuir para a solução de conflitos. É pragmática, no sentido de manter o *status* de cooperação entre os Estados envolvidos, mas pode ser também transformadora, no sentido de moldar a realidade a favor do ator que a pratica, por meio de diversas ferramentas de cooperação e engajamento (SENG; SINGH, 2012).

Contribuem também para o emprego exitoso da diplomacia militar, as chamadas reputações de liderança e cooperativa, no contexto de interação estatal no SI. A primeira é obtida por meio da percepção dos atores envolvidos de que determinado Estado é possuidor de indiscutíveis ativos de poder e que tem capacidade, principalmente militar e de *hard power* em geral, para impor sua agenda. Já a reputação cooperativa, mais próxima do uso do *soft*

power; está diretamente associada à observância do regramento jurídico internacional (MEDEIROS, 2011).

De posse dos conceitos apresentados neste capítulo, buscou-se indicar o caminho teórico que sustentará a análise proposta neste trabalho. Conceitos das escolas realista e liberal, e também do construtivismo, serão usados para melhor compreender a formação da postura internacional do Brasil e dos EUA, assim como o complexo relacionamento entre esses Estados. Da mesma forma, a taxonomia cratológica dos Estados, em conjunto com a teoria dos CRS, contribuirá para o entendimento da distribuição de poder do Brasil e dos EUA no sub-complexo regional de segurança do GG – que talvez possa ser considerado como constante na EF de ambos os Estados –, sem tampouco desconsiderar os interesses, e os ativos de poder, de outra potência, a China. Será possível também, verificar como os EUA usam as ferramentas da diplomacia militar e a sua reputação cooperativa para avançar sua agenda na região e, no mesmo sentido, apontar como o Brasil, por meio da MB, e a partir da identificação de interesses convergentes com os EUA, possa melhor fazer valer sua influência naquela parte específica de seu entorno estratégico. Para tanto, o próximo capítulo apresentará a análise da construção das identidades internacionais do Brasil e dos EUA e como ambos se apresentam no SI.

3 IDENTIDADES INTERNACIONAIS DO BRASIL E DOS EUA

Inicialmente, cabe distinguir os conceitos de identidade nacional e identidade internacional de um Estado. Desde pelo menos o século XIX, estudiosos se debruçam sobre o tema da identidade nacional. Contemporaneamente, porém, o conceito mais aceito é que a identidade nacional seria uma espécie de ideário, formado por traços e valores, a partir de um processo histórico, sobre os quais se sustenta um Estado (MESQUITA, 2016). Já a identidade internacional é, segundo Lafer (2001, p.20), “o conjunto de circunstâncias e predicados que diferenciam a sua visão e os seus interesses, como ator no sistema mundial, dos que caracterizam os demais países”. Para Wendt (1992), dentro de uma tradição construtivista, a identidade internacional é formada a partir da atuação do Estado no SI e, baseada nessa convivência e nos resultados de seus choques e interações naquele sistema, é estabelecido o seu *self*, que será a moldura como será encarado pelos outros atores.

Cabe ressaltar que a certeza quase que absoluta que permeava os estudos de RI, no sentido de haver uma separação ou autonomia entre as políticas interna e externa, vem se esvaindo com o passar do tempo. Essa lógica se embasava na configuração interestatal das relações no SI, de acordo com o modelo estabelecido em *Westfalia*. No entanto, não só a globalização e a emergência de relevantes atores não estatais, como também a importância crescente da opinião pública, das agremiações políticas e até mesmo de agentes organizados do mercado financeiro interno, têm demonstrado cada vez mais a ligação atávica entre os movimentos políticos internos e a ação externa do Estado, que continua sendo o mais importante ator nas interações internacionais (LAFER, 2001).

Vale destacar que a manutenção desta posição de importância do Estado está intimamente ligada com a sua capacidade de controlar a fricção entre os diversos grupos de interesse políticos nacionais e, principalmente, em buscar a satisfação dos interesses, expectativas e necessidades de sua população. É isso que lhe proporcionará legitimidade para agir externamente. Assim, o papel do Estado é duplo: internamente, controla a disputa política interna, para atender os interesses das elites políticas e econômicas dominantes²² e, em

²² Argumento baseado na Teoria das Elites, também conhecida como Elitismo, e que foi formulada pelos autores italianos Gaetano Mosca (1858-1941) e Vilfredo Pareto (1846-1923). A tese defendida por Mosca e Pareto postula que os destinos de qualquer sociedade seriam sempre regidos por uma minoria e que este padrão que seria válido para agrupamentos sociais em quaisquer localização geográfica, período histórico ou formação cultural. Essa minoria, a elite, controlaria a maioria, seja por simples questão de competência ou por ter acesso a mais recursos. Ainda segundo os autores, nem as eleições diretas e democráticas poderiam mudar tal realidade. Pelo contrário, apenas legitimariam o controle das elites dominantes (GRYNSZPAN, 1999, p.11-13). Apesar de tal teoria ter sofrido sempre muitas críticas, tendo inclusive sido associada ao surgimento do Fascismo na Itália, a sucessão de acontecimentos históricos, especificamente no caso na sociedade brasileira, em nossa avaliação, mostrou que a formulação de Pareto e Mosca ainda tem total aderência à realidade.

segundo plano, os do povo em geral; e, externamente, corroborando o argumento de Lafer (2001, p. 19), serve como uma instância de intermediação com o mundo, a partir de uma identidade coletiva, de um “*nós* assinalador de especificidades”. E, no contexto das interações estatais no SI, a busca desse *nós* individual de cada Estado pelo poder e pela consecução de seus interesses e os consequentes choques com os interesses de outros Estados, servirá como base para sua ação diplomática (CORRÊA, 2000).

Esses conceitos são importantes, pois as bases que conformam as linhas de condução da política externa, a estratégia de atuação no SI de um determinado Estado, enfim, sua identidade internacional ou o seu *eu* internacional, somente podem ser entendidas a partir da análise de sua identidade nacional. Para tanto, deve-se conhecer os fatores que formam essa identidade e como tais fatores influenciam a política interna e, da mesma forma, moldam a política externa e orientam a inserção deste Estado no SI (MENEZES, 2011). Importante ressaltar que, para a subsequente análise das identidades internacionais do Brasil e dos EUA – essencial para melhor compreender a relação entre ambos –, os fatores acima citados serão grupados no que se definiu como aspectos basilares da formação das identidades e, consequentemente, orientadores das políticas externas brasileira e norte-americana.

3.1 A identidade internacional do Brasil

Nas palavras de Lafer, há fatores de persistência – ou forças profundas – que, além de proverem a reconhecida continuidade da PEB, são agentes indispensáveis na formação da identidade internacional do Brasil. Vai além e define que,

no caso brasileiro, entre estes fatores cabe destacar o dado geográfico da América do Sul; a escala continental; o relacionamento com os muitos países vizinhos; a unidade linguística; a menor proximidade, desde a Independência em 1822, dos focos de tensão presentes no centro do cenário internacional; o tema da estratificação mundial e o desafio do desenvolvimento (LAFER, 2001, p. 20).

Mesquita (2016), por outro lado, tenta analisar o mesmo tema por meio das dimensões socioeconômica, política, étnico-cultural, continental e normativa. Elaborando a partir dos argumentos citados, propõe-se que a identidade internacional do Brasil conformou-se a partir de três grandes aspectos basilares, sendo eles a influência do contexto histórico-geográfico, a autonomia nas relações de poder no SI e o imperativo da busca pelo desenvolvimento nacional. Ressalta-se que cada um desses aspectos tem diversos fatores orbitando ao seu redor e que, assim agrupados, permitirão que se realize uma melhor análise.

Iniciando pelos aspectos histórico-geográficos, sustenta-se que as proporções

continentais de que dispõe o território brasileiro, aliadas à unidade preservada e às expectativas que tais condições geram, formam a chamada trindade do sentimento nacional brasileiro, que poderia ser traduzida em certa crença de grandeza no futuro (CORRÊA, 2000). Essa unidade, buscada no período de consolidação nacional foi conseguida basicamente por meio da diplomacia, sempre preferindo a cooperação em lugar das ações militares, apesar das marcantes diferenças de poder entre o Brasil e seus dez vizinhos. Essa postura nacional mostrou-se sempre como respeitadora das normas jurídicas e internacionais.

Diferentemente dos Estados vizinhos, o Brasil é formado por um “povo novo”²³, resultante da integração de diferentes nacionalidades, não sendo portanto um contingente populacional que tenha sido transportado da Europa e que aqui tenha iniciado sua jornada. Muito menos é descendente ou herdeiro de grandes civilizações, como os mexicanos (MESQUITA, 2016). Esse fator, somado à realidade de ser o único ator não-hispânico na América do Sul e, inicialmente, um império entre repúblicas, sempre fez o Brasil ser diferente de seus vizinhos. Essas diferenças, aliás, segundo alguns estudiosos, contribuem para que o Brasil não seja enxergado como líder regional pelos demais Estados latinos. Outra corrente julga que o Brasil tem foco em seus interesses globais e usa a América do Sul apenas instrumentalmente para perseguir tais interesses (LAZAROU; LUCIANO, 2015).

Certo consenso há, no entanto, no sentido de que, apesar de o sentimento hispânico de seus vizinhos ter pouco influenciado a formação da identidade internacional brasileira (MALAMUD; RODRIGUEZ, 2013), o Brasil, a partir da República, iniciou um processo de maior integração regional, sempre por meio da construção de um espaço pacífico para o desenvolvimento comum. Cabe ressaltar neste ponto, que a existência de extensas áreas despovoadas no território brasileiro contribuiu para o aparecimento de conflitos nas regiões de fronteira. Tais conflitos transformaram-se em obstáculos ao processo de integração regional, mas esses percalços foram superados por meio de um caminho pacífico adotado para as necessárias resoluções. Nesse sentido, a experiência histórica da atuação brasileira na América do Sul trouxe também outra característica marcante à identidade internacional do Brasil.

Trata-se de certo comedimento, ou mesmo uma relativa moderação na busca de seus interesses nacionais, em nível local ou mesmo global, que se tornou marca indelével da diplomacia brasileira. Sem negar o realismo das RI, no sentido da importância do poder no SI, a atuação internacional do Estado brasileiro basicamente foi ancorada em valores como o respeito às normas vigentes e à soberania de qualquer Estado vizinho, não importando quão

²³ Expressão cunhada por Darcy Ribeiro, tendo em vista ser o povo brasileiro formado a partir da mistura de povos possuidores de diferentes traços culturais, étnicos e linguísticos (RIBEIRO, 2006).

fraco em termos de Poder Nacional fosse esse Estado. Inclusive, algumas limitações foram voluntariamente auto impostas, desde a Constituição de 1891, com a proibição da guerra de conquista e a busca da arbitragem para a solução pacífica de controvérsias interestatais, até a Carta de 1988, em que estão consagrados o respeito à autodeterminação dos povos, à igualdade entre os Estados e à não intervenção (LAFER, 2001). O próximo aspecto basilar a ser abordado será a constante busca pela autonomia nas relações de poder no SI.

Logo após a Proclamação da Independência (1822) e ainda legitimamente preocupado com o risco de uma intervenção europeia na América do Sul para o restabelecimento do jugo de Portugal e Espanha sobre as recém fundadas nações da região, o Brasil foi o primeiro Estado sul-americano a reconhecer a Doutrina Monroe²⁴ (1823). Se, por um lado, essa aproximação com os EUA tinha um aspecto defensivo, não havia um direcionamento da política externa com eixo na Europa, onde os interesses eram basicamente econômicos. No tocante aos vizinhos latino-americanos, havia um certo desinteresse por parte do Brasil a qualquer ideia pan-americana (BUENO, 1995; GARCIA, 2018). Nas palavras de Garcia (2018, p. 161), “se construiu uma espécie de ‘equilíbrio atlântico’ entre os três polos de maior interesse para a diplomacia brasileira naquela época: Estados Unidos, Europa e América Latina”. No entanto, com a chegada da República, em 1889, houve uma mudança marcante da condução da política externa do Brasil, conceituada por Bueno (1995, p. 23) como “uma ‘americanização’ das relações exteriores” nacionais. Se antes havia desinteresse, o sentimento naquele momento passava a ser de busca pela integração no continente²⁵.

Acostumado às interações no contexto regional, onde suas relações de poder com seus vizinhos lhe eram favoráveis, o Brasil teve que se adaptar à realidade que teria que enfrentar ao tentar defender seus interesses frente aos Estados com elevado nível de ativos de poder, como os EUA e as potências europeias. Em um contexto de assimetria, a manutenção de sua autonomia foi alvo de constante preocupação dos condutores da ação externa brasileira. Havia a consciência de que o papel brasileiro seria o de uma potência média, com proeminência regional, mas com capacidade de defender seus interesses em nível mundial, de forma independente e com alguma altivez. Seria necessária, portanto, a criação de uma postura que permitisse ao Brasil efetivamente desempenhar efetivamente o papel supracitado.

²⁴ A Doutrina Monroe será objeto de análise no item 3.2 - A Identidade Internacional dos EUA. Ressalta-se, no entanto, que tal doutrina foi estabelecida em 1823, pelo Presidente dos EUA James Monroe, e advertia as potências europeias a não interferirem nos assuntos políticos e nas relações entre os Estados localizados no hemisfério ocidental. Disponível em: <https://www.loc.gov/rr/program/bib/ourdocs/monroe.html>. Acesso em: 27 maio 2020.

²⁵ Este sentimento de integração foi aprofundado na gestão de Rio Branco (1845-1912) no ministério das Relações Exteriores, entre 1902 e 1912, onde a amizade com os EUA e a integração pan-americana formavam o eixo principal da PEB (GARCIA, 2018, p. 162).

Tal postura ficou clara a partir da participação brasileira em Haia²⁶ (1907), quando Ruy Barbosa (1849-1923), explicitando o posicionamento do Brasil, comentou que

entre os que imperavam na majestade da sua grandeza e os que se encolhiam no receio da sua pequenez, cabia inegavelmente, à grande república da América do Sul, um lugar intermédio, tão distante da soberania de uns como da humildade de outros. Era essa a posição de meio termo que nos cabia manter, com discrição, com delicadeza e com dignidade (BARBOSA, 1907 *apud* LAFER, 2001, p. 74).

Ficava patente assim, que a relativa fraqueza militar brasileira, reconhecida por Ruy Barbosa, nos obrigava a seguir um caminho de moderação, prudência e segurança. Tal posicionamento foi adotado na Conferência de Paz de Paris²⁷ (1919), quando, agindo em conjunto com países periféricos que haviam sido beligerantes, conseguiu vencer a resistência das grandes potências vitoriosas, no sentido de garantir a participação daqueles países, com certo destaque para o Brasil, nas comissões que tratariam da nova ordem mundial. Ficou evidenciado que, apesar de não possuir excedentes de Poder Nacional, o Brasil tinha interesses em nível global e que teria condições de defendê-los, por meio de sua ação diplomática (BONSAL, 1946; GARCIA, 2018; LAFER, 2001).

Mesquita (2016, p. 16), corroborando o pensamento de Lafer (2001), afirma que “o Brasil é um país com dupla inserção, pois devido à sua complexidade possui diversas agendas, que o colocam em diálogo tanto com os países centrais quanto com os periféricos”. Essa capacidade de dialogar e articular, tanto com as potências como com os Estados de menor Poder Nacional, e contribuir para a chegada a consensos, fez com que o Brasil ocupasse um lugar de mediação no cenário internacional (FONSECA JÚNIOR, 2005). Apesar de não possuir ativos de poder que permitam a imposição de seus interesses no SI, o Brasil, posicionado como uma potência média mas com escala continental, consegue, com a credibilidade e a coerência advindas de suas atitudes, possuir certo poder de atração, um *soft power*, que o permite agir com sucesso no plano multilateral (LAFER, 2001). Consciente de sua relativa fraqueza militar e de sua dependência em termos de recursos externos – sejam eles financeiros ou tecnológicos –, o Brasil reconhece que não possui ativos de poder que permitam a imposição de seus interesses no SI. Assim, é razoável que busque uma posição conciliadora por ocasião dos choques de interesses com outros atores internacionais.

²⁶ Trata-se da Segunda Conferência da Paz de Haia, realizada em 1907, cujo propósito era aprimorar os mecanismos internacionais de resolução pacífica de conflitos entre as nações, criados na Primeira Conferência, realizada em 1899 e que não teve a presença brasileira. Nessa conferência, a delegação do Brasil foi liderada por Ruy Barbosa que, por sua brilhante atuação, ficou conhecido como a “Águia de Haia”. Nas palavras de Lafer (2001, p.68), trata-se do “momento inaugural da presença brasileira em foros internacionais”, quando Ruy Barbosa sugeriu a arbitragem como ferramenta para a solução de controvérsias; e a proibição da incorporação de territórios por meio da ação militar (LAFER, 2001, p. 68-71).

²⁷ Na Conferência de Paz de Paris foi elaborado o tratado que pôs fim à I GM e criada a Liga das Nações, precursora da atual Organização das Nações Unidas (ARARIPE, 2006, p. 344).

Construindo a partir do argumento de Arendt (1958) e Lafer (2001), pode-se dizer que essa ação mediadora nas discussões multilaterais acaba por criar oportunidade de geração de poder para o Brasil, pois, ao conseguir articular consensos, é capaz de avançar seus interesses de forma autônoma. Cervo (2008, p. 31) cunhou o termo “independência de inserção internacional”²⁸ para caracterizar essa autonomia, que em grande proporção tem sido utilizada na consecução de outro aspecto basilar da identidade internacional do Estado brasileiro, que é a busca constante pelo desenvolvimento nacional.

Os caminhos perseguidos pelos atores políticos responsáveis pela consolidação do Estado brasileiro, década após década, desde o século XIX, são marcados por um tema, por um objetivo central: o desenvolvimento econômico do Brasil. Variando talvez na forma de atingir tal objetivo, em face dos vieses ideológicos dos governos de turno, a necessidade de desenvolver economicamente o país sempre foi uma espécie de consenso, não apenas entre as correntes políticas que se revezam no governo, mas também no seio da própria população. Tendo em vista sua importância perene para o Estado, para os governos e para o povo em si, esse consenso nacional tornou-se um traço essencial da identidade brasileira (LAFER, 2001; MAGNOLI et al, 2000; MESQUITA, 2016). Sendo a política externa, por meio dos instrumentos do Estado, ferramenta para a consecução das demandas internas, a busca pelo desenvolvimento tornou-se indispensável na formação da identidade internacional do Brasil.

Neste ponto cabe uma observação sobre a escravidão no Brasil, evento crucial na formação da identidade nacional brasileira. Se por um lado houve a vantagem de a Abolição da Escravatura (1888) ter sido alcançada de forma pacífica, não houve sucesso na inserção do volumoso contingente de negros, antes escravos e agora livres, na sociedade brasileira. A principal consequência daquilo que pode ser conceituado como uma grande falha política do Estado brasileiro, ao não conseguir incorporar essas pessoas adequadamente na vida nacional, foi a potencialização da exclusão e da desigualdade social, já existentes no Brasil (MARINGONI, 2011)²⁹. A importância desse tema pode ser medida pelos contornos que tomou na realidade brasileira, em face da necessidade de equacionar este problema, sob pena de seu agravamento poder arriscar até mesmo a governabilidade nacional. Assim, o que era uma “questão social”, tornou-se algo indispensável à continuidade da manutenção do tecido

²⁸ Como será abordado no capítulo 4 – As Relações na área das Políticas Militares entre o Brasil e os EUA, houve momentos em que a PEB mostrou-se menos independente, por estar mais alinhada com os EUA, como no governo de Castello Branco (1897-1967) (HIRST, 2009).

²⁹ A permanente demanda interna pela melhoria das condições econômicas tem por base a perenidade tanto da desigualdade, mas principalmente da exclusão social, ambas ainda presentes na sociedade brasileira. Este desafio enfrentado pelo Brasil nos coloca como um “outro Ocidente”, diferente do mundo desenvolvido, porque pobre e obrigado a seguir caminhos que levem a uma melhoria da condição de vida do seu povo (MERCHIOR, 1990).

social brasileiro. Consubstanciou-se, então, numa “questão nacional” (WANDERLEY, 2000).

Nesse contexto, o Brasil, sempre mantendo intocada sua autonomia, tem buscado visualizar situações e recursos no exterior em condições de serem empregados, de forma conjugada com a estrutura interna, para o desenvolvimento nacional. E o palco natural para a busca desses recursos no exterior são os foros multilaterais, dada a expertise brasileira em dialogar com Estados de potenciais extremamente díspares e articular consensos entre atores desiguais (LAFER, 2001). Dessa forma, o Brasil, mesmo com suas limitações em termos de poder, tem conseguido agir na defesa interesses nacionais, por meio da atuação destacada em diversos organismos internacionais ligados a esta temática, como por exemplo, sendo membro fundador da Organização Mundial do Comércio (OMC)³⁰ e tendo um diplomata brasileiro como seu Diretor-Geral desde 2013³¹. De maneira pragmática e realista, o posicionamento internacional do Brasil ajustou-se à realidade, com o propósito de buscar as melhores condições para desenvolver o país. Em última análise, destaca-se que a atuação nos fóruns multilaterais, o respeito aos valores de outros povos e à sua autodeterminação e a observância ao estamento normativo internacional, sem abrir mão de sua autonomia e da moderação na defesa de seus interesses, são características marcantes da face internacional do Brasil e contribuíram para a formação da reputação cooperativa brasileira no SI (MEDEIROS, 2011).

3.2 A identidade internacional dos EUA

O estudo da constituição da identidade internacional de um Estado deve abarcar uma variada gama de fatores, sejam eles materiais ou imateriais. A importância da análise de fatores intangíveis reside no fato de que os ideais e os valores de um povo – e a construção social em torno deles – podem influenciar sobremaneira a formação da identidade do Estado, acabando por moldar sua política externa e a consequente atuação no SI. Tais ideais estão presentes em todos os Estados e têm influência relativa, respeitadas sempre as particularidades históricas e sociológicas de cada um. No entanto, no caso dos EUA, alguns desses ideais e valores, por estarem arraigados na população, moldam comportamentos individuais e da coletividade, sendo fatores primordiais para a formação da identidade

³⁰ A OMC fundada em 1995, tem como foco a administração do sistema mundial de comércio, por meio da regulação das relações comerciais entre os seus 164 Membros. Com base nos acordos comerciais, busca a resolução pacífica das controvérsias. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/diplomacia-economica-comercial-e-financeira/132-organizacao-mundial-do-comercio-omc>>. Acesso em: 7 maio 2020.

³¹ O Embaixador Roberto Azevêdo assumiu o cargo de Diretor-Geral da OMC em 2013, para um mandato de quatro anos, tendo sido reconduzido ao cargo, em 2017, por igual período. Anunciou recentemente que deixará o cargo, por razões pessoais, em 31 de agosto de 2020, um ano antes do término de seu mandato. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-br/roberto-azevedo-anuncia-sa%C3%ADa-do-comando-da-omc/a-53443033>>. Acesso em: 17 maio 2020.

nacional e servem de guia para a atuação internacional norte-americana (MOTTA, 2018; PATERSON, 2018). Assim, pretende-se demonstrar que, forjados por valores e ideais presentes na sociedade estadunidense, os cinco principais aspectos basilares que dão forma à identidade internacional dos EUA são a crença no Excepcionalismo Americano; a certeza de que há um Destino Manifesto para o país; a busca pela hegemonia, inicialmente via Doutrina Monroe (1823); a oposição entre as ideias Federalistas e aquelas Antifederalistas; e as escolas de pensamento influenciadoras da política externa norte-americana³².

O emprego do termo “excepcional”, associada aos EUA, surge inicialmente na tentativa de Tocqueville (2005) de descrever a experiência da formação norte-americana, tentando diferenciá-la do padrão observado à época, na Europa. Com o passar do tempo, muitos debates têm sido travados acerca de tal termo, que normalmente é usado para descrever a convicção que o povo dos EUA tem sobre suas origens e formação, no sentido de atribuírem-se a si próprios uma história singular e, por isso, diferenciada de todas as nações, bem como de julgarem-se receptores de uma missão específica a cumprir em nível mundial (COX; STOKES, 2008). Com o passar do tempo, uma visão religiosa também foi incorporada ao conceito, no sentido de que a excepcionalidade norte-americana estaria ligada à própria história de Israel, sendo o povo norte-americano, o novo povo escolhido, como se Deus tivesse um planejamento nobre e especial a ser cumprido pelos norte-americanos na Terra (LIEVEN, 2004; SCHMIDT, 2006). Weber (1999) acrescenta que essa ligação vem do Protestantismo, especialmente dos colonos Puritanos, os Calvinistas ingleses, que se viam como um grupo social e religioso singular.

Na verdade, o Excepcionalismo Americano congrega uma série de valores muito caros ao povo dos EUA. Religião, igualdade, individualismo, liberdade e democracia, valores efetivamente inseridos formalmente na sociedade pelos *Founding Fathers*³³ e que podem ter interpretações variadas, mas estão incorporados ao sentimento de ser excepcional. Internamente, funcionam como um instrumento de coesão nacional, enquanto que externamente, fazem com que os EUA apresentem uma face internacional que exala êxito, por serem eles, em face de sua unicidade — segundo sua própria avaliação —, o exemplo a ser seguido por todos os outros Estados. Assim, em termos de ação no SI, essa superioridade imaginada que emerge da lógica do Excepcionalismo é uma espécie de justificativa para a

³² Tradução livre dos termos originais que são, respectivamente, *Manifest Destiny*, *Monroe Doctrine* e *American Exceptionalism*.

³³ *Founding Fathers* ou Pais Fundadores, em tradução livre, foram os homens responsáveis pela vitória na Guerra colonial contra os ingleses, pelas ideias inseridas na Declaração de Independência; e pela forma de governo republicana e demais valores inseridos na Constituição dos EUA. Disponível em: <<https://www.britannica.com/topic/Founding-Fathers>>. Acesso em: 17 maio 2020.

imposição de valores no exterior. O argumento é que ações que busquem levar democracia, liberdade e desenvolvimento a outros povos seriam legítimas (MOTTA, 2018). Soma-se a isso, um tom messiânico, como se houvesse a necessidade e, até mesmo a obrigação moral, de levar seus valores aos povos de outras nações. Nesse sentido, esse tom religioso é um traço comum entre os conceitos do Excepcionalismo Americano e o chamado Destino Manifesto.

Desde sua fundação até a II GM, o isolacionismo³⁴ em relação aos problemas que ocorriam na Europa e que não representavam ameaças aos interesses nacionais, foram marcantes na ação externa dos EUA. Mas esse posicionamento não se repetiu no contexto de sua vizinhança na América do Norte. Assim, logo após a Guerra de Independência (1776-1783), o país iniciou sua expansão para o oeste. Inicialmente, com a compra da Louisiana em 1803. Posteriormente, percebendo a dificuldade do México em fazer valer sua soberania na parte norte de seu território, aproveitou a oportunidade, tendo incorporado a República do Texas em 1845. Na sequência, após a Guerra Mexicano-Americana (1846), por meio do Tratado de Guadalupe-Hidalgo, tomou posse de vasta área em sua fronteira Sul. Essa expansão permitiu que os EUA completassem sua ligação geográfica entre as costas Leste e Oeste (PATERSON, 2018). Isso se deu porque havia o sentimento no governo e na população de que existia um direito natural e uma obrigação moral de que os valores de liberdade e igualdade e o desenvolvimento fossem levados para o Oeste ainda não ocupado. Tal conceito, embora já existente no seio da sociedade norte-americana, foi externado pela primeira vez no Congresso dos EUA pelo Deputado Robert C. Winthrop, no ano de 1846, quando disse que “existe um direito a um novo capítulo na lei das nações (...); eu suponho que o direito a um destino manifesto de se expandir não será admitido à nenhuma nação, com exceção da nação universal *yankee!*” (WINTHROP conforme PRATT, 1927, p. 795, tradução nossa)³⁵.

Tal discurso demonstra que havia um sentimento, vindo das décadas anteriores, de que Deus havia marcado os EUA e seu povo com essa responsabilidade, justamente por serem eles diferentes e, por isso, destinados a ser a “grande nação do futuro”. A consolidação desse sentimento deu-se a partir na década de 1840, em um esforço de entender e até mesmo legitimar todo o movimento agressivo para o Oeste, contra a população nativa e também contra o México (PRATT, 1927, p. 796). No entanto, toda essa expansão pode ser vista de outra forma, diferente do lugar-comum de que seria uma ação altruísta por parte dos EUA. Na

³⁴ O termo isolacionismo deve ser entendido como uma tendência da política externa dos EUA, no período citado, de apenas se engajar no exterior em temas relevantes para o país. Não significa, portanto, qualquer suspensão em termos de comércio internacional ou das RI em geral (PATERSON, 2018, p. 5).

³⁵ “There is a right for a new chapter in the law of nations (...); I suppose the right of a manifest destiny to spread will not be admitted to exist in any nation except the universal yankee nation!”

verdade, até a moralidade da expansão pode ser questionada, mesmo considerando que a moral individual não pode ser tomada como referência para a moral dos Estados. Nesse contexto, o que é visto por muitos como um encargo divino para os EUA, se analisado com uma visão mais crítica, pode ser considerado como atos de imperialismo e intervencionismo, sem qualquer respeito ao ordenamento internacional (WEINBERG, 1935).

Se o culto ao Destino Manifesto legitimava, por exemplo, o intervencionismo norte-americano no México, desta vez era o risco de intervenções europeias nas Américas que criaria as condições para o surgimento de outro aspecto que muito influenciou a face internacional dos EUA, qual seja, a Doutrina Monroe (PATERSON, 2018). Após a derrota de Napoleão em Waterloo (1815), houve um período de relativa paz na Europa. Primeiro, com a aliança entre Áustria, Rússia e Prússia, que logo depois recebeu a incorporação dos britânicos e, em 1818, dos próprios franceses. Assim, tendo como pano de fundo a preocupação com possíveis tentativas das potências europeias em restabelecerem seus domínios na região, já que reinava a paz no velho continente, o Presidente norte-americano James Monroe (1758-1831) resolveu agir (GILDERHUS, 2006). Assim, em dezembro de 1823, em uma mensagem ao Congresso, estabeleceu o que ficou conhecido com a Doutrina Monroe.

A partir daquele momento, os EUA estariam comprometidos com uma política de apoio à não colonização e à liberdade recentemente conquistada por vários Estados da região, exigindo que as potências europeias se abstivessem de interferir nos assuntos políticos das Américas, da mesma maneira que os estadunidenses faziam em relação à política da Europa. Inicialmente, os europeus não levaram em consideração as palavras de Monroe, visto que os EUA naquele momento não possuía capacidade militar de fazer cumprir o que previa a nova doutrina. Inclusive, por interesse próprio – mas que era convergente com os interesses dos EUA –, a Inglaterra contribuiu para proteger o livre comércio e as rotas marítimas na região, evitando qualquer interferência francesa (GILDERHUS, 2006; POSTON, 2016).

Conforme o argumento de Johnson (1990), a Doutrina Monroe foi uma posição unilateral norte-americana, em desacordo com as leis internacionais e que não exigiu nenhum comprometimento dos EUA, pois seu objetivo principal era salvaguardar seus interesses nacionais, basicamente ligados ao comércio internacional, e não à segurança das Américas. Entretanto, há controvérsias entre autores norte-americanos sobre esse ponto. Poston (2016), em sentido oposto a Johnson, argumenta que Monroe realmente buscava espalhar as ideias republicanas e os valores norte-americanos na região. No entanto, ambos convergem no fato de que o emprego da Doutrina Monroe apenas substituiu na região o temido imperialismo europeu, por um novo imperialismo, talvez um pouco mais brando: aquele praticado pelos

EUA (JOHNSON, 1990; POSTON, 2016, p. 310).

A visão acima descrita tem embasamento nos fatos históricos subsequentes. Com o passar do tempo e o aumento paulatino de seu Poder Nacional, os norte-americanos usaram o contorno idealista da Doutrina Monroe para defender e impor seus interesses na região, como, por exemplo, nas intervenções norte-americanas em Cuba (1898), na República Dominicana (1905), em Granada (1983) e no Panamá (1989). Trata-se, portanto, de um aspecto impactante na formação da face internacional do país, por conta de seu caráter duradouro e com reflexo na ações da política externa norte-americana, não só região, mas também no mundo (GILDERHUS, 2006; PATERSON, 2018). Na verdade, a Doutrina Monroe foi um primeiro passo dos EUA para a posição que ora ocupa no SI e serviu como justificativa para ações unilaterais em busca da hegemonia no hemisfério ocidental (POSTON, 2016).

Desde os momentos iniciais da formação do Estado norte-americano, havia, entre os *Founding Fathers*, dissenso em torno de um tema político de monta e que muito influenciou a formação da identidade dos EUA. Liderados por Alexander Hamilton (1755-1804) e George Washington (1732-1799), os Federalistas, representavam os interesses dos comerciantes e dos grandes proprietários de terras. Defendiam a existência de um poder federal forte, com forças armadas robustas e poderes para gerenciar as RI e o comércio internacional, além de arbitrar as disputas entre os estados. Tendo à frente George Mason (1725-1792), os Antifederalistas tinham medo de um poder central muito forte que pudesse abusar dos direitos dos cidadãos mais humildes, como os pequenos agricultores e dos proprietários dos pequenos comércios. Assim, buscavam a formação não de uma União, mas de uma confederação de estados, onde o poder federal não pudesse interferir na vida das pessoas. A saída política encontrada foi a realização de uma série acordos na Constituição, resultando em um sistema político descentralizado, com limitações ao poder central. Essa disputa de poder entre a União e os estados, historicamente presente na sociedade norte-americana, teve consequências diretas e que vieram a afetar a atuação internacional dos EUA: a Guerra Civil e a dificuldade do Estado em ratificar tratados e legislações internacionais (PATERSON, 2018).

A primeira e mais grave foi a Guerra Civil Americana (1861-1865), também conhecida como a Guerra de Secessão, fato histórico que forjou a principal potência do mundo³⁶. As consequências deste evento foram diversas, como o fim da escravidão, os

³⁶ Duas versões são aceitas para justificar o conflito. A primeira põe o foco na questão da escravidão, ou seja, a razão principal para o embate teria sido nobre. Há, no entanto, outra corrente que advoga que a invasão do Norte aos estados do

milhares de quilômetros de telégrafos e as diversas inovações tecnológicas, que fizeram os EUA, em 1894, serem a principal potência industrial do planeta (MARTIN, 2006; PATERSON, 2018). No tocante aos tratados internacionais, como a Constituição norte-americana prevê que, após sua ratificação pelo congresso eles adquirem força de lei, há uma dificuldade muito grande para as aprovações, principalmente pelo Senado (PATERSON, 2018). Isso se dá porque existe a necessidade de atender interesses diversos dos estados, que têm necessidades econômicas, valores e costumes, por vezes conflitantes entre si³⁷. Assim, não ratificando tratados, o governo dos EUA não contraria interesses dos estados e mantém espaço político para manobrar internacionalmente mas, por outro lado, externa um certo unilateralismo na defesa dos seus interesses.

O último aspecto basilar a ser analisado são as tradicionais escolas de pensamento influenciadoras da política externa dos EUA. São elas a “Jefersoniana”, a “Hamiltoniana”, a “Jacksoniana” e “Wilsoniana”. Tais correntes de pensamento são baseadas, respectivamente, nas visões e nas posturas públicas de Thomas Jefferson (1743-1826), Alexander Hamilton, Andrew Jackson (1767-1845) e Woodrow Wilson (1856-1924), todos, com exceção de Hamilton, antigos presidentes dos EUA. Os “jefersonianos” advogavam que os norte-americanos não deveriam se envolver nas querelas europeias e, no campo interno, eram defensores da democracia e dos direitos do estados em face de qualquer interferência do governo federal. Já os “hamiltonianos”, sustentavam a importância do comércio internacional para o desenvolvimento econômico dos EUA e a necessidade de o Estado ter forte presença no exterior, especificamente para proteger as rotas comerciais, mas não para se envolver em disputas geopolíticas do resto do mundo. Os “jacksonianos” defendiam as liberdades individuais do cidadão comum, como uma proteção em face da aristocracia que dominava a administração federal; defendiam também a manutenção de um aparato de defesa robusto para a proteção dos interesses nacionais. Finalmente, os “wilsonianos” sustentavam que o foco do governo deveria ser a expansão dos valores da democracia e dos direitos humanos, de forma a evitar conflitos e contribuir para a estabilidade mundial (MEAD, 2001b; PATERSON, 2018). Tais escolas de pensamento agiram e agem em conjunto, influenciando a face internacional dos EUA – e, por sua vez, sendo influenciadas pelo sentimento do excepcionalismo e pela crença no destino manifesto norte-americano³⁸.

Sul para impor os interesses da União foi um presságio, ou mesmo um ensaio, do que viria a ser uma atitude intervencionista recorrente dos EUA no século seguinte (MARTIN, 2006).

³⁷ As diferenças de valores entre os estados norte-americanos é facilmente percebida quando se analisa a discrepância de posicionamentos em temas relevantes como o sistema de saúde, a liberação das drogas, os direitos dos gays e, principalmente, o controle de armas (PATERSON, 2018, p. 6; DAUNT, 2014).

³⁸ Em apertada síntese, pode-se dizer que os “jefersonianos” eram isolacionistas por natureza e os “hamiltonianos” viam a

Após a I GM, no contexto da criação da Liga das Nações, defendida por Wilson, mas rejeitada pelo Congresso dos EUA, foram lançadas as ideias “wilsonianas” para o mundo, mas os norte-americanos retornaram para uma postura isolacionista, que durou até a II GM. Após a vitória aliada nesse conflito, teve início um período de liberalismo econômico, calcado no pensamento “jefersoniano”, que durou até o fim da GF. A partir daí, mais especificamente a partir da administração do presidente Clinton, entre os anos de 1993 e 2001, houve um renascimento da postura idealista “wilsoniana”, com a crença de que a exportação dos valores norte-americanos e o apoio às estruturas internacionais de governança global favoreceriam os interesses dos EUA. A discussão atual no seio dos estudiosos norte-americanos é se a administração Trump, com início em 2017, interromperá esse período de prevalência do pensamento “wilsoniano” iniciado no primeiro mandato do presidente Clinton. Fato é que, independente do discurso, por vez mais calcado em ideias liberais, os EUA sempre empregaram os instrumentos de seu Poder Nacional³⁹ na defesa de seus interesses, sem preocupações de qualquer adequação a escolas de pensamento das RI.

As análises dos aspectos considerados basilares na formação das identidades internacionais do Brasil e dos EUA e, mais importante, o entendimento de como estes aspectos influenciam a postura internacional desses Estados, deixam claras as marcantes diferenças existentes entre ambos. Se no lado brasileiro, sempre se buscou a observância à negociação e ao direito internacional para a consolidação das fronteiras, os EUA usaram basicamente o instrumento militar para tanto. O fim da escravidão – fenômeno marcante na formação de ambas as sociedades – também ilustra grande diferença, pois se no Brasil foi conseguido de forma pacífica, nos EUA foi alcançada apenas por meio de uma luta fratricida.

Da mesma forma, se a não intervenção em outros Estados é valor constitucional para o Brasil desde 1891 até os dias de hoje, o intervencionismo moralmente justificado é característica marcante do política externa norte-americana. Nesse mesmo sentido, se a imposição de seus valores faz parte da cultura estratégica americana, isso não se passa com o Brasil. Compreender tais diferenças é necessário para o entendimento das relações militares entre o Brasil e os EUA, conforme será apresentado no próximo capítulo.

economia e o comércio como o principal instrumento do Poder Nacional, enquanto que os “jacksonianos”, defensores de maior autonomia dos estados, consideravam que as forças armadas seriam a principal ferramenta da defesa de interesses nacionais. Já os “wilsonianos”, idealistas e internacionalistas por natureza, apostavam que a melhor maneira de avançar os interesses dos EUA seria por meio da exportação dos seus valores para o mundo, como forma de que regimes autoritários fossem transformados em democracias, e que houvesse um sistema de governança global, baseados em Leis Internacionais (FERREIRA, 2011; PATERSON, 2018). Assim, desde sua independência até a I GM, prevaleceu uma visão “jefersoniana” e isolacionista no governo dos EUA, mas uma conduta também “jacksoniana” por conta de sua expansão para o Oeste.

³⁹ Instrumentos dos Poder Nacional dos EUA: *Diplomacy, Information, Military e Economy* (DIME). Disponível em: <https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/jp1_ch1.pdf>. Acesso em: 22 jun. 2020.

4 AS RELAÇÕES NA ÁREA DAS POLÍTICAS MILITARES ENTRE O BRASIL E OS EUA

A correta compreensão das interações havidas, até o presente, entre as FA do Brasil e dos EUA é tarefa extremamente complexa. Exige, portanto, que se faça uma contextualização histórica do relacionamento militar entre esses dois relevantes atores do SI. A partir dessa visão em perspectiva, será possível identificar a natureza dessa relação e seu *status* contemporâneo, bem como inferir alguns dos interesses nacionais convergentes de ambos os atores. Cabe destacar duas importantes considerações. Primeiramente, tendo em vista que a análise apresentada neste trabalho restringir-se-á ao recorte militar da relação Brasil – EUA, os aspectos econômicos, comerciais, científicos ou tecnológicos, entre outros, somente serão abordados quando necessários para o exame dos aspectos militares de tal relacionamento. Em segundo lugar, julga-se que a evolução das relações militares entre o Brasil e os EUA traduz o desenvolvimento do relacionamento internacional *lato sensu* entre os dois Estados. Isso ocorreu porque, mesmo com a sucessão de governos de diferentes visões ideológicas e interesses, os atores responsáveis pela condução das ligações militares Brasil-EUA souberam realizar os ajustes necessários para que tais ligações mantivessem-se aderentes à realidade política do período em questão (DAVIS, 2011).

A literatura não é pacífica quanto ao início do relacionamento militar entre o Brasil e os EUA. Moniz Bandeira (1998) registra o que pode ser considerado como o marco inicial dessa relação, qual seja, os pedidos de ajuda feitos por brasileiros em 1786, inspirados pela Revolução Americana (1775-1783), ao então Ministro dos EUA na França⁴⁰, Thomas Jefferson, para que os norte-americanos os auxiliassem em uma futura insurreição contra Portugal. Na visão de Fontaine (1977), as interações tiveram início em 1808, com a transmigração da família real portuguesa para o Brasil, quando os EUA não condenaram a presença nas Américas de uma monarquia europeia, o que estaria, pelo menos teoricamente, em desacordo com os ideais daquele país. Davis (2011) avalia que as relações militares tiveram início apenas no ano de 1914, com a designação de um Oficial da USN para servir na Escola de Guerra Naval (EGN). Da mesma forma, também não há consenso acerca dos acontecimentos históricos que poderiam balizar as diversas fases desse relacionamento. Fontaine (1977) e Hirst (2009) citam, respectivamente, a Proclamação da República (1889) e

⁴⁰ O representante dos EUA na França tinha o título de Ministro Plenipotenciário e só passou a ter *status* de Embaixador em 1893. Disponível em: < <https://history.state.gov/countries/france>>. Acesso em: 13 jun. 2020.

o início do governo Luís Inácio Lula da Silva, em 2003, como pontos fulcrais da relação.

Assim, construindo a partir dos pensamentos citados, argumenta-se que as relações militares podem ser divididas em quatro fases, para uma melhor análise. A primeira, que se estende da Proclamação da Independência, em 1822, e vai até 1889, ano que marca o fim da monarquia e o início do período republicano; uma segunda fase, de 1889 até 1942, quando da assinatura dos Acordos de Washington; uma terceira fase, de 1942 até 1977, ano da denúncia do Acordo Militar Brasil-EUA; e a quarta fase, começando em 1977 e seguindo até 2018, último ano da administração Michel Temer no Brasil e escolhido como limite temporal para esta pesquisa.

Na primeira fase, os principais interesses em termos de política externa eram predominantemente diferentes. Nos EUA, estava em curso sua expansão territorial e a consecução de seu Destino Manifesto. Além disso, havia uma preocupação em se evitar a influência europeia no continente americano. No plano interno, estava em jogo a manutenção da autoridade federal sobre os estados. O Brasil, por outro lado, não tinha anseios expansionistas. A preocupação primordial era com a manutenção do território herdado de Portugal, o que foi em grande medida conseguido, seja por meio do uso da força, mas também pelo emprego hábil da ferramenta diplomática (FONTAINE, 1977). Apesar dessas marcantes diferenças nos grandes objetivos de suas RI, houve posicionamentos e interações militares relevantes neste período.

Inicialmente, cabe destacar a postura norte-americana frente à iniciativa brasileira com vistas à emancipação política de Portugal. Inspirados pelos ideais da Revolução Americana, muitos partidários da independência imaginavam um franco apoio, até mesmo em nível militar, por parte dos EUA. Mas isso não ocorreu. Apesar de acompanharem atentamente o desenrolar dos acontecimentos, por meio de seus representantes diplomáticos, não houve qualquer ato de ajuda ou suporte militar para a sublevação em curso (BANDEIRA, 1998). Assim, os interesses econômicos – aliados ao receio de que uma monarquia na América do Sul pudesse ser usada pelas coroas europeias para ameaçar as repúblicas recém-criadas nas Américas – foram colocados em primeiro plano, acima das tão propaladas ideias de liberdade. A incerteza quanto ao que se sucederia no Brasil, e em como seria positivo ou negativo com relação às aspirações comerciais dos EUA, fez com que os norte-americanos não apoiassem efetivamente a iniciativa brasileira⁴¹. Em que pese ter sido o primeiro Estado a

⁴¹ O ministro de Negócios Estrangeiros, José Bonifácio de Andrada e Silva, nos momentos que antecederam os eventos de 7 de setembro de 1822, fez uma consulta ao cônsul norte-americano no Rio de Janeiro, buscando informações sobre qual seria a posição dos EUA, caso Portugal e Inglaterra não aceitassem a emancipação brasileira (BANDEIRA, 1998). A resposta foi que “o Governo dos Estados Unidos contemplaria com *prazer e felicidade* a independência do resto da

reconhecer a independência do Brasil, em 1824, o fato de não ter havido qualquer tipo de suporte militar dos EUA configurou-se como a primeira decepção deste relacionamento⁴².

Interesses econômicos também contribuíram diretamente para que os EUA adotassem uma postura favorável à Argentina na Guerra Cisplatina (1825-1828)⁴³. Nesse período, vários navios norte-americanos foram apresados. Tinham a bordo suprimentos, inclusive armas e munições e, em rumo para Buenos Aires, tentavam ultrapassar o bloqueio imposto pela MB. Isto se deu porque o estrangulamento causado pela esquadra brasileira atrapalhava as atividades de várias empresas norte-americanas na Bacia do Prata. Nesse mesmo sentido, interesses econômicos também fizeram com que os representantes dos EUA no Brasil apoiassem, de forma oficiosa, insurreições republicanas, levadas a cabo em grande parte por uma ascendente burguesia brasileira, como a Revolução Farroupilha (1835-1845) e a Sabinada (1837-1838) (BANDEIRA, 1998).

Vale destacar que o expansionismo norte-americano e seu crescente desenvolvimento econômico nas décadas de 1840 e 1850 causaram impactos no Brasil. Exemplo marcante pode ser dado pela posição do então Tenente Matthew Fontaine Maury⁴⁴, que defendia “que os americanos colonizassem o Norte do Brasil, transplantando para o Vale do Amazonas parte da população negra dos Estados Unidos” (BANDEIRA, 1998, p. 139).

Ideias semelhantes, externadas entre os anos de 1849 e 1851, repercutiram de maneira extremamente negativa no Brasil. A reação, ao que foi considerado como uma agressão ao Estado, deu azo a respostas duras, advindas tanto da diplomacia, como da classe política nacional⁴⁵. Facilmente associadas à postura internacional norte-americana, seja nos aspectos ligados aos conceitos de Destino Manifesto ou do Excepcionalismo Americano, as

América” (BANDEIRA, 1998, p. 75).

⁴² Essa postura dúbia dos norte-americanos se manteve nos anos seguintes. Mais uma vez, o Brasil queria contar com o suporte militar norte-americano, para que pudesse se contrapor a qualquer ameaça portuguesa. Assim, baseado na Doutrina Monroe, o governo brasileiro sugeriu um tratado militar entre os Estados, de forma que os EUA intervissem caso o Brasil fosse alvo de uma invasão europeia (BANDEIRA, 1998). Mas os norte-americanos não queriam compromissos militares com o Brasil. Seus interesses estavam focados em assinar um acordo comercial, apenas para que obtivessem vantagens e privilégios nas transações econômicas bilaterais. Tratou-se, inclusive, de clara manifestação da escola “hamiltoniana” na postura internacional norte-americana: privilegiar o comércio com outras nações e só engajar os EUA militarmente no exterior onde o emprego da força na defesa de seus interesses nacionais fosse mandatório.

⁴³ No caso do “velado” apoio à Argentina, havia por parte dos EUA uma preocupação de que a região em disputa não ficasse sob posse brasileira. Condly Raguet (1784-1842), encarregado de negócios dos EUA no Brasil, queria a “ocupação de Montevidéu pelos Estados Unidos, para evitar que o Uruguai caísse nas mãos do Brasil ou da Inglaterra, que para ele significavam a mesma coisa”, em face da grande influência britânica sobre o governo brasileiro (BANDEIRA, 1998, p. 105).

⁴⁴ Commodore Matthew Fontaine Maury (1806 -1873), oficial da USN, primeiro superintendente do Observatório Naval da USN e autor do primeiro livro sobre ciências náuticas desenvolvido por um militar norte-americano. Foi também o primeiro hidrógrafo daquela marinha e considerado o precursor das ciências da oceanografia e da meteorologia nos EUA. Desenvolveu planos para a exploração da Antártica e da Amazônia. Disponível em: <<https://www.history.navy.mil/research/library/online-reading-room/title-list-alphabetically/m/matthew-fontaine-maury-benefactor-of-mankind.html>>. Acesso em: 11 jun. 2020.

⁴⁵ O Brasil autorizou que embarcações dos EUA navegassem no Rio Amazonas apenas em 1866 (BANDEIRA, 1998, p. 151).

palavras supracitadas do então Tenente Maury suscitaram o primeiro momento de antiamericanismo no Brasil (BANDEIRA, 1998). Mais que isso, transformou a inviolabilidade e a necessidade de proteção militar da Amazônia, na visão de Fontaine (1977, p. 14), em “uma *idée fixe* para os brasileiros”, com consequências práticas para o relacionamento militar entre o Brasil e os EUA até o presente, onde restrições à participação de navios ou Unidades de tropa norte-americanas em exercícios naquela região ainda estão em vigor. Certamente, além da firme postura brasileira, houve um outro fator contribuinte para que a sanha expansionista dos EUA em relação ao Brasil não tenha se materializado. Na década seguinte ao surgimento dessas ideias, eclodiu a Guerra Civil Americana (1861-1865), evento que, além de toda a importância que tem para a história dos EUA, serve de mais um exemplo de interação militar entre ambos os Estados.

Logo no início das hostilidades, havia um receio no governo brasileiro acerca dos efeitos negativos que a emancipação dos escravos nos EUA – que provavelmente seria decretada pelo Presidente Abraham Lincoln (1809-1865) – causaria ao Brasil. Por conta desse sentimento, houve um favorecimento por parte do governo brasileiro aos estados confederados que, rebelados contra o governo norte-americano, foram reconhecidos como beligerantes pelo Brasil. Essa postura brasileira, embora negada oficialmente, pode ser comprovada pela diferente maneira com que os navios confederados que faziam ataques às rotas comerciais norte-americanas no Atlântico Sul eram tratados nos portos brasileiros, quando comparados às embarcações da União^{46 47}. A posição do Brasil em termos favoráveis ao Sul modificou-se, apenas, quando a vitória da União já parecia certa. Tal mudança, no entanto, não evitou, nos anos seguintes, o apoio dos EUA ao Paraguai⁴⁸, na Guerra da Tríplice Aliança (1864-1870) (BANDEIRA, 1998).

Os EUA, inicialmente, ofereceram auxílio, em 1866, para acabar com uma disputa que julgavam “absolutamente destruidora do comércio, injuriosa e prejudicial às instituições republicanas”⁴⁹. Essa manifestação oficial dos norte-americanos foi considerada pelo Brasil

⁴⁶ O termo União é usado para designar o governo norte-americano, que lutava contra os estados confederados.

⁴⁷ Houve, inclusive, o prelúdio de um confronto entre navios de guerra do Brasil e dos EUA, após um navio corsário confederado ter sido apresado por uma belonave da União, dentro da baía de Todos os Santos. Apesar da contrariedade norte-americana em face das atitudes brasileiras ter sido exposta oficialmente, uma vez mais os interesses comerciais se impuseram. Os laços comerciais entre os Estados eram muito grandes e qualquer crise militar deveria ser contornada (BANDEIRA, 1998).

⁴⁸ Os norte-americanos sempre deixaram claro que não apoiavam a política externa brasileira para a região da Bacia do Prata. Julgavam que um controle do Brasil sobre aquela bacia em geral e sobre o porto de Montevidéu em particular, resultaria em uma indesejável proeminência brasileira no comércio entre todos os Estados ali localizados, e entre estes e o resto do mundo. Contribuía também para esta oposição aos interesses brasileiros na região, a preocupação de que, por ser uma monarquia, o Brasil poderia tornar-se um aliado europeu na tentativa de restaurar outras monarquias na América do Sul, em detrimento das repúblicas ora existentes (BANDEIRA, 1998).

⁴⁹ Recomendação encaminhada pelo Congresso ao Departamento de Estado dos EUA, em 17 de dezembro de 1866 (BANDEIRA, 1998, p. 164).

como uma confissão pública do apoio dos EUA a Francisco Solano López (1827-1870), ditador paraguaio. Ficou claro que efetivamente houve uma quebra de neutralidade por parte dos EUA, o que quase levou a um confronto militar com o Brasil⁵⁰.

Apesar do resultado favorável ao Brasil na Guerra da Tríplice Aliança, adentra-se à quadra final do século XIX com pressões internas e externas para a troca de regime no Brasil. A monarquia brasileira sempre foi considerada uma ameaça, não só pelos Estados vizinhos, mas também pelos EUA. Os norte-americanos viam, naquele momento, por conta dos laços consanguíneos que ligavam a família real brasileira a Napoleão III, Imperador da França, um risco às repúblicas americanas (BANDEIRA, 1998). Assim, os EUA continuaram apoiando a mudança de regime, como já faziam com seu suporte às insurreições de caráter republicano. Mas esse apoio se dava não por qualquer ideal, mas sim por questões econômicas e geopolíticas. A queda da monarquia brasileira, com suas ligações com as coroas europeias, contribuiria decisivamente para a segurança dos EUA, bem como facilitaria um aumento da influência dos EUA no Brasil em relação a outras potências extra-hemisféricas, permitindo assim maiores vantagens comerciais nas relações bilaterais. Pode-se afirmar que a Proclamação da República (1889), que marca o fim do primeiro período das relações militares entre o Brasil e os EUA, foi um passo decisivo para a consecução de um conceito que mescla traços do Destino Manifesto e da Doutrina Monroe: a partir daquele momento, as Américas estariam efetivamente, sob a influência quase que exclusiva, dos norte-americanos⁵¹.

A segunda fase das relações militares entre o Brasil e os EUA teve início com uma clara aproximação entre os Estados, a partir de 1889. Em 1893, na Segunda Revolta da Armada (1893-1894), em sinal de apoio ao governo brasileiro, navios norte-americanos se postaram entre as embarcações tomadas pelos militares rebelados e a cidade do Rio de Janeiro, evitando assim seu bombardeio. Além disso, os EUA arbitraram favoravelmente uma disputa territorial com a Argentina, a chamada Questão de Palmas (1890-1895)⁵². No mesmo sentido, estiveram ao lado do Brasil nas negociações com a França, para o estabelecimentos

⁵⁰ Dois dos momentos de maior tensão ocorreram quando a MB, que realizava um bloqueio naval na área, impediu a passagem de navios da USN conduzindo o representante diplomático dos EUA em Assunção, no primeiro caso, em 1866, por decisão do Marquês de Tamandaré (1807-1897), e no segundo caso, em 1868, por ordem do Duque de Caxias (1803-1880) (BANDEIRA, 1998). Ressalta-se que a postura ponderada de ambos os chefes militares foi fator decisivo para evitar a escalada de uma crise que poderia culminar com o envolvimento militar norte-americano no conflito. É possível inferir que uma entrada dos EUA naquele momento seria ao lado do Paraguai, o que poderia mudar o rumo de toda a guerra.

⁵¹ Apenas para materializar sua aprovação à Proclamação da República, além do reconhecimento formal realizado no início de 1890, “o governo dos Estados Unidos resolveu mandar uma esquadra ao Brasil”, com o fito de demonstrar como o novo regime era *apreciado* por Washington (BANDEIRA, 1998, p. 199).

⁵² Disputa territorial entre Brasil e Argentina por área localizada a Oeste dos estados de Santa Catarina e Paraná. Ambos os países decidiram que a questão seria resolvida por arbitragem internacional, a ser feita pelos EUA. Ressalta-se que o futuro barão do Rio Branco era o advogado da parte brasileira (CARVALHO, 1959).

das fronteiras com a Guiana Francesa (FONTAINE, 1977; HIRST, 2009)⁵³. Por seu turno, o Brasil, que tinha sido o único Estado sul-americano a apoiar os norte-americanos na crise dos EUA com o Chile (1891-1892), repetiu esse suporte na Guerra Hispano-Americana (1898)⁵⁴.

Naquele momento, entre o final do século XIX e o início do século XX, ficou patente para o governo brasileiro que se avizinhava um natural declínio no poder de influência em nível mundial dos tradicionais Estados europeus. Por outro lado, restava clara a certeza da ascensão norte-americana no SI (HIRST, 2009). Assim, era de bom alvitre estreitar os laços com os EUA. Essa aproximação foi mantida e até mesmo aprofundada por Rio Branco, no que ficou conhecida, nas palavras de Burns (1966), como uma aliança não-escrita⁵⁵. Em sua face militar, tal aliança tinha um prisma defensivo, tendo em vista a preocupação ainda existente de uma aventura europeia em terras americanas. Não por acaso, Rio Branco, quando chefiava a diplomacia brasileira, era defensor da aplicação da Doutrina Monroe, como forma de defender as Américas.

Assim, estabeleceu-se um vínculo formal entre a MB e a USN quando, a partir de 1913, os norte-americanos apoiaram o início de um processo de rearmamento da Força naval brasileira. O processo continuou com o suporte dos EUA à condução dos Cursos de Altos Estudos na MB, por meio do envio para EGN de um Oficial para servir como instrutor. Em 1922, foi inaugurado um programa de cooperação militar que, entre suas atribuições, contava com uma Missão Naval, com o propósito de contribuir para uma melhor organização da MB, tendo em vista principalmente as dificuldades enfrentadas pela Força por ocasião de sua participação na I GM (DAVIS, 2011; ESPOSITO, 2017; HIRST, 2009).

Com as tensões mundiais crescendo por conta dos movimentos de Adolf Hitler (1889-1945) na Europa, o Presidente norte-americano Franklin Delano Roosevelt (1882-1945), a partir de 1932, deu início a um projeto de liderança mundial para os EUA, por meio de ações que garantissem a paz e algum tipo de equilíbrio na economia dos principais Estados do mundo⁵⁶. No cenário latino-americano, buscou aumentar a cooperação em termos políticos, econômicos e, principalmente, de segurança, a chamada “Política de Boa Vizinhaça”⁵⁷, lançada em 1933⁵⁸. Assim, dentro desse plano maior do governo dos EUA,

⁵³ Dados também disponíveis em: <<https://atlas.fgv.br/verbetes/tratados-de-fixacao-de-limites-territoriais>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

⁵⁴ Apesar de, oficialmente, declarar neutralidade, o Brasil vendeu navios de guerra aos EUA durante o conflito e, além disso, violou dispositivos das leis internacionais em vigor na época, ao permitir que navios de guerra de um dos beligerantes – no caso, dos EUA – buscassem refúgio em águas territoriais brasileiras, de maneira não previstas nas normas que regulavam os deveres dos países neutros (FONTAINE, 1977).

⁵⁵ “Unwritten Alliance”.

⁵⁶ Tal liderança apenas se consubstanciou após a vitória aliada na II GM.

⁵⁷ Tratava-se da busca por alcançar os objetivos do Doutrina Monroe, mas por outros meios. Não haveria intervenções norte-americanas, mas a segurança hemisférica seria mantida, bem como os privilégios dos EUA no acesso aos mercados dos

foram enviados militares norte-americanos, da USN e do Exército dos EUA (USAR), para servirem de assessores para as FA brasileiras. Além disso, os EUA auxiliaram a construção de um navio de guerra no Brasil, a partir do projeto e de material vindo dos EUA. Apesar dessas interações, a rivalidade entre o Brasil e a Argentina, e a recusa dos EUA em apoiar o Brasil nessa disputa, dificultaram o aprofundamento dos laços militares entre os Estados. O Brasil esperava por um tratamento diferenciado, mas os EUA, fiéis a seus interesses geopolíticos e apesar de terem iniciado uma maior aproximação com os Estados da região, não queriam se envolver diretamente nos problemas locais e nem demonstrar qualquer tipo de preferência⁵⁹. Tal postura norte-americana teve impactos negativos no Brasil, contribuindo sobremaneira para que o governo brasileiro fizesse um acordo com a Alemanha em 1938, por meio do qual obteve armas e equipamentos modernos (DAVIS, 2011; HIRST, 2009).

Em relação ao Brasil especificamente, havia o interesse norte-americano na instalação de bases aéreas e navais no estado do Rio Grande do Norte, na cidade de Natal, e também em Fernando de Noronha. No entanto, havia uma resistência interna muito grande nas FA brasileiras. Inicialmente, pelo desconforto em permitir tropas dos EUA estacionadas em território nacional. Em segundo lugar, porque a maior preocupação do Brasil em termos de defesa naquele momento era com a Argentina e não com o que se passava na Europa. Havia, por esta razão, o interesse brasileiro em adquirir armamento moderno mas, por limitações legais dos EUA, essa aquisição tornara-se inviável (DAVIS, 2011; HIRST, 2009). Essa impossibilidade norte-americana de vender equipamentos ao Brasil fez com que a Alemanha aproveitasse a oportunidade e ocupasse esse espaço, negociando armas com o governo brasileiro. Assim, o Brasil usou a autorização do uso de seu território e uma certa aproximação com a Alemanha como poder de barganha em suas negociações com os EUA.

A estratégia brasileira funcionou e, ao mesmo tempo em que os EUA facilitaram o acesso brasileiro a equipamentos militares, a influência militar norte-americana no Brasil aumentou. O Brasil concordou em participar de um Programa para Desenvolvimento de

países da região (DAVIS, 2011).

⁵⁸ Nesse contexto, mas agora com foco na parte econômica, Brasil e EUA assinaram um acordo comercial, ratificado pelo Congresso Nacional em 1936, cujo motivo principal era evitar o aumento da influência alemã no Brasil (HIRST, 2009, p. 27).

⁵⁹ No entanto, conforme os acontecimentos indicavam a proximidade de uma guerra mundial, os norte-americanos, guiados mais uma vez por seus interesses, voltaram-se decisivamente para a América Latina. Foram realizadas várias conferências de Ministros de Relações Exteriores, quais sejam, em Montevidéu (1933), Buenos Aires (1936), Lima (1938), Panamá (1939), Havana (1940) e Rio de Janeiro (1942). Por meio de tais conferências, passo a passo, os interesses dos EUA foram sendo alcançados. Inicialmente, buscavam a neutralidade dos países da região, depois, um compromisso de defesa cooperativa e, finalmente em 1942, o rompimento das relações diplomáticas de grande parte dos Estados latino-americanos com a Alemanha e seus aliados⁵⁹. No âmbito estritamente militar, foram oferecidos, entre outras facilidades, intercâmbios em unidades da USN e do USAR, cursos nas escolas militares dos EUA, acesso à doutrina de emprego militar norte-americana, além da possibilidade de venda de equipamentos militares, aí incluídos navios de guerra e aeronaves de combate (DAVIS, 2011; ESPOSITO, 2017; HIRST, 2009).

Aeroportos, para criar novas pistas de pouso ou reformar aquelas já existentes para capacitá-las ao uso militar; participou do Conselho Conjunto para a Defesa do Nordeste do Brasil; e, em maio de 1942, assinou um tratado militar secreto com os EUA, conhecido como “Os Acordos de Washington” (DAVIS, 1996; HIRST, 2009). Foi uma maneira inteligente de usar as FA brasileiras para contribuir na defesa dos interesses dos EUA.

Nesse tratado, que marca o início da terceira fase do relacionamento militar entre o Brasil e os EUA, estava previsto um grande suporte ao processo de desenvolvimento econômico do Brasil, por meio de créditos para a indústria brasileira, especificamente para a siderurgia. Além disso, foram disponibilizados recursos para a compra de equipamentos militares. A partir desse acordo, foram criadas comissões combinadas para coordenar o crescente relacionamento militar⁶⁰. O apoio norte-americano ampliou sobremaneira a capacidade militar brasileira, destacando-se aí o significativo aumento do efetivo do Exército Brasileiro (EB) e a criação da Força Aérea Brasileira (FAB). Subsequentemente, o Brasil tornou-se o maior destinatário de material militar norte-americano na América Latina. Em contrapartida, rompeu relações com os países do Eixo, cedeu às pretensões dos EUA para a instalação de um base aérea em Natal⁶¹ e, finalmente, declarou guerra contra a Alemanha e a Itália⁶². Ressalta-se que o Brasil, além de combater no Atlântico Sul, foi o único país da América Latina a lutar no Teatro de Operações Europeu. Apesar disso, o engajamento brasileiro não resultou em vantagens para o Brasil após a vitória na II GM (DAVIS, 2011; HIRST, 2009). Como uma repetição do passado, os interesses nacionais norte-americanos foram postos em primeiro lugar, o que se configurou em outra grande decepção para o Brasil. Mais uma vez, e agora neste momento específico, não interessava aos EUA a proeminência regional brasileira.

Preocupados com a liderança mundial conquistada após o término dos combates, com a GF que tinha início e com a reconstrução da Europa, os EUA relegaram a América Latina, aí incluído o Brasil, a papel secundário. O desejo brasileiro de ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU (CSONU) não teve o apoio norte-americano. Na verdade, os EUA posicionaram as relações militares com o Brasil no sistema antagônico e

⁶⁰ Foram criadas, em 28 de outubro de 1942, a *Joint Brazil-United States Defense Commission*, em Washington-DC e a Comissão Militar Mista Brasil-Estados Unidos, no Brasil, tendo sido extintas em 17 de setembro de 1977. Disponível em: < <https://www.archives.gov/research/guide-fed-records/groups/333.html>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

⁶¹ Cabe ressaltar que os EUA já haviam preparado o plano de operação “Pote de Ouro, que estabelecia as medidas necessárias para uma intervenção norte-americana no Nordeste brasileiro, caso houvesse indícios de que uma invasão da Alemanha estivesse em vias de ocorrer (DAVIS, p. 367).

⁶² O rompimento das relações deu-se em 28 de janeiro de 1942, a permissão para a operação da base em Natal foi assinada em 3 de março de 1942 e a declaração de guerra foi exarada em 22 de agosto de 1942. Disponível em: < <https://history.army.mil/books/wwii/Framework/ch12.htm>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

bipolar em voga a partir de 1945. Nesse contexto, o papel brasileiro era contribuir para a segurança do hemisfério ocidental⁶³. Destaca-se no período a criação da Escola Superior de Guerra (1949) que, apesar de refletir a realidade brasileira em seus currículos, trazia um forte enfoque doutrinário nos temas afetos à segurança hemisférica, tendo em vista a influência norte-americana em sua criação⁶⁴.

Em que pese a postura brasileira ter se tornado mais pragmática, até por conta da decepção acima citada, a adesão aos interesses dos EUA se manteve, por meio da assinatura, em 1947, do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e do suporte à criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948 (DAVIS, 2011; HIRST, 2009). Cabe ressaltar que o fortalecimento da cooperação bilateral iniciado em 1942, o estabelecimento do TIAR e a criação da OEA, ambos com total apoio brasileiro, marcam de forma inequívoca a adesão do Brasil ao Sistema Interamericano de Defesa (SID) (SILVA, 2012). Tal sistema foi criado e mantido para atender os interesses norte-americanos. Em seus momentos iniciais, a preocupação deste arranjo de segurança hemisférica era com a Alemanha nazista. Depois, o foco principal passou a ser o combate à expansão do comunismo internacional e aos interesses da então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). A partir do fim da II GM e do início da GF, a visão que dos EUA para o fim a que se destinavam as FA brasileiras ditou o rumo das interações Brasil-EUA nessa terceira fase do relacionamento militar. Basicamente, os militares brasileiros deveriam ser usados no combate às forças subversivas de orientação comunista e na defesa das LCM no Atlântico Sul.

A adesão se manteve por ocasião da Guerra da Coreia (1950-1953), quando o Brasil apoiou a posição norte-americana, tendo inclusive o presidente brasileiro Eurico Gaspar Dutra (1883-1974) tentado enviar tropas para o conflito, mas a iniciativa não foi aprovada pelo Congresso. Enquanto os interesses norte-americanos na relação militar com o Brasil, conforme exposto acima, eram apoiados nas necessidades geopolíticas ditadas pela GF e pelo funcionamento do SID, o Brasil buscava principalmente suporte para seu desenvolvimento econômico e para a obtenção de independência militar. Nesse contexto, foi assinado o Acordo Militar Brasil-EUA⁶⁵ de 1952, que estabelecia, basicamente, que o Brasil

⁶³ O Brasil, inclusive, foi obrigado a aceitar um estreitamento dos laços entre os EUA e a Argentina, por conta do interesse norte-americano em contar com o apoio argentino em caso de uma ação soviética que fechasse temporariamente o Canal do Panamá (DAVIS, 2011, p. 379).

⁶⁴ Cabe ressaltar que o fato de a Força Expedicionária Brasileira (FEB) ter combatido na Europa subordinada ao Exército dos EUA forjou uma ligação entre oficiais brasileiros e norte-americanos, o que facilitou o contato pessoal entre vários deles nas décadas seguintes. Inclusive, o oficial de ligação dos EUA com a FEB durante a II GM, Vernon Walters, posteriormente foi Adido Militar dos EUA no Brasil, quando manteve seus laços de amizade com figuras importantes do cenário político brasileiro, como o General Castello Branco (DAVIS, 2011; McCANN, 2011).

⁶⁵ Acordo denunciado pelo governo brasileiro em 11 de março de 1977. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-79376-11-marco-1977-428428-publicacaooriginal-1->

forneceria recursos minerais estratégicos para os EUA que, por sua vez, transfeririam para o Brasil equipamentos militares. Logo após a assinatura do acordo, os EUA tentaram estabelecer estações de comunicações e um radar de longo alcance para a navegação no Nordeste brasileiro, além de uma base de rastreamento de mísseis em Fernando de Noronha, mas um sentimento nacionalista em parte da oficialidade das FA impediu a concretização desse desejo. No final da década de 1950, as relações militares entre o Brasil e os EUA “chegaram ao seu ponto mais baixo” (DAVIS, 2011, p. 391).

Nesse contexto, um fato relevante surgiu na América Latina. O espraiamento das ideias comunistas na região e a vitória de Fidel Castro (1926-2016) em Cuba (1959), com apoio da ex-URSS, fizeram com que os EUA reajustassem seu relacionamento militar com os Estados latino-americanos em geral, e com o Brasil em particular. Assim, em 1961, já no governo de John Fitzgerald Kennedy (1917-1963), no bojo do programa econômico Aliança para o Progresso, surgiu uma nova orientação dos EUA para as FA da região. O foco deveria ser mantido agora no combate às guerrilhas e nas atividades de contrainsurgência. A administração Kennedy julgava que pela importância do Brasil e por sua capacidade militar, o país deveria ser um modelo desta nova política. Especulava-se, inclusive, que o Brasil pudesse atuar como um preposto norte-americano na África, fazendo frente, da mesma forma que faria na América Latina, à expansão comunista naquele continente (HIRST, 2009).

No entanto, os governos de Jânio Quadros (1917-1992) e João Goulart (1919-1976), entre os anos de 1961 e 1964, mudaram o panorama do relacionamento do Brasil com os EUA, com reflexos na esfera militar. O Brasil, por meio do que ficou conhecida como a Política Externa Independente (PEI), buscava a priorização de seus interesses nacionais, por meio de um maior contato com outros países subdesenvolvidos e, principalmente, pela saída da esfera de influência dos EUA. Como exemplo dessa nova postura, cita-se a abstenção do Brasil na votação para a expulsão de Cuba da OEA em 1962⁶⁶ (DAVIS, 2011; HIRST, 2009). Entretanto, a chegada dos militares ao poder em 1964, com o apoio dos EUA, fez com que o Brasil retornasse, pelo menos em parte, à órbita norte-americana.

Logo nos primeiros anos do novo regime, no governo de Castello Branco, entre 1964-1967, o Brasil rompeu relações com Cuba (1964)⁶⁷ e participou ativamente da intervenção na República Dominicana, por meio da Força Interamericana de Paz (1965-

pe.html>. Acesso em: 20 jun. 2020.

⁶⁶ Apesar da pressão norte-americana, o Brasil manteve posição independente e não votou pela expulsão de Cuba. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/5085-republica-de-cuba>>. Acesso em: 23 jun. 2020.

⁶⁷ Rompidas em 1964, as relações diplomáticas entre Brasil e Cuba só foram normalizadas em 1986. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/ficha-pais/5085-republica-de-cuba>>. Acesso em: 23 jun. 2020.

1966)⁶⁸. As ameaças sofridas pelo Brasil, por conta da oposição armada ao governo apoiada por Estados que atuavam sob a influência da então URSS, contribuíram para que fosse realizada uma ligação entre os ambientes externo e interno. Assim, o espírito da GF foi trazido para a realidade brasileira e, ao mesmo tempo, no campo externo, contribuiu para uma aproximação militar com os EUA (DAVIS, 2011; HIRST, 2009).

No entanto, as FA, agora no poder, atingiram um nível tal de maturidade que a relação militar com os EUA foi reavaliada. O desenvolvimento nacional e o projeto de uma maior presença no SI, por meio da liderança dos países em desenvolvimento, ganhou prioridade. Como em outras ocasiões, as pretensões brasileiras não tiveram apoio dos EUA, o que causou mais uma decepção no nível político, que agora estava amalgamado com o meio militar. Assim, com mais ênfase a partir da administração de Costa e Silva (1899-1969), embora aspectos da PEI tenham sido mantidos, foram adicionados componentes nacionalistas à PEB. A concordância automática com as orientações dos EUA havia ficado para trás.

Destaca-se que entre o fim da década de 1960 e o início da década de 1970, os EUA reduziram sua presença militar no Brasil, mantendo em níveis mínimos – e, portanto, inadequados para as necessidades brasileiras – a ajuda para a aquisição de equipamentos. Além disso, não era permitido ao Brasil o acesso a itens de maior conteúdo tecnológico. Isso se dava por conta da visão norte-americana de que ainda haveria instabilidades políticas na América do Sul e, por isso, não seria do interesse dos EUA que países da região tivessem contato com os modernos armamentos desenvolvidos pela indústria militar daquele país. Contribuiu, também, para esta redução, um debate crescente no congresso e na sociedade dos EUA sobre o tema dos Direitos Humanos, exatamente no período quando o governo brasileiro estava mais engajado no combate às guerrilhas urbanas e rurais, formadas por movimentos ideológicos de esquerda e financiados por Estados do bloco soviético (BRANCO, 1984). Tratou-se, uma vez mais, de grande decepção para o Brasil, que julgava ser um aliado preferencial dos EUA. Novamente, a realidade mostrou que o relacionamento entre os Estados era ditado pelos interesses norte-americanos, que realizavam os ajustes conforme suas necessidades momentâneas.

Ato contínuo, o Brasil reaproximou-se da Europa, ao realizar vultosas compras militares, entre 1968 e 1972, em países daquele continente, com destaque para os aviões de combate MIRAGE franceses, para fragatas britânicas e para navios varredores da então

⁶⁸ Intervenção militar realizada sob a égide da OEA, entre 1965 e 1966, para acabar com a guerra civil em curso na República Dominicana. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/forca-interamericana-de-paz-fip>>. Acesso em: 23 jun. 2020.

Alemanha Ocidental (BRANCO, 1984). Outro efeito da nova política norte-americana foi o consequente incentivo à busca brasileira pela independência em termos de armamentos. Nesse contexto, foram criadas, pelo governo, a Empresa Brasileira de Aeronáutica (EMBRAER) e a Indústria de Material Bélico (IMBEL), em 1969 e 1975, respectivamente (DAVIS, 2011). Cabe ressaltar que EMBRAER e IMBEL logo foram ombreadas pela empresa Engenheiros Especializados S. A. (ENGESA), firma privada que ganhou fama internacional ao produzir veículos de combate blindados, como o CASCAVEL e o URUTU. O Brasil passou a ser, então, um relevante exportador de armas em nível mundial, mas principalmente para países subdesenvolvidos. Tais exportações eram realizadas inclusive para aqueles países que não eram alinhados aos EUA, como por exemplo quando o Brasil vendeu blindados CASCAVEL para Líbia, a partir de 1974, além de diversos itens para o Iraque (BRANCO, 1984). Essa postura exportadora pragmática do Brasil desagradava aos norte-americanos, que pressionavam o governo brasileiro — sem sucesso — para que suas vendas militares fossem mais restritas, ancorando-as aos ditames ideológicos da GF ora em vigor⁶⁹. Embora esse perfil mais independente do Brasil não fosse interessante para os EUA, as relações militares se mantiveram estáveis até que um evento internacional interferisse na situação.

A realização, pela Índia, em 1974, da detonação de um artefato nuclear fez com que os EUA, durante o governo de Richard Nixon (1913-1994), cortassem, sem prévio aviso, o suporte que prestavam ao desenvolvimento da energia nuclear no Brasil. A suspensão da entrega de um carregamento de urânio enriquecido foi um duro golpe nas relações entre os dois Estados. Nem mesmo as iniciativas do próprio Nixon e de Gerald Ford (1913-2006), ao facilitarem a aquisição de navios e aviões de combate norte-americanos e ao não se posicionarem contra o acordo nuclear brasileiro feito com a então Alemanha Ocidental, foram suficientes para que a proximidade, principalmente militar, fosse recobrada. Ainda houve mais uma tentativa, por meio da assinatura de um Memorando de Entendimento capitaneado pelo então secretário de Estado norte-americano, Henry Kissinger, e que tinha como propósito principal elevar a importância do Brasil no relacionamento internacional norte-americano, prevendo reuniões periódicas entre ambos os Estados para a abordagem dos interesses comuns. Assim como as iniciativas anteriores, esta também não obteve êxito. Pelo contrário, as atitudes norte-americanas somadas com a nova postura brasileira, contribuíram para que se consubstanciasse durante o governo de Ernesto Geisel (1907-1996), uma marcante mudança

⁶⁹ Ressalta-se que, principalmente a partir de 1969, o ministério das Relações Exteriores do Brasil passou a incentivar o incremento das relações internacionais ditas “não-tradicionais” com países do chamado Terceiro Mundo, e até mesmo com países socialistas, desde que fossem benéficas para os interesses nacionais (BRANCO, 1974, p. 2).

nas relações políticas e militares entre o Brasil e os EUA (DAVIS, 2011; HIRST, 2009).

A partir de 1977, o governo de Jimmy Carter lançou pressões sobre o Brasil em duas frentes distintas, quais sejam, quanto a possíveis violações de direitos humanos e pela suspensão do desenvolvimento da capacidade nuclear, por meio de gestões internacionais que levassem ao cancelamento do acordo com os alemães. A resposta brasileira foi automática e, em 11 de março de 1977, o Acordo Militar de 1952 foi denunciado. No mesmo ano, foram encerradas as atividades da Missão Naval americana e aquelas relativas à Comissão Militar Mista Brasil-Estados Unidos, criada em 1942, no contexto dos Acordos de Washington (DAVIS, 2011; HIRST, 2009). Essa quebra de paradigma marca o fim da terceira e o início da quarta fase do relacionamento militar entre o Brasil e o EUA. Ressalta-se que o intercâmbio de Oficiais e Praças, as oportunidades de cursos em estabelecimentos militares de ensino e a realização de exercícios militares combinados se manteve até os dias de hoje⁷⁰, independentemente dos momentos de maior ou menor proximidade entre o Brasil e os EUA. Destaca-se, nesse raciocínio, que a interação entre as FA sempre foi profissional e amistosa, mesmo nos momentos mais tensos vividos pelos Estados no relacionamento bilateral.

O posicionamento independente do Brasil em relação aos interesses norte-americanos se manteve na administração do presidente João Figueiredo (1964-1969), entre os anos de 1979 e 1985. O governo brasileiro não aprovou as sanções à ex-URSS por conta da invasão ao Afeganistão (1979), além de ter condenado a política intervencionista dos EUA na América Latina, especificamente no caso da invasão norte-americana em Granada (1983) (HIRST, 2009). Nesse mesmo sentido, o Brasil não permitiu que prosperasse uma iniciativa da Argentina e da África do Sul, que contava apoio irrestrito dos EUA, para a criação da Organização do Tratado do Atlântico Sul (OTAS) (RUCKS, 2014). Apesar da nova postura brasileira, os EUA tentaram uma reaproximação, por meio de um novo Memorando de Entendimentos, desta vez sobre a indústria militar, prevendo compartilhamento de doutrinas e informações, incluída aí também transferência de tecnologia. A intenção dos norte-americanos era que se chegasse a termo em torno de um novo acordo militar, nos moldes daquele celebrado em 1952, o que foi rechaçado pelo governo brasileiro.

Outro fato marcante que contribuiu para manutenção de uma postura brasileira afastada dos EUA foi o apoio militar norte-americano ao Reino Unido, por ocasião da Guerra

⁷⁰ Houve exercícios combinados com as primeiras edições nas décadas de 1960 e 1970, como as operações VERITAS, CARIBEX e READEX. Atualmente, destaca-se a operação UNITAS, que em 2019, teve a sua 60 edição realizada no Brasil. Disponível em: < <https://en.calameo.com/read/0055734453eafd3fb2d5b>> e < <https://br.usembassy.gov/unitas-2019-gathers-militaries-from-13-countries-in-rio-de-janeiro/>>. Acesso em: 22 jul. 2020.

das Malvinas⁷¹ (1982). O desprezo dispensado pelos EUA ao SID, em benefício de seu aliado da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), mostrou ainda mais claramente para o governo brasileiro a necessidade da independência dos EUA em termos de Defesa (SILVA, 2012). Restou demonstrado que o Brasil não poderia contar com o apoio dos EUA em caso de qualquer ameaça externa e que deveria buscar um novo modelo para a segurança nacional. Dessa forma, o fim do regime militar (1964-1985) não trouxe qualquer estreitamento dos laços militares entre o Brasil e os EUA.

Em sentido contrário a qualquer reaproximação, a partir da redemocratização e com a chegada ao poder de José Sarney, presidente entre os anos de 1985 e 1990, houve um foco maior nas necessidades econômicas do Brasil e os temas de defesa foram relegados a segundo plano. A partir do estabelecimento de um elo de confiança com a Argentina — muito por conta do apoio prestado pelo Brasil por ocasião da Guerra das Malvinas — o Brasil aprofundou suas relações com seus vizinhos sul-americanos⁷². Assim, a percepção era de que as necessidades militares tinham diminuído sensivelmente. Juntamente com esse processo de aproximação com os países da região, deu-se o fim da GF. Os EUA, efetivamente, tornaram-se a única superpotência do planeta. E logo na primeira demonstração da sua proeminência militar a nível mundial, que foi a Guerra do Golfo (1990-1991), o Brasil manteve-se em um certo silêncio diplomático e militar. Apesar de ter sido uma intervenção autorizada pelo CSONU, o governo brasileiro não externou qualquer apoio público, o que causou mais desgaste no relacionamento entre ambos os Estados (HIRST, 2009; SILVA, 2012).

Logo após este conflito no Golfo Pérsico, há o início de um período que se estende de 1991 até 2001 e que SILVA (2012, p. 52) chama de fase do “Otimismo Clintoniano”, por conta da postura internacional idealista adotada pelo governo norte-americano, na administração do presidente William Jefferson "Bill" Clinton, de 1993 a 2001. No Brasil, se sucediam as administrações de Itamar Franco (1990-1994), de 1992 até 1995 e de Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 2002. Nessa fase, os EUA reservaram para as FA brasileiras o papel de polícia. Dada a importância dos crimes transfronteiriços que ocorriam na América Latina, como narcotráfico e lavagem de dinheiro, para os interesses nacionais norte-americanos, era mandatório que os militares latino-americanos fossem direcionados

⁷¹ Embora haja muitas discussões a respeito do tema, entende-se que uma postura neutra por parte dos EUA, pressionando igualmente ambos os contendores a buscarem uma solução diplomática, poderia ter evitado a escalada da crise e o consequente emprego de forças militares de uma potência extrarregional no Atlântico Sul.

⁷² Por conta desta aproximação, as décadas seguintes testemunharam a criação de mecanismos regionais para o desenvolvimento e para a defesa, quais sejam, o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), em 1991, a Comunidade Sul-Americana das Nações (CASA), em 2004, a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e o Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), ambos em 2008.

para as atividades de segurança (COSTA, 2006; SILVA, 2012). Nesse arranjo de segurança, quaisquer ameaças à defesa regional seriam combatidas pelo *hegemon*.

No entanto, tal papel não foi aceito pelo Brasil. Além de divergências históricas como a questão da Amazônia e o desejo do Brasil de ter acesso à tecnologias sensíveis, mormente nas áreas balística e nuclear, algumas atitudes dos EUA no campo militar geraram oposição brasileira (SILVA, 2012). O apoio dos EUA à Colômbia no combate ao narcotráfico, a partir de 1992, causou preocupações nas FA brasileiras, por conta do risco, pelo menos percebido, de possíveis ataques à soberania do Brasil. Tal fato contribuiu para o desenvolvimento e instalação do Sistema de Vigilância da Amazônia (SIVAM), bem como da transferência de algumas unidades do EB do Sul e do Sudeste do país para a região amazônica (COSTA, 2006). Ressalta-se que, especificamente durante o governo Fernando Henrique Cardoso, o Brasil tomou algumas decisões no nível político, mas com reflexo no nível militar, totalmente alinhadas ao pensamento norte-americano. A mais importante foi a adesão em 1998 ao Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares (TNP). Outra importante decisão foi a criação do Ministério da Defesa (MD)⁷³ que, em última análise, foi uma demonstração pública de subordinação dos militares ao poder civil, valor extremamente caro aos norte-americanos. Destaca-se também que foi por iniciativa brasileira que, por ocasião dos ataques terroristas aos EUA em 11 de setembro de 2001, a OEA aprovou uma moção invocando a aplicação do TIAR. Assim, a agressão aos norte-americanos foi considerada uma agressão a todos os Estados integrantes do Tratado. Importante destacar que esta foi a única oportunidade na qual o TIAR foi usado dessa forma, ou seja, quando a solidariedade hemisférica foi, pelo menos retoricamente, posta em prática (HAKIM, 2014).

Os ataques de setembro de 2001 não apenas puseram fim à chamada fase do “Otimismo Clintoniano” acima citado, mas também deram início, já no governo de George W. Bush, a um período onde os EUA buscaram reforçar sua hegemonia mundial, por vezes à revelia dos organismos internacionais⁷⁴. Cabe ressaltar que, em 2003, começava no Brasil a administração de Luís Inácio Lula da Silva, e havia preocupações dos EUA quanto a um provável afastamento entre os Estados em suas RI em geral, e nos aspectos militares em particular (HAKIM, 2014). Na verdade, isso não ocorreu, e o *status* da relação se manteve, em linhas gerais, no mesmo nível do período Bill Clinton-Fernando Henrique Cardoso.

⁷³ Por não haver mais um ministro de cada FA, a criação do MD significou também que os militares no Brasil deixaram de ser atores políticos.

⁷⁴ Exemplo dessa postura foi a invasão ao Iraque em 2003, quando a intervenção norte-americana foi realizada sem o consentimento do CSONU. Disponível em: <<https://www.cfr.org/background/iraq-us-diplomacy>>. Acesso em: 21 jun. 2020.

Apesar disso, pode-se afirmar que o Brasil adotou uma postura de certo modo ambígua. Ao mesmo tempo em que mostrava cooperação com os EUA em sua guerra global contra o terrorismo internacional⁷⁵, o governo brasileiro adotou algumas medidas que contrariaram os interesses norte-americanos nos assuntos de defesa.

Dando prosseguimento à política de aproximação com seus vizinhos, iniciada por José Sarney e que teve continuidade com Fernando Henrique Cardoso⁷⁶, o governo de Luís Inácio Lula da Silva liderou o processo de criação da Comunidade Sul-Americana das Nações (CASA), em 2004, e que deu origem à União de Nações Sul-Americanas (UNASUL)⁷⁷ em 2008. Ressalta-se a criação, também no ano de 2008, do Conselho de Defesa Sul-Americano (CDS), como órgão integrante e subordinado a UNASUL⁷⁸ (HAKIM, 2014; SILVA, 2012).

Especificamente sobre o CDS, vale ressaltar que um dos motivos para a sua criação foi a restabelecimento da IV Esquadra da USN, subordinada ao Comando Sul dos EUA⁷⁹. Cercada de polêmica entre os militares brasileiros, a reativação desta organização militar norte-americana, mesmo sendo apenas como um órgão de planejamento, sem meios navais adjudicados, também não foi bem aceita pelo governo brasileiro. Inclusive, foram solicitadas explicações formais do governo norte-americano sobre as razões que justificariam o que foi entendido pelo Brasil como uma ameaça. Embora jamais admitida pelos EUA, restou claro que a recriação da IV Esquadra guardava íntima ligação com as descobertas de petróleo na camada de pré-sal da plataforma continental brasileira⁸⁰. Pode-se afirmar que, corroborando seu posicionamento de maior independência, o Brasil procurou neste período isolar os EUA dos assuntos de defesa que fossem específicos do continente sul-americano.

⁷⁵ “Global War on Terrorism” foi a expressão cunhada pelo presidente George W. Bush para definir a estratégia que seria adotada pelos EUA como resposta aos ataques de 11 de setembro de 2001. Disponível em: < <https://2001-2009.state.gov/s/ct/rls/wh/6947.htm>>. Acesso em: 27 jun. 2020.

⁷⁶ O presidente Fernando Henrique Cardoso organizou a primeira reunião de presidentes das nações da América do Sul. Tal reunião, marco no processo de integração entre os Estados sul-americanos, ocorreu no Brasil, em setembro de 2000. Disponível em: < <https://www.oei.es/historico/oeivirt/cimeira0.htm>>. Acesso em: 27 jun. 2020.

⁷⁷ Bloco de caráter predominantemente político e composto pelos doze países da América do Sul, seu propósito era, por meio do estabelecimento de uma identidade sul-americana, aprofundar a integração política, econômica, social de seus Estados componentes. Diferente da proposta do Mercosul, a integração econômica e comercial é apenas uma das bases de atuação dessa instituição, que possui um caráter fortemente político. O Brasil denunciou o tratado constitutivo da UNASUL em 15 de abril de 2019. Disponível em: <<http://observatorio.repri.org/glossary/unasul-uniao-das-nacoes-sul-americanas/>> e <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/notas-a-imprensa/20291-denuncia-do-tratado-constitutivo-da-uniao-de-nacoes-sul-americanas-unasul>>. Acesso em: 27 jun. 2020.

⁷⁸ O Brasil também teve ação decisiva no estabelecimento da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Tal entidade, fundada em 2010 e formada por 33 países, tem como foco principal ser um fórum de discussão dos países da América Latina e do Caribe, de forma a facilitar a integração entre seus membros e os processos de cooperação regional. Embora tivesse Cuba como um de seus membros, a entidade não contava com a participação dos EUA. Adita-se que, em 16 de janeiro de 2020, o Ministro das Relações Exteriores, Ernesto Araújo, anunciou a saída do Brasil da CELAC. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-01/ernesto-araujo-anuncia-suspensao-do-brasil-da-celac>> e <<http://celacinternational.org/>>. Acesso em: 27 jun. 2020.

⁷⁹ Disponível em: < <https://www.public.navy.mil/comusnavso-c4f/Pages/cmdhistory.html>>. Acesso em: 27 jun. 2020.

⁸⁰ Disponível em:

<https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2008/07/printable/080701_lulamercosul_mc_ac.shtml>. Acesso em: 27 jun. 2020.

Como exemplo, além da oposição brasileira à IV Esquadra, ressaltava-se a resistência do Brasil à maciça presença de tropas norte-americanas e o estabelecimento de bases dos EUA naquele país, em 2009 (HAKIM, 2014).

No entanto, logo após a tensão causada nas relações militares entre o Brasil e os EUA devido ao tema da IV Esquadra, as FA de ambos os Estados, trabalhando de forma combinada, obtiveram êxito na execução da Operação de Ajuda Humanitária conduzida no Haiti, após o terremoto ocorrido naquele país em 2010. Ainda em 2010, Brasil e EUA — já na administração Barack Obama — celebraram um Acordo de Cooperação em Matéria de Defesa que, por falta de aprovação do Congresso Nacional, só entrou em vigor em 2015. Apesar de ter sido o primeiro tratado formal de cooperação entre as FA do Brasil e dos EUA desde o Acordo Militar de 1952, o pacto de 2010 não produziu efeitos relevantes (HAKIM, 2014).

Houve, entretanto, uma razão principal para que o acordo celebrado em 2010 só entrasse em vigor no ano de 2015. Trata-se das revelações, em 2013, acerca das operações de espionagem levadas a cabo pela Agência de Segurança Nacional dos EUA (NSA) nas comunicações pessoais da presidente Dilma Rousseff e nos arquivos corporativos da PETROBRAS. O caso causou comoção no governo brasileiro, que fez reclamações formais no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), exigindo explicações norte-americanas, o que nunca aconteceu (HAKIM, 2014). Por conta desse incidente, as relações entre o Brasil e os EUA em geral, e particularmente as militares, foram afetadas negativamente. Para HAKIM (2014, p. 1161), a escolha pelo Brasil, em 2013, dos caças suecos GRIPEN em detrimento dos norte-americanos F-18, em concorrência internacional conduzida pela FAB, foi mais um dos reflexos negativos da agressiva ação de espionagem conduzida pelos EUA no Brasil.

Os anos seguintes mostraram grandes mudanças políticas em ambos os Estados. No Brasil, houve o processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff e sua substituição por Michel Temer, em 2016, enquanto que os EUA testemunhavam uma mudança mais radical, com a chegada ao poder de Donald Trump, em 2017. As tensões políticas existentes na sociedade brasileira e a política de viés menos internacionalista inaugurada no primeiro ano da administração Trump fizeram com que não houvesse qualquer fato de relevo, e que esteja suficientemente documentado, nas relações militares entre o Brasil e os EUA até o fim de 2018. Além disso, a visão em perspectiva da interação no campo militar entre o Brasil e os EUA torna possível afirmar que, no caso Brasil-EUA, benefícios mútuos somente são alcançados apenas quando existe convergência de interesses nacionais.

Assim, ao final dessa breve análise, percebe-se que o relacionamento entre o Brasil e os EUA historicamente foi marcado por desafios, oportunidades, cooperação e

decepções de ambos os lados. Se as ações e posições norte-americanas no SI sempre tiveram muito impacto na sociedade brasileira, pode-se afirmar que a recíproca não é verdadeira. Excetuando-se os temas estritamente regionais, o Brasil tem tido influência apenas marginal e limitada na condução da política externa dos EUA. Assim, sempre que as expectativas brasileiras não eram atendidas, crescia o sentimento de decepção, tanto no nível político, como nos meios militares brasileiros e, pode-se dizer também, no seio da própria sociedade nacional.

No entanto, os EUA sempre tiveram uma postura coerente em relação ao Brasil. Os governos norte-americanos, independentemente de sua orientação política e até mesmo da inclinação ideológica da administração de turno no Brasil, sempre posicionaram seus interesses econômicos e geopolíticos em primeiro lugar. Essa postura norte-americana permitiu que houvesse momentos extremamente profícuos e proveitosos para o Brasil, como, por exemplo, no contexto da II GM. Mas tais momentos só ocorreram quando houve a convergência dos interesses dos EUA com os do Brasil. No caso citado, os EUA queriam evitar a influência nazista na América do Sul e precisavam com urgência usar o saliente nordestino como base de operações militares. No lado brasileiro, havia o interesse na ajuda norte-americana para o desenvolvimento econômico, industrial e tecnológico do Brasil, além do reequipamento de suas FA. Dada essa convergência, a “parceria” era essencial para ambos.

Terminada a guerra, as expectativas brasileiras de apoio dos EUA a uma elevação do patamar do Brasil no SI foram frustradas. Não houve suporte norte-americano, pois não estava mais presente a convergência de interesses nacionais relevantes. Isso se deu porque, no contexto da GF que se iniciara, havia outros pontos focais para o emprego do Poder Nacional norte-americano, com a Europa e a Ásia com clara prioridade em relação à América do Sul.

No quadro do relacionamento internacional norte-americano, pode se buscar exemplos que demonstrem que, quando há convergência entre os interesses nacionais dos EUA com os interesses de outro Estado, parcerias estratégicas vantajosas para ambos podem ser alcançadas. É o caso da relação entre os EUA e a Índia⁸¹. Uma relevante cooperação foi alcançada, mesmo levando em consideração que os indianos, durante a GF, tiveram uma postura mais favorável a então URSS, além de terem tido diversos problemas com os EUA por conta do desenvolvimento de armas nucleares. Tais discussões chegaram a tal nível, que foram impostas sanções econômicas pelos EUA à Índia. No entanto, as preocupações geopolíticas norte-americanas — compartilhadas pelos indianos — relativas ao Paquistão e,

⁸¹ Nota-se a clara mudança de postura dos EUA no relacionamento com a Índia, conforme seus interesses vitais no Pacífico passaram a ser confrontados. Disponível em: < <https://www.cfr.org/timeline/us-india-relations>>. Acesso em: 29 jun. 2020.

principalmente, à China, fizeram com que os EUA e a Índia estabelecessem um acordo de defesa e segurança de alto nível (BERTUCA, 2016; HAKIM, 2014). Em apertada síntese, pode-se dizer que os EUA, além de importante fornecedor de equipamentos militares, reconheceram a Índia como potência nuclear e passaram a auxiliar decisivamente o programa nuclear civil indiano (BISHNOI, 2016), enquanto que os indianos, fortalecidos pela parceria, funcionam como um contrabalanceamento regional, a favor dos EUA, em relação ao Paquistão e a China.

Assim, apesar de se reconhecer que a situação geopolítica do Pacífico é diferente daquela observada no Atlântico Sul, considera-se que há locais de convergência de interesses brasileiros e norte-americanos localizados no EEB, até porque, sendo a potência militar hegemônica, resta claro, por definição, que todo o entorno estratégico do Brasil é área de interesse norte-americano. Dessa forma, avalia-se que, a partir da busca por estes interesses convergentes, Brasil e EUA podem auferir benefícios mútuos, a exemplo do que ocorreu entre os norte-americanos e os indianos. Nesse contexto, argumenta-se que o GG se consubstancia em uma área geográfica que pode ser considerada como foco de interesses estratégicos convergentes, tanto do Brasil como dos EUA, tendo em vista seu papel no comércio mundial de petróleo, nas LCM e nas atividades das organizações criminosas transnacionais no Atlântico Sul, bem como sua importância para a estabilidade para o EEB.

Cabe a ressalva de que, desde a II GM, apenas em um breve período na República Dominicana, entre os anos de 1965 e 1966, e após o terremoto no Haiti em 2010, foram observadas, na análise realizada, oportunidades nas quais as FA do Brasil e dos EUA tivessem atuado, lado a lado, fora do território brasileiro, como pares, em busca de ganhos mútuos. Na verdade, pela própria disparidade entre os ativos de poder de ambos os Estados, o Brasil posicionou-se normalmente como receptor de doutrina, conhecimentos e equipamentos. No entanto, avalia-se que o Brasil e especificamente a MB, no momento atual, apresentam condições de assumir um patamar mais igualitário nesse relacionamento. Nesse sentido também, o GG apresenta-se como oportunidade de que o Brasil, por meio de sua Marinha, se mostre como um ator relevante em nível regional, não apenas para obter benesses, mas também para oferecer frutos para os EUA, por meio de sua atuação.

Em vista disso, no próximo capítulo, serão analisadas as razões que sustentam a escolha do GG como área de convergência de interesses do Brasil e dos EUA, bem como a situação atual das ações de ambos os Estados na região e, finalmente, as oportunidades que se apresentam para a MB no momento atual e seus reflexos positivos para o futuro da Força Naval brasileira.

5 OS INTERESSES NACIONAIS CONVERGENTES DO BRASIL E DOS EUA NO GOLFO DA GUINÉ E AS OPORTUNIDADES PARA A MB

A complexidade do GG tem início com sua definição, tendo em vista as marcantes divergências existentes na doutrina sobre o tema. Escorrega (2010), por exemplo, a partir de uma visão política, avalia que deve ser observado o que define a Comissão do Golfo da Guiné (CGG)⁸², ou seja, que o GG é integrado por seus oito Estados membros⁸³. Para efeito deste trabalho, no entanto, o GG será definido como a região da costa ocidental africana banhada pelo Oceano Atlântico Sul em um arco litorâneo que se estende do Senegal até Angola, por cerca de 6.000 Km, sendo composta pelos seguintes Estados: Senegal, Cabo Verde, Gâmbia, Guiné-Bissau, Guiné, Serra Leoa, Libéria, Costa do Marfim, Gana, Togo, Benim, Nigéria, Camarões, Guiné Equatorial, Gabão, São Tomé e Príncipe, Congo, República Democrática do Congo, e Angola (FIG. 1) (OKAFOR-YARWOOD; PIGEON, 2020).

Cabe ressaltar um outro fator que contribui também para a já citada complexidade da região. Há diversas organizações políticas que interagem no GG e que não possuem os mesmos Estados membros. Destacam-se a União Africana (UA)⁸⁴, a Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEEAO)⁸⁵ e a Comunidade Econômica dos Estados da África Central (CEEAC)⁸⁶, além da já citada GGC e do G7 ++ Grupo de Amigos do Golfo da Guiné (G7++FoGG)⁸⁷, organização da qual o Brasil faz parte, apenas como observador.

Outra característica marcante que deve ser destacada é que ilícitos como a

⁸² Criada em 2001 e atualmente formada por Angola, Congo, Gabão, Nigéria, Guiné Equatorial, São Tomé e Príncipe, República de Camarões e República Democrática do Congo, busca institucionalmente realizar a cooperação entre esses Estados costeiros do Golfo da Guiné para a defesa de seus interesses comuns. Sigla em inglês: GGC. Disponível em: <<https://cggrps.com/a-comissao-do-golfo-da-guine/>>. Acesso em: 19 jul. 2020.

⁸³ Victoria, em uma visão apoiada na geografia, avalia que o GG seria composto por 25 Estados africanos. Disponível em: <file:///Users/LuizGuilherme/Downloads/golfo_da_guine_projecao_estrategica_do_brasil-2.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2020.

⁸⁴ Formada por 55 Estados africanos, foi fundada em 2002 e é sucessora da Organização da Unidade Africana. Seus principais propósitos são: defender a soberania, a integridade territorial e a independência dos Estados membros, e promover a cooperação entre os seus componentes — e entre estes e a comunidade internacional — para a melhoria das condições de vida africana. Sigla em inglês: AU. Disponível em: <<https://au.int/en/overview>>. Acesso em: 22 jul. 2020.

⁸⁵ Criada em 1975, para promover a integração em todos os campos das atividades econômicas de seus quinze Estados Membros, é composta por Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Costa do Marfim, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné Bissau, Libéria, Mali, Níger, Nigéria, Serra Leoa, Senegal e Togo. Sigla em inglês: ECOWAS. Disponível em: <<https://www.ecowas.int/about-ecowas/basic-information/>>. Acesso em: 23 jul. 2020.

⁸⁶ Em 1981, com o objetivo de promover a integração econômica, o desenvolvimento sustentável e a relação pacífica de seus Estados membros, foi fundada a CEEAC. É composta por onze membros, quais sejam, Angola, Burundi, Camarões, República Centro-africana, Congo, Gabão, Guiné Equatorial, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Chade e Ruanda. Sigla em inglês: ECCAS. Disponível em: <<https://www.uneca.org/oria/pages/eccas-economic-community-central-african-states>>. Acesso em: 21 jul. 2020.

⁸⁷ Criado para fomentar a cooperação e assegurar a estabilidade, a segurança marítima e a liberdade de navegação no GG, o G7++FoGG, além dos membros do G7, é composto por: Austrália (observador), Bélgica, Brasil (observador), Dinamarca, Holanda, Noruega, Portugal, República da Coreia, Espanha e Suíça. Normalmente, outros atores são convidados para as reuniões, tais como a União Europeia (UE), o *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC), a *International Criminal Police Organization* (INTERPOL), e o *Maritime Analysis and Operation Centre – Narcotics* (MAOC-N), além dos Estados costeiros e de representantes da CEDEAO, da CEEAC, da CGG e da UA (MARQUES, 2018, p. 92).

Pirataria, o roubo armado no mar, a pesca ilegal e o tráfico internacional de drogas, de armas e pessoas, fazem parte da rotina do GG. Em relação à Pirataria e ao roubo armado no mar, o GG foi a área mais afetada em todo o mundo, sendo a Nigéria, dentre os Estados da região aquele que foi mais prejudicado. Em que pese ter havido uma pequena redução do número de incidentes na comparação dos anos de 2018 e 2019, o número de tripulantes sequestrados em tais incidentes apresentou aumento de cerca de 60%.⁸⁸

Apesar desses fatores complicadores, a grande diversidade de recursos naturais existentes, como petróleo, gás, ouro, diamantes e pescado, associada ao subdesenvolvimento e à pobreza reinante na África como um todo, transformaram a região em foco de atenção mundial, especialmente a partir do início do século XX. Especificamente sobre o petróleo, o GG possui cerca de 2,9% das reservas comprovadas do mundo, enquanto que apenas dois Estados, Angola e Nigéria, responderam, em 2019, por 3,7% da produção mundial de petróleo, com 2 milhões e 1,78 milhões de barris por dia. No tocante ao gás natural, somente a Nigéria possui 2,7% das reservas mundiais comprovadas (JOURBERT, 2020).

Basicamente, esse crescimento de importância do GG deveu-se a alguns fatores. Geograficamente, sua proximidade dos EUA e da Europa faz com que o comércio de petróleo seja extremamente atrativo. Com relação aos EUA, o GG fica localizado na metade da distância em relação ao Golfo Pérsico, além de estar posicionado “em frente” às refinarias norte-americanas situadas na costa Leste daquele país. Em termos de segurança, quando comparada à histórica instabilidade no Oriente Médio, a região do GG, apesar de seus problemas de segurança, torna-se mais atrativa. Além disso, a violência reinante na região do GG é associada à criminalidade e à pobreza, não se tratando de uma questão religiosa, como no Oriente Médio. Outro ponto a destacar é a parte técnica. A qualidade do petróleo da região, em face da baixa proporção de enxofre existente, e a alta taxa de descoberta de novas reservas também são fatores relevantes para o interesse mundial no GG (ESCORREGA, 2010; ONUOHA, 2010). Entretanto, faz-se necessário verificar a relevância do GG para o Brasil e para os EUA, bem como explicitar as razões que fazem esta região ser um ponto de convergência dos interesses nacionais de ambos os Estados e, nesse sentido, palco de oportunidades para a MB.

5.1 A importância do Golfo da Guiné para o Brasil

⁸⁸Dados obtidos no relatório *State of Maritime Piracy 2019*, lançado em 10 jul. 2020. Disponível em: <<https://stableseas.org/publications/state-piracy-2019>>. Acesso em: 23 jul. 2020.

Para uma melhor compreensão da importância do GG para o Brasil, é necessária uma revisão da evolução dos interesses do Brasil na África. Apesar da atávica ligação existente entre seus povos por conta do flagelo da escravidão, o continente africano nem sempre foi relevante⁸⁹ para os interesses nacionais e para a PEB (SARAIVA, 2010). Ressalta-se que até a década de 1940, os países africanos eram vistos basicamente como competidores comerciais em termos de produtos agrícolas, como café e algodão (RODRIGUES, 1966).

Durante a II GM, aditam-se a esta visão comercial, os aspectos estratégicos. Este fato deveu-se às preocupações brasileiras com as atividades alemãs no Atlântico Sul, com a proximidade entre o Noroeste africano e o saliente nordestino e com uma possível participação de tropas brasileiras nos campos de batalha da África. Logo após a vitória aliada, as necessidades militares perderam prioridade (BRASIL, H., 2016). Apesar disso, o continente manteve sua relevância para as RI do Brasil, tendo em vista a intenção brasileira em aumentar sua influência regional ao final da II GM. Além de os africanos voltarem a ser vistos como possíveis concorrentes para as *commodities* do Brasil, despertava interesse do governo brasileiro o inadiável processo de descolonização africana. A preocupação brasileira centrava-se na posição que o Brasil ocuparia no citado processo de descolonização e as vantagens que poderiam ser auferidas de tal posicionamento (SARAIVA, 2010).

Cabe ressaltar que os interesses brasileiros na África transformaram-se em política de Estado apenas no início da década de 1960, especificamente entre 1961 e 1964, nos governos de Jânio Quadros e João Goulart. No contexto da chamada PEI, já abordada anteriormente, o Brasil estreitou laços com diversos países africanos, por meio do inédito estabelecimento de embaixadas brasileiras na África e do apoio ao processo de independência de novos Estados naquele continente (SARAIVA, 2010). No curto governo de Quadros (1961), reinava uma visão desenvolvimentista, pois havia a percepção de que o Brasil, no contexto de seu processo de industrialização e de crescimento econômico, necessitava da África como mercado consumidor para os produtos manufaturados brasileiros. Para tanto, o Brasil deveria exportar mercadorias primárias para os Estados mais desenvolvidos e, assim, conseguir os recursos necessários para a continuidade de seu desenvolvimento industrial. Dessa forma, os produtos da nova indústria brasileira teriam grande receptividade no mercado africano (VIZENTINI, 2009). Já o governo de Goulart, embora demonstrasse traços de continuidade com a administração anterior, apresentou um enfoque diferente. A preocupação

⁸⁹ Até o fim do século XIX, o objetivo brasileiro prioritário era a consolidação dos limites territoriais nacionais. Assim, as disputas na Bacia do Prata, as históricas relações com as potências europeias e a crescente aproximação com os EUA, um ator que naquele momento já demonstrava a centralidade que viria a ter no SI, dominavam as atividades no campo das RI do Brasil (RODRIGUES, 1966).

maior não estava mais apenas nos aspectos econômicos da relação com a África, pois o governo julgava pouco relevante os valores envolvidos (OLIVEIRA, H., 1987). O objetivo de Goulart era reforçar laços políticos, no contexto de uma cooperação Sul-Sul, de forma a angariar apoio africano às posições brasileiras defendidas em fóruns internacionais, aumentando, assim, as chances de sucesso do Brasil (LEITE, 2011).

A chegada ao governo dos militares marcou um retorno à lógica da bipolaridade reinante na GF. Assim, nos governos de Castello Branco e Costa e Silva, entre 1964 e 1969, as preocupações com a segurança coletiva foram restabelecidas e o conflito Leste-Oeste se sobrepujou à lógica da cooperação Sul-Sul. Nesse contexto, era interesse primordial do Brasil que não houvesse qualquer tipo de expansão comunista na África, especificamente em sua costa atlântica. No entanto, apesar da priorização dos aspectos de segurança, as relações econômicas foram mantidas, tendo havido mesmo um pequeno crescimento nas trocas comerciais realizadas entre o Brasil e a África, em comparação ao período de 1961 a 1964 (OLIVEIRA, H., 1987).

No governo Médici (1965-1985), entre os anos de 1969 e 1974, iniciou-se um processo de reaproximação com a África. O marco dessa nova fase foi uma viagem, em 1972, do ministro das Relações Exteriores do Brasil, Gibson Barbosa (1918-2007), a nove países africanos. Tal viagem ficou conhecida como o “périplo africano” e foi o símbolo da importância que a África estava readquirindo na PEB. Além de buscar mercados naquele continente e demonstrar o relevante papel que a África teria no desenvolvimento brasileiro, a visita demonstrava também a busca do Brasil por maior influência no SI, com marcante independência em relação aos EUA. Tal política teve continuidade na administração Geisel, entre os anos de 1974 e 1979. Cabe ressaltar que a cooperação com alguns Estados socialistas e a oposição brasileira aos interesses colonialistas portugueses na região, como por exemplo por meio do reconhecimento da independência de Angola em 1975, também foram indicadores dessa nova aproximação (BRASIL, H., 2016).

Tal política teve prosseguimento no governo Figueiredo, entre os anos de 1979 e 1985. A importância das relações com a África foi mantida e a nova administração acrescentou, pela primeira vez, um olhar prioritário para os Estados lusófonos. Adita-se a inédita atitude de Figueiredo em visitar a África em 1983, tornando-se o primeiro presidente brasileiro a ser recebido oficialmente por países africanos. Como exemplo de resultados práticos da política de reaproximação, iniciada por Médici, as exportações brasileiras para a África — em relação ao quantitativo total exportado pelo Brasil — passaram de 1,05% em 1969 para 9,3% em 1984 (SARAIVA, 2010; BRASIL, H., 2016, p. 54-55). Em resumo, o

estreitamento de laços com a África no período de 1969 a 1985 estava baseado em interesses estratégicos brasileiros: o projeto desenvolvimentista dos governos militares e a necessidade da busca por mercados consumidores, a aproximação com a comunidade lusófona africana, a importância do comércio do petróleo com aquele continente e uma visão estratégica para a segurança do Atlântico Sul (SARAIVA, 2010).

Embora as linhas gerais do relacionamento Brasil-África tenham sido mantidas a partir de 1985 com José Sarney, dois fatores contribuíram significativamente para a perda de prioridade do continente africano para a PEB. Inicialmente, o cenário internacional permeado por crises financeiras que afetaram o Brasil e a África e, no ambiente interno brasileiro, a luta contra crises econômicas que se sucediam no Brasil. Além disso, a década de 1980 foi marcada por um forte processo de ajustes nas rivalidades históricas na América do Sul e a consequente integração dos Estados nessa região. No entanto, podem ser destacadas duas iniciativas de Sarney que tiveram impactos nas relações do Brasil com a África: a proposição apresentada para a criação da Zona de Paz e Cooperação no Atlântico Sul (ZOPACAS), efetivada em 1986⁹⁰, e a celebração, em 1989, de inédito encontro de presidentes e primeiros-ministros de países de Língua Portuguesa, passo inicial para a posterior criação da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP)⁹¹.

Na mesma linha do governo anterior, as administrações de Fernando Collor de Mello e Itamar Franco, entre os anos de 1990 e 1994, concederam baixa prioridade às relações com África. Com o propósito de buscar melhores condições para o desenvolvimento nacional, Collor procurou estreitar os laços do Brasil com os países desenvolvidos, deixando o continente africano em segundo plano. Além disso, a grave crise econômica que se abateu sobre a África no início dos anos 1990 reduziu a importância dos países africanos em termos do comércio mundial. Em relação ao Brasil, as trocas comerciais voltaram aos níveis observados na década de 1960, consideravelmente menores do que aqueles obtidos em meados da década de 1980, quando as exportações brasileiras para a África atingiram um pico histórico (SARAIVA, 2010).

Essa retração do relacionamento com a África permaneceu no governo de Fernando Henrique Cardoso⁹², entre os anos de 1995 e 2002. Isto se deu, basicamente devido a três fatores distintos. O primeiro foi a priorização dada pelo governo brasileiro às relações

⁹⁰ Disponível em: < <https://www.gov.br/defesa/pt-br/assuntos/relacoes-internacionais/foruns-internacionais-1/zopacas>>. Acesso em: 17 jul. 2020.

⁹¹ Disponível em: < <https://www.cplp.org/id-2752.aspx>>. Acesso em: 17 jul. 2020.

⁹² Apenas iniciativas pontuais se concretizaram nesse período, como a constituição da CPLP, que teve seus passos iniciais dados por Sarney (1989), e a aproximação entre o MERCOSUL e a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (MOURÃO; CARDOSO; OLIVEIRA, H., 2006, p. 223-224).

com os EUA e com a Europa, e também à busca de melhores relações com a Ásia. Em segundo lugar, o desenvolvimento exitoso do MERCOSUL tornou a América do Sul alvo prioritário dos interesses do empresariado nacional. Finalmente, o governo relegou a segundo plano iniciativas no âmbito da ZOPACAS, por conta da conjuntura internacional pacífica após o fim da GF. Tais fatores, atuando conjuntamente, levaram a um certo afastamento dos interesses brasileiros da África (PIMENTEL, 2000).

Assim, desde a II GM até o início dos anos 2000, pode-se afirmar que, em maior ou menor grau, a África foi alvo dos interesses brasileiros. Fatores internos — transição de regimes e dificuldades econômicas — e condições externas, como as necessidades de segurança impostas pela GF ou as graves crises econômicas internacionais, ditaram os momentos de maior ou menor aproximação.

Tal situação se modificou a partir de 2003, com o início do governo de Lula da Silva, quando a África saiu de uma posição secundária para ser uma das prioridades da PEB (OLIVEIRA, G., 2015; OLIVEIRA J., 2015). O Brasil deu início a uma aproximação multidimensional com a África, não apenas aprofundando políticas de administrações anteriores, mas também com atitudes inovadoras⁹³. Fato marcante dessa nova postura foi a realização do Fórum Brasil-África: Política, Cooperação e Comércio, em maio de 2003, ou seja, logo nos primeiros meses de governo⁹⁴. Tratava-se de passo importante para o redimensionamento das relações entre o Brasil e África ou, nas palavras de Celso Amorim, ministro das Relações Exteriores de 2003 a 2010, para o “renascimento africano” na PEB⁹⁵. Um indicador desse renascimento foi a abertura de dezenove novos postos diplomáticos na África durante a gestão de Lula da Silva (BRASIL H., 2016, p. 88). Essa retomada diplomática teve consequências práticas. Como exemplo, a área comercial experimentou um aumento significativo nas trocas entre o Brasil e a África, tendo os valores comercializados sido quase que quintuplicados, saltando de US\$ 5 bilhões, no início do governo, para US\$ 26 bilhões em 2008, ano em que o mundo foi afetado por uma grave crise financeira. Além disso,

⁹³ O governo Lula acrescentou uma visão de que o Brasil possuía uma dívida moral e histórica com os africanos e que, por isso, as relações não poderiam se basear apenas em uma abordagem simplesmente pragmática (SARAIVA, 2010). Tal visão guiou principalmente os esforços de cooperação técnica de instituições brasileiras como a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA) e o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), além do perdão da dívida que diversos Estados africanos tinham com o Brasil (BRASIL, H., 2016, p. 77-78).

⁹⁴ Sinalização inequívoca da prioridade que as relações com o continente africano readquiriram na PEB, o fórum foi planejado para facilitar o aprofundamento das relações Brasil-África, com foco específico em ações políticas e nas questões sociais; na economia e no comércio; e na área de educação e cultura. Participaram do evento diplomatas, empresários e acadêmicos brasileiros e africanos. Disponível em: < <http://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2003-05-21/celso-amorim-participa-de-forum-brasil-africa-em-fortaleza>>. Acesso em: 18 jul. 2020.

⁹⁵ Disponível em: < <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz2505200308.htm>>. Acesso em: 18 jul. 2020.

foram retomadas iniciativas, como por exemplo, no âmbito da CPLP⁹⁶ e da ZOPACAS^{97 98} (OLIVEIRA G., 2015).

Nessa reaproximação, contribuiu especialmente o crescimento da relevância, ou a percepção pela classe política acerca dessa relevância, do Atlântico Sul para o Brasil. Embora de importância histórica para o país, até o fim da GF, as preocupações estratégicas brasileiras estavam voltadas para a rivalidade com a Argentina e para a defesa da Amazônia, em face do reconhecido interesse internacional naquela região. Assim, o processo iniciado em 2003 teve continuidade durante a segunda metade da década de 2000, reforçado a partir de 2008, em face de motivações políticas e econômicas. Do ponto de vista político, o desejo brasileiro de ascender ao CSONU transformou o apoio africano como algo essencial. Além disso, com a crise financeira global iniciada naquele ano de 2008, as dificuldades vivenciadas pelo primeiro mundo fizeram com que o Brasil se voltasse para países em desenvolvimento, em especial para a África, em busca de um aprofundamento de suas relações econômicas. Ainda dentro do campo econômico, os recursos naturais no Atlântico Sul cresceram de importância para o Brasil, com as descobertas de amplas reservas de hidrocarbonetos no litoral brasileiro na camada do pré-sal (ABDENUR; SOUZA NETO, 2014).

Assim, não foram apenas as áreas econômica e social que tiveram prioridade nessa nova investida do Brasil na cooperação Sul-Sul. Houve, também, marcantes avanços na área de Defesa. Ressaltam-se ações na área de capacitação militar prestadas pelo Brasil a militares africanos, além de acordos de cooperação em Defesa com África do Sul, Angola, Cabo Verde, Guiné Equatorial, Moçambique, Namíbia, Nigéria e Senegal. Tais acordos, com variados parceiros, demonstram claramente a interlocução entre as políticas externa e de defesa nacionais. Traduziam, portanto, a posição do governo brasileiro de buscar cada vez maior relevância no SI, por meio ações multilaterais (ABDENUR; SOUZA NETO, 2014).

O governo de Dilma Rousseff, em face de pertencer ao mesmo espectro político que o governo anterior, manteve a política de aproximação com a África. Pode-se dizer que houve continuidade nas ações iniciadas em 2003, em todas as áreas de cooperação⁹⁹, assim

⁹⁶ Cita-se como exemplo a criação da Comissão de Implantação da Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB). Tal iniciativa culminou com o estabelecimento da UNILAB no Brasil em 2011 (OLIVEIRA G., 2015).

⁹⁷ A ZOPACAS foi retirada do ostracismo em 2007, por conta de uma iniciativa de Angola — apoiada pelo Brasil — para uma reunião dos Estados membros em Luanda (OLIVEIRA G., 2015).

⁹⁸ Destaca-se também a criação, em 2006, da Cúpula América do Sul-África, com o propósito de aumentar a integração Sul-Sul. A ideia surgiu em 2005, quando “o então presidente nigeriano, Olusegun Obasanjo, manifestou interesse no estabelecimento de um mecanismo capaz de aproximar os países africanos do Brasil” (OLIVEIRA G., 2015, p. 33).

⁹⁹ Deve ser destacado, nesse mister, o papel da Agência Brasileira de Cooperação do Ministério das Relações Exteriores (ABC-MRE), financiando vários projetos de cooperação entre o Brasil e a África. Criada em 1987, é atribuição da ABC-MRE planejar e coordenar a execução das atividades de cooperação entre o Brasil e países em desenvolvimento,

como na área de Defesa¹⁰⁰. Destaca-se a criação, em seu governo, do “Grupo África”, composto de representantes de diversos ministérios e personalidades do empresariado nacional¹⁰¹. No entanto, as crises política e econômica que se abateram sobre o Brasil a partir de 2013, e que culminaram no impedimento da Presidente Dilma em 2016¹⁰², associadas ao cenário internacional hostil, com os efeitos da primavera árabe se espalhando para o continente africano, determinaram um ajuste para um patamar menor, nos níveis de colaboração entre o Brasil e a África (OLIVEIRA G.; MALLMANN, 2019).

Michel Temer, que concluiu o mandato de Dilma Rousseff, a partir 2016 até 2018, teve seu governo marcado por dificuldades políticas internas e pela tentativa de iniciar um processo de reconstrução da economia nacional, fortemente afetada pelo cenário internacional adverso. Em relação à África, houve uma mudança de postura. O foco direcionou-se às relações comerciais. Por um lado, os projetos de cooperação e de aproximação política foram reduzidos. No entanto, em outra vertente, houve sensível aumento no volume total de comércio (OLIVEIRA G.; MALLMANN, 2019). Essa mudança de orientação fica evidente nas palavras do chanceler José Serra, quando, em 2016, externou que “ao contrário do que se procurou difundir entre nós, a África moderna não pede compaixão, mas espera um efetivo intercâmbio econômico, tecnológico e de investimentos”¹⁰³.

Resta demonstrado, portanto, que, desde o lançamento da PEI no início da década de 1960, a África foi relevante para o Brasil. Mesmo que com alguns períodos de breves afastamentos, motivados pela conjuntura internacional, pode-se afirmar que sempre houve uma política de Estado, e não de governo apenas, para a África. Verifica-se também que é possível agrupar os interesses brasileiros no continente africano em três grandes blocos, quais sejam, os interesses econômicos, políticos e os de defesa.

Tais interesses fazem-se presentes, de forma inter-relacionada, no GG. Tal região, de especificidades marcantes, pode ser considerada como síntese dos interesses estratégicos brasileiros na África, tendo em vista concentrar na sua dinâmica aspectos políticos, econômicos e de defesa. Esses aspectos balizam o avanço dos interesses brasileiros no

conduzidas no Brasil ou no exterior. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/>. Acesso em: 24 jul. 2020.

¹⁰⁰ Ressalta-se que Celso Amorim, ministro das Relações Exteriores de Lula, foi ministro da Defesa de Dilma, entre os anos de 2011 e 2015.

¹⁰¹ O propósito deste grupo era o de coordenar as ações do setor público e das empresas privadas brasileiras na África. Dessa forma, objetivava-se estabelecer um plano geral para a encaminhamento dos interesses brasileiros no continente africano (OLIVEIRA G., 2015).

¹⁰² Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/28/impeachment-de-dilma-rousseff-marca-ano-de-2016-no-congresso-e-no-brasil>. Acesso em: 21 jul. 2020.

¹⁰³ Palavras proferidas pelo ministro das Relações Exteriores José Serra em maio de 2016. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministrodas-relacoes-exteriores-discursos/14038-discurso-do-ministro-jose-serra-por-ocasiaoda-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exterioresbrasil-18-de-maio-de-2016>. Acesso em 21 jul. 2020.

continente africano, desde o início da década de 1960, conforme analisado anteriormente.

Nesse contexto é que devem ser considerados os interesses brasileiros na região. Do ponto de vista político, faz-se fundamental para o Brasil inserir-se, como ator relevante, neste intrincado jogo de interesses da região. Inicialmente, porque trata-se o GG de área localizada no EEB, onde o a influência do Brasil deve ser efetiva. É do interesse brasileiro a participação nos temas de segurança afetos à costa ocidental africana de forma a manter a estabilidade nesse entorno.

Ainda nesse diapasão, é relevante para o Brasil a manutenção de um “cinturão de boa vontade”¹⁰⁴ e segurança ao seu redor, e com a menor ação possível de atores extrarregionais, mantendo a característica pacífica da região. No mesmo sentido, torna-se também oportuno para o Brasil a possibilidade do fortalecimento e aumento da relevância da ZOPACAS. Além disso, a demonstração da capacidade de cooperar e auxiliar seus parceiros no GG em busca da manutenção da estabilidade regional, contribuirá especificamente para a afirmação do Brasil como potência regional. Da mesma forma, a capacidade de contribuir para a proteção das LCM que cruzam o GG é outra demonstração de credibilidade do Poder Nacional brasileiro.

Em termos econômicos, em face da capacidade petrolífera atual e das reservas já confirmadas na região, especificamente em Angola e na Nigéria (ONUOHA, 2010), é mandatório que o Brasil esteja presente no trato de qualquer tema de segurança na área. Independentemente da flutuação dos números relativos à importação e à exportação de petróleo, entre o Brasil e os países do GG, a continuidade da atividade econômica petrolífera na região é de interesse brasileiro¹⁰⁵. Sendo o preço do petróleo regulado internacionalmente, quaisquer alterações significativas podem afetar o valor de cada barril negociado, interferindo diretamente na economia nacional.

Na questão da segurança, cabe mencionar os aspectos relativos à criminalidade. Uma resposta internacional coordenada e persistente reduziu os níveis das ações de Pirataria no Golfo de Áden, no leste africano. É razoável supor que ação semelhante levada a cabo no GG, se também prolongada e bem executada, terá resultado semelhante. No entanto, pode-se inferir que há riscos de que ações de Pirataria e de roubo armado no mar, hoje em curso no GG podem vir a ter como alvo as LCM que cruzam as águas jurisdicionais brasileiras

¹⁰⁴ Termo cunhado por Celso Amorim, ministro da Defesa do Brasil entre 2011 e 2015.

¹⁰⁵ As importações brasileiras têm apresentado uma leve queda nos últimos anos, mas o Brasil continua dependente de petróleo externo por conta das diferentes qualidades do produto necessárias para o refino no Brasil. Disponível em: <<https://www.ibp.org.br/observatorio-do-setor/snapshots/producao-importacao-e-exportacao-de-petroleo/>>. Acesso em: 27 jul. 2020.

(AJB)¹⁰⁶. Assim, também sob essa prisma, é importante o Brasil fazer-se presente, de maneira constante e coordenada no GG, de forma a acompanhar o desenvolvimento e o progresso das ações levadas a cabo na região. Dessa forma, além de adquirir expertise, poderá tomar medidas que minimizem os riscos de que tais ações criminosas transbordem e cheguem à costa do Brasil.

Adita-se, também, ser do interesse brasileiro, por meio do exercício de seu *soft power*, aumentar sua influência no GG. Após exitosos treze anos no Haiti¹⁰⁷ e já passados quase dez anos no Líbano¹⁰⁸, valiosas lições foram aprendidas pelo Brasil acerca da atuação em cenários de crise, sem necessariamente recorrer ao uso da força. Como já abordado anteriormente, o uso do poder de convencimento e atração sempre foi marca indelével da diplomacia brasileira na busca de maior poder de representação no SI. Sabe-se também dos laços históricos e até de admiração que unem a África ao Brasil. Assim, em face do cenário que se apresenta no GG, quanto à criminalidade e aos baixos patamares de desenvolvimento econômico e social, a região torna-se terreno fértil para uma maior inserção brasileira.

5.2 A importância do Golfo da Guiné para os EUA

Há muitas discussões sobre as razões que levaram a um aumento de presença norte-americana na África, principalmente a partir do início do século XXI. Apesar de não serem claros mesmo para grande parte da sociedade norte-americana, há diversos interesses do *hegemon* que justificam a continuidade — e até mesmo o incremento das ações dos EUA — no continente africano (BOLDUC, 2018). Inicialmente, devem ser destacadas as ameaças transnacionais, que podem advir do terrorismo, das pandemias, do tráfico de pessoas, armas e drogas, ou da Pirataria e do roubo armado no mar. Agindo em conjunto, podem ser consequência de Estados falidos ou, no mesmo sentido, podem contribuir para o enfraquecimento de Estados institucionalmente fracos. A realidade política destes Estados,

¹⁰⁶ Definidas pela MB como sendo “as águas interiores e os espaços marítimos, nos quais o Brasil exerce jurisdição, em algum grau, sobre atividades, pessoas, instalações, embarcações e recursos naturais vivos e não vivos, encontrados na massa líquida, no leito ou no subsolo marinho, para os fins de controle e fiscalização, dentro dos limites da legislação internacional e nacional. Esses espaços marítimos compreendem a faixa de duzentas milhas marítimas contadas a partir das linhas de base, acrescida das águas sobrejacentes à extensão da Plataforma Continental além das duzentas milhas marítimas, onde ela ocorrer”. Disponível em: <https://www.marinha.mil.br/dpc/sites/www.marinha.mil.br/dpc/files/NORMAM-04_DPCRev1.Mod9__0.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2020.

¹⁰⁷ Entre os anos de 2004 e 2017 o Brasil liderou, com sucesso reconhecido internacionalmente, a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH). Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/cgcfm/minustah>>. Acesso em: 19 jul. 2020.

¹⁰⁸ A Força-Tarefa Marítima (FTM) da Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL) foi criada em 2006 e, desde 2011, conta com a participação da MB. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/cgcfm/unifil>>. Acesso em: 19 jul. 2020.

associadas à pobreza e às dificuldades sociais encontradas na África, servem de potenciais focos de instabilidade que ameaçam diretamente os interesses dos EUA (HARRIS, 2017).

Não se pode deixar de mencionar os interesses econômicos que, desde Hamilton, são um dos principais focos da atividade internacional dos EUA. Seja pela importância de posicionar-se em um mercado emergente como a África ou pela necessidade de acessar os recursos naturais lá existentes, faz-se mandatória a presença dos EUA no continente africano. A continuidade da pujança da economia norte-americana dependerá no futuro dos mercados consumidores africanos. Pesquisas dão conta de que até a metade deste século, 25% da população mundial viverá na África. Trata-se de relevante número de potenciais consumidores dos produtos industrializados dos EUA (HARRIS, 2017; ONUOHA, 2010).

Em relação aos recursos naturais, cabe uma observação. É fato que os EUA diminuíram sua dependência do petróleo africano, por conta da descoberta de reservas domésticas de petróleo e do início da produção nacional a partir do xisto. No entanto, continua sendo relevante para os interesses norte-americanos a manutenção do fluxo do mercado de petróleo e do gás natural da África, não só para os EUA, mas para seus aliados na Europa e na Ásia. Além disso, assim como ocorre com o Brasil, quaisquer variações positivas no preço do petróleo, que é regulado internacionalmente, trazem indesejáveis efeitos domésticos. Além do petróleo, há outros recursos naturais fornecidos por países africanos que são considerados estratégicos para a segurança nacional dos EUA. São cerca de dezenove itens em relação aos quais existe dependência dos EUA para com a África. Há materiais usados na produção de mísseis balísticos, de aeronaves e de veículos automotivos. Destaca-se também o fato de que há países africanos demonstrando interesse em desenvolver plantas nucleares para produção de energia elétrica, sendo que China e Rússia já manifestaram-se no sentido de auxiliá-los nesse intento. Trata-se, portanto, de relevante razão para que os EUA se façam cada vez mais presentes na região (BOLDUC, 2018; HARRIS, 2017; ONUOHA, 2010).

Outro fator determinante para os interesses dos EUA na África é a manutenção da ordem mundial sob a influência norte-americana. Assim, auxiliar o desenvolvimento africano reforça a liderança americana e traz apoio às posições dos EUA nos fóruns internacionais. Vale ressaltar que os Estados africanos representam cerca de 25% dos países componentes da ONU, podendo ser um apoio — ou um entrave — relevante aos interesses norte-americanos no cenário internacional. Nesse mesmo sentido, o apoio africano pode ser decisivo para a eficácia das sanções que os EUA impõem a seus adversários. Da mesma forma, os laços históricos que Estados do leste africano mantém com Estados do Golfo Pérsico podem ser

extremamente úteis aos interesses americanos no Oriente Médio (HARRIS, 2017).

Cabe destacar que, para os EUA, é relevante a política de exportar seus valores, sentimento idealista latente nos norte-americanos; o seu Destino Manifesto. Assim, ambientes democráticos, com boa governança e estabilidade, são ideais, na visão dos EUA, externada em discursos e documentos oficiais¹⁰⁹, para o desenvolvimento das sociedades e para a expansão comercial dos interesses norte-americanos. Além disso, ainda sob o prisma dos EUA, há um benefício mútuo no desenvolvimento dos Estados africanos. Ao mesmo tempo em que tais Estados evoluem nos campos político, social e econômico, cresceria a estabilidade regional, o que seria benéfico para os interesses dos EUA (BOLDUC, 2018; HARRIS, 2017).

Finalmente, há um foco de interesse marcante e que, no momento, assume uma posição de maior relevância entre todos aqueles acima listados. Trata-se da disputa geopolítica com outros atores importantes do SI que vêm aumentando sua influência na África. O primeiro e mais importante é, sem dúvida, a China. No entanto, Estados como Rússia e Irã também têm estreitado seu relacionamento com as Estados africanos. Dessa forma, qualquer redução da presença norte-americana significará não só a perda da influência na região, mas também o crescimento de um adversário. O caso da China tem maior importância para os EUA, por conta da agressiva onda de investimentos chineses no continente africano. Apenas na década de 2000, foram cerca US\$ 75 bilhões de investimentos em diversos projetos de desenvolvimento. Em tese, já que a intenção dos EUA também é auxiliar na melhoria das condições sociais e econômicas da região, um investimento dessa monta fortaleceria os interesses norte-americanos. Entretanto, na prática, se dá exatamente o contrário.

Primeiro porque a China não segue as regras democráticas e jurídicas que instituições financeiras dos EUA e da Europa observam para conceder empréstimos e financiamentos. Este tipo de conduta pode facilitar casos de corrupção e dificultar o desenvolvimento institucional. Em segundo lugar, altos patamares de investimento tendem a ajudar na moldagem de uma boa imagem chinesa no povo africano, o que facilita o *soft power* do gigante asiático, em detrimento da influência dos EUA. Finalmente, a China vem expandido sua presença militar na região. Em 2017, foi inaugurada a primeira base militar chinesa na África, localizada em Djibouti, no leste africano. Oficialmente, a base serve de apoio para as operações das forças chinesas na região, principalmente nas ações contra a Pirataria no Golfo de Aden. Na realidade, no entanto, trata-se do primeiro movimento chinês

¹⁰⁹ Faz-se essa ressalva pois, na prática, desde que seja de seu interesse, os EUA apoiam regimes autoritários, como ocorreu no caso do Iraque de Saddam Hussein (1937-2006) na década de 1980 e como se passa, historicamente, com a Arábia Saudita. Disponível em: < <https://foreignpolicy.com/2019/04/26/loving-dictators-is-as-american-as-apple-pie/>>. Acesso em: 28 jul. 2020.

para uma expansão militar na região. Em complemento, a China é um importante exportador de armas para a região, além de ter elevado sua participação em operações de paz da ONU, em sua maioria no continente africano. Certamente, do ponto de vista norte-americano, faz-se mandatório conter o aumento de influência de outras potências, mas principalmente da China, no continente africano em geral, no GG em particular (BOLDUC, 2018; HARRIS, 2017; ONUOHA, 2010; OSARETIN, 2011).

Assim como no caso brasileiro, para os EUA o GG pode ser considerado uma região síntese de seus interesses na África. Formado por Estados com instituições fracas, grande circulação ilícita de drogas e armas, roubo armado de petróleo, Pirataria, o GG possui os recursos naturais que são alvo dos EUA, dos seus aliados e de seus adversários. Dentre esses recursos naturais, como já abordado anteriormente, destacam-se os hidrocarbonetos.

Depois dos eventos de 11 de setembro de 2001, os EUA buscaram diversificar suas fontes de importação de petróleo. Por conta de suas potencialidades, é considerado por alguns estudiosos como um possível “Golfo Pérsico Africano” (GONZÁLEZ, 2016). Diversas empresas norte-americanas como *ExxonMobil*, a *ChevronTexaco* e a *Amerada Hess* aumentaram significativamente seus investimentos na região, tendo inclusive contribuído para a construção de oleodutos do Chade para o GG (ONUOHA, 2010). Tal crescimento de importância do GG para os EUA pode ser resumido em uma apresentação realizada no subcomitê de política econômica internacional do Senado norte-americano, em julho de 2004, quando o Senador Chuck Hagel, *chairman* deste subcomitê, é assertivo ao dizer que

esta região crescerá em termos de importância estratégica para os interesses de segurança energética dos EUA. O Golfo da Guiné apresenta várias vantagens estratégicas para os EUA no tocante à posição geográfica, acesso aos mercados e a qualidade de seu petróleo cru. Até 2020 espera-se que os EUA importem do Golfo da Guiné até 25% de suas necessidades de petróleo cru. Como a região cresce de importância estratégica, isto requererá maior atenção dos EUA [...] para que os interesses nacionais sejam atingidos. Esta política deverá garantir o acesso às fontes de recursos naturais e criar condições de levar estabilidade política e econômica para a região. Apesar de possuírem significantes reservas de petróleo e gás natural, as nações do Oeste africano continuam sua luta contra a pobreza endêmica, corrupção e disputas étnicas¹¹⁰ (HAGEL, 2004, p. 1, tradução nossa).

¹¹⁰“The Gulf of Guinea has several strategic advantages for the United States in terms of geography, market access, conditions, and the quality of its crude oil. By 2020 the United States is expected to import almost 25 percent of its crude oil needs from this region. As the Gulf of Guinea grows in strategic importance, it will require even greater attention by the U.S. and its allies. Nigeria, Angola, Equatorial Guinea, Sao Tome, Chad, and Cameroon are among the countries in the region with significant oil and natural gas stakes and will require an intensified focus by U.S. policymakers to ensure that our national security interests are met. This policy must seek to maintain reliable access to energy sources while working to create conditions that bring political and economic stability to the region. Although possessing significant oil and natural gas reserves, West African nations continue to struggle with endemic poverty, corruption, and ethnic strife”. Disponível em: <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-108shrg97231/html/CHRG-108shrg97231.htm>>. Acesso em: 11 jul. 2020.

Assim, teve início uma abordagem multidimensional e integrada do governo americano na região, em todas as suas expressões de poder, quais sejam, a diplomática, a informacional, a militar e a econômica. Nesse contexto, surge o *US Africa Command* (AFRICOM), Comando Combatente Geográfico (GCC)¹¹¹ que atua como a principal ferramenta de engajamento e proteção dos interesses dos EUA na região. Criado pelo presidente George W. Bush, em 2007, e tornado operacional em 2008, o AFRICOM¹¹² provocou desconfianças nos Estados africanos. Apesar de os EUA reiterarem que o comando trabalharia por meio do desenvolvimento de capacidades das FA locais e da realização de assistência humanitária e de projetos de desenvolvimento social e econômico, a iniciativa norte-americana não foi bem vista. Como exemplo, pode-se citar o fato de que era intenção dos EUA instalar o AFRICOM em território africano, especificamente na Nigéria, por ser dos Estados mais relevantes em termos de recursos naturais e de população. No entanto, as potências africanas se opuseram e a sede do novo comando foi posicionada na Alemanha, onde permanece até hoje (ONUOHA, 2010).

Ciente de tais dificuldades, os EUA adotaram uma postura que sempre foi pautada pela cooperação com os parceiros regionais e não pela imposição de pautas. Tratou-se sempre, portanto, do emprego de uma diplomacia militar em lugar de ações advindas da diplomacia coercitiva. A intenção era incrementar o engajamento na região por meio de ações diplomáticas, econômicas e sociais, sendo as FA apenas instrumentos para o atingimento de tais objetivos.

Esse posicionamento habilmente empregado pelos EUA contribuiu para que fossem vencidas algumas das resistências dos países africanos em relação ao AFRICOM. Assim, com o propósito de mostrar que não estavam no continente africano, por exemplo, apenas para barrar a influência chinesa ou pelos recursos naturais do GG, o AFRICOM tem desenvolvido uma série de ações de construção de capacidades, não só das FA e das Forças de Segurança dos países da região, mas também do pessoal envolvido em ações humanitárias e de defesa civil (ONUOHA, 2010). Tão importante quanto as ações em si, é a forma como o AFRICOM as desenvolve. Há o cuidado de que o planejamento e a execução de toda a

¹¹¹ Os EUA possuem onze *Geographic Combatant Commands* que têm como propósito principal o emprego conjunto dos recursos das FA norte-americanas. Atualmente, há sete que possuem suas responsabilidades definidas por áreas geográficas (*US Africa Command*, *US Central Command*, *US European Command*, *US Indo-Pacific Command*, *US Northern Command*, *US Southern Command* e *US Space Command*) e quatro que possuem atribuições funcionais (*US Cyber Command*, *US Special Operations Command*, *US Strategic Command* e *US Transportation Command*). Disponível em: < <https://www.defense.gov/Our-Story/Combatant-Commands/>>. Acesso em: 22 jul. 2020.

¹¹² Subordinam-se ao AFRICOM componentes das FA norte-americanas e uma Força Tarefa Multinacional, quais sejam: *US Army Africa*, *US Air Forces Africa*, o *US Marine Corps Forces Africa*, *US Naval Forces Africa*, *US Special Operations Command Africa* e *Combined Joint Task Force – Horn of Africa*. Disponível em: < <https://www.africom.mil/about-the-command/our-team>>. Acesso em: 23 jul. 2020.

estratégia norte-americana seja feita em conjunto com as organizações políticas regionais, como a UA, a CEEAC, CEEAO e a CGG (BROWN, 2013). Ou seja, a penetração dos EUA, conforme definição de Buzan e Wæver (2007), no que pode ser considerado um sub-complexo regional de segurança da região, se consubstancia de forma suave. Os norte-americanos procuram avançar seus interesses sem causar desconfortos aos Estados africanos.

Cabe ressaltar a sistemática que rege as ações do AFRICOM no GG. Os objetivos são traçados no nível político, de acordo com um planejamento conduzido pelo Conselho de Segurança Nacional dos EUA (NSC)¹¹³. A partir desses objetivos, são determinadas tarefas ao Departamento de Estado que, em coordenação, com o Departamento de Defesa, inicia o planejamento para que as ações estratégicas sejam executadas. Tais ações, que não se resumem a ações militares, são levadas a cabo pelas FA (BOLDUC, 2018). O AFRICOM possui uma gama de atividades de cooperação com os países africanos, como a *Africa Partnership Station* (APS) e o programa *Africa Maritime Law Enforcement Partnership* (AMLEP). No âmbito da APS e da AMLEP, são realizados diversos exercícios multinacionais, como a *Obangame Express* e a *Shared Accord*.¹¹⁴

Ressalta-se que as atividades do AFRICOM, em geral, têm em comum uma abordagem cooperativa e não impositiva. Trata-se de exemplo prático do emprego do *soft power* norte-americano, por meio da diplomacia militar, na defesa de seus interesses. Após a experiência no Afeganistão e no Iraque, a partir de 2001 e de 2003, respectivamente, os EUA perceberam que nem sempre o emprego de seus ativos de *hard power* seriam suficientes para alcançar seus objetivos estratégicos.

5.3 Oportunidades para a Marinha do Brasil

A partir da análise apresentada, pode-se concluir, em síntese, que há três grandes focos de convergência entre os interesses nacionais do Brasil e dos EUA na região do GG. Tal convergência exemplifica-se nos campos político, econômico e de segurança. Importante ressaltar que essa sobreposição de interesses deve ser observada individualmente pelo prisma

¹¹³ *National Security Council*.

¹¹⁴ A *Africa Partnership Station* é um programa conduzido pela *US Naval Forces Africa* e com a participação do *US Marine Corps Forces Africa*, em o propósito de capacitar as marinhas dos países da região para melhor cumprirem suas atribuições. A *Africa Maritime Law Enforcement Partnership*, executada pela USN e pela Guarda Costeira dos EUA (USCG), tem o propósito de desenvolver as capacidades dos países africanos para a realização de operações de segurança marítima contra as ações ilícitas perpetradas principalmente no GG. A *Obangame Express* é um exercício conduzido pela *US Naval Forces Africa* e com a participação do *US Marine Corps Forces Africa*, para melhorar a capacitação e a integração entre as marinhas dos países do GG para o combate aos ilícitos cometidos naquela região. O *Shared Accord* é um exercício para desenvolver as capacidades das FA africanas participarem de operações de paz, tanto sob a égide da ONU como da UA. Disponível em: < <https://www.africom.mil/what-we-do> >. Acesso em: 23 jul. 2020.

de ambos os Estados.

Primeiramente, no campo político, verifica-se que o GG insere-se na batalha atualmente travada pelos EUA para a manutenção de sua influência a nível mundial. Assim, é do interesse dos EUA manter sua hegemonia e se contrapor ao aumento da relevância de outros atores na região, principalmente no caso da China. Nesse mesmo sentido, o Brasil também trabalha pelo aumento de sua influência, mas em nível regional. Dessa forma, por meio de um maior envolvimento na região, o Brasil poderá vir a ocupar de fato o papel de líder da região do Atlântico Sul. Faz-se importante ressaltar que, no caso da disputa geopolítica¹¹⁵ entre os EUA e a China, cabe ao Brasil uma posição pragmática, observando seus interesses, tendo em vista a interdependência complexa, conforme conceito descrito de Nye e Keohane, entre as economias brasileira e chinesa (CASTRO, 2016).

Em termos econômicos, Brasil e EUA têm interesses nos recursos naturais existentes na região. Independentemente das necessidades de importações próprias, que variam de acordo com o cenário interno de cada país, é relevante para ambos a defesa das LCM de interesse e o livre acesso principalmente ao petróleo e ao gás natural extraído na região. Reitera-se que variações do preço do barril de petróleo, que é controlado internacionalmente, têm impacto nas economias brasileira e norte-americana, em face da importância de tal *commodity* em ambos os mercados internos. No caso dos EUA, adita-se o fato de que seus principais aliados europeus importam petróleo da região e qualquer dificuldade neste comércio causaria reflexos indesejáveis para os mesmos.

Finalmente, no que tange aos aspectos de segurança, pode-se dizer que, sendo o GG parte integrante do EEB, a estabilidade na região é fundamental para o Brasil. Estabilidade regional significa uma menor necessidade de presença de atores externos no Atlântico Sul. Da mesma forma, um GG mais estável contribuirá para o desenvolvimento econômico e social dos Estados africanos que o compõem – o que é também de interesse do Brasil, tanto nos aspectos relacionados à segurança, quanto naqueles ligados à economia. Releva também destacar o tema da Pirataria e do roubo armado no mar. O crescimento de tais ações, além dos efeitos diretos nas questões econômicas e de segurança, traz para o Brasil especificamente um relevante efeito de segunda ordem: a possibilidade de espalhamento da tais crimes, a Pirataria e o roubo armado no mar, para a costa brasileira. Do ponto de vista

¹¹⁵ As tensões entre os EUA e a China têm aumentado consideravelmente, a partir de uma recente mudança de postura norte-americana em relação aos chineses. Se nas últimas décadas a posição adotada era de tentar limitar politicamente a expansão chinesa, recentemente as manifestações de autoridades dos EUA, como o Secretário de Estado Mike Pompeo, indicam que testemunha-se o início de uma postura de confrontação, inclusive em termos militares. Disponível em: <<https://nationalinterest.org/feature/mike-pompeo-challenges-china%E2%80%99s-governing-regime-165663>>. Acesso em: 24 jul. 2020.

norte-americano, assim como para o Brasil, importam a estabilidade regional e também as condições de segurança. Para os EUA, estabilidade significa manter o *status quo* mundial, o que lhes é altamente favorável. Assim, a manutenção da paz e da segurança no GG faz parte do esforço norte-americano para a manutenção das condições de estabilidade no mundo como um todo. Na área de segurança, além das preocupações com a Pirataria e com o roubo armado no mar, as ações de organizações criminosas transnacionais que empregam a ferramenta do terrorismo têm grande impacto nos EUA. Assim, é necessário para os EUA limitar ao máximo o espaço de atuação de tais organizações, de modo a proteger interesses norte-americanos que, historicamente, têm sido alvo de ações terroristas.

Neste momento, faz-se mister destacar que os focos de convergência acima mencionados encontram respaldo nos documentos de alto nível de defesa de ambos os Estados. No caso brasileiro, a PDN é clara, ao estabelecer, dentre os objetivos nacionais de defesa (OND), três que especificamente se coadunam com os focos de convergência mencionados. São eles os “salvaguardar as pessoas, os bens, os recursos e os interesses nacionais, situados no exterior”, “contribuir para a estabilidade regional e para a paz e a segurança internacionais” e “contribuir para o incremento da projeção do Brasil no concerto das nações e sua inserção em processos decisórios internacionais” (BRASIL, 2016a). Assim, verifica-se que enquadram-se em tais objetivos a defesa dos interesses econômicos do Brasil na África, aí incluídas as LCM que cruzam a região. Da mesma forma, pode-se aduzir que o aumento da influência brasileira no continente africano, por meio da cooperação em termos de segurança e defesa, está alinhada com os OND listados. Isso decorre do fato de que um aumento da presença do Brasil na região trará benefícios diretos em termos de estabilidade no EEB, bem como oportunidades de incremento na participação brasileira em fóruns internacionais e nas decisões afetas aos países da região — contribuição relevante para a elevação do patamar do Brasil no SI.

No caso norte-americano, a NSS nomeia quatro pilares sobre os quais se sustenta a política de defesa dos EUA¹¹⁶. Entre eles cabe destacar os ditames de promover a prosperidade norte-americana, preservar a paz por meio da força e promover a influência dos EUA (EUA, 2017, p. 17-37). Esse documento vai além, ao discorrer sobre o contexto regional africano e estabelecer ações prioritárias para a região. Assim, ao abordar aquele continente, é específico ao citar a importância da África para a economia norte-americana e

¹¹⁶ Em termos de comparação, assemelham-se aos OND da PND do Brasil. Em inglês, são designados como *pillars*. São eles: *Protect the American People, the Homeland, and the American Way of Life; Promote American Prosperity; Preserve Peace Through Strength; e Advance American Influence* (EUA, 2017, p.7-37)

estabelece que os EUA incrementem os laços comerciais com os parceiros africanos. O documento em tela é claro também ao pontuar a crescente presença militar e econômica da China naquele continente e aponta a necessidade de os EUA conterem essa influência por meio de maiores investimentos na região. Com relação à estabilidade regional e à segurança em geral, a NDS é direta em apontar que ambas são do interesse nacional norte-americano e, por isso, devem ser buscadas por meio do apoio aos países da região e das organizações internacionais que atuam na África (EUA, 2017)¹¹⁷.

Nesse contexto, a partir da conclusão de que há convergência de interesses nacionais na região do GG, avalia-se haver uma janela de oportunidade para um aumento da cooperação entre o Brasil e os EUA na região, o que seria benéfico para ambos os Estados. Argumenta-se que o incremento dessa cooperação poderia se dar, especificamente, por meio de uma maior interação, no âmbito do GG, das ações da MB com aquelas levadas a efeito pela USN e pelo USMC.

Assim, em um primeiro momento, considera-se que será relevante para o Brasil contar com um plano integrado de cooperação para a região. Visualiza-se que tal plano obrigatoriamente abarcaria esforços coordenados dos ministérios das Relações Exteriores e da Defesa, a exemplo do que ocorre no caso dos EUA, com os Planos de Campanha dos Teatros de Operações (PCTO)¹¹⁸, levados a efeito pelos diversos GCC, a exemplo do AFRICOM. Por meio desses documentos, é planejada a ação conjunta entre as FA dos EUA e diversas agências do governo norte-americano, como a Agência Norte-americana para o Desenvolvimento Internacional (ANDI)¹¹⁹.

No caso brasileiro, a MB teria papel fundamental em tal planejamento, o que traria benefícios mútuos, ao se pensar no Brasil como um todo e na Marinha em particular. Isto decorre do fato de que, entre as FA brasileiras, é a MB, por natureza, aquela que deve ter maior foco nas atividades no Atlântico Sul¹²⁰. Além disso, o ponto fulcral dos problemas na

¹¹⁷ Nesse mesmo sentido, a *National Defense Strategy* (NDS), ao abordar especificamente o continente africano, é direta ao afirmar a necessidade de os EUA reforçarem as relações com os países africanos, de forma que consigam auxiliar na construção de capacidades locais para o combate às organizações criminosas transnacionais e ao tráfico de armas e pessoas. Deixa claro também a necessidade de que seja limitada a influência de adversários dos norte-americanos no continente africano (EUA, 2018).

¹¹⁸ Os *Theater Campaign Plans* apresentam o planejamento para que sejam atingidos não apenas os objetivos de defesa, mas também aqueles relativos à política externa dos EUA. Tais planos são realizados no contexto da chamada Cooperação em Segurança (*Security Cooperation* — SC) no âmbito de cada GCC que, por sua vez, disponibiliza os meios para que aqueles objetivos sejam alcançados. Sigla em inglês: Disponível em: <https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/jp3_20_20172305.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2020.

¹¹⁹ A *United States Agency for International Development* foi criada em 1961 e tem como propósito liderar as ações dos EUA no campo do desenvolvimento internacional e da ajuda humanitária. Sigla em inglês: USAID. Disponível em: <<https://www.usaid.gov/who-we-are>>. Acesso em: 23 jul. 2020.

¹²⁰ Corroborando este pensamento, a MB solicitou ao MD que a participação no navio brasileiro na FTM da UNIFIL fosse encerrada em dezembro de 2020. Um dos argumentos apresentados foi a intenção de aumentar a presença brasileira em seu entorno estratégico, mais precisamente no GG (BRASIL, 2019).

região do GG localiza-se nas áreas marítimas adjacentes aos respectivos Estados componentes da região. Ressalta-se que a MB pode empregar seus Fuzileiros Navais, tanto em apoio às operações marítimas, como também, por exemplo, nas atividades de cooperação em terra.

Pode-se afirmar que uma ação efetiva da MB, no contexto de um planejamento estratégico em nível governamental, traria relevantes benefícios à Força. Dentre tais benefícios, destaca-se o aumento da credibilidade do Poder naval brasileiro em nível regional, por meio da demonstração da capacidade de atuar em seu entorno estratégico, como por exemplo, em ações contra a Pirataria e na defesa das LCM de interesse nacional. Além disso, um maior engajamento na região proporcionaria grandes oportunidades para o adestramento da Força, além do estreitamento dos laços com as marinhas da região. Adita-se também que é razoável supor que o destaque que tais ações trariam para a Força nos cenários nacional e internacional facilitariam a busca pela melhora dos atuais patamares orçamentários da MB.

Ressalta-se que uma presença mais significativa da MB no GG contribuirá para que o Brasil participe das definições da agenda que será empregada para fazer frente às questões de segurança da região. Dessa forma, com uma ativa participação brasileira, pode ser evitado que os interesses do Brasil no Atlântico Sul sejam contrariados.

Nesse mesmo sentido, argumenta-se que esta presença da MB no GG poderia se dar de maneira cooperativa e integrada aos esforços já realizados pela USN e pelo USMC na região. Tal integração não comportaria nenhum tipo de alinhamento ou subserviência aos interesses norte-americanos. Pelo contrário, seria uma forma de a MB, aproveitando-se da estrutura existente e dos recursos materiais e financeiros proporcionados pelo AFRICOM, potencializar suas atividades na região. Tal raciocínio baseia-se na constatação de que há interesses convergentes entre o Brasil e os EUA no GG e que seria proveitoso para ambos a integração dos esforços na região.

Para os EUA, uma maior participação do Brasil nos esforços já em andamento significaria, no mesmo sentido, uma maior facilidade de relacionamento com os países do GG, por conta do passado e da identidade comum que o Brasil divide com a África em geral. Além disso, uma adesão do Brasil às suas atividades, e que fosse perceptível para outros atores do SI, demonstraria para seus adversários, no nível global, que os EUA ainda possuem relevante influência na região. Outro aspecto que também seria de interesse dos EUA, é que uma maior participação brasileira significaria para os norte-americanos uma redução de seus encargos na região. Da mesma forma, o Brasil, sempre mantendo sua independência e atuando apenas onde se fizerem presentes seus interesses e com a prioridade que desejar, teria benefícios consideráveis, assim como os EUA.

Cabe ressaltar que a MB vem aumentando sua visibilidade no GG, tanto em termos de contribuição para a segurança marítima, como na participação em exercícios e no auxílio ao treinamento de pessoal. No tocante à segurança marítima, destaca-se a participação de um Oficial da MB no Centro Inter-regional de Coordenação (CIC), localizado em Yaoundé, na República dos Camarões e cuja função principal é coordenar a atuação dos Estados do GG no combate a toda gama de ilícitos cometidos na região

Vale destacar a importância da presença da MB no CIC, tendo em vista o papel central que tal centro desempenha na arquitetura de segurança¹²¹ do GG (FIG. 2). O aumento constante dos ilícitos na região do GG e baixa capacidade de os Estados costeiros lidarem com tal problema fizeram com tais Estados levassem a situação à comunidade internacional, solicitando apoio ao CSONU. Em consequência, foram expedidas as resoluções 2018/UNSC e 2039/UNSC, nos anos de 2011 e 2012, respectivamente. Em síntese, tais resoluções versavam sobre a necessidade da realização de patrulhas marítimas na região e premência de que os Estados da região criassem estratégias coordenadas para o compartilhamento de informações e para o combate às ameaças no GG. Assim, em 2013, membros da CEEAC, da CGG e da CEDEAO, resolveram criar o CIC (sigla em inglês de *Interregional Coordination Centre*: ICC), para realizar a interface entre as organizações políticas citadas e as ações efetivas no campo operacional. O CIC possui ligações com diversas organizações marítimas regionais e nacionais. Em sua estrutura, possui dois Centros Regionais de Segurança Marítima na África Ocidental e na África Central, localizados na Costa do Marfim (CRESMAO) e no Congo (CRESMAC), respectivamente; cinco centros que coordenam zonas de atuação onde os Estados são agrupados (MMCC), localizados em Benin, Gana, Cabo Verde, Angola e Camarões; e os centros de operações marítima (MOC) de cada Estado¹²².

Em termos de exercícios, a MB vem participando desde 2012 da *Obangame Express*, inicialmente com observadores e oficiais de Estado-Maior e, a desde 2014, com meios navais¹²³. Ainda em termos de exercícios navais, a MB participou pela primeira vez, em

¹²¹ Nesta arquitetura de segurança, avulta de importância o Código de Conduta de Yaoundé (CCY). Criado pela CEEAC, pela CEDEAO e pela CGG, com o auxílio da *International Maritime Organization* (IMO), e inspirado no Código de Conduta de Djibouti, o CCY tem como propósito combater no mar, de forma coordenada, as organizações criminosas transnacionais, o tráfico de armas e pessoas, a pesca ilegal, o terrorismo, a Pirataria e o roubo armado no mar. O CCY incentiva a cooperação entre os Estados do GG, sugere a adequação de legislações nacionais e a adoção de acordos bilaterais e multilaterais, no sentido de que sejam facilitadas o compartilhamento de inteligência e a ação combinada contra o crime na região. Disponível em: http://www.imo.org/en/OurWork/Security/WestAfrica/Documents/code_of_conduct%20signed%20from%20ECOWAS%20site.pdf > e < http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/attachments/SoP2013-Digital_0.pdf>. Acesso em 12 ago. 2020.

¹²² Disponível em: <<http://icc-gog.org/>>. Acesso em: 28 jul. 2020.

¹²³ Em 2020, a MB participou da *Obangame Express* com o Navio-Patrulha Oceânico Amazonas. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/noticias/navio-patrulha-oceanico-amazonas-participa-da-obangame-express-2020>>. Acesso em: 22 jul. 2020.

2019¹²⁴, da Operação *Grand African Nemo*, sob a coordenação da Marinha da França¹²⁵.

No tocante ao treinamento de pessoal, destacam-se duas iniciativas brasileiras. A primeira foi o estabelecimento da Missão Naval em Cabo Verde que, desde 2013 vem auxiliando a Guarda Costeira caboverdeana na preparação de seu pessoal¹²⁶. A segunda iniciativa, com início em 2014, foi o envio de um Grupo de Apoio Técnico de Fuzileiros Navais (GAT-FN) para cooperação com a Guarda Costeira da República de São Tomé e Príncipe (GCSTP), formando e treinando os Fuzileiros Navais daquela nação amiga^{127 128}. Após a análise apresentada, onde se constatam as várias iniciativas da MB, verificou-se também que não há um planejamento específico para o emprego da Força na região.

5.4 Proposta de diretrizes para a confecção de um plano de ação que sistematize as atividades da MB e suas interações com a USN e com o USMC no Golfo da Guiné

A partir da constatação da existência de interesses nacionais convergentes entre o Brasil e os EUA na região do GG e das oportunidades decorrentes desta convergência para a MB, aliada ao fato de que, apesar dos esforços atuais, ainda não há documentos formais que direcionem a atuação brasileira, em geral, e da Força, em particular, naquela região, foram delineadas doze diretrizes. Releva destacar que essas diretrizes, além foco no atendimento dos interesses brasileiros e norte-americanos coincidentes no GG, foram elaboradas a partir do estudo das relações militares Brasil-EUA, e da postura que cada um desses Estados apresenta no SI. Dessa forma, visualiza-se que os caminhos indicados por cada uma das diretrizes propostas são coerentes com as particularidades do relacionamento entre o Brasil e os EUA.

Ressalta-se que as dez primeiras diretrizes propostas, conforme detalhado abaixo, dizem respeito a ações que primordialmente teriam início na MB:

- I. Confeccionar um plano, no âmbito da MB, que contemple em um documento único, em ordem de prioridade, todas as ações e iniciativas da Força para o GG, inclusive aquelas que seriam foco de integração com os EUA. É importante mencionar que, no

¹²⁴ Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/noticias/marinha-do-brasil-tem-participacao-inedita-na-comissao-grand-african-nemo-2019>>. Acesso em: 22 jul. 2020.

¹²⁵ Disponível em: <<https://www.aa.com.tr/fr/afrique/france-golfe-de-guine%C3%A9-lancement-du-programme-grand-african-nemo-/1628847>>. Acesso em: 22 jul. 2020.

¹²⁶ Disponível em: <http://www.funag.gov.br/images/Nova_politica_externa/Cabo_Verde_Brasil.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2020.

¹²⁷ Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/noticias/gat-fn-participa-de-exercicio-combinado-entre-stp-e-portugal-no-golfo-da-guine>>. Acesso em: 22 jul. 2020.

¹²⁸ Desde 2008, a MB possui um GAT-FN na Namíbia. Tal grupo foi fundamental para a criação do Corpo de Fuzileiros Navais daquele Estado e continua contribuindo para o capacitação e para o aperfeiçoamento dos fuzileiros navais namibianos.

caso específico das ações a serem realizadas em esforço conjunto com os norte-americanos, deve ser buscado o alinhamento aos interesses convergentes de ambos os Estados, seja nas questões de segurança, políticas ou econômicas.

- II. Estabelecer os Estados costeiros que seriam prioritários para as ações da MB no GG, levando em consideração, por exemplo, os países da CPLP ou mesmo os maiores exportadores de petróleo da região. Sempre que possível e desde que sejam atendidos os interesses brasileiros, tentar adequar tal priorização às necessidades estratégicas dos EUA. Sugere-se que a ordem de prioridade sugerida pela MB seja apresentada ao MD, para a devida aprovação.
- III. Discutir com os EUA a possibilidade do envio de um oficial superior da MB para o Estado-Maior da *US Naval Forces Africa*, que representa o componente marítimo do AFRICOM. Possuir um oficial da MB naquele Estado-Maior serviria para o estreitamento de laços entre a MB e a USN e o USMC e facilitaria o planejamento de ações integradas da MB com a *US Naval Forces Africa*, desde que fossem do interesse da MB. Além disso, seria relevante para que a MB acompanhasse, por meio de seu oficial, o planejamento as ações da USN a serem executadas no EEB.
- IV. Aumentar a participação da MB na *Obangame Express*. Continuar participando de outras operações multinacionais de segurança marítima como, por exemplo, a *Grand African Nemo*, de responsabilidade da Marinha francesa, mas priorizar, em caso de falta de recursos, as operações coordenadas pela *US Naval Forces Africa* e pelo *US Marine Corps Forces Africa*. Incrementar a presença da MB naquela operação, além de demonstrar apoio às iniciativas dos EUA no GG, contribuirá para aumentar a visibilidade da MB no EEB. Ressalta-se que pelos custos envolvidos para a execução de uma operação como a *Obangame Express*, não seria razoável supor que o Brasil pudesse, no momento, capitanear atividade semelhante. Assim, trata-se de oportunidade de, observando primeiramente os interesses brasileiros, utilizar-se da estrutura organizada pela *US Naval Forces Africa* para promover os interesses brasileiros no GG.
- V. Avaliar as medidas legais necessárias para que a MB participe de operações reais contra a Pirataria e o roubo armado no mar no GG, de forma combinada com a USN e com as marinhas e guardas-costeiras da região. Apesar de envolver procedimentos legais complexos e que demandariam autorizações fora do alcance até mesmo do MD, julga-se que o Brasil, por meio da MB, deve estar presente e, quando possível, liderar este tipo de atividade. Em que pese os riscos inerentes a tais ações, o emprego real traria benefícios em termos de preparação da Força, como um todo, para o combate, permitiria

a evolução doutrinária e demonstraria a preocupação e o engajamento brasileiro em seu entorno estratégico. Mais que isso, a participação da MB em operações reais no Atlântico Sul contribuiria, inegavelmente, para o aumento dos níveis de credibilidade do Poder Naval brasileiro. Adita-se que, tendo em vista as dificuldades orçamentárias enfrentadas no momento e que deverão ser observadas em um horizonte previsível, o anunciado retraimento do navio brasileiro da FTM-UNIFIL poderia criar uma janela de oportunidade para o emprego permanente de um meio naval do Brasil no GG.

- VI. Oferecer Equipes de treinamento da MB para a capacitação das marinhas e guardas-costeiras dos Estados do GG, em assuntos diversos relacionados às operações contra a Pirataria e o roubo armado no mar, como as atividades do Grupos de Visita e Inspeção (GVI), Grupos de Presa (GP) ou Destacamento de Abordagem (DA)¹²⁹. Sempre que possível, integrar tais esforços ao planejamento executado pela *US Naval Forces Africa* e pelo *US Marine Corps Forces Africa*, de forma a otimizar recursos e aumentar a presença de militares da MB nos países do GG. Avaliar a possibilidade de se aceitar a cobertura dos gastos de tais atividades por parte do AFRICOM, especificamente no que couber aos Estados africanos, sempre que for oferecido e caso não haja disponibilidade financeira por parte da MB.

Cabe uma observação em relação a esta diretriz e que também se aplica àquelas de número VII e VIII. Sugere-se que as Equipes de treinamento da MB abordadas em tais diretrizes sejam formadas por um número limitado de militares e enviadas aos Estados interessados por curto período de tempo e com objetivos de instrução e adestramento específicos. Ressalta-se que, para o cumprimento das tarefas sugeridas, deveria ser explorada a facilidade de entrada e relacionamento que o Brasil possui com os países africanos, advindas da reputação cooperativa e do *soft power* brasileiros.

- VII. Oferecer Equipes de treinamento, formadas por militares do Centro de Adestramento Almirante Marques de Leão (CAAML)¹³⁰ e do Centro de Operações de Paz de Caráter Naval (COPazNav)¹³¹, específicas para a capacitação das marinhas e guardas-costeiras do GG com vista à participação em operações de paz de caráter naval, aproveitando a experiência da MB adquirida por ocasião da exitosa participação na UNIFIL. Sempre

¹²⁹ O GVI e o GP são formados a partir das tripulações dos navios, para as abordagens e outros meios navais, enquanto que os DA são compostos por elementos de Operações Especiais, normalmente para o caso de abordagens não cooperativas.

¹³⁰ Unidade responsável por capacitar o pessoal da MB para sua atuação nos meios navais. Dissemina procedimentos operativos e ministra cursos e estágios regulamentares. Disponível em: < <https://www.marinha.mil.br/caaml/?q=missao>>. Acesso em: 24 jul. 2020.

¹³¹ O Centro prepara o pessoal da MB, de outras FA e militares estrangeiros para as operações de paz. Disponível em: < <https://www.marinha.mil.br/ciasc/conteudo/o-coppaznav>>. Acesso em: 24 jul. 2020.

que possível, integrar tais esforços ao planejamento executado pela *US Naval Forces Africa* e pelo *US Marine Corps Forces Africa*, de forma a otimizar recursos a aumentar a presença de militares da MB nos países do GG. Assim como citado em itens anteriores, avaliar a possibilidade de se aceitar a cobertura dos gastos de tais atividades por parte do AFRICOM, quando for oferecido e caso não haja disponibilidade financeira por parte da MB.

- VIII. Oferecer Equipes de treinamento, formadas por militares do Centro de Operações de Paz de Caráter Naval (COPazNav), para a preparação das FA dos países do GG a fim de permitir a participação em operações de paz, aproveitando a experiência de sucesso da MB nos treze anos em que o Brasil comandou a Força de Paz da ONU no Haiti. Sempre que possível, integrar tais esforços ao planejamento executado pelo AFRICOM, especificamente no contexto da Operação *Shared Accord*, de forma a otimizar recursos e aumentar a presença de militares da MB nos países do GG. Avaliar a possibilidade de se aceitar a cobertura dos gastos de tais atividades por parte do AFRICOM, sempre que for oferecido e caso não haja disponibilidade financeira por parte da MB.
- IX. Incentivar a participação de oficiais e praças das marinhas e guardas-costeiras dos Estados do GG, dentro da prioridade estabelecida a partir da sugestão contida no item II, nos diversos cursos oferecidos pela MB, com prioridade para os cursos de altos estudos. Como medida de reciprocidade, estreitamento de laços e incremento de conhecimento mútuo, enviar militares da MB para cursos nas marinhas e guardas-costeiras daqueles países. Sugere-se buscar recursos junto à ABC do MRE para o financiamento da participação dos militares africanos nos cursos no Brasil, sempre que os respectivos Estados tiverem interesse mas não possuem disponibilidade orçamentária.
- X. Oferecer a instalação de GAT-FN para as marinhas e guardas-costeiras dos Estados do GG, também observando a prioridade estabelecida a partir da sugestão contida no item II, para a formação ou capacitação de seus fuzileiros navais, aproveitando as exitosas experiências da MB na Namíbia e em São Tomé e Príncipe.

Aditam-se mais duas propostas de diretrizes que, caso julgadas pertinentes e após o necessário aprofundamento, poderiam ser conduzidas no nível do MD. São elas:

- XI. Sugerir ao MD a criação de um plano conjunto para a ação das FA no GG, alinhado com os objetivos da PEB, nos moldes do *Theater Campaign Plan* que o AFRICOM possui para o continente africano como um todo, guardadas, por óbvio, as devidas proporções. Sempre que possível e desde que atenda aos interesses brasileiros em primeiro lugar, tentar buscar convergências com os objetivos dos EUA no GG. O

documento sugerido no item I faria parte deste planejamento conjunto para o emprego das FA brasileiras.

- XII. Sugerir ao MD que seja avaliada a possibilidade do envio de um oficial superior brasileiro, em revezamento das três FA, para compor o Estado-Maior do AFRICOM. Trata-se de medida facilitadora não apenas para o estreitamento dos laços das FA brasileiras com os militares norte-americanos. Seria uma oportunidade para o Brasil acompanhar, como uma visão interna ao AFRICOM, o desenrolar dos planejamentos e das diversas ações dos EUA e seus aliados europeus, por exemplo, que por vezes são conduzidas no EEB. Assim, seria possível verificar as melhores possibilidades de participação do Brasil ou, até mesmo, como um alerta para o MD em casos onde se vislumbrasse qualquer atividade que contrariasse os interesses nacionais brasileiros.

Cabe destacar que as diretrizes acima apresentadas deverão ser, em estudos subsequentes, aprofundadas e submetidas a testes de adequabilidade, exequibilidade e aceitabilidade para que, caso aprovadas pelas autoridades competentes, contribuam para o planejamento formal do emprego da MB no GG, aproveitando as oportunidades existentes e a possibilidade de uma maior integração com a USN e com o USMC. É lícito afirmar em uma visão prospectiva, com base na pesquisa realizada, que a observância de tais diretrizes pode favorecer diretamente as atividades da MB no presente mas, principalmente, têm o potencial de gerar implicações convenientes e auspiciosas para a Força Naval brasileira no futuro, conforme detalhado anteriormente.

Nesse sentido, é possível acrescentar que a adoção de uma postura mais ativa e integrada aos EUA no GG, sem abrir mão dos interesses brasileiros e aproveitando as atuais capacidades da MB, criará oportunidades para que o Brasil, por meio de sua Marinha, possa apresentar-se na relação com os EUA em uma posição de maior destaque, atuando em conjunto e no exterior. Se a análise do relacionamento entre os Estados mostra o Brasil quase que sempre na posição de destinatário de auxílios em termos de capacitação ou de reequipamento, o GG surge como uma área de atuação onde, por conta das capacidades da MB, pode haver um equilíbrio entre os Estados, em termos dos benefícios recíprocos a serem obtidos. Indubitavelmente, tal postura contribuirá para o aumento do prestígio do Brasil, e conseqüentemente da MB, não apenas no relacionamento com os EUA, mas também no SI, em geral.

6 CONCLUSÃO

O estudo das RI demonstra que, historicamente, é reservado papel de destaque para as FA, e não apenas para a Diplomacia, no tocante às interações entre os Estados no SI. Desse fato decorre a necessidade de haver íntima ligação dos planejamentos estratégicos para a atuação dos militares no exterior com a linha de condução e as prioridades da Política Externa de um Estado. No caso do Brasil, apesar de não serem desconsiderados seus interesses em outras áreas do mundo, é estabelecida como região prioritária o EEB.

Assim, o Brasil, como potência regional média, deve se fazer presente, influenciar e, se possível, moldar os acontecimentos em seu entorno estratégico de acordo com seus interesses nacionais. Ocorre que a potência hegemônica, os EUA, busca também promover seus interesses e sua influência a nível global. Dessa forma, por definição, a região prioritária para as ações brasileiras está contida nas áreas de interesse estratégico da única superpotência militar do planeta.

Nesse contexto, cabe ao Brasil buscar uma forma de fazer valer seus interesses em seu entorno estratégico, mas com o prévio conhecimento de que não poderá desconsiderar a presença direta ou indireta dos norte-americanos nessa região. Certamente, a presença do *hegemon* traz ameaças e oportunidades. As ameaças concentram-se no ponto de que qualquer aproximação sem o devido cuidado pode significar uma atitude de subserviência e, pior que isso, não trará os resultados almejados. Em sentido contrário a qualquer tipo de submissão, as oportunidades encontram-se na busca pelos interesses convergentes de ambos os Estados. A partir da identificação das convergências, verifica-se que há possibilidade de ganhos mútuos, tanto para o Brasil, como para os EUA. Cabe ressaltar que as FA devem ter contribuição relevante na busca pela consecução dos interesses comuns entre o Brasil e os EUA.

Buscou-se, então, uma região onde houvesse tal convergência de interesses e, também, área geográfica na qual a MB, além de contribuir para a PEB, tivesse destacadas oportunidades de atuação. Com esse pensamento, foi estabelecida a região do GG como uma área-síntese dos interesses convergentes do Brasil e dos EUA no EEB. Por ser localizado no Atlântico Sul, o GG já vem sendo alvo de ações da MB.

No entanto, não foi identificado um direcionamento específico que oriente as atividades da Marinha naquela região, nem tampouco seu relacionamento com os militares dos EUA que atuam no GG. Assim, torna-se necessária a existência de um plano a ser seguido pela Força, de forma que haja, ao mesmo tempo, a contribuição para o atingimento dos objetivos da PEB e o surgimento de oportunidades específicas para a MB.

Entretanto, para que tal plano seja consistente, deve considerar, antes mesmo dos interesses convergentes, as históricas relações entre o Brasil e os EUA, no campo militar. Dessa forma, o propósito deste trabalho foi, com base no estudo do relacionamento entre o Brasil e os EUA na área das políticas militares, analisar os interesses nacionais convergentes de ambos os Estados no GG; e propor diretrizes que contribuam para a confecção de um plano de ação que sistematize as atividades da MB e suas interações com a USN e com o USMC naquela região, propiciando oportunidades para a Força Naval brasileira.

Todavia, para que tal relacionamento fosse analisado em profundidade, dois aspectos foram mandatórios. Inicialmente, houve o estabelecimento de uma visão teórica sobre o tema que servisse como alicerce para as análises posteriores. Em um segundo momento, foi realizado um estudo das identidades internacionais do Brasil e dos EUA, pois não se poderia prosseguir sem o correto entendimento das culturas estratégicas e de como são as faces internacionais de ambos os Estados.

O Brasil teve como marca a busca por soluções pacíficas para as controvérsias e manteve-se aderente às normas e princípios jurídicos do SI. Ciente de suas poucas possibilidades em termos de poder militar, o Estado brasileiro assumiu uma postura de articular consensos, ou seja, de ser uma voz relevante na construção de diálogos em nível internacional. Assim, de forma moderada e independente, mas sem ativos de poder que permitam impor seus interesses, o Brasil promove sua agenda no SI, na busca de maior relevância e das condições externas necessárias para incrementar o desenvolvimento nacional.

Por outro lado, os EUA moldaram sua identidade internacional a partir de aspectos como o Excepcionalismo Americano, o Destino Manifesto e a Doutrina Monroe. A mescla de tais aspectos deixou consequências indeléveis na face internacional dos EUA. Se acreditam quase que messianicamente que são excepcionais e têm o dever de exportar seus valores para o resto do mundo, ao mesmo tempo não abrem mão de seus interesses políticos e econômicos por conta de tais valores. Nesse diapasão, o estudo da identidade internacional dos EUA deixou claro que os interesses norte-americanos em busca de benefícios para o Estado — e da hegemonia, especificamente a partir da II GM — são sempre postos em primeiro lugar, mesmo que, para isso, valores que lhes parecem caros sejam relativizados.

Não por acaso, as características acima destacadas da face internacional norte-americana ficaram patentes quando do estudo do relacionamento entre o Brasil e os EUA no campo das políticas militares. Ressalta-se que, apesar de momentos de maior ou menor aproximação, a relação entre as FA brasileiras e norte-americanas sempre foram boas, mesmo durante governos que militavam em campos ideologicamente opostos. Pode-se afirmar,

também, que os EUA sempre foram coerentes: mantiveram seus interesses como a prioridade do relacionamento, em várias situações. Assim se deu quando, por exemplo, os EUA apoiaram a Argentina e o Paraguai nas Guerras da Cisplatina e da Tríplice Aliança, respectivamente. Da mesma forma, quando não deram suporte à entrada do Brasil no CSONU, após a II GM; ou quando dificultaram o andamento do programa nuclear brasileiro na década de 1970 e, mais recentemente, ao pressionarem o Brasil pela assinatura do TNP.

Entretanto, quando houve convergência de interesses, consubstanciaram-se benefícios mútuos. Destacam-se dois exemplos. Primeiramente, o período da II GM, quando os norte-americanos tinham interesse em usar o território brasileiro para a defesa contra os países do Eixo e, pela concordância brasileira, houve um reequipamento relevante das FA do Brasil, além de diversas outras vantagens no campo econômico. Um segundo momento de convergência foi, durante a GF, a fase da luta pela contenção do comunismo internacional. Assim, por conta desse interesse norte-americano em nível global, que coincidia momentaneamente com os interesses regionais brasileiros, houve um período de alinhamento e de vantagens para ambos os Estados. Dessa forma, constatou-se que a existência de interesses convergentes entre Brasil e EUA traz consigo possibilidades de benefícios recíprocos. Argumenta-se que, contemporaneamente, tal convergência se faz presente, como assinalado anteriormente, no GG. Nessa região, esses interesses convergentes agrupam-se basicamente sob os aspectos políticos, econômicos e de segurança.

Politicamente, a convergência se dá no sentido de que tanto o Brasil, como os EUA, cada um em seu patamar no SI, buscam aumentar sua influência no GG. Os norte-americanos, no contexto da busca da manutenção do *status quo*, ou seja, de sua dominância em nível mundial, travam uma disputa com atores extrarregionais, mormente a China, pela ascendência sobre os Estados da região. No entanto, no que tange à influência no GG em si, o Brasil compartilha dos mesmos interesses norte-americanos. Afinal, um maior engajamento brasileiro na região significará o estreitamento de seus laços com os Estados costeiros, contribuindo também para uma maior inserção do Brasil no SI e um incremento do prestígio brasileiro no GG, além de demonstrar o interesse brasileiro em seu entorno estratégico. Permitirá, também, que o Brasil tenha voz mais ativa em suas interações com as organizações políticas que desenvolvem atividades na região, tais como a UA, a CGG e o G7++FoGG.

Em termos econômicos, tanto Brasil quanto os EUA têm interesses não apenas nos emergentes mercados consumidores dos Estados costeiros. Maigs que isso, existe o interesse no petróleo e no gás natural produzidos e exportados pelos Estados do GG. Como grandes produtores de petróleo, independentemente de suas necessidades de eventualmente

importar esse produto dos países da região, a preocupação se dá com a manutenção dos fluxos de petróleo para os países europeus e com os efeitos que interrupções neste fluxo podem criar nos preços desta *commodity*, que é regulada internacionalmente.

Sob o ponto de vista da segurança, a convergência é demonstrada pelo fato de a estabilidade regional interessar tanto ao Brasil quanto aos EUA. Pode-se afirmar que um GG estável contribui para a segurança do Atlântico Sul e do próprio EEB, além de evitar o aumento da presença de potências extrarregionais para o combate a organizações criminosas transnacionais. No mesmo sentido, o controle das atividades criminosas no GG diminui a possibilidade de um transbordamento da Pirataria ou do roubo armado no mar para as AJB. Adita-se que, por haver ligações entre as anteriormente citadas organizações criminosas transnacionais e o terrorismo internacional – do qual ativos norte-americanos comumente são alvos —, é do interesse do governo dos EUA o sufocamento dessas redes criminosas.

Ressalta-se que os focos de convergência citados embasam-se também nos ditames da PND, no caso brasileiro, e nas NSS e NDS, no caso dos EUA. Dessa forma, resta comprovado que, quando da análise dos interesses brasileiros e norte-americanos, há um alinhamento entre OND brasileiros e as orientações contidas nos supracitados documentos norte-americanos para as ações dos EUA no continente africano. Neste ponto, a partir da constatação da anteriormente citada convergência de interesses, verifica-se a possibilidade de emprego do instrumento militar para contribuir com o atingimento dos objetivos comuns, brasileiros e norte-americanos. Como o foco dos esforços no GG se dá no ambiente marítimo, é natural que dentre as FA brasileiras, a Força Naval tenha papel de destaque. É justamente a partir deste ponto que surgem oportunidades específicas para a MB, em particular, em sua interações com a USN e o USMC.

O emprego da MB no GG proporcionará benefícios não só para o Brasil, mas também para a própria Força. Para o Brasil como um todo, pode-se afirmar que haverá um aumento da capacidade dissuasória nacional, por meio do incremento da credibilidade de seu Poder Naval. Para a MB, os benefícios trazidos por uma maior presença também seriam significativos. Em termos de capacitação da Força, o emprego em operações reais trará consigo oportunidades de melhorias no adestramento e de evolução doutrinária. No mesmo sentido, adviriam vantagens em termos de prestígio nacional e internacional para a Força, tendo em vista o fato de estar contribuindo diretamente para a consecução de OND e dos ditames da PEB. Financeiramente, aduz-se que o emprego na defesa das LCM de interesse do Brasil e no combate à Pirataria no GG tornar-se-ia relevante argumento para a elevação dos atuais patamares orçamentários. Além disso, seria uma rara oportunidade para que Brasil e

EUA atuassem no exterior e em operações que podem exigir o emprego da força. No caso do GG, seria a oportunidade, também, de o Brasil, respeitadas as dessemelhanças em termos de capacidades, atuar não apenas como mero destinatário de ajuda militar, mas como um ator relevante no EEB.

Entretanto, o esforço da MB seria potencializado caso fosse realizado, sempre que possível, de forma integrada às ações conduzidas pela USN e o USMC no GG. Releva destacar que, de forma alguma, tal integração significaria qualquer subordinação do Brasil aos EUA, ou da MB à USN. Na verdade, vislumbra-se que a citada integração teria o fito de intensificar e até mesmo potencializar as ações da MB no GG, empregando, quando julgado conveniente, a organização e os recursos disponibilizados pela estrutura do AFRICOM, principalmente aqueles sob a responsabilidade das *US Naval Forces Africa* e do *US Marine Corps Forces Africa*.

Embasadas por essas duas ideias-força, quais sejam, a busca dos interesses nacionais convergentes sem qualquer tipo de subserviência aos EUA e o emprego dos recursos norte-americanos já existentes no GG, sempre que avaliado como adequado, foram propostas doze diretrizes que podem contribuir para o planejamento formal, e com prioridades pré-estabelecidas, do emprego da MB no GG, levando-se em consideração as oportunidades existentes e a viabilidade de um emprego mais integrado com a USN e o USMC. Tais diretrizes permitem o emprego da reputação cooperativa, da diplomacia militar e do *soft power* brasileiros e estão alicerçadas na análise das relações no campo das políticas militares e na face internacional com a qual, Brasil e EUA, respectivamente, interagem no SI. É forçoso aditar que as diretrizes propostas devem passar por escrutínio rigoroso, de forma que sejam verificadas suas adequabilidade, exequibilidade e aceitabilidade, para posterior avaliação quanto à adoção das sugestões nelas contidas.

Assim, com base nas análises realizadas, é lícito afirmar que o Brasil obteve benefícios palpáveis em sua relação com os EUA apenas quando houve convergência de interesses nacionais. Pode-se dizer, também, que o estudo da postura internacional norte-americana mostrou que, diferentemente do Brasil — que sempre busca consensos —, os EUA não vacilarão em pôr seus interesses em primeiro lugar, independente do governo de ocasião.

Dessa forma, a partir dos interesses convergentes de ambos os Estados observados no GG, avalia-se que um engajamento da MB naquela região que seja permanente, sustentável, alinhado ao necessário esforço nacional de fazer-se presente no EEB e, principalmente, se realizado de forma mais integrada à USN e ao USMC, trará benefícios relevantes para a MB, com reflexos positivos para o futuro da Força Naval brasileira.

REFERÊNCIAS

ABDENUR, Adriana Erthal; SOUZA NETO, Danilo Marcondes. O Atlântico Sul e a cooperação em defesa entre o Brasil e a África. In NASSER, Reginaldo M.; MORAES, Rodrigo F. (Orgs). *O Brasil a segurança no seu entorno estratégico: América do Sul e Atlântico Sul*. Brasília: IPEA, 2014, p. 215–238.

ADLER, Emanuel. O construtivismo no estudo das relações internacionais. *Lua Nova*, São Paulo, n. 47, p. 201-246, ago. 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451999000200011&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20 abr. 2020.

ADLER, Emanuel; BARNETT, M. (Ed.). *Security Communities*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998, p. 6 apud ULUSOY, Hasan S. *Revisiting Security Communities after the Cold War: the constructivist perspective*, 2004, p. 3. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/a922/eaef7709a5113c6f34b405482d63ac610750.pdf?_ga=2.115092807.1909766395.1588692198-366754106.1587482591>. Acesso em: 21 Abr. 2020.

ARARIPE, Luiz de A. Primeira Guerra Mundial. In: MAGNOLI Demétrio (Org.). *História das guerras*. 3. ed. São Paulo: Editora Contexto, 2006, p. 319-353.

ARENDT, Hannah. *The Human Condition*. Chicago: Chicago University Press, 1958.

ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações*. Tradução de Sergio Bath. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

BANDEIRA, Moniz. *Relações Brasil-EUA no contexto da Globalização: Presença dos EUA no Brasil*, 2. ed. rev. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 1998.

_____. *Relações Brasil-EUA no contexto da Globalização: Rivalidade Emergente*, 2. ed. rev. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 1999.

BERTUCA, Tony. U.S. Government Names India a “Major Defense Partner”. *Inside the Pentagon*, v. 32, n. 23, 2016, p. 3–4. Disponível em: <www.jstor.org/stable/insipent.32.23.08>. Acesso em: 30 jun. 2020.

BISHNOI, Rati. BUSH SIGNS LANDMARK U.S.-INDIA CIVIL NUCLEAR COOPERATION BILL INTO LAW. *Inside the Pentagon*, v. 22, n. 51, 2006, p. 17-18. Disponível em: <www.jstor.org/stable/insipent.22.51.15>. Acesso em: 30 jun. 2020.

BOLDUC, Donald C. US Strategic Approach to Africa. *Small Wars Journal*, 2018. Disponível em: <<https://smallwarsjournal.com/jrnl/art/us-strategic-approach-africa>>. Acesso em: 17 jul. 2020.

BONSAL, Stephen. *Suitors and Suppliants: The Little Nations at Versailles*. Nova York: Prentice Hall, 1946. Disponível em: <<https://www.semanticscholar.org/paper/Suitors-and-Suppliants%3A-The-Little-Nations-at-Bonsal/7dae146ed528f1e949369268d0a95599b27c939c>>. Acesso em: 22 maio 2020.

BRANCO, Robert J. *The United States and Brazil: opening a new dialogue*. Washington-DC: National Defense University Press, 1984.

BRASIL. *Política Nacional de Defesa*. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2016a.

_____. *Estratégia Nacional de Defesa*. Brasília, DF: Ministério da Defesa, 2016b.

_____. *Ofício n° 30-221/MB – Participação do Navio Brasileiro na Força-Tarefa Marítima da Força Interina das Nações Unidas no Líbano – UNIFIL*. Brasília, DF: Comando da Marinha, 2019.

BRASIL, Henrique Gerken. *Relações externas Brasil-África: da política externa independente ao governo Lula*. 2016. Dissertação (Mestrado em Culturas e Identidades Brasileiras) - Instituto de Estudos Brasileiros, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/31/31131/tde-19012017-135451/pt-br.php>>. Acesso em: 11 jul. 2020.

BUENO, Clodoaldo. *A República e sua Política Exterior (1889 a 1902)*. São Paulo: Editora da UNESP; Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.

BURNS, E. B. *The Unwritten Alliance: Rio Branco and Brazilian-American Relations*. New York: Columbia University Press, 1966.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. *Regions and Powers*. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

CARVALHO, Carlos de. *História diplomática do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1959.

CARNEIRO, Henrique. Guerra dos Trinta Anos. In: MAGNOLI Demétrio (Org.). *História das guerras*. 3. ed. São Paulo: Editora Contexto, 2006, p. 163-187.

CARR, Edward H. *Vinte anos de crise: 1919-1939*. Brasília: Ed. UnB/IPRI, 2001.

CASTRO, Thales de. *Teoria das Relações Internacionais*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2016.

CEPIK, Marco. Segurança na América do Sul: traços estruturais e dinâmica conjuntural. *Análise de Conjuntura do Observatório Político Sul-americano (OPSA)*, n. 9, p. 1-11, ago. 2005 *apud* FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas Pereira. Complexo regional de segurança da América do Sul: uma nova perspectiva. *Contexto int.*, Rio de Janeiro, v.35, n.1, p.77-104, Jun. 2013. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0102-85292013000100003>>. Acesso em: em 31 mar. 2020.

CERVO, Amado L. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CORRÊA, Luiz F. De Seixas. Política Externa e Identidade Nacional Brasileira. *Política Externa*, v. 9, n. 1, jun./jul./ago. 2000, p. 22-32.

COSTA, Thomaz G. da; Em busca da relevância: os desafios do Brasil na segurança internacional do pós-guerra fria. In: OLIVEIRA, H. A. de; LESSA, A. (Org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*, v. 2. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 283-301.

COTTEY, A.; FORSTEY, A. Reshaping Defense Diplomacy: New Role for Military Cooperation Assistance. *Adelphi Paper n. 365*. Oxford: Oxford University Press for the International Institute of Strategic Studies, 2004 *apud* DRAB, Lech. Defence Diplomacy – An Important Tool for the Implementation of Foreign Policy and Security of the State. *Security and Defence Quarterly* 20 n. 3, 2018, p. 57-71. Disponível em: <<https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.5152>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

COX, Michael; STOKES, Doug. *U.S. Foreign Policy*. New York: Oxford, 2008.

COX, Robert W. *Production, Power and World order: Social Forces in the Making of History*. New York: Columbia University Press, 1987 *apud* GARCIA, Ana Saggiro. Hegemonia e imperialismo: caracterizações da ordem mundial capitalista após a Segunda Guerra Mundial. *Contexto int.*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 1, p. 155-177, jun. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292010000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 31 mar. 2020.

_____. *Gramsci, hegemony and international relations: an essay in method*. In: GILL, S. (Ed.). *Gramsci, historical materialism and International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993 *apud* GARCIA, Ana Saggiro. Hegemonia e imperialismo: caracterizações da ordem mundial capitalista após a Segunda Guerra Mundial. *Contexto int.*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 1, p. 155-177, jun. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292010000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 31 mar. 2020.

DAVIS, Sonny B. *Brotherhood of Arms: Brazil-United States Military Relations, 1945-1977*. Louisville: University Press of Colorado, 1996.

_____. As relações militares entre o Brasil e os Estados Unidos no Século XX. In: MUNHOZ, Sidnei J. Munhoz; SILVA, Francisco Carlos Teixeira (Org.). *Relações Internacionais Brasil-Estados Unidos: séculos XX e XXI*. Maringá: EDUEM, 2011, p. 361-407.

DAUNT, Lesley. State vs. Federal Law: Who Really Holds the Trump Card? *Huffington Post*, 28 jan. 2014. Disponível em: <https://www.huffpost.com/entry/state-vs-federal-law-who_b_4676579?guccounter=1>. Acesso em: 31 maio 2020.

DOUGHERTY, James; PFALTZGRAFF, Robert. *Contending Theories of International Relations*. New York: Longman, 1997.

DRAB, Lech. Defence Diplomacy – An Important Tool for the Implementation of Foreign Policy and Security of the State. *Security and Defence Quarterly* 20 no. 3, 2018, p. 57-71. Disponível em: <<https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.5152>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

ELLIS, Evan. The strategic importance of Brazil. *Global Americans*, 9p, 31 out. 2017. Disponível em: <<https://theglobalamericans.org/2017/10/strategic-importance-brazil/>>.

Acesso em 22 abr. 2020.

ESCORREGA, Luis. *Estratégia Americana Para a África: A Importância do Golfo da Guiné*. 2010. Disponível em:

<https://www.academia.edu/2186815/Estrat%C3%A9gia_Americana_para_%C3%81frica_a_import%C3%A2ncia_do_Golfo_da_Guin%C3%A9>. Acesso em: 21 jul. 2020.

ESPOSITO, Karina F. G. *Naval Diplomacy and the Making of an Unwritten Alliance: United States-Brazilian Naval Relations, 1893-1930*. 2017. Tese (Doutorado em História) –West Virginia University, College of Arts and Sciences, West Virginia, 2017. Disponível em: <<https://researchrepository.wvu.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=6593&context=etd>>. Acesso em: 30 jun. 2020.

EUA. *National Security Strategy Strategy of the United States of America*. Washington-DC: Department of Defense, 2017.

_____. *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America*. Washington-DC: Department of Defense, 2018.

FARES, Seme Taleb. *Antiamericanismo e política externa: o caso do Brasil sob o paradigma desenvolvimentista*. In: 3º *ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011*, São Paulo. Proceedings online. Instituto de Relações Internacionais – USP. Disponível em: <http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000300045&lng=en&nrm=abn>. Acesso em: 29 fev. 2020.

FERREIRA, Marrille M. A. *A grande estratégia norte-americana e o Tribunal Penal Internacional (1990-2008)*. 2011. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) –UNICAMP, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, 2011. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/280155/1/Ferreira_MarrielleMaiaAlves_D.pdf>. Acesso em: 30 maio 2020.

FONSECA JÚNIOR, Gelson. *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais*. 2 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2005. Disponível em: <http://professor.pucgoias.edu.br/SiteDocente/admin/arquivosUpload/17973/material/Gelson%20Fonseca%20Legitimidade%20e%20outras%20quest%C3%B5es%20internacionais.pdf>>. Acesso em 22 Mai. 2020.

FONTAINE, Roger W. *Brazil and the United States: turning into a maturing relationship*. Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1977.

FUCCILLE, Alexandre; REZENDE, Lucas Pereira. *Complexo regional de segurança da América do Sul: uma nova perspectiva*. *Contexto int.*, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 77-104, Jun. 2013. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/cint/v35n1/a03v35n1.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2020.

GARCIA, Ana Saggiaro. *Hegemonia e imperialismo: caracterizações da ordem mundial capitalista após a Segunda Guerra Mundial*. *Contexto int.*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 1, p. 155-177, jun. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292010000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 31 mar. 2020.

GARCIA, Eugênio V. *Trajetória Internacional do Brasil*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2018.

GIL, A.C. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 6. ed. São Paulo: Editora Atlas SA, 2008.

GILDERHUS, Mark T. The Monroe Doctrine: Meanings and Implications. *Presidential Studies Quarterly* 36, n. 1, 2006, p. 5-16. Disponível em: < www.jstor.org/stable/27552742>. Acesso em: 23 maio 2020.

GONZÁLEZ, Yoslán S. The Gulf of Guinea: the future African Persian Gulf? *Brazilian Journal of African Studies*, v. 1, n. 1, jan./jun. 2016, p. 85-105. Disponível em: < https://pdfs.semanticscholar.org/7175/6b6effc1c9aed0250ee67e4de19ddec7b70.pdf?_ga=2.9089462.2057751722.1595771797-366754106.1587482591>. Acesso em: 15 jul. 2020.

GRYNSZPAN, Mário. *Ciência política e trajetórias sociais: uma sociologia histórica da teoria das elites*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos anos de periferia: uma contribuição ao estudo da política internacional*. Rio de Janeiro: Ed. Da Universidade/UFRGS/Contraponto, 1999.

HAKIM, Peter. The future of US-Brazil relations: confrontation, cooperation or detachment? *International Affairs*, v. 90, n. 5, 2014, p. 1161-1180. Disponível em < <http://www.institutorio Branco.itamaraty.gov.br/images/pdf/CAD/LXVII/Bibliografia/politica-externa-brasileira/leitura-complementar/Peter-Hakim-Brazil-US-relations-2014.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist Papers*. Mineola: Dover Publications, 2014.

HARRIS, Grant T. Why Africa matters to US National Security? *Atlantic Council's Africa Center*, 2017. Disponível em: <https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2017/05/Why_Africa_Matters_to_US_National_Security_0524_web.pdf>. Acesso em: 17 jul. 2020.

HERTSGAARD, Mark. *The Eagle's Shadow: Why America Fascinates and Infuriates the World*. New York: Farrar, Straus and Giroux, 2002.

HIRST, Monica. *Brasil-Estados Unidos: desencontros e afinidades*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

_____. *Understanding Brazil-United States relations: contemporary history, current complexities and prospects for the 21st century*. Brasília: FUNAG, 2013.

HUNTINGTON, Samuel P. La Superpotencia Solitaria. *Política Exterior* 13, n. 71, 1999, p. 39-53. Disponível em < www.jstor.org/stable/20644815>. Acesso: em 20 abr. 2020.

JAGUARIBE, Helio. *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Brasília: FUNAG, 2013. Disponível em: < http://funag.gov.br/biblioteca/download/1067-O_Nacionalismo_na_Atualidade_Brasileira.pdf>. Acesso em: 10 maio 2020.

JOHNSON, John J. *A Hemisphere Apart: The Foundation of United States Policy Towards Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1990.

JOUBERT, Lydelle. State of Piracy Report 2019. *One Earth Future Research*, 2020. Disponível em: <<https://stableseas.org/publications/state-piracy-2019>>. Acesso em: 18 ago. 2020.

KISSINGER, Henry. *Diplomacy*. New York: Simon and Schuster, 1994.

KRASNER, Stephen D. (Ed.). *International Regimes*. Cornell University Press: New York, 1983 apud PECEQUILO, Cristina S. *Manual do Candidato – Política Internacional*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2012, p. 36.

LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a Política Externa brasileira*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LAMPERT, João Alberto de A. Os EUA e o regionalismo na costa oeste *africana*: reflexos para a segurança marítima no Golfo da Guiné. 2018. 101 f. Monografia (Curso de Política e Estratégia Marítimas) – Escola de Guerra Naval, Rio de Janeiro, 2018.

LAZAROU, E.; LUCIANO, Bruno T. Regionalism as an instrument: assessing Brazil's relations with its neighbourhood. *Global Society*, vol. 29, n. 3, 2015, p. 1-19. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/13600826.2015.1039500>>. Acesso em: 5 mai. 2020.

LEITE, Patrícia S. Brasil e a Cooperação Sul-Sul em três momentos da Política Externa. Brasília: FUNAG, 2011, p. 99 apud BRASIL, Henrique Gerken. *Relações externas Brasil-África: da política externa independente ao governo Lula*. 2016. Dissertação (Mestrado em Culturas e Identidades Brasileiras) - Instituto de Estudos Brasileiros, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/31/31131/tde-19012017-135451/pt-br.php>>. Acesso em: 11 jul. 2020.

LESSA, A.C. Diplomacia, Defesa e a Definição Política dos Objetivos Nacionais: o caso brasileiro. In: JOBIM, N. et all (Org.). *Segurança Internacional: perspectivas brasileiras*, p. 401-418. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2010.

LIEVEN, Anatol. *America Right or Wrong*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

MATTOS, C. De M. Atlântico Sul: sua importância estratégica. In: *A Defesa Nacional*, n. 688, 1980.

MAGNOLI, Demétrio et al. Em busca do interesse nacional. *Política Externa*. São Paulo, v. 9, n. 1, Junho/Agosto 2000, p. 33-50.

MAGNOTTA, Fernanda F. *Porque as ideias importam: A crença no excepcionalismo americano como guia de formulação das “grandes estratégias” dos Estados Unidos no alvorecer da superpotência*. 2013. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em RI San Tiago Dantas, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/93733/magnotta_fp_me_mar.pdf?sequenc

e=1&isAllowed=y>. Acesso em: 30 maio 2020.

MALAMUD, Andres; RODRIGUEZ, Júlio. Com um pé na região e outro no mundo: O dualismo crescente da política externa brasileira. *Estudos Internacionais*, v. 1, n. 2, 2013, p. 167-183. Disponível em: <<http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/6312/5791>>. Acesso em: 6 mai. 2020.

MARINGONI, Gilberto. O destino dos negros após a Abolição. *Revista Desafios do Desenvolvimento*. Brasília, ano 8, ed. 70, dez. 2011. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2673%3Acatid%3D28&Itemid=23>. Acesso em: 31 maio 2020.

MARTIN, André. Guerra de Secessão. In: MAGNOLI Demétrio (Org.). *História das guerras*. 3. ed. São Paulo: Editora Contexto, 2006, p. 219-251.

MARQUES, Joaquim Ferreira. Desafios de segurança no golfo da Guiné. *Relações Internacionais*, Lisboa, n.57, p.91-100, mar. 2018. Disponível em <http://www.scielo.mec.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S164591992018000100006&lg=pt&nrm=iso>. Acesso em: 12 ago. 2020.

McCANN, Frank D. Brasil e os Estados Unidos: dois séculos de relacionamento. In: MUNHOZ, Sidnei J. Munhoz; SILVA, Francisco Carlos Teixeira (Org.). *Relações Internacionais Brasil-Estados Unidos: séculos XX e XXI*. Maringá: EDUEM, 2011, p. 25-63.

MEAD, Walter R. *Special Providence: American Foreign Policy and How It Changed the World*. New York: Alfred A. Knopf, 2001a.

_____. *The Secret Strength of American foreign Policy*. In: CARNEGIE COUNCIL FOR ETHICS AND INTERNATIONAL AFFAIRS, 2001, Nova Iorque, 2001b, 10p.

MEDEIROS, Sabrina E. Modelos de reputação internacional e paradigmas de política externa. *Contexto internacional*, v. 33, n. 2, p. 435-453, 2011.

MENEZES, Clarice C. F. *Identidade Nacional e Poder nas Relações Internacionais: Uma breve trajetória da construção da política de diplomacia cultural brasileira*. In: XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH, 2011, São Paulo. Anais... São Paulo, 2011.

MERKE, Federico. *Identidad y Política Exterior en la Teoría de las Relaciones Internacionales*. Instituto de Investigación en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad del Salvador, 2007. Disponível em: <http://www.academia.edu/6444076/Federico_Merke_Identidad_y_Pol%C3%ADtica_Exterior_en_la_Teor%C3%ADa_de_las_Relaciones_Internacionales_IDICSO_Instituto_de_Investigaci%C3%B3n_en_Ciencias_Sociales_Facultad_de_Ciencias_Sociales>. Acesso em: 20 mai. 2020.

MERQUIOR, J. G. O Outro Ocidente. *Presença*. Rio de Janeiro, n. 15, 1990, p. 69-91.

MESQUITA, R. A identidade internacional do Brasil: uma síntese da literatura. *Carta Internacional*, v. 11, n. 3, p. 5 - 31, 30 dez. 2016. Disponível em: <<https://www.cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/496/325>>. Acesso em: 22 abr.

2020.

MOTTA, Bárbara Vasconcellos de C. *War is peace: the US security discursive practices after the Cold War*. 2018. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – UNESP/UNICAMP/PUC-SP, Programa de Pós-Graduação em RI San Tiago Dantas, São Paulo, 2018. Disponível em: <https://s3-sa-east-1.amazonaws.com/nexojornal/www/nexo_academico/gRcLXvxjnpQk9NKPk/trabalho_file>. Acesso em: 30 abr. 2020.

MORGENTHAU, Hans J. *Politics among nations- the struggle for Power and peace*. 6. ed. New York: Alfred Knopf, 1985.

MOURÃO, Fernando A. A.; CARDOSO, Fernando J.; OLIVEIRA, Henrique A. As relações Brasil-África: de 1990 a 2005. In: OLIVEIRA, Henrique. A; LESSA, A. (Org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*, v. 1. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 211-242.

MUNHOZ, Sidnei J. M; SILVA, Francisco C. T. (Org.). *Relações Internacionais Brasil-Estados Unidos: séculos XX e XXI*. Maringá: EDUEM, 2011.

NYE Jr, Joseph S. *Cooperação e conflito nas relações internacionais*. São Paulo: Editora Gente, 2009a.

_____. Get Smart: Combinig Hard and Soft Power. *Foreign Affairs*, Jul/Ago 2009b. Disponível em: <<https://www.foreignaffairs.com/articles/2009-07-01/get-smart>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

OKAFOR-YARWOOD, Ifesinachi; PIGEON, Maise. Stable seas: Gulf of Guinea. *One Earth Future Research*, 2020. Disponível em: < <https://stableseas.org/publications/violence-gulf-guinea>>. Acesso em: 18 ago. 2020.

OLIVEIRA, Guilherme Z.; MALLMANN, Vinícius H. Rupturas e Continuidade da Política Externa Brasileira para a África no século XXI. In: X CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLITICA, 2019, Monterrey. Disponível em: <<https://alacip.org/cong19/231-ziebell-19.pdf>>. Acesso em: 22 jul. 2020.

OLIVEIRA, Guilherme Z. Política africana do Brasil: mudança entre Lula e Dilma? *Conjuntura Austral*, Porto Alegre, v. 6, n. 29, p. 29-48, maio 2015. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/51761/33854>>. Acesso em: 23 jul. 2020.

OLIVEIRA, Henrique Altemani. *Política Externa Brasileira e as Relações Comerciais Brasil-África*. 1987. Tese (Doutorado em Sociologia) – FFLCH-USP, São Paulo, 1988 apud BRASIL, Henrique Gerken. *Relações externas Brasil-África: da política externa independente ao governo Lula*. 2016. Dissertação (Mestrado em Culturas e Identidades Brasileiras) - Instituto de Estudos Brasileiros, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível em: <<https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/31/31131/tde-19012017-135451/pt-br.php>>. Acesso em: 11 jul. 2020.

OLIVEIRA, Jansen Coli Calil N. Almeida de. *A segurança do Atlântico Sul na perspectiva histórica das relações Brasil-Estados Unidos: convergências ou divergências de interesses?* Curitiba: CRV, 2015.

ONUOHA, Freedom C. The Geo-Strategy of oil in the Gulf of Guinea: Implications for Regional Stability. *Journal of Asian and African Studies*, v. 45, n. 3, p. 369-384, 2010.

OSARETIN, Idahosa A. From the Latent to the Manifest: US Strategic Interests in the Gulf of Guinea. *Journal of Social Sciences*, v. 27, n. 2, may. 2011, p. 123-128. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/266457244_From_the_Latent_to_the_Manifest_US_Strategic_Interests_in_the_Gulf_of_Guinea>. Acesso em: 14 jul. 2020.

PATERSON, Pat. Origins of U.S. Foreign Policy. *Perry Center Occasional Paper*, William Perry Center for Hemispheric Studies, Washington-DC, 56 p, fev. 2018. Disponível em: <https://www.williamjperrycenter.org/sites/default/files/publication_associated_files/Origins%20of%20US%20Foreign%20Policy.pdf>. Acesso em 22 maio 2020.

PECEQUILO, Cristina S. *As Relações Brasil-Estados Unidos*. Belo Horizonte: Ed. Fino Traço, 2011.

_____. *Manual do Candidato – Política Internacional*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2012.

PENHA, Eli Alves. *Relações Brasil-África e a Geopolítica do Atlântico Sul*. Salvador: EDUFBA, 2011.

PIMENTEL, José Vicente de Sá. Relações entre o Brasil e a África subsaariana. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 43, n.1, p. 5-23, jun. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292000000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 21 jul. 2020.

POSTON, Brook. *Bolder Attitude: James Monroe, the French Revolution, and the Making of the Monroe Doctrine*. *The Virginia Magazine of History and Biography*, v. 124, n. 4, 2016, p. 282–315. Disponível em: < www.jstor.org/stable/26322616>. Acesso em: 24 maio 2020.

PRATT, Julius W. The Origin of Manifest Destiny. *The American Historical Review*, v. 32, no. 4, p. 795–798, 1927. Disponível em: < www.jstor.org/stable/1837859>. Acesso em: 22 maio 2020.

RIBEIRO, Darcy. *O povo brasileiro: a formação e o sentido do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.

RODRIGUES, José H. *Interesse Nacional e Política Externa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

RUCKS, Jessika T. A geopolítica do Atlântico Sul: a importância da ZOPACAS para o Brasil. In: I CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA POLÍTICA, GEOPOLÍTICA E GESTÃO DO TERRITÓRIO, 2014. Rio de Janeiro. *Anais eletrônicos...* Porto Alegre: Editora Letra1; Rio de Janeiro: REBRAGEO, 2014, p. 147-158. Disponível em: < <https://www.editoraleta1.com.br/anais-congeo/arquivos/978-85-63800-17-6-p147-158.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2020.

SARAIVA, J. F. S. A Nova África e o Brasil na era Lula: o renascimento da política atlântica

brasileira. In: *Revista Brasileira de Política Internacional* – Emerging Brazil under Lula: an assessment on international relations (2003-2010), ano 53, Special Edition, 2010, p.169-182. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v53nspe/v53nspea10.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2020.

SAUER, Tom. *Coercive Diplomacy by the EU: The Case of Iran*. Clingendael Institute, 2007. Disponível em: <www.jstor.org/stable/resrep05361>. Acesso em: 22 abr. 2020.

SCHMIDT, Ronald J. Jr. In the beginning, all the world was America: American exceptionalism in new contexts. In: DRYZEK, J. S.; HONG, B.; PHILLIPS, A. (Ed.) *The Oxford handbook of political theory*. Oxford: Oxford University Press, 2006.

SENG Tan, S.; SINGH, B. *Asian Security*. Londres: Routledge Taylor&Francis Group, 2012, p. 221-231 *apud* DRAB, Lech. Defence Diplomacy – An Important Tool for the Implementation of Foreign Policy and Security of the State. *Security and Defence Quarterly* 20 no. 3, 2018, p. 57-71. Disponível em: <<https://doi.org/10.5604/01.3001.0012.5152>>. Acesso em: em 20 abr. 2020.

SILVA, Francisco C. T. Política de Defesa e Segurança do Brasil no século XXI: um esboço histórico. In: SILVA FILHO, Edson B; MORAES, Rodrigo F. (Org.). *Defesa nacional para o século XXI: política internacional, estratégia e tecnologia militar*. Rio de Janeiro: IPEA, 2012, cap. 2, p. 49-81.

SILVA FILHO, Edson B; MORAES, Rodrigo F. (Org.). *Defesa nacional para o século XXI: política internacional, estratégia e tecnologia militar*. Rio de Janeiro: IPEA, 2012.

SNYDER, Jack. One World, Rival Theories. *Foreign Policy*, 2009. Disponível em: <<https://foreignpolicy.com/2009/10/26/one-world-rival-theories/>>. Acesso em: 12 abr. 2020.

SPEKTOR, M. *O ocaso da “rivalidade emergente”*. Meridiano 47 - Journal of Global Studies, v. 10, n. 110, set 2009. Disponível em: <<https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/3784>>. Acesso em: 03 mar. 2020.

STENBERG, Richard R. *The Southwestern Historical Quarterly*, vol. 39, no. 4, p. 335–337, 1936. Disponível: <www.jstor.org/stable/30235589>. Acesso em: 27 maio 2020.

STOLBERG, Alan G. Crafting National Interests in the 21st Century. In Bartholomees, J. Boone, Jr., *Guide to National Security Issues*, Volume II: National Security Policy and Strategy, Strategic Studies Institute, Carlisle, PA, 2008, p. 3-14. Disponível em <https://www.files.ethz.ch/isn/119526/Full_Text.pdf>. Acesso em: 29 fev. 2020.

TEIXEIRA JÚNIOR, Augusto W. Limites Teóricos da Teoria dos Complexos Regionais de Segurança no estudo da América do Sul. *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires*, 2010. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/283528683_Limites_Teoricos_da_Teoria_dos_Complexos_Regionais_de_Seguranca_no_estudo_da_America_do_Sul> Acesso em: 31 mar. 2020.

TOCQUEVILLE, Alexis de. *A Democracia na América: Leis e Costumes*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

VIEGAS FILHO, José. *A Segurança do Atlântico Sul e as relações com a África*. Brasília: FUNAG, 2016. Disponível em: < <http://funag.gov.br/biblioteca/download/1180-a-seguranca-do-atlantico-sul-e-as-relacoes-com-a-africa.pdf>>. Acesso em: 22 jun. 2020.

VIEIRA, Mauro. *Discurso do Ministro das Relações Exteriores durante almoço com Embaixadores do Grupo Africano residentes em Brasília*. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=8387:discurso-do-ministro-das-relacoes-exteriores-durante-almoco-com-embaixadores-do-grupo-africano-residentes-em-brasilia-brasilia-20-de-marco-de-2015&catid=42&lang=pt-BR&Itemid=280>. Acesso em: 28 mar. 2020.

VIZENTINI, Paulo G. F. América do Sul: espaço geopolítico prioritário do projeto nacional brasileiro. In: REBELO, Aldo; FERNANDES, Luis; CARDIM, Henrique (Orgs.). *Política externa do Brasil para o século XXI*. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2003.

_____. *Relações Exteriores do Brasil II (1930-1964): o nacionalismo, da Era Vargas à Política Externa Independente*. Petrópolis: Vozes, 2009.

ULUSOY, Hasan S. *Revisiting Security Communities after the Cold War: the constructivist perspective*, 2004. Disponível em: < <https://www.semanticscholar.org/paper/REVISITING-SECURITY-COMMUNITIES-AFTER-THE-COLD-WAR-Ulusoy/a922eaef7709a5113c6f34b405482d63ac610750>>. Acesso em: 21 abr. 2020.

WALTZ, Kenneth N. *Theory of international politics*. Mc GrawHill: New York, 1979.

_____. *Man, the State and War*. Cambridge, CUP: 2001.

WANDERLEY, Fábio. Atualidade Mundial e Desafios Brasileiros. *Estudos Avançados*, v. 14, n. 39, maio/ago 2000, p. 14-20 *apud* LAFER, Celso. *A identidade internacional do Brasil e a Política Externa brasileira*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

WEBER, Max. *A ética protestante e o espírito do capitalismo*. São Paulo: Pioneira, 1999.

WEINBERG, Albert K. *Manifest Destiny: Study of Nationalist Expansionism in American History*. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1935.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International organization*. v. 46, n. 2, 1992, p. 391-425. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2706858?readnow=1&refreqid=excelsior%3A473bfa0b7803c81aa7ac9d604b427248&seq=1#page_scan_tab_contents>. Acesso em: 4 maio 2020.

_____. *Teoria social da política internacional*. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2014.

WIEMER, F. E. S. *A concepção político-estratégica e a atuação internacional da Marinha do Brasil*. Aula Inaugural dos Cursos de Altos Estudos Militares. Rio de Janeiro: Escola de Guerra Naval, em 27 fev. 2013.

ANEXO
FIGURAS



Figura 1: Representação geográfica do Golfo da Guiné
Fonte: OKAFOR-YARWOOD; PIGEON, 2020, p. 1.

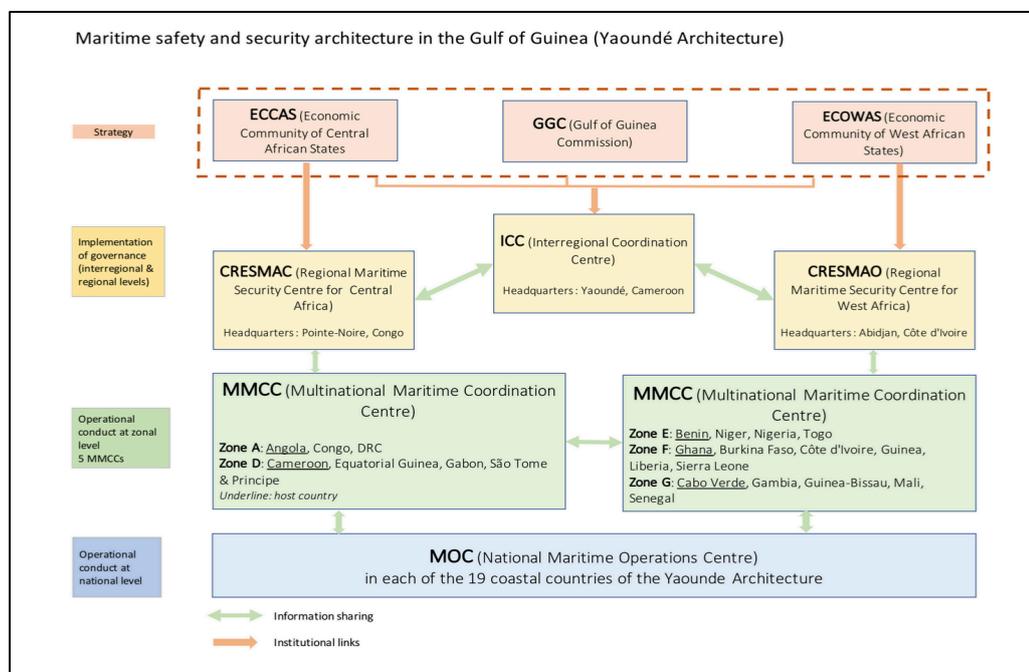


Figura 2: Arquitetura de segurança do Golfo da Guiné
Fonte: GoGIN – *The Gulf of Guinea Inter-regional Network*